



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MACERATA

DIPARTIMENTO DI DIRITTO PRIVATO E DEL LAVORO ITALIANO E COMPARATO

CARLO DESIDERI EMMA A. IMPARATO

BENI AMBIENTALI E PROPRIETÀ

I CASI DEL *NATIONAL TRUST* E DEL
CONSERVATOIRE DE L'ESPACE LITTORAL

con una presentazione di
CARLO ALBERTO GRAZIANI



GIUFFRÈ EDITORE MILANO

Il lavoro che qui si presenta è stato reso possibile da un finanziamento dell'Università di Macerata, Dipartimento di Diritto privato e del lavoro italiano e comparato. Gli autori rivolgono un particolare ringraziamento a Carlo Alberto Graziani per il suo entusiasmo nel sostenere la ricerca e per averne seguito con attenzione e con importanti consigli lo svolgimento.

Un sentito ringraziamento va inoltre a Julian Prideaux, già vice direttore generale del National Trust, che ha dato la sua cortese disponibilità per un lungo ed interessantissimo colloquio sulla esperienza del National Trust, e a Philippa Spens, del servizio relazioni esterne del National Trust, per il suo supporto e aiuto nella raccolta dei materiali. Un ringraziamento va rivolto altresì agli uffici del Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres per la documentazione gentilmente e sollecitamente inviata, in particolare in ordine alle convenzioni-tipo di gestione e di utilizzazione.

Federico Spantigati e Filippo Ciccone si sono presi il carico di leggere con grande cura una prima stesura del testo. Ad essi va la gratitudine degli autori anche per i preziosi consigli ricevuti. Un particolare ringraziamento va altresì a Domenico Amirante per i suoi suggerimenti e per aver promosso un seminario presso la Scuola di Specializzazione in Diritto e Gestione dell'Ambiente della Seconda Università degli Studi di Napoli nel corso del quale sono stati utilmente discussi alcuni primi risultati della ricerca.

Spetta naturalmente solo agli autori la responsabilità di quanto infine appare nel volume.

INDICE SOMMARIO

<i>Principali abbreviazioni</i>	IX
<i>Presentazione</i> di CARLO ALBERTO GRAZIANI	XI
INTRODUZIONE	1

CAPITOLO I IL NATIONAL TRUST

1. La protezione della natura e dell'ambiente rurale nel Regno Unito	7
2. Le origini	14
3. La natura giuridica	17
4. L'attività del <i>Trust</i>	28
4.1. L'acquisizione di beni	28
4.2. La gestione delle proprietà	34
5. L'organizzazione e il finanziamento del <i>Trust</i>	41
6. Problemi e prospettive	48

CAPITOLO II IL CONSERVATOIRE DE L'ESPACE LITTORAL ET DES RIVAGES LACUSTRES

1. La protezione della costa in Francia	59
2. Le origini del <i>Conservatoire</i>	65
3. La natura giuridica	70
4. La missione	73
4.1. L'acquisizione dei terreni	73
4.2. La gestione	77
4.3. L'attività propositiva e consultiva	84
5. L'organizzazione e il finanziamento	86
6. Problemi e prospettive	90

CAPITOLO III UN FENOMENO SPECIFICO

1. Più elementi comuni che differenze	99
---	----

2.	L'individuazione e l'acquisizione dei beni	101
3.	La gestione	108

CAPITOLO IV

RIFLESSI SULLE PROSPETTIVE IN ITALIA

1.	Alcune limitate esperienze esistenti	113
2.	Lo spazio della « proprietà ambientale »	121

APPENDICE

LE CONVENZIONI-TIPO DEL CONSERVATOIRE
DE L'ESPACE LITTORAL ET DES RIVAGES LACUSTRES

1.	Gestione dei siti naturali	127
2.	Uso agricolo del demanio pubblico	147
3.	Restauro e gestione di un immobile di valore storico	157

PRESENTAZIONE

1. Quale può essere il ruolo del diritto di proprietà nelle politiche di tutela dell'ambiente? È questo, a ben vedere, il problema sollevato dalla ricerca di Carlo Desideri e di Emma A. Imparato svolta sotto l'egida del Dipartimento di Diritto privato e del lavoro italiano e comparato dell'Università di Macerata. La ricerca ha per oggetto due casi di grande interesse per chi intende riflettere, anche in termini progettuali, sugli strumenti giuridici di quelle politiche: si tratta del *National Trust* nel Regno Unito e del *Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres* in Francia.

