

# CULTURA GIURIDICA

---

# L'ALIENAZIONE DEI BENI DEMANIALI: È IN VENDITA L'AMBIENTE?

*Paolo Maddalena*

1. I beni che fanno parte del demanio dello Stato o di altri enti pubblici territoriali sono stati sempre considerati inappropriabili da parte dei singoli. Anche la più recente ed aggiornata dottrina<sup>1</sup> non esita ad affermare che questi beni «appartengono necessariamente allo Stato o ad altro ente indicato dalla legge e sono assolutamente inappropriabili da parte di terzi». Le più importanti categorie di questi beni, comunemente definiti beni demaniali per natura, sono, secondo la maggior parte degli Autori (e a parte la distinzione, che meglio si vedrà in seguito, tra beni demaniali e beni patrimoniali indisponibili), quelle elencate dagli artt. 822 ed 826 del codice civile e comprendono il lido del mare, la spiaggia, le rade ed i porti (cd. demanio marittimo); i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia (cd. demanio idrico); le foreste che a norma delle leggi in materia costituiscono il demanio forestale dello Stato; le miniere, le cave e torbiere quando la disponibilità ne è sottratta al proprietario del fondo; le cose di interesse storico, archeologico, paleontologico, paleontologico e artistico, da chiunque ed in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo.

Nell'ambito della categoria dei beni demaniali, alcuni Autori enucleano una categoria più ristretta, quella dei beni destinati ad

<sup>1</sup> Vedi Cerulli Irelli, *Corso di diritto amministrativo*, Torino 1997, p. 663 e s.

una funzione o servizio pubblico per decisione dell'autorità competente, i quali non possono essere sottratti alla loro destinazione, se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano. Rientrano, in particolare, in questa categoria, se ed in quanto appartengono allo Stato, le strade, le autostrade e le strade ferrate; gli aerodromi; gli acquedotti; gli immobili riconosciuti di interesse storico, archeologico ed artistico a norma delle leggi in materia; le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche.

Dunque, secondo questa impostazione, debbono individuarsi due categorie di beni demaniali: i beni demaniali per natura ed i beni demaniali per destinazione pubblica da parte dell'autorità. I primi sono inappropriabili, e cioè inalienabili ed inusucapibili, da parte di terzi, i secondi, invece, possono divenire appropriabili solo mediante provvedimento emesso dall'autorità nelle forme di legge. In altri termini, i primi sono beni per natura incommerciabili, i secondi sono commerciabili o incommerciabili secondo le disposizioni dell'autorità.

2. Per quanto in particolare riguarda l'alienazione dei beni demaniali di carattere artistico e storico, la tendenza del legislatore è stata sempre quella di assicurare al patrimonio pubblico tali beni, limitando l'alienazione a casi del tutto particolari ed eccezionali. Ciò risulta evidente dalle disposizioni della legge 1 giugno 1939, n. 1089, la quale, se pur non esclude, all'art. 24, che il Ministro «può autorizzare l'alienazione di cose di antichità e d'arte, di proprietà dello Stato o di altri enti ed istituti pubblici, purché non ne derivi danno alla loro conservazione e non ne sia menomato il pubblico godimento», all'art. 31 pone il principio che, in caso di alienazione di beni di tal genere da parte dei privati, il Ministro «ha facoltà di acquistare la cosa al medesimo prezzo stabilito nell'atto di alienazione»; ha cioè un diritto di prelazione, che, come precisato dal successivo art. 32, «deve essere esercitato entro due mesi dalla data della denuncia». Se si collega questa disposizione con quella di cui all'art. 23, secondo il quale le cose di interesse artistico e storico «sono inalienabili quando appartengono allo Stato o ad altro

ente o istituto pubblico», risulta evidente che la legge individua nell'appartenenza pubblica e nel conseguente regime di inalienabilità lo strumento migliore e privilegiato per la conservazione di questi beni e per il godimento pubblico di questi beni stessi.

