

Vincenzo Cerulli Irelli

Sui “beni comuni”

Da alcuni anni la tematica dei “beni comuni”, già emersa, com'è noto, nell'ambito della letteratura economica con ampia eco anche di opinione pubblica, è entrata nel nostro dibattito, sia nei profili di ordine costituzionale che essa presenta, sia con riferimento alla presunta necessità di apportare modifiche a norme vigenti del diritto positivo o di interpretare i testi in una prospettiva evolutiva (in asse con valori costituzionali il cui rilievo sta emergendo con forza nel “diritto vivente”).

1. Invero, il tema dei “beni comuni”, nel senso di cose del mondo materiale oggetto di particolari “diritti” attribuiti alla collettività, e segnatamente alle comunità di abitanti, è presente da tempo nel nostro dibattito e nella nostra esperienza positiva. Basti pensare alle costruzioni dottrinali che hanno individuato in alcune categorie di beni demaniali, al di là dell'imputazione formale della titolarità allo Stato o ad altro ente pubblico, la presenza di diritti della collettività, dei cittadini come utenti, sino alla tematica degli usi civici e degli altri diritti collettivi aventi ad oggetto beni agro pastorali, come quelli oggetto di “proprietà collettiva” di comunità di abitanti; e ai diritti di uso pubblico di cui all'art. 825 cod.civ..

In questi casi, al di là del problema della qualificazione in senso tecnico di queste situazioni soggettive facenti capo ad una collettività, se diritti o interessi legittimi, se diritti a carattere individuale dei singoli cittadini e utenti o a carattere collettivo della comunità di cui essi sono membri, la tematica si situa nell'ambito della

teoria dei beni pubblici, nelle diverse categorie che essi presentano nella variegata esperienza del diritto positivo. Talchè appare affermazione del tutto condivisibile che la “proprietà pubblica” di cui all’art. 42 della Costituzione possa essere intesa come espressione comprensiva, e dei beni appartenenti allo Stato o ad altro ente pubblico e destinati a scopi di pubblico interesse, e dei beni “appartenenti” a vario titolo ad una comunità (oggetto di diritti che ad essa fanno capo) al di là della titolarità formale degli stessi in capo all’uno o all’altro soggetto giuridico. E in questa prospettiva, modifiche del testo costituzionale, autorevolmente proposte, probabilmente appaiono superflue.

Sul punto, certamente un passo significativo nel senso del carattere collettivo o comunitario dei beni pubblici, finanche laddove la titolarità del bene in capo allo Stato o ad altro ente pubblico presenti margini di opinabilità, è emersa nella giurisprudenza della Corte di cassazione, a proposito delle c.d. valli da pesca della laguna di Venezia, che avvia una nuova concezione di “bene pubblico”, inteso in senso non solo di oggetto di diritto reale spettante allo Stato, ma quale strumento finalizzato alla realizzazione di valori costituzionali; che nella specie consistono nella tutela del paesaggio e della salute dei consociati, da tutelare nell’interesse della “collettività costituita da persone fisiche”. Mentre, “l’aspetto dominicale della tipologia del bene” cede “il passo alla realizzazione di interessi fondamentali indispensabili per il compiuto svolgimento dell’umana personalità” (Cass. S.U., 14.2.2011 n. 3665). La successiva sentenza CEDU 23.9.2014, sulla medesima questione, non ne modifica le conclusioni limitandosi a ritenere necessaria la previsione di un indennizzo a favore del soggetto imprenditoriale che il bene aveva sfruttato in base a titoli e che ne deteneva il possesso.

D’altra parte, anche sul versante della proprietà privata, la componente collettiva è tradizionalmente presente nella forma della comunione. E si può ricordare che

autorevole dottrina ha accomunato le forme di appartenenza collettiva tanto sul versante pubblico quanto sul versante privato, in un concetto unitario di “proprietà collettiva” (Pugliatti). Altri preferisce distinguere e riconoscere il carattere di proprietà collettiva (come “di diritto pubblico”) alle forme di appartenenza spettanti ad una comunità di abitanti per acquisto originario e non per titolo privatistico, i cui membri esercitano il diritto per la loro appartenenza alla comunità e non ne possono disporre.

Ma al di là della tematica della comunione (art. 1100 ss cod. civ.) la stessa proprietà privata (i beni di proprietà privata) in alcuni casi, nella nostra esperienza, è limitata dalla presenza sugli stessi beni, di diritti imputati ad una collettività (usi civici, diritti di uso pubblico).