Il problema, che riguarda tanto la proprietà pubblica quanto quella privata, è di vedere se il diritto di proprietà, che nella sua definizione tradizionale è diritto individuale di godimento e di disposizione (art. 832 c.c.), possa oggi rappresentare uno strumento di gestione per perseguire obiettivi di tutela dell'ambiente che sono obiettivi di interesse generale. Per un verso potrebbe apparire scontata la soluzione positiva, non solo, come sembrerebbe ovvio, per la proprietà pubblica, ma anche, se si considerano i risultati del dibattito sulla funzione sociale e sulla riserva di legge (artt. 42 e 44 Cost.), per quella privata: il programma che la Costituzione ha affidato al legislatore è infatti quello di indirizzare la gestione dei beni privati, e perciò anche della terra, nella direzione dell'interesse generale. Per altro verso si potrebbe ritenere che si tratta di un problema superato, ben altri essendo oggi gli strumenti per indirizzare la politica territoriale verso finalità di tutela: in particolare gli strumenti pubblici di natura regolamentare e pianificatoria.

In realtà la ricerca impone di capovolgere l'approccio: non si tratta più solo di forgiare l'istituto proprietario per indirizzarlo verso l'interesse della collettività e assicurarne così la funzione sociale; non si tratta cioè — per utilizzare una terminologia oramai acquisita — di

« conformare » il diritto di proprietà, bensì di utilizzare questo diritto, anche nel suo schema classico, per finalità di tutela ambientale. L'impostazione può suscitare perplessità di ordine ideologico in quanto sembrerebbe sottintendere il ritorno a una concezione giusnaturalistica della proprietà: la ricerca dimostra invece con molta efficacia come nei casi esaminati il diritto di proprietà, a prescindere da ogni funzionalizzazione, sia in grado di svolgere in concreto un ruolo importante per il perseguimento di quelle finalità.

Altro problema è di vedere se le esperienze indagate segnino una strada anche per il nostro Paese. Altro problema ancora è quello del rapporto con la tematica della pianificazione: in questo caso non si tratta di stabilire se il ricorso allo strumento proprietario debba o meno cedere di fronte alla centralità dell'approccio pianificatorio, bensì di verificare pragmaticamente se e come la proprietà possa essere utilizzata come strumento di pianificazione. Quest'ultimo problema non è certamente nuovo, ma, alla luce dei risultati della ricerca, presenta nuovi profili.

Non è senza significato che si riproponga la questione proprietaria con riferimento alla tutela ambientale: innanzitutto, perché l'ambiente coinvolge elementi — a partire dalla terra — considerati nella loro fisicità e pertanto non può non riguardare, anche nei suoi aspetti più tradizionali, il diritto di proprietà; inoltre, perché è sulla tutela dell'ambiente che si confronta una delle principali sfide della modernità e questa sfida chiama in causa gli istituti giuridici fondamentali.

Proprio in virtù della complessità e della trasversalità della tematica ambientale la questione proprietaria si ripropone in una dimensione nuova ed è destinata a ricoprire ancora una posizione importante nel dibattito scientifico e nelle politiche concrete, ivi compresa la politica di pianificazione.

Occorre però prima chiarire i termini di questa nuova dimensione che, per comodità e forse con qualche forzatura, si potrebbe indicare, accogliendo una terminologia utilizzata anche nella ricerca, con l'espressione proprietà ambientale.

2. È bene subito precisare che con questa espressione non si intende fare riferimento — almeno in questa fase dall'elaborazione —

a una precisa categoria giuridica, ma a tutti quei casi in cui la proprietà è finalizzata alla tutela ambientale.

Si tratta di un fenomeno eterogeneo, indubbiamente originale e in grado di introdurre elementi di innovazione nell'approccio alla questione proprietaria, che occorre individuare, e perciò circoscrivere, per meglio comprenderlo e nello stesso tempo per verificare la possibilità di procedere sulla strada indicata dal *National Trust* e dal *Conservatoire* e cioè di affrontare un processo di acquisizione di beni per finalità di tutela ambientale.

L'individuazione esigerebbe un'apposita indagine che si dovrebbe snodare lungo itinerari in parte antichi, e perciò ben noti, in parte inesplorati. Mi sia concesso, in considerazione della natura di questa presentazione, di limitarmi a brevissime considerazioni, più intuitive che ragionate, frutto della suggestione provocata dalla ricerca: cenni, poco più che titoli di capitoli di un lavoro tutto da svolgere, che riguardano il profilo soggettivo e quello oggettivo, la natura e il contenuto delle situazioni giuridiche, la rilevanza quantitativa e qualitativa del fenomeno.

Sotto il profilo soggettivo, cioè della titolarità, il fenomeno coinvolge tutti i possibili proprietari perché si riferisce a qualsiasi categoria di beni: beni pubblici, beni privati, beni collettivi (proprietà collettive, usi civici).

