

Proprietà privata sostenibile: esperienze giuridiche europee di tutela privatistica dell'ambiente e del benessere della comunità

Laura VAGNI*

Sommario: 1. Dallo *ius abutendi* alla proprietà sostenibile: una premessa 2. *Ius excludendi alios* e principio di sviluppo sostenibile: alcuni esempi europei di accesso pubblico alla proprietà privata per scopi ricreativi 3. Divieto di abuso del proprietario e 'diritto collettivo' di acquisto: l'esperienza scozzese 4. La tutela dell'ambiente tra proprietà e contratto: esperienze a confronto 5. Proprietà privata e sviluppo sostenibile: rilievi finali.

1. Dallo *ius abutendi* alla proprietà sostenibile: una premessa

La proprietà privata, in particolare quella immobiliare, è stata considerata a partire dall'epoca moderna la roccaforte dei poteri individuali del proprietario, che si articolano essenzialmente nell'assolutezza del godimento e del potere di disposizione del bene e nell'esclusione di terzi da attività che interferiscano con l'esercizio del diritto. Quest'idea di *dominium*, come è noto, è accolta dalle codificazioni del XIX secolo, che riconoscono la proprietà come il principale dei diritti soggettivi ed espressione della libertà del cittadino di fronte allo Stato¹. Il legame proprietà-libertà permea le interpretazioni dell'istituto da parte della dottrina del tempo, secondo la quale il diritto assoluto del proprietario include anche un uso 'abusivo' del bene. Così, nel *Traité du droit de domaine de propriété* Portalis, riprendendo la nota formula di derivazione romanistica, descriveva la proprietà privata come *ius utendi et abutendi*².

L'affermazione dell'assolutezza del potere del proprietario coesiste, in realtà, fin dalle prime decadi del XIX secolo, con il riconoscimento di limiti all'esercizio delle facoltà dominicali stabiliti dalla legge nell'interesse pubblico, di cui si trova menzione anche nelle norme dei codici. Si tratta di limiti esterni alla proprietà, ma anche limiti interni, fondati sull'idea che il contenuto del diritto non includa usi che abbiano il solo scopo di recare danno ad altri³. Nei primi anni successivi alla promulgazione del codice civile francese, Toullier ammetteva l'esistenza dello *ius abutendi*, ma specificava che "l'abuso delle cose che ci appartengono può essere impunito, ma non è mai permesso"⁴. Laurent, alla fine del XIX secolo,

* Professore ordinario di Diritto privato comparato, Università di Macerata.

¹ Sul tema e sui movimenti di pensiero che hanno ispirato quest'approccio alla proprietà cfr. in italiano S. Rodotà, *Il terribile diritto*, 2a ed., Bologna, 1990, p. 105 ss.; A. Gambaro, *Proprietà e possesso*, in *Trattato dei diritti reali*, diretto da A. Gambaro e U. Morello, Milano, 2011, vol. 1, p. 296 ss.

² R. Pothier, *Traité du droit de domaine de propriété*, Paris, 1772, t. I, p. I, cap. I, p. 6.

³ Il principale esempio è costituito dal divieto di atti emulativi, che parte della dottrina ritiene essere un limite incidente sulla stessa configurazione della proprietà. La letteratura in tema è vastissima, *ex multis* v. M. Dossetti, voce *Atti emulativi*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, agg., 2009, vol. 4, p. 1 ss.; C. Salvi, *Il contenuto del diritto di proprietà*, artt. 832-833, in *Il codice civile, Commentario*, fondato da P. Schlesinger, Milano, 1944, p. 127 ss.; v. in prospettiva comparatistica A. Gambaro, *Abuso del diritto, II) diritto comparato e straniero*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 1988, vol. I, p. 1 ss.

⁴ C.B.M. Toullier, *Le droit civil français suivant l'ordre du code*, 4a ed., Paris, 1824, III, p. 57, para. 86: "l'abus des choses qui nous appartiennent peut être impuni, mais il n'est jamais permis".

afferitava che lo *ius abutendi* nel diritto romano includeva il diritto di consumare il bene, mentre il *droit d'abuser* si riferiva solo ad un uso improprio del bene: il proprietario poteva lasciare incolta la sua terra o abbandonarsi ai piaceri e alla prodigalità⁵. Il giurista rilevava la contraddizione nel riconoscimento di questi comportamenti come leciti, essendo in contrasto con l'interesse pubblico a che il proprietario non usi male i suoi beni⁶. L'estensione del potere del proprietario fino ad includere comportamenti abusivi, quindi, era già sottoposta a critica da parte della dottrina della seconda metà del XIX secolo⁷.

Nel panorama giuridico europeo, l'approccio alla proprietà fondato esclusivamente sul *dominium* del proprietario è stato profondamente rivisto con l'avvento delle moderne costituzioni e lo sviluppo di un'interpretazione costituzionalmente orientata dei poteri del proprietario. La protezione del diritto di proprietà come diritto fondamentale è andata di pari passo con il riconoscimento della funzione sociale della proprietà e del rilievo giuridico delle relazioni che si sviluppano tra il proprietario e i terzi, attraverso l'esercizio dei poteri dominicali⁸. In questa prospettiva, al proprietario è fatto divieto di abusare del diritto, ponendo in essere comportamenti in contraddizione con la tutela costituzionale dei diritti⁹.

Il passaggio da una visione monopolistica della proprietà ad un'attenzione alla dimensione relazionale della proprietà è stato accentuato dallo sviluppo del diritto europeo e internazionale dei diritti umani, che hanno veicolato un'interpretazione di istituti e regole nazionali in materia di proprietà orientata alla tutela dei diritti umani riconosciuta a livello sovranazionale.

Più di recente, a seguito dell'approvazione dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile e dell'adozione da parte dell'Unione europea di una strategia di sviluppo sostenibile¹⁰, che pone al centro delle politiche la promozione efficiente delle risorse del pianeta, ci si è chiesti se la proprietà privata, intesa come diritto individuale esclusivo, sia compatibile con un principio di uso sostenibile delle risorse naturali, con l'accessibilità della terra e la gestione eco-compatibile del suolo¹¹. È emersa la necessità non solo di adeguare le regole della proprietà al rispetto dei diritti

⁵ F. Laurent, *Principles du droit civil*, Paris, 1871, t. 6, p. 135, para. 101.

⁶ *Ibid.*: "Y a-t-il un droit d'abuser dans le sens du mot français? On lit dans les Institutes qu'il importe à la République que personne n'use mal de ses biens: ce qui paraît dire que le propriétaire n'a pas le droit d'en abuser. Toutefois, quelque malsonnant qu'il soit, ce droit existe".

⁷ Cfr. J. Gordley, *Miths of the French civil code*, in *The American journal of comparative law*, 42-3/1994, p. 459 ss. Nel nostro ordinamento v. per tutti P. Rescigno, *L'abuso del diritto*, in *Riv. dir. civ.*, 1/1965, p. 205 ss.

⁸ Con riguardo al nostro ordinamento v. per i primi riferimenti S. Pugliatti, *La proprietà e le proprietà con riguardo particolare alla proprietà terriera*, Milano, 1954; M. Costantino, *Contributo alla teoria della proprietà*, Napoli, 1967; P. Perlingieri, *Introduzione alla problematica della proprietà*, Napoli, 1971; S. Rodotà, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata*, Roma, 1981, e nell'edizione ampliata, *Id., Il Terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, 2013, in particolare p. 213 ss.

⁹ Tra gli innumerevoli contributi sul tema v. per i primi riferimenti U. Natoli, *Note preliminari sulla teoria dell'abuso del diritto nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Riv. trim. dir. prov. civ.*, 1/1958, p. 18 ss.; S. Patti, voce *Abuso del diritto*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche*, sez. civ., Torino, 1987, vol. I, p. 1 ss.; C. Salvi, voce *Abuso del Diritto*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 1988, vol. 1, p. 1 ss.

¹⁰ Cfr. Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione - Sviluppo sostenibile in Europa per un mondo migliore: strategia dell'UE per lo sviluppo sostenibile*, 15-05-2001, COM(2001) 264 def.; *Id.*, *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Progetto di dichiarazione sui principi guida dello sviluppo sostenibile*, 15-12-2005, COM(2005) 218 def.; *Id.*, *Comunicazione della commissione europea 2020 - una strategia per la crescita intelligente, inclusiva e sostenibile*, 3-03-2010, COM(2010) 2020 def.; più di recente v. *Id.*, *Comunicazione della Commissione - Il Green Deal europeo*, 11-12-2019, COM(2019) 640 def. Nell'ambito della *road map* prevista dal *Green Deal* v. la recente emanazione del Regolamento EU n. 2021/1119 del 30-06-2021, *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*.

¹¹ *Ex multis* cfr. K. Bosselmann, *Property rights and sustainability: Can they be reconciled?*, in D. Grinlinton, P. Taylor (eds.), *Property rights and sustainability. The evolution of property rights to meet ecological challenges*, Leiden-Boston, 2011, p. 23 ss.; B. Grimonprez, *La fonction environnementale de la propriété*, in *Rev. trim. dr. civ.*, 3/2015, p. 541 ss.; P.D. Burdon, *Earth Jurisprudence. Private property and the environment*, Abingdon, 2015, p. 107 ss. il quale propone il superamento di una visione antropocentrica del rapporto dell'uomo con la natura e su questa base una diversa concezione della proprietà, dove il rispetto dell'ambiente costituisce un limite intrinseco e non esterno ai poteri del proprietario. Sul tema cfr. le riflessioni di L. Moccia, sul passaggio da un approccio antropocentrico a uno 'biocentrico' della tutela dell'ambiente e

umani, ma di correggere quella 'miopia ambientale'¹² che tradizionalmente caratterizza il potere del proprietario sul bene, anche attraverso una 'depatrimonializzazione' del diritto¹³ e una rilettura ecologica della proprietà. La questione apre a diverse riflessioni, a partire dal riconoscimento della natura di beni comuni di alcune risorse naturali e dello stesso pianeta¹⁴, e alla conseguente necessità di una gestione di queste risorse che non sia (più) improntata ad un modello esclusivamente individualistico della proprietà¹⁵.

