

Terra bene comune tra interpretazione giuridica e iniziativa politica

di Carlo Alberto Graziani

1. Quattro casi emblematici

Mondeggi

Mondeggi è un'antica fattoria di circa 200 ettari a impianto mezzadrile, con villa medievale e poderi, di notevole valore paesaggistico, situata nel Comune di Bagno a Ripoli nelle immediate vicinanze di Firenze e acquistata negli anni sessanta dalla Provincia che per la gestione aveva costituito un'apposita società di cui era unico socio.

I risultati della gestione societaria sono stati disastrosi sia dal punto di vista dell'organizzazione aziendale, la maglia poderale è stata sostituita da coltivazioni estensive che sono state progressivamente trascurate fino a essere abbandonate nel 2009, la tradizionale vendita diretta in fattoria è stata chiusa, l'intero patrimonio si è fortemente degradato; sia dal punto di vista finanziario con un indebitamento di circa un milione e mezzo di euro. Per far fronte a questo e ad altri debiti la Provincia ha messo in liquidazione la società e ha deciso, nonostante il diverso avviso del Comune, di alienare la fattoria.

Per sottrarre la terra e gli edifici all'abbandono e al degrado, per metterne a disposizione della comunità le potenzialità culturali, sociali ed economiche e per impedirne la svendita e la destinazione a usi diversi da quello agricolo, alla fine del 2013 un gruppo di agricoltori, tecnici, docenti, giovani disoccupati del comitato fiorentino "Terra bene comune", in collaborazione con la rete "Genuino Clandestino", ha occupato la zona e ha lanciato il progetto "Verso Mondeggi bene comune - Fattoria senza padroni" basato sul recupero dell'agricoltura contadina, l'accesso dei giovani alla terra, la rivitalizzazione del sistema insediativo della fattoria, la condivisione della gestione con la popolazione locale.

Il ricordo, per i più anziani, delle occupazioni di terre incolte che alla metà degli anni settanta del secolo scorso avevano impegnato, sia pure con risultati effimeri, la contestazione studentesca, una parte rilevante della quale proveniva dal mondo rurale e conservava la memoria di quell'ondata di occupazioni che nell'immediato dopoguerra aveva contribuito, unitamente alle lotte per la riforma fondiaria, a mutare radicalmente il volto dell'agricoltura ita-

liana¹; la suggestione del “Teatro Valle occupato” a Roma, divenuto laboratorio di nuove pratiche di gestione degli spazi nonché fucina di elaborazione collettiva (“la costituente dei beni comuni”); il desiderio di contribuire ad appagare quell’esigenza così diffusa di rinvenire nel rapporto con la terra le proprie radici e, a partire da esse, il senso profondo di una vita proiettata nel futuro; la necessità di affermare la centralità del diritto al cibo sano e al lavoro non mercificato: questi gli ingredienti alla base di un’esperienza che si sviluppa nel segno della terra che è bene comune perché appartiene a una comunità territoriale di cui il comitato si sente parte.

Duplice la reazione della Provincia che è passata dalla consapevolezza delle proprie responsabilità per il degrado della fattoria e dall’apprezzamento dei valori espressi dal comitato alla ostinata volontà di procedere alla vendita: infatti, dopo essersi dimostrata tollerante nei confronti delle iniziative del comitato e aver dichiarato addirittura di volere accogliere la sua richiesta di sperimentare su parte dei terreni e dei fabbricati un modello di gestione partecipata, ha intimato il rilascio della fattoria.

Nel 2015, in seguito alla soppressione della Provincia, la fattoria è passata nel patrimonio della Città Metropolitana (osservo per inciso che questo sintagma dimostra eloquentemente come la cultura urbana abbia influenzato anche il linguaggio istituzionale), la quale ha confermato l’intenzione di alienare e, a seguito di alcune dure e sprezzanti critiche lanciate al comitato da un’organizzazione agricola, ha minacciato lo sgombero.

Il comitato, con l’avallo del parere di alcuni protagonisti del dibattito sui beni comuni e con il sostegno di una parte dello stesso mondo agricolo e della società civile, ha ribadito la sua posizione: la terra è bene comune e dunque è giusto che la comunità locale si “riappropri” della fattoria; dimostrare con i fatti l’avanzamento del proprio progetto.

Il problema giuridico che l’esperienza di Mondeggi solleva e che ha precisi risvolti politici è quello di verificare se una forte e diffusa consapevolezza della natura di un bene come bene comune, al di là dell’indubbio significato valoriale, possa prevalere sulla pretesa di chi, soggetto pubblico o privato, intenda far valere il proprio diritto di proprietà.

Budelli

Budelli è una piccola incantevole isola del Parco nazionale dell’Arcipelago de La Maddalena famosa in tutto il mondo per la sua spiaggia rosa. Di risalente proprietà privata, nel 2013 era stata acquistata all’asta, nell’ambito di una pro-

¹ A partire dal 1944, come era già successo nel primo dopoguerra, l’occupazione delle terre incolte aveva portato a una serie di interventi legislativi che erano sfociati nella legge 18 aprile 1950, n. 199; negli anni settanta, riesploro il fenomeno sia pure in termini diversi, era intervenuta la legge 4 agosto 1978, n. 440. Per approfondimenti Francesco Adornato, *Terre incolte*, «Enciclopedia del diritto», vol. XLIV, Giuffrè, Milano 1992.

cedura esecutiva, da un ricco neozelandese e tale acquisto aveva dato origine a un acceso dibattito tra quanti, in considerazione dello straordinario valore del bene, sostenevano l'opportunità che l'Ente gestore del Parco esercitasse il diritto di prelazione previsto dalla legge quadro sulle aree protette (art. 15, legge 394 del 1991) e quanti invece ritenevano del tutto superflua la prelazione dal momento che il Parco poteva e doveva imporre il proprio ruolo di tutore della natura anche nei confronti dei privati proprietari. A seguito di un'ampia mobilitazione il Governo aveva inserito nella legge di stabilità 2014 un'apposita disposizione (art. 1, comma 115, legge 27 dicembre 2013, n. 147) con cui si autorizzava la spesa di tre milioni di euro per consentire all'Ente parco di procedere.

Esercitata la prelazione, sorgeva, inevitabile, il conflitto: il ricorso con cui il privato chiedeva l'annullamento del provvedimento dell'Ente parco veniva prima respinto dal Tar Sardegna (sentenza 856/2014) e poi accolto dal Consiglio di Stato (sentenza 1854/2015) con argomentazione formalmente ineccepibile: non essendo stato approvato il piano del parco, non era possibile individuare le zone (*a* e *b*) all'interno delle quali i parchi hanno diritto di prelazione.

Questa conclusione è stata aspramente criticata da quanti sostengono che i beni ambientali e paesaggistici siano beni comuni: in fondo si è sottolineato che è stata proprio questa natura a spingere il legislatore a finanziare l'operazione e si è addirittura giunti a invocare un intervento espropriativo dello Stato². Dal canto suo il Presidente del parco, interpretando il proprio ruolo e la missione dell'area protetta, ha lanciato l'appello "Budelli bene comune" perché l'isola venga preservata da qualsiasi aggressione.

Budelli solleva un problema analogo al precedente: quale rilevanza ha sul piano giuridico, ma non solo su questo piano, una così radicata coscienza della natura di bene comune della piccola isola di fronte a una sentenza definitiva che ne attribuisce al privato la proprietà? E inoltre: sarebbe legittimo un eventuale esproprio?

