



STUDI E RICERCHE

BENI COMUNI E PATRIMONIO FORESTALE NAZIONE

LA GESTIONE DIRETTA E IL CONFERIMENTO DI BENI PRIVATI FORESTALI, OSSIA DI COSA PARLIAMO (O POTREMMO PARLARE) QUANDO PARLIAMO DI BENI COMUNI

DOTT. EUGENIO CALICETI

La nozione di bene comune è stata al centro di un dibattito cui hanno preso parte non solo esponenti del panorama culturale italiano di diversa estrazione scientifica¹, ma anche ampi segmenti della società civile. In termini generali, il movimento per i beni comuni ha cercato di dare impulso ad un processo politico volto ad individuare quali particolari beni, o specifiche categorie di beni, dovrebbero essere considerate comuni. La scienza giuridica ha contribuito a questo dibattito prestando particolare attenzione al rapporto che dovrebbe sussistere tra la nozione di bene comune e il sistema di classificazione dei beni alla luce della dicotomia pubblico - privato.

Due sono le principali linee emerse nel panorama dottrinale.

Una prima tesi ritiene che la qualificazione di un bene come comune non dipenda dalla natura del soggetto che ne è o ne dovrebbe essere il proprietario. Il fatto che un bene debba essere considerato giuridicamente comune non fa venir meno la “legittimazione alla situazione giuridica soggettiva”² che è presupposto affinché un privato possa appropriarsene. Un bene comune quindi può essere tanto in proprietà privata quanto in proprietà pubblica. Secondo tale tesi l’interesse pubblico che un bene comune è in grado di soddisfare viene ad essere perseguito attraverso un vincolo sostanziale di destinazione impresso in ragione di conformazione pubblica (gestione funzionalizzata)³ o per mezzo di strumenti partecipativi (gestione partecipata)⁴. Tale tesi riformula, portandola a compimento, la dottrina della funzione sociale della proprietà.

Secondo una seconda linea dottrinale la nozione di bene comune presuppone una necessaria appartenenza pubblica, dove il soggetto proprietario non è però rappresentato da un ente pubblico soggettivizzato, ma dalla collettività nazionale. Questa appartenenza collettiva configura una specifica forma di proprietà pubblica che sviluppa e riprende l’originaria nozione di demanialità. In tale concezione il soggetto pubblico gestisce un bene quale ente

¹ Settis S., *Il paesaggio come bene comune*, Napoli, 2013

² Cassese S., *I beni pubblici*, Milano, 1969, p. 55.

³ Si veda la conosciuta sentenza della Cass. Civile, SU, 14 febbraio 2011, n. 3665. In essa la Corte ha statuito che “là dove un bene immobile, indipendentemente dalla titolarità, risulti per le sue intrinseche connotazioni, in particolar modo quelle di tipo ambientale e paesaggistico, destinato alla realizzazione dello Stato sociale come sopra delineato, detto bene è da ritenersi, al di fuori dell’ormai datata prospettiva del *dominium* romanistico e della proprietà codicistica, «comune» vale a dire, prescindendo dal titolo di proprietà, strumentalmente collegato alla realizzazione degli interessi di tutti i cittadini”.

⁴ In tal senso, “la situazione di appartenenza non è carattere necessario del bene comune. Lo è certamente invece la gestione partecipata, che quando non si esprime in forma di appartenenza deve necessariamente manifestarsi almeno come facoltà di controllo e tutela in capo alla comunità, pena la riduzione del comune a pubblico e la sparizione stessa della dimensione del comune”. Il passo è tratto da Marella M.R. (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato, per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012, p. 25.

rappresentativo della comunità dei cittadini cui, in definitiva, spetta la titolarità dominicale⁵. Tale posizione collettiva (che correttamente qualificheremmo originaria) fa sì il bene pubblico sia effettivamente “comune”, costituendo al contempo la premessa ai limitati poteri dispositivi esercitabili dall’ente pubblico. Proprio in tale cornice concettuale deve essere inquadrata la tesi che ravvede nelle privatizzazioni un’ipotesi di trasferimento coattivo attuato senza indennizzo e subito dalla collettività nazionale⁶.