In questa cornice di riferimento, qui solo sommariamente evocato, il presente scritto intende concentrare l'attenzione su alcuni esempi d'influenza del principio di sostenibilità sui regimi di proprietà nelle esperienze giuridiche europee, che mostrano, da un lato, una tendenza alla graduale erosione dell'idea di esclusività della proprietà privata; dall'altro lato, una possibile valorizzazione dei poteri del proprietario in funzione della promozione di un uso eco-compatibile del suolo. Lo scopo che ci si pone è quello di tentare di fornire uno sguardo d'insieme su queste tendenze, in qualche modo contraddittorie, per cercare di comprendere se e come la proprietà privata e la sostenibilità ambientale trovino una conciliazione attraverso regole e istituti di diritto privato; ciò con l'ulteriore scopo di verificare come le regole della proprietà possano costituire uno strumento di realizzazione dell'interesse pubblico alla tutela dell'ambiente e del benessere delle persone.

2. *Ius excludendi alios* e principio di sviluppo sostenibile: alcuni esempi europei di accesso pubblico alla proprietà privata per scopi ricreativi

Il diritto di accesso alla natura costituisce certamente una delle tematiche più indagate dalla dottrina che si è occupata dell'impatto del principio dello sviluppo sostenibile sulle regole della proprietà privata accolte dai diritti nazionali¹⁶. L'espressione fa riferimento ad una serie di istituti e figure giuridiche volti a riconoscere diritti di accesso collettivo a fondi anche privati, a favore della comunità che vive in quei luoghi e più in generale del pubblico, così da assicurare un uso del suolo più attento alla tutela dell'ambiente e al benessere delle persone. Si parla di *right to roam*, ossia il 'diritto di girovagare' per la natura.

Il diritto di pubblico accesso alla natura per l'esercizio di attività sportive o ricreative è ampiamente riconosciuto nei sistemi giuridici dei Paesi scandinavi. In Svezia, ad esempio, lo

conseguente necessità di una visione olistica della questione ambientale, che sfida le categorie giuridiche tradizionali e induce ad un loro ripensamento, *Comparazione giuridica come modo di studio e conoscenza del diritto: l'esempio della tutela ambientale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1/2020, p. 13 ss.

¹² Cfr. C. Willmore, *Land ownership, use and sustainability in a pluriverse*, in M. Pieraccini, T. Novitz (eds.), *Legal perspective on sustainability*, Bristol, 2020, p. 189, citando S.H. Marguerat, *Private property and the environment. Our responsibility to global natural resources*, Cham, 2019.

¹³ Così P. Perlingieri, *Persona, ambiente e sviluppo*, in M. Pennalisico (cur.), *Contratto e ambiente. L'analisi "ecologica" del diritto contrattuale*, 2016, p. 321 ss.

¹⁴ Nel nostro ordinamento il primo riferimento in tema è la Commissione Rodotà sui beni pubblici, nominata con decreto del Ministero della Giustizia del 14-06-2007, con il compito di redigere uno schema di disegno di legge delega per la riforma delle norme del codice civile relative ai beni comuni e pubblici, v. E. Reviglio, *Per una riforma del regime giuridico dei beni pubblici. Le proposte della Commissione Rodotà*, in *Politica del diritto*, 3/2008, pp. 531-550. Una legge in materia, tuttavia, non è stata mai approvata.

¹⁵ La bibliografia in materia è vasta e il dibattito è composto da diverse voci, cfr. per i primi riferimenti v. V. Cerulli Irelli - L. De Lucia, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Politica del diritto*, 1/2014, p. 3 ss.; L. Francario, *La proprietà fondiaria*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da P. Rescigno, *La proprietà*, Torino, 2005, vol. 7, I, p. 449 ss.; M.R. Marella, *Proprietà (Funzione sociale)*, in *Le parole del diritto. Scritti in onore di Carlo Castronovo*, Napoli, 2018, III, p. 1323 ss.; Id., *Per un diritto dei beni comuni*, in M.R. Marella, *Oltre il pubblico e il privato*, Verona, 2012, p. 15 ss.; U. Mattei, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari, 2011; A. Nervi, *Beni comuni, ambiente e funzione del contratto*, in *Rassegna di diritto civile*, 2/2016, p. 418 ss.; M. Pennalisico, *"Proprietà ambientale" e "contratto ecologico": un altro modo di soddisfare i bisogni*, in *Rassegna di diritto civile*, 4/2018, p. 1216 ss.; Id., *Il bene "terra" e la "proprietà ambientale"*, in Id. (cur.), *Manuale di diritto civile dell'ambiente*, Napoli, 2014, p. 95 ss.

¹⁶ Si richiama il titolo del volume monografico dedicato al tema da F. Valguarnera, *Accesso alla natura tra ideologia e diritto*, 1a ed., Torino, 2010, ristampa del 2013.

Allemansrätt – letteralmente “diritto di tutti” – trova un espresso riferimento nel testo costituzionale¹⁷. L’art. 2 della Carta stabilisce che l’esercizio del potere pubblico deve essere rivolto alla promozione dello sviluppo sostenibile, al fine di preservare l’ambiente per le presenti e future generazioni¹⁸. L’art. 15, a tutela della proprietà, prevede che: “Ognuno ha accesso all’ambiente naturale, secondo il diritto di pubblico accesso”¹⁹. Il contenuto del diritto non è disciplinato dalla legge, ma si basa su una consuetudine di origine medievale, secondo la quale la collettività poteva accedere a fondi privati, anche recintati, per godere della natura, raccogliere piccole quantità di frutti, risiedervi per un tempo limitato²⁰.

Il *right to roam* è riconosciuto anche nell’ordinamento giuridico inglese, dove la lunga battaglia contro la recinzione dei fondi (*enclosures*), volta a rivendicare il diritto di tutti di accedere alla natura e godere della campagna inglese per scopi ricreativi, ha avuto come esito una serie di interventi legislativi, a partire dalla prime decadi del secolo scorso, fino al riconoscimento di un vero e proprio diritto pubblico di accesso alla natura²¹. La regola trova un principale riferimento normativo nel *Countryside and Rights of Ways Act 2000*, che stabilisce il diritto di chiunque di svolgere attività di svago e ricreative nelle *open country*, iscritte in un apposito registro²². L’accesso alla natura è disciplinato anche dalla complessa legislazione che regola i *town and village greens*, come recentemente modificata dal *Common Land Act 2006*. Si tratta di zone aperte (anche urbane) che sono state adibite ad attività ricreative o di sport (*common land*) e iscritte in un apposito registro²³. L’individuazione di un *town e village green* può avvenire per un atto del Parlamento, che destina il luogo a scopi ricreativi, o sulla base di un uso della zona per attività di svago da parte della comunità locale, protratto per almeno 20 anni²⁴. I *town e village greens* non sono aperti al pubblico indifferenziato, ma sono accessibili dalla comunità locale.

Un ben più esteso diritto di accesso alla natura è stato riconosciuto in Scozia, nell’ambito di una profonda riforma del regime di proprietà, attuata attraverso plurimi interventi legislativi, volti a valorizzare il paesaggio come patrimonio naturale e culturale del popolo scozzese, garantire la salute e il benessere dei cittadini e promuovere lo sviluppo economico sostenibile²⁵. Il *Land Reform (Scotland) Act 2003* prevede un diritto pubblico di accesso a fondi rurali e non, anche di proprietà privata, per scopi ricreativi e di svago, comprese le attività educative volte ad ampliare le conoscenze da parte dei

¹⁷ Sull’evoluzione storica dello *Allemansrätt* cfr. F. Valguarnera, *Access to nature*, in M. Graziadei, L. Smith (eds.), *Comparative property law. Global perspectives*, Cheltenham, 2017, p. 266 ss. che spiega come lo sviluppo del diritto sia stato agevolato anche da una maggiore marginalità dell’istituto della proprietà privata nel sistema giuridico svedese. L’accesso alla natura per scopi di svago o ricreativi è stato riconosciuto in Svezia nell’ambito di una politica di redistribuzione della ricchezza promossa dal Partito Sociale Democratico, volta a garantire i diritti della emergente classe operaia.

¹⁸ Art. 2, *Instrument of Government*: “The public institutions shall promote sustainable development leading to a good environment for present and future generations” (https://www.riksdagen.se/globalassets/07.-dokument--lagar/regerin_gsformen-eng-2021.pdf).

¹⁹ *Ibid.*, Art. 15, *Instrument of Government*: “Everyone shall have access to the natural environment in accordance with the right to public access, notwithstanding the above provision”.

²⁰ Così letteralmente la descrizione di F. Valguarnera, *Access to nature*, cit., pp. 169-170.

²¹ Cfr. J.L. Anderson, *Britain’s right to roam: redefining the landowner’s bundle of sticks*, in *Georgetown International Environmental Law Review*, 19(3)/2007, p. 375 ss.

²² Possono essere *open country* montagne, brughiere e pianure; *Countryside and Rights of Ways Act 2000*, *Schedule 1*. La legge esclude espressamente dalla sua applicazione i terreni su cui sono costruiti edifici e i cortili circostanti, le terre nel perimetro di 20 metri da un’abitazione, quelle destinate a parchi e giardini o al gioco del golf, ippodromi o aerodromi, le terre destinate ad attività estrattive o dove passa la ferrovia. Il proprietario, inoltre, ha la possibilità di chiudere il proprio fondo per un massimo di 28 giorni l’anno.

