



TRANSIZIONE  
ECOLOGICA,  
SOSTENIBILITÀ E  
SFIDE GLOBALI

Fascicolo 1-2025

# Diritto e **Clima**

RIVISTA QUADRIMESTRALE DEL CENTRO DI RICERCA  
“TRANSIZIONE ECOLOGICA, SOSTENIBILITÀ E SFIDE GLOBALI”



Editoriale Scientifica

**Direttore responsabile:** Enzo Di Salvatore

**Vicedirettore:** Salvatore Dettori

**Coordinatore del Comitato di Redazione:** Omar Makimov Pallotta

**Comitato di Direzione:** Angelica Bonfanti, Antonio Giuseppe Chizzoniti, Daniele Coduti, Irene Canfora, Domenico Dalfino, Rosita Del Coco, Salvatore Dettori, Leonardo Di Carlo, Enzo Di Salvatore, Marina Frunzio, Donatella Morana, Mauro Pennasilico, Nicola Pisani, Emanuela Pistoia, Bartosz Rakoczy, Federico Roggero, Francesca Rosa, Elisabetta Rosafio.

**Comitato scientifico:** Mariagrazia Alabrese, Francisco Balaguer Callejòn, Marco Benvenuti, Francesco Saverio Bertolini, Raffaele Bifulco, David Brunelli, Michael Cardwell, Marc Carrillo Lopez, Mauro Catenacci, Marcello Cecchetti, Lorenzo Cuocolo, Michele Della Morte, Marina D'Orsogna, Giovanni Di Cosimo, Giuseppe Franco Ferrari, Spyridon Flogaitis, Pietro Gargiulo, Francesca Romanin Jacur, Luca Loschiavo, Luca Marafioti, Giuseppe Marazzita, Paolo Marchetti, Francesco Martines, Massimiliano Mezzanotte, Alessandro Morelli, Maria Esther Muniz Espada, Angela Musumeci, Leonardo Pastorino, Barbara Pezzini, Andrea Porciello, Elisabetta G. Rosafio, Domenico Russo, Gianluca Sadun Bordoni, Gino Scaccia, Massimo Siclari, Rezarta Tahiraj, Mariachiara Tallacchini, Josephine Van Zeben, Zbigniew Witkowski, Alberto Zito.

**Comitato di Redazione:** Alessandra Alfieri, Alessandro Cardinali, Giuseppe Delle Foglie, Matteo Di Natale, Gabriele Fiorella, Francesco Gallarati, Camilla Gernone, Francesco Giacchi, Jakub Medda, Francesca Morganti, Omar Makimov Pallotta, Giacomo Palombino, Giovanni Provisiero, Federico Valentini.

Tutti gli articoli del fascicolo sono stati sottoposti a referaggio fra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

## SOMMARIO FASCICOLO N. 1

### PRESENTAZIONE

Enzo Di Salvatore, *Perché questa rivista* III

### SAGGI

Daniela Dobre, *Democracia y cambio climático: las potestades del banco central europeo en el paradigma del crecimiento sostenible, a la luz de la jurisprudencia del Bundesverfassungsgericht* 3

Anna Sophia Peuser, *Die Kohärenz von Klimawandelanpassungsvorgaben der Europäischen Union und Deren Erfüllung in Deutschland* 61

Christina Zournatzi, *Il potenziamento delle infrastrutture ferroviarie per una mobilità sostenibile* 99

### ARTICOLI

Francesco Garganese, *Il principio della capacità contributiva e le sue implicazioni in materia di tassazione ambientale* 135

Francesco Martines, *Diritti e tutela dei migranti climatici* 161

Andrea Porciello, *Etica ambientale e ontologia della natura* 191

Rossana Vulcano, *I domini collettivi e la gestione sostenibile delle risorse naturali* 215

## NOTE A SENTENZA

Leandra Abbruzzo, <i>Cambiamento climatico e turismo sostenibile: la Corte costituzionale tra ambiente, competenze regionali e leale collaborazione</i>	247
Giulia Baliva, <i>La Corte di giustizia UE si pronuncia a favore del lupo</i>	269
Giuseppe Naglieri, <i>Downstream emissions e governance dei progetti fossili: evoluzione e limiti delle valutazioni di impatto ambientale dalla giurisprudenza britannica al contenzioso climatico globale</i>	291
Anna Papa, <i>Il clima nelle argomentazioni dei giudici italiani: un primo passo</i>	317
<i>Hanno scritto in questo numero</i>	333

## *Articoli*



Rossana Vulcano

## I DOMINI COLLETTIVI E LA GESTIONE SOSTENIBILE DELLE RISORSE NATURALI

SOMMARIO: 1. L'elemento intergenerazionale dei domini collettivi nella gestione delle risorse naturali. – 2. Le fonti UE e i domini collettivi: la *Nature Restoration Law* e la *Soil Monitoring and Resilience Directive*. – 3. Conclusioni.

### 1. *L'elemento intergenerazionale dei domini collettivi nella gestione delle risorse naturali*

Giacomo Leopardi nelle *Operette morali* scriveva: «una grandissima parte di quello che noi chiamiamo naturale, non è; anzi è piuttosto artificiale: come a dire, i campi lavorati, gli alberi e le altre piante educate e disposte in ordine, i fiumi stretti infra, certi termini e indirizzati a certo corso, e cose simili, non hanno quello stato né quella sembianza che avrebbero naturalmente. In modo che la vista di ogni paese abitato da qualunque generazione di uomini civili, eziandio non considerando le città, e gli altri luoghi dove gli uomini si riducono a stare insieme; è cosa artificata, e diversa molto da quella che sarebbe in natura». Le parole del grande poeta recanatese consentono immediatamente di aprire una riflessione di carattere generale rispetto all'uso delle risorse naturali e alla gestione del territorio che ne deriva, non solo rispetto agli impatti antropici, ma in relazione all'esercizio di diritti dominicali e, soprattutto, su come le molteplici manifestazioni del possesso abbiano favorito lo sviluppo di forme articolate di godimento dei beni.

Nonostante la gran parte degli ordinamenti dell'Europa continentale sia contraddistinta dall'impronta romanistica, la quale ha rafforzato l'idea che le situazioni potestative di tipo assoluto siano riconducibili a un potere unitario (*ius*)<sup>1</sup>, solitamente detenuto dal *pater familias* sulle

<sup>1</sup> A ciò si potrebbe aggiungere che, invero, tale potere trovava numerose articola-

cose (*res Mancipi* e *res nec Mancipi*) e sulle persone (*manus, Mancipium et dominium*), la presenza di un regime proprietario riferibile alla collettività ovvero a un *numerus clausus* può essere rintracciato sin dall'epoca romana, per esempio, nelle categorie delle *res communes omnium* e delle *res publicae in publico uso*<sup>2</sup>.

Nel corso del tempo, l'esperienza giuridica ha assistito alla comparsa di numerose categorie legate alle multiformi realtà locali, spesso frutto non solo di un compromesso tra pubblico e privato, ma soprattutto tra proprietà fondiaria gentilizia e gli usi o apprensioni da parte dei residenti locali. In tal senso, una lettura sul piano storico, di alcuni elementi peculiari dei domini collettivi, riconducibili alle grandi trasformazioni sociale ed economica del Medioevo, aiuta a comprendere le ragioni dello sviluppo di forme di comunitarismo rurale<sup>3</sup>. È in quel periodo, infatti, che sorse la contrapposizione, così come verrà rilevato nel dibattito scientifico, tra l'assoluto individualismo tipico della proprietà e la dimensione reicentrica-comunitaria tipica dei domini collettivi, dove la prima, simbolo del *dominium*, godrà di un *favor* che raggiungerà la massima espressione nelle codificazioni del XIX secolo, mentre i secondi saranno soggetti a numerosi tentativi di estinzione.

Ciononostante, l'evoluzione del concetto di proprietà (privata) favorita anche dall'introduzione da parte del Costituente all'art. 42<sup>4</sup>

zioni. In tal senso, cfr. M. MICELI, L. SOLIDORO, *In tema di proprietà: il modello romano nella tradizione giuridica*, Napoli, 2021: «Con riguardo all'età arcaica (...) a questa antica signoria, però, non corrispondeva un regime giuridico unitario; al contrario, il potere 'sovrano' del pater si articolava in una pluralità di schemi giuridici, tra loro ben diversificati in ragione della natura dell'oggetto».

<sup>2</sup> F. SINI, *Persone e cose: res communes omnium. Prospettive sistematiche tra diritto romano e tradizione romanistica*, in *Diritto@Storia*, n. 7, 2008.

<sup>3</sup> A. DANI, *Il concetto giuridico di "beni comuni" tra passato e presente*, in *Historia et ius rivista di storia giuridica dell'età medievale e moderna*, n. 6, 2014.

<sup>4</sup> F. MACARIO, *Le ragioni di un incontro*, in F. MACARIO, M. N. MILETTI (a cura di), *La funzione sociale nel diritto privato tra XX e XXI secolo. La cultura giuridica. Testi di scienza, teoria e storia del diritto*, Roma, 2017, pp. 1 e ss. «Il monito di cui all'art. 42, 2° comma non era destinato al solo legislatore, di modo che la 'rilettura' in chiave costituzionale dell'istituto dominicale, tradizionalmente considerato uno dei cardini – probabilmente, nella cultura più diffusa, il cardine – del diritto privato consegnato all'autorevolezza e alla solidità del codice civile, non avrebbe potuto essere trascurata

della clausola generale della funzione sociale, ne ha in qualche modo messo in crisi il contenuto avendo proposto una visione solidaristica rispetto all'impronta fortemente individualista che si era affermata poco dopo la Rivoluzione francese consolidandosi nelle codificazioni di stampo liberale dell'Ottocento.

Il carattere assoluto e indiscutibile riconosciuto fino agli anni Trenta del XX secolo in capo alla proprietà, aveva determinato all'interno dell'ordinamento l'idea di eliminare qualsiasi fattispecie proprietaria anomala e alternativa, come accadde, per esempio, con la l. 1766 del 1927 sulla liquidazione degli, allora, usi civici.