L'art. 32 della recente legge 23 dicembre 1998, n. 448, ha invece capovolto questo principio, perché, pur ribadendo che i beni in questione «non sono alienabili», ha poi previsto l'emanazione di un apposito regolamento per l'alienazione di questi beni, le cui norme, ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, non solo costituiscono «le norme generali regolatrici della materia», ma hanno altresì la forza di disporre «l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dalla data della loro entrata in vigore».

Si tratta del regolamento recante disciplina delle alienazioni di beni immobili del demanio storico ed artistico, approvato con DPR 7 settembre 2000, n. 283. Tale regolamento, che pur conferma, in linea di principio, l'inalienabilità di alcuni beni, come «i beni riconosciuti, con provvedimento avente forza di legge [e non, quindi, con semplice provvedimento amministrativo], monumenti nazionali [...] i beni di interesse particolarmente importante a causa del loro riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte e della cultura in genere a norma del testo unico in materia di beni culturali ed ambientali [...] i beni di interesse archeologico [...] i beni che documentano l'identità e la storia delle istituzioni pubbliche, collettive, ecclesiastiche, riconosciuti con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali, anche su proposta delle altre amministrazioni statali, delle regioni e degli altri enti territoriali o di associazioni titolari di interessi diffusi», lascia in realtà ampi margini alle regioni, alle province ed ai comuni, nonché alle amministrazioni dello Stato per individuare i beni che possono essere alienati.

Dunque le norme generali regolatrici della materia, capaci peraltro di abrogare contrastanti disposizioni di legge, sono divenute quelle del regolamento in questione, il quale disciplina, non l'acquisto al patrimonio pubblico dei beni artistici e storici, come sarebbe dovuto essere in base alla normativa preesistente, ma la loro alienazione in favore di privati.

Sullo sfondo di queste disposizioni si innesta poi la previsione dell'art. 3, comma 99, della legge n. 662 del 1996, sostituito dall'art. 4, comma 3, della legge 23 dicembre 1999, n. 488, il quale attribuisce al Ministro delle finanze il potere di individuare i beni immobili appartenenti al patrimonio dello Stato che possono essere alienati secondo programmi, modalità e tempi definiti di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione.

Ne è venuto fuori il decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, in data 27 marzo 2000, il quale, all'art. 1, stabilisce che «all'alienazione dei beni immobili di proprietà dello Stato, già individuati dal Ministro delle finanze e risultanti dagli elenchi allegati, si procede secondo le modalità ed i tempi di seguito stabiliti», modalità e tempi che prevedono il ricorso ad intermediari, nonché compensi dovuti ai consulenti incaricati di assistere il Ministro del tesoro nell'operazione di vendita, ed il termine del 31 dicembre 2000 per il compimento delle operazioni.

Il risultato finale è che è stata prevista la vendita di beni, molti dei quali, secondo la vecchia normativa, non si sarebbero potuti alienare, e cioè di beni di interesse artistico e storico, nonché di beni del demanio naturale.

Nell'elenco del Ministro delle finanze, allegato al citato decreto del Ministro del tesoro, si chiede infatti l'alienazione a privati del complesso del Foro Italico, dichiarato, come è noto, da tempo (con provvedimento amministrativo) monumento nazionale, nonché numerosi altri beni di importante interesse pubblico e culturale, come, solo per fare qualche esempio, l'ex scuderia reale di Torino, la Villa della regina di Torino, il castello delle quattro torri di Ivrea, la villa Carlotta di Tremezzo, il palazzo Blumenstihl a Roma, il castello Orsini a Soriano del Cimino, la torre di Velia ad Ascea, ecc. E, come si accennava, non mancano beni appartenenti al demanio naturale dello Stato, come l'arenile, la pineta, ed i campeggi e stabilimenti balneari di Capaccio (Salerno), nonché l'arenile di Ascea (Salerno), l'alveo del torrente Stura (Torino), l'alveo del fiume Tora di Collesalveti (Livorno), l'alveo del fiume Magra di Aulla (Massa), ecc.

