«Il diritto dell'economia» issn 1123-3036, anno 71, n. 117 (2-3 2025) pp. 59-77

Articoli e saggi

I limiti della classificazione codicistica dei beni pubblici*

Mauro Renna

Sommario: 1. Premessa. – 2. Il limite "storico" di una codificazione nata già inattuale. – 3. I limiti "intrinseci" alla classificazione codicistica. – 4. Il "colpo di grazia" alle categorie civilistiche ad opera della legislazione speciale. – 5. Le esperienze europee a confronto. – 6. Conclusioni: oltre lo "Schema Rodotà"?

1. *Premessa*

Storicamente, dietro il complesso problema dei "beni pubblici" si cela una esigenza pratica, in realtà, molto semplice: quella di salvaguardare taluni beni appartenenti ai pubblici poteri e destinati a finalità di pubblico interesse dai "pericoli" derivanti dall'applicazione del diritto comune. Conseguentemente, il regime giuridico dei beni pubblici si presenta da sempre come essenzialmente speciale e derogatorio del diritto civile.

Tuttavia, in cosa consistano questi "pericoli" e quali siano le modalità più idonee per prevenirli e affrontarli sono le domande che deve porsi chiunque si interroghi sulla natura della proprietà pubblica e sull'adeguatezza del regime giuridico per essa predisposto dall'ordinamento. E la risposta a queste domande, come è noto, non è affatto semplice[1].

A partire da queste domande di ricerca, il presente contributo si propone di identificare i limiti, storici e attuali, della vigente classificazione codicistica dei

* Il saggio rielabora, con note e aggiornamenti, il testo della relazione tenuta dall'A. al Convegno nazionale dell'AIPDA "*I beni pubblici. Tradizione e innovazione*", tenutosi a Genova il 4-5 ottobre 2024.

[1] Come testimonia la varietà dei contributi in materia, fra i quali possono essere menzionati, senza pretesa di esaustività e in aggiunta ai lavori che saranno richiamati progressivamente in nota, V. Caputi Jambrenghi, *Premesse per una teoria dell'uso dei beni pubblici*, Napoli, 1979; V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983; Id., *Diritto pubblico della 'proprietà' e dei 'beni'*, Torino, 2022; B. Tonoletti, *Beni pubblici e concessioni*, Padova, 2008; AA.VV., *Titolarità pubblica e regolazione dei beni*, in *Annuario AIPDA 2003*, Milano, 2004; A. Police (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Milano, 2008.

beni pubblici, allo scopo di delineare, anche con uno sguardo alle esperienze d'oltralpe, prospettive di riforma auspicabilmente capaci di superare le rigidità delle tradizionali classificazioni, anche spingendosi oltre i pur meritori tentativi di revisione normativa e sistematica della materia degli ultimi lustri.

In questa prospettiva, si tratta non soltanto di rivedere categorie civilistiche ormai superate, ma di garantire che i regimi giuridici dei beni pubblici riflettano coerentemente la loro natura oggettiva e le funzioni – istituzionali, sociali e/o economiche – che ciascuna risorsa è in grado di esprimere. Muovendo da tale esigenza si svilupperà la presente indagine, con l'intento di interrogare criticamente il modello codicistico vigente e di valutarne le possibili linee di riforma sistematica.

2. *Il limite "storico" di una codificazione nata già inattuale*

Come è stato lucidamente evidenziato[2], la moderna dottrina del demanio affonda le proprie radici nell'*Ancien Régime* in Francia, allorquando tutti i beni della Corona (*domaine de la Couronne*), indipendentemente dalla loro natura e utilizzazione (anche puramente patrimoniale, personale o fruttifera) erano sottratti all'applicazione del diritto comune e sottoposti alle regole della incommerciabilità (*res extra commercium*), *sub specie* di inalienabilità, imprescrittibilità, impignorabilità e non usucapibilità. Non si trattava di un regime pensato a protezione della destinazione e delle utilità pubbliche ricavabili dai beni in questione, bensì rappresentava un privilegio del sovrano o, più correttamente, una prerogativa della sovranità: lo scopo del regime derogatorio, infatti, era quello di proteggere i beni della Corona non solamente dall'aggressione dei terzi, potenzialmente usucapienti o creditori, ma anche nei confronti dello stesso sovrano, che, in caso di necessità di mezzi finanziari, avrebbe potuto altrimenti essere tentato di disfarsi di tali beni, cedendo alle crescenti pressioni di acquisto della nascente classe borghese[3].

Questo peculiare regime giuridico si fondava anticamente sulla teoria del *droit de garde* (diritto di custodia), successivamente ripresa anche nel contesto della moderna disciplina del demanio[4], secondo cui i beni della Corona non appartenevano al sovrano a titolo personale, bensì all'istituzione stessa (la Corona, appunto), spettando al primo esclusivamente il dovere di custodire e preserva-

[2] Da V. Cerulli Irelli, *I beni pubblici* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, IV ed., 1987, 5 ss.

[3] In particolare, fu l'*Édit de Moulins* del 1566 a consacrare l'inalienabilità dei beni della Corona come legge fondamentale del regno, sancita sotto il giuramento del sovrano. I beni "riservati" erano, dunque, *choses sacrées* indisponibili ai terzi.

[4] Il riferimento è a J.B.V. Proudhon, *Traité du domaine public ou de la distinction des biens considérés principalement par rapport au domaine public*, Digione, 1833-1834, con echi in L. Duguit, *Traité du droit constitutionnel*, Parigi, 1923, 318 ss. Su questi profili, v. P. Yolka, *Droit des biens publics*, Parigi, 2023, 19 ss.; a cui *adde* A. Lalli, *I beni pubblici. Imperativi del mercato e diritti della collettività*, Napoli, 2015, 15.

re tali beni, senza il diritto di disporne[5]. Un'applicazione pratica di questa teoria si ebbe, ad esempio, con la dichiarazione di nullità delle alienazioni di beni della Corona effettuate da Francesco I in favore di Carlo V, nell'ambito delle trattative per la sua liberazione dopo la sconfitta di Pavia nel 1525.

Si vede così come il regime derogatorio caratteristico dei beni demaniali nacque fondamentalmente per tutelare l'appartenenza sovrana di questi ultimi, piuttosto che la loro funzione pubblica. Del resto, come messo in luce anche dalla scienza economica[6], questa logica era perfettamente coerente con una configurazione della fiscalità generale basata sulla rendita, tipica dello Stato patrimoniale e, poi, dello Stato assoluto[7]. Sicché, paradossalmente, il regime demaniale risultava originariamente concepito per proteggere soprattutto il patrimonio fruttifero, in un'epoca in cui gli Stati si finanziavano principalmente attraverso la rendita fondiaria. La sottrazione di alcune categorie di beni alla commerciabilità nasceva, dunque, in un contesto di cosiddetta manomorta e di economica statica, nel quale il valore d'uso dei beni prevaleva su quello di scambio.

La moderna dottrina del demanio trova, invece, origine nel "capovolgimento" di questo sistema, operato dalla Rivoluzione francese sotto la spinta delle rivendicazioni della classe borghese. Con la celebre legislazione del 1790, infatti, tutti i beni della Corona – in particolare quelli fruttiferi e patrimoniali – furono restituiti in via di principio al diritto comune, al fine di consentirne la libera circolazione, mentre alcune categorie di beni – non escludibili o destinati a una funzione pubblica – rimasero sottratte all'applicazione del diritto civile: nacque, così, la distinzione fra il "demanio privato" (che oggi chiameremmo "patrimonio disponibile") e il "demanio della Nazione", il quale mantenne il regime di incommerciabilità proprio del precedente demanio della Corona. In quest'ultima categoria rientravano le pubbliche vie, i fiumi, le coste, le spiagge, le rade, i porti *etc.*, a cui si aggiunsero nel tempo, sulla scorta della giurisprudenza, i beni patrimoniali destinati (*affectés*) a una funzione di pubblico interesse (che oggi in Italia definiremmo beni del "patrimonio indisponibile")[8].