Land grabbing

Quello che segue è un caso di *landgrabbing* italiano³ e si riferisce a un progetto del gruppo *Nuove Iniziative Industriali srl*, che ha sede legale a Milano, riguardante la coltivazione in Africa della *jatropha*, pianta tropicale da cui si estrae un olio da utilizzare come biocarburante. Dal Governo del Kenya il gruppo italiano aveva ottenuto, attraverso la partecipata *Kenya Jatropha Energy*, la concessione per 33 anni di 50.000 ettari, i quali secondo la dichiarazione di uno dei dirigenti del gruppo pubblicata da *Il Sole 24 ore* il

² Giovanni Valentini, *Budelli non sarà paradiso di pochi. La battaglia per l'isola gioiello*, "La Repubblica", 15 novembre 2015.

³ Umberto Mazzantini, *Biocarburanti e landgrabbing italiano: energia per l'Ue ma rischio fame per l'Africa*, "Greenreport", 29, aprile 2014.

10 marzo 2010, avrebbero portato ottomila posti di lavoro. La concessione ha però incontrato la decisa opposizione degli ambientalisti locali e di *Actio-
naid* (una delle più importanti ong internazionali, molto attiva in Africa) che ha denunciato il rischio di una migrazione forzata di oltre ventimila persone e comunque la violazione dei loro diritti alla terra e al cibo. A seguito di ciò la decisione del Governo kenyota è rientrata.

Nel frattempo il gruppo italiano, tramite un'altra sua partecipata, la *Guinée
Énergie*, è riuscito ad ottenere dal Governo della Guinea la concessione per coltivare circa 75.000 ettari. Secondo il Cfsi (*Comité Français pour la Soli-
darité Internationale*, associazione francese di utilità pubblica) tale conces-
sione rientrerebbe in un accordo *monstre* con il Ministero dell'agricoltura
guineano avente per oggetto una superficie di 710.000 ettari, equivalente ad-
dirittura all'11% delle terre arabili di quel paese dove la metà della popola-
zione vive sotto la soglia di povertà e oltre il 15% è sottoalimentato: si tratta
di terre tradizionalmente utilizzate dalle comunità locali e oltretutto l'accordo
non farebbe menzione di alcun indennizzo monetario.

Anche questo progetto ha incontrato la netta opposizione di una parte della
società civile che ne ha reso problematica l'attuazione: a tutt'oggi non è
chiaro se il Governo della Guinea vi abbia rinunciato, sta di fatto però che le
terre già concesse risultano ancora assegnate a *Guinée Énergie* (o almeno
così risultavano fino a qualche tempo fa).

Comunque, a parte gli esiti, risulta evidente la natura di *landgrabbing* del
progetto, cioè di accaparramento di terre per motivi di carattere speculativo.
Come è noto, in Africa il fenomeno si sta espandendo in modo preoccupante
ad opera non solo di società private, di grandi multinazionali, ma anche di
società a capitale pubblico appartenenti a Stati esteri che del *landgrabbing*
fanno una precisa scelta strategica. Gli accaparratori si basano solitamente su
un consenso iniziale, ma non certo informato, delle comunità locali e di fatto
finiscono per mettere a serio rischio la loro stessa sopravvivenza.

Anche il *landgrabbing* pone un problema di fondo che è giuridico e politico
nello stesso tempo: come sia possibile contrastare questo fenomeno che, ba-
sandosi su strumenti giuridici spesso formalmente ineccepibili, permette a
speculatori senza scrupoli di appropriarsi di terre che dovrebbero essere con-
siderate beni comuni perché appartenenti tradizionalmente alle comunità locali.

Immigrati

Su *il manifesto* del 29 settembre 2015 Piero Bevilacqua e altri guardano al-
le aree interne («l'osso dell'Appennino», secondo la ben nota metafora⁴),
denunciano il loro abbandono, la scomparsa dell'agricoltura e degli alleva-

⁴ Manlio Rossi Doria, *La polpa e l'osso. Agricoltura risorse naturali e ambiente*, L'Ancora
del Mediterraneo, Napoli 2005 (riedizione).

menti, il conseguente venir meno dei controlli sui fenomeni erosivi, l'inselvaticamento dei boschi, la decadenza dei borghi e dei paesi e lanciano un appello molto importante.

Nelle terre e nei borghi delle aree interne occorre dare agli immigrati che vogliono restare la possibilità di trovare un lavoro in agricoltura, nell'edilizia, nella selvicoltura, nei servizi connessi a tali settori, nel piccolo artigianato. Non si capisce perché i giovani del Senegal o dell'Eritrea debbano finire schiavi come raccoglitori stagionali di arance o di pomodori e non possano diventare coltivatori o allevatori in cooperative, costruttori e restauratori delle case che abiteranno, dei laboratori artigiani in cui si insedieranno altri loro compagni.

E ancora: queste aree non hanno bisogno che di popolazione, di nuove energie, di voglia di vivere, di lavoro umano. Queste terre possono rinascere, ricreare le economie scomparse o in declino con nuove forme di agricoltura che valorizzino l'incomparabile ricchezza di biodiversità dell'agricoltura italiana [...]. Senza dire che in molti di questi borghi anche i nostri giovani possono sperimentare un nuovo modo di vivere il tempo quotidiano, di sfuggire alla fretta che svuota l'animo e frammenta ogni soggettività, di creare relazioni solidali, di scoprire la bellezza del paesaggio, di curare la natura e gli animali.

Quanto ai finanziamenti, ce ne vogliono pochi, soprattutto rispetto alle grandi opere o alle altre attività in cui tanti imprenditori italiani e gruppi politici sono campioni di spreco. I fondi strutturali europei 2016-2020 costituiscono un patrimonio finanziario rilevante a cui attingere: e per le Regioni del Sud costituirebbero un'occasione per mettere a frutto tante risorse spesso inutilizzate.

Così – è la conclusione – «l'immigrazione può essere trasformata da minaccia in speranza, da disagio temporaneo in progetto per il futuro».

L'appello non può lasciare insensibili coloro che hanno a cuore la questione delle aree interne del nostro paese, in particolare nel Mezzogiorno, e i sempre più drammatici problemi delle migrazioni. Il suo accoglimento da parte della politica avrebbe uno straordinario valore strategico⁵.

L'accoglimento dell'appello, auspicabile e doveroso, esige però che venga risolto il problema di come sia possibile trasformare in beni comuni, aperti pertanto all'accesso di tutti, terre che sono invece considerate oggetto di diritti escludenti: non solo le terre oggetto di proprietà individuale, ma anche i c.d. assetti fondiari collettivi, quali sono sia le terre di proprietà individuale

⁵ Una proposta in parte analoga all'appello di Piero Bevilacqua e altri – limitata alle aree interne dell'Abruzzo, del Molise e della Sardegna – è contenuta nell'articolo di Beppe Severgnini, editorialista del Corriere della Sera, *Let Refugees Settle Italy's Empty Spaces*, "The New York Times", 4 novembre 2015.

gravate dagli usi civici che spettano solo ai residenti sia le proprietà collettive che riguardano terre appartenenti a comunità di soli residenti o di soli discendenti degli antichi originari (comunanze, partecipanze, università agrarie, regole, vicinie ecc.)⁶.

2. *La terra è bene comune?*

Sono, quelli ora descritti, quattro casi emblematici del rapporto tra la terra e la persona che, pur presentando aspetti diversi, pongono tutti il problema della terra bene comune su cui pertanto sono opportune alcune considerazioni di carattere generale.