Tuttavia, si può riscontrare che già il codice civile del 1942, aveva risentito di un diverso orientamento di una parte della dottrina civilistica diffusasi in quegli anni, la quale evidenziava l'erosione della prospettiva soggettiva del diritto proprietario a fronte della necessità di esigenze produttive in funzione dell'interesse nazionale<sup>5</sup>, consentendo l'individuazione di limiti sia nella definizione generale del con-

dall'interprete, in primo luogo il giudice, purché dotato di quella sensibilità e consapevolezza culturale che permette di operare con i principi e le formulazioni normative del tipo di quella in esame. Non sarebbe stato difficile, del resto, rinvenire – se non altro, ricercare – nella storia del pensiero giuridico civilistico, a partire dalla seconda metà del XIX secolo, i segnali dell'esigenza, manifestata dalla più sensibile dottrina, di superare l'idea – se si preferisce, l'ideologia – di un diritto privato 'neutrale', per così dire, rispetto al contesto socio-economico, quale conseguenza e al tempo stesso, si direbbe, presupposto del mito del soggetto astratto di stampo ottocentesco». A tal riguardo è interessante quanto precisato nella stessa raccolta di Atti da A. JANNARELLI, *Funzione sociale della proprietà e disciplina dei beni*, in F. MACARIO, M. N. MILETTI (a cura di), *op. cit.*, pp. 33-65 «la formula presente nell'art. 42 della costituzione italiana del 1948 se riecheggia testualmente quella utilizzata nel corso del dibattito giuridico politico italiano emerso nell'imminenza della codificazione civile del 1942, culminato nel convegno del 1939 sulla concezione corporativa del diritto di proprietà, si colloca però in una disposizione che riprende, tra le diverse soluzioni praticabili, quella già in prevalenza suggerita proprio dalla dottrina civilistica alla fine degli anni trenta, nel partecipare al dibattito ora ricordato, ovviamente depurata dalla declinazione produttivistica in vista della tutela di interessi nazionali che il regime corporativo intendeva assegnarle».

<sup>5</sup> A. JANNARELLI, *Il dibattito sulla proprietà privata negli anni Trenta del Novecento*, in *Agricoltura, istituzioni, mercati: rivista di diritto agroalimentare e dell'ambiente*, n. 1, 2007, pp. 21-52.

tenuto del diritto di proprietà di cui all'art. 832 c.c.<sup>6</sup>, sia rispetto al divieto di immissioni di cui all'art. 844 c.c.

In particolare, il comma 2 di tale articolo prevede un contemperamento tra le esigenze della produzione e le ragioni della proprietà che ha visto un'interpretazione giurisprudenziale inizialmente attraverso un'azione inibitoria per la tutela del diritto alla salute<sup>7</sup> e poi per quella dell'ambiente.

<sup>6</sup> La disposizione del codice del 1942 si ispira alla disciplina dettata all'art. 544 del Codice napoleonico 1804, la quale definisce il diritto di proprietà come «*La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé per les lois ou par les règlements*». Inizialmente, il contenuto della norma francese era stato riversato nel codice civile italiano del 1865, il quale definiva all'art. 436 la proprietà come «il diritto di godere e disporre delle cose nella maniera più assoluta, purché non se ne faccia un uso vietato dalle leggi e dai regolamenti» poi abrogato dall'attuale codice in vigore.

<sup>7</sup> Cass. civ., sez. un., 9 marzo 1973, n. 1463: «Il potere di fruizione può peraltro assumere la configurazione del diritto soggettivo quando sia collegato alla disponibilità esclusiva di un bene, la cui conservazione, nella sua attuale potenzialità di recare utilità al soggetto, sia inscindibile dalla conservazione delle condizioni ambientali. Ciò si verifica certamente nell'ipotesi di proprietà (o di titolarità di altri diritti che assicurano l'utilizzazione) di beni immobili, i quali traggano dall'ambiente il loro pregio particolare (quanto a produttività, ad amenità od altro). In tal caso il danno all'ambiente determina l'immediata menomazione del patrimonio del singolo». Cass. civ., 25 agosto 2005, n. 17281: «I parametri fissati dalle leggi speciali a tutela dell'ambiente, pur potendo esser considerati come criteri minimali di partenza, al fine di stabilire l'intollerabilità delle emissioni che li eccedano, non sono necessariamente vincolanti per il giudice civile che, nello stabilire la tollerabilità o meno dei relativi effetti nell'ambito privatistico, può anche discostarsene pervenendo al giudizio di intollerabilità delle emissioni quando esse, pur contenute nei limiti suddetti, alla luce di un prudente apprezzamento che consideri la particolarità della situazione concreta e dei criteri fissati dalla norma civilistica risultano intollerabili per i soggetti che le subiscono». Cass. civ., 8 agosto 2010, n. 5564: «La disciplina delle immissioni di cui all'art. 844 c.c., nel prevedere la valutazione, da parte del giudice, del contemperamento delle esigenze della produzione con le ragioni della proprietà, tenendo eventualmente conto della priorità di un determinato uso, deve essere interpretata, tenendo conto che il limite della tutela della salute e dell'ambiente è da considerarsi ormai intrinseco nell'attività di produzione oltre che nei rapporti di vicinato, alla luce di una interpretazione costituzionalmente orientata dei beni protetti dall'art. 844 c.c., dovendo considerarsi prevalente rispetto alle esigenze della produzione il soddisfacimento del diritto ad una normale qualità della vita». Cass. civ., 14 novembre 2024, n. 29393: «L'art. 844 comma 2,

In questo senso, il regime giuridico di indisponibilità dei beni in godimento agli assetti fondiari collettivi dovrebbe consentire l'inclusione di modelli proprietari alternativi legati alla consuetudine<sup>8</sup> poiché in grado di rispondere ad esigenze ambientali e sociali più stringenti.

Ne consegue che la concezione della proprietà, seppur positivizzata, è soggetta, evidentemente, a reinterpretazioni in ragione degli inevitabili mutamenti sociali e di quei fenomeni determinati dagli usi e dalla consuetudine, come del resto venne rilevato, già, da S. Pugliatti: «Qui in sintesi e a suggello del lungo discorso, possiamo dichiarare che la parola proprietà non ha oggi, se mai ha avuto, un significato univoco. Anzi troppe cose essa designa, perché possa essere adoperata con la pretesa di essere facilmente intesi. In ogni caso l'uso di essa, con le cautele e i chiarimenti necessari, anche se si protrarrà ancora nel prossimo futuro, non può ormai mantenere l'illusione che all'unicità del termine corrisponda la reale unità di un saldo e compatto istituto»<sup>9</sup>.

Non è un caso, infatti, che i diritti d'uso e gli usi civici, ricompresi nella definizione attualmente più accreditata di dominio collettivo<sup>10</sup>, costituiscano l'oggetto di studio in numerose branche della scienza

c.c., nella parte in cui rimette alla valutazione del giudice il contemperamento delle esigenze della produzione con le ragioni della proprietà, considerando eventualmente la priorità di un determinato uso, va letto tenendo conto che il limite della tutela della salute è da ritenersi ormai intrinseco nell'attività di produzione, oltre che nei rapporti di vicinato, alla luce di una interpretazione costituzionalmente orientata, sicché deve sempre considerarsi prevalente – rispetto alle esigenze della produzione – la soddisfazione di una normale qualità della vita. Ne deriva l'esclusione, in siffatta evenienza, dell'impiego di qualsiasi criterio di contemperamento di interessi contrastanti e di priorità dell'uso». Cfr. S. PATTI, *La tutela civile dell'ambiente*, Padova, 1979; F.P. TRAISCI, *Le immissioni fra tutela proprietaria e tutela della persona*, Napoli, 1996, p. 304.

<sup>8</sup> La consuetudine nell'ordinamento medioevale aveva, addirittura, assunto valore di fonte costitutiva e, non più, solo, quello di fonte di produzione, poiché in grado di sovvertire l'ordine formale della norma astratta che aveva determinato il sistema binario pubblico/privato. Cfr. F. MARINELLI, *Gli usi civici*, in A. CICU, F. MESSINEO, L. MENGONI (dir.), *Trattato di dir. civ. e comm.*, Milano, 2013, pp. 24-27.

<sup>9</sup> S. PUGLIATTI, *La proprietà e le proprietà*, in *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, 1964, pp. VIII-350.

<sup>10</sup> R. VOLANTE, *In cerca di un paradigma giuridico per i commons. Usi civici e demani come forme alternative di tutela erga omnes*, in *Annali della Facoltà Giuridica dell'Università di Camerino – Note*, n. 14, 2025, Camerino, pp. 1-17.

giuridica essendo coinvolti aspetti sia di carattere privatistico sia pubblicistico. In particolare, appare meritevole d'interesse, per comprendere meglio tale fenomeno proprietario, la disamina sia della natura del rapporto tra la comunità e i beni in uso (solitamente, boschi, pascoli, frutti e piante spontanei e risorse idriche) sia l'organizzazione sociale realizzatasi intorno a essi dotandosi di statuti.

A tal riguardo, è possibile osservare che nelle Regole Ampezzane e Cadorine<sup>11</sup> dell'arco alpino italiano, i terreni, i boschi e i pascoli, vengono amministrati, fin da tempi immemori, da comunità originarie in forma collettiva al fine di garantire la loro sopravvivenza nell'ambiente montano<sup>12</sup>.

Altri esempi di proprietà e di gestione condivise, possono essere riscontrate percorrendo l'intera penisola, dalle Università agrarie del Lazio ai demani comunali frutto della legislazione soppressiva della feudalità nel Mezzogiorno<sup>13</sup>. Forme simili sono rinvenibili, inoltre, in molti Paesi europei, come nelle regioni tedesche del Nord-Ovest in cui i beni venivano posseduti sulla base della *Gewere* o nelle Comunità Autonome della Galizia e delle Asturie con i *montes comunales* e i

<sup>11</sup> Il contributo delle «Comunità di fuochi-famiglia» nella tutela ambientale mediante la gestione del patrimonio agro-silvo-pastorale è stato in particolare posto in evidenza dalla l.r. Veneto, n. 26/1996, Disciplina delle Regole, delle Proprietà collettive dell'Altopiano di Asiago e degli Antichi Beni Originari di Grignano Polesine (B.U. 23 agosto 1996, n. 76), all'art. 1 «quali soggetti concorrenti alla tutela ambientale e allo sviluppo socio-economico del territorio montano e, in attuazione art. 3, l. 97/1994, ne riordina la disciplina e ne favorisce la ricostituzione al fine di favorire scelte d'investimento e di sviluppo nel campo agro-silvo-pastorale» e dalla Cass. civ., sez. un., 11 aprile 2016, n. 7021, la quale ha ritenuto necessario il coinvolgimento delle stesse regole, quali soggetti portatori d'interesse ai fini dell'espletamento di procedure di espropriazione. In particolare, le Sezioni Unite, richiamando la legge della Regione Veneto, al paragrafo 4.4, riflettono così: «Dal complessivo quadro normativo sopra delineato emerge che il legislatore, nazionale e regionale, ha evidentemente inteso valorizzare le Regole e il loro antico patrimonio agro-silvo-pastorale, riconoscendo ad esse, in ragione della finalità della loro attività, la funzione del perseguimento di interessi della collettività, garantiti anche a livello costituzionale nelle norme poste a tutela dell'ambiente in generale e delle zone montane in particolare (artt. 9 e 44 Cost.)».