Sotto il profilo oggettivo, occorre fare riferimento a quei beni che hanno una destinazione per così dire ambientale: destinazione dedotta dalla natura del bene (si tratta in genere di beni appartenenti al demanio pubblico o al patrimonio indisponibile dello Stato, delle regioni e degli enti locali oppure di beni collettivi), da un atto autoritativo (beni sottoposti a vincoli *lato sensu* ambientali, salvo poi a individuare con precisione i vincoli di questa natura) o da un atto di autonomia privata (come nei casi del *National Trust*, del FAI, delle oasi del WWF, dei beni acquistati dagli enti parco). Ma che significa destinazione ambientale? Solo rispondendo a questo interrogativo si potrebbero individuare in concreto i beni che possono essere oggetto di proprietà ambientale.

L'interrogativo si intreccia strettamente con un problema che è fondamentale per la scienza ecologica e che per la sua complessità ha

dato e continua a dare adito a interpretazioni diversificate, a volte volutamente riduttive e strumentali: quale debba essere il significato da attribuire alla conservazione. La complessità è dovuta all'evoluzione storica non solo del concetto, ma anche dei movimenti che sulla grande idea di conservazione sono sorti e si sono sviluppati in tutto il mondo. Di questa evoluzione, sulla quale non è ovviamente possibile soffermarsi in questa sede, offre un'importante e significativa testimonianza la vicenda del *National Trust* che ha visto spostare la sua attenzione dalla mera conservazione verso una conservazione sempre più strettamente legata ai temi della valorizzazione e della gestione dei beni acquistati: la vicenda viene analizzata molto bene dalla ricerca e a essa pertanto si rinvia. È sufficiente qui constatare come l'elaborazione teorica e l'esperienza pratica che si sono sviluppate in questi decenni, in particolare con riferimento alle politiche delle aree protette, abbiano dimostrato inoppugnabilmente il dinamismo che oggi assume quell'idea. La conservazione riguarda infatti l'intreccio esistente in un dato territorio tra evoluzione naturale e storia umana e cioè tra l'elemento naturale (le risorse naturali con al centro il bene terra), l'elemento culturale (i beni culturali) e il paesaggio (i beni paesistici) in un rapporto indissolubile tra contenuto e forma: questo intreccio impone all'idea di conservazione una visione non più statica, come era nella concezione originaria, ma dinamica, nel senso di una forte connessione con la questione dello sviluppo poiché — come appare sempre più chiaro — non è possibile realizzare una vera politica di conservazione senza realizzare nel contempo un'adeguata politica di sviluppo. Proprio questa connessione è alla base dell'idea di sviluppo sostenibile (o, come dicono i francesi, durevole).

In questo quadro la proprietà ambientale non si riferisce solo al bene terra, ma chiama in causa anche altre categorie di beni, appunto quelli che permettono la realizzazione dell'idea di conservazione intesa nel senso ora indicato: così ad esempio gli edifici con destinazione naturalistica o culturale (centri visita, musei, rifugi, castelli, ville storiche, ecc.) come pure i beni aziendali di quelle imprese che svolgono attività connesse alla conservazione (imprese agricole, agrituristiche, altre imprese di servizi).

Per quanto riguarda la natura delle situazioni giuridiche chiamate

in causa dal fenomeno della proprietà ambientale si può ritenere che la problematica non riguardi soltanto le situazioni proprietarie in senso proprio, ma si estenda anche a quelle altre situazioni giuridiche, reali e personali, per le quali si possa configurare una strumentalità rispetto a obiettivi di tutela ambientale: si tratta cioè di situazioni giuridiche che permettono al titolare di perseguire tali obiettivi e abbiano perciò, almeno in linea generale, i caratteri della stabilità (diritti di usufrutto, diritti derivanti da contratti di comodato o di locazione di lunga durata).

Più complessa si prospetta l'individuazione del contenuto di tali situazioni giuridiche, in particolare con riferimento alle situazioni proprietarie. Le facoltà di godere e di disporre di cui alla definizione codicistica della proprietà sono in grado di dar conto della nuova dimensione che questo diritto assume nel quadro così delineato? La risposta passa attraverso la scoperta di una diversa e più pregnante portata delle due facoltà.

Si è detto che il fenomeno della proprietà ambientale è finalizzato alla tutela ambientale o — per usare una terminologia più complessa, ma più significativa — alla conservazione: ciò non significa però che si tratta di un proprietà funzionalizzata, nel senso che il titolare debba esercitare i suoi poteri (cioè le facoltà che rappresentano il contenuto del suo diritto) in modo da realizzare quella finalità; significa invece che l'esercizio in quanto tale delle facoltà da parte del proprietario realizza quella finalità. Quando il *National Trust* diventa proprietario di un bene, con ciò stesso realizza la tutela di quel bene: l'esercizio del suo potere è la tutela di quel bene, è la sua conservazione. È in questa luce che devono essere viste le facoltà di godere e di disporre quando si configura un caso di proprietà ambientale.