Innanzitutto una premessa terminologica. La terra a cui faccio riferimento è la terra considerata nella sua fisicità, nella sua materialità: la terra destinata all'agricoltura, cioè alla coltivazione dell'*ager*, e al pascolo di animali domestici e selvatici; la terra coperta da boschi e foreste e comunque da vegetazione; la terra dell'aperta campagna, ma anche la terra degli orti e dei giardini prigionieri degli spazi urbanizzati. È la *res frugifera*, terra feconda, fonte di vita e vita essa stessa; ma è anche la terra ritenuta sterile – sabbie e deserti, rocce e spiagge, grotte e cave dismesse – che contiene, essa pure, forme di vita e che comunque, al pari della terra feconda, coinvolge la persona in un rapporto profondo, perciò vitale.

La terra è diversa dall'acqua, ma a essa non si contrappone: «dalla terra nasce l'acqua»⁷ e senza acqua la terra non produce frutti; la terra accoglie nel suo seno fiumi, laghi, paludi; nelle sue viscere si colloca un grande serbatoio di vita. Certo, l'acqua scorre, è fluida, ma la terra non è inerte né immobile: anch'essa ha i suoi cicli, si modifica per effetto di eventi naturali e di usi antropici. Perciò è anche all'acqua che guardo proprio perché penetra nella terra e la feconda.

Non faccio invece riferimento alla terra che respinge l'acqua perché è stata violentata: terra edificata, cementificata, infrastrutturata, impermeabilizzata, dove la violazione ha distrutto la vita, l'artificio umano ha rinnegato la naturalità.

Per questi motivi uso il termine terra, non suolo che è termine neutro.

Ciò premesso devo constatare che la terra non compare, se non sporadicamente, nelle usuali elencazioni dei beni comuni che vengono proposte da quando essi sono apparsi nel nostro orizzonte culturale e nella cosiddetta agenda politica.

⁶ Sugli usi civici e sulle proprietà collettive la letteratura è amplissima: mi limito a indicare, oltre al lavoro fondamentale di Paolo Grossi, *“Un altro modo di possedere”. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Giuffrè, Milano 1977, il recente volume di Fabrizio Marinelli, *Gli usi civici*, Giuffrè, Milano 2013, e ivi cit.

⁷ Eraclito, frammento 36.

Segno di ricchezza e quindi di potere, la terra è sempre stata l'oggetto paradigmatico del diritto individuale di proprietà: è con riferimento alla terra che il pensiero giuridico ha elaborato la concezione della proprietà caratterizzata dalla pienezza e dalla esclusività. Terminale di legami profondi ed escludenti (i diritti sulla terra), destinataria di aspirazioni intense e anch'esse escludenti (il diritto alla terra), vi è una sorta di timore a considerarla bene comune. A impedirlo vi è comunque la profonda impronta impressa nella nostra cultura dalla storia della proprietà.

I beni comuni sono, come si deduce con evidenza dal sintagma, espressione di una visione diversa: mentre i beni oggetto di proprietà appartengono a un titolare, privato, pubblico o collettivo che sia, i beni comuni sono estranei alla dimensione dell'appartenenza perché se sono comuni non possono essere di parte, non possono appunto *appartenere*, essere *propri*.

Occorre a questo punto un chiarimento⁸. Bene comune significa bene di tutti, dell'umanità intera, di tutti e di ciascuno. Il bene comune non è bene pubblico, non appartiene cioè a un ente pubblico, e non è nemmeno bene di una collettività o, se si preferisce, di una comunità, a questa cioè non appartiene. In questi casi il bene appartiene, è proprio, si colloca cioè all'interno del concetto di proprietà che è legato al concetto di *avere*: se lo *ha* il titolare del diritto di proprietà, questi può escludere dal suo godimento tutti gli altri soggetti, anche nel caso in cui si tratti di un ente pubblico proprietario che deve gestire il bene nell'interesse generale. I beni comuni non hanno invece rilevanza sul piano dell'avere, ma su quello dell'*essere*: se un bene è comune, cioè di tutti, non significa che tutti lo hanno, perché questa espressione non ha una reale portata; significa invece che tutti possono accedervi proprio perché è comune. È perciò il diritto di accesso che caratterizza i beni comuni. Nello stesso tempo, se tutti hanno diritto di accedervi, tutti hanno anche il dovere di rispettarne l'integrità. A caratterizzare invece la proprietà sono il potere di escludere gli altri e il potere di incidere sull'integrità del bene: proprio quella esclusività e quella pienezza espressamente indicate nell'art. 832 del codice civile italiano.

Perché dunque nelle elencazioni dei beni comuni non appare quasi mai la terra? La Commissione Rodotà⁹ i cui lavori costituiscono il punto di riferi-

⁸ È opportuno anche chiarire che quanto in questo scritto si dirà a proposito della proprietà vale, almeno in linea generale, anche per tutti i diritti che escludono gli altri dal godimento del bene, come ad esempio l'usufrutto.

⁹ La Commissione Rodotà è stata istituita dal Ministro della Giustizia del Governo Prodi nel giugno 2007 con il compito di redigere uno schema di disegno di legge delega per la riforma del codice civile sui beni pubblici: con il cambio del Governo il percorso legislativo si è interrotto. Per approfondimenti i documenti della Commissione in Maria Rosaria Marella (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni* (con postfazione di Stefano Rodotà), Ombre corte, Verona 2012, p. 161 e ss.

mento obbligato del dibattito sui beni comuni in cui si intersecano e si sovrappongono piano giuridico e piano politico, legge *lata* e legge *ferenda*, ma che nello stesso tempo è ricco di spunti e potenzialmente fecondo, propone un elenco¹⁰, sia pure senza pretesa di completezza, in cui non vengono indicati né la terra né il suolo; eppure in quell'elenco la terra è sempre presente nella sua coinvolgente fisicità: contiene l'acqua, fonda il paesaggio, è elemento costitutivo del territorio, garantisce tipicità e genuinità alimentare. Anche la terra pertanto, che nella sua materialità rappresenta la base fondamentale di altri beni comuni, dovrebbe essere considerata bene comune.

Se poi, come la stessa Commissione sottolinea, i beni comuni diversi sia dai beni pubblici che da quelli privati «esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona e sono informati al principio della salvaguardia intergenerazionale delle utilità»¹¹ e se, come hanno affermato le Sezioni Unite della Cassazione nella storica sentenza del 14 febbraio 2011 n.3665, che per la prima volta ha introdotto il concetto di bene comune nella giurisprudenza della Suprema Corte, un bene «è da ritenersi, al di fuori dell'ormai datata prospettiva del *dominium* romanistico e della proprietà codicistica, "comune" vale a dire, prescindendo dal titolo di proprietà, strumentalmente collegato alla realizzazione degli interessi di tutti i cittadini», si deve convenire che anche la terra ha la stessa portata ed esprime quelle stesse utilità: utilità che, grazie alla sua naturale fertilità, derivano dalla genuinità dei prodotti agricoli e quindi si connettono al diritto alla salute (art. 32 Cost.); utilità legate alla morfologia che richiamano sia il diritto al paesaggio (art. 9) sia, grazie al mantenimento del manto vegetale, il diritto all'ambiente salubre (art. 32); utilità che discendono dalla sua idoneità ad essere lavorata e che consentono l'attuazione del diritto al lavoro (artt. 35 e 44); la terra è inoltre elemento fondante della cultura, delle tradizioni e perciò dell'identità delle popolazioni insediate e pertanto richiama la tutela sia delle formazioni sociali sia della cultura (artt. 2 e 9). Anche queste utilità devono essere salvaguardate per permetterne la fruizione dell'intera collettività e soprattutto delle future generazioni.

Pertanto, a maggior ragione, la terra dovrebbe essere considerata bene comune.