<sup>12</sup> D. GRANARA, *La cultura degli usi civici. Un fenomeno globale*, III, in *Comparare diritti*, Canterano, 2020, pp. 32-38.

<sup>13</sup> Ivi, 67.

*montes vecinales*, senza dimenticare i diritti d'uso riconosciuti sia a *communautés d'habitants* sia a *particuliers* mediante l'*Ordonnance des Eaux et des Forêts* nella Francia del XVII secolo<sup>14</sup>.

Nonostante il panorama risulti estremamente eterogeneo<sup>15</sup>, si possono rintracciare caratteri comuni all'amministrazione collettiva dei beni: l'indivisibilità, l'inalienabilità e l'iusucapibilità (a cui si ricollega, l'imprescrittibilità del diritto esercitato sui beni), i quali costituiscono dei limiti<sup>16</sup> posti alla proprietà collettiva per garantire il patrimonio naturale e per salvaguardare la sopravvivenza sia della comunità "attualmente utente" sia delle generazioni future che ne discenderanno.

L'elemento intra- e intergenerazionale si aggiunge, pertanto, a quelli sinora tipizzati in dottrina e in giurisprudenza nell'inquadramento dei domini collettivi, facendone emergere la loro funzione in merito a una gestione sostenibile delle risorse in quanto in linea con gli orientamenti contemporanei in materia di tutela dell'ambiente. Tale interpretazione è favorita, infatti, da ulteriori aspetti che rendono i domini collettivi un soggetto di particolare interesse per l'occhio curioso del giurista, non soltanto, per la loro "originarietà", rappresentata da «un altro modo di possedere, un'altra legislazione» per come descritto da Carlo Cattaneo<sup>17</sup>, ma soprattutto per la natura teleologica che li connota.

È innegabile che la funzione della natura consuetudinaria del rapporto tra la collettività e il bene abbia consentito la sopravvivenza degli stessi in quanto li rende entità unitarie in grado di regolamentare au-

<sup>14</sup> Ivi, 179.

<sup>15</sup> P. ALVAZZI DEL FRATE, G. FERRI, *Le proprietà collettive e gli usi civici. Considerazioni storico-giuridiche tra Francia e Italia (secoli XIX e XX)*, in L. VACCA (a cura di), *Le Proprietà - Dodicesime giornate di studio - Roma TRE-Poitiers*, Napoli, 2015, pp. 31-57.

<sup>16</sup> Tali vincoli sono stati dapprima stabiliti con l. n. 1766/1927, n. 1766 e, poi, dall'ultimo intervento normativo di riordino degli assetti fondiari collettivi, l. n. 168/2017.

<sup>17</sup> P. GROSSI, *Un altro modo di possedere, L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica*, Milano, 2017, p. 39 riporta nell'*Introduzione* le parole del giurista napoletano: «questi non sono abusi, non sono privilegi, non sono usurpazioni: è un altro modo di possedere, un'altra legislazione, un altro ordine sociale, che, inosservato, discese da remotissimi secoli sino a noi».

tonomamente la struttura e la composizione dei propri soggetti esponenziali. Pietro Nervi, in tal senso, ha rilevato che il loro patrimonio è costituito da un «complesso di risorse materiali e immateriali che concorrono a mantenere l'identità e l'autonomia del dominio collettivo nel tempo e nello spazio mediante l'adattamento al meglio in un sistema economia/ambiente in continua evoluzione»<sup>18</sup>. Quanto posto in evidenza consente di circoscrivere l'ambito di tutela equo-ambientale entro il quale va incentrata l'analisi dei domini collettivi alla luce del quadro normativo non soltanto domestico, bensì euro internazionale in virtù del complesso ordinamento multilivello attualmente delineatosi in relazione ai nuovi principi eco-centrici.

La funzione di presidio del territorio, come già anticipato, trova risposta nel patrimonio intra e intergenerazionale composto da elementi sia materiali (le risorse naturali in godimento della collettività) sia immateriali (il sistema relazionale e culturale della collettività), quale spazio identitario che rende riconoscibili le comunità ivi residenti in ragione del rapporto di reciprocità con le risorse naturali<sup>19</sup>.

A tal riguardo, è importante ricordare che una visione eco-centrica è stata acquisita dall'ordinamento interno soltanto di recente attraverso l'espressa codificazione con la revisione costituzionale degli artt. 9 e 41, superando l'impostazione antropocentrica che aveva influenzato la dottrina e la giurisprudenza del XX secolo<sup>20</sup> la cui radice probabilm-

<sup>18</sup> P. NERVI, *I domini collettivi nella condizione neo-moderna*, in *Riv. dir. agroal.*, n. 3, 2018, pp. 621-642.

<sup>19</sup> P. VITUCCI, *Proprietà collettiva: la sua specificità*, in *Consulta nazionale della proprietà collettiva, Atti dell'Assemblea costitutiva*, 7 marzo 2006, p. 25.

<sup>20</sup> Negli anni '70 del XX secolo, Massimo Severo Giannini fu il principale fautore della cd. teoria pluralista, osservando che il concetto di ambiente includeva beni di varia appartenenza e di diversa utilizzazione, sottoposti a regimi giuridici distinti, ciascuno regolato da una propria disciplina. Pertanto la nozione di ambiente, dal punto di vista giuridico, poteva essere ricondotta a una triplice accezione: a) in riferimento alla normativa e alla dimensione naturalistica, in aderenza anche alla considerazione costituzionale a favore del paesaggio espressa nell'art. 9 Cost.; b) spaziale, in riferimento alla normativa a protezione delle risorse ambientali dal degrado conseguente agli inquinamenti e altri inconvenienti dovuti in larga parte alle attività dell'uomo; c) urbanistica, in riferimento all'assetto ed alla gestione del territorio. In pratica, la nozione di ambiente non era autonoma e concreta, bensì era costituita dalla somma di più profili giuridicamente rilevanti ma distinti; mancava un centro di riferimento che fosse porta-

te si potrebbe rinvenire nel brocardo del giurista Ermogeniano: «*Cum igitur hominum causa omne ius constitutum sit*»<sup>21</sup>. Il legislatore costitu-

tore del relativo interesse e la nozione di ambiente aveva solo valore descrittivo. A tale tripartizione, una parte della dottrina contrappose una teoria bipartita in cui la tutela dell'ambiente trovava ragione e definizione in quella paesaggistica oppure la salvaguardia dell'ambiente veniva abbinata a quella della salute *ex art. 32 Cost.* e faceva riferimento al contenuto delle norme su acqua, su aria e su suolo. Inoltre, un'ulteriore teoria bipartita venne formulata sulla base di due aree distinte di gestione omogenee (sanitaria e territoriale-urbanistica) connesse, rispettivamente, alla disciplina del diritto ad un ambiente salubre e a quella relativa alle forme ed all'assetto del territorio. Cfr. M.S. GIANNINI, *Diritto dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, p. 1122; F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente fondata sull'art. 2 Cost.*, in *Il diritto dell'economia*, n. 2, 2002, pp. 215 ss; G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, Napoli, 2008, p. 5 ss.

<sup>21</sup> Cfr. S. TAFARO, *Ius Hominum Causa Constitutum. Un diritto a misura d'uomo*, Napoli, 2009, pp. 1-249. L'affermazione di una teoria giuridica che non ponesse l'uomo al centro e l'intento di costruire prospettive alternative attraverso un costituzionalismo ambientale *bottom up* in cui l'ambiente non avesse solo funzione strumentale vengono affrontati da D. AMIRANTE, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Bologna, 2022, pp. 280. Sul «superamento dell'«epistemologia giuridica antropocentrica», a favore di una prospettiva giuridica e politica ecocentrica o biocentrica riflette G. FONTANELLA, *Nuovi principi eco-giuridici per un diritto antropocentrico*, in *DPCE online*, 64, n. 2, 2024: «La teoria unitaria classica del concetto giuridico di ambiente si è basata sul collegamento al diritto della personalità o, in alternativa, ai diritti sociali, in ogni caso mostrando un limite di fondo, ovvero la configurazione della tutela dell'ambiente in funzione della rivendicazione di situazioni giuridiche soggettive, così contribuendo alla formazione di un approccio spiccatamente antropocentrico. A tal proposito, già autorevole dottrina concordava nel sostenere la necessità di andare oltre la contrapposizione tra antropocentrismo ed ecocentrismo, in considerazione del fatto che il diritto comporta una sorta di antropocentrismo necessario (almeno sotto il profilo formale) in quanto, occupandosi dell'uomo come scienza sociale, non può non considerare l'ambiente con riferimento all'uomo ed ai suoi comportamenti. Queste considerazioni già contenevano in nuce la base di alcune recenti riflessioni che, riprendendo la teoria di Edgar Morin sulla natura trinitaria dell'uomo, «bio-socio-antropologica», mirano a fondare un diritto antropocentrico, in cui è sempre l'uomo protagonista della tutela dell'ambiente, nella misura in cui – consapevole dell'impatto distruttivo della sua azione sugli ecosistemi e, al tempo stesso, di appartenere alla rete di relazioni e responsabilità che collegano indissolubilmente tutti gli esseri viventi in un continuum – ha la responsabilità del cambiamento di paradigma culturale necessario a nutrire gli studi di diritto ambientale e ad indicarne le traiettorie di sviluppo. Sulla base di questa nuova consapevolezza, il diritto costituzionale

zionale ha, infatti, riconosciuto esplicitamente che il valore dell'ambiente nel suo carattere sistemico sia così influente e fondamentale da modificare gli indirizzi e il modello economico mediante la positivizzazione dei cd. controlimiti, anche nel caso vi fosse un mutamento di tutela a livello europeo<sup>22</sup>, entro il quale debba esplicarsi la tutela ambientale da parte della Repubblica.

Non è un caso che la modifica abbia riguardato, per la prima volta, la parte dei principi fondamentali e la Costituzione economica<sup>23</sup> essendo inserito, all'interno della nuova formulazione dell'art. 9, un ulteriore aspetto che assume particolare rilievo con riferimento all'oggetto della presente riflessione: accanto all'"ambiente", alla "biodiversità" e agli "ecosistemi" viene introdotto l'interesse (indicato con anche) delle "future generazioni", superando un sistema di tutele di tipo sociale e approdando a un sistema di giustizia generazionale<sup>24</sup>.

Giova ricordare che, come spesso accade, la giurisprudenza della Corte Costituzionale, già nel 2006<sup>25</sup> aveva iniziato ad adottare una nuova prospettiva nei confronti del fenomeno dei domini collettivi e, contrariamente alle norme vigenti di quel momento, li aveva definiti come "esplicazione del diritto collettivo di godimento a favore della collettività utente e proprietaria dei beni", riconoscendo "l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici nella misu-

dell'Antropocene deve inglobare le forme di interdipendenza degli esseri viventi ed in particolare, le forme di dipendenza dell'uomo rispetto all'ambiente».