²³ La definizione è stabilita dal *Common Registration Act 1965*, *sec. 22*: “‘town or village green’ means land which has been allotted by or under any Act for the exercise or recreation of the inhabitants of any locality or on which the inhabitants of any locality have a customary right to indulge in lawful sports and pastimes”.

²⁴ C. Rodgers - D. Mackay, *Creating ‘new’ commons for the twenty-first century: innovative legal models for ‘green space’*, in *Journal of Environmental Planning and Management*, 61(5-6)/2018, p. 1051 ss., in particolare p. 1054.

²⁵ Così il Governo scozzese, introducendo le politiche legislative in materia uso sostenibile del suolo e diritti di accesso da parte del pubblico (<https://www.gov.scot/policies/landscape-and-outdoor-access/>).

cittadini della natura e del patrimonio culturale²⁶. Nel 2005, sotto l'egida del Governo, è stato pubblicato lo *Scottish Outdoor Access Code* che fornisce una guida pratica per l'esercizio responsabile del diritto di accesso²⁷. Nel *Code* si evidenziano i tre principi a cui si deve ispirare l'esercizio del diritto, sia in ambienti rurali che urbani: il rispetto del prossimo (della sua privacy, salute, stile di vita); il rispetto dell'ambiente; l'agire responsabile. La legge promuove, in tal guisa, una cooperazione tra proprietario e membri della comunità, volta alla conservazione del bene e alla valorizzazione delle sue utilità non solo per il proprietario, ma per la società. Ne emerge una serie di obblighi sociali del proprietario che influenzano l'esercizio dei suoi poteri dominicali, limitandoli e conformandoli al benessere collettivo.

Le norme richiamate trovano eco anche negli ordinamenti di *civil law*, dove esistono diversi esempi di eccezioni e limiti posti al potere assoluto del proprietario, a tutela dell'interesse collettivo di accedere alla natura per scopi di svago o ricreativi²⁸. Nel nostro ordinamento, benché l'accesso collettivo alla proprietà privata sia possibile in alcune eccezionali ipotesi, non è riconosciuto un diritto generale di accesso alla natura. Occorre dar conto, tuttavia, del fatto che istituti simili al *right to roam* erano conosciuti nella giurisprudenza dei secoli precedenti al XIX²⁹. In questa prospettiva assumono rilevanza gli usi civici, diritti collettivi di origine feudale relativi al godimento e uso di terre di proprietà anche privata da parte della popolazione, che permangono nel diritto attuale, nonostante i tentativi del legislatore del XIX secolo di 'liberare' la proprietà moderna e liquidare gli usi civici³⁰.

²⁶ *Land Reform (Scotland) Act 2003, sec. 1*. La legge del 2003 non rappresenta un'assoluta novità nell'esperienza giuridica scozzese, ma la disciplina legislativa di una consuetudine rispettata almeno fino agli inizi del XIX secolo, secondo la quale se un soggetto accedeva ad un terreno agricolo di proprietà per scopi ricreativi, senza creare danno a persone o cose, non era considerato un *trespasser* da parte delle Corti che, sulla base di un principio di tolleranza, non accoglievano la domanda del proprietario volta a far valere il possesso esclusivo della terra e il risarcimento del danno.

²⁷ Scottish Natural Heritage (SNH), *Scottish Outdoor Access Code*, Edinburgh, 2005 (<https://www.outdooraccess-scotland.scot/sites/default/files/2018-05/Publication%202005%20-%20Scottish%20Outdoor%20Access%20Code.pdf>).

²⁸ Cfr. F. Valguarnera, *Access to nature*, cit., p. 262, che porta l'esempio dell'art. 342-20 del *Code du tourisme* francese, che consente di costituire una servitù di accesso pubblico alla proprietà privata a favore di sciatori, scalatori ed escursionisti in zone di montagna o nell'ambito di comprensori sciistici. La servitù è costituita mediante decisione motivata dell'autorità amministrativa competente, su richiesta del comune o dell'insieme dei comuni interessati ed è previsto un indennizzo per il proprietario. Per una breve analisi della servitù e dei modi di costituzione cfr. E. Le Gulludec, *La servitude montagne*, in *Juris Tourism*, 140/2012, p. 28 ss.

²⁹ L. Moccia, *Sui limiti della proprietà privata nell'interesse collettivo (Un notevole caso di concordanza fra una decisione del Varnaccini del 1780 e una recente opinione di Lord Denning)*, in *Il Foro italiano*, 1978, parte V., c. 57 ss.; con riguardo alla giurisprudenza dei c.d. Grandi Tribunali (o Tribunali Supremi) degli Stati nell'Italia pre-unitaria, in particolare dei secoli XVII e XVIII, v. G. Gorla, *Un "trittico" di interesse attuale sull'urbanistica romana fra i secoli XVII-XVIII*, in *Il Foro italiano*, parte V, 1977, c. 1 ss.

³⁰ Così O.T. Scozzafava, *Introduzione*, in L. Principato (cur.), *Usi civici ed attività negoziale nella legalità costituzionale*, Torino 2018, commentando la legge n. 1766 del 1927 volta ad uniformare e razionalizzare una serie di istituti diversi di uso o godimento collettivo della proprietà, proprietà collettive e diritti di promiscuo godimento. La legge era indirizzata alla liquidazione degli usi civici relativi a terre private, mentre lasciava sullo sfondo gli usi civici su terre demaniali, che nella giurisprudenza successiva sono stati oggetto di un'interpretazione in funzione di conservazione. Quest'interpretazione ha trovato supporto in diverse decisioni della Corte costituzionale, che hanno evidenziato un forte collegamento funzionale degli usi civici con la tutela dell'ambiente; cfr. ad es. Corte Cost., 18-07-2014, n. 210, in *Giurisprudenza costituzionale*, 4/2014, p. 3366 ss., con nota critica di L. Principato, *Gli usi civici non esistono più*; Corte Cost., 11-05-2017, n. 103, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/2017, p. 1037, con nota di L. Principato, *Attualità degli usi civici e competenza legislativa: conflitti e composizioni degli interessi*. In tema cfr. per i primi riferimenti, F. Marinelli, *Gli usi civici*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, diretto da A. Cicu, F. Messineo, L. Mengoni, 2a ed., Milano, 2013, in particolare p. 73 ss. In prospettiva storica, per tutti v. P. Grossi, *'Usi civici': una storia vivente*, in *Archivio Scialoia-Bolla*, 1/2008, p. 19 ss. successivamente pubblicato in *Id.*, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà nella coscienza giuridica postunitaria, Ristampa anastatica con integrazioni*, Milano, 2017, p. 417 ss. La legge n. 168 del 2017 recante *Norme in materia di domini collettivi*, volta alla tutela e valorizzazione dei beni di collettivo godimento, riconosciuti come strumenti primari per la conservazione del patrimonio naturale e culturale e per la tutela dell'ambiente, riconosce come beni collettivi anche le terre di proprietà di soggetti privati "sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati". La natura degli usi civici è discussa, ma la maggioranza della dottrina evidenzia la realtà come caratteristica degli usi civici in senso stretto (da distinguersi dai domini collettivi), *ex multis*, v. F. Marinelli, *ibid.*, p. 191. In questa prospettiva gli autori concordano inoltre che l'uso civico su terra privata (se la procedura di liquidazione non è ancora iniziata o non è conclusa) non impedisce la

Il diritto collettivo ad accedere alla proprietà privata potrebbe trovare fondamento, inoltre, in alcune norme dell'attuale codice civile italiano, come interpretate dalla giurisprudenza: è il caso, ad esempio, dell'art. 825 c.c., secondo il quale si possono riconoscere servitù di uso pubblico sulla proprietà altrui³¹.

Queste regole (o interpretazioni di regole) possono essere portate come esempio di una tendenza a limitare il potere di esclusiva del proprietario, costituendo espressione di una modalità di uso e gestione del suolo in apparente antitesi con la proprietà individuale esclusiva. In Scozia, riferendosi al riconoscimento del diritto di accesso alla natura, la dottrina ha parlato di un cambiamento epocale del sistema di proprietà, dove l'esclusività non costituisce più un elemento strutturale del diritto, ma al contrario il proprietario "non ha un diritto di escludere gli altri dalla sua terra. Tuttavia ha il diritto di escludere gli altri dalla sua casa e dall'area circostante la sua casa"³².

La questione richiama un dibattito dottrinale intorno alla esclusività come carattere identificativo della proprietà, divenuto sempre più attuale nel nostro ordinamento almeno dalle ultime decadi del secolo scorso. Già allora parte della dottrina, superando un'interpretazione strettamente letterale dell'art. 832 c.c., secondo il quale il proprietario dispone del bene "in modo pieno ed esclusivo", affermava che l'esclusività non deve ritenersi assoluta³³. Le ipotesi di accesso al fondo altrui disciplinate dal codice, pertanto, non costituirebbero norme eccezionali, ma sarebbero suscettibili di interpretazione analogica.

Quest'impostazione valorizza un'idea di proprietà come relazione (tra il proprietario e i terzi) in riferimento al bene: idea che, rimasta sotto traccia in alcuni momenti storici³⁴, riemerge oggi con maggior evidenza alla luce di istanze che impongono una rilettura del rapporto dell'uomo con la terra in chiave ecologia e sostenibile. Si tratta, in breve, di far coesistere tali istanze con la nozione tradizionalmente accolta di proprietà come diritto individuale esclusivo. Di qui, pure, la necessità per il giurista di comprendere la correlazione tra approcci che appaiono opposti, riguardo all'uso e alla gestione della proprietà³⁵.

In questa prospettiva, sembra utile richiamare una decisione del 2021 della Corte Suprema del Regno Unito in materia di *town and village greens*, dove la necessità di un'interpretazione che concili idee diverse e persino antitetiche della proprietà viene in evidenza³⁶. Nel caso di specie, il proprietario di un porto privato si opponeva alla registrazione, a favore della comunità locale, di un'area antistante la banchina come 'verde pubblico' (*town e village green*). Gli abitanti del luogo da

circolazione del bene, ma l'uso è opponibile all'acquirente del fondo. Cfr. A. Masi, *Usi civici e circolazione del possesso*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 1/2007, p. 27 ss.