Il dibattito sui beni comuni non ha portato ad una riforma organica della disciplina dei beni (pubblici o privati di interesse pubblico). Nonostante ciò, esso aiuta a comprendere alcuni interventi settoriali, tra cui figura anche il d.lgs. 34/2018, testo unico in materia di foreste e filiere forestali (in seguito TU).

Due sono gli aspetti cui prestare attenzione. Il TU, con termini che rimandano chiaramente ad un lessico proprietario, introduce la nozione di patrimonio forestale nazionale, che a sua volta è parte del capitale naturale nazionale. L’affermazione appare semplicemente declamatoria, considerando che la nozione di patrimonio forestale nazionale viene definita come l’insieme dei boschi in proprietà pubblica o privata. Ciò non toglie che le scelte lessicali, anche quando prive di conseguenze sostanziali, sono di per sé indicative.

Ma vi è un secondo elemento da considerare attentamente. Ai sensi dell’art. 12, le Regioni attuano misure volte alla valorizzazione funzionale del territorio agro-silvo-pastorale, alla salvaguardia dell’assetto idrogeologico, alla prevenzione del rischio incendi e del degrado ambientale. A tal fine provvedono ad indicare ai proprietari le azioni necessarie per il ripristino delle condizioni di sicurezza e per promuovere il recupero produttivo dei terreni abbandonati e delle proprietà frammentate. Nel caso in cui i proprietari non attuassero volontariamente le azioni indicate, esse possono essere adottate direttamente dalla PA, che può in alternativa affidarne l’esecuzione ad un soggetto terzo, pubblico o privato, nel rispetto della disciplina vigente in materia di contratti pubblici.

La norma contempla fattispecie qualitativamente diverse. Da un lato le misure individuate dalle Regioni sono finalizzate alla protezione dell’interesse all’incolumità e alla sicurezza pubblica. Dall’altro esse hanno come scopo il recupero produttivo del bene forestale. Non si disconosce la profonda interrelazione che sussiste tra una gestione economica dei beni forestali e la garanzia di profili di sicurezza: terreni abbandonati comportano nella maggior parte dei casi anche un incremento dei profili di rischio per il territorio. Ma il TU configura fattispecie differenti e concettualmente autonome, ove l’intervento pubblico si giustifica anche se lo stato di incuria che caratterizza un bene forestale non presenti profili di rischio.

Occorre interrogarsi sulla natura dei poteri che il TU attribuisce alle Regioni. Non vi è dubbio che i poteri esercitabili a fronte di rischi per la sicurezza e l’incolumità rappresentino l’espressione di un potere di polizia che sempre compete alla PA per tutelare interessi pubblici primari.

⁵ Cfr. Maddalena P., *I beni comuni nel codice civile, nella tradizione romanistica e nella costituzione della Repubblica italiana*, in *Giur. Cost.*, 2011, pp. 2627 – 2628. Secondo l’autore, “la intrasferibilità assoluta dei beni del demanio idrico, del demanio marittimo e del demanio militare dipende dal fatto che questi beni hanno la funzione naturale di soddisfare i bisogni essenziali di tutta la collettività nazionale, assolvendo così ad uno dei compiti essenziali dello Stato. Tor-na qui evidente la connessione tra sovranità e proprietà collettiva: su questi beni grava, nello stesso tempo, la sovranità e la proprietà del Popolo italiano.

⁶ Mattei U., *Proprietà (nuove forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, 2012, in www.dejure.it. Secondo l’autore “quando lo Stato privatizza una ferrovia, una linea aerea o la sanità, il servizio dell’acqua potabile, un’università o un’azienda, esso espropria la comunità (ogni suo singolo membro *pro quota*) dei suoi “beni comuni” (proprietà collettiva), in modo esattamente analogo e speculare rispetto a ciò che succede quando si espropria una proprietà privata per costruire una strada o un’altra opera pubblica”.

Rimane dubbia invece la natura del potere che le Regioni possono esercitare affinché i terreni abbandonati vengano recuperati ad una funzione produttiva. In questo caso l'ingerenza pubblica non si sostanzia in un temporaneo e contingente intervento di messa in sicurezza. Essa può prefigurare una duratura sottrazione del bene al suo legittimo proprietario.