<sup>22</sup> La teoria dei controlimiti è di recente tornata al centro de dibattito dottrinale con il caso Taricco conclusosi con la sentenza Corte Giust. UE 5 dicembre 2017, causa C-41/17. Sulla questione cfr. M. LUCIANI, *Intelligenti pauca. Il caso Taricco torna (catafratto) a Lussemburgo*, in *Oss. cost.*, n. 1, 2017; ID., *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2016, pp. 7 ss. Rispetto alla revisione costituzionale dell'art. 9 e la positivizzazione dei controlimiti è interessante quanto espresso da F. DE LEONARDIS, *Lo Stato ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Torino, 2023, pp. 140-144.

<sup>23</sup> F. DE LEONARDIS, *op. cit.*, pp. 131-157.

<sup>24</sup> *Ex multis*, R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008, p. 122; R. BIFULCO, A. D'ALOIA, *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, pp. 1-792; L. BARTOLUCCI, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Oss. cost.*, n. 4, 2021, pp. 212-230.

<sup>25</sup> Corte cost., 27 luglio 2006, n. 310; cfr. Corte cost., 8 febbraio 1995, n. 46.

ra in cui essa contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio, in ragione del vincolo paesaggistico". A conferma di ciò, nel 2014, il giudice delle leggi dichiarava l'illegittimità della legge n. 19/2013 della Regione autonoma della Sardegna<sup>26</sup>, ritenendo che per «il mantenimento delle caratteristiche morfologiche ambientali», fosse necessaria «la cura assidua», affidata alla collettività mediante «particolari modalità di uso e di godimento», che «garantiscono insieme la fruizione» e «la conservazione dei caratteri che rendono il bene di interesse ambientale»<sup>27</sup>.

In merito ai domini collettivi e alla loro relazione con l'ambiente, l'approvazione della l. n. 168/2017 rompe l'atteggiamento liquidatorio che aveva contraddistinto la l. n. 1766 del 1927 e il r.d. n. 332/1928, e, mediante la definizione degli stessi «come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie»<sup>28</sup>, attribuisce loro una capacità di gestione del patrimonio naturale<sup>29</sup>. Ciò rifletterebbe, evidentemente, il

<sup>26</sup> Il sindacato della Corte, in seguito a ricorso da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri per violazione degli artt. 9, 117, secondo comma, lettera s), Cost. (quest'ultimo anche con riferimento agli artt. 135, 142, 142, primo comma, lettera h), e art. 143, d.l. n. 42/2004, n. 42 – Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi art. 10, l. 137/2002), dell'art. 3 comma 1 lettera n), l. cost. n. 3/1948, 3 – Statuto speciale della Sardegna – e dell'art. art. 6, d.p.r. n. 480/1975 – Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna), ha riguardato l'art. 1, l.r. Sardegna n. 19/2013 il quale stabiliva «Norme urgenti in materia di usi civici, di pianificazione urbanistica, di beni paesaggistici e di impianti eolici». In particolare, la dichiarazione di incostituzionalità si riferiva «nella parte in cui a) non prevede la tempestiva comunicazione del piano straordinario di accertamento e degli altri atti modificativi dei vincoli di destinazione ai competenti organi statali affinché lo Stato possa far valere la propria competenza a tutelare il paesaggio con la conservazione dei vincoli esistenti, o l'apposizione di diversi vincoli, e affinché, in ogni caso, effetti giuridici modificativi del regime dei relativi beni non si producono prima, e al di fuori, del piano paesaggistico regionale; b) prevede che i Comuni possono "attuare" processi di transazione giurisdizionale, invece che "proporre" tali processi...». Tale sentenza ha, pertanto, confermato la competenza primaria dello Stato nella salvaguardia dell'interesse unitario della comunità nazionale al fine di preservare gli usi civici nella definizione del piano straordinario di accertamento demaniale, riportando in tal modo l'intervento regionale nei suoi limiti statutari.

<sup>27</sup> Corte cost., 9 luglio 2014, n. 210.

<sup>28</sup> Art. 1, l. 168/2017.

<sup>29</sup> A. JANNARELLI, *La disciplina "storica" degli usi civici e la l. n. 168 del 2017: alla*

superamento di una prospettiva antropocentrica, intaccata nel corso del tempo da interventi innovativi, come la legge Galasso del 1985<sup>30</sup>, la terza legge sulla montagna<sup>31</sup> o il codice dei beni culturali e del paesaggio, i quali introdussero elementi di tutela ambientale, seppur rivolti principalmente alla tutela dei beni paesaggistici.

Il maggiore contributo sarà, tuttavia, determinato da quello giurisprudenziale, soprattutto in ambito costituzionale<sup>32</sup>, il quale a partire dalla metà degli anni Ottanta del secolo scorso pose in evidenza la capacità di tutela ambientale di tali forme proprietarie alternative, contribuendo alla ridefinizione della loro funzione economico sociale<sup>33</sup> e, quindi, alla necessità di invertire l'intento liquidatorio perseguito dall'ordinamento dagli inizi del XIX secolo.

Ciononostante, la legge del 2017 ha ricevuto, soprattutto nei primi tempi, un tiepido accoglimento da buona parte della dottrina<sup>34</sup> in quanto ritenuta poco esplicativa e non in grado di sciogliere i nodi riguardo la compatibilità tra le norme di questa e la legge del 27, ma altresì rispetto all'esplicito riconoscimento della personalità giuridica di natura privata degli enti esponenziali, all'autonomia statutaria di que-

*ricerca di un nuovo ordine* (nota a Corte cost. 28 novembre 2022, n. 236), in *Foro it.*, 148, n. 3, 2023, p. 689 ss.

<sup>30</sup> L. 8 agosto n. 431/1985, art. 1, lett. h) in modifica della L. 29 giugno n. 1497/1939, ha incluso tra aree sottoposte a vincolo paesaggistico anche le «aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici».

<sup>31</sup> L. n. 991 del 25 luglio 1952 sul punto cfr. R. LOUVIN, *La funzione ambientale dei domini collettivi*, in *Riv. dir. amb.*, n. 3, 2022, in cui riferendosi al testo normativo: «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 agrosilvo-pastorali».

<sup>32</sup> Corte cost., 17 marzo 1988, n. 316; Corte cost., 11 luglio 1989, n. 391; Corte cost., 1° aprile 1993, n. 133; Corte cost., 20 febbraio 1995, n. 46; Corte cost. 13 novembre 1997, n. 345; Corte cost., 11 marzo 1999, n. 71; Corte cost., 23 novembre 2014, n. 210.

<sup>33</sup> Invero, tale aspetto era già emerso in alcune riflessioni, *ex multis*, B. GAIU, *La gestione polifunzionale degli ecosistemi collettivi*, in P. NERVI (a cura di), *I demani civici e le proprietà collettive. Un diverso modo di possedere. Un diverso modo di gestire*, Atti della II Riunione Scientifica, Trento, 1996, pp. 67-81.

<sup>34</sup> *Ex multis*, L. FULCINITI, *I domini collettivi tra archetipi e nuovi paradigmi*, in *Riv. dir. agroal.*, III, n. 3, 2018.

sti, nonché alla sorte delle competenze di controllo pubblicistiche da parte degli enti regionali e dei comuni<sup>35</sup>.

Tuttavia, l'aspetto che più rileva ai fini del ragionamento sinora condotto, è l'esplicita attribuzione di un compito di traduzione dei valori costituzionali e, in particolare, di tutela ambientale mediante una valorizzazione delle risorse naturali in gestione anche sul piano culturale ed economico.

In tal senso si potrebbe ritenere che la legge di riordino al momento della sua approvazione conteneva già elementi di un mutamento di approccio all'interno dell'ordinamento rispetto alla gestione del patrimonio naturale in chiave sostenibile<sup>36</sup>, quali un esplicito riferimento alla comproprietà intergenerazionale, poi germogliati con la revisione costituzionale del 2022, come osservato dalla Consulta nella sentenza del 21 maggio del 2024, n. 152<sup>37</sup>. A tal riguardo, infatti, l'art. 1 della

<sup>35</sup> Di tali problematiche ne parla approfonditamente F. POLITI, *Riflessioni sulle novità della legge n. 169 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. Atti del XIV Convegno Annuale del Centro studi sulle proprietà collettive e la cultura del giurista*, Pisa, 2019, pp. 23-56.

<sup>36</sup> All'art. 2 della l. n. 168/2017 viene, infatti, riconosciuta la competenza statale riguardo la tutela e valorizzazione dei beni di collettivo godimento, essendo definiti «a) elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali; b) strumenti primari per assicurare la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale; c) componenti stabili del sistema ambientale; d) basi territoriali di istituzioni storiche di salvaguardia del patrimonio culturale e naturale; e) strutture eco-paesistiche del paesaggio agro-silvo-pastorale nazionale; f) fonte di risorse rinnovabili da valorizzare ed utilizzare a beneficio delle collettività locali degli aventi diritto».

<sup>37</sup> Come si può leggere nel testo, la Corte costituzionale ritiene infatti che «La loro difesa riconnette quindi la legislazione del 2017 – che avrebbe “tono costituzionale” – al più recente intervento di revisione costituzionale dell'art. 9 Cost., nella misura in cui per i domini collettivi sarebbe stato previsto il compito di “fare da ponte tra le generazioni passate [...] e i futuri abitanti di quelle terre”. La difesa delle parti private richiama pertanto la giurisprudenza costituzionale, che ha progressivamente valorizzato in chiave ambientale i domini collettivi, e aderisce alle censure del rimettente sulla violazione della competenza legislativa esclusiva statale nella materia “tutela dell'ambiente”, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che verrebbe arrecata dalle norme regionali oggetto delle questioni sollevate, posto che tali norme finirebbero «con l'incidere almeno indirettamente anche sullo svolgimento delle funzioni di protezione dell'ambiente»».

legge del 2017 menziona espressamente gli artt. 2, 9, 42, secondo comma, e 43 della Costituzione con il fine di portare in rilievo quanto sostenuto da alcuni rispetto alla nuova prospettiva attraverso cui reinterpretare, non solo in favore delle comunità originarie ivi insistenti, bensì anche per il territorio, le diverse e ampie funzioni tradizionalmente addebitate ai domini collettivi. Infatti, sempre all'interno della legge viene fatto riferimento all'imprescindibile rapporto con quanto oggetto di godimento o in proprietà e che rende a sua volta il dominio collettivo un ordinamento giuridico primario in grado di autodeterminarsi mediante la definizione di norme<sup>38</sup> proprio per l'uso e la gestione delle risorse.