Insomma, rispetto all'Antico Regime, la Rivoluzione francese non ha modificato il regime demaniale, ma ne ha semplicemente mutato lo scopo: non più la

[5] Cfr. M.S. Giannini, *I beni pubblici. Dispense delle lezioni del corso di Diritto amministrativo tenute nell'anno accademico 1962-63*, Roma, 1963, 52 s.

[6] Cfr. F. Osculati, *Il pensiero economico dalla tradizione italiana al dibattito odierno*, in *Econ. pubbl.*, 1990, 527 ss.

[7] Per una ricostruzione della proprietà pubblica in relazione all'evoluzione della forma di Stato, v. di recente M.C. Girardi, *La proprietà pubblica. Percorsi costituzionali nell'evoluzione della forma di Stato*, Napoli, 2023.

[8] Nota sagacemente M.S. Giannini, *I beni pubblici*, cit., 52, che «arrivati a questo punto la nozione di demanio non serve più a nulla perché in essa confluiscono beni che hanno diversa funzione e diversa disciplina positiva. Solo il genio dell'astrazione la può mantenere in vita, salvo poi a dover ogni momento risolvere gli intrighi che essa crea». Su questa problematica, che connota anche l'attuale teoria del demanio, si tornerà *infra*.

tutela degli interessi della Corona, bensì la protezione della destinazione pubblica (*affectation publique*) dei beni[9].

Da qui discende un primo limite – che potremmo definire "storico" – della disciplina dei beni pubblici: l'avere cioè applicato un regime severo, quale quello dell'incommerciabilità, originariamente concepito per la tutela dell'appartenenza pubblica, per la salvaguardia della destinazione pubblica[10]. Infatti, come dimostrato dall'evoluzione storica, il divieto di circolazione dei beni pubblici, in luogo di meri vincoli funzionali posti a garanzia della loro destinazione, si è rivelato sempre meno compatibile con le esigenze di una loro gestione e valorizzazione efficiente, soprattutto con il passaggio da un'economia fondata sulla rendita a un sistema economico orientato alla produzione e allo scambio[11].

Ciononostante, il nostro vigente Codice civile si pone ancora in continuità con la teoria tradizionale del demanio, avendone ereditato perciò, per molti aspetti, anche il descritto "peccato originale". Infatti, la disciplina del Codice Napoleone (1804), frutto della Rivoluzione francese, traghettò nel Codice civile sardo (1837), che ispirò il Codice civile italiano neo-unitario (1865), il quale, a propria volta, con riguardo alla disciplina dei beni pubblici fu sostanzialmente recepito dal vigente Codice civile (1942)[12].

3. *I limiti "intrinseci" alla classificazione codicistica*

Del resto, che il regime dei beni pubblici previsto dal Codice civile del 1942 risultasse già inadeguato e inattuale al momento stesso della sua entrata in vigore non era sfuggito neppure ai primi più attenti commentatori[13].

A conferma di tale assunto, si ponga anzitutto a mente l'infelice previsione della categoria del "demanio accidentale" (art. 822, c. II, c.c.), la quale, a ben vedere, costituisce una vera e propria contraddizione in termini, in quanto dispone un regime di tutela dell'appartenenza pubblica, qual è la regola della incom-

[9] Cfr. A. Lolli, *Proprietà e potere nella gestione dei beni pubblici e dei beni di interesse pubblico*, in *Dir. amm.*, 1996, 1, 51 ss.

[10] Sul punto, si vedano le considerazioni di M. Dugato, *Il regime dei beni pubblici: dall'appartenenza al fine*, in A. Police (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, cit., 19 ss.

[11] Cfr. G. Colombini (a cura di), *I beni pubblici tra regole di mercato e interessi generali. Profili di diritto interno e internazionale. Atti del Convegno di Pisa del 20 dicembre 2007*, Napoli, 2009.

[12] Rileva A.O. Cozzi, *Profili costituzionali delle proprietà pubbliche*, Napoli, 2024, 76, che «la tradizione giuridica francese, pertanto, ha trasmesso alla nostra il binomio che associa il regime amministrativo speciale dei beni con l'appartenenza pubblica. Vi è regime speciale dove la proprietà è soggettivamente pubblica».

[13] Si veda, ad esempio, lo scritto di E. Guicciardi, *Il concetto di demanio pubblico nel nuovo Codice civile*, in *Stato e diritto*, 1943, 97 ss.

merciabilità, per tipi di beni che, per loro stessa natura ed espressa opzione normativa, possono legittimamente appartenere anche a soggetti privati.

Allo stesso tempo, però, il Codice del 1942 nasceva più attuale di quanto sia poi diventato, come testimonia la modernità, di contro, del regime dei "beni patrimoniali indisponibili" (art. 826 c.c.): tale categoria, elaborata dalla giurisprudenza già nella vigenza del Codice del 1865 sulla scorta del modello francese e poi formalizzata dal Regolamento di contabilità generale dello Stato del 1885, è stata codificata per la prima volta nel Codice del 1942, dal quale è stata assoggettata a un regime più debolmente derogatorio rispetto a quello dei beni demaniali, di modo da non escludere in assoluto la loro alienabilità e commerciabilità, a condizione che ne fosse sempre garantito il vincolo di destinazione (art. 828, c. II, c.c.). Come sappiamo, tuttavia, in controtendenza rispetto all'intento originario del codificatore, la giurisprudenza e la legislazione di settore hanno progressivamente esteso il regime di incommerciabilità e pure di tutela amministrativa tipico dei beni demaniali anche ai beni del patrimonio indisponibile[14], dando luogo a un processo di "demanializzazione del patrimonio"[15].

Parallelamente a tale fenomeno, si è anche verificato un processo di segno opposto di "patrimonializzazione del demanio", o, meglio, di progressiva despecializzazione e privatizzazione del regime dei beni demaniali, avviato prima ad opera della giurisprudenza (si pensi, ad esempio, agli orientamenti in materia di "sdemanializzazione tacita", volti ad aggirare il vincolo di incommerciabilità dei beni) e, poi, completato dall'avvento di alcune discipline di settore, che hanno introdotto ipotesi di alienazione o commercializzazione di beni pubblici appartenenti al demanio, sulle quali si avrà modo di tornare.

Invero, l'esigenza di un recupero di "flessibilità" nei regimi codicistici, attraverso i descritti interventi giurisprudenziali e normativi, costituisce un sintomo evidentissimo di un ulteriore limite intrinseco del Codice, ovverossia, da un lato, la trasversalità delle fattispecie di beni presenti nelle diverse categorie e, dall'altro, l'eccessiva e ingiustificata ingessatura dei diversi regimi.