Esercitare il potere di godimento sul bene, cioè godere di esso, significa per il titolare di una delle situazioni giuridiche a cui si è fatto riferimento instaurare un rapporto con il bene in quanto tale e non in quanto fonte di utilità economica. Se il bene non è più giuridicamente apprezzabile in termini economici, il potere del proprietario non è più interpretabile nei termini tradizionali dell'*uti frui*: ciò vuol dire che il bene non rileva più nel suo valore economico, cioè come bene economico, ma nel suo valore ideale, pur restando bene giuridico, ossia og-

getto di diritti. Certo, il bene non perde il suo potenziale valore economico: il bene demaniale può entrare nel patrimonio disponibile dell'ente titolare, l'uso civico può essere liquidato, il *National Trust* può procedere alla vendita del bene acquistato, anche se questi passaggi devono avvenire a certe condizioni e con determinate procedure. Tuttavia, anche se in economia i valori potenziali hanno una loro rilevanza attuale, quel bene fino a quando resta oggetto di proprietà ambientale è preso in considerazione dall'ordinamento giuridico non come bene economico, ma come bene dotato di valore ideale.

Il termine godimento riscopre così il suo significato più genuino e cioè quello che si coglie solo in una dimensione ideale, di appagamento dello spirito: un appagamento che può essere interpretato sia in chiave individualistica, come derivante dalla *contemplatio* del titolare, sia in chiave di responsabilità politica, come risultato di un'attenzione e di un impegno per il destino dei beni — si pensi in particolare al bene terra — e per le esigenze di coloro che, pur non essendo proprietari, mirano al godimento di quei beni. Si può allora comprendere come la facoltà di godimento del proprietario — o comunque del titolare del diritto sul bene — altro non sia che il potere di conservare il bene perché è attraverso l'esercizio di questo potere che egli, per un verso, si pone in rapporto con il bene in termini di *contemplatio* e, per altro verso, manifesta il suo senso di responsabilità nei confronti dei beni e degli altri soggetti.

Se la proprietà ambientale è finalizzata alla tutela, o meglio alla conservazione, se il potere di godimento del bene oggetto della proprietà ambientale è potere di conservare tale bene, il potere di disposizione non può che essere strumentale al godimento: la facoltà di disposizione finisce per essere il potere di gestire il bene al fine della sua conservazione e perciò al fine di permettere che venga goduto (nel significato complesso che ho cercato di indicare). Questo potere è il risvolto di quel carattere dinamico della conservazione che ho ora messo in evidenza: i beni per essere conservati devono essere gestiti.

Inevitabile corollario di questa impostazione è l'inalienabilità del bene e cioè la sua sottrazione al mercato e quindi la perdita del suo valore economico o meglio la sua irriducibilità a bene economico. Occorre precisare che il requisito dell'inalienabilità può derivare dalla

natura del bene (bene demaniale, bene appartenente al patrimonio indisponibile, bene civico) o da un'apposita previsione legislativa (come nel caso dei beni acquistati dal *National Trust*) o anche dalla semplice volontà del titolare del diritto: si tratta pertanto di inalienabilità non formale, ma sostanziale, che dura fin quando il bene conserva quella natura o il legislatore non interviene in modo difforme o il titolare non modifica la sua volontà.

Il fenomeno che abbiamo chiamato proprietà ambientale, affermando la rilevanza giuridica di valori ideali, segna dunque l'irrompere dell'istituto proprietario in una sfera irriducibile all'economia. Questa irruzione — che rappresenta un punto di rottura con l'impostazione secondo cui l'oggetto della proprietà è dato solo da beni economici — sembrerebbe però contraddetta da alcuni elementi: la stretta connessione tra conservazione e sviluppo sostenibile, la riconduzione al fenomeno della proprietà ambientale di situazioni giuridiche che comunque si inseriscono in rapporti di carattere economico (si pensi al caso dei beni presi in locazione), la possibilità che i beni vengano dati in concessione secondo le regole del mercato, che da essi si ricavano delle utilità economiche (si pensi ai beni civici). Più che una contraddizione, però, questi elementi segnano la complessità della proprietà ambientale che non può comunque essere interpretata solo in termini economicistici.

Individuato così il fenomeno, si può constatare come in Italia esso non solo non sia sconosciuto, ma anzi sia rilevante, come si può dedurre dalla accennata tipologia dei beni. Si consideri solo che, secondo una valutazione non più recente ma pur sempre indicativa anche perché effettuata sulla base di dati Inea, nel 1956 le terre gravate da usi civici raggiungevano una superficie di ben sei milioni di ettari (Paolo Cinanni). Comunque, anche sulla rilevanza quantitativa del fenomeno sarebbe utile un'indagine specifica.