Del resto, in dottrina e in giurisprudenza, apparirebbe chiaro che la funzione economico sociale originaria dei domini collettivi, esercitata mediante una serie di pratiche agricole<sup>39</sup>, non giochi più il ruolo di un tempo, ma verrebbe attualizzata mediante una reinterpretazione di

<sup>38</sup> La lett. d) dell'art. 1, primo comma, stabilisce che tale ordinamento giuridico primario è «caratterizzato dall'esistenza di una collettività i cui membri hanno in proprietà terreni ed insieme esercitano più o meno estesi diritti di godimento, individualmente o collettivamente, su terreni che il comune amministra o la comunità da esso distinta ha in proprietà pubblica o collettiva».

<sup>39</sup> In merito a tale funzione è bene ricordare che un'elencazione delle attività di carattere agricolo, non veniva menzionata né nella risalente l. n. 1766/1927 né nella recente l. n. 168/2017. Tuttavia, una traccia si può rinvenire nell'art. 4 del r.d. 22 maggio 1924, n. 751 (poi convertito nella legge di liquidazione con l'abolizione di tale norma), il quale operava una distinzione in classi, essenziali e utili, dei diritti di uso e di qualsiasi altro diritto di promiscuo di godimento «appartengono alla 1<sup>a</sup> classe i diritti di pascere e abbeverare il proprio bestiame, raccogliere legna per uso domestico o di personale lavoro, seminare mediante corrisposta al proprietario. Alla 2<sup>a</sup> classe appartengono, congiunti con i precedenti o da soli, i diritti di raccogliere o trarre dal fondo altri prodotti da poterne fare commercio, i diritti di pascere in comunione del proprietario e per fine anche di speculazione; ed in generale i diritti di servirsi del fondo in modo da ricavarne vantaggi economici, che eccedano quelli che sono necessari al sostentamento personale e familiare. Per gli effetti della presente legge sono reputati usi civici i diritti di vendere erbe, stabilire i prezzi dei prodotti, far pagare tasse per il pascolo, ed altri simili, che appartengono ai Comuni sui beni dei privati. Non vi sono invece comprese le consuetudini di cacciare, spigolare, raccogliere erbe ed altre della stessa natura. Di queste gli utenti rimarranno nell'esercizio, finché non divengano incompatibili con la migliore destinazione data al fondo dal proprietario».

questa in chiave ambientale<sup>40</sup>. In tal senso, si dovrebbe ritenere che il beneficio della gestione collettiva non riguarderebbe soltanto il mancato depauperamento delle risorse naturali, bensì aspetti relativi sia alla *governance* economica delle stesse da parte di una comunità residente in una data area territoriale sia al mantenimento dell'assetto sociale degli appartenenti alla comunità. A ciò si aggiungerebbe, inoltre, che, considerando lo spopolamento di molte aree montane e rurali e il conseguente abbandono delle terre, le comunità originarie rimarrebbero l'unico presidio "resistente" e in grado di arginare fenomeni, quali ad esempio, l'impovertimento dei fondi e il dissesto idrogeologico in favore delle future generazioni.

## 2. Le fonti UE e i domini collettivi: la Nature Restoration Law e la Soil Monitoring and Resilience Directive

Nella presente analisi e in linea con la discussione sulle proprietà collettive non può essere dimenticato il contributo della premio Nobel, Elinor Ostrom, che, partendo dal pessimismo antropologico di Garrett Hardin in *The Tragedy of the Commons*<sup>41</sup>, basato su un modello non cooperativo (il cd. dilemma del prigioniero), ha ribaltato completamente l'impostazione attraverso l'elaborazione di modelli di azione collettiva in grado di regolare l'uso e l'accesso ai beni (*commons*)<sup>42</sup>.

La "Terza via" indicata dalla economista prende in considerazione le regole di *appropriation* e *provision* nella gestione dei beni da parte di diverse comunità locali organizzate in forme di autogoverno, offrendo la possibilità di affrontare tutti quegli aspetti legati alla funzionalità e alle finalità equo-ambientali anche delle proprietà collettive.

Sebbene sulla definizione di beni comuni, così come è stato tradotta quella dei *commons*, vi siano numerose resistenze nell'associazione

<sup>40</sup> C. BUZZACCHI, *Sostenibilità ambientale e domini collettivi: una manifestazione virtuosa di sussidiarietà*, in *Consulta OnLine*, III, 2024.

<sup>41</sup> G. HARDIN, *The Tragedy of the Commons*, in *Science*, 162, n. 3859, 1968, p. 1243 ss.

<sup>42</sup> E. OSTROM, *Governing the Commons. The evolutions of Institutions for Collective Actions*, New York, 1990, trad. it. E. OSTROM, *Governare i beni collettivi*, Venezia, 2006.

ai beni in uso civico<sup>43</sup>, oggi, ormai conosciuti come domini collettivi, non può passare inosservato il punto di contatto relativo alla categoria di risorse (beni) in uso e la necessità di salvaguardare queste da un uso pregiudizievole, anche, per l'ambiente e per le generazioni future<sup>44</sup>.

In tal senso, vale la pena ricordare che la gran parte delle proprietà collettive riguarda beni a destinazione agro-silvo-pastorale<sup>45</sup>, ma che evidentemente consistono in elementi, per così dire primari, necessari al mantenimento degli ecosistemi e della biodiversità.

Appare evidente, pertanto, che il rapporto tra le proprietà collettive e il bene terra sia connotato da un principio conservativo in cui, per come descritto da Paolo Grossi, i componenti di una comunità sono coinvolti nella loro integralità e la terra non produce soltanto ricchezza, ma uno sviluppo culturale e spirituale<sup>46</sup>.

Questo aspetto così innovativo consente di aprire una riflessione su quanto è stato definito nell'ultimo decennio in sede europea e internazionale in tema di protezione dell'ambiente relativamente a modelli di sviluppo alternativi e sostenibili al fine di realizzare anche le dimensioni sociale e di *governance* economica.

L'introduzione di un'ampia programmazione *green*, che affrontasse sul piano "olistico", in ragione anche dell'affermazione del concetto dello sviluppo sostenibile, così come è stata quella presentata alla vigilia della pandemia, è, infatti, frutto di un lungo e, ormai, risalente percorso giuridico e politico in merito alla tutela ambientale e, più in ge-

<sup>43</sup> Si vedano A. JANNARELLI, "Beni collettivi" e "Beni comuni" nel pensiero di Grossi: brevi riflessioni, in *Riv. dir. agr.*, CI, n. 3, 2022, pp. 443-469. D. CRISTOFERI, *Da usi civici a beni comuni: gli studi sulla proprietà collettiva nella medievistica e nella modernistica italiana e le principali tendenze internazionali*, in *Studi Storici*, vol. 57, 3, 2016, pp. 577-604.

<sup>44</sup> V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Pol. dir.*, n. 1, 2014, pp. 3-36.

<sup>45</sup> C. DE MARTIN, *L'evoluzione normativa delle forme comunitarie di gestione di beni collettivi agro-silvo-pastorali nei territori montani italiani*, in AA. VV., *Les «communaux» au XXI<sup>e</sup> siècle une propriété collective entre histoire et modernité*, Chambéry Cedex, 2021, pp. 589 ss.

<sup>46</sup> P. GROSSI, *La proprietà collettiva e le sue dimensioni ambientale e sociale: introduzione ai lavori*, in *Archivio Scialoja - Bolla*, n. 1, 2008, pp. 11-18.

nerale rispetto alla definizione del suo oggetto, l'ambiente, all'interno dell'ordinamento sovranazionale<sup>47</sup>.

Il dibattito scientifico, sul piano giuridico, si accese sul finire degli anni Sessanta del XX secolo, quando l'ONU, in seguito a dei gravi eventi di inquinamento marino, ritenne necessario attivare un processo di elaborazione di misure condivise a livello mondiale così da limitare gli impatti antropici sull'ecosistema terrestre e che culminò nella Conferenza mondiale sull'ambiente umano convocata nel 1972 a Stoccolma. Successivamente, al termine degli anni Ottanta venne aperta una stagione di impegni pattizi volti sia alla salvaguardia degli ecosistemi e della biodiversità, tra i quali le Convenzioni di Basilea (sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento), la Convenzione sulla biodiversità del 1992 (sulla conservazione della diversità biologica, prevenzione dei danni, uso sostenibile delle risorse, condivisione di informazioni ed innovazioni tra Paesi industrializzati e Paesi in via di sviluppo), sia al contrasto al cambiamento climatico, tra i quali, la Convenzione Quadro delle Nazioni Unite (CQCC) adottata al Summit della Terra di Rio, sempre del 1992, e il Protocollo di Kyoto del 1997 che vide nella stessa occasione la definizione di un documento di *soft law*, Agenda 2021. Tale iter culminerà nel XXI secolo, il quale vedrà la stipula dell'Accordo di Parigi sul cambiamento climatico e noto per essere stato il primo documento vincolante a livello globale.

In ambito europeo<sup>48</sup>, l'ambiente, inteso come valore fondamentale da preservare e da perseguire in tutti gli ambiti di azione dell'Unione, venne acquisito ufficialmente all'interno dell'ordinamento soltanto a partire dall'Atto unico europeo<sup>49</sup> e consolidato, attraverso un amplia-

<sup>47</sup> R. GIUFFRIDA, *Le nozioni, i principi e le norme generalmente accettati nel diritto internazionale ed europeo per la tutela dell'ambiente*, in R. GIUFFRIDA, F. AMABILI (a cura di), AA.VV., *La tutela dell'ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, Torino, 2018, I, pp. 3-20; G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO, *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Torino, 2024, p. 240.

<sup>48</sup> A. RIZZO, *L'affermazione di una politica ambientale dell'Unione europea. Dall'Atto Unico europeo al Trattato di Lisbona*, in ID., *La tutela dell'ambiente*, cit., pp. 20-53.

<sup>49</sup> Venne introdotto un nuovo Titolo dedicato espressamente all'«ambiente», il VII, assegnando al diritto comunitario il compito «di preservare, proteggere e miglio-

mento delle competenze, con il Trattato di Maastricht<sup>50</sup> in quanto in precedenza i trattati fondativi di Roma non avevano attribuito alcuna competenza in materia alla Comunità economica europea, basando il proprio sviluppo proprio sulla crescita economica perseguita con la creazione di un mercato unico.

Un ulteriore passaggio è stato segnato con l'art. 3 del Trattato di Amsterdam del 1997 in cui l'ambiente assunse un peso specifico poiché, riprendendo il dettato dell'art. 130 R, venne dichiarata necessaria l'integrazione delle esigenze ambientali nella definizione e nell'attuazione delle altre politiche e azioni comunitarie.