La disciplina settoriale che pare più vicina per comprendere tale disposizione risulta essere quella contemplata per disciplinare lo sfruttamento delle cave. La mancata coltivazione determina, ai sensi dell'art. 45, quarto comma, R.D. 29 luglio 1927, n. 1443, la sottrazione al proprietario della disponibilità del bene, che avviene per mezzo di provvedimento costitutivo. Tale disposizione deve essere coordinata con l'art. 823 del codice civile, che riporta le cave sottratte alla disponibilità del proprietario nell'elenco dei beni pubblici appartenenti al patrimonio indisponibile. Le cave sottratte al proprietario divengono beni pubblici, seppur il trasferimento coattivo senza indennizzo non comporti, come confermato dalla sentenza della Corte costituzionale 20/1967, violazione dell'art. 42, co. 3 della costituzione, ma rappresenti l'estrinsecazione dell'art. 42, co. 2.

La sentenza ora citata appartiene a pieno titolo al filone giurisprudenziale che in quegli anni ha implementato proattivamente il portato del principio della funzione sociale della proprietà. Leggere oggi quella sentenza suscita delle perplessità, che di per sé aumentano alla luce dell'evoluzione conosciuta dall'ordinamento negli ultimi decenni. Le argomentazioni offerte allora difficilmente avrebbero oggi una qualche persuasività in ragione della tutela costituzionale della proprietà e della libera iniziativa economica assicurata, non da ultimo, anche ai sensi della giurisprudenza di matrice sovranazionale.

La dottrina della funzione sociale della proprietà rappresenta attualmente la cornice in cui inserire anche il potere che il TU attribuisce alle Regioni ai fini di un recupero produttivo dei boschi. Ritengo però che le perplessità sollevate con riferimento alla legge mineraria inducano ad interrogarsi sull'attuale punto di equilibrio che vi è tra l'ingerenza pubblica nella gestione dei beni privati (pur se di interesse pubblico) e la tutela costituzionale e sovranazionale assicurata alla proprietà.

Tali perplessità non vertono solo sull'attribuzione alle Regioni del potere di emanare la disciplina di dettaglio. Spetta infatti loro definire i criteri e le modalità di individuazione degli interventi volti al recupero economico dei beni forestali. Il TU non definisce nessun parametro sostanziale che possa delimitare o arginare l'esercizio di tale potere. La conformazione per mezzo di provvedimento puntuale dei poteri dei privati avverrà quindi nell'ambito di una legislazione regionale diversificata che frammenterà l'unitarietà dell'ordinamento civile.

Tali perplessità nascono inoltre dalla necessità di individuare un quadro concettuale nuovo nel quale inserire sistematicamente una sempre più invasiva ingerenza pubblica nella gestione dei beni privati. Vi sono delle difficoltà concettuali nel ritenere che la duratura sottrazione della disponibilità di un bene al rispettivo proprietario – attuata per mano pubblica e per finalità meramente economiche – sia compatibile con una qualche tutela costituzionale della proprietà. La vicenda rappresenta quella torsione innaturale che appartiene ad una struttura impropriamente utilizzata per funzioni diverse da quelle per cui essa era stata originariamente concepita.

La nozione di bene comune aiuta a comprendere questo nuovo scenario. Definire i beni forestali come parte del patrimonio nazionale è indizio di un potenziale cambiamento di paradigma, nel quale l'intervento pubblico potrebbe dipendere da una posizione dominicale collettiva che sussisterebbe su categorie di beni al contempo in proprietà privata. I beni forestali potrebbero essere concepiti come comuni non perché di interesse pubblico, ma perché ap-

parterrebbero (almeno in parte) anche alla comunità nazionale. Ritengo che un'articolazione giuridica di tale paradigma risulti per il momento ancora ostacolato da dogmi particolarmente radicati nella nostra tradizione giuridica. Essi riguardano non tanto i criteri di ripartizione tassonomica dei beni, ma quelli che disconoscono la possibilità di esistenza di un dominio diviso (usi civici a parte). Quel che è certo è che tanto il dibattito sui beni comuni quanto il TU esprimono differenti epifanie di una rinnovata espansione della sfera pubblica.