A questo punto però si delinea una situazione schizofrenica: la terra dovrebbe essere un bene comune perché è legata alla soddisfazione di esigenze riconducibili a diritti fondamentali, ma nello stesso tempo nessuno mette in dubbio che essa possa essere oggetto di diritti escludenti, in particolare di pro-

¹⁰ «I fiumi i torrenti e le loro sorgenti; i laghi e le altre acque; l'aria; i parchi come definiti dalla legge, le foreste e le zone boschive; le zone montane di alta quota, i ghiacciai e le nevi perenni; i lidi e i tratti di costa dichiarati riserva ambientale; la fauna selvatica e la flora tutelata; i beni archeologici, culturali, ambientali e le altre zone paesaggistiche tutelate»: ivi, p. 162.

¹¹ Ivi, p. 167.

prietà, e che di fatto, quando viene confinata, picchettata, quando diventa una “piccola figura catastale”¹², sia oggetto di commercio e comunque di trasferimento. Come può accadere che una stessa cosa, uno stesso bene materiale, la medesima terra sia bene comune e nel contempo oggetto di proprietà escludente? «Può la povera terra servire a due padroni»¹³, per giunta così diversi?

Solo rispondendo a questi interrogativi si può capire se e in che senso la terra possa essere considerata bene comune. La risposta, sia detto per inciso, potrà aiutare anche a comprendere, *mutatis mutandis*, in che senso siano comuni i beni che compaiono in quelle elencazioni e nello stesso tempo formano oggetto di diritti escludenti: così l’acqua, che è bene pubblico ed è bene comune; il bosco, che può essere privato, pubblico, collettivo, ma è anche bene comune; la fauna selvatica omeoterma, che è patrimonio indisponibile dello Stato, e i pesci, che invece sono *res nullius*, ma nel contempo l’una e gli altri sono beni comuni; i beni culturali, che possono appartenere a privati o a enti pubblici, ma sono anche beni comuni.

3. La terra è vita, bellezza, tradizioni, identità, lavoro

Per rispondere agli interrogativi precedenti occorre porne altri: si può essere proprietari del bene terra? che significa essere proprietari del bene terra?

La terra per la scienza economica è un fattore della produzione; ma dal punto di vista giuridico, allorché la si consideri come oggetto di proprietà o di altri diritti escludenti, finisce per diventare evanescente. Su questo piano altra è la terminologia utilizzata: sono proprietario o usufruttuario del fondo, compro il podere, affitto il terreno, ho usucapito il campo che ho posseduto per vent’anni, l’area oggetto del contratto misura *tot*, ecc. È arduo trovare nei documenti contrattuali le espressioni, che pure sono usate nel linguaggio corrente, quali “essere proprietario della terra *x*”, “comprare la terra *y*”, “vendere la terra *z*”.

Perché questa evanescenza? Perché il termine terra sembra inidoneo a individuare un oggetto giuridicamente rilevante?

Vi è una prima risposta fondamentale: perché la terra è vita e la vita ha sempre interpellato il giurista in termini delicati e problematici. Così la vita umana che in passato è stata oggetto di conquista e di compravendita (il corpo degli schiavi) e di un lungo e complesso percorso emancipatorio e nel presente pone questioni scientifiche ed etiche tra le più tormentate: la vita dei nascituri, la disponibilità della propria vita. Così la vita degli altri esseri

¹² Quelle «piccole figure catastali, che sembrano arabeschi di bambini sulla sabbia»: Giuseppe Capograssi, *Agricoltura, diritto, proprietà*, in Id., *Opere*, vol. V, Giuffrè, Milano 1959, p. 274 (già in «Rivista di diritto agrario» 1952 e 1956).

¹³ *Ibidem*.

viventi che, ponendo il problema della configurabilità dei diritti degli animali, chiama in causa contrastanti visioni del mondo e della persona.

Anche la terra è vita perché vita sono il suo *humus* e la sua fecondità; perché vita è la natura, vita è l'ambiente. Ed è proprio qui la ragione di quell'evanescenza: le espressioni essere proprietario o affittuario della terra, possedere la terra, appaiono prive di senso giuridico perché non è possibile impadronirsi, impossessarsi di quell'intima sua essenza che è la vita.

La narrazione biblica del peccato originale indica che non è consentito al genere umano di possedere la terra, di appropriarsene, perché la terra e perciò la vita appartengono a Dio. Da quella narrazione oggi il giurista trae un segno: incidere sulla vita della terra, anche se è la *propria* terra, significa contribuire a mettere a rischio il pianeta e perciò a ledere un interesse che è di tutti e che trova la sua tutela nelle carte costituzionali.

Ma la terra non è solo vita, è anche paesaggio, bellezza. Con paesaggio non si allude più a elementi puramente formali, estetici, ma a concetti sostanziali e pregnanti. In particolare per quanto riguarda il paesaggio il concetto emerge dall'art. 9 Cost. nelle sue più attuali e significative interpretazioni, dalla Convenzione europea del paesaggio¹⁴ e dal Codice dei beni culturali e del paesaggio¹⁵. Paesaggio è «una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e delle loro interrelazioni» (art. 1 Conv); è «il territorio espressivo di identità» (art. 131, co. 1, Cod.); è «componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità» (art. 5 Conv.). In questa concezione tutta ideale, che attualizza la portata dell'art. 9 della Costituzione, la terra, nella sua fisicità, acquista una sua complessa, ma precisa, dimensione in quanto costituisce l'elemento fondante del paesaggio. Senza terra infatti non vi è né vi può essere paesaggio: non vi possono essere, come è ovvio, paesaggi agrari o naturali, ma nemmeno paesaggi fatti esclusivamente di edificazione o di acqua proprio perché in questi non è possibile configurare quella interrelazione tra fattori naturali e fattori culturali cui fanno riferimento sia la Convenzione sia il Codice.

Quanto alla bellezza, che lega terra e paesaggio, la sua carica di soggettività si interseca con la costatazione di un'esperienza che è comune a tutte le persone e a tutte le epoche e che la rende valore universalmente riconosciuto: quel valore ideale o quell'insieme di valori ideali che caratterizzano l'intima unione tra la terra e la persona di cui parlava il filosofo¹⁶.

In questa luce appare evidente come non sia possibile impossessarsi né della bellezza, che è elemento caratterizzante della terra, né del paesaggio, di cui la

¹⁴ Firmata a Firenze il 20 dicembre 2000 e ratificata dall'Italia con L. 14 gennaio 2006, n. 9.

¹⁵ D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42.

¹⁶ G. Capograssi, *Agricoltura*, cit., pp. 280-292.

terra è struttura fondante: sono le stesse ragioni prima indicate – l’incisione su interessi della collettività costituzionalmente protetti – ad escluderlo. Al pari della vita, dunque, bellezza e paesaggio non possono diventare oggetto di situazioni giuridiche soggettive.

Ma la terra è anche l’elemento che nella sua fisicità fonda l’insieme delle tradizioni, dei valori, dell’identità stessa di una collettività su di essa insediata. Gli assetti fondiari collettivi ne sono la dimostrazione più evidente e vitale. In questi assetti il titolare, cioè la collettività, ha sì la proprietà della cosa, cioè del bene terra, ma quelle tradizioni e quei valori non entrano nel contenuto del suo diritto né può, diversamente dalla singola persona, disporre della propria identità. Le ragioni di questa esclusione sono le stesse di quelle indicate per la vita e per la bellezza.

La terra infine è lavoro. Si pone qui un problema particolarmente delicato che però indica una prospettiva. Se la terra esprime utilità che discendono dalla sua idoneità ad essere lavorata e che pertanto consentono l’attuazione del diritto al lavoro ai sensi degli artt. 35 e 44 Cost., ci si deve chiedere se il proprietario possa lasciare incolta la terra laddove vi sia fame di lavoro agricolo, se cioè possa sottrarla al lavoro in caso di disoccupazione agricola. Questo aspetto, che ieri avrebbe potuto indirizzare diversamente il dibattito sulla costituzionalità delle leggi di tutela del lavoro contadino e in particolare delle leggi sui contratti agrari, è oggi parte di questioni drammatiche quali il rapporto ambiente-lavoro e l’immigrazione.