3. Lo strappo, per così dire, ad un regime di tutela già di per sé non eccessivamente rigoroso, appare evidente. E purtroppo chi è perdente in questa situazione è l'interesse generale, l'interesse di tutti i cittadini alla conservazione ed al godimento dei beni demaniali, specie quelli artistici e storici.

La verità è che, come del resto può evincersi già da queste prime battute, tutta la materia che disciplina il regime dei beni demaniali è densa di equivoci e di contraddizioni, sicché non è stato difficile per il legislatore passare da un sistema fondato essenzialmente sull'inalienabilità ad un regime che consente invece l'alienazione dei beni in questione.

Se ci si rivolge al passato, ci si accorge che da tempo la disciplina dei beni demaniali soffre di un equivoco di fondo che ne impedisce la reale tutela nell'interesse della collettività. E l'equivoco deriva da un'impostazione culturale risalente ai principi proclamati dalla rivoluzione francese (che, come è noto, fu una rivoluzione borghese), secondo i quali deve ammettersi in via di principio la libera circolazione dei beni e si deve evitare soprattutto che i beni terrieri, come i feudi di medievale memoria, possano essere trasmessi soltanto per via ereditaria e non attraverso atti di vendita *inter vivos*. Ciò ha comportato l'affermazione del diritto di proprietà privata, inteso come «diritto di godere e disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo, entro i limiti e con l'osservanza degli obblighi stabiliti dall'ordinamento giuridico» (art. 832 del vigente codice civile). La proprietà è stata vista cioè soltanto in termini individuali ed esclusivi, come diritto non solo di godere dei beni, ma anche di escludere qualsiasi altro soggetto dal godimento di quei beni.

Si vuol sottolineare, in altri termini, che la disciplina dei beni demaniali ha visto la luce in un contesto culturale sostanzialmente ostile al principio della proprietà collettiva, o, se si preferisce, della proprietà comune, ed inneggiante invece all'idea della proprietà individuale, detta anche «proprietà romana» (la cui più nota espressione, ma non la sola, avendo conosciuto i romani più tipi di proprietà individuale, fu il «*dominium ex iure Quiritium*»). In

questa prospettiva, fu giocoforza che l'intero sistema su cui poggiava il codice civile ruotasse attorno al concetto del diritto individuale di proprietà e che uno dei principali obiettivi del legislatore fosse per l'appunto quello di eliminare ogni traccia di proprietà collettiva, come ad esempio gli usi civici (è noto che esiste ancor oggi un Commissario per la liquidazione degli usi civici), per dar luogo e spazi sempre maggiori alla proprietà individuale, considerata benefica perché improntata, così si diceva, «al sano principio del tornaconto individuale».

È interessante, a questo proposito, rileggere, come propone il Grossi<sup>2</sup>, quanto affermava, durante il regno di Luigi Filippo, un modesto giurista francese dall'ingannevole nome di Proudhon in un modesto *Traité du domaine de propriété* (Digione 1838). Secondo Proudhon, «il diritto di proprietà ispira al suo padrone un sentimento di sicurezza per il suo avvenire, lo rende più tranquillo e meno turbolento: lo incoraggia al lavoro per creare o acquistare qualche nuova proprietà, dandogli la certezza di fruirne e di disporne a suo gradimento; gli uomini laboriosi sono sempre i migliori cittadini, ed i più utili alla società... È sotto l'egida del diritto di proprietà che riposa la tranquillità di tutti gli abitanti del paese». Questo elogio del proprietario, commenta il Grossi (*op. cit.*, p. 7), «arriva buon ultimo dopo secoli di proposizioni encomiastiche tra le quali avevano spaziato almeno quelle di Locke, dei fisiocrati e dei legislatori-filosofi dei lavori preparatori del codice civile francese, ed è l'ultima voce di un coro completamente assorto nella contemplazione narcisistica di se stesso. Sono infatti un'intera società e una intera cultura, compiaciute delle proprie scelte, che parlano in quelle voci; una società che era stata troppo frettolosa nello sbarazzarsi di valori metafisici e che, nel tentativo di colmare un vuoto difficilmente colmabile, costruisce sull'aver la propria fondazione storica e addita ai propri componenti nell'aver individuale un contributo insostituibile per la pienezza del proprio esistere. Al contrario della società medievale [...] essa fa soltanto i conti con