Come è stato rilevato[16], infatti, la distinzione segnatamente fra demanio e patrimonio indisponibile non presenta una reale validità scientifica, posto che a

[14] Cfr., *ex plurimis*, Cons. Stato, Sez. V, 5 marzo 2014, n. 1065, dove si legge che «la giurisprudenza si è orientata ad estendere ai beni del patrimonio indisponibile un regime giuridico sostanzialmente analogo a quello dei beni demaniali, sia sotto il profilo della incommerciabilità, che della tutela in via amministrativa»; significativo, poi, quanto aggiunto dal Collegio, per il quale «non è condivisibile quanto sostenuto dagli appellanti, che a connotare il vincolo di destinazione come pubblico o privato non sia il soggetto proprietario del bene vincolato bensì l'interesse perseguito attraverso la posizione del vincolo».

[15] Cfr., se si vuole, quanto più diffusamente esposto in M. Renna, *Beni pubblici* (voce), in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 714 ss., e, più recentemente, in Id., *Beni pubblici* (voce), in *Enc. dir.*, Tem., III, Milano, 2022, 149 ss.

[16] Da V. Cerulli Irelli, *I beni pubblici nel Codice civile: una classificazione in via di superamento*, in *Economia pubblica*, 1990, 523 ss.

entrambe le categorie risultano normativamente ascritte fattispecie di beni eterogenee e, perciò, prive di attitudine ordinativa della realtà[17]: in entrambe troviamo, in particolare, da un lato, beni "riservati", cioè pubblici per caratteri naturali o materiali in quanto insuscettibili di appropriazione privata, e, dall'altro lato, beni "destinati", ossia pubblici in virtù di una destinazione impressa dall'amministrazione. In relazione a questi ultimi, il regime di inalienabilità assoluta appare a ben vedere privo di significato pratico, in quanto la loro incommerciabilità dipende strettamente dalla loro destinazione, sorgendo e cessando con essa, rivelandosi perciò contraddittorio accomunarli ai beni "riservati" quanto a regime giuridico: si ha, così, il paradosso per cui beni demaniali possono diventare alienabili a seguito della loro sdemanializzazione, con la cessazione della loro funzione, mentre beni dichiarati "solamente" indisponibili possono restare assolutamente inalienabili, venendo attratti nel tradizionale regime demaniale.

Tale aporia discende dal fatto che il Codice ha adottato un criterio eminentemente formale e nominalistico per l'identificazione dei beni del demanio, cancellando "con un tratto di penna" le diverse teorie sul fondamento della demanialità sviluppatesi nella vigenza delle precedenti codificazioni[18]: così, non sono la natura materiale o la destinazione del bene a determinarne il relativo regime giuridico, ma al contrario è l'applicazione di tale regime per classi di beni a definirne la demanialità, riducendola a un puro effetto giuridico[19].

L'inclusione di un bene nel demanio o nel patrimonio (indisponibile) non dipende perciò da un criterio sostanziale, bensì da una mera opzione di politica legislativa basata su una valutazione di maggiore o minore "importanza" del bene medesimo; ciò che ha esposto il Codice a un'inevitabile rapida (se non già originaria) obsolescenza in una con l'evoluzione dell'ordinamento, dei beni stessi e degli interessi pubblici a essi collegati. A titolo esemplificativo, si può ancora ritenere che le piazzeforti militari, tradizionalmente demaniali, siano oggi più importanti di alcune tipologie di armamenti, ascritti al patrimonio? Oppure, si può ritenere che le reti di telecomunicazione pubbliche, beni patrimoniali indisponibili, rivestano oggi una minore importanza di quella ad esempio dei porti fluviali ascritti al demanio? E, ancora, tutti i beni materiali pubblici possono essere ritenuti di superiore importanza rispetto a beni immateriali, non considerati dal Codice, quali le frequenze radio, oppure i dati e il patrimonio informativo in possesso delle pubbliche amministrazioni?

---

[17] Cfr. ivi, 524.

[18] Come, ad esempio, le tesi di G. Zanobini, *Il concetto di proprietà pubblica e i requisiti giuridici della demanialità*, Torino, 1923, e di E. Guicciardi, *Il demanio*, Padova, 1934.

[19] Per questo rilievo, v. già R. Alessi, *Osservazioni in ordine alle disposizioni concernenti i beni pubblici contenute nel nuovo Codice civile*, in *Dir. beni pubbl.,* 1941, 175.

Anche questo aspetto, dunque, ha concorso a minacciare ben presto la "tenuta" delle classificazioni del Codice del 1942, spingendo, da un lato, per una convergenza dei regimi generali del demanio e del patrimonio e, dall'altro lato, per uno spostamento dell'asse del demanio verso il modello pensato per il patrimonio indisponibile, in linea con una concezione oggettiva di bene pubblico.

A questo riguardo, non può non tenersi in debito conto anche la ravvicinata sopravvenienza della Costituzione del 1948 e dell'unitaria nozione di "proprietà pubblica" ivi richiamata all'art. 42 senza badare alle (già vetuste) categorie codicistiche. Infatti, dopo una fase iniziale di sostanziale ininfluenza, l'avvento della Costituzione ha dato impulso in materia a tentativi ricostruttivi tesi a rileggere la legislazione ordinaria alla luce dei nuovi princìpi costituzionali, cercando in essi la fonte di nuove qualificazioni e situazioni giuridiche e rivelando così una volta di più l'insufficienza del Codice civile a fornire un quadro esaustivo della disciplina dei beni pubblici[20].

In particolare, secondo un'autorevole lettura offerta alla nuova intelaiatura costituzionale[21], la proprietà pubblica si situerebbe all'intersezione fra il primo comma dell'art. 42, che sancisce la capacità dello Stato e degli enti pubblici di essere titolari di beni, e il secondo comma, che esclude la proprietà individuale nei casi in cui la legge riservi determinati beni alla collettività per garantirne l'accessibilità universale. Tale "riserva" costituirebbe il fondamento logico e giuridico di tutte le forme di proprietà diverse da quella individuale, segnando il passaggio dal monolitismo della proprietà pubblica, tipico dell'epoca liberale, al pluralismo delle appartenenze collettive. In questo contesto, infatti, la titolarità pubblica diviene solo una delle modalità di gestione del bene pubblico, in quanto non sempre necessaria per garantirne il godimento collettivo.

La descritta impostazione, al contempo, ha favorito l'affermazione di una concezione oggettiva della proprietà pubblica, basata sull'utilità sociale che i beni offrono, piuttosto che sulla loro titolarità soggettiva, consentendo così di leggere, all'interno dell'art. 42, primo comma, due regimi distinti: da un lato, quello oggettivo, racchiuso nell'espressione secondo cui «la proprietà è pubblica o privata», e, dall'altro lato, quello soggettivo, nella parte in cui si prevede che «i beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati»[22]. Tale lettura oggettivi-

[20] Fra i primi tentativi in questo senso, dal lato giuspubblicistico, imprescindibile è il riferimento alla monografia di S. Cassese, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Milano, 1969, recentemente ripubblicata in edizione anastatica e corredata da una pregevole *Introduzione* firmata da B. Tonoletti.

[21] *Ibidem*.

[22] La dialettica fra "titolarità" e "funzione" dei beni pubblici costituisce il tema centrale delle relazioni raccolte in F. Astone, F. Manganaro, R. Rolli, F. Saitta (a cura di), *I beni pubblici tra titolarità e funzione. Atti del XXI Convegno di Copanello, 24-25 giugno 2016,* Milano, 2018.

stica si armonizza, altresì, con il vincolo di funzionalizzazione sociale della proprietà privata espresso dal secondo comma dell'art. 42 della Costituzione.

In tal modo, la Costituzione italiana ha valorizzato nella loro autonomia due elementi che la tradizione francese aveva invece consegnato uniti, ossia destinazione e appartenenza dei beni, contribuendo a fornire una copertura costituzionale alle leggi sulle privatizzazioni (formali e sostanziali) dei beni pubblici, le quali hanno progressivamente determinato un ulteriore indebolimento del contenuto precettivo della codificazione codicistica[23].