4. Il contenuto massimo della proprietà della terra

Alla luce di queste considerazioni si capovolge l’impostazione di uno dei problemi fondamentali che riguardano la proprietà, il problema del contenuto: non si tratta più di definire il contenuto minimo del diritto, ossia di verificare fino a che punto il legislatore possa fissare limiti alla proprietà senza provocare quella compressione del suo contenuto ritenuta eccessiva dalla Corte costituzionale, tale cioè da configurare un’espropriazione sostanziale sia pure non ablatoria¹⁷; si tratta invece di definirne il contenuto massimo, ossia di verificare i confini oltre i quali non vi è né può esservi diritto di proprietà.

¹⁷ Il dibattito sul contenuto minimo del diritto di proprietà ha investito direttamente il bene terra a partire da due sentenze della Corte costituzionale degli anni settanta. Secondo la Corte il canone di affitto di fondo rustico previsto dalla legge n. 11 del 1971 doveva considerarsi «privo di ogni valore rappresentativo del reddito che la terra deve pur fornire al proprietario» ai sensi degli artt. 42 e 44 della Costituzione e pertanto finiva per incidere sul suo diritto «fortemente, fino ad annullarlo» (sentenza n. 155 del 1972); neanche il canone introdotto dalla successiva legge n. 814 del 1973 si sottraeva alla pronuncia di illegittimità perché non era in grado di assicurare «una remunerazione non irrisoria del capitale fondiario», oltre che degli

Sia chiaro: qui non è questione di riserva di legge, cioè di conformazione; non si tratta di individuare il contenuto del diritto sulla base dei criteri fissati dal legislatore *ex art. 42 Cost.* (la legge «determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti» della proprietà privata); si tratta invece di estraneità ontologica di determinati poteri rispetto al diritto di proprietà nel senso che tali poteri per loro natura sono *oltre* la proprietà. In altri termini la proprietà non ricomprende nel suo contenuto il diritto (la facoltà) di incidere sulla vita della terra, sulla sua bellezza, sul paesaggio che la coinvolge, sui valori e sulle tradizioni presenti negli assetti fondiari collettivi, sulle identità delle comunità in essa insediate, sul lavoro che essa può offrire.

Così, ad esempio, il proprietario non può escludere la naturale fecondità della terra attraverso l'edificazione, l'uso sterilizzante dei fertilizzanti chimici, l'immissione di sostanze venefiche, la costruzione di discariche o di bacini idroelettrici; non può modificare la morfologia del terreno riempiendo fossi, spianando colline, impiantando campi eolici o fotovoltaici; non può disboscare. Queste facoltà sono a lui precluse non per dettato di norme conformanti, ma perché sono estranee al contenuto del suo diritto incidendo esse sulla vita della terra, sulla sua bellezza, sul paesaggio.

Il passaggio dal contenuto minimo al contenuto massimo della proprietà ha conseguenze di straordinaria rilevanza sul piano teorico e su quello operativo e pone in crisi orientamenti culturali consolidati. Faccio due soli ma significativi esempi. Se il proprietario non ha il potere di incidere sulla integrità della terra in maniera tale da eliminarne la fecondità, non rientra certamente nel contenuto del suo diritto lo *ius aedificandi* in quanto l'edificazione sopprime ogni forma di vita: di conseguenza non si potrebbe più configurare l'espropriazione non ablatoria e quindi verrebbe meno il problema dell'indennizzo nel caso in cui una legge negasse al proprietario il diritto di edificare perché non si potrebbe configurare l'eccessiva compressione del suo diritto; si supererebbe così l'ostacolo che ha impedito in Italia l'emanazione di una vera ed efficace legge sui suoli. Parimenti il proprietario, per coltivare, non potrebbe più utilizzare prodotti chimici che conducano progressivamente alla sterilizzazione dell'*humus* perché ciò comporterebbe la soppressione della fecondità e perciò della vita.

Esiste dunque un *oltre* la proprietà, come pure un *oltre* il possesso, un *oltre* le altre situazioni giuridiche escludenti che concernono la terra. È proprio questo *oltre* il bene comune¹⁸: al titolare non è dato il potere di incidere su

investimenti effettuati dal proprietario, e pertanto incideva «eccessivamente sulla sostanza del diritto di proprietà» (sentenza n. 153 del 1977).

¹⁸ Il termine *oltre* da me utilizzato è ben diverso da quello che compare in molta parte della letteratura sui beni comuni e perfino in alcuni titoli di libri: per questi ultimi mi riferisco a Michael Hardt e Antonio Negri, *Comune. Oltre il privato e il pubblico*, Rizzoli, Milano 2010, e a Maria Rosaria Marella (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato*, cit. In questo mio lavoro *oltre*

quegli elementi della terra – vita, bellezza, tradizioni, identità, lavoro – che hanno la funzione di soddisfare esigenze e valori della persona che corrispondono a diritti fondamentali, costituzionalmente tutelati, ai quali pertanto tutti hanno diritto di accedere.

In sintesi: la proprietà e gli altri diritti escludenti cessano là dove inizia il bene comune.

In questo quadro emerge con chiarezza la ragione per cui la natura di bene comune della terra non entra in contraddizione con l'esistenza su di essa del diritto di proprietà e di altri diritti che valgono *erga omnes*, che cioè escludono gli altri, i non titolari. Bene oggetto di proprietà o di altre situazioni escludenti e bene comune operano su piani diversi: il primo rileva fondamentalmente sul piano del mercato; anche quelle terre che per loro natura non sarebbero commerciabili possono mutare natura con apposito intervento legislativo, come dimostrano l'annosa vicenda della liquidazione delle proprietà collettive o i recenti tentativi che mirano a mettere in commercio perfino i beni del demanio naturale; la terra bene comune rileva su un piano diverso dal mercato: è un piano ideale dove essa è sintesi di valori che rinviano a diritti fondamentali. La terra oggetto di un diritto escludente può essere trasferita agli eredi del titolare; la terra bene comune deve essere conservata e custodita perché gli eredi di tutti – le future generazioni – ne possano godere. La prima esclude gli *omnes*; la terra bene comune include tutti, è aperta alla fruizione dell'intera collettività e proprio per questo pone la centralità del diritto di accesso: tutti hanno diritto di accedere alle utilità fondamentali, cioè a quelle che si riconducono a valori costituzionali, chiunque sia il proprietario della «piccola figura catastale».

Perché il diritto di accesso non resti mera formula occorre che la terra venga conservata nella sua integrità e che l'interesse della collettività alla conservazione abbia rilevanza giuridica, venga cioè tutelato. Terra bene comune significa pertanto riconoscere alla collettività anche il diritto alla conservazione della sua integrità.

Affermare che la terra è bene comune e che perciò deve esserne conservata l'integrità non significa pretendere di arrestare la corrente della storia che si muove anche sotto la spinta del dinamismo del rapporto tra la terra e la persona, in particolare del rapporto città-campagna, e del dinamismo delle attività produttive; significa invece affermare che tale dinamismo non può più

ha un significato reale per indicare la soglia che segna il passaggio dalla proprietà al bene comune; negli scritti ora citati *oltre* è invece metafora che indica «l'esodo dalla repubblica della proprietà come apparato di controllo sia nella forma della proprietà privata sia nella forma della proprietà pubblica» (M. Hardt e A. Negri, *Comune*, cit., p. 302) oppure «la tensione verso un'alternativa in termini sociali, economici ed istituzionali, che si ponga oltre la contrapposizione pubblico/privato» (M. R. Marella, *Per un diritto dei beni comuni*, cit., p. 11).

essere condizionato dalle logiche proprietarie proprio perché sono logiche di esclusione e quindi di violenza.

