

RIVISTA QUADRIMESTRALE
DI
DIRITTO DELL'AMBIENTE

NUMERO 3 - 2022

ROBERTO LOUVIN

La funzione ambientale dei domini collettivi



ISSN 2239-964X

ROBERTO LOUVIN*

La funzione ambientale dei domini collettivi

SOMMARIO: 1. *La rivalutazione da parte del diritto dell'ambiente della proprietà collettiva.* – 2. *I domini collettivi, solo reliquie?* – 3. *La lunga via verso la funzionalizzazione ambientale della proprietà collettiva.* – 4. *Dall'anacronismo all'avanguardia.* – 5. *Una svolta decisiva: la l. n. 168 del 2017.* – 6. *Il sigillo della riforma costituzionale del 2022.* – 7. *Primi effetti della nuova visione sulla legislazione regionale.*

1. La rivalutazione da parte del diritto dell'ambiente della proprietà collettiva

La natura e i limiti della proprietà possono orientare i diritti dominicali verso scopi particolari, favorendone alcuni e impendendo che altri siano perseguiti. Il regime proprietario esercita infatti un'influenza rilevante anche sulla protezione ambientale di un determinato territorio, se l'esercizio delle facoltà riconosciute al proprietario dei beni immobili è condizionato dall'assolvimento di determinate funzioni.

Il carattere assolutamente discrezionale del diritto di proprietà, innalzato al suo massimo livello dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 – «*La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité*» – ha lasciato il posto negli ordinamenti continentali, ad approcci più sensibili a finalità diverse dal mero capriccio individuale e dalla logica dell'accumulazione, a partire dal fondamentale art. 153 della Costituzione di Weimar che, nel dare garanzia costituzionale alla proprietà, ha stabilito che il suo contenuto e i suoi limiti sono fissati dalla legge e, soprattutto, che «La proprietà obbliga. Il suo uso, oltre che al privato, deve essere rivolto al bene comune».

Questa funzionalizzazione della proprietà si è talvolta espressa a livello costituzionale, talaltra attraverso norme di rango legislativo, mentre in tempi più remoti poteva anche essere prescritta da norme statutarie molto risalenti

* Professore Associato di diritto pubblico comparato presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Trieste. E-mail: rlouvin@units.it

regolatrici dell'utilizzo dei beni collettivi. In questo senso, lo studio della proprietà collettiva riserva notevoli sorprese, anche alla luce della sua progressiva riemersione avvenuta negli ultimi decenni.

Pur nel coesistere di concezioni non uniformi del "comune", declinabili secondo diverse filosofie e con approcci che rispondono a logiche diverse¹, rimarchiamo come la storia recente dei domini collettivi abbia oscillato fra le categorie del diritto pubblico e di quello privato. Tuttavia, le esigenze ambientali e sociali dell'epoca che viviamo esprimono oggi con inconsueta intensità la necessità che le attività agricole, silvicole e pastorali siano condotte nel rispetto dei valori ambientali².

Da qui l'importanza di indagare sui presidi giuridici che rendono (e mantengono) i domini condivisi funzionali alla preservazione dei nostri ecosistemi, anche perché molte di queste realtà – si pensi per tutte alle Regole del Cadore e dell'Ampezzano – sono collocate in contesti di elevatissimo pregio ambientale e paesaggistico³.

2. I domini collettivi, solo reliquie?

Le proprietà collettive sono connotate dalla dottrina alla fine dell'Ottocento con la nefasta etichetta di "reliquie", benché il giurista che aveva utilizzato per primo questo appellativo, il civilista di Trieste Giacomo Venezian, avesse inteso dare di esse una lettura innovativa proprio proponendo la valorizzazione economica e giuridica della proprietà collettiva in Italia⁴.

La teorica dei beni comuni e la moderna visione alternativa del "comune"⁵ investono nel mondo rurale non solo i domini collettivi

¹ Cfr. S. CHIGNOLA (a cura di), *Il diritto del comune. Crisi della sovranità, proprietà e nuovi poteri costituenti*, Verona, 2012. Per una lettura più marcatamente ideologica del 'comune': M. HARDT-A. NEGRI, *Comune. Oltre il pubblico e il privato*, Milano, 2010.

² La possibilità che beni privati possano esprimere valenze ambientali sembra esclusa, per ragioni di natura dogmatica, da A. GAMBARO, *Note in tema di beni comuni*, in *Aedon*, giugno 2013, p. 2., secondo cui «connotare una risorsa come ambientalmente rilevante significa metterne in rilievo gli effetti esterni rispetto alla proprietà individuale». Effetti esterni che però, riteniamo, sono spesso comunque oggettivamente presenti e stabilmente collegati con l'assetto proprietario.