<sup>2</sup> P. Grossi, *Un altro modo di possedere*, Milano 1977, p. 5 e ss.

chi ha [...] ed il proprietario subisce per il solo possesso dei beni una palingenesi che lo separa dai mortali e lo colloca tra i modelli».

In questo ambiente culturale, il legislatore italiano del 1865, come già quello francese del 1805, nel comporre il codice civile, si trovò in gravi difficoltà quando dovette affrontare il difficile tema della disciplina dei beni demaniali: il problema era quello di trasformare la proprietà collettiva demaniale, come esattamente la definisce il Giannini in un libro ormai datato, ma che conserva tutta integra la sua attualità, (*I beni pubblici*, Roma 1963, rist. 1981, p. 89 e s.), in proprietà individuale, poiché soltanto questo, come si è visto, era il concetto universalmente accettato di proprietà, e quella collettiva appariva come un relitto del passato che era indispensabile eliminare.

La soluzione la si trovò spostando il problema dall'oggetto al soggetto. La proprietà collettiva demaniale presupponeva, ovviamente, un soggetto plurimo, la collettività. Senonché l'elaborazione dottrinale postrivoluzionaria, nella quale occupa un posto di primo piano uno dei principali artefici del *Code civil*, il Pothier, aveva eliminato, concettualmente, questa nozione (che restava pur sempre una nozione più sociologica che giuridica) e vi aveva sostituito quella di Stato, inteso come una Persona giuridica pubblica a carattere individuale. La collettività, in altri termini, era stata vista come un semplice presupposto dello Stato e la vera realtà giuridica era stata considerata solo quest'ultimo. La collettività, si disse, organizzandosi, si entifica, diventa un'entità giuridica, una Persona giuridica, e questa persona, cui va dato il nome di Stato, ha un carattere individuale, è pari a qualsiasi altra persona fisica individuale. Il gioco era fatto, e poco importava se ad una realtà fenomenica, la collettività, il popolo, si sostituiva una realtà puramente giuridica e cioè una semplice idea. Ciò che importava era di ridurre tutto a sistema e la trasposizione del soggetto collettivo reale (collettività, popolo) in un soggetto ideale (Stato) rispondeva esattamente a questa finalità.

In questa visuale, i beni demaniali, dunque, non erano più da considerarsi beni della collettività, ma beni dello Stato ed il diritto



di proprietà dello Stato su questi beni non appariva affatto diverso da quello dei singoli soggetti: era una proprietà individuale. Il conto tornava, il sistema era compiuto.