Nonostante risulti difficoltoso risalire a una chiara e semanticamente apprezzabile definizione di ambiente<sup>51</sup>, nel corso del tempo gli interventi normativi e le politiche in materia ambientale furono sempre più numerosi, esprimendosi anche attraverso l'affermazione di principi cardine<sup>52</sup>, quali, per esempio, quello di precauzione<sup>53</sup>, dell'azione pre-

rare la qualità dell'ambiente» (art. 130R, par. 1) al fine sia di contribuire alla salute delle persone sia di assicurare un impiego prudente e razionale delle risorse naturali (artt. 130S, 130T). Ciò comportava un nuovo processo di integrazione della politica ambientale, intesa come trasversale, con altre politiche comunitarie, come quella industriale e quella agricola.

<sup>50</sup> Il nuovo intervento comunitario pose la tutela dell'ambiente all'interno del Preambolo e mediante l'art. 2 vennero individuati nuovi comunitari per la «crescita sostenibile e non inflazionistica e che rispetti l'ambiente», dedicando il Titolo XVI all'«ambiente».

<sup>51</sup> Un tentativo, seppur timido, si potrebbe rinvenire nella comunicazione della Commissione europea in materia di ambiente del 22 luglio 1971, n. 2616, la quale definì l'ambiente come «*all the elements which, interacting in a complex fashion, shape the world in which we live and move and have our being*», a cui susseguì la Comunicazione della Commissione al Consiglio sul Programma delle Comunità Europee per l'ambiente del 24 marzo 1972 in cui alla prima parte «Le Comunità europee e i problemi dell'ambiente. I. Natura e importanza dei problemi dell'ambiente nella moderna società industriale» viene affermato che «La protezione e il miglioramento dell'ambiente, inteso come l'insieme degli elementi che nella complessità dei loro rapporti costituiscono gli spazi, gli ambienti e le condizioni di vita dell'uomo e della società, nella forma in cui si presentano o si manifestano, sono diventati una preoccupazione urgente dei paesi industrializzati».

<sup>52</sup> A questa rosa di principi per la tutela ambientale occorre aggiungere una serie di principi generali (non strettamente ambientali), tra i quali quelli di proporzionalità e di sussidiarietà, richiamati agli artt. 3, 5, 9 e 12 del TFUE, segnando lo spazio interpreta-

ventiva, della correzione in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio «chi inquina paga», poi confluiti nell'art. 191, par. 2, TFUE.

Il rilievo della tutela ambientale per garantire la piena realizzazione della persona umana troverà conferma, contribuendo alla creazione del diritto ambientale europeo, altresì, nell'art. 37 della Carta dei dirit-

tivo entro cui i giudici nazionali degli Stati membri debbono muoversi. In virtù del primato del diritto dell'UE, pertanto, sul giudice nazionale grava l'obbligo, in presenza di particolari contingenze e in casi eccezionali, di procedere alla disapplicazione (anche temporaneamente) della norma interna in contrasto con la norma europea. Qualora, tuttavia, vi sia il rischio che la disapplicazione dell'atto determini un vuoto giuridico incompatibile con l'obbligo dello Stato membro di adottare misure di recepimento di un altro atto di diritto dell'Unione europea relativo alla protezione dell'ambiente (causa C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne*) o con un altro interesse generale, sono ammesse delle eccezioni.

<sup>53</sup> Tale principio venne, inizialmente, delineato a partire dalla metà degli anni '80 del XX secolo in ambito internazionale per la protezione dell'ambiente marino, venendo sancito come principio n. 15 nella Dichiarazione di Rio del 1992 con la seguente formulazione «Al fine di proteggere l'ambiente, gli Stati applicheranno largamente, secondo le loro capacità, il Principio di precauzione. In caso di rischio di danno grave o irreversibile, l'assenza di certezza scientifica assoluta non deve servire da pretesto per differire l'adozione di misure adeguate ed effettive, anche in rapporto ai costi, dirette a prevenire il degrado ambientale», ma la sua affermazione fu proprio in sede europea nell'ambito dell'evoluzione del diritto alimentare. A causa, infatti, dei continui scandali legati al profilo igienico sanitario della sicurezza alimentare e a una nuova gestione del rischio improntata ai canoni di trasparenza e di tracciabilità lungo la filiera alimentare, il legislatore europeo, nel 2002, approvò la *General Food Law* (regolamento (CE) n. 178/2002), sancendo all'art. 7, par. 1, il principio di precauzione: «1. Qualora, in circostanze specifiche a seguito di una valutazione delle informazioni disponibili, venga individuata la possibilità di effetti dannosi per la salute ma permanga una situazione d'incertezza sul piano scientifico, possono essere adottate le misure provvisorie di gestione del rischio necessarie per garantire il livello elevato di tutela della salute che la Comunità persegue, in attesa di ulteriori informazioni scientifiche per una valutazione più esauriente del rischio». Cfr. F. ALBISINNI, *La dimensione sistemica. Le definizioni, la trasparenza*, in *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, 2021, pp. 111-130. A. GERMANÒ, M. P. RAGIONIERI, E. R. BASILE, *La sicurezza alimentare*, in *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, Torino, 2019, pp. 41-64; L. COSTATO, *Principles and rules of european and global food law*, in *European and global food law*, Milano, 2016, pp. 1-14.

ti fondamentali dell'Unione europea<sup>54</sup>, la quale ribadendo il «livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile» richiama ulteriormente i principi di cui agli artt. 2, 6 e 174 del Trattato.

La realizzazione di tale quadro disciplinare in cui, evidentemente, l'ambiente ha un carattere trasversale, è stato favorito dall'applicazione di due principi, quelli di sussidiarietà e di integrazione<sup>55</sup>, per così dire,

<sup>54</sup> La Carta di Nizza, approvata nel 2000, ha acquisito valore giuridico pari a quello dei Trattati soltanto a seguito dell'approvazione del Trattato di Lisbona del 2009 (cfr. art. 6 del Trattato sull'Unione europea, TUE).

<sup>55</sup> Nella genesi dell'ordinamento europeo, il processo di integrazione è stato determinante in quanto ha riguardato un progressivo trasferimento di competenze e funzioni da parte degli Stati in ambiti sempre più ampi. Inizialmente, la Comunità economica europea, creata mediante il Trattato del 25 marzo del 1957, concentrò lo sforzo integrativo nella realizzazione di un sistema economico unico (mercato comune) fondato sulla libera circolazione delle merci, sulla libera circolazione delle persone, sulla libera circolazione dei servizi e sulla libera circolazione dei capitali. In particolare, l'Unione doganale, definita in sede di trattati fondativi, doveva essere realizzata mediante un'azione legislativa in cui gli atti adottati di secondo grado (regolamenti e direttive) contenevano elementi del tutto innovativi rispetto a quelli della tradizione giuridica degli Stati membri. Infatti, l'obiettivo principale era quello di realizzare un nuovo modello politico, giuridico e istituzionale, che oltre a poggiare sulla disciplina interna degli scambi, sulla libertà di circolazione dei fattori economici (comprese le persone), intendeva armonizzare gli ordinamenti statuali (principio di armonizzazione) mediante l'attuazione di diverse politiche comuni (politica europea di concorrenza, politica agricola comune, politica commerciale comune, politica di coesione, politica sociale) garantite da un bilancio comune (bilancio UE). Tuttavia, nei primi decenni l'apparato di norme creato stentava a realizzare il progetto europeo, soprattutto a far affermare un processo decisionale di carattere sovranazionale. A partire dalla metà degli anni Sessanta, il superamento di tale stallo fu realizzato attraverso un'intensa attività della Corte di giustizia al fine di garantire il rispetto del diritto sia sul piano dell'interpretazione uniforme sia dell'applicazione delle norme dei trattati. In particolare, la giurisprudenza della Corte si distinse per l'enucleazione di principi che poi saranno acquisiti nei Trattati e orienteranno l'agire delle Istituzioni, oltre a costituire il fondamento delle gran parte delle politiche europee. A tale assetto, occorre aggiungere, che il principio di sussidiarietà insieme a quello della proporzionalità (secondo il quale, le competenze dell'UE trovano il limite nei Trattati rispetto alle cd. competenze esclusive e concorrenti) hanno consentito di costruire un equilibrio interno alle Istituzioni europee e all'esterno con gli Stati membri rispetto alla distribuzione degli ambiti

necessari alla definizione della fisionomia stessa dell'ordinamento europeo il quale manifesta per tale materia una competenza concorrente.

D'altronde, l'impegno dell'Unione a garantire «un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente»<sup>56</sup> ha trovato, come anticipato, nello sviluppo sostenibile un ulteriore scopo e, soprattutto, parametro ribadito all'art. 11 del TFUE che contribuisce a una

di competenza, rivestendo un ruolo di tutto rilievo nelle procedure legislative. In merito al principio di sussidiarietà, la prima formulazione avvenne intorno al 1975 in concomitanza dell'approvazione del rapporto della Commissione sull'UE, venne poi inserito all'art. 5 (3) TUE quale garanzia di un intervento dell'UE perché ritenuto, sulla base dei diversi livelli di intervento (nazionale, regionale o locale), più efficace nel raggiungimento degli obiettivi dei trattati rispetto sia alla tenuta dell'unione sia alla vicinanza al cittadino. Qualora venisse meno l'applicazione di tale principio, il Comitato delle Regioni o gli Stati membri avranno la facoltà di rinviare un atto adottato direttamente alla Corte di giustizia dell'Unione europea. Quanto al principio di integrazione (ambientale), il suo inserimento nell'art. 11 TFUE (titolo dedicato alle disposizioni di applicazione generale), è volto a sostenere la politica ambientale in tutti gli ambiti di competenza europei mediante i vincoli di cui agli artt. 191-193 TFUE, segnando una svolta rispetto alla tutela dell'ambiente (questa è divenuta clausola orizzontale). Infatti, la prima disposizione distingue fra obiettivi (al primo paragrafo), principi (al secondo paragrafo) e criteri (al terzo paragrafo), la quale verrà in sostanza ripresa dalla Carta di Nizza prevedendo una valutazione delle relative esigenze di protezione e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Ciononostante, l'applicazione di tale principio è soggetta al contenimento con altri obiettivi dell'Unione in virtù di un bilanciamento di interessi rispetto anche agli impatti applicativi al caso concreto. Tale principio è stato inoltre richiamato nella strategia per uno sviluppo sostenibile dell'UE, la quale fornisce una visione a lungo termine che prevede la combinazione di un'economia dinamica con la coesione sociale ed elevati standard ambientali. Nell'ambito dell'attuazione della strategia UE per lo sviluppo sostenibile, la Commissione ha introdotto un sistema di valutazione d'impatto esteso a tutte le principali proposte legislative. Ne consegue che nell'ipotesi di mancato rispetto del principio ovvero dell'assenza di effettività, la competenza viene devoluta alla Corte di giustizia, tramite ricorso di annullamento, di un rinvio pregiudiziale di validità o di una eccezione di invalidità, nella valutazione la legittimità degli atti. Inoltre, il principio dell'integrazione è entrato a far parte della politica di coesione che, rivestendo posizione prioritaria nell'investimento dell'UE, assume la responsabilità di integrare l'ambiente in ogni programma e progetto. Cfr. L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea. Sistema istituzionale. Ordinamento. Tutela giurisdizionale. Competenze*, Milano, 2022, p. 596.