³ A. DANI, *Il concetto giuridico di "beni comuni" tra passato e presente*, in *Historia et ius*, 6, 2014, p. 27.

⁴ G. VENEZIAN, *Reliquie della proprietà collettiva in Italia*, in G. VENEZIAN, *Opere giuridiche*, II, Roma, 1920, pp. 3-32.

⁵ Ci si riferisce in particolare alla teorizzazione militante di giuristi come Stefano Rodotà, Ugo Mattei e Alberto Lucarelli che hanno criticato la proprietà individuale come generatrice di

propriamente detti, ma anche i diritti collettivi d'uso pubblico e di uso civico che sono stati oggetto, come ha osservato giustamente Vincenzo Cerulli Irelli, di una storia polemica e particolarmente controversa⁶.

Il contributo erudito di Paolo Grossi ha aperto gli occhi ai giuristi delle nuove generazioni su questo «altro modo di possedere»⁷, aprendo una breccia tra il monolite della proprietà privata borghese ottocentesca e il blocco della trionfante proprietà pubblica novecentesca, aiutando così la dottrina, e attraverso di essa la legislazione, a rilanciare un diverso modo di intendere la proprietà fondiaria⁸.

La questione della proprietà collettiva non ha però solo risvolti giuridici in quanto risponde anche a precise scelte di carattere economico⁹, a riflessi di carattere psicologico¹⁰, ad uno specifico immaginario istituzionale¹¹, oltre che alla volontà di preservare o demolire un determinato ordine sociale, poiché si tratta di beni collettivi che appartengono a comunità di abitanti che ne godono collettivamente¹².

Questo tipo di proprietà ha resistito a feroci attacchi legislativi tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento, culminati in una legge di 'liquidazione' nel 1927, dettata dal chiaro intento di dissolvere le residue forme di dominio collettivo ancora presenti sul territorio nazionale¹³.

ingiustizia e sviluppato l'audace progetto di inserire i beni comuni nel Codice Civile: U. MATTEI-E. REVIGLIO-S. RODOTÀ, *I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del codice civile*, Roma, 2010.

⁶ V. CERULLI IRELLI, *Diritto pubblico della 'proprietà' e dei 'beni'*, Torino, 2022, pp. 49-101.

⁷ P. GROSSI, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, 1997.

⁸ R. LOUVIN, *Les expériences italiennes en matière de communs*, in *Revue Juridique de l'Environnement*, numero speciale, 2022, pp. 193-194.

⁹ M. FRANZINI, *I "tanti" beni comuni e le loro variegate conseguenze economiche*, in *Tempo di beni comuni*, Annali 2010-2012, Roma, 2013, pp. 203 ss.

¹⁰ Come ha ricordato recentemente in questa rivista M. CAFAGNO, *Beni comuni, norme, comportamenti*, in *RQDA*, 2, 2022, sottolineando tra l'altro l'importanza di capire, nei differenti contesti di vita, le variabili composizioni della "avidità". Il tema è affrontato ancora più approfonditamente da L. STEG-A.E. VAN DER BERG-J.I.M. DE GROOT, *Manuale di psicologia ambientale e dei comportamenti ecologici*, Milano, 2013.

¹¹ Così G. MICCIARELLI, *Le teorie dei beni comuni al banco di prova del diritto. La soglia di un nuovo immaginario istituzionale*, in *Politica & Società*, 1, 2014, pp. 123-142.

¹² Cass. Sez. Un., 18 febbraio 2011, n. 3937 (c.d. sentenza "valli di pesca" della laguna veneziana): S. LIETO, *"Beni comuni", diritti fondamentali e stato sociale. La Corte di Cassazione oltre la prospettiva della proprietà codicistica*, in *Politica del diritto*, 2011, pp. 331 e ss.

¹³ l. 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordino degli usi civici nel Regno d'Italia.

Nel sostanziale silenzio della Costituzione repubblicana, che non esprime un esplicito riconoscimento per la proprietà comune guardando piuttosto al superamento del radicato latifondismo nelle regioni meridionali e al riordino del sistema produttivo in agricoltura¹⁴, l'antico orientamento ostile alla proprietà fondiaria collettiva ha continuato a esercitare un'influenza negativa nei decenni successivi, malgrado la devoluzione di importanti competenze normative alle regioni a partire dagli anni Settanta.

Dopo un lungo e faticoso percorso, solo le recenti svolte legislative e costituzionali hanno delineato uno scenario totalmente nuovo e sicuramente meritevole della massima attenzione.

3. *La lunga via verso la funzionalizzazione ambientale della proprietà collettiva*

L'ordinamento repubblicano ha preso tardi coscienza della funzione ecologica che potevano svolgere i beni comuni rurali e lo ha fatto, inizialmente, solo su due versanti particolari del diritto dell'ambiente: le norme sulla tutela paesaggistica e le leggi sulla montagna.