Per quanto riguarda la rilevanza qualitativa, la proprietà ambientale riguarda terre che, grazie al loro regime giuridico, hanno conservato un alto livello di naturalità o nelle quali sono presenti elementi di grande importanza dal punto di vista naturalistico. È significativo del resto constatare come l'aggressione al territorio che ha caratterizzato la storia del Bel Paese fin dal secolo scorso sia passata attraverso pro-

cessi di sdemanializzazione e patrimonializzazione dei beni pubblici e di liquidazione degli usi civici e, per converso, come sia stata proprio la complessità di questi processi a ostacolare quell'aggressione.

Per concludere su questo punto, ritengo innanzitutto che a proposito della proprietà ambientale, almeno per il nostro ordinamento, non si possa parlare di proprietà « conformata » proprio per l'assenza, già rilevata, di un atto autoritativo (legislativo o amministrativo) che la funzionalizzi. Si può, invece, parlare di « proprietà destinata » dal momento che, per la natura del bene o in virtù di un atto legislativo o di autonomia privata, la proprietà è destinata alla conservazione. Inoltre la proprietà ambientale, poiché, come in precedenza si è visto, fa riferimento a soggetti, beni e situazioni diverse, non costituisce una categoria intrinsecamente unitaria: l'unitarietà può essere individuata solo sulla base dell'uso che se ne fa e cioè è legata strettamente alla volontà dei soggetti, pubblici e privati, coinvolti. In altri termini non è il bene a determinare l'unitarietà del fenomeno, ma la destinazione ambientale che il bene ha o per sua natura o perché impressa da un atto legislativo o di autonomia privata: una unitarietà sostanziale, dunque, e non formale, che si realizza solo sul piano della effettività. Per questo la proprietà ambientale non può configurarsi come categoria giuridica, ma come un insieme di fattispecie collegate sulla base di criteri estrinseci.

Proprio perché la proprietà ambientale non si può configurare come categoria, ma può essere comunque individuata come fenomeno, è opportuno ricondurre anche quelle situazioni non proprietarie cui prima si è fatto riferimento e che contengono i suoi stessi elementi: la facoltà di godere il bene e il potere di gestirlo a fini di conservazione.

3. È auspicabile in questo quadro un processo di acquisizione di diritti di godimento sui beni e in particolare sulle terre in funzione ambientale? È auspicabile cioè un processo di ampliamento della proprietà ambientale? Si potrebbe ritenere che un eventuale processo di acquisizione che si innescasse nel nostro paese per finalità di conservazione conterrebbe un elemento di fragilità in quanto i beni acquistati non sarebbero soggetti a un vincolo formale di inalienabilità, diversamente da quanto accade per il *National Trust* dove questo vincolo

è previsto per legge: l'inalienabilità dipenderebbe dalla semplice volontà del titolare, sarebbe cioè un dato assolutamente fluttuante.

Occorre però osservare che la destinazione ambientale è sempre un elemento fluttuante: così i beni demaniali possono essere sdemanializzati e destinati al patrimonio disponibile dell'ente pubblico oppure gli usi civici possono essere liquidati; d'altra parte anche gli strumenti di pianificazione e regolamentazione — ai quali si fa riferimento come strumenti che sarebbero invece in grado di garantire la conservazione — sono condizionati anch'essi dalle vicende politiche spesso particolarmente fluttuanti.

All'interrogativo, comunque, la ricerca offre, anche se indirettamente, una risposta univoca, pur nella complessità e nella diversità delle situazioni indagate.

Due orizzonti culturali diversi, due soggetti diversi per origine (il *National Trust* nasce nel 1895, il *Conservatoire* nel 1975) e per natura (soggetto privato il primo, pubblico il secondo), diverse modalità di gestione dei beni (prevalente gestione diretta per il primo, prevalente gestione in convenzione per il secondo), ma in entrambi i casi una stessa missione e l'esistenza di un soggetto specializzato. I risultati concreti sembrano dimostrare l'efficacia del fenomeno: 250.000 ettari acquistati e gestiti dal *National Trust*, che tra l'altro riguardano il 20% dell'intera costa dell'Inghilterra, del Galles e dell'Irlanda del Nord; 70.000 ettari acquistati e gestiti in 530 siti dal *Conservatoire*, che riguardano 861 Km di costa pari all'11% di tutte le coste francesi. Per questa missione nel *National Trust* sono coinvolte più di tre milioni di persone (per l'esattezza sono oltre 3.300.000 gli associati al NT) che fanno di questa associazione un formidabile gruppo di pressione oltre che, di gran lunga, la più grande organizzazione ambientalistica. Quanto al *Conservatoire*, con esso collabora un numero notevolissimo di enti locali e di altri soggetti gestori di siti in forme originali e articolate, tali che lo hanno fatto diventare un soggetto di riferimento di particolare autorevolezza.