³¹ Un esempio è quello delle strade vicinali, ossia di diritti di accesso della collettività su strade private. V. E. Castorina, G. Chiara, *Beni pubblici*, artt. 822-830, in *Il codice civile, Commentario*, cit., p. 226 ss.

³² C.J. Bathgate, *The evolution of the right to exclude in Scots Law*, in *Anglo-German Law Journal*, 5/2020, p. 23: "Today it can be seen that in Scotland, a landowner does not have the right to exclude others from her land. However she does have the right to exclude others from her house and area surrounding it".

³³ P. Perlingieri, *Introduzione alla problematica della proprietà*, Napoli, 1971, p. 60; U. Natoli, *La proprietà. Appunti delle lezioni*, 2a ed. riveduta ed ampliata, Milano, 1976, vol. I, p. 140: "[...] una caratteristica del tutto irrilevante, che non serve a mettere in evidenza alcun aspetto essenziale del diritto di proprietà e può anzi indurre in errore". Per una disamina del tema, anche nella prospettiva della comparazione con il diritto inglese, v. M. Ferrari, *Proprietà e diritto ad essere inclusi*, in *Rivista critica del diritto privato*, 4/2016, p. 525 ss.

³⁴ La proprietà connotata dall'assolutezza e dalla illimitatezza dei poteri del proprietario, consacrata dalla codificazioni ottocentesche, si poneva in contrasto con le forme di appartenenza dell'*ancien régime*, caratterizzate invece da una pluralità di regimi e di elementi obbligatori limitativi dei poteri del proprietario. Se la proprietà assoluta era una forma dominante per tutto il XIX secolo, già nelle prime decadi del XX secolo essa si infrangeva dietro la ri-emersione di forme di disarticolazione dei poteri rispetto al bene e di limiti dei poteri del proprietario; L. Moccia, *Forme della proprietà nella tradizione giuridica europea*, p. 138, in Id., *Comparazione giuridica e prospettive di studio del diritto*, Padova, 2016; *Ibid.*, *Riflessioni sull'idea di proprietà*, p. 143 ss., in particolare p. 161; il tema degli usi civici costituisce un esempio emblematico di questa dinamica, P. Grossi, *'Usi civici'*, cit., p. 23; Id., *Un altro modo di possedere*, cit., p. 114 ss.

³⁵ Secondo una logica della dualità correlativa. Sul tema, anche se in riferimento ad un contesto affatto diverso, cfr. le riflessioni di L. Moccia, *Uniti nella diversità: verso una cittadinanza apolide?*, in R. Merlini, D. Fabiani (cur.), *Narrazioni della Transculturata. Fratture, nodi, ricomposizioni*, Firenze, 2016, p. 41 ss.

³⁶ *TW Logistics Ltd (Appellant) v. Essex County Council and another (Respondents)*, [2021] UKSC 4.

almeno 20 anni vi accedevano per fare passeggiate e svolgere attività sportiva. Il proprietario aveva recintato la zona, interrompendo tale utilizzo della proprietà per uso pubblico, adducendo a motivo della chiusura il fatto che il piazzale antistante la banchina era da sempre destinato all'esercizio di un'attività commerciale, con frequente passaggio di mezzi di trasporto. Il proprietario lamentava che il riconoscimento di un *town e village green* avrebbe avuto come esito che il proseguimento dell'attività commerciale da parte del proprietario avrebbe violato il diritto collettivo, con conseguente obbligo al risarcimento del danno³⁷. La Corte ha sentenziato che la disciplina legislativa in materia di 'verde pubblico' si basa sul principio "*give and take*", secondo il quale l'attività ricreativa della comunità locale co-esiste con il diritto del proprietario di usare il bene conformemente a quanto avveniva precedentemente al riconoscimento del diritto di libero accesso a favore della comunità locale, nella misura in cui quest'ultimo sia compatibile con il diritto del proprietario³⁸. Il principio si basa su una regola di *common law* relativa alle servitù di uso pubblico, introdotta con la decisione del caso *Fitch v. Fitch*³⁹ di fine Settecento. Fu allora stabilito che il diritto degli abitanti del luogo di accedere a un fondo privato per scopi ricreativi e il diritto del proprietario del fondo sono distinti, ma coesistenti. La comunità deve esercitare le attività di svago secondo un principio di giustizia e ragionevolezza, così da rispettare un utilizzo del bene da parte del proprietario, improntato anch'esso a ragionevolezza. La Corte Suprema ha altresì affermato che la conciliazione dei diversi utilizzi del bene deve tener conto degli usi precedenti e reiterati nel tempo dello stesso, rispettivamente da parte della comunità e del proprietario. Il riconoscimento del diritto collettivo, senza che ciò si traduca in una privazione del possesso rilevante ai sensi dell'art. 1 del Primo Protocollo della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, passa quindi attraverso una conciliazione dei diversi usi della terra, alla luce delle consuetudini del luogo e delle circostanze del caso concreto. Quest'interpretazione non è priva di conseguenze sul contenuto del diritto del proprietario, tanto che la Corte mette in evidenza come la sua effettiva definizione risulti in realtà poco nitida. Il riconoscimento e la trascrizione di un *town and village green* – ribadisce la Corte – non informa il successivo acquirente sul preciso contenuto del titolo che acquista, ma costituisce piuttosto una sorta di 'allerta', che richiede all'acquirente di indagare quali siano gli usi del bene da parte del precedente proprietario accettati e compatibili con il reiterato utilizzo del bene da parte della comunità locale⁴⁰.

Secondo la Corte britannica, dunque, l'idea di proprietà basata sul carattere dell'esclusività cede il passo all'esigenza di conciliare attività sul terreno secondo lo spirito del compromesso⁴¹.

3. Divieto di abuso del proprietario e 'diritto collettivo' di acquisto: l'esperienza scozzese

L'influenza del principio di sviluppo sostenibile sulle regole della proprietà privata si è tradotta in alcune esperienze giuridiche in una vera e propria modifica del potere dispositivo del proprietario, a tutela di interessi della comunità locale e dell'ambiente. Nel contesto europeo, un esempio emblematico di questa tendenza si ritrova nell'esperienza giuridica scozzese.

³⁷ *Commons Act 1876*, sec. 29, prevede che la recinzione di uno spazio dedicato al verde pubblico (*town and village greens*) o l'esercizio su di esso di attività che compromettano o disturbino il suo godimento e uso a scopo ricreativo da parte del pubblico costituiscono un reato (*public nuisance*), che può dar luogo anche ad un illecito civile (*tort*) con conseguente obbligo dell'autore dell'atto a risarcire il danno. L'espressione *public nuisance* si riferisce ad un reato previsto dalle regole di *common law*, sulla traduzione v. voce *nuisance*, in F. De Franchis, *Dizionario giuridico*, vol. 1, Milano, 1984, p. 1064.

³⁸ *TW Logistics Ltd (Appellant) v. Essex County Council and another (Respondents)*, cit., p. 13, para. 33: "the principle of 'give and take' recognised in *Lewis* has the effect that the landowner can continue to use its land in the way that it did before registration, where that use is compatible with recreational use".

³⁹ *Fitch v. Fitch*, (1797) 2 Esp 543, para. 46.

⁴⁰ *TW Logistics Ltd (Appellant) v. Essex County Council and another (Respondents)*, cit., p. 25, para. 68.

⁴¹ *Ibid.*, p. 25, para. 67: "It is to be hoped and expected that the local inhabitants and the landowner will adjust their activities on the Land in the same spirit of give and take and compromise as has been the pattern for decades".

In Scozia, categorie e istituti del diritto feudale hanno influenzato il sistema di proprietà fino ai nostri giorni⁴², consentendo la coesistenza di più diritti di godimento su uno stesso bene immobile, in rapporto gerarchico tra loro: il diritto del tenentario, il diritto del feudatario e quello della Corona. Nel sistema feudale, com'è noto, la proprietà terriera era alla base della costituzione di latifondi mediante la concentrazione in capo a pochi feudatari; allo stesso tempo, la terra era elemento di aggregazione delle comunità che vi abitavano⁴³. La dimensione comunitaria della proprietà si rifletteva sul riconoscimento di una serie di pesi e oneri reali che conformavano l'uso del fondo da parte sia dei tenentari sia del feudatario, a beneficio della comunità.

Benché il sistema feudale sia stato gradualmente abbandonato attraverso una serie di riforme, il definitivo impulso per il ripensamento della proprietà fondiaria in Scozia è avvenuto con l'insediamento del Parlamento scozzese, a seguito della legge sulla *devolution* nel 1998⁴⁴. Fin dai primi periodi di attività dell'Assemblea, il dibattito si è concentrato sulla necessità di consentire alle comunità locali di contribuire allo sviluppo economico e sociale del Paese⁴⁵; le politiche del Governo sono state principalmente ispirate a realizzare un *empowerment* delle comunità locali. In questa prospettiva, sono stati disciplinati per via legislativa una serie di diritti collettivi legati alla terra, che spesso conservano una relazione con la precedente tradizione feudale, della quale ereditano l'idea comunitaria di godimento del suolo.

In questo quadro, sono stati riconosciuti alle comunità locali diritti di prelazione per l'acquisto di fondi e finanche il diritto di acquistare coattivamente fondi di proprietà privata, al ricorrere di specifici requisiti.

Il *Land Reform (Scotland) Act 2003*⁴⁶, già menzionato in precedenza, oltre a disciplinare un diritto di prelazione su terreni agricoli o destinati a zona rurale a favore di enti rappresentativi delle comunità, che abbiano manifestato un interesse all'acquisto del bene attraverso l'iscrizione in un apposito registro⁴⁷, introduceva anche un diritto di acquisto di fondi rurali da parte di comunità locali organizzate in enti privati, in eccezionali ipotesi e previa autorizzazione da parte del Governo.