<sup>56</sup> Art. 3, par. 3, TUE.

crescita economica equilibrata, anche secondo gli indirizzi internazionali.

Tra gli aspetti peculiari della sostenibilità vi è la concezione di un uso delle risorse naturali tale da preservare tutte le componenti ambientali, tra cui la biodiversità e gli ecosistemi, secondo una logica intra e intergenerazionale.

In particolare, l'UE ha cercato di individuare un nuovo sistema di controllo e di monitoraggio dell'uso dei suoli mediante l'approvazione della *Nature Restoration Law*<sup>57</sup> e della proposta di direttiva, meglio conosciuta, come *Soil Monitoring e Resilience directive*<sup>58</sup>.

Entrambi gli interventi si inseriscono all'interno della *Biodiversity strategy*<sup>59</sup> la quale è stata presentata dalla Commissione europea nel maggio del 2020 andando a costituire uno dei pilastri dell'ampia programmazione per la transizione ecologica, conosciuta meglio come Green Deal<sup>60</sup>.

La dichiarazione *Riportare la natura nella nostra vita* contenuta all'interno del documento strategico dell'UE ribadisce la necessità della protezione della stessa<sup>61</sup> al fine di garantire un sistema economico

<sup>57</sup> Regolamento (UE) n. 1991/2024 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2024 sul ripristino della natura e che modifica il regolamento (UE) 2022/869.

<sup>58</sup> Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul monitoraggio del suolo e la resilienza (Normativa sul monitoraggio del suolo) del 5 luglio 2023, COM (2023) 416 *final*.

<sup>59</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030, riportare la natura nella nostra vita, del 20 maggio 2020, COM (2020) 380 *final*.

<sup>60</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, dell'11 dicembre 2019, COM (2019) 640 *final*.

<sup>61</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 *Riportare la natura nella nostra vita*, cit.: «Investire nella protezione e nel ripristino della natura sarà di cruciale importanza anche per la ripresa economica dell'Europa dalla crisi Covid-19. Al riavvio dell'economia dovremo evitare di ricadere e rinchiuderci nelle vecchie cattive abitudini. Il Green Deal europeo, la strategia di crescita dell'UE, sarà la bussola per la nostra ripresa, assicurando che l'economia sia al servizio delle persone e della società e restituisca alla natura più di quanto le sottrae. La protezione della biodiversità ha giustificazioni economiche inelu-

sano. Ciò dimostrerebbe che l'impianto della Strategia e, più in generale dei piani per la transizione ecologica, pur ponendo al centro l'importanza della biodiversità per un uso sostenibile degli ecosistemi e la salvaguardia della food security a livello mondiale mediante la strategia *Farm to fork*<sup>62</sup>, non riesce ad abbondare una prospettiva capitalistica.

Ciononostante, la *Biodiversity strategy* è stata elaborata per colmare una lacuna rispetto alla governance della biodiversità mediante la costruzione di un quadro normativo in cui vengano prescritti obblighi, indicati sistemi di monitoraggio e di riesame. Ne consegue che viene prevista la misurazione dell'impronta ambientale dei prodotti e delle organizzazioni attraverso metodi basati sul ciclo di vita e pratiche contabili per il capitale naturale.

Sulla base di tali presupposti, è possibile ricondurre il tema delle proprietà collettive quale presidio ambientale per la salvaguardia degli ecosistemi all'approccio integrato che viene individuato all'interno della stessa strategia. Il legislatore europeo promuove attraverso la *Nature Restoration Law* (di cui sarebbe dubbia la traduzione italiana con Legge sul ripristino della natura)<sup>63</sup>, infatti, un nuovo sistema di integrazione fra le diverse politiche ambientali europee, soprattutto in relazione alle direttive Uccelli e Habitat, ma, anche con riferimento, alla direttiva quadro sulle Acque<sup>64</sup> e alla nuova strategia forestale per il 2030. In

dibili. I geni, le specie e i servizi ecosistemici sono fattori di produzione indispensabili per l'industria e le imprese, soprattutto per la produzione di medicinali. Oltre la metà del PIL mondiale dipende dalla natura e dai servizi che fornisce; in particolare tre dei settori economici più importanti – edilizia, agricoltura, settore alimentare e delle bevande – ne sono fortemente dipendenti».

<sup>62</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente, del 20 maggio 2020, COM (2020) 381 final.

<sup>63</sup> All'art. 3 viene definito «ripristino» quale «processo volto ad aiutare, attivamente o passivamente, un ecosistema a recuperare il buono stato o ad avvicinarvisi, un tipo di habitat a recuperare il miglior stato possibile e la sua superficie di riferimento favorevole, a un habitat di una specie a recuperare qualità e quantità sufficienti, o le popolazioni di specie a recuperare livelli soddisfacenti, come mezzo di conservazione o rafforzamento della biodiversità e della resilienza degli ecosistemi».

<sup>64</sup> La direttiva 2000/60/CE è un atto legislativo complesso perché comprende un

particolare, per quest'ultima, sono state inserite misure specifiche per il miglioramento della biodiversità e la resilienza delle foreste.

L'approvazione del regolamento sulla *Nature Restoration Law* è giunta al suo compimento, il 24 giugno 2024, dopo un lungo e complicato *iter*<sup>65</sup>, ponendo come obiettivo la realizzazione, da parte degli Stati membri, sia di alcune misure in quote percentuali suddivise tra zone terrestri (20%) e zone marine (20%) entro il 2030, sia di misure per tutti gli ecosistemi che necessitano di ripristino<sup>66</sup> entro il 2050.

Le definizioni «ripristino», «buono stato», «superficie di riferimento favorevole», «qualità sufficiente dell'habitat», «quantità sufficiente dell'habitat» contenute all'art. 3 assumono rilievo ai fini delle considerazioni sinora rassegnate in quanto rinviano, immediatamente, al rapporto con la risorsa naturale, e, più nello specifico, alle pratiche di gestione partecipata con funzione conservativa messe in atto dalle proprietà collettive.

Occorre aggiungere che, sebbene al capo III del presente regolamento vi sia l'espressa previsione per gli Stati dell'adozione di un piano di ripristino a carattere nazionale<sup>67</sup> mediante il quale verranno indi-

gran numero di elenchi e di riferimenti incrociati fra una disposizione e l'altra, un elevato numero di definizioni, a volte su nozioni geografiche di base come quelle di fiume o lago, nonché su una serie di concetti relativi allo "stato" dei corpi idrici, concetti che difficilmente sono auto-evidenti, anche se essenziali per le sue logiche di fondo, di una mezza dozzina di "caratteristiche" (articolo 5) e di nove paragrafi che elencano vari e diversi "obiettivi", ognuno dei quali ha diversi sottolivelli (articolo 4). Lo scopo della direttiva quadro sulle acque è di «istituire un quadro per la protezione delle acque superficiali interne, delle acque di transizione, delle acque costiere e sotterranee» (articolo 1): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32000L0060>.

<sup>65</sup> La Commissione europea, il 22 giugno 2022 aveva dato impulso mediante una proposta di legge sul ripristino della natura, ma solo il 12 luglio 2023 il Parlamento europeo aveva approvato la NRL e il 30 novembre dello stesso anno i componenti della Commissione ENVI (Ambiente, salute pubblica e sicurezza alimentare) del Parlamento europeo hanno espresso voto favorevole. Nel 27 febbraio 2024 vi era stata la risoluzione legislativa sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul ripristino della natura COM (2022)0304-C9-0208/2022-2022/0195(COD); infine, dopo un rinvio del voto, previsto per il 25 marzo 2024, da parte del Consiglio Ambiente, il percorso legislativo si è concluso ad inizio estate.

<sup>66</sup> Art. 1, regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento e del Consiglio europeo sul ripristino della natura e che modifica il regolamento (UE) 2022/869.

<sup>67</sup> L'art. 14 del regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento e del Consiglio euro-

viduate e quantificate le superfici che saranno soggette al ripristino, il contributo delle comunità titolari dei beni in proprietà collettiva appaia, quanto mai, significativo in ragione del loro essere soggetti giuridici posti a presidio di aree territoriali estremamente rilevanti dal punto di vista ambientale e degli effetti immediati del regolamento.

Occorre, inoltre, aggiungere che le preoccupazioni riguardo gli impatti derivanti dalle attività agricole, da quelle silvicolture nonch  dalla pesca, espresse in particolare al considerando n.12, trovano specifiche risposte nelle misure di cui agli artt. 4 «Ripristino degli ecosistemi terrestri, costieri e di acqua dolce», 9 «Ripristino degli ecosistemi agricoli» e 10 «Ripristino degli ecosistemi forestali».

L'evoluzione della normativa in materia di gestione sostenibile delle risorse naturali consente di ricondurre al rinnovato quadro definitorio del rapporto tra i domini collettivi e il patrimonio naturale, inevitabilmente, quanto stabilito dalle fonti europee. In particolare, il contenuto della *Nature Restoration Law* e della direttiva *Soil Monitoring and Resilience*, in ragione dell'incontrovertibile esistenza di un ordinamento multilivello, rappresenta un ulteriore invito per il legislatore domestico a rivolgere maggiore attenzione nei confronti della funzione, non pi  di sola sussistenza agricola, svolta dai domini collettivi.

Rispetto a tale profilo,   interessante richiamare a supporto, l'espedito narrativo di Carlo Alberto Graziani nel "colloquio surreale" tra una propriet  collettiva e un'area naturale protetta<sup>68</sup> al fine di

peo del 24 giugno 2024 in merito alla «Preparazione dei piani nazionali di ripristino» stabilisce nei primi due paragrafi che «1. Ciascuno Stato membro prepara un piano nazionale di ripristino ed effettua il monitoraggio e le ricerche preliminari opportuni per individuare le misure di ripristino necessarie per conseguire gli obiettivi di ripristino e adempiere gli obblighi di cui agli articoli da 4 a 13 e contribuire agli obiettivi dell'Unione di cui all'articolo 1, tenendo conto delle evidenze scientifiche pi  recenti. 2. Gli Stati membri quantificano la superficie che deve essere ripristinata per conseguire gli obiettivi di ripristino di cui agli articoli 4 e 5, tenendo conto dello stato dei tipi di habitat di cui all'articolo 4, paragrafi 1 e 4, e all'articolo 5, paragrafi 1 e 2, e della qualit  e quantit  degli habitat delle specie di cui all'articolo 4, paragrafo 7, e all'articolo 5, paragrafo 5, presenti negli ecosistemi contemplati dall'articolo 2 (...)».