4. *Il "colpo di grazia" alle categorie civilistiche ad opera della legislazione speciale*

Infatti, un ulteriore limite intrinseco alla disciplina codicistica è rappresentato dal fatto che il Codice parrebbe aver abdicato fin dall'inizio – perlomeno nella materia dei beni pubblici – all'aspirazione ordinatrice e sistematica che dovrebbe essere propria di una codificazione, dettando una disciplina volutamente parziale, residuale e incompleta, che a ben vedere conteneva già in sé i presupposti per il proprio superamento. Il riferimento è ai frequenti "rinvii" alla legislazione speciale o settoriale per la determinazione e il completamento delle fattispecie e della relativa disciplina, anche (e soprattutto) in senso derogatorio alle norme del Codice[24]. Come è stato efficacemente rilevato, ciò «impone uno spostamento del baricentro dell'attenzione scientifica dal codice alla legislazione speciale, superando la fascinazione delle disposizioni codicistiche, che, con la loro falsa generalità, ingenerano l'illusione di una completezza ed esaustività che esse sono ben lungi dal possedere»[25].

È così che le categorie codicistiche, nate già vecchie e con i rilevanti limiti intrinseci già segnalati, hanno subìto un definitivo "colpo di grazia" proprio per effetto della proliferazione, seppur disorganica e puntiforme, della legislazione speciale, la quale ha avuto l'effetto di svuotare in larga parte il contenuto e il ruo-

[23] Cfr. A.O. Cozzi, *Profili costituzionali delle proprietà pubbliche*, cit., 134.

[24] Cfr. l'art. 823, c. I, c.c., il quale recita che «i beni che fanno parte del demanio pubblico sono inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano»; e l'art. 828, c. II, c.c., a mente del quale: «i beni che fanno parte del patrimonio indisponibile non possono essere sottratti alla loro destinazione, se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano». Come nota S. Tommasi, *Statuti proprietari e interesse generale*, in L. Bruscuglia, G. Grisi, O.T. Scozzafava (a cura di), *Gli statuti proprietari e l'interesse generale tra costituzione europea e diritto privato*, Napoli, 2007, p. 273, si tratta di disposizioni, al contempo, di rilevante modernità rispetto al codice precedente, che invece non consentiva soluzioni diverse dalla inalienabilità assoluta dei beni demaniali.

[25] B. Tonoletti, *Introduzione*, in S. Cassese, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, edizione anastatica, Roma, 2024, XXIII.

lo delle tradizionali categorie previste dal Codice, imprimendo peraltro una decisiva svolta verso una concezione "obiettiva" all'attributo della pubblicità dei beni, siccome sempre più svincolata dal criterio dell'appartenenza soggettiva e funzionalizzata al soddisfacimento di obiettivi di interesse pubblico[26].

Ci si limiterà ora a richiamare sinteticamente gli episodi più rilevanti di questo fenomeno, che si ebbe l'occasione di mappare già vent'anni orsono[27], concentrandocisi, piuttosto, sul verificare se le conclusioni a cui si era giunti possano ritenersi confermate alla luce del quadro normativo attuale.

Anzitutto, occorre menzionare il processo di privatizzazione formale di numerosi enti pubblici (economici e non economici)[28] e la conseguente privatizzazione, altrettanto formale, dei beni patrimoniali indisponibili e demaniali di cui essi erano proprietari (reti, impianti, *etc.*): beni il cui originario regime di indisponibilità e assoggettamento a poteri amministrativi di regolazione e tutela, giustificato dal loro vincolo di destinazione, non è stato intaccato dalla forma privatistica assunta dagli enti proprietari.

Parallelamente, a dette privatizzazioni si è affiancata la creazione *ad hoc* di società per azioni a partecipazione pubblica aventi quale specifico oggetto sociale la gestione, la valorizzazione, il finanziamento, la commercializzazione e l'eventuale alienazione di beni pubblici, sia patrimoniali che demaniali[29]; e anche in questo caso il legislatore ha stabilito, pur con varietà di accenti, la persistente sot-

---

[26] Ciò in piena coerenza con la nuova concezione "oggettivata" e "paritaria" di pubblica amministrazione emergente dalla Costituzione repubblicana, su cui si v. ancora oggi gli irrinunciabili scritti di F. Benvenuti, *Eccesso di potere amministrativo per vizio della funzione*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1950, 1 ss.; Id., *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim dir. pubbl.*, 1952, 118 ss.; Id., *Appunti di diritto amministrativo,* Padova, 1955; Id., *Per un diritto amministrativo paritario*, in Aa.Vv., *Studi in memoria di Enrico Guicciardi*, Padova, 1975, 807 ss.; F. Benvenuti, *L'amministrazione oggettivata: un nuovo modello*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1978, 6 ss.; Id., *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994; G. Pastori, *Introduzione generale* alla Prima parte di Id. (a cura di), *La procedura amministrativa*, Vicenza, 1964; U. Pototschnig, *I pubblici servizi*, Padova, 1964; U. Allegretti, *L'imparzialità amministrativa*, Padova, 1965; G. Berti, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1968.

[27] Il fenomeno è stato oggetto di analisi in M. Renna, *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, Milano, 2004, cui se consentito si rinvia per gli ulteriori approfondimenti.

[28] Il riferimento è, in primo luogo, alla trasformazione in società per azioni di due dei più importanti enti pubblici economici statali (FS ed ENEL), avvenuta agli inizi degli anni '90 (rispettivamente, con d.l. n. 386/1991 e d.l. n. 333/1992), cui è seguita la privatizzazione di Telecom, Poste Italiane e ANAS. Successivamente alla privatizzazione di ENEL, la proprietà e i compiti di gestione della rete elettrica nazionale sono stati attribuiti a Terna S.p.a.. Un analogo fenomeno di conservazione della pubblicità sostanziale dei beni ha caratterizzato i processi di trasformazione di enti pubblici non economici in fondazioni o associazioni di diritto privato (cfr. d.lgs. n. 419/1999): per espressa volontà del legislatore, i beni degli enti trasformati sono stati assoggettati a un regime ancora più "pubblicistico" di quello dettato dalle norme del Codice civile, essendo state previste non solo la tutela della loro destinazione, ma anche una loro alienabilità eccezionale e condizionata a un'autorizzazione ministeriale.

[29] Il riferimento concerne essenzialmente l'istituzione della Patrimonio dello Stato S.p.a., oggi sciolta e liquidata, della Infrastrutture S.p.a., poi incorporata nella Cassa Depositi e Prestiti S.p.a., e delle società di trasformazione urbana.

toposizione dei beni conferiti alle società al loro vincolo di destinazione pubblica e ai conseguenti poteri pubblicistici di regolazione e tutela.

Non può essere trascurata, poi, la travagliata disciplina generale delle dotazioni strumentali all'esercizio dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, la quale consente agli enti locali di conferire a società a capitale interamente pubblico la proprietà delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali per lo svolgimento dei servizi, senza che da tale trasferimento derivi una sottrazione di tali beni alla loro originaria destinazione pubblica e al regime ad essi applicabile[30].

Si pensi, infine, alla disciplina delle cartolarizzazioni del demanio regionale e locale[31] e delle alienazioni degli immobili del demanio culturale[32], nonché alla proprietà delle reti di distribuzione del gas naturale in capo alle società private concessionarie del relativo servizio[33]: in tutte queste fattispecie la divaricazione tra proprietà (non pubblica) e regime (pubblicistico) dei beni è di tutta evidenza.