Il *Community Empowerment (Scotland) Act 2015* ha modificato la legge del 2003, semplificando la procedura prevista per l'esercizio del diritto di prelazione e ampliando l'ambito di applicazione del diritto all'acquisto coattivo ad una pluralità di fondi, sia rurali sia urbani⁴⁸. Senza poter fornire in questa sede una descrizione dettagliata della normativa, in effetti piuttosto complessa, ci si limita a porre in evidenza, da un lato, la dimensione privatistica di queste forme di spossessamento del proprietario; dall'altro lato, la finalità pubblicistica, assicurata da un intervento del Governo nella procedura, con funzione di controllo e garanzia del perseguimento di una gestione e uso del suolo secondo un principio di sviluppo sostenibile. Titolari di questi diritti di acquisto in via di prelazione o coattiva sono enti privati rappresentativi della comunità locale (che possono assumere diverse forme),

⁴² In tema v. diffusamente K.G.C. Reid, *The abolition of feudal tenure in Scotland*, London, 2003.

⁴³ J. Bray, *Federal law: the case for reform*, in M. Dixon (ed.), *Modern studies in property law*, Oxford-Portland, 2009, p. 99 ss.; J.W. Cairns, *Historical introduction*, in K. Reid, R. Zimmermann (eds.), *A history of private law in Scotland*, Oxford, 2000, p. 20 ss.; K. Reid, *Property law: Sources and doctrine*, *ibid.*, p. 185 ss.; in italiano, sull'idea feudale di proprietà e sulla sua influenza sul sistema inglese di *property* cfr. L. Moccia, *Il modello inglese di proprietà*, in G. Alpa, M.J. Bonell, D. Corapi, L. Moccia, V. Zeno-Zencovich, A. Zoppini, *Diritto privato comparato. Istituti e problemi*, utl. ed., 2012, p. 43 ss.; sulla proprietà feudale cfr. P. Grossi, *Il dominio e le cose. Percezioni medievali e moderne dei diritti reali*, Milano, 1992, in particolare p. 191 ss.

⁴⁴ *Scotland Act 1998*, sul quale v. per i primi riferimenti in italiano H. MacQueen, *Diritto privato e devolution in Scozia*, in E. Calzolaio (cur.), *Il diritto privato regionale nella prospettiva europea*, Atti del convegno internazionale, Macerata 30 settembre - 1 ottobre 2005, trad. it a cura di L. Vagni, Milano, 2006, p. 87 ss.

⁴⁵ Per una prima analisi delle principali motivazioni alla base della riforma del sistema scozzese di proprietà cfr. M. Combe, *Community rights in Scots property law*, in T. Xu, A. Clarke (eds.), *Legal strategies for the development and protection of communal property*, Oxford, 2018, p. 79 ss.

⁴⁶ La legge è entrata in vigore nel novembre del 2004, contemporaneamente all'abolizione del sistema feudale, attraverso l'*Abolition of Feudal Tenure Act 2000*.

⁴⁷ Si tratta del *Register of Community Interests in Land, Land Reform (Scotland) Act 2003*, sec. 36.

⁴⁸ *Community Empowerment (Scotland) Act 2015*, v. M. Combe, *Legislating for community land rights*, in M. Combe, J. Glass, A. Tindley (eds.), *Land reform in Scotland*, Edinburgh, 2020, p. 393 ss.

autorizzati dal Governo⁴⁹. Possono essere oggetto di un diritto di acquisto solo i fondi iscritti in apposito registro, previa verifica da parte del Governo della presenza di requisiti, quali lo stato di abbandono o di incuria del fondo da parte del proprietario o, in alternativa, il suo utilizzo o gestione a detrimento, in modo diretto o indiretto, del benessere ambientale della comunità⁵⁰. La presenza di questi requisiti deve essere valutata dal Governo sulla base di una procedura stabilita dalla legge, che prevede un esame circa: lo stato dell'ambiente naturale in situ, l'uso e la destinazione del bene, la gestione da parte del proprietario e, con riguardo alla presenza di un detrimento per la comunità, l'eventuale ricorrenza di attività illecite⁵¹. L'acquisto coattivo può essere autorizzato solo alle seguenti condizioni: è stata fatta una precedente offerta di acquisto rifiutata dal proprietario; il trasferimento del diritto è nell'interesse pubblico e favorisce il perseguimento dello sviluppo sostenibile in relazione al suolo; è improbabile che quest'ultimo obiettivo possa essere conseguito se il proprietario mantiene la proprietà del fondo⁵². Il prezzo d'acquisto sarà determinato sulla base del valore di mercato del bene.

Data l'incidenza di questa normativa sul diritto di proprietà, che prefigura una sorta di 'esproprio' del bene da parte di soggetti privati, parte della dottrina scozzese si è interrogata sulla sua compatibilità con la tutela di cui all'art. 1 del Primo Protocollo della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo⁵³. A tal riguardo si è osservato che il richiamo all'interesse pubblico e allo sviluppo sostenibile, come basi giustificative dell'autorizzazione del Governo all'acquisto coattivo, introduce ampi margini di incertezza sulla sua applicazione. La legge, infatti, non stabilisce che cosa si debba intendere per sviluppo sostenibile.

La questione non è stata ancora direttamente oggetto di valutazione ad opera delle corti⁵⁴, tuttavia si è posta al centro dell'attenzione del Governo, che ha collocato i successivi interventi

⁴⁹ La definizione di comunità è ancorata dalla legge ad un luogo geografico, specificamente delineato tramite il codice postale, più che ad un insieme di interessi, ad un'omogeneità culturale o storica, cfr. *Land Reform (Scotland) Act 2003*, sec. 97D (9). La legge stabilisce una serie di requisiti che gli enti devono rispettare al fine di assicurare uno stretto legame tra le decisioni della persona giuridica e gli interessi della comunità locale di riferimento. Così, ad esempio, i membri della società o gli associati, nel caso di forma associativa dell'ente, devono essere almeno dieci e per almeno i tre quarti devono appartenere alla comunità locale di riferimento. Sono previste, inoltre, una serie di disposizioni specifiche volte ad assicurare che i membri della comunità abbiano la possibilità di esercitare una posizione di controllo sulle scelte dell'ente. *Land Reform (Scotland) Act 2016*, sec. 49, v. J.A. Lovett, *Towards sustainable community ownership: A comparative assessment of Scotland's new compulsory community right to buy*, in M. Combe, J. Glass, A. Tindley (eds.), *Land reform*, cit., p. 343.

⁵⁰ Cfr. *Land Reform (Scotland) Act 2003*, come modificato dal *Community Empowerment (Scotland) Act 2015*, sec. 97C(2): "Land is eligible for the purposes of this Part if in the opinion of Ministers - (a) it is wholly or mainly abandoned or neglected, or (b) the use or management of the land is such that it results in or causes harm, directly or indirectly, to the environmental wellbeing of a relevant community". Alla *subsection 3* la norma specifica che il termine *harm* si riferisce ad effetti ambientali di detrimento per la vita delle persone, compresa la comunità locale che, organizzata in un ente rappresentativo, intende acquistare il fondo. Non rientrano invece nella definizione altri comportamenti negligenti nell'uso e gestione del fondo da parte del proprietario. Per una individuazione delle due categorie di 'fondi eleggibili' stabilite dalla legge v. *Community Right to Buy (Abandoned, Neglected or Detrimental Land) (Eligible Land, Regulators and Restrictions on Transfers and Dealing) (Scotland) Regulations 2018* (SSI 2018/201), e il commento di M. Combe, *Legislating for community*, cit., p. 299.

⁵¹ *Ibid.*, p. 300.

⁵² *Land Reform (Scotland) Act 2003*, sec. 97H: "Ministers must not consent to an application made under section 97G unless they are satisfied - (a) that the land to which the application relates is eligible land, (b) that the exercise by the Part 3A community body of the right to buy under this Part is - (i) in the public interest, and (ii) compatible with furthering the achievement of sustainable development in relation to the land, (c) that the achievement of sustainable development in relation to the land would be unlikely to be furthered by the owner of the land continuing to be its owner".

⁵³ Cfr. D. Maxwell, *Human rights and land reform: unanswered questions*, in *Law Society of Scotland*, 2016 (<https://www.lawscot.org.uk/members/journal/issues/vol-61-issue-01/human-rights-and-land-reform-unanswered-questions/>); *Id.*, *Disputed property rights: Article 1 Protocol No. 1 of the European Convention on Human Rights and the Land Reform (Scotland) Act 2016*, in *European law review*, 6/2016, p. 900 ss.

⁵⁴ Il tema si è posto, ma con riguardo ad una fattispecie molto diversa, nel caso *Salvesen v. Ridell*, [2013] UKSC 22, nel quale la Corte Suprema del Regno Unito ha individuato un contrasto tra la *section 72(10)* dello *Land Reform (Scotland) Act 2003* e l'art. 1, Primo Protocollo della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, v. F. McCarthy, *Property rights and human rights in Scottish land reform*, in M. Combe, J. Glass, A. Tindley (eds.), *Land Reform in Scotland*, cit., p. 538 ss., in particolare p. 555 ss.

legislativi in una chiara cornice orientata al rispetto dei diritti umani. Quest'indirizzo ha portato all'emanazione del *Land Reform Scotland Act 2016*, che impegna il Governo a pubblicare un *Land Rights and Responsibility Statement* volto ad enunciare i principi su cui si fonda la proprietà immobiliare e le responsabilità che da essa derivano nel sistema scozzese. Per espressa previsione di legge, la dichiarazione è volta a promuovere i diritti fondamentali, le pari opportunità, il rafforzamento delle comunità, la diversità nella distribuzione della terra, lo sviluppo sostenibile, la riduzione delle disuguaglianze⁵⁵. Lo *Statement*, pubblicato per la prima volta nel 2017, stabilisce a tal fine la cornice di riferimento nell'ambito della quale deve essere interpretata la riforma della proprietà, riconoscendo nel principio di sviluppo sostenibile un elemento strutturale della proprietà piuttosto che un limite esterno all'esercizio del diritto da parte del proprietario:

Il quadro generale della proprietà immobiliare, della responsabilità e delle politiche pubbliche è teso a promuovere, tutelare e rispettare i diritti umani in relazione alla terra, contribuire al benessere e all'interesse pubblico, e bilanciare gli interessi pubblici e privati. Questa cornice di riferimento intende supportare uno sviluppo economico sostenibile, tutelare e migliorare l'ambiente, incoraggiare il perseguimento della giustizia sociale e costruire una società più giusta⁵⁶.