<sup>68</sup> C.A. GRAZIANI, *Colloquio surreale tra una propriet  collettiva e un'area naturale protetta*, Relazione presentata al Convegno "Propriet  collettivi ed aree protette", tenutosi il 21 maggio 2010 presso l'Universit  degli Studi dell'Aquila, Facolt  di Economia, rinvenibile in [www.demaniocivico.it](http://www.demaniocivico.it), pp. 1-5.

porre in evidenza alcune similitudini. Nonostante, infatti, le seconde siano designate da un'autorità pubblica condividono con le prime la funzione di conservazione della biodiversità e degli ecosistemi, più in generale del territorio, imponendo delle forme di restrizione all'uso delle risorse naturali<sup>69</sup> e determinando un nuovo modello di *governance*.

Con riferimento alla gestione del fondo e, più in generale del suolo, nel quadro legislativo europeo sembra sia quasi giunta alla sua approvazione anche la *Soil Monitoring and Resilience directive*. Il 10 aprile 2024<sup>70</sup>, infatti, il Parlamento UE ha adottato, ai sensi dell'art. 192 TFUE, la sua posizione rispetto al provvedimento legislativo il quale si caratterizzerà soprattutto per la previsione di un complesso sistema di monitoraggio della qualità del suolo al fine di garantire la sua salubrità e, inevitabilmente, quella delle produzioni<sup>71</sup>.

In ordine alla questione oggetto del presente lavoro, con riferimento alla proposta di direttiva, merita attenzione l'invito agli Stati membri a individuare, nei loro territori, distretti pedologici per il monitoraggio della salute del suolo e dello stesso territorio, adottando misure

<sup>69</sup> Ivi, l'autore sottolinea: «Oggi la comunità dei miei abitanti opera per sopravvivere e per far sopravvivere le generazioni future su un altro piano che non esito a qualificare ideale, ma lo fa attraverso quella stessa piena integrazione con la natura che avevano i loro avi. E così facendo opera, consapevolmente, per far sopravvivere anche me. Per questo pure io sono un'area protetta; anzi io sono un'area effettivamente protetta» (pp. 4-5).

<sup>70</sup> Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 10 aprile 2024 sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul monitoraggio e la resilienza del suolo (Normativa sul monitoraggio del suolo), COM (2023)0416 – C9-0234/2023 – 2023/0232(COD).

<sup>71</sup> Nella relazione di introduzione alla proposta della Commissione europea, del 5.7.2023 COM(2023) 416 final, si legge a pag. 7 rispetto alla Coerenza con le disposizioni vigenti nel settore normativo interessato che essa «integra la direttiva Emissioni industriali, la direttiva quadro Rifiuti, la direttiva Discariche, la direttiva sulla responsabilità ambientale e la direttiva sulla tutela penale dell'ambiente, contemplando tutti i tipi di contaminazione, compresa la contaminazione storica del suolo». Inoltre, a p. 9 viene richiamato, tra gli altri, il regolamento (UE) n. 1119/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999.

volte a promuovere una gestione sostenibile. Tuttavia, gli Stati membri non sono tenuti ad elaborare piani o programmi di misure più dettagliati, sia a livello nazionale sia distrettuale. A tal proposito potrebbe essere interessante prendere in considerazione i domini collettivi rispetto alla individuazione dei distretti pedologici per avviare le attività di monitoraggio, richiedendo, probabilmente, in una prima fase la realizzazione di monitoraggi attraverso progetti pilota.

Della proposta di direttiva appare, altresì, meritevole di attenzione l'attivazione da parte degli Stati membri di un sistema di certificazione volontaria per la salute del suolo di cui si avvarrebbero proprietari e gestori dei terreni. Le finalità di questa previsione dovrebbero risiedere in quella di creare una sorta di banca dati a cui attingerebbero sia le pubbliche amministrazioni sia i privati, sempre per verificare la sostenibilità dei suoli.

In questa direzione sembra andare la previsione di una definizione delle pratiche negative sia dal punto di vista gestionale, alla luce della tipologia, dell'uso e delle condizioni del suolo (es. pratiche da attuare gradualmente su tutti i suoli gestiti e pratiche da evitare), sia dei principi generali legati a una gestione sostenibile del suolo sulla base dell'elenco contenuto nell'allegato III della proposta.

Il legislatore europeo tenendo conto della necessità di prevedere, non solo pratiche sostenibili, ma altresì di rigenerazione oltre che di adattamento dei suoli degradati, prevede la definizione da parte degli Stati membri di pratiche di rigenerazione in grado di recuperare i suoli valutati come danneggiati.

Tale previsione dovrebbe interagire con i piani di recupero della *Nature Restoration Law*, oltre che i piani strategici della PAC, i programmi d'azione della direttiva sui nitrati e i piani di gestione dei bacini, tutti richiamati nell'allegato IV, dimostrando l'obiettivo di un sistema estremamente articolato.

Quest'ultimo aspetto consente di ricollegarci al nodo cruciale posto dalla presente analisi rispetto al quadro normativo che consente di rintracciare nelle pratiche di gestione delle risorse naturali da parte delle proprietà collettive una funzione sostenibile per quelle aree in cui insistono, offrendo una possibile alternativa all'annoso problema legato

all'abbandono delle aree rurali<sup>72</sup> e, in particolare, al consumo di suolo dovuto a un crescente processo di urbanizzazione<sup>73</sup>.

L'evoluzione della normativa su scala europea integra ulteriormente il quadro definitorio del rapporto tra i domini collettivi e il patrimonio naturale in ragione dell'incontrovertibile esistenza di un ordinamento multilivello, rappresentando un ulteriore invito per il legislatore domestico a rivolgere maggiore attenzione nei confronti della funzione, non più di sola sussistenza agricola, svolta dai domini collettivi.

A questo proposito gli obiettivi di monitoraggio previsti dalla proposta di direttiva al fine di creare una procedura verificabile attraverso un sistema di certificazione che, seppure ancora volontaria, sono stati previsti per coinvolgere il più possibile i proprietari e i gestori dei fondi nell'attivazione di pratiche sostenibili. Appare, inoltre, plausibile che l'esistenza di una certificazione vedrebbe la presenza anche di consumatori i quali avrebbero la possibilità di valutare quali prodotti scegliere (per esempio per questioni di *food safety*) in base agli impatti derivanti dalla gestione del suolo, inserendosi pertanto nella «filiera di trasparenza, tracciabilità e responsabilità» creata già a partire dalla *General Food Law*.

Qualora quest'ultima considerazione rappresentasse una mera ipotesi, persino di carattere provocatorio, si auspica che il sistema multilivello delineato da questi ultimi interventi e dall'ambizioso programma permetta ai soggetti destinatari delle misure, come potrebbero essere le proprietà collettive, capaci di assumere un ruolo di primo piano in ragione del sistema di gestione e di mantenimento delle risorse naturali che le ha caratterizzate nel corso dei secoli ed essendo state in grado di rendere gli usi e le consuetudini una fonte giuridica a tutti gli effetti.

<sup>72</sup> L. PETRELLI, *Il riposizionamento dei domini collettivi nell'ambito dei nuovi assetti dello sviluppo locale per la rivitalizzazione delle aree rurali*, in *Ann. Camerino*, n. 13, 2024, pp. 393 ss.

<sup>73</sup> N. LUCIFERO, *Il «contenimento del consumo del suolo agricolo»: un problema di qualificazione e regolamentazione giuridica*, in *Riv. dir. agroal.*, II, n. 1, 2017, pp. 27-57.

### *3. Conclusioni*

Le considerazioni sinora effettuate consentono di ritenere in linea con autorevole dottrina che le proprietà collettive non rappresentano affatto una “reliquia del passato”, bensì in virtù del loro rapporto con il bene naturale che ne ha garantito la sopravvivenza nei secoli anche grazie alle esigenze di salvaguardare le generazioni future, queste costituiscono un importante veicolo di pratiche di gestione sostenibile in favore della più ampia salvaguardia dell'ambiente.

In particolare, per come delineato da Pietro Nervi, le proprietà collettive disporrebbero di potenzialità naturali, economiche e umane che permetterebbero loro di assolvere a diverse finalità, tra cui l'essere base territoriale di risorse naturali e antropiche in grado di offrire servizi eco-sistemici per il territorio anche in un'ottica di sussidiarietà<sup>74</sup>.

A ciò si può aggiungere, infine, che l'inquadramento di tali realtà sotto il profilo della sostenibilità contribuisce a circoscrivere il profilo giuridico della stessa rispetto alla qualificazione di un fenomeno risalente la cui sopravvivenza ha sempre risieduto nel bilanciamento tra gli interessi di una comunità e la gestione delle risorse.

\*\*\*

#### *Abstract\**

##### *Ita*

L'ambito di indagine entro il quale intende iscriversi il presente lavoro riguarda le funzioni che i domini collettivi, ad oggi, possono svolgere, in virtù del carattere intergenerazionale che le connota, nella gestione sostenibile delle risorse naturali.

Tale ruolo, oltre ad esser stato riconosciuto con l. n. 168/2018, verrebbe rafforzato dall'esistenza di un articolato sistema multilivello di fonti normative,

<sup>74</sup> Art. 118, quarto comma, Cost.

\* Articolo sottoposto a referaggio fra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).

quali la *Nature Restoration Law* e la *Soil Monitoring directive*, introdotte dall'UE per la salvaguardia dei beni ambientali.

*Parole chiave:* domini collettivi, intergenerazionalità, risorse naturali.

*En*

The scope of investigation within which this work is to be included concerns the functions that collective domains can perform, by virtue of their intergenerational nature, in the sustainable management of natural resources.

This role, besides being recognized by l. n. 168 of 2018, would be reinforced by the existence of an articulated multi-level system of normative sources, such as the Nature Restoration Law and the Soil Monitoring directive, introduced by the EU for the protection of environmental goods.

*Keywords:* collective domains, intergenerational, natural resources.



Anno I  
Numero 1-2025  
Quadrimestrale  
gennaio-aprile 2025  
ISSN 3035-5427

Editoriale Scientifica s.r.l.  
Via San Biagio dei Librai 39  
80138 Napoli  
Tel. (39) 081.5800459  
[editoriale.abbonamenti@gmail.com](mailto:editoriale.abbonamenti@gmail.com)  
[www.editorialescientifica.it](http://www.editorialescientifica.it)

Rivista quadrimestrale open access