La Legge Galasso, nell'espandere la lista delle aree sottoposte a vincolo paesaggistico ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497, ha disposto nel 1985 l'inserimento tra esse anche delle «aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici»¹⁵. I domini collettivi, allora ancora identificati con il termine arcaico di 'università agrarie', sono così diventati *ope legis*, in un'epoca in cui non era ancora emersa con chiarezza la categoria giuridica unitaria dell'ambiente, beni vincolati e protetti per il loro solo pregio paesaggistico.

Pochi anni dopo, anche la terza legge sulla montagna si fermava al solo al generico riconoscimento di un «alto valore culturale, economico e sociale delle comunità agro-silvo-pastorali»¹⁶; da essa emergeva comunque con chiarezza il messaggio secondo cui le regioni avrebbero dovuto provvedere al riordino della disciplina delle organizzazioni montane al fine «di valorizzare le

¹⁴ S. RODOTÀ, *Art. 44*, in G. BRANCA (a cura di) *Commentario della Costituzione*, t. 2, artt. 41-44, Bologna, 1981 e M. CARRER, *Un problema di costruzione giuridica: le zone montane di cui all'art. 44, co. 2° Cost.*, in *forumcostituzionale.it*, 4, 2019.

¹⁵ L. 8 agosto 1985, n. 431, art. 1, lett. h).

¹⁶ L. n. 991 del 25 luglio 1952. Sulla successione delle leggi sulla montagna e sui loro effetti: G. MARCHETTI, *L'art. 44, u.c., Cost.: quale valorizzazione delle zone montane?*, in *federalismi.it*, speciale, 5, 2019.

potenzialità dei beni agro-silvo-pastorali in proprietà collettiva indivisibile ed inusucapibile, sia sotto il profilo produttivo, *sia sotto quello della tutela ambientale*»¹⁷.

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio, nella parte relativa ai beni paesaggistici¹⁸, non si è però limitato a ribadire il disposto della Legge Galasso che sottopone a vincolo paesaggistico le aree ricomprese nei domini collettivi e le zone gravate da usi civici, ma ne ha più marcatamente orientato la valorizzazione mediante precise regole di pianificazione paesaggistica¹⁹ e di controllo e gestione²⁰.

La compressione delle facoltà proprietarie fa dunque sì che i proprietari, i possessori o i detentori di aree come queste non solo non possano distruggere questi beni, né introdurvi modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici (e oggi, in senso più lato, ambientali)²¹, ma anche che le autorizzazioni paesaggistiche rilasciate siano impugnabili dalle associazioni portatrici di interessi diffusi in materia di ambiente e danno ambientale e da qualsiasi altro soggetto pubblico o privato che ne abbia interesse²².

La recente particolare attenzione per la valenza ecologica dell'assetto proprietario collettivo è stata accompagnata da un deciso risveglio dottrinale²³ che assume, in controtendenza rispetto alle politiche di ispirazione neoliberista e alle loro pulsioni privatizzatrici, un rinnovato favore per la proprietà collettiva: una posizione che si contrappone alla concezione ottocentesca della proprietà come «*droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements*», come pretendeva il Codice Napoleone²⁴.

Questi studi riconoscono che, a partire dalle radici del diritto romano e dalle contaminazioni barbariche, attraverso il pluralismo giuridico medioevale

¹⁷ L. 97/1994, art. 3, c. 1.

¹⁸ D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio, artt. 143-145. Si noti che il piano paesaggistico può individuare anche «linee-guida prioritarie per progetti di conservazione, recupero, riqualificazione, valorizzazione e gestione di aree regionali, indicandone gli strumenti di attuazione, comprese le misure incentivanti» (art. 143, c. 8).

¹⁹ *Ivi*, artt. 143-145.

²⁰ *Ivi*, artt. 146-155.

²¹ *Ivi*, art. 146, c. 1.

²² *Ivi*, art. 146, c. 12.

²³ Per una visione a 360 gradi di questo *revival* degli studi sul tema dei *commons*: J. ROCHFELD-M. CORNU-F. ORSI, *Dictionnaire des biens communs*, Paris, 2021.

²⁴ *Code Civil* (1804), art. 544.

fino ai giorni nostri, la proprietà non è scindibile dalla nozione di comunità e che le cose sono radicate nel comune. In questo nuovo orientamento va ravvisato un tentativo di una risposta complessiva alle molteplici crisi dei tempi moderni in una visione di rifondazione dei valori democratici²⁵, superando le crisi ideologiche ed economiche degli ultimi decenni²⁶.

