



C. MICCICHÈ, *Beni comuni: risorse per lo sviluppo sostenibile*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, pp. 205\*.

**I**l problema giuridico dei beni comuni, non più definibile come recente – atteso che l'evidenza della loro *tragedia* ha fatto ingresso nella dottrina giuridica e nella letteratura scientifica a partire dagli anni '60 del secolo scorso –, ha reso manifesta l'inadeguatezza del diritto pubblico nel dare argini normativi alla globalizzazione. Non può dirsi, infatti, che gli scenari attuali di erosione e compromissione delle risorse ambientali fossero ignoti al diritto e alla scienza: risale al 1972 il primo Rapporto sui limiti dello sviluppo, realizzato dal *Massachusetts Institute of Technology* su richiesta del Club di Roma, che descrisse e dimostrò l'insostenibilità ambientale e sociale dell'attuale modello economico – nonché, *a fortiori*, degli apparati normativi che lo sostengono – per il futuro delle generazioni e del pianeta.

Questo iato del diritto pubblico rispetto al divenire storico e politico della società si mostra in tutta la sua evidenza riguardo alla proprietà e al regime giuridico dei beni, in particolare ambientali. Come spiega l'A. nel corso del primo capitolo, è un profondo riscatto dalla propria storia quello che incombe sul diritto: infatti, i beni comuni cui fa riferimento l'odierno dibattito giuridico “sono altro – per certi versi perfino l'opposto – dei beni comuni della tradizione romanistica, ossia delle *res communes omnium*”; ciò in quanto “i beni comuni di cui adesso si discute prescindono dal regime proprietario e mirano a governare la scarsità – anche solo qualitativa – di risorse” (cit. p. 18).

In altri termini, l'abbondanza delle matrici ambientali è ormai un fatto che appartiene alla storia del diritto, non al presente: “i beni comuni di stampo romanistico includono e dettano il regime giuridico di cose che sono per definizione abbondanti” (cit. p. 19),

---

\* Contributo sottoposto a *peer review*.

mentre oggi “il pericolo di estinzione delle risorse (...) ha finito per tingere di doverosità le antiche libertà, mutando la disciplina di alcuni beni” (cit. p. 21).

Il tentativo, operato unitamente dalla dottrina e dalla giurisprudenza negli ultimi anni, di dare un nuovo corso ermeneutico al regime dei beni, soprattutto ambientali, si è orientato nel senso di una rimodulazione in senso espansivo della funzione sociale del diritto di proprietà, in coerenza con una prospettiva costituzionalmente orientata agli articoli 2, 42 e 44 della Costituzione: tale complesso normativo ancora infatti la proprietà al principio solidaristico e alla citata funzione sociale.

Nel nostro ordinamento, tuttavia, lo statuto proprietario dei beni è gravato da due importanti lacune: la prima è rappresentata da un'obsolescenza codicistica, avendo il codice civile del '42 (agli articoli 822 e ss.) classificato i beni pubblici appartenenti al demanio ovvero al patrimonio indisponibile dello Stato sulla scorta di un discrimine, orientato alla titolarità soggettiva ovvero alla destinazione pubblica, che deve ritenersi formalistico; l'altra consiste invece nella prolungata assenza, nel contesto costituzionale, del concetto giuridico di “ambiente” (è noto, infatti, che il termine ha fatto ingresso nella Carta costituzionale solo con la legge cost. del 18 ottobre del 2001, n. 3). Al riguardo, l'A. argomenta che “tra i beni comuni e quelli ambientali v'è un rapporto che non è di mera identificazione, ma di specialità concettuale e speculativa” (cit. p. 30). In altri termini, “i beni ambientali sono beni comuni, ma non tutti i beni comuni sono beni ambientali”: questa prospettiva del rapporto di specialità “permette di rileggere gli attuali studi sui beni comuni come la prosecuzione – benché su un piano più generale – di quelli condotti nella seconda metà del Novecento sull'ambiente come bene giuridico” (cit. p. 30).