Quindi, una nuova problematica (ma con radici antiche) che investe la materia della proprietà e dei beni, in prospettiva collettivistica, o se si vuole comunitaria, evidenziando la presenza di “diritti collettivi” in ordine a molteplici categorie di cose del mondo materiale che per i caratteri che esse presentano, si traducono in plurimi beni giuridici in quanto oggetto di “diritti di comunità”, accanto ai beni giuridici nei quali le stesse si traducono come oggetto di situazioni di appartenenza “proprietarie” (pubbliche o private).

2. Al di là della tematica dei beni come cose oggetto di diritti, pubblici o privati che siano, il concetto di “beni comuni” si può utilizzare a proposito di porzioni del mondo materiale distinte dalle cose, come quelle che hanno l’attitudine a diventare oggetto di diritti e perciò beni giuridici; che possono essere oggetto di appropriazione da parte di singoli o di comunità.

Si tratta di una applicazione del concetto al di fuori dell'ambito della proprietà e delle altre situazioni di appartenenza.

Mi riferisco in particolare a beni complessi (e non singolarmente identificabili) quali il territorio, il paesaggio, l'ambiente, che vengono a configurarsi come "beni comuni".

E' opinione tradizionale in dottrina che "il territorio come tutto, il territorio in generale, costituisce un ambito comune della libertà dello Stato e dei singoli, cioè... una *res communis* ai medesimi", come spazio della vita comune (*Donati*). Da qui la conseguenza che gli enti preposti al governo della comunità, segnatamente il Comune e la Regione, acquisiscono in ordine alle forme di utilizzazione del territorio poteri di pianificazione, di autorizzazione, di controllo che limitano fortemente l'utilizzo delle singole cose (le porzioni materiali del territorio) da parte di coloro che su di esse abbiano diritti di "appartenenza", per far sì che i diversi usi, le diverse forme di godimento, siano conformi agli interessi generali della comunità che sul territorio vive. E la comunità stessa, nei suoi singoli membri, e nelle loro forme organizzative, diviene al contempo titolare di "diritti" in ordine al corretto utilizzo del territorio (come insieme e nelle sue singole porzioni) anche nei confronti dei pubblici poteri, nell'esercizio dei loro compiti di "governo" (come ricorsi per l'annullamento di atti amministrativi, o azioni per il risarcimento dei danni).

Talchè ogni porzione del territorio diviene allo stesso tempo oggetto di diritti di carattere dominicale o reale imputati a determinati soggetti (beni giuridici nel senso civilistico), e oggetto di diritti della comunità. Diritti che si esprimono, come ormai diffusamente riconosciuto, nell'esercizio di poteri di tutela, nonché di partecipazione e di controllo, in sede amministrativa o in sede giurisdizionale, nei confronti dell'azione

di governo esercitata dai pubblici poteri (atti di pianificazione, di autorizzazione, etc.), circa gli usi che del territorio stesso nelle singole sue porzioni vengono consentiti ai soggetti che ne hanno la disponibilità, l'appartenenza in senso civilistico; nonché nei confronti direttamente di questi ultimi, ancora a fronte di usi di dette porzioni non conformi, siano essi consentiti ("autorizzati" o meno) dalla pubblica autorità.

E simili caratteri si rinvencono anche nel paesaggio e nell'ambiente; inteso il primo come la forma esteriore del territorio "creata dalla comunità umana che vi è insediata, con una continua interazione della natura e dell'uomo" (*Predieri*); l'ambiente come habitat degli esseri umani (Corte cost., 12/09), luogo inteso nel suo complesso (aria, acque, etc.) nel quale gli esseri umani sono chiamati a vivere e nel quale, ad essi come singoli e anche come comunità, deve essere assicurata una vita salubre.