4. *Dall'anacronismo all'avanguardia*

La nozione di “patrimonio comune”, spesso invocata per definire l'ambiente, non deve essere circoscritta in una logica stretta di “Stato custode”: per svolgere fino in fondo una funzione di *stewardship*, è ormai evidente che la sovranità statale ha le armi spuntate, condizionata com'è da continue emergenze che fanno ogni volta accantonare le priorità ecologiche a fronte di sempre nuove emergenze economiche, pandemiche o belliche.

Il concetto giuridico di “patrimonio comune” spinge invece a rinnovare i modelli di *governance* ambientale proprio partendo dalla dimensione collettiva storica e naturale che ha consentito una gestione sostenibile per secoli, nella sostanziale adesione alle costanti intelligentemente messe in luce da Elinor Ostrom attraverso il suo pluridecennale lavoro di ricerca sui *commons*²⁷, in una ricerca che ha messo ottimamente in luce i benefici dell'assunzione, in maniera naturale e consuetudinaria, degli obblighi comuni di equità intra e intergenerazionale, di partecipazione, di trasparenza e di responsabilità ambientale.

Pur riconoscendo il declino, avvenuto nel corso dell'ultimo secolo su scala europea, di molta parte delle proprietà collettive, è necessario mettere in risalto la loro capacità di resilienza e le loro potenzialità ancora inesprese nella direzione della tutela dell'ambiente. Si deve, per favorirne il rilancio, operare un rapido riallineamento giuridico alla fondamentale funzione economica e sociale

²⁵ Con uno spirito “militante” che troviamo ben illustrato negli scritti di A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni*, Bari, 2012; M.R. MARELLA, *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Roma, 2012 e S. CHIGNOLA (a cura di), *Il diritto del comune. Crisi della sovranità, proprietà e nuovi poteri costituenti*, Verona, 2012.

²⁶ A. QUARTA-M. SPANÒ (dir.), *Rispondere alla crisi. Comune, cooperazione sociale e diritto*, Verona, Ombre corte, 2017 e M. BOMBARDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Trento, 2016.

²⁷ E. OSTROM, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Actions*, Cambridge (UK), 1990.

di questa proprietà comune, facendo fronte in termini strutturali alle incombenti sfide ambientali e climatiche. Guardando oltre la pura riscrittura delle regole fondamentali di queste istituzioni sociali, bisogna ora che l'intero ordinamento sostenga la ricerca di un nuovo paradigma proprietario risolutamente votato alla conservazione dell'ambiente.

Rispetto alla soluzione di alcuni problemi territoriali e ambientali cruciali, i beni collettivi fondiari presentano ancora, su scala europea, indubbie potenzialità²⁸. Non si tratta solo di conservare romantici retaggi del passato, ma di riconoscere che esiste uno stato particolare della proprietà la cui ragion d'essere trascende l'utilità diretta ed immediata delle persone che la detengono. Molti beni, e *in primis* le terre agrarie e i boschi, devono essere considerati proprio secondo questa prospettiva per sottrarli a una logica sterilmente esclusiva e a processi esasperatamente estrattivi, facendoli approdare ad una dimensione di più benefica condivisione generale.

Accanto alle soluzioni che propugnano una riduzione globale dei consumi²⁹ e alle spinte di innovazione tecnologica per ridurre l'impatto della specie umana sul clima, non può mancare un indirizzo regolativo fermo e forte per un utilizzo saggio e condiviso della proprietà fondiaria in una Terra che ci appare ogni giorno più piccola.

La morsa della proprietà pubblica e la sua prevalenza sulla proprietà collettiva si è fatta pesantemente sentire, oltre che in Italia, anche in paesi come la Francia, determinando una crisi generalizzata dei beni collettivi e dei 'mondi comuni' che intorno ad essi erano stati costruiti nei secoli³⁰. La crescente attenzione scientifica che si manifesta oggi intorno alle mutazioni organiche e funzionali di queste strutture socio-economiche comuni mette a nudo le ferite che il diritto civile e il diritto amministrativo hanno inferto sul corpo vivo della proprietà collettiva e richiama a politiche e riforme coraggiose.

È dunque l'imperiosa necessità di soddisfare bisogni collettivi di natura ambientale e climatica a scuotere oggi dall'indifferenza verso questo declino e a spingere per una rinascita di gestioni rurali e forestali in forma comune. E non

²⁸ Come dimostra l'ampia ed approfondita ricerca sviluppata da J.F. JOYE (a cura di), *Les "communaux" au XXI^e siècle. Une propriété collective entre histoire et modernité*, Chambéry, 2021.

²⁹ A partire dal celebre Rapporto di D.H. MEADOWS ET AL., *The Limits to Growth; A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, New York, 1972.