Si apre qui un tema decisivo: il tema della partecipazione. Solo attraverso una partecipazione effettiva, perciò informata e preliminare, alle scelte che riguardano l'assetto della terra, solo attraverso un coinvolgimento responsabile di tutti coloro che hanno a cuore le sorti della terra in uno specifico contesto territoriale (proprietari o non proprietari, residenti o non residenti, soggetti singoli o associati) saranno possibili, nell'ambito di un quadro legislativo ben definito e attraverso procedure concessorie adeguate, le necessarie trasformazioni che non violino la natura di bene comune di quella terra.

Il fatto che milioni di persone in tutto il mondo, riunite in associazioni, comitati e altre molteplici forme aggregative, lottano per difendere l'integrità della terra contro aggressioni, speculazioni, scelte di cui non conoscono gli effettivi motivi ispiratori dimostra concretamente quanto sia diffusa la consapevolezza della sua natura di bene comune e della necessità di partecipare alle vicende, anche modificative, che la riguardano.

5. *Prospettive*

Per affrontare i problemi sollevati dai quattro casi emblematici alla luce delle precedenti considerazioni occorre, per un verso, quella «ragionevole follia»¹⁹ che i beni comuni esigono sia dal giurista che interpreta le norme sia dal politico che decide nell'interesse generale, ma anche, per altro verso, quella dose di pragmatismo necessaria a evitare di cedere alle lusinghe di un ideologismo deviante. *Hic Rhodus, hic salta*: è sui problemi reali che si verifica la capacità della teoria dei beni comuni, quella che con brutto neologismo²⁰ viene chiamata “benicomunismo”, di riuscire a superare la dominante concezione dei beni condizionata dalla logica del profitto e del mercato e di analizzare con oggettività le non poche critiche che le si muovono²¹, respingendo quelle infondate, ma anche facendo tesoro di quelle che colgono nel segno.

Mondeggi

Conclusasi nell'agosto 2014, dopo quasi tre anni, l'occupazione del Teatro Valle, l'esperienza di Mondeggi acquista un ruolo esemplare particolarmente

¹⁹ Mutuo questa espressione dal titolo del libro di Franco Cassano, *Homo civicus. La ragionevole follia dei beni comuni*, Dedalo, Bari 2004.

²⁰ Ermanno Vitale, *Contro i beni comuni. Una critica illuminista*, Laterza, Bari 2013, parla di «orrido neologismo» (p. IX) e inoltre riporta l'apprezzamento ancor più negativo di Guido Viale: «è orribile, ridicolo e neogotico» (p. 76).

²¹ Vedi per tutti Id., *Contro i beni comuni*, cit.; Eugenio Somaini (a cura di), *I beni comuni oltre i luoghi comuni*, Ibl Libri, Torino 2015.

importante sul fronte delle iniziative volte a promuovere e a tutelare i beni comuni. Grande pertanto è la responsabilità di coloro che operano all'interno della fattoria e di coloro che sostengono questa esperienza dall'esterno.

Innanzitutto alla Città metropolitana di Firenze che, facendo valere il suo diritto sulla fattoria, minaccia lo sgombero non si può rispondere, come peraltro è stato suggerito, contestandole la perdita della proprietà perché, a causa della sua inerzia, avrebbe violato l'obbligo di assicurare la funzione sociale con la conseguenza che il diritto dominicale si sarebbe trasferito in capo al popolo sovrano. Un'impostazione del genere, che tra l'altro resta ancorata all'interno dell'istituto proprietario ed esclude il riferimento ai beni comuni, risulterebbe inevitabilmente perdente in un eventuale giudizio che si gioca tutto sullo *ius conditum* e non certo sullo *ius condendum*. Di ciò sembra essere consapevole anche uno dei più strenui ideologi della teoria dei beni comuni il quale, nel distinguere tra terreno costituito e terreno costituente, tra dimensione giuridica, che considera tattica, e dimensione politica, che considera invece strategica²², mostra di ritenere che i problemi concreti si debbano risolvere tatticamente e perciò, anche se non lo afferma esplicitamente, sulla base della concezione individualistica della proprietà e senza introdurre il concetto di bene comune.

Invece, proprio per dare concreta prospettiva a questo caso occorre imboccare da subito la strada del bene comune, evitando così anche la logica della contrapposizione tra tattica e strategia che rischia di rinviare ogni effettiva soluzione. Ciò richiede innanzi tutto di chiarire la natura dell'esperienza di Mondeggi.

Questa esperienza si colloca all'interno del fenomeno generale dell'occupazione delle terre incolte, ma si presenta con una sua specifica caratterizzazione. Dopo l'epopea degli anni quaranta, quando gli occupanti lottavano per affermare il proprio diritto al lavoro, dopo le occupazioni degli anni settanta, quando i giovani rivendicavano il diritto a una vita non massificata da condurre nei campi e nella natura nel segno della fantasia ("la fantasia al potere" era stato uno degli slogan del sessantotto), l'occupazione di Mondeggi viene effettuata nel segno del bene comune, cioè del diritto di tutti, e non dei soli occupanti, ad accedere ai valori espressi dalla fattoria e dalla sua terra, nella consapevolezza che per godere e per fruire di questi valori occorre salvaguardarne, innovandolo, il tessuto produttivo tradizionale, conservarne la bellezza e il paesaggio, aprirli alla comunità locale.

Non si tratta dunque di trarre utilità individuali: gli occupanti, proprio perché intendono salvaguardare la fattoria in quanto bene comune, operano per realizzare un interesse generale; proprio per questo, consapevolmente, si so-

²² Ugo Mattei, *Il benicomunismo e i suoi nemici*, Einaudi, Torino 2015, p. 6. Dello stesso autore si veda soprattutto *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza, Bari 2011.

no fatti carico di un affare che avrebbero dovuto gestire la Provincia di Firenze prima e poi la Città metropolitana, ma che entrambe hanno completamente trascurato. Sostituendosi a esse gli occupanti hanno posto in essere un'operazione che sul piano tecnico-giuridico si configura come «gestione di un affare altrui» (*negotiorum gestio*) e che è prevista espressamente dall'art. 2028 cod. civ.: operazione dunque legittima, ma anche doverosa se poi si considera il principio di sussidiarietà oramai costituzionalizzato (art. 118 Cost., ult. comma).

Di fronte all'occupazione l'atteggiamento iniziale della Provincia non è stato di opposizione: come si è già accennato, essa aveva accolto le istanze del comitato e aveva tollerato, e perciò non contestato, le iniziative che gli occupanti stavano assumendo, a dimostrazione che queste non venivano considerate in contrasto con le proprie finalità. Solo successivamente è prevalsa nella Provincia, e poi è stata fatta propria dalla Città metropolitana, la logica nefasta, peraltro coerente con l'attuale tendenza della politica generale, di monetizzare anche i gioielli più belli del patrimonio pubblico.

Dall'impostazione in termini di gestione di un affare altrui discendono due conseguenze. Innanzi tutto trova applicazione l'art. 2031 cod. civ. che prevede l'obbligo dell'interessato, cioè della Città metropolitana, di rimborsare a chi ha gestito l'affare, cioè agli occupanti, «tutte le spese necessarie o utili con gli interessi dal giorno in cui le spese stesse sono state fatte», tranne quelle che si riferiscono ad atti di gestione eseguiti contro il preciso divieto dell'interessato. Fino a quando non sia stato effettuato il rimborso gli occupanti dovrebbero anche aver diritto a restare nella fattoria ai sensi dell'art. 1152 cod. civ. che prevede il diritto di ritenzione a favore del possessore di buona fede.