Anche in ordine al paesaggio e all'ambiente, agli enti di governo sono attribuiti poteri di pianificazione, controllo, autorizzazione, con oggetto le trasformazioni e le utilizzazioni o i comportamenti che possano produrre effetti sul paesaggio, trasformandone gli aspetti esteriori, o sull'ambiente, rendendolo meno salubre per effetto di fumi, di scarichi in acqua, di odori nocivi, e quindi tale da non assicurare in termini accettabili la vita della comunità. E allo stesso tempo, ai singoli membri di essa, ai cittadini, alle persone che vi risiedono o che vi svolgono vita lavorativa, nonché alle loro organizzazioni, sono riconosciuti diritti di natura individuale e di natura collettiva (da intendere come situazioni soggettive protette, diritti in senso tecnico o interessi legittimi) la cui tutela è assicurata davanti agli organi della giurisdizione. Si tratta peraltro di un processo *in fieri*, inteso al rafforzamento di queste forme di tutela collettive, ancora non sufficientemente assicurate. E la costruzione di questi beni

complessi, come “beni comuni”, certamente apre in questo processo un nuovo elemento propulsivo (nella giurisprudenza, nell’opinione corrente).

In questi casi, siamo al di fuori della tematica della proprietà e dei beni, sia sul versante pubblico che sul versante privato; e perciò il concetto di “bene” acquista un significato diverso da quello di cui all’art. 810 cod. civ., cioè come cosa che può formare “oggetto di diritti”. Qui non si tratta di cose, di singole porzioni del mondo materiale, che nella loro singolarità possono formare oggetto di diritti, ma si tratta del mondo materiale nel suo complesso, sia pure geograficamente individuato (un vasto territorio, una vallata, una regione, un tratto del litorale marittimo, un fiume, una montagna, e così via), composto di una pluralità di beni giuridici pubblici o privati, che, in quanto oggetto della vita comune nelle sue diverse manifestazioni, diviene oggetto di poteri di governo e di gestione (nell’interesse della collettività) imputati ai pubblici poteri, e di “diritti” (situazioni protette, diritti ed interessi legittimi) imputati alla collettività, come tale e alle persone che la compongono (*uti singulis e uti civibus*). “Diritti” che si sovrappongono ai diritti individuali di cui alle diverse situazioni di appartenenza in ordine alle cose singole (come beni giuridici) che quel complesso vanno a comporre.

3. La tematica dei beni comuni acquista dunque una valenza giuridica, cioè si traduce in fattispecie giuridicamente rilevanti e connessa disciplina applicabile a dette fattispecie (*Ascarelli*), in queste due accezioni, come “cose” oggetto di diritti collettivi (ricollegandosi alla antica tematica degli “usi civici” e dei “diritti di uso pubblico”), quindi beni collettivi, in determinati casi “proprietà collettive”, da un lato; e dall’altro

lato, come complessi di cose del mondo materiale, non individuate nella loro singolarità, ma come ambiti nei quali si svolge la vita comune.

Viceversa, non presentano alcuna valenza giuridica, ma si riducono ad espressioni evocative di obiettivi dell'azione politica o di governo, o anche a valori costituzionali cui l'azione politica e di governo deve ispirarsi, accezioni dei "beni comuni", pur in uso nella dottrina, quali "tutela della salute", "diffusione della cultura e dell'istruzione", "buona amministrazione", "trasparenza nell'azione dei pubblici poteri" e simili. In ognuno di questi settori dell'azione di governo, sono certamente presenti diritti della collettività (il diritto all'istruzione, art. 34 Cost.; il diritto alla salute, art. 32 Cost.; il diritto al lavoro, art. 35 ss Cost. etc.), trattandosi di "politiche" che incidono profondamente nella vita delle persone e la cui piena attuazione costituisce carattere fondamentale dello Stato democratico. "Diritti" che i cittadini esercitano attraverso la partecipazione (che si vorrebbe sempre più ampia) alla vita politica e che in determinati casi si possono tradurre, sul piano giuridico, in situazioni soggettive protette (cioè azionabili ai sensi dell'art. 24 Cost.); come il diritto ad accedere alle strutture sanitarie pubbliche, per ricevere assistenza, o il diritto alla iscrizione alla scuola pubblica etc.; diritti, cioè, ad ottenere determinate prestazioni da parte di pubblici poteri. Ma dal punto di vista giuridico, in tali casi, la tematica che viene alla luce è quella dei servizi (pubblici, o di interesse generale) obbligatori per legge, una tematica perciò diversa rispetto a quella dei beni.

La parola "bene" (nel dizionario *Battaglia* se ne elencano 29 significati del tutto diversi!) laddove la si intende usare in senso tecnico, richiede particolare attenzione. Il "bene comune" (o bene "universale" o bene "pubblico") come interesse, o benessere,

di una collettività, di una società, è concetto del tutto diverso da quello di “beni” cui i singoli o la collettività reclamano “diritti”.