Un ulteriore aspetto del fenomeno è poi rappresentato dalla separazione soggettiva, all'interno della unitaria "proprietà pubblica", tra la proprietà dei beni e le funzioni di gestione e tutela degli stessi, derivante dalla progressiva devoluzione "verso il basso" delle competenze gestionali relative a beni la cui proprietà rimane allocata a livello statale. È emblematica, a tale riguardo, la questione di costituzionalità sollevata nel 2003 dalla Regione Molise, che ha lamentato l'illegittimità costituzionale sopravvenuta dell'art. 822, c. I, c.c., rispetto al parametro del principio di sussidiarietà verticale[34].

Conclusa questa rapida rassegna, risulta che le conclusioni alle quali si era pervenuti vent'anni fa possano dirsi non solo confermate, essendo il quadro normativo rimasto sostanzialmente immutato, ma anche rafforzate alla luce di alcune norme sopravvenute.

Infatti, a seguito dell'appena richiamata stagione della devoluzione "verso il basso" delle (sole) funzioni gestorie, la legislazione ha progressivamente determinato o previsto il trasferimento verso i livelli di governo sub-statali anche delle

[30] Cfr. in particolare l'art. 113, c. 13, del T.U.E.L., oggi sostanzialmente confluito nell'art. 21, c. 5, del d.lgs. n. 201/2022.

[31] Art. 84, commi 3 e 4, l. n. 289/2002.

[32] Artt. 53 e 55 del Codice dei beni culturali, ove per le alienazioni è posta la condizione del mantenimento della fruizione collettiva dei beni, a conferma della prevalenza dei profili inerenti alla destinazione pubblica su quelli relativi all'appartenenza dei beni medesimi.

[33] È significativo che la normativa consenta l'attribuzione della proprietà delle reti di distribuzione del gas a società private concessionarie, subordinandola tuttavia alla durata contrattuale del regime concessorio. Questo dimostra che il concetto di proprietà pubblica o privata è ormai flessibile e sempre più dipendente dalla destinazione funzionale dei beni.

[34] Sebbene la Consulta (con la sentenza n. 150 del 2003) non si sia pronunciata nel merito (in quanto la questione è stata posta nell'ambito di un conflitto di attribuzioni dichiarato inammissibile), effettivamente la tenuta – alla luce del principio di sussidiarietà – del regime "stato-centrico" della proprietà pubblica ancora emergente dal Codice civile sarebbe meritevole di una riflessione (ma v. subito *infra* la tematica del federalismo demaniale).

prerogative dominicali su beni del demanio e del patrimonio indisponibile dello Stato (cosiddetto "federalismo demaniale")[35]. Il trasferimento implica, salve talune importanti eccezioni[36], l'ingresso dei beni in questione nel patrimonio disponibile degli enti che ne acquisiscono la proprietà ed è finalizzato alla valorizzazione e anche alla possibile, in determinati casi, alienazione dei medesimi beni.

Inoltre, accanto alla dimensione "verticale", anche la proiezione "orizzontale" del principio di sussidiarietà ha inciso significativamente sul regime della proprietà pubblica, incentivando l'affidamento delle funzioni di gestione di beni destinati a finalità di interesse generale a soggetti privati: si pensi alla disciplina della concessione in comodato d'uso dei beni immobili pubblici, nonché della concessione agevolata per la valorizzazione dei beni culturali, a favore di Enti del terzo settore, così come regolata dal relativo Codice approvato con il d.lgs. n. 117/2017[37].

La medesima centralità della destinazione a finalità sociali si riflette anche nella disciplina del Codice antimafia approvato con il d.lgs. n. 159/2011 riguardante i beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, la cui gestione è affidata a un'apposita Agenzia nazionale che è deputata a garantirne la restituzione all'interesse collettivo[38].

Insomma, la legislazione speciale pare ormai da tempo aver intrapreso un percorso ben distante dalla disciplina del Codice civile sui beni pubblici, relegando quest'ultima a un ruolo eminentemente residuale, se non ormai quasi del tutto privo di utilità.

5. *Le esperienze europee a confronto*

Allargando lo sguardo agli altri ordinamenti europei, scopriamo che essi sono animati dalle nostre medesime tensioni, pur nella diversità di soluzioni offerte al complesso problema della proprietà pubblica[39].

---

[35] Cfr. il d.lgs. n. 85/2010. Sul c.d. federalismo demaniale, sia consentito un ampio rinvio a M. Renna, *Federalismo demaniale e strumenti di valorizzazione dei beni pubblici*, in *St. parl. pol. cost.*, 2012, 27 ss.

[36] Come per le miniere e i beni appartenenti al demanio marittimo, idrico e aeroportuale.

[37] In argomento, cfr., tra gli altri, S. Vaccari, *Sulla concessione in comodato di beni pubblici a enti del terzo settore*, in *Dir. amm.*, 2020, II, 427 ss.

[38] Su cui si rinvia al contributo di S. Villamena, *Confisca di prevenzione e destinazione dei beni*, in *Annuario AIPDA 2024. I beni pubblici. Tradizione e innovazione*, Napoli, 2025, 241 ss.

[39] I contributi dedicati allo studio comparato della disciplina dei beni pubblici non sono numerosi. Tra i più rilevanti, si segnalano G. della Cananea, *Dalla proprietà agli usi: un'indagine comparata*, in A. Police (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, cit., 63 ss.; T. Perroud (a cura di), *Dossier: Le biens publics en droit comparé*, in *Droit Public Comparé*, 2024, 3, reperibile all'indirizzo *www.publications-prairial.fr*; K. Abderemane, A. Claeys, E. Langelier, Y. Marique, T. Perroud, *Manuel de droit comparé des administrations européennes*, Bruxelles, 2019, 451 ss.; U. Mattei, E. Reviglio, S. Rodotà (a cura di), *I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del Codice civile*, Roma, 2010, 417 ss.; G. Pugliese, *Property. Diritto com-*

Tralasciando il sistema inglese, che invero non conosce un concetto di proprietà pubblica comparabile a quello che si è sviluppato nei sistemi continentali[40], è opportuno concentrare l'attenzione sulle due grandi tradizioni del diritto amministrativo europeo: quella francese (alla quale può essere ricondotto anche l'originario modello demaniale italiano, così come quello spagnolo) e quella tedesca, in quanto sono rappresentative di due concezioni alternative e opposte dei beni pubblici. La disciplina francese, infatti, riflette una visione "soggettiva" della proprietà pubblica, in cui la garanzia dell'interesse pubblico è assicurata dall'appartenenza pubblica; quella tedesca, invece, è informata a una logica "oggettiva", la quale si disinteressa della qualità giuridica del soggetto proprietario, impegnandosi esclusivamente a proteggere la destinazione e la funzione pubblica dei beni[41].

Come anticipato, infatti, l'ordinamento francese – fin dai suoi albori – configura la proprietà pubblica come un regime speciale e unitario caratterizzato dall'incommerciabilità, a tutela dell'appartenenza soggettiva pubblica dei beni[42]; diversamente, l'ordinamento giuridico tedesco non conosce la proprietà pubblica (ancorché sia tedesco il principale teorico di quest'ultima)[43] ma conosce esclusivamente quella privata[44]: si distinguono, così, beni di proprietà privata di enti

parato, voce destinata (ma non pubblicata) alla *International Encyclopaedia of Comparative Law*, edizione anastatica, Roma, 2024.