La legge del 2016 introduce nella parte quinta un più ampio diritto di acquisto coattivo per lo sviluppo sostenibile, che si applica alle zone sia rurali sia urbane, rendendo ancora più urgente la questione della compatibilità dell'istituto con la tutela della proprietà come diritto fondamentale⁵⁷. Parte della dottrina ha, tuttavia, osservato che proprio lo stretto legame che la legge stabilisce tra il diritto di acquisto coattivo, i diritti fondamentali e lo sviluppo sostenibile consente di superare una visione del rapporto tra quest'ultimo e il diritto del proprietario in termini esclusivamente oppositivi⁵⁸. L'art. 56, che stabilisce i requisiti per l'esercizio del diritto da parte di enti rappresentativi della comunità locale, prevede che il diritto può essere esercitato solo se costituisce *l'unica modalità o la più praticabile* per promuovere un uso sostenibile del bene⁵⁹. La legge non contempla una soluzione del rapporto tra comunità locale e proprietario astrattamente valida e perseguibile in ogni circostanza, ma si preoccupa di tutelare il diritto del proprietario, richiamando la necessità di una ponderazione da effettuarsi caso per caso. Quest'impostazione, secondo l'orientamento sopra richiamato, introduce un cambiamento di prospettiva nell'interpretazione dei poteri del proprietario e della tutela della proprietà come diritto umano, incentrata sull'idea di cittadinanza, o meglio sugli obblighi che ciascuno ha come cittadino, nell'ambito di una società libera e democratica. L'essere proprietario e l'essere cittadino non sono disgiunti, con la relativa responsabilità del primo di non assumere comportamenti

⁵⁵ *Land Reform (Scotland) Act 2016, sec. 1.*

⁵⁶ The Scottish Government, *Land Rights and Responsibility Statement*, 2017 (<https://www.gov.scot/publications/scottish-land-rights-responsibilities-statement/>): "The overall framework of land rights, responsibility and public policies should promote, fulfil and respect relevant human rights in relation to land, contribute to public interest and wellbeing, and balance public and private interests. The framework should support sustainable economic development, protect and enhance the environment, help achieve social justice, and build a fairer society".

⁵⁷ J.A. Lovett, *Towards Sustainable Community Ownership*, cit., p. 362. Un altro profilo di criticità riguarda i costi della riforma, che prevede un finanziamento degli acquisti da parte del Governo, qualora gli enti rappresentativi della comunità locale non possano affrontare autonomamente le spese per l'acquisto del bene e provino di aver adottato tutte le misure ragionevoli per reperire i fondi necessari. In questa prospettiva, si pone il problema di salvaguardare la sostenibilità economica della riforma.

⁵⁸ F. McCarthy, *Property rights and human rights*, cit., p. 582 ss.

⁵⁹ *Land Reform (Scotland) Act 2016, sec. 56 (2)*: "The sustainable development conditions are met if (a) the transfer of land is likely to further the achievement of sustainable development in relation to the land, (b) the transfer of land is in the public interest, (c) the transfer of land -(i) is likely to result in significant benefit to the relevant community (see subsection (11)) to which the application relates, and (ii) is the only practicable, or the most practicable, way of achieving that significant benefit, and (d) not granting consent to the transfer of land is likely to result in harm to that community".

che violino i suoi doveri come cittadino⁶⁰. Il passaggio è da una visione incentrata sui poteri del proprietario ad una fondata sulle utilità e funzioni del bene per il singolo e la società.

4. La tutela dell'ambiente tra proprietà e contratto: esperienze a confronto

L'idea di proprietà incentrata sulla cittadinanza, che una parte della dottrina richiama a fondamento dell'agire responsabile del proprietario, apre ad una visione diversa del suo ruolo nella società, come fattore di promozione del bene comune, attraverso un uso e gestione del bene anche a beneficio della comunità e della tutela dell'ambiente. In tale prospettiva, non si tratta di limitare il potere di godimento e disposizione del bene da parte del proprietario, ma, all'inverso, di utilizzare strumenti di diritto privato per consentire al proprietario di meglio realizzare un progetto di sostenibilità sul bene.

Nel contesto europeo, quest'impostazione trova accoglimento in alcune esperienze giuridiche che riconoscono la possibilità al proprietario di vincolare per via contrattuale anche i successivi acquirenti del bene a determinati usi, a tutela dell'ambiente o del benessere della comunità.

In Francia, ad esempio, la legge del 2016 per la riconquista della biodiversità, della natura e dei paesaggi ha modificato il codice dell'ambiente e introdotto all'art. L. 132-3 una nuova tipologia di obbligazione 'reale' ambientale (*obligation réelle environnementale*)⁶¹. Quest'ultima può essere costituita dal proprietario di un bene immobile, mediante contratto con un ente pubblico o privato che agisce per la tutela dell'ambiente, al fine di mantenere, conservare, gestire o ripristinare la biodiversità o le funzioni ecologiche del bene. Il contratto può avere ad oggetto obblighi negativi o positivi in capo al proprietario, che vincoleranno i successivi acquirenti. Le parti devono stipulare il contratto per iscritto e curare la trascrizione; deve inoltre essere stabilita la durata dell'obbligazione, la possibilità di scioglimento e di modifica del rapporto.

La dottrina ha parlato a tal proposito di una 'prodezza artistica' del legislatore, con la quale la causa ecologia è entrata nel cuore della proprietà, consentendo la costituzione di un diritto *sui generis* di rilievo reale⁶². Altri autori hanno messo in evidenza che l'idea che ha ispirato la riforma è di porre in sinergia le regole del contratto e della proprietà, per la partecipazione attiva dei proprietari alla realizzazione di un progetto di sostenibilità ambientale⁶³.

La natura giuridica dell'*obligation réelle*, in effetti, sembra porsi al confine tra diritti reali e diritti personali ed è ancora discussa in dottrina⁶⁴. È da escludersi la riconducibilità dell'istituto ad una specie di servitù, mancando un rapporto tra fondo dominante e fondo servente; è possibile inoltre che il contratto imponga alle parti obbligazioni positive, mentre le servitù prediali prevedono solo obblighi di non fare in capo al titolare del fondo servente. D'altra parte, la struttura dell'*obligation* sembra ricalcare quella di un diritto personale: non si tratta tanto di un vincolo sul bene, ma di un obbligo che ricade sul proprietario e su tutti i successivi proprietari del bene. Un altro aspetto, che rende difficile l'inquadramento dell'istituto, riguarda l'interesse sotteso all'*obligation réelle*, che non è solo di tipo privato, ma richiama una dimensione pubblicistica.

L'*obligation réelle* trova una similitudine nell'istituto nell'obbligazione qualitativa (*kwalitatieve verbinten*) regolato dall'articolo 6:252 del codice civile olandese già a partire dal 1992⁶⁵.

⁶⁰ J.W. Singer, *The ownership society and takings of property: castles, investments and just obligations*, in *Harvard Environmental Law Review*, 30/2006, p. 314 ss.; v. la lettura che ne dà F. McCarthy con riguardo alla riforma scozzese, *Property rights and human rights*, p. 407 ss.

⁶¹ Loi no. 1087-2016 *pur la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*.

⁶² N. Reboul-Maupin - B. Grimonprez, *Le obligation réelle environnementales: chronique d'une naissance annoncée*, in *Recueil Dalloz*, 35/2016, p. 2075.

⁶³ B. Grimonprez, *La fonction environnementale*, cit., p. 539 ss.

⁶⁴ Cfr. per un'analisi sintetica dei principali orientamenti in tema B. Mallet-Bricout, *The 'Obligation réelle environnementale' in French law*, in S. Demeyere, V. Sagaert (eds.), *Contract and property with an environmental perspective*, Cambridge, 2020, p. 215 ss.

⁶⁵ Con l'introduzione del nuovo codice civile nel 1992 è stata prevista l'obbligazione qualitativa che è attratta nella disciplina del contratto anche se, per il carattere dell'opponibilità, presenta un rilievo reale, come osservato dalla dottrina.

Quest'ultimo stabilisce la possibilità di stipulare un contratto, in base al quale le parti si obbligano a tollerare alcuni comportamenti o astenersi dal compiere determinati atti con riguardo ad una proprietà immobiliare, ma non consente d'imporre al proprietario obblighi di fare. Il contratto deve essere stipulato per atto pubblico ed è soggetto a trascrizione, con l'effetto che gli obblighi nascenti dal contratto saranno opponibili ai successivi acquirenti del bene.

Nel diritto scozzese due riforme legislative hanno stabilito la possibilità per il proprietario di costituire mediante contratto un obbligo di utilizzare e gestire in modo sostenibile il proprio bene, opponibile ai futuri acquirenti del fondo. Si parla di *real burden*, dove l'aggettivo *real* non si riferisce tanto alla natura reale del diritto, quanto all'ambulatorietà dell'obbligo⁶⁶.