La capacità degli ordinamenti di attuare contromisure normative adeguate alle odierne criticità ambientali sarà prova non solo del primato del diritto pubblico sul diritto privato, ma anche – e soprattutto – “della scienza giuridica su quella economica” (cit. p. 39), ovvero della capacità del diritto di orientare l'economia. Finora, tale riscontro ordinamentale si è avuto solo in parte: l'A. descrive efficacemente il momento attuale del dibattito giuridico nazionale intorno ai beni comuni, sintetizzabile nelle “più autorevoli definizioni sin qui elaborate dalla nostra scienza giuridica, ossia quella predisposta dalla Commissione ministeriale presieduta dal prof. Rodotà e quella proposta e sperimentata dall'associazione Labsus (Laboratorio per la sussidiarietà)” (cit. p. 44). Le direttrici fondamentali del discorso giuridico sul diritto di proprietà e sullo statuto dei beni hanno in sé, da un lato, una vocazione alla codificazione, e dall'altro il superamento dell'attuale vuoto normativo attraverso la diretta applicazione del principio costituzionale di sussidiarietà di cui all'art. 118, comma 4, Cost.; a parere dell'A., “la differenza tra le due ricostruzioni è palese, perché la prima conferma il respiro globale e quasi costituzionale

della categoria, volendo incidere (quantomeno) sul contenuto intrinseco del diritto di proprietà”, mentre “la seconda è più pragmatica, mirando al più limitato e, perciò, più facilmente attuabile obiettivo di attivare un modello di gestione partecipativa dei beni” (cit. p. 45).

Il legame tra beni comuni e beni ambientali era confermato dalla prospettiva del d.d.l. Rodotà n. 2031 del 2010, atteso che nel novero della categoria ivi elaborata erano inclusi pressoché esclusivamente beni ambientali: in tal senso, la disciplina dei beni comuni deve essere necessariamente orientata dal diritto dell’ambiente e dai suoi principi; tra questi ultimi, l’A. sottolinea che lo sviluppo sostenibile costituisce un prisma fondamentale: “se si accetta l’idea che il diritto dell’ambiente davvero si sia trasformato o si stia trasformando in un più generale diritto dello sviluppo sostenibile, dal momento che il diritto dell’ambiente è il diritto che salvaguarda i beni ambientali, e poiché i beni ambientali a propria volta sono beni comuni, allora è possibile ritenere che i beni comuni sono risorse funzionali alla realizzazione dello sviluppo sostenibile” (cit. p. 53).

Il modello della partecipazione attiva dei cittadini attraverso l’applicazione del principio costituzionale di sussidiarietà è, in particolare, coerente con il governo multilivello che caratterizza il processo di “globalizzazione del diritto pubblico e, perciò, delle regole volte ad assicurare la sostenibilità sociale dell’economia e l’effettività dei diritti umani” (cit. p. 71).

Con il secondo capitolo, l’A. analizza il percorso della progressiva giuridicizzazione della categoria dei beni comuni, necessario poiché quest’ultima “non può essere confinata in una dimensione *pre* o *meta* giuridica, ossia politica, ma ha senso solo se venga usata in senso giuridico, ossia per attuare forme tipiche di tutela giurisdizionale e amministrativa dei beni che ne presentano i caratteri distintivi” (cit. p. 81); questa attrazione della categoria nell’orbita del diritto ha ricevuto forte impulso dalla recente legislazione ambientale, nazionale e sovranazionale, e ha visto la possibilità di un approdo normativo con il citato d.d.l. Rodotà n. 2031 del 2010, il quale ha proposto sì una definizione dei beni comuni ma senza stabilirne alcuna disciplina o statuto. Ciò verso cui è necessario orientare il discorso giuridico è invece proprio l’individuazione di una disciplina applicabile ai beni, pubblici e privati, che si definiscono comuni in quanto caratterizzati al contempo dalla scarsità, qualitativa o quantitativa, e dal collegamento funzionale alla tutela dei diritti fondamentali. Presupposto di tale ricerca è che “laddove non ci sono conflitti non sorge alcuna necessità di tutela e, perciò, non ci sono beni in senso giuridico”, mentre “il conflitto (e per esso il processo volto a risolverlo) concorre a qualificare il bene e la sua disciplina” (cit. p. 91).