La valutazione che dell'uso e dello sviluppo della proprietà ambientale emerge dall'analisi dei due casi appare decisamente positiva. « Infatti — si legge nella ricerca — proprio basandosi sulla proprietà, il *Trust* ha potuto sia operare in maniera diretta e semplificata, evi-

tando il numero ampio di transazioni richieste dai processi di regolazione e di pianificazione, sia impostare — considerata anche la natura inalienabile della proprietà — una visione della gestione a lungo termine (*long-term view of management*): gestione, quindi, non soggetta alle interferenze provenienti eventualmente da fattori esterni, in particolare — come può accadere nel caso della regolazione e della pianificazione — in conseguenza di mutamenti di indirizzo politico e amministrativo. Inoltre, proprio la qualità specifica del *Trust*, di essere un soggetto dedicato alla conservazione di un patrimonio inalienabile, sembra averlo premiato in termini di adesioni del pubblico rispetto a tutte le altre associazioni ambientaliste ». Anche il bilancio dell'esperienza del *Conservatoire* « appare complessivamente positivo, sia per l'ampiezza delle acquisizioni effettuate che per la capacità del *Conservatoire* di sviluppare in maniera originale ed articolata la collaborazione con gli enti locali e gli altri soggetti chiamati a partecipare alla gestione dei siti », tanto che, per un verso, sono state avanzate « proposte volte ad estenderne l'azione di intervento a tutti gli spazi 'sensibili' del territorio nazionale, sul modello del *National Trust* » e, per altro verso, è stata riaffermata dallo stesso governo francese la centralità del *Conservatoire* per l'azione pubblica a tutela della costa.

Se dubbi vi sono, essi riguardano non già la validità dell'uso, bensì « l'opportunità dell'estensione senza limiti dello strumento proprietario, il ricorso al quale andrebbe valutato tenendo conto della capacità organizzativa e tecnica di gestione » (con riferimento al *National Trust*, ma l'osservazione ha portata generale).

Ma è auspicabile che anche in Italia la politica di conservazione possa utilizzare lo strumento proprietario e che addirittura il processo di acquisizione delle terre possa diventare un elemento fondamentale di tale politica?

Come abbiamo prima visto, in Italia esiste già una rilevante proprietà ambientale: trascurata in sede di pianificazione generale (anche perché si tratta di un fenomeno per molti sconosciuto), osteggiata quando quelle terre diventano oggetto di mire speculative, essa ha gli elementi potenziali per svolgere un ruolo di straordinaria importanza nelle politiche di conservazione. Si pensi, per fare un esempio concreto, ai risultati che si potrebbero ottenere se si coinvolgessero i tito-

lari dei beni collettivi nella politica diretta a realizzare le reti ecologiche. Comunque la constatazione che in Italia esiste questa realtà dimostra come il fenomeno non è estraneo alla cultura del nostro paese.

Né si potrebbe opporre che il processo di acquisizione delle terre comporterebbe un ritorno al passato con la formazione di una manomorta — una sorta di manomorta ambientale — sottratta alla produzione e che, comunque, esso finirebbe per marginalizzare l'approccio pianificatorio.

Sul primo punto occorre sottolineare come nell'attuale passaggio storico proprio le politiche della conservazione, che stanno acquisendo sempre di più una loro drammatica centralità, impongono un capovolgimento di impostazioni tradizionali e di radicate concezioni: tra di esse quella della produttività. Vi è, in proposito, uno specifico istituto che, a mio avviso, rappresenta emblematicamente lo spartiacque: il *set aside*, cioè il « congelamento » delle terre. Tutto lo strumentario concettuale che negli ultimi decenni si era andato sviluppando attorno al tema della produttività cede di fronte alla constatazione dei danni gravissimi derivanti da una concezione puramente produttivistica della terra: cadono i miti della centralità dell'impresa, della lotta alle terre incolte e al latifondo, della bonifica. *Idola* il cui significato deve essere contestualizzato per ridare al dettato costituzionale la sua dignità programmatica: così la formula del « razionale sfruttamento del suolo » di cui all'art. 44 perde il suo significato originario e si avvia a diventare un caposaldo di una diversa politica nei confronti della terra, dove i termini sfruttamento e terra trovano la loro conciliazione nel segno di un'armonia che può manifestarsi anche come non utilizzazione. In una prospettiva di ricerca di forme di valorizzazione, gestione e, quindi, utilizzazione, della terra compatibili con la conservazione dei valori naturali e culturali un « latifondo ambientale », lungi dal rappresentare un ritorno al passato, ben può diventare strumento di questa nuova armonia.