[40] Cfr. G. della Cananea, *Dalla proprietà agli usi*, cit., 63-64, dove, parafrasando Dicey, si sostiene che "*in Inghilterra non sanno nulla della proprietà pubblica e non ne sentono neppure il bisogno*".

[41] Per un efficace confronto tra l'ordinamento francese e quello tedesco in materia di beni pubblici v. J.-P. Brouant, A. Novak, *Les propriétés publiques immobilières en droit français et allemand*, in *La revue administrative*, 1993, 370 ss.

[42] Per un quadro aggiornato del modello francese, v. il fascicolo monografico Aa.Vv., *La propriété publique*, *Actes du colloque des 13-14 juin 2019 organisé par l'AFDA,* Parigi, 2020, e in particolare *ivi* G. Bigot, *Une histoire de la propriété publique*, 3 ss., per la ricostruzione storica.

[43] Il riferimento è ovviamente a O. Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht*, Lipsia, 1895, opera la cui influenza sul diritto positivo, sulla dottrina e sulla giurisprudenza è stata significativamente più ridotta in Germania rispetto a quanto avvenuto all'estero. Annota E. Guicciardi, *Il demanio*, cit., 11, che la teoria di Mayer, percepita come di matrice francese (in quanto molto vicina a quella di Hariou), fu in patria oggetto di «scritti polemici, talora arguti, talaltra asprigni, ma che rivelano sempre il substrato nazionalistico della questione».

[44] In questo senso, il diritto tedesco dei beni pubblici risulta piuttosto influenzato, da un lato, dalla teoria germanica del *Fiskus*, secondo cui lo Stato possiede una duplice personalità: quella dell'ente sovrano che agisce come autorità e quella del cittadino privato Karl Fiskus, che agisce secondo le regole del diritto comune. Dall'altro lato, esso appare debitore dei pareri formulati da Rüttimann e Dernburg in occasione della celebre diatriba insorta tra Basilea-Campagna e Basilea-Città sulla proprietà delle mura cittadine, dopo la suddivisione del Cantone svizzero. In quella controversia, i pareri di Rüttimann e Dernburg, sebbene perdenti in sede giurisdizionale, hanno infatti prevalso a livello dottrinale. Essi, in particolare, sostenevano che le mura di Basilea, pur essendo destinate a un uso pubblico, non potevano essere considerate *res nullius* ricadenti sotto la sovranità territoriale di Basilea-Città, come affermato da Keller e Jhering; al contrario, tali mura dovevano essere considerate oggetto di un diritto di comproprietà "latente" tra Basilea-Città e Basilea-Campagna, diritto che poteva "riespandersi" una volta cessata o modificata la loro destinazione pubblica. Tutti gli atti della controversia, che ha visto contrapporsi non solamente due parti processuali, ma anche due diverse concezioni della proprietà pubblica (quella romanistica e quella germanica), sono raccolti nel volume *Der Rechtsstreit über die Basler Festungswerke,* Basilea, 1862. Hanno successivamente aderito alla tesi di Rüttimann e Dernburg i principali esponenti della dottrina tedesca, quali Windscheid, Wappäus, Eisele e von Gierke.

pubblici non destinati a uno scopo pubblico specifico (*Finanzvermögen*) e beni di proprietà privata di soggetti pubblici o privati *assegnati* a uno scopo pubblico (beni pubblici in senso stretto)[45].

Infatti, la teoria esplicativa dominante dei beni pubblici in Germania è quella della c.d. proprietà privata modificata (*Theorie vom modifizierten Privateigentum*), la quale concepisce i beni pubblici come oggetto di una proprietà privata (appartenente a soggetti pubblici o privati, indifferentemente) gravata da una servitù a salvaguardia della loro destinazione pubblica (*Widmung*), la quale può essere impressa dalla legge, da un atto amministrativo, dalla consuetudine[46], o da un uso pubblico sufficientemente duraturo, ed è revocabile – salvi i casi di beni protetti dalla Costituzione – mediante atto contrario (*Entwidmung*): alla *Widmung* si ricollega un particolare regime di protezione e tutela esecutiva dei beni, modulato in base alla natura e all'intensità del vincolo di funzionalizzazione, con una ripartizione di responsabilità e obblighi tra il soggetto proprietario, potenzialmente privato, e il soggetto pubblico responsabile della gestione del vincolo di assegnazione (*öffentliche Sachherr*)[47].

I beni pubblici tedeschi si caratterizzano, perciò, per una natura "dualista" o "ancipite"[48], poiché alla base del modello vi è un diritto di proprietà "latente" che conserva la propria attitudine circolatoria e permette l'esercizio di tutte le facoltà dominicali purché compatibili con il vincolo pubblico di destinazione che alla proprietà si sovrappone[49]. Di conseguenza, un bene pubblico può essere validamente alienato a un privato e circolare liberamente, sebbene ogni nuovo proprietario sia tenuto a rispettare gli obblighi discendenti dal vincolo di destinazione, cessato il quale la proprietà privata è in grado di "riespandersi"[50]. Inoltre, in linea con l'art. 14 della Legge fondamentale tedesca secondo cui «la pro-

[45] Cfr. U. Stelkens, *Le régime des biens publics en droit allemand*, intervento alla tavola rotonda "*Le régime des biens publics en droit comparé*", Parigi-SciencesPo, 2009, accessibile all'indirizzo, *www.sciencespo.fr*.

[46] Come nel caso della spiaggia del mare. Cfr. R. Calvo, *La disciplina dei beni pubblici nel sistema tedesco*, in U. Mattei, E. Reviglio, S. Rodotà (a cura di), *I beni pubblici*, cit., 430.

[47] Cfr. P. Axer, *Die Widmung als Schlüsselbegriff des Rechts der öffentlichen Sachen. Zur Identität des Rechts der öffentlichen Sachen als Rechtsgebiet*, Berlino, 1994, *passim*. Nell'ipotesi di beni soggettivamente pubblici lo *status* di proprietario e quello di autorità responsabile della gestione del vincolo di destinazione all'uso pubblico possono ovviamente coincidere (*monistische Status*).

[48] Si tratta di uno «*Januskopf*», un Giano bifronte, secondo S. Cassese, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, cit., 274.

[49] Secondo la giurisprudenza e la dottrina tedesca della "proprietà privata modificata", l'assegnazione di un bene a un uso pubblico costituisce una "servitù di uso pubblico" (*öffentliche Sachherrschaft*) che limita, ma non elimina, il diritto di proprietà privata e gli altri diritti reali, i quali rimangono liberi di circolare. Cfr. H-J. Papier, *Recht der öffentlichen Sachen*, in H.-U. Erichsen, D. Ehlers (a cura di), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlino, 2010, 855 ss.

[50] Cfr. il caso dei "banchi della chiesa di Barran", esposto in J.-P. Brouant, A. Novak, *Les propriétés publiques immobilières en droit français et allemand*, cit., p. 374.

prietà obbliga»[51], una servitù pubblica può essere imposta dall'amministrazione a qualsiasi proprietario, con il consenso di quest'ultimo o, in mancanza, mediante espropriazione, e salvo indennizzo, laddove venga completamente esautorato il diritto di proprietà nel suo nucleo essenziale.