³⁰ Si veda al riguardo l'intero numero speciale della *Revue Juridique de l'Environnement* del 2022.

deve apparirci troppo lontano da questo tema anche l'impegno solennemente contenuto nell'Accordo di Parigi del 2015 sul clima che promuove la collaborazione e il coinvolgimento di una pluralità di attori nella direzione di una limitazione del riscaldamento globale quando le Parti riconoscono che «l'azione di adattamento deve basarsi su un'impostazione ... che tenga conto dei gruppi, comunità ed ecosistemi vulnerabili, e che sia basata e ispirata ... dalle conoscenze tradizionali, dalle culture delle popolazioni indigene e dalle culture locali»³¹. Non si allude solo a qualche sperduta tribù amazzonica, ma anche agli assetti tradizionali della proprietà fondiaria collettiva nel nostro vecchio continente e all'ancestrale *know-how* delle sue popolazioni rurali nella gestione delle terre comuni.

5. Una svolta decisiva: la l. n. 158/2015

È in questo mutato contesto culturale che ha visto la luce, finalmente, la fondamentale riforma avvenuta nel 2017, con la legge n. 168, e che il legislatore nazionale ha cambiato radicalmente il proprio orientamento³². Si sono aperte, con questa legge, prospettive incoraggianti per la rinascita della proprietà fondiaria collettiva, uscendo dalla logica puramente derogatoria in cui era confinata, ed è stato formulato un nuovo assetto generale valido per tutte le proprietà collettive tradizionali.

Le norme della l. 168/2017 sono costituzionalmente ispirate ad una lettura più attenta degli articoli 2, 9, 42, secondo comma, e 43 della Carta fondamentale e riconoscono i domini collettivi, comunque denominati, come ordinamenti giuridici primari delle comunità originarie, con personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria, soggetti alla Costituzione, dotati di capacità di auto-normazione e di gestione del patrimonio naturale, economico e culturale, che fa capo alla base territoriale della proprietà collettiva, considerata come comproprietà inter-generazionale. Si tratta a tutti

³¹ Accordo di Parigi, art. 7, c. 5.

³² Tra i primi commenti articolati su questa legge: G. PAGLIARI, "Prime note" sulla l. 20 novembre 2017, n. 168, in *Il diritto dell'economia*, 1, 2019, pp. 11-41. L'autore è stato, in veste di senatore, primo firmatario della proposta di legge. Su questa svolta normativa si veda oggi anche P. NERVI-E. CALICETI-M. IOB, *Beni e domini collettivi*, Key editore, 2019.

gli effetti dell'istituzionalizzazione di un vero e proprio *tertium genus* fra la proprietà privata e quella pubblica³³.

Queste nuove regole generali valgono per tutte le proprietà collettive esistenti e devono essere rispettate dalle regioni nelle rispettive legislazioni³⁴. Il legislatore ha dunque definito un nuovo regime giuridico per i domini collettivi, conferendo loro un carattere di inalienabilità, indivisibilità ed uso esclusivo e perpetuo per l'agricoltura, la silvicoltura e la pastorizia. Queste proprietà, che non possono essere in alcun modo soggette ad usucapione, sono ora asservite perpetuamente a funzioni ecologiche in quanto «componenti stabili del sistema ambientale»³⁵, «strutture eco-paesistiche del paesaggio agro-silvo-pastorale nazionale»³⁶.

Tutte le regioni avrebbero dovuto rivedere le loro norme a questo riguardo entro un anno dall'entrata in vigore della legge 168/2017³⁷, ma solo una regione, al momento, ha aderito convintamente ai principi ispiratori di questo nuovo regime giuridico dei beni collettivi.

6. Il sigillo della riforma costituzionale del 2022

La consacrazione definitiva della funzione ambientale della proprietà collettiva è avvenuta per effetto congiunto dei due articoli costituzionali recentemente modificati dalla riforma del 2022³⁸.

³³ R. VOLANTE, *Un terzo ordinamento civile della proprietà. La l. 20 novembre 2017, n. 168 in materia di domini collettivi*, in *Nuove leggi civili commentate*, 5, 2018, pp. 1067-1115; M.A. LORIZIO, *I domini collettivi e la legge n. 168/2017*, in *Diritto agroalimentare*, 2, 2019, pp. 239-257 e E. BUOSO, *La disciplina dei terreni gravati da usi civici e delle terre collettive tra paesaggio e ordinamento civile*, in *Le Regioni*, 5-6, 2018, pp. 1074-1101.

³⁴ Si vedano al riguardo le notazioni di F. POLITI, *Riflessioni sulle novità della legge n. 168 del 2017 nella prospettiva del diritto costituzionale. Cosa resta delle competenze regionali?*, in F. MARINELLI-F. POLITI (a cura di), *Domini collettivi ed usi civici. Riflessioni sulla legge n. 168 del 2017*, Pisa, 2019, pp. 23-56.