La seconda conseguenza è ancora più importante, ma anche più delicata, e discende da quell'*oltre* che abbiamo visto costituire la soglia tra proprietà e bene comune. Entriamo qui in un territorio difficile: se sul piano della legittimità formale, alla cui osservanza comunque l'eventuale giudice sarebbe tenuto, l'ente pubblico resta il proprietario della fattoria e come tale può pretendere la restituzione, ferma ovviamente l'applicazione dell'art. 2031, è altrettanto vero che quella soglia non può essere oltrepassata. Pertanto, alla luce di quanto si è sostenuto nei precedenti paragrafi, la Città metropolitana non può compiere atti, e se li compie sono invalidi, che incidano direttamente o indirettamente su quei valori che corrispondono a diritti fondamentali dei cittadini e che abbiamo richiamato: la vita della terra, la sua bellezza, le sue tradizioni, il lavoro agricolo; né può incidere, direttamente o indirettamente, sul diritto di accesso dei cittadini al loro godimento.

Sarebbe perciò invalida l'alienazione dei beni, del complesso o di ciascuno, qualora non fosse espressamente condizionata al mantenimento della tradizionale destinazione agricola, alla conservazione del paesaggio e, sia pure

con i necessari limiti, all'accesso al pubblico; sarebbero altresì invalidi gli atti organizzativi che comportassero un assorbimento di lavoro inferiore alle potenzialità.

Per dare però possibilità di successo a questa impostazione, che sul piano giuridico trova un indubbio fondamento teorico, occorre un forte impegno politico. Come la storia e in particolare la nostra vicenda costituzionale hanno dimostrato, per il progresso della cultura giuridica, che si manifesta non solo con il mutamento del dato normativo, ma anche, come si prospetta in questo caso, con l'evoluzione della normativa che resta invariata, sono decisivi gli impulsi e le tensioni provenienti dal corpo sociale. È soprattutto sotto questo profilo che si giocano le prospettive dei beni comuni e in particolare della terra bene comune.

Qual è in questo contesto la sorte di coloro che lavorano quotidianamente per riscattare Mondeggi dall'incuria e dal degrado? Se la cifra dell'impegno per i beni comuni è la generosità, l'obiettivo non è quello di garantire i singoli protagonisti, ma quello di rendere il bene effettivamente comune anche a costo del sacrificio personale. Ciò però non significa che la prospettiva per gli attuali gestori sia necessariamente l'espulsione dal momento che l'ente pubblico, tornato nella disponibilità del bene, è tenuto a comportamenti ispirati alla massima trasparenza e in particolare a procedure di evidenza pubblica. Anche qui diritto e politica dovranno accompagnarsi per riuscire a trovare nuove strade che probabilmente proprio la natura della terra come bene comune potrà indicare e legittimare.

Budelli

Anche questa piccola isola si pone sul crinale tra proprietà individuale (privata o pubblica che sia) e bene pubblico, nel senso che si colloca all'interno del concetto di proprietà, ma nello stesso tempo è *oltre* la proprietà.

Di essa è oggi legittimo proprietario il privato, ma lo sarebbe potuto diventare anche l'Ente parco se avesse avuto titolo alla prelazione o se il privato avesse rinunciato ad agire. In entrambi i casi si tratterebbe di proprietà individuale, comunque escludente, per la quale si pone il problema della soglia con il bene comune.

Esaminiamo allora la prospettiva sulla base della situazione attuale. Innanzi tutto è improponibile qualsiasi ipotesi di esproprio non solo perché non è possibile ravvisare le condizioni previste dall'art. 42, comma 3, Cost. («La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge e salvo indennizzo, espropriate per motivi d'interesse generale»), ma anche perché un esproprio si rivelerebbe del tutto superfluo: da un lato, come si è già detto, l'Ente parco ha il potere di far valere il suo ruolo di tutore del bene nei confronti di tutti i cittadini, compresi i proprietari; dall'altro proprio la natura di bene

comune rivestita dall'isola è in grado di impedire a chiunque di attentare alla sua integrità, anche nel caso in cui l'Ente parco non volesse o non fosse in grado di svolgere il proprio ruolo.

Budelli è bene comune perché anche qui la terra è vita, vita sono le sue spiagge e le sue rocce; perché anche qui la terra è bellezza e paesaggio. Di questa vita, di questa bellezza, di questo paesaggio ogni persona ha diritto di godere perché attiene a valori che, come abbiamo visto, sono costituzionalmente tutelati. Si tratta perciò, occorre sottolineare, di un diritto al godimento ideale del bene che trova soddisfazione per il solo fatto che quella terra esiste e si conserva con la sua vita, con la sua bellezza, con il suo paesaggio, chiunque ne sia il proprietario, e non si traduce sempre e necessariamente, tutto o in parte, nel diritto di accesso fisico all'isola.

Da parte sua il proprietario ha il potere di esercitare tutte le facoltà che costituiscono il contenuto del suo diritto, nel rispetto delle norme vigenti, a partire da quelle contenute nei piani territoriali, e delle indicazioni dell'Ente parco: può ad esempio percorrere l'isola, navigare, attraccare, ristrutturare edifici, alienare o dare in locazione in tutto o in parte edifici e terreni; può, come gli ha proposto lo stesso Presidente del Parco, «intervenire con un piano di abbattimenti di tutte le strutture inutili che si sono stratificate nel tempo, valorizzando la memoria storica e archeologica dei luoghi e l'immenso patrimonio naturalistico»²³. Non può però compiere atti che toccano i valori a cui tutti hanno diritto; non potrebbero farlo neppure lo Stato o l'Ente parco se fossero proprietari, perché ciò comporterebbe l'esclusione delle persone dal godimento di quei valori sui quali invece non può incidere perché sono *oltre* la proprietà. Non può in particolare introdurre sistemi tariffari, impedire, direttamente o indirettamente, l'accesso ad alcune categorie o privilegiarne altre: il diritto di accesso spetta infatti all'Ente parco che lo regola sulla base delle sue finalità, salvo gli aspetti che riguardano strettamente l'esercizio dei diritti del proprietario che devono essere concordati nel segno della buona fede e della correttezza e che non possono essere eliminati se non per motivi di ordine pubblico.

In via generale è l'azione dell'Ente parco, tendente ad assicurare una tutela rigorosa e intransigente in considerazione del grande valore ambientale dell'isola, a determinare i confini delle facoltà del proprietario. Ma occorre comunque fare riferimento al diritto di godimento del bene comune di cui tutti sono titolari perché è la sua violazione a disvelare con esattezza la soglia che il proprietario non può varcare. Infatti se l'azione dell'Ente parco non è rigorosa e intransigente o è lacunosa o addirittura manca è possibile che il proprietario, pur attenendosi alla normativa vigente e alle indicazioni dell'Ente parco, superi quella soglia, vada *oltre* il suo diritto.

²³ Lettera del Presidente Giuseppe Bonanno, "La Nuova Sardegna", ed. Sassari, 3 novembre 2015.

Si osservi infine che il diritto di godimento che spetta a tutti non è contraddetto dall'esistenza di una regolamentazione del diritto di accesso: al limite, anche un divieto di accesso generalizzato, ad esempio nel caso in cui tutta l'isola venisse considerata riserva integrale (a parte il problema dell'accesso del proprietario), il diritto di tutti a godere del bene troverebbe egualmente piena attuazione proprio perché, trattandosi di godimento ideale, avrebbe ad oggetto la consapevolezza di una oramai raggiunta conservazione.