Restavano, tuttavia, i caratteri che erano, un tempo, propri della proprietà collettiva (si pensi agli usi civici, o alle magnifiche regole alpine, o alle università agrarie, ecc.), ed i beni demaniali venivano definiti inalienabili ed inusucapibili da parte di terzi (proprio come la proprietà collettiva, che, per il fatto di appartenere a tutti, non può, ovviamente, né essere venduta, né essere usucapita). Si avvertiva, però, che non sarebbe stato opportuno sottoporre a questo regime tutti beni che una volta erano beni in proprietà collettiva demaniale ed ora erano divenuti proprietà demaniale dello Stato e si creò allora la categoria dei cosiddetti beni patrimoniali indisponibili, i quali potevano sì essere venduti dallo Stato a privati, ma dovevano conservare la loro destinazione economica. Si tratta, in sostanza, delle cose di interesse storico, archeologico, paleontologico, paleontologico, e artistico, da chiunque ed in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo, delle miniere cave e torbiere quando la disponibilità ne è sottratta al proprietario del fondo, e, infine, delle foreste, per le quali, si noti bene, si soggiunse «che a norma delle leggi in materia costituiscono il demanio forestale dello Stato». La notazione non è di poco rilievo, poiché essa dimostra in quale confusione sia caduto lo stesso legislatore, il quale, mentre si sforza di distinguere la categoria dei beni demaniali da quella dei beni patrimoniali indisponibili, non si accorge di includere in quest'ultima categoria una serie di beni (le foreste), che egli stesso denomina «demaniali». La verità è che non è proponibile una distinzione concettuale tra beni demaniali e beni patrimoniali indisponibili, poiché entrambe le categorie derivano dall'unica, originaria categoria dei beni collettivi demaniali, e ciò che la logica imponeva era solo di distinguere tra i beni appartenenti a tutti e beni appartenenti ai singoli. Del resto anche il legislatore francese del 1805, che tanto era sensibile al fascino della proprietà individuale, non riuscì ad eliminare del tutto i beni comuni e parlò, accanto ai beni in proprietà individuale, dei «bona commu-

nalìa», cioè dei beni appartenenti alle comunità di cittadini residenti in un comune. Da noi la reazione contro la proprietà collettiva fu più ostinata e, come si nota, più gravi furono le contraddizioni. Erano lontane, e comunque sarebbero restate inascoltate, le considerazioni del Cattaneo, il quale, a proposito della proprietà collettiva, aveva incisivamente ammonito: «non sono abusi, non sono privilegi, non sono usurpazioni: è un altro modo di possedere, un'altra legislazione, un altro ordine sociale, che, inosservato, discese da remotissimi secoli fino a noi»<sup>3</sup>.

4. Il discorso fin qui condotto ha certamente fatto intendere che il problema del regime giuridico dei beni demaniali non può prescindere dall'idea della proprietà collettiva, essendo impossibile restringere questa disciplina entro le strettoie della proprietà individuale. Se è lecito e doveroso riconoscere ai singoli l'appartenenza e l'uso esclusivo di certi beni (si pensi agli abiti, alle automobili, all'abitazione, ecc.), è altrettanto lecito e doveroso riconoscere a tutti l'appartenenza e soprattutto l'uso di altri beni (si pensi all'aria, all'acqua, al mare, ecc.). Dunque, risponde a principi di pura logica riconoscere accanto alla proprietà privata, la proprietà collettiva o comune dei beni.

I romani, che inventarono, per così dire, la proprietà privata, il «*dominium ex iure Quiritium*», che aveva come caratteristica fondamentale quella di escludere gli altri e di estendersi «*usque ad coelum*» ed «*usque ad inferos*», per cui il fondo in proprietà privata era l'unica cosa che meritasse gli stessi appellativi di Giove, gli appellativi di «*optimus maximus*», certamente conobbero, accanto a questa, anche la proprietà collettiva. Basti pensare che i territori di conquista erano considerati «*ager publicus Populi Romani*» e che lo stesso territorio fuori le mura della città era detto per l'appunto «*ager publicus*», in quanto destinato agli usi comuni di tutti.

<sup>3</sup> C. Cattaneo, *Su la bonificazione del Piano di Magadino a nome della Società promotrice. Primo rapporto*, in *Scritti economici*, a cura di A. Bertolino, Firenze 1956, III, p. 187 e s.

Magistrale, peraltro, è la lezione che i giuristi romani ci offrono in proposito. I romani non parlarono mai di beni demaniali, o di patrimonio indisponibile. Essi operarono soltanto una fondamentale distinzione: quella tra «*res in commercio e res extra commercium*», ovvero, come preferiva dire Gaio, tra «*res in patrimonio e res extra patrimonium*». Se i beni appartenevano ai privati, erano cioè «*in patrimonio alicuius*», come ancora Gaio amava dire, potevano essere acquistati e venduti, erano cioè «*in commercio*»; se invece appartenevano alla collettività, essi, ovviamente, non potevano, né essere acquistati, né essere venduti, erano già nel patrimonio di tutti, erano, sia consentito ancora citare Gaio, «*nullius in bonis, sed universitatis*», erano, in ultima analisi, beni incommerciabili, «*bona extra commercium*».