Il *Title Conditions Scotland Act 2003* e il *Climate Change (Scotland) Act 2009* disciplinano rispettivamente un obbligo contrattuale per la conservazione dei luoghi (*conservation burden*) e uno destinato alla lotta al cambiamento climatico (*climate change burden*).

I *real burdens* trovano un precedente in una serie di obblighi relativi alla proprietà tipici del sistema feudale. Nel 2000 la *Scottish Law Commission* pubblicava un *Report* dal quale emergeva la necessità di mantenere alcuni di questi obblighi, pur abolendo il sistema feudale e disciplinando queste figure così da eliminare gli abusi che avevano consentito a favore del signore feudale nei secoli passati⁶⁷. La costituzione di *real burdens*, a tal fine, dove fondarsi su una solida base giustificativa. Nel caso di un peso imposto ad un fondo a favore di un altro fondo, l'utilità e l'amenità del fondo dominante giustifica la limitazione del potere del proprietario del fondo servente. Diversamente, in caso di assenza di una relazione tra fondi, il fondamento dell'obbligazione non può che consistere nel perseguimento di un interesse pubblico, come già avveniva per alcuni *real burdens* del sistema feudale. Nel *Report* si evidenzia l'utilità di questa seconda tipologia di *burden*, che consente di perseguire interessi pubblici e non distogliere i finanziamenti pubblici destinati ad enti per la tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale e artistico, evitando che l'impiego di queste risorse sia vanificato dal passaggio di proprietà del bene su cui sono state investite⁶⁸.

La legge del 2003, in accoglimento della proposta della *Law Commission*, stabilisce la possibilità di costituire un *conservation burden* mediante contratto, in cui il proprietario assume obblighi di natura positiva o negativa nei confronti di un ente di conservazione e a beneficio dell'intera comunità. Il contratto ha durata indefinita, se non diversamente previsto. Gli enti che possono essere parte contrattuale devono prevedere nel loro statuto la finalità di conservazione e tutela dell'ambiente architettonico, artistico o naturale; sono un numero chiuso e sono iscritti in un pubblico registro. Il contratto, che deve essere stipulato per iscritto ed è trascritto nel registro immobiliare, deve avere ad oggetto la conservazione della natura architettonica o artistica della proprietà, o di alcune caratteristiche tipiche del luogo, relative ad esempio al paesaggio, la flora o la fauna. L'obbligazione nascente dal contratto ha carattere ambulatorio ed è opponibile a tutti i successivi acquirenti del bene al quale inerisce. I *climate change burdens*, istituiti dalla legge del 2009, presentano caratteristiche simili⁶⁹ e hanno la finalità di assicurare il rispetto da parte di tutti i successivi proprietari di alcuni standard di sostenibilità e consumo energetico relativi al bene.

Nell'ordinamento giuridico inglese simili obiettivi sono perseguibili grazie alla recente emanazione dell'*Environmental Act 2021*, che dedica la parte settima alla disciplina dei *conservation covenants*. Secondo la definizione contenuta nell'art. 117 della legge, il proprietario di un bene immobile può

Cfr. B. Akkermans, *Sustainable obligations in (Dutch) property law*, in S. Demeyere, V. Sagaert (eds.), *Property and contract*, cit., p. 29 ss.

⁶⁶ Scottish Law Commission, *Report on real burdens*, Edinburgh, 2000, Scot Law Com. n. 181, p. 2, para. 1.4.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 189, para. 9.8.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Una delle principali differenze riguarda la lista dei *public bodies* che possono concludere un contratto per la costituzione di un *climate change burden*, che in questo caso include anche i *trusts*; v. *Climate Change (Scotland) Act 2009*, sec. 68: "[...] On and after the day on which this section comes into force, it shall be competent to create a real burden in favor of a public body or trust, or of the Scottish Ministers, for the purpose of reducing greenhouse gas emissions; and any such burden shall be known as a 'climate change burden'".

stipulare un contratto con un ente pubblico con finalità di 'conservazione' dei luoghi e a tutela dell'interesse pubblico⁷⁰, assumendosi obblighi di non fare o di fare in relazione al bene o consentendo lo svolgimento di determinate attività sul bene all'altro contraente. Lo scopo di conservazione perseguito attraverso il contratto può consistere nella tutela dell'ambiente e delle risorse naturali del bene, nella tutela del suo valore archeologico, architettonico, artistico, culturale o storico, nella tutela in generale del paesaggio in cui si sviluppa l'ambiente naturale o antropologico precedentemente indicato. Se le parti non stabiliscono diversamente, il contratto ha una durata indefinita⁷¹.

La legge prevede espressamente che il contratto di conservazione determina un peso reale sul bene⁷², opponibile ai successivi acquirenti del fondo. Nel *Report* del 2014 sui *conservation covenants* la *English Law Commission* raccomandava espressamente di introdurre per via legislativa uno strumento che consentisse l'opponibilità ai terzi delle obbligazioni contrattuali, in esito ad un'ampia analisi comparatistica di istituti simili accolti in altri ordinamenti di *common law* e, soprattutto, nella vicina Scozia⁷³. Si evidenziava inoltre l'importanza di consentire la costituzione di obbligazioni di contenuto positivo in capo al proprietario⁷⁴.

Il problema della natura giuridica dei *conservation covenants* e la loro riconducibilità ai diritti reali era affrontato dalla *Law Commission*, che concludeva per una soluzione negativa⁷⁵. A differenza di quanto avviene attraverso la costituzione dei diritti reali, i *conservation covenants* realizzano un interesse pubblico mediante un contratto di diritto privato⁷⁶. La dimensione reale di questo strumento è inerente al carattere ambulatorio dell'obbligazione e alla sua opponibilità ai successivi acquirenti. Per realizzare quest'effetto – spiegava la *Law Commission* – non è necessario ampliare il numero dei diritti reali previsti dalla legge e attrarre questi accordi nella disciplina della proprietà. I *conservation covenants*, diversamente, possono essere qualificati come obblighi reali, quindi come diritti di natura obbligatoria, ma caratterizzati da efficacia *erga omnes*, necessaria all'effettiva realizzazione dello scopo di conservazione e tutela dell'interesse pubblico. Secondo questa impostazione, che è stata accolta dal legislatore, la natura reale dei *conservation covenant* è legata essenzialmente alla loro opponibilità ai terzi, piuttosto che al rapporto tra titolare del diritto e bene.

La varietà di strumenti di natura privatistica precedentemente richiamati, pur nelle diverse denominazioni e discipline stabilite dai diritti nazionali, è caratterizzata dall'innesto nella disciplina del contratto di alcune regole e caratteristiche proprie della proprietà, in particolare il carattere dell'ambulatorietà e dell'efficacia *erga omnes* del diritto, con lo scopo di realizzare interessi che trascendono le parti contrattuali per assumere un rilievo pubblico. Queste figure, che si pongono su una linea di confine tra proprietà e contratto, inducono ad interrogarsi sulla tenuta della distinzione

⁷⁰ *Environmental Act 2021*, sec. 117: "the agreement contains provision which [...] is intended by the parties to be for the public good" [corsivo mio]. *English Law Commission, Conservation covenants, Report*, Law Com n. 349, London, 2014, p. 40, para. 3.23, spiega che l'uso di "public good" in luogo di "public benefit" è dovuto alla necessità di sottrarre la disciplina alle regole in materia di *charity* e attribuire all'espressione un più ampio significato.

⁷¹ Cfr. *Environmental Act 2021*, sec. 121.

⁷² *Environmental Act 2021*, sec. 120 stabilisce che "A conservation covenant is a local land charge"; la norma richiama espressamente il *Local Land Charge Act 1975* che disciplina gli oneri fondiari imposti al proprietario da autorità locali, che possono avere natura finanziaria o incidere sull'uso del terreno da parte del proprietario.

⁷³ *English Law Commission, Conservation covenants, Report*, cit., p. 24, para. 2.60, espressamente richiama la disciplina del *Conditions (Scotland) Act 2003* come un modello di riferimento principale per lo sviluppo del diritto inglese in materia.

⁷⁴ La *English Law Commission* afferma che questo scopo non è sempre raggiungibile con altrettanta efficacia mediante il ricorso alle regole sui *trusts*, che implicano comunque un atto di disposizione del bene in trust da parte del disponente. Nei *conservation covenants*, diversamente, il proprietario mantiene la titolarità del bene. Sul tema cfr. C. Pulman- N. Hopkins, *The introduction of conservation covenants in English law*, in S. Demeyere, V. Sagaert (eds.), *Contract and property*, cit., p. 185 ss.

⁷⁵ *English Law Commission, Conservation covenants*, cit., p. 32, para. 2.90.

⁷⁶ *Ibid.*, para. 2.92: "in particular, although it is a private agreement, it is created for the public good. So it has a rather different flavour from the interests listed in section 1 of the 1925 Act, which are of interest principally to the parties and to prospective purchasers of the land". Il problema della riconducibilità della figura dei *conservation covenants* ai diritti reali è stato oggetto di dibattito tra i giuristi, dal quale sono emerse posizioni divergenti, v. C. Pulman - N. Hopkins, *The introduction of conservation covenants*, cit., p. 185 ss.

tra diritti reali e diritti personali e, soprattutto, sulla caratteristica dell'opponibilità *erga omnes* come distintiva solo dei diritti reali.

Lasciando sullo sfondo la problematica relativa alla natura di queste figure, quel che più interessa rilevare ai fini del nostro discorso è la possibilità per il proprietario di svolgere un ruolo attivo di tutela dell'ambiente e degli interessi della comunità locale e, più ingenerale, del pubblico. Le regole del contratto e della proprietà, nelle combinazioni sopra analizzate, forniscono al proprietario strumenti idonei a farsi promotore di attività filantropiche e di perseguimento del bene comune.