Anche in Francia, la dottrina contemporanea tende sempre più a superare il tradizionale paradigma "soggettivistico" nella ricostruzione della proprietà pubblica, orientandosi verso una più moderna prospettiva "oggettiva" che privilegia la destinazione dei beni a scopi di interesse generale rispetto alla loro appartenenza dominicale, promuovendo così una visione maggiormente "inclusiva" della proprietà collettiva, con particolare riferimento alla tematica dei beni comuni[52]. Dunque, la tendenza a una progressiva "obiettivazione" del regime pubblicistico dei beni rappresenta una costante negli ordinamenti europei, laddove non si tratti già di un'acquisizione consolidata (come nel caso della Germania); e questo processo sembra essere facilitato, se non addirittura incentivato, dal principio di neutralità delle forme proprietarie, caratteristico del diritto dell'Unione europea.

Oltre al modello di proprietà pubblica accolto, un ulteriore elemento che distingue i diversi ordinamenti nazionali riguarda la tipologia di fonte normativa contenente la disciplina dei beni pubblici.

Il sistema tedesco, essendo basato sul concetto di proprietà privata modificata, trova naturalmente nel Codice civile il proprio quadro normativo generale, di natura eminentemente privatistica. Tuttavia, tale quadro risulta derogato in concreto da una frammentazione di regimi particolari, che dettano regole specifiche per l'uso di determinati beni in relazione ai loro diversi vincoli di destinazione: ciò che ha portato la dottrina tedesca a paragonare il diritto dei beni pubblici a un «cumulo di macerie»[53]. Dal canto loro, inoltre, alcuni *Länder* hanno introdotto leggi speciali relative a specifici beni pubblici, qualificati e disciplinati sul model-

[51] In Germania, dove la "socializzazione" della proprietà privata trova un fondamento costituzionale nell'art. 14 della Legge fondamentale, risulta più agevole giustificare la "civilizzazione" della proprietà pubblica, come previsto dalla teoria della proprietà privata modificata, poiché l'enfasi è posta sulla funzionalizzazione sociale dei beni piuttosto che sul regime dominicale. Ciò pone la proprietà privata e quella pubblica su una linea continua, senza una differenziazione qualitativa netta, distinguendole unicamente per il grado di funzionalizzazione nell'interesse pubblico (una teoria simile è stata proposta anche in ambito francese da Duguit attraverso la metafora della "*échelle de domanialité*"). In Francia, invece, il radicamento della concezione liberal-borghese della proprietà comporta una netta distinzione tra proprietà privata e proprietà pubblica. Di conseguenza, nella teoria francese del demanio prevale l'idea che la proprietà pubblica abbia una natura speciale rispetto al regime comune della proprietà privata.

[52] Particolarmente rappresentativa è, a tale riguardo, la proposta di riforma in materia di beni pubblici di cui al rapporto J. Rochfeld, M. Cornu e G.J. Martin *(diretto da), L'échelle de communalité. Propositions de réforme pour intégrer les biens communs en droit*, Parigi, aprile 2021. In tema di beni comuni, cfr., tra gli altri, C. Micciché, *Beni comuni: risorse per lo sviluppo sostenibile*, Napoli, 2018.

[53] D. Ehlers, *Das öffentliche Sachenrecht - ein Trümmerhaufen*, in *NWVBI*, 1993, p. 327 ss.; U. Stelkens, *Das Recht der öffentlichen Sachen. Allgemeines Verwaltungsrecht, Besonderes Verwaltungsrecht, Trümmerhaufen – oder was?*, in *Die Verwaltung*, vol. 46, 2013, n. 4, 493 ss.

lo tradizionale della proprietà pubblica: tra queste, spiccano la Legge di Amburgo sulle strade pubbliche del 4 aprile 1961 e la Legge sulle acque del Baden-Württemberg del 29 aprile 1976.

In Francia, a partire dalla fine degli anni '80 del secolo scorso, è stato invece avviato un lungo processo riformatore del sistema della proprietà pubblica, originariamente disciplinato dal *Code du domaine de l'Etat* del 1957. Questo percorso, supportato dall'istituzione di numerose commissioni di studio composte da accademici e membri del *Conseil d'État*, ha portato all'adozione del Codice generale della proprietà delle persone pubbliche (CGPPP), emanato con ordinanza del 2006 e in seguito oggetto di rilevanti modifiche in particolare nel 2011 (con riguardo alla parte regolamentare) e nel 2017 (con aggiornamenti significativi in tema di concessioni)[54].

Merita di essere segnalato, infine, che una caratteristica interessante e distintiva del modello spagnolo[55] è la presenza di una base costituzionale espressa per la disciplina del demanio e del patrimonio pubblico. L'art. 132 della Costituzione spagnola stabilisce, infatti, che «la legge regolerà il regime giuridico dei beni del demanio pubblico o comunali, ispirandosi ai principi di inalienabilità, imprescrittibilità e insequestrabilità, così come la loro sclassificazione. Sono beni del pubblico demanio statale quelli che la legge determina e, in ogni caso, la zona marittimo-terrestre, le spiagge, il mare territoriale e le risorse naturali della zona economica e la piattaforma continentale. Per legge si regoleranno il Patrimonio dello Stato e il Patrimonio nazionale, la loro amministrazione, difesa e conservazione». Risulta, invero, di particolare interesse la previsione di una riserva di legge rinforzata per il contenuto del regime demaniale, costituzionalmente vincolato al principio di incommerciabilità, così come la riserva costituzionale delle fattispecie demaniali relative alle risorse comuni marittime e terrestri. Ne discende, infatti, una garanzia costituzionale dell'appartenenza pubblica necessaria di alcuni beni fondamentali, qualificabili come *commons*, i quali vengono così a rappresentare il "nocciolo duro" della demanialità, inderogabile se non mediante revisione costituzionale.

[54] In argomento, si rinvia al contributo di G. Kalflèche, *Un modello di codificazione nel nuovo secolo: l'esempio francese*, in *Annuario AIPDA 2024. I beni pubblici. Tradizione e innovazione*, Napoli, 2025, 57 ss. Cfr. altresì M. De Benedetto, *La riforma dei beni pubblici in Francia*, in U. Mattei, E. Reviglio, S. Rodotà (a cura di), *I beni pubblici*, cit., 417 ss.

[55] Sul quale v. R. Calvo, *La disciplina dei beni pubblici nel sistema spagnolo*, in U. Mattei, E. Reviglio, S. Rodotà (a cura di), *I beni pubblici*, cit., 435 ss.

6. *Conclusioni: oltre lo "Schema Rodotà"?*

Tornando al nostro Paese, non si può concludere senza menzionare l'importante tentativo di riforma del Codice civile in materia di beni pubblici intrapreso dalla c.d. Commissione Rodotà, cercando di trarre da esso spunti, pure critici, anche per un'eventuale prosecuzione del percorso riformatore[56].

Come noto, l'approccio metodologico seguito dai lavori della Commissione mirava a superare il carattere "formale" e "nominalistico" delle classificazioni codicistiche, proponendo un'inversione concettuale compendiata dall'efficace formula-manifesto "dai beni ai regimi". L'idea centrale era quella di partire dall'omogeneità delle fattispecie da tipizzare e disciplinare e dalle esigenze sostanziali che le utilità dei beni sono idonee a soddisfare (siano esse "sovrane", sociali, comuni o di mercato), per poi, in relazione a queste, definire i relativi regimi di circolazione, godimento, appartenenza e tutela. Su questa base, lo "Schema Rodotà" ha proposto una rinnovata tassonomia dei beni pubblici, articolata in quattro categorie principali: i beni sovrani o ad appartenenza pubblica necessaria (corrispondenti sostanzialmente ai c.d. beni riservati), i beni sociali (equivalenti, grossomodo, ai c.d. beni destinati), i beni comuni e, infine, i beni fruttiferi (idonei a produrre utilità di mercato).