Sul secondo punto fa giustizia la constatazione dell'inefficacia che troppo spesso si riscontra negli strumenti pubblici finora utilizzati per la gestione dei beni ambientali, sia quelli di natura regolamentare sia quelli di natura vincolistico-pianificatoria, a causa della loro sovrapposizione, delle difficoltà di coordinamento e in ultima analisi

della loro scarsa incisività. È bene chiarire subito che non spingono a questa conclusione né la delusione suscitata da quegli strumenti né il desiderio di rifugiarsi nel privato, cioè nel diritto di proprietà che ha nella categoria privatistica il suo paradigma: affermare il ruolo e l'importanza della proprietà non significa marginalizzare quegli strumenti, ma constatarne realisticamente i limiti di efficacia. Si tratta di strumenti che, come si legge nell'introduzione alla ricerca, « presentano di per sé dei limiti oggettivi in ordine alla realizzazione di una vera e propria gestione dei beni ambientali. Non sono, in effetti, pensati per tale scopo e operano sempre — sia pure con gradi diversi di intensità — in maniera indiretta, per controllo o per incentivo ». E inoltre: « Non si tratta certamente di togliere importanza alle forme di tutela attualmente utilizzate. Ci si può chiedere, però, se possa esserci qualcosa di diverso ed ulteriore rispetto agli strumenti ai quali si è finora ricorso, che consenta un controllo e soprattutto una gestione più diretta, in particolare lì dove si sia in presenza di beni ambientali di particolare pregio o comunque rilevanti dal punto di vista ambientale, esplorando innanzitutto una prospettiva che per la verità il legislatore del 1991 aveva anche considerato — con una disposizione volta a favorire l'acquisizione di aree da parte degli enti parco — ma che, come si vedrà, era rimasta appena accennata e di fatto sembra aver avuto uno sviluppo pratico limitato ».

Si può anzi aggiungere che è la natura stessa della finalità da perseguire, e cioè la conservazione, ad attribuire valenza pianificatoria alla proprietà ambientale. In altri termini non è più l'atto autoritativo — il piano, il regolamento — che conforma il diritto di proprietà per realizzare quella finalità, ma, come si è già detto, è la proprietà stessa che, in quanto ambientale, è in grado di realizzarla.

4. Sulla base dei casi esaminati dalla ricerca, in considerazione dei limiti che in Italia incontrano gli strumenti pubblici di natura regolamentare e pianificatoria nelle politiche ambientali, tenuto conto che anche nel nostro paese non mancano esperienze sia pur frammentarie di proprietà ambientale e perfino interessanti, anche se sporadiche, iniziative private (è significativo in proposito che i primi parchi nazionali italiani siano nati sulla base di interventi di conservazione

realizzati da privati; ma sono significativi anche recenti casi di « lucida follia » quali quelli di Renato Soru, di Edoardo Winspeare, del Comitato pro Macrico Verde di Caserta), possiamo considerare auspicabile che in Italia si consolidi e si ampli il fenomeno della proprietà ambientale mediante un processo di acquisizione delle terre sia da parte dei soggetti pubblici che da parte dei privati.

Pur senza trascurare, nel caso dei soggetti pubblici, l'uso di strumenti autoritativi qualora previsti (espropriazione, esercizio della prelazione legale), ritengo che si debba far leva soprattutto sugli atti di autonomia privata proprio perché si tratta di un fenomeno la cui vitalità — potenziale o in atto, come nel caso del *National Trust* — è dovuta al fatto che esso si svolge in una dimensione prevalentemente privatistica. Del resto l'esperienza del *Conservatoire*, il quale ben potrebbe avvalersi di strumenti autoritativi, dimostra che il ricorso alle transazioni amichevoli rappresenta la strada più efficace e di gran lunga più seguita anche nel caso di enti pubblici.

Certo, con riferimento a questi ultimi, l'auspicio appare oggi in netta controtendenza rispetto agli orientamenti dominanti nel nostro Paese, in cui sempre più forte è la tendenza a dismettere con riguardo a quasi tutte le forme di proprietà pubblica: si tratta di orientamenti dettati da una esasperata concezione economicistica che riduce tutto a produttività e non è in grado di cogliere alcuni grandi valori di cui oggi l'umanità ha estremo bisogno. E non c'è dubbio che tra questi vi sono i valori ambientali che occorre con decisione affermare.

Un segnale importante in direzione di quanto qui auspicato, che giunge nel momento della chiusura di queste note e meriterà in seguito particolare attenzione, viene ora dalla decisione della Giunta regionale della Sardegna di procedere all'istituzione di una Conservatoria delle coste, con il compito di gestire beni di interesse ambientale che già fanno parte del demanio e del patrimonio della Regione e di acquisire altri terreni, anche mediante sottoscrizioni pubbliche, donazioni e lasciti.