5. Proprietà privata e sviluppo sostenibile: rilievi finali

Gli esempi illustrati nelle pagine precedenti mostrano diverse declinazioni del rapporto tra la proprietà privata come diritto individuale e la promozione dello sviluppo sostenibile⁷⁷. Proprio i diversi modi di pensare sia la proprietà sia l'idea di sviluppo sostenibile rendono in parte inafferrabile le linee di sviluppo di questo rapporto, caratterizzato da una pluralità di variabili, facendo dubitare della possibilità di rintracciare un contenuto essenziale sia della proprietà sia della sostenibilità. L'analisi di una possibile re-interpretazione della proprietà privata in funzione della tutela dell'ambiente e del benessere della comunità sembra così porre le basi sul terreno sdrucchiolevole della ricerca di definizione di concetti che vivono una dimensione relativa, legata alle diverse esperienze storiche. In questa prospettiva, la dottrina si è interrogata se esista e quale sia il contenuto imprescindibile della proprietà (e della sostenibilità⁷⁸) e, se l'esclusività vi rientri⁷⁹.

Lasciando sullo sfondo il problema della concettualizzazione di una proprietà privata sostenibile, sul quale non si può che rinviare alle numerose autorevoli voci che animano il dibattito al livello europeo⁸⁰, l'osservazione più nel concreto di alcune regole sulla proprietà disciplinate dai diritti nazionali consente di rintracciare almeno due principali tendenze: da un lato, una graduale erosione dell'idea di proprietà come privatezza, attraverso una reinterpretazione dell'esclusività del potere del proprietario in funzione della tutela delle relazioni sociali tra il proprietario e i terzi; dall'altro lato, un utilizzo di regole e concetti prestati dal lessico della proprietà per la realizzazione di interessi pubblici.

Nel prima ipotesi, la tutela dell'ambiente si realizza in modo mediato, attraverso la tutela dell'interesse dei membri della comunità in generale. Il carattere relazionale della proprietà emerge da una conciliazione tra il potere del proprietario e la tutela del benessere delle persone con cui il proprietario entra in relazione, nell'esercizio del suo diritto.

Nella seconda ipotesi, la tutela dell'ambiente costituisce il fine diretto delle regole e si realizza attraverso una *liaison* tra le regole del contratto e della proprietà, che consentono un uso e una gestione 'ecologica' del bene. Il potere e l'autonomia del proprietario sono valorizzati e divengono strumenti di promozione della tutela dell'ambiente o di interessi della comunità in generale. Parte della dottrina ha parlato di una contrattualizzazione della proprietà, che si verifica come esito di una

⁷⁷ L. Moccia, *Riflessioni sull'idea di proprietà*, cit., p. 162, che spiega come la proprietà "non sta mai da sola, né resta limitata solo in un ambito tecnico-giuridico; nel senso che essa non si definisce mai da sé sola, ma sempre in rapporto ad un contesto di riferimento".

⁷⁸ Cfr. per i primi riferimenti sulla difficile definizione del concetto di sviluppo sostenibile E. Calzolaio, *A comparative approach to the notion of sustainable development: an example from urban planning law*, in P. Szwedo, R. Peltz-Steele, D. Tamada (eds.), *Law and development. Balancing principles and values*, Singapore, 2019, p. 179 ss.

⁷⁹ *Ex multis* P. Degens, *Toward sustainable property? Exploring the entanglement of ownership and sustainability*, in *Social Science Information*, 60(2)/2021, p. 209 ss.; nel nostro ordinamento cfr. le riflessioni di C.A. Graziani, *Terra. Oltre la proprietà*, 2013, (<http://www.territorialmente.it/approfondimenti/>), secondo il quale "Non si tratta più di definire il contenuto minimo, ossia di verificare fino a che punto il legislatore possa fissare limiti al diritto di proprietà [...] si tratta invece di definire il contenuto massimo, ossia di verificare i confini oltre i quali non può più configurarsi un diritto di proprietà".

⁸⁰ Per i primi riferimenti cfr. D. Grinlinton, P. Taylor, *Property rights and sustainability: toward a new vision of property*, in D. Grinlinton, P. Taylor (eds.), *Property rights and sustainability*, cit., p. 1 ss.; C. Willmore, *Land ownership, use*, cit., p. 189 ss.; R. Miguéz Núñez, *Note minime per una conversione ecologia della proprietà del suolo*, in *Rassegna di diritto civile*, 4/2019, p. 1072 ss.

re-interpretazione in funzione ecologica dei poteri del proprietario⁸¹. Di conseguenza, verrebbe meno il divieto di imporre obblighi positivi al titolare del diritto reale, con una ibridazione delle regole della proprietà e del contratto. Ciò realizzerebbe anche una graduale trasformazione del proprietario in un amministratore di servizi legati al bene.

Occorre rilevare, tuttavia, come in tutte le esperienze giuridiche analizzate sia evidente l'attenzione da parte della dottrina, ma anche del legislatore, alla distinzione tra le regole della proprietà e la possibilità di riconoscere natura ambulatoria ad una obbligazione contrattuale. Così, i *conservation covenants*, i *real burdens*, l'*obligation réelle environnementale*, la *kwalitatieve verbintenis* non appaiono come nuovi diritti reali costituiti per via contrattuale, ma piuttosto si caratterizzano per l'estensione al diritto delle obbligazioni di un aspetto tipico dei diritti reali, ossia l'opponibilità; ciò per la carenza nel diritto delle obbligazioni di strumenti adeguati al raggiungimento degli scopi che si intendono perseguire attraverso queste figure giuridiche.

Questa dinamica mostra una forza espansiva del linguaggio e di alcuni caratteri della proprietà: nella visione ottocentesca del diritto, essi appaiono esclusivi dei diritti reali, ma possono invece contraddistinguere diritti diversi, come è avvenuto nell'esperienza europea dei secoli precedenti⁸².

Sembra qui interessante sottolineare di nuovo quanto emerge dall'esperienza scozzese, dove è evidente il legame tra gli attuali obblighi di rilievo reale, riconosciuti a tutela dell'ambiente e del benessere della comunità, e i *feudal burdens*, ossia una serie di figure tutelate come *property rights* anche se non riguardanti il possesso del bene; secondo un approccio tendente a materializzare l'uso e le utilità del bene, poco interessato ad una teorizzazione della proprietà e più all'effettivo esercizio del possesso sul bene⁸³.

Le tendenze sopra richiamate, apparentemente di senso opposto, si combinano insieme nelle varie esperienze giuridiche, fornendo un interessante laboratorio per il giurista, dove osservare la promiscuità delle categorie tradizionali, quali la distinzione tra contratto e proprietà, tra diritti reali e personali, tra regole a tutela dell'interesse pubblico e dell'interesse privato. Attraverso una correlazione di figure e concetti, aventi tradizionalmente scopi e funzioni distinti e alternativi, si regolano allo stesso tempo interessi del proprietario e interessi pubblici. In questo contesto, il rapporto proprietà privata-sostenibilità mostra non solo la conformazione del diritto privato a scopi e interessi pubblici, realizzata attraverso una rilettura delle regole del diritto privato orientata alla tutela dell'ambiente e al benessere delle persone, ma soprattutto un ampliamento dell'utilizzo di strumenti e forme di tutela privatistica oltre la regolazione di rapporti tra privati, per perseguire scopi pubblici. Ne emerge una simbiosi privato-pubblico, presente del resto in altri ambiti giuridici, per cui la realizzazione di obiettivi di politica pubblica e comunque di interesse collettivo avviene anche mediante istituti e regole del diritto privato.

Abstract

L'articolo intende offrire una riflessione sul rapporto tra proprietà privata e principio di sviluppo sostenibile, a partire dall'analisi di alcuni esempi d'influenza del principio di sostenibilità sui regimi di proprietà nelle esperienze giuridiche europee. Quest'ultime mostrano, da un lato, una tendenza alla graduale erosione dell'idea di esclusività della proprietà privata; dall'altro lato, una valorizzazione dei poteri del proprietario in funzione della promozione di un uso eco-compatibile del suolo. L'Autrice analizza come le due tendenze, apparentemente contraddittorie, si combinano insieme nelle varie esperienze giuridiche, al fine di valutare come la proprietà

⁸¹ V. Sagaert, *Property law, contract law and environmental law: shaking hands with the (historical) enemy*, in S. Demeyere, V. Sagaert (eds.), *Contract and property*, cit., p. 21. Con riferimento al nostro ordinamento cfr. le riflessioni di A. Nervi, *Beni comuni, ambiente*, cit., p. 433.

⁸² L. Moccia, *Forme della proprietà*, cit., p. 105 ss., in particolare p. 135 ss.; Id., *Riflessioni sull'idea di proprietà*, cit., p. 191 ss.

⁸³ L. Moccia, *Il modello inglese di proprietà*, cit., p. 47.

privata e la sostenibilità ambientale trovino una conciliazione attraverso regole e istituti di diritto privato. Lo scopo ulteriore è verificare se e come le regole della proprietà possano costituire uno strumento di realizzazione dell'interesse pubblico alla tutela dell'ambiente e del benessere delle persone.

Parole chiave: proprietà privata, sviluppo sostenibile, diritto di accesso alla natura, potere di esclusiva, contratti di conservazione dell'ambiente, obblighi reali

*

The article offers some reflections on the relationship between private property and sustainable development, starting from the analysis of examples concerning the influence of the principle of sustainability on property law drawn from some European legal experiences. In this context, two main tendencies emerge: on the one hand, the gradual erosion of the exclusiveness of the power of the landowner; on the other hand, the contribution of the owner to the promotion of an eco-compatible use of the land. The Author investigates how these two tendencies combine and evaluates if and how private property and sustainable development can be conciliated through rules and institutions of private law; a further aim being to verify how property law could contribute to the achievement of public goals, such as the protection of the environment and the wellness of people.

Key words: private property, sustainable development, right to roam, power of exclusion, conservation covenants, real burdens