³⁵ L. 20 novembre 2017, n. 168, art. 2, c. 1, lett. c).

³⁶ *Ivi*, lett. e).

³⁷ La riforma in discorso ha operato un sostanziale ridimensionamento delle competenze regionali, in quanto non si è solo limitata a stabilire il rilievo costituzionale degli enti esponenziali dei domini collettivi, ma ha di fatto ridimensionato il ruolo di amministrazione e controllo delle stesse regioni, ruolo che era stato attribuito loro dal d.p.r. 616 del 1977: F. MARINELLI, *La cultura dei domini collettivi e la riforma degli usi civici*, in *CNPAF*, 3, 2019, p. 6.

³⁸ L. cost. 11 febbraio 2022, n. 1, di modifica degli artt. 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente.

L'art. 9, con l'aggiunta del nuovo terzo comma che inserisce tra i principi fondamentali della Repubblica «la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni», conferisce un valore rafforzato alla proprietà collettiva proprio in quanto «comproprietà inter-generazionale»³⁹. Già gli estensori della legge 168/2017 avevano d'altra parte sottolineato la rilevanza dei domini collettivi come formazioni sociali espressive della personalità umana e la loro utilità nella tutela del paesaggio grazie all'attività di gestione dei demani civici.

Questo richiamo ha trovato sostegno nel collegamento funzionale tra i beni e i diritti collettivi e la tutela dell'ambiente operato dalla Corte costituzionale⁴⁰ che ha messo in luce la «sovrapposizione fra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente [che] si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di “una integrazione tra uomo e ambiente naturale”»⁴¹.

La stessa Consulta ha d'altro canto ricondotto da tempo anche la disciplina degli usi civici alla tutela del paesaggio, dell'ambiente e dell'ecosistema, sottolineando come «la rilevanza del legame fra la gestione degli usi civici e il valore primario della tutela ambientale nel corso del tempo si sia progressivamente intensificata e sia attualmente percepita come fonte di competenze inderogabili al livello istituzionale centrale»⁴².

A questo disegno, che ha preso progressivamente forma, si aggiunge l'ulteriore tassello dell'art. 41 della Costituzione, in materia di esercizio dell'iniziativa economica, che fissa il vincolo per cui essa non può svolgersi «in modo da recare danno alla salute e all'ambiente» per cui essa deve orientarsi,

³⁹ Come la definisce la l. 168/2017, all'art. 1, c. 1 lett. c).

⁴⁰ Corte Cost., sent. n. 210 del 2014. Sul percorso accidentato che ha portato a questa conclusione: M. NICOLINI, *Le qualitates dei domini collettivi alla prova del processo costituzionale*, in *Il diritto dell'agricoltura*, 3, 2018, pp. 519-535.

⁴¹ Corte cost., sent. n. 46 del 1995. Secondo quanto rilevato più tardi dalla stessa Corte proprio riguardo al regime urbanistico dei terreni di uso civico, «Si è andato in tal modo delineando un forte collegamento funzionale con la tutela dell'ambiente e con la pianificazione paesistica e territoriale, cosicché allo stato coesistono due ambiti di competenza, quella esclusiva dello Stato in materia ambientale e paesaggistica e quella regionale in tema di pianificazione del territorio»: sent. n. 113 del 2018.

⁴² A. SIMONATI, *Gli usi civici nelle regioni a statuto speciale, fra tutela delle autonomie e salvaguardia dell'interesse nazionale*, in *Le Regioni*, 2, 2015, p. 424.

oltre che ai già previsti fini sociali, in modo da poter essere indirizzata e coordinata «a fini ambientali».

Esito di un lungo percorso, ancora costituzionalmente antropocentrico ma che ha comunque condotto almeno ad una visione ecologicamente più coerente nel nome della «centralità assoluta» della tutela ambientale⁴³, la riscrittura di questi due articoli offre ora una base solida per la difesa degli assetti proprietari collettivi, a cui impone una permanente funzionalizzazione a scopo ecologico.

Questa finalizzazione non va però letta soltanto come limite, perché assume anche un significato prospettico da perseguire da parte dell'intero ordinamento. La disposizione per cui spetta alla legge determinare programmi e controlli con indirizzo ambientale vale infatti come orientamento costituzionalmente necessario e «delinea una nuova concezione nella quale all'ambiente stesso è riconosciuta una potenzialità “per lo sviluppo”»⁴⁴.