Land grabbing

Anche le terre oggetto di accaparramento sono beni comuni. Perché sono vita: vita delle persone e degli esseri viventi che in esse sono insediati; perché rappresentano tradizioni, culture; perché costituiscono bellezza, paesaggio; perché sono terre di lavoro.

In quelle terre, ovunque siano, vigono antiche consuetudini grazie alle quali persone e comunità hanno provveduto al proprio sostentamento e hanno costruito la propria identità: per questo quelle terre appartengono a loro, su di esse vantano diritti esclusivi. Nello stesso tempo quelle terre sono comuni: ciò significa che appartengono a tutti e non soltanto alle persone e alle comunità ivi insediate perché la vita che è in esse, quelle tradizioni, quelle identità, quei paesaggi sono valori per l'umanità intera. Questi valori segnano, come abbiamo visto, il limite dei diritti esclusivi *oltre* i quali c'è il bene comune, bene dell'umanità.

Possono le collettività, come nel caso qui descritto, trasferire ad altri i loro diritti sulla terra? Se il trasferimento incide su quei valori non possono perché oltrepasserebbero quel confine.

Le concessioni delle terre agli accaparratori comportano inevitabilmente l'esodo delle popolazioni ivi insediate: le terre cessano di essere per loro fonte di vita, di cibo, di lavoro; si estinguono le tradizioni; muta l'assetto fondiario perché prendono il sopravvento coltivazioni estensive e non destinate all'alimentazione, si disbosca, si incide sulla fecondità con l'artificio; si interviene sulla trama delle acque e si desertifica; si degrada il paesaggio. Le concessioni pertanto incidono su valori che sono di tutti, non soltanto delle collettività locali, incidono cioè su beni comuni e pertanto sono invalide.

Anche se la singola collettività, come in questo caso, presta il suo consenso non comunque informato, l'accordo che ne deriva non può essere valido: in termini tecnico-giuridici l'accordo è nullo sia perché la causa è illecita sia perché l'oggetto è impossibile e, in subordine, è annullabile perché carpito con dolo.

Chi può far valere l'invalidità? e come? Il problema è certamente giuridico e dipende dall'ordinamento interno dello stato in cui quelle terre sono situate e anche dal diritto internazionale data l'origine degli accaparratori, ma è so-

prattutto politico perché deve imporsi su governi locali spesso conniventi e comunque interessati, anche per motivi di politica internazionale, alle concessioni; nello stesso tempo chiama in causa i governi degli stati dove hanno sede le società accaparratrici, nel nostro caso il governo italiano, i quali hanno gli strumenti per indirizzare altrimenti l'attività di queste società.

Contro il *landgrabbing*, che costituisce uno degli aspetti più critici della globalizzazione perché incide sulle migrazioni con le sue drammatiche conseguenze, sulle culture dei popoli, sugli equilibri ambientali, ma che finora non ha investito le coscienze nei paesi cosiddetti sviluppati perché appare come un fenomeno marginale e comunque lontano, occorre una mobilitazione a livello internazionale. Spetta soprattutto ai movimenti ambientalisti, che hanno la capacità di cogliere fino in fondo il significato e la portata della terra bene comune, il compito di lanciare e di sostenere con determinazione questa azione.

Immigrati

È possibile, ci siamo chiesti all'inizio, aprire le aree interne agli immigrati? Anche qui l'interrogativo coinvolge sia il livello giuridico che quello politico.

A livello giuridico si pone innanzi tutto, come è ovvio, il problema della proprietà: la terra è sempre di un proprietario (non esiste nel nostro ordinamento terra *res nullius*). La proprietà è diritto esclusivo e quindi il proprietario può escludere gli altri dal godimento del proprio bene. Abbiamo visto però che può fino a quando resta all'interno del diritto di proprietà e non ne oltrepassa la soglia entrando nel territorio del bene comune.

La domanda allora diventa: entra in ballo il bene comune quando si pone il problema dell'apertura delle aree interne agli immigrati? La risposta si deve incentrare sulle terre incolte e abbandonate e cioè quelle che proprio perché tali possono creare lavoro e che costituiscono una parte notevolissima delle aree interne.

Emerge da queste terre l'incidenza che l'abbandono ha su uno dei valori fondamentali che la terra esprime: il lavoro. In passato il nostro ordinamento con la legislazione sulle terre incolte aveva previsto gli strumenti per affrontare questo problema che in passato è stato particolarmente grave sul piano economico-sociale e che oggi produce effetti nefasti soprattutto sugli equilibri idro-geologici. Di questa legislazione è rimasta in vigore, anche se scarsamente applicata e oggi quasi dimenticata, la legge 4 agosto 1978, n. 440 (*Norme per l'utilizzazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate*): essa comunque segna un percorso ancora attuale che riguarda non solo le terre dei privati, ma anche, e ciò è ben più rilevante da punto di vista quantitativo, le terre degli enti pubblici comprese quelle demaniali.

L'assegnazione delle terre incolte in particolare a cooperative di giovani, prevista da quella legge, può essere un'occasione straordinaria per avviare un

progetto, quale è quello proposto nell'appello, destinato a coinvolgere giovani immigrati e giovani locali in un'operazione che, nel segno dell'incontro tra culture diverse e in quello di uno sviluppo in armonia con la natura, può ottenere un duplice riscatto: delle persone e dei luoghi. L'incontro tra residenti e immigrati ha anche un'altra conseguenza di rilevantissima portata pratica perché consente di utilizzare le terre gravate da usi civici che rappresentano forse la maggior parte delle aree interne, certamente di quelle abbandonate.

Occorre comunque aggiornare il quadro normativo complessivo, legge nazionale e leggi regionali, per modificare quegli aspetti che ne hanno impedito una effettiva applicazione e per ampliarne la portata e inserire, con le necessarie garanzie per gli aspetti conservazionistici, le superfici boscate che erano escluse.

È necessaria l'iniziativa politica per convincere l'opinione pubblica dell'importanza della questione e per impegnare le istituzioni, a partire dai sindaci, e la società organizzata. È necessaria un'opera di convincimento nei confronti dei sindaci, delle associazioni agricole e di quelle ambientaliste, dei sindacati, delle organizzazioni di volontariato, della cooperazione. È significativa in proposito l'indicazione che si legge nell'appello: avviare e mettere insieme un vasto movimento di sindaci.

Su tale fronte, la strada è già aperta. Mimmo Lucano e Ilario Ammendola, sindaci di Riace e Caulonia, in Calabria, hanno mostrato come possano rinascere i paesi con il concorso degli immigrati, se ben organizzati e aiutati con un minimo di soccorso pubblico. I sindaci dovrebbero fare una rapida ricognizione dei terreni disponibili nel territorio comunale: patrimoniali, demaniali, privati in abbandono e fittabili, ecc. E analoga operazione dovrebbero condurre per il patrimonio edilizio e abitativo. A queste stesse figure spetterebbe il compito di istituire dei tavoli di progettazione insieme alle forze sindacali, alla Coldiretti, alle associazioni e ai volontari presenti sul luogo. Se i dirigenti delle Cooperative si ricordassero delle loro origini solidaristiche potrebbero dare un contributo rilevantissimo a tutto il progetto.

Ma è soprattutto dalla consapevolezza che la terra è veramente bene comune, cioè bene di tutti, a partire dai piccoli, dagli emarginati, dai diseredati, da chi emigra o immigra, che si può trarre la forza per avviare questo progetto straordinario in grado di contribuire al progresso dell'Italia sia sul piano dei valori civili sia sul piano del riequilibrio economico e della messa in sicurezza del territorio.