Per completare il quadro e ferma restando la centralità della proprietà ambientale, intesa nell'ampio senso qui indicato, è opportuno fare riferimento anche a quelle soluzioni diverse accennate nella ricerca che, almeno in certe circostanze, potrebbero apparire più prati-

che rispetto alla acquisizione della proprietà: in particolare si potrebbe considerare lo sviluppo di forme di *partnership* tra un soggetto, che dovrebbe farsi garante dell'operazione, e altri soggetti che potrebbero ritenere conveniente per i motivi più vari diventare suoi *partner*.

5. Un'altra linea di riflessione, sempre sollecitata dalla ricerca, è quella del rapporto tra la proprietà ambientale e l'ordinamento e la politica delle aree protette.

L'interrogativo dal quale è opportuno partire è il seguente: in Italia le aree protette possono rappresentare un banco di prova per verificare la validità dello strumento dell'acquisizione delle terre? In passato si è sostenuta l'importanza che gli enti gestori potessero procedere in tal senso soprattutto attraverso l'espropriazione e la prelazione — che poi effettivamente sono state introdotte nella legge quadro del 1991 — e vi è stato addirittura chi ha azzardato una quantificazione della spesa statale necessaria per l'acquisto indiscriminato delle aree nei parchi nazionali storici (Franco Tassi). Da altri invece l'ipotesi dell'acquisto è stata ritenuta opportuna limitatamente al territorio destinato a riserva integrale (Mario Libertini).

L'esperienza italiana non è però andata in questa direzione: scarsa è stata l'acquisizione delle aree in proprietà o anche in semplice godimento mediante contratti di tipo locatizio. Si potrebbe ritenere che la scarsa efficacia degli strumenti di pianificazione e regolamentazione dei parchi — assai significativo è il difficile avvio del processo di pianificazione nei parchi nazionali — unita oggi ai rischi e alle incognite di una nuova legislazione urbanistica possano essere almeno in parte bilanciate da un uso sapiente dell'acquisizione delle aree più esposte al rischio di aggressione.

A mio avviso però la vera prospettiva della proprietà ambientale si gioca all'esterno delle aree protette. In queste ultime infatti, pur con i limiti ora evidenziati, il controllo sociale connesso all'interesse che esse suscitano nella collettività rappresenta una garanzia sufficiente, anche se non completa, ai fini di una loro conservazione. Nelle aree protette probabilmente le esperienze più significative continueranno a essere quelle della proprietà di edifici destinati a rifugi, centri servizi, ecc., sempre che non si affermi, in contraddizione con la vera funzione

delle aree protette, la già ricordata concezione aziendalistica che costringerebbe gli enti gestori a dismettere quanto finora da essi acquistato interrompendo un cammino intrapreso con molto entusiasmo e con importanti risultati, misurabili in termini di partecipazione dei giovani, di nuove iniziative imprenditoriali e di nuovi posti di lavoro, di crescita della coscienza ambientale e non già di ritorno finanziario in capo agli enti stessi. Comunque, anche per evitare esiti di questo genere, sarebbe auspicabile che a partire dalle aree protette si desse vita a esperienze che, ispirandosi in parte al *National Trust* in parte al FAI, siano in grado di operare anche attraverso l'acquisto di quelle strutture e la loro gestione preferibilmente in convenzione: si tratterebbe di iniziare a sperimentare un processo che potrebbe dare buoni frutti e conseguentemente essere esteso.

È però all'esterno delle aree protette che l'acquisizione delle terre a fini di conservazione potrebbe dare i maggiori risultati. In quei territori più sensibili — costieri o montani, collinari o di pianura — che proprio la valenza ambientale (paesaggistica o naturalistica) rende particolarmente vulnerabili alle aggressioni e per i quali manca l'usbergo dell'area protetta e i piani rivelano tutta la loro debolezza, un sapiente e preventivo uso dell'acquisizione può rappresentare un decisivo fronte difensivo.

Su questo fronte — il fronte della proprietà ambientale — non sono chiamate a intervenire solo le competenze istituzionali degli enti pubblici, dotati peraltro di scarse disponibilità finanziarie, ma sono chiamati in particolare i soggetti privati — associazioni, fondazioni, singole persone fisiche — che intendono incamminarsi lungo il percorso indicato dalla ricerca di Carlo Desideri e di Emma A. Imparato. Tale ricerca ha infatti il merito, innanzitutto, di contribuire alla conoscenza di due importanti istituti del diritto del Regno Unito e del diritto francese e, inoltre, di aprire una nuova stimolante prospettiva per tutti coloro che pongono al centro del loro impegno civile il grande tema della conservazione dell'ambiente.

La presente pubblicazione ha dunque l'obiettivo ambizioso di farsi portatrice dell'appello ad aprire coraggiosamente il nuovo fronte.

CARLO ALBERTO GRAZIANI