In dottrina è stato incidentalmente considerato riduttivo il richiamo qui operato a soli fini ambientali come limite e obiettivo dell'iniziativa economica, in quanto l'ordinamento li avrebbe ormai già incorporati da tempo tra i canoni che devono informare le norme in materia di proprietà, sia riguardo ai vincoli relativi alle proprietà inserite nei parchi che in ordine allo sfruttamento del suolo⁴⁵. Ribadire ulteriormente *expressis verbis* nell'art. 41 Cost. l'obbligo di bilanciamento con altri valori costituzionali pare a chi scrive, in verità, non necessario e non si vede nemmeno l'utilità di sminuire in questo modo l'urgenza di porre un deciso limite ecologico all'operato dei legislatori. Sembra, invece, a questo proposito piuttosto collocarsi nella giusta prospettiva chi rimarca la priorità da riconoscere in questo preciso momento storico all'emergenza climatica e ambientale planetaria all'interno dello spazio delle regole e nei luoghi delimitati dal diritto⁴⁶.

⁴³ L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di “nuovi” equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, in *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio. Scritti in onore di Paola Bilancia*, *federalismi.it*, 4, 2022, p. 193.

⁴⁴ G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2021, p. 471. L'autore si rammarica dell'omesso esplicito richiamo allo sviluppo 'sostenibile', considerando limitante il fatto che dello sviluppo sia stata costituzionalizzata soltanto una componente, ovvero quella dell'equità intergenerazionale, lasciando da parte quella intra-generazionale.

⁴⁵ *Id.*, *ivi*, pp. 475-476.

⁴⁶ M. CARDUCCI, *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Aggiornamento, 2021, p. 66.

7. *Primi effetti della nuova visione sulla legislazione regionale*

A cinque anni di distanza dall'entrata in vigore della legge 168 del 2017, la Corte costituzionale continua a ribadire i limiti della competenza legislativa regionale, soprattutto laddove le regioni tentino di prorogare la possibilità di liquidare gli usi civici, di affrancare i fondi e di legittimare occupazioni *sine titulo*, provando ad eludere in questo modo i controlli a tutela del paesaggio e dell'ambiente⁴⁷.

Particolarmente caute su un terreno che avvertono come insidioso, le poche regioni che si sono richiamate finora alla l. 168/2017 lo hanno fatto senza imprimere nuovo slancio ai domini collettivi. Esse si sono limitate a qualche puntualizzazione in merito al trasferimento dei diritti di uso civico in caso di accertata e irreversibile trasformazione⁴⁸, oppure a ribadire semplicemente il regime giuridico di para-demanialità dei beni civici e la permanenza del vincolo paesaggistico⁴⁹. Altrove hanno espresso qualche precisazione per quantificare gli indennizzi da corrispondere in sede di conciliazione stragiudiziale per l'occupazione senza titolo dei beni del demanio civico⁵⁰ o si sono accontentate di conferire ai comuni le funzioni amministrative spettanti alla Regione in materia di legittimazione di occupazioni abusive⁵¹. I principi contenuti nella legge nazionale sembrano essere avvertiti più come limite alla loro normazione che come un'opportunità per il rilancio complessivo delle proprietà collettive.

L'unica evidente eccezione è rappresentata, al momento, dalla legge regionale valdostana del 2022 che contiene disposizioni per le consorterie e le altre forme di proprietà collettiva⁵². È doveroso ricordare però, a questo

⁴⁷ Sent. n. 236 del 2022 che ha dichiarato parzialmente illegittimo costituzionalmente l'art. 1 della l.r. Calabria 28 dicembre 2021, n. 41, recante modifica dell'art. 27 della l.r. 21 agosto 2007, n. 18 (Norme in materia di usi civici).

⁴⁸ L.r. Piemonte, 9 marzo 2023 n. 3, art. 7.

⁴⁹ L.r. Basilicata, 16 giugno 2022, n. 13.

⁵⁰ L.r. Liguria, 15 luglio 2022, n.7.

⁵¹ L.r. Abruzzo, 27 dicembre 2022, n. 47.

⁵² L.r. Valle d'Aosta, n. 19 del 1° agosto 2022, *Dispositions en matière de consorteries et d'autres formes de propriété collective*, approvata in lingua francese. Sul processo partecipato che ha condotto all'approvazione di questa normativa: R. LOUVIN-N.P. ALESSI, *A New Lease of Life for the Aosta Valley's Consorterie*, in *Journal of Alpine Research*, vol. 109, 1, 2021, pp. 1-12.

proposito, che la Regione Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* è detentrica di una particolare potestà normativa primaria in questa materia⁵³.

Abbandonando l'impostazione risalente agli anni Settanta⁵⁴ che faceva delle consorzierie (così sono storicamente denominati i domini collettivi in questa Regione) degli «enti di natura pubblicistica», questa Regione a statuto speciale li ha ora riconfigurati come «enti esponenziali delle collettività interessate e gestori dei loro beni collettivi ... fornite di personalità giuridica di diritto privato, soggette alla Costituzione e dotate di capacità di autonormazione per mezzo dei loro statuti e regolamenti»⁵⁵.