Al momento, è possibile sussumere i beni comuni a categoria giuridica direttamente in via ermeneutica, sulla scorta dei principi e delle norme dell’ordinamento; la definizione

dei requisiti della categoria deve essere propedeutica, come detto, soprattutto all'individuazione di una disciplina: in particolare, “la funzionalizzazione di beni comuni alla tutela dei diritti fondamentali ha il merito di radicare in una dimensione essenzialmente costituzionale il sistema di tutela offerta a questi beni” e, in tal senso, la copertura normativa della categoria diverrebbe “espressione di funzioni costituzionalmente necessarie” (cit. p. 101). Tale collegamento funzionale non è però condizione sufficiente ai fini dell'inquadramento nella categoria disciplinare dei beni comuni: è necessario che esista, per questi, una *dimensione tragica*.

Nel corso del capitolo l'A. chiarisce come la stessa Costituzione, nel disciplinare le proprietà pubblica e privata, orienti le stesse: non a caso, la recente dottrina ha identificato il *discrimen* tra queste “nel diverso peso attribuito a libertà e doverosità, a diritti e funzioni” (cit. p. 125). Invero, la funzionalità dei beni comuni a tutelare interessi e diritti della collettività incentiva, e quindi incrementa, gli strumenti di partecipazione alle decisioni amministrative, rappresentando un catalizzatore per l'attuazione della c.d. democrazia ambientale: peraltro, “l'attribuzione della sovranità al popolo anziché allo Stato non è una circostanza di poco conto, perché fa di quel soggetto collettivo non più solo il destinatario delle determinazioni assunte dagli organi istituzionali, ma un soggetto che può e deve concorrere alla posizione e all'attuazione dell'ordinamento” (cit. p. 127).

Ripercorse le ragioni del dibattito giuridico sui beni comuni e la piena coerenza di tale categoria con l'ordito costituzionale, nel terzo capitolo l'A. realizza una coerente sintesi prospettica: è necessario, attraverso gli strumenti proposti nel corso della trattazione, superare le apparenti difficoltà definitorie addensatesi negli orientamenti dottrinali e giurisprudenziali ed elaborare una disciplina giuridica dei beni comuni, perché questi non costituiscono “categoria che aspiri a sostituirsi alle altre che già regolano i beni”, bensì che “assume carattere generale ed è destinata a sovrastarle per conformarle” (cit. p. 145); è, questo, un approdo che appare risolutivo per il dibattito in corso: l'idoneità teleologica dei beni comuni a realizzare il principio-obiettivo ordinamentale dello sviluppo sostenibile rappresenta un fondamento che convalida giuridicamente la categoria.

La costruzione di uno statuto generale dei beni comuni in quanto risorse dello sviluppo sostenibile ha, peraltro, necessariamente a che fare con una rinnovazione degli istituti della partecipazione procedimentale e processuale, e ciò pone il tema della legittimazione: in particolare, il necessario “processo di dematerializzazione dei criteri selettivi della legittimazione” prospettato dall'A. permette di muovere oltre la “localizzazione dell'individuo rispetto al bene”; ai fini dell'individuazione di tali criteri, infatti, “deve rilevare se la persona in questione sia o meno parte della comunità che traendo utilità dal bene ne ha la responsabilità della custodia” (cit. p. 157) nella prospettiva dello sviluppo sostenibile e dell'equità intergenerazionale. L'attuazione dello

sviluppo sostenibile attraverso i beni comuni implica quindi necessariamente una disciplina relazionale, che riconosca il rapporto dei cittadini rispetto sia ai beni, sia alle comunità di riferimento.

Questi obiettivi sono efficacemente perseguibili con la disciplina partecipativa dei beni ambientali, poiché tale categoria si presta alla valorizzazione conservativa: la conservazione e la valorizzazione sono, infatti, “parte di un binomio nel quale la conservazione assume un peso prevalente in quanto presupposto logico e materiale della valorizzazione” (cit. p. 169). L’A. argomenta quindi che il riconoscimento di un bene come comune – dalla legge o dalla giurisprudenza – farebbe sorgere “a carico dell’ordinamento obblighi di protezione conservativa che potranno essere variamente modulabili nell’ottica della valorizzazione sostenibile” (cit. p. 171)

In conclusione, l’opera offre un’analisi di grande interesse che individua nel principio-obiettivo dello sviluppo sostenibile lo strumento interpretativo per la costruzione, pur in assenza di una definizione normativa della categoria, di un “diritto dei beni comuni come diritto dei limiti necessari” (cit. p. 173).

Arianna Gravina Tonna