Ebbene, pur restando ferma la validità di detto metodo e dei risultati raggiunti dalla Commissione, è forse giunto il tempo di spingersi oltre, prendendo spunto anche dall'esperienza degli altri ordinamenti europei.

Un primo possibile sviluppo potrebbe consistere nel portare alle estreme conseguenze la teoria dei beni a destinazione pubblica e la correlata concezione oggettiva della proprietà pubblica, provando a immaginare un sistema in cui gli interessi pubblici siano realizzati per mezzo di beni di diversa appartenenza secondo una "scala di demanialità", per citare la nota metafora di Duguit, che proceda dalla conformazione della proprietà privata di beni di interesse pubblico alla riserva pubblicistica di beni insuscettibili di appropriazione individuale[57]. A questo fine, il modello tedesco, con la teoria della proprietà privata modificata, potrebbe costituire un punto di riferimento importante.

In secondo luogo, una riforma della disciplina dei beni pubblici decisamente orientata in senso oggettivo dovrebbe comunque farsi carico, quasi a mo' di contrappeso, di definire i limiti dell'appartenenza privata dei beni di interesse

[56] Materiali utili alla ricostruzione dei lavori della Commissione sono raccolti in U. Mattei, E. Reviglio, S. Rodotà (a cura di), *I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del Codice civile*, già citato. Sullo "Schema Rodotà", sia consentito rinviare altresì a M. Renna, *Le prospettive di riforma delle norme del codice civile sui beni pubblici*, in *Dir. econ.*, 2009, 11 ss.

[57] Rispetto a questa prospettiva, si v. il giudizio cauto di G. della Cananea, *Dalla proprietà pubblica alle proprietà pubbliche*, in *www.aedon-mulino.it*, 2024, 3, par. 9.

pubblico. Ciò in quanto non solo un adeguato esercizio delle funzioni istituzionali richiede che lo Stato e gli altri enti pubblici siano dotati di mezzi adeguati, ma anche perché per alcune categorie di beni, in relazione alla loro natura e alle funzioni che gli stessi sono chiamati ad assicurare, potrebbe porsi una questione di impossibilità o, comunque, di inopportunità dell'appartenenza privata (si pensi, ad esempio, ai principali laghi e fiumi italiani, alle opere destinate alla difesa nazionale o a determinate reti o infrastrutture strategiche per il Paese). Per questi beni, potrebbe essere opportuno prevedere una loro appartenenza pubblica necessaria non all'interno del Codice civile, bensì in Costituzione, sul modello spagnolo, allo scopo di sottrarre il "nocciolo duro" della "demanialità" alla disponibilità della contingente maggioranza politica di turno.

E dall'esperienza francese cosa possiamo apprendere? Come ai tempi di Napoleone, l'insegnamento francese potrebbe risiedere ancora oggi nella capacità di elaborare una codificazione completa e di pregio redazionale. Infatti, al fine di evitare un'eccessiva parcellizzazione della normativa e una disciplina asistematica dei regimi della proprietà pubblica, non parrebbe sufficiente limitarsi a una riforma "cosmetica" delle vetuste categorie del Codice civile, che non potrebbe comunque eliminare la settorializzazione della disciplina. Parrebbe invece necessario elaborare un vero e proprio "Codice dei beni pubblici," ispirato al modello di fonte rappresentato dal Codice generale della proprietà delle persone pubbliche francese (CGPPP), anche guardando a quanto recentemente si è tentato di fare in Italia con il Codice dei contratti pubblici.

Un Codice dei beni pubblici potrebbe così diventare la sede ideale non solo per raccogliere, in modo sistematico e coerente, tutte le normative di settore che riguardano i singoli tipi di beni, armonizzandole attraverso un quadro generale di princìpi e regole comuni, ma anche per dettare una specifica disciplina dei contratti attivi delle pubbliche amministrazioni, i quali, pur essendo esclusi dall'ambito applicativo del Codice dei contratti pubblici, rappresentano uno strumento fondamentale per la valorizzazione economica delle proprietà pubbliche e meriterebbero quindi un'apposita considerazione mediante un'adeguata regolamentazione generale, segnatamente, delle concessioni e delle alienazioni, a garanzia delle entrate pubbliche e dell'efficiente gestione dei beni delle amministrazioni.

Ad ogni buon conto, se si guarda all'insieme del percorso argomentativo sin qui svolto, il messaggio conclusivo è semplice e, al tempo stesso, esigente: il superamento delle categorie del Codice civile, per i limiti che si sono messi in luce, deve essere non un fine a sé, ma il mezzo per riallineare l'ordinamento ai beni nella loro realtà funzionale. L'approdo finale – in definitiva – è che ogni bene debba essere retto dal regime più coerente con la sua natura oggettiva e con le funzioni – istituzionali, sociali e/o economiche – che è chiamato a svolgere, in modo

anche da evitare, da un lato, la rigidità di appartenenze pubbliche non giustificate e, dall'altro, l'indiscriminata privatizzazione di beni che, per natura o funzione, richiedono garanzie rafforzate. Per questo, prima ancora del catalogo delle soluzioni, conta anzitutto il metodo: partire dai beni e dalle loro funzioni e soltanto dopo costruire i relativi regimi. È in tale coerenza funzionale che va giudicata, in ultima analisi, l'efficacia di qualunque possibile riforma della materia, sia essa affidata a un Codice dei beni pubblici, a una revisione costituzionale e/o a un riordino della legislazione speciale.

Mauro Renna - Abstract

I limiti della classificazione codicistica dei beni pubblici

L'elaborato analizza i limiti storici e intrinseci della classificazione dei beni pubblici nel Codice Civile, dimostrando come il Codice del 1942 abbia ereditato un quadro formalistico e obsoleto, incapace di rispondere all'evoluzione dell'ordinamento giuridico e degli interessi pubblici. L'inadeguatezza del Codice emerge sia dalle contraddizioni interne alle categorie codificate (come il demanio accidentale e il patrimonio indisponibile) sia dall›erosione prodotta dalla legislazione speciale e dalla giurisprudenza, che hanno progressivamente relegato il Codice a un ruolo residuale. Un'analisi comparata dei sistemi europei rivela la tensione tra modelli soggettivi e oggettivi di proprietà pubblica, con un crescente spostamento verso la destinazione funzionale dei beni. La conclusione sostiene la necessità di andare oltre la "Proposta Rodotà", orientandosi verso una riforma organica, eventualmente attraverso l'adozione di un Codice dei Beni Pubblici, mirato ad armonizzare la legislazione frammentata e a fornire un quadro sistematico che assicuri un equilibrio tra titolarità, destinazione e uso efficiente del patrimonio pubblico.

The limits of the Civil Code's classification of public goods

The essay explores the historical and intrinsic limits of the Civil Code's classification of public assets, showing how the 1942 Code inherited an outdated, formalistic framework unable to respond to the evolving legal order and public interests. Its inadequacy emerges from the contradictions within codified categories (such as accidental demesne and inalienable patrimony) and from the erosion produced by special legislation and case law, which progressively relegated the Code to a residual role. A comparative analysis of European systems reveals the tension between subjective and objective models of public property, with an increasing shift towards the functional destination of assets. The conclusion argues for moving beyond the "Rodotà Proposal" towards a comprehensive reform, possibly through the adoption of a Public Assets Code, designed to harmonize fragmented legislation and provide a systematic framework ensuring a balance between ownership, destination, and the efficient use of public goods.