Assume un particolare significato il fatto che questa legge abbia anche riconosciuto alle consorzierie il diritto di essere puntualmente informate riguardo a tutti i procedimenti di carattere pianificatorio, con particolare riguardo alle finalità di governo del territorio, paesaggistiche, ambientali, faunistiche, idriche, energetiche e culturali che riguardino il loro territorio, conferendo loro un pieno diritto di partecipazione al processo di elaborazione e di decisione riguardo agli atti di carattere pianificatorio territoriale, ambientale ed energetico.

In piena sintonia con l'art. 118 della Costituzione e con i principi enunciati dalla Convenzione di Aarhus, è stato anche disposto che la Regione e gli enti locali «favoriscono condizioni per l'accesso delle Consorzierie alla giustizia in materia ambientale»⁵⁶. La via è inoltre aperta nella direzione di un pieno e diretto accesso dei domini collettivi a fondi e programmi europei, statali e regionali, anche attraverso specifiche disposizioni che valorizzino il carattere collettivo e le finalità ambientali e sociali di tali enti, nel quadro di un serio dialogo partenariale⁵⁷.

Questa Regione sembra avere pienamente colto la necessità di rivitalizzare le forme storiche di proprietà collettiva particolarmente diffuse sul suo territorio disponendo, oltretutto, l'affidamento alle stesse, in forma di convenzione, dei compiti amministrativi di registrazione di tutte le Consorzierie come persone giuridiche di diritto privato. La necessità di assicurare una rappresentanza collettiva alle comproprietà rurali ha portato al riconoscimento

⁵³ Statuto speciale, art. 2, lett. o), usi civici, consorzierie, promiscuità per condomini agrari e forestali, ordinamento delle minime proprietà culturali.

⁵⁴ L.r. Valle d'Aosta, n. 14 del 1973.

⁵⁵ L.r. Valle d'Aosta, n. 19 del 2022, art. 2, c. 2.

⁵⁶ *Ivi*, art. 11.

⁵⁷ *Ivi*, art. 14.

di compiti speciali al loro ente esponenziale quale strumento di cooperazione volontaria⁵⁸, operante su base democratica, con funzioni rappresentative, consultive e propositive per interventi di supporto in funzione delle rispettive necessità di carattere tecnico-gestionale o contabile, per le funzioni di analisi e di monitoraggio dei domini collettivi presenti sul territorio.

Un segnale incoraggiante che si spera non rimanga isolato.

⁵⁸ L'associazione *Réseau des consorteries et des biens communs de la Vallée d'Aoste*.

ABSTRACT

Roberto Louvin – *La funzione ambientale dei domini collettivi*

Il saggio indaga sulla funzione ambientale della proprietà collettiva.

Dopo aver ricostruito la storia tormentata dei *commons* tra il 19° e il XX secolo, stretti fra la concezione assoluta della proprietà privata e la progressiva affermazione della proprietà pubblica, sono messe in evidenza le ragioni del *revival* della proprietà collettiva nell'ordinamento italiano.

Analizzando puntualmente la legislazione nazionale, sono individuati i momenti più significativi in cui emergono le potenzialità della proprietà comune nel perseguimento delle finalità ambientali. Vengono quindi esaminati i profili più interessanti della recente legge n. 168 del 2017 sui domini collettivi e il contributo portato dalla riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione.

Nell'ultima parte del saggio sono infine messi in luce i recenti sviluppi della legislazione regionale in materia di domini collettivi e si sottolinea la lentezza nel recepimento a questo livello dei nuovi stimoli provenienti da questo nuovo orientamento legislativo e dottrinale.

PAROLE-CHIAVE: *domini collettivi; ambiente; proprietà; autonomia; regioni.*

Roberto Louvin – *The environmental function of commons*

The environmental function of collective land ownership is becoming increasingly important in property law.

The history of the commons in the 19th and 20th centuries shows how hard it is to keep this special type of property. The evolution of common property has been hampered by the conventional meaning of private property and the rise of public property. Consequently, the reasons for the revival of commons in Italian legal system are highlighted.

Analyzing national regulation, the most relevant moments in which the potential of common property in the pursuit of environmental goals emerges are

also pointed out. Some new aspects of the recent Law n. 168 of 2017 on collective domains and of the reform of Articles 9 and 41 of the Italian Constitution are then thoroughly considered.

The last part of the essay highlights some regional laws concerning the collective domains and stresses their slowness in the reception of the stimuli coming from these new legislative and doctrinal orientation.

KEYWORDS: *commons; environment; property; autonomy; regions.*