Interessante è poi notare che per i romani le «*res extra commercium*» si dividevano in «*res divini iuris*» e «*res humani iuris*». Le prime, che erano beni di rilevantissimo rilievo sociale, avevano, per così dire, una tutela rafforzata, in quanto usarne a fini individuali era non solo contro il diritto umano, ma anche contro il diritto divino, era non solo «*iniustum*», ma anche «*nefas*», cioè vietato dagli dei. Essi, a loro volta, si distinguevano in «*res sacrae, religiosae et sanctae*». Le «*res sacrae*» erano i beni dedicati agli Dei, come i templi. Le «*res religiosae*» erano i beni abbandonati agli Dei inferi, ai Mani e quindi alla divinità del defunto, come i sepolcri. Le «*res sanctae*» erano i beni posti sotto la diretta protezione degli Dei, come le mura e le porte della città. La grande importanza sociale di questi beni deriva, a ben vedere, o da motivi di coesione (il tempio è il luogo dove si riunisce il popolo per invocare l'aiuto degli Dei specie in caso di gravi pericoli), o da motivi di difesa esterna (le mura e le porte della città), o da motivi igienici (il sepolcro, che ha il suo corrispettivo nei moderni cimiteri).

Molto interessante, e certamente più vicina al tema dei beni demaniali che andiamo trattando, è la suddistinzione che i romani facevano a proposito dell'altra categoria delle «*res extra commercium*», quella delle «*res humani iuris*». Questi beni si divideva-

no in «res universitatis, res publicae, res communes». Le «res universitatis» erano i beni appartenenti alle città, e quindi a tutti i cittadini, come gli stadi ed i teatri. Le «res publicae» erano i beni appartenenti a tutto il popolo, come i fiumi pubblici. Le «res communes» erano i beni appartenenti a tutti gli esseri viventi, animali compresi, come l'aria, l'acqua corrente, il mare ed il lido del mare. Quest'ultima categoria, più nota sotto la dizione completa di «res communes omnium», che risale ad un testo di Marciano, giurista del terzo secolo nutrito di cultura filosofica e letteraria (Digesto I. 8. 2. 1.: «Et quidem naturali iure omnium communia sunt illa: aer, aqua profluens, et mare, et per hoc litora maris»), ebbe una grande rinomanza quando Grotius, vi fece ricorso per difendere il principio della libertà dei mari, ed ancor oggi essa è usata nel diritto internazionale a proposito dell'alto mare, degli spazi aerei non soggetti alla sovranità degli Stati, degli spazi interplanetari ed anche a proposito della luna, il cui suolo è stato definito «res communis omnium» dall'Accordo sulla luna del 1979.

5. La lezione dei giuristi romani, come si accennava, è di grande utilità, se davvero si vuol risolvere oggi il problema dei beni demaniali. Ed a questo proposito non è forse fuor di luogo sottolineare che la teoria dei beni demaniali, così come si è venuta sviluppando nelle codificazioni posteriori alla rivoluzione francese, ha un senso proprio in relazione all'attitudine di taluni beni di soddisfare bisogni collettivi. Sotto questo profilo, l'elencazione fatta dal codice civile, oltre che confusa, come si è visto, è anche e soprattutto lacunosa. Non è chi non veda, infatti, che i beni di cui hanno bisogno tutti i cittadini sono ben maggiori ed estesi di quelli elencati negli articoli del codice. Anche restringendo la visuale ai soli beni naturali, si capisce agevolmente che beni, per così dire «demaniali» dovrebbero essere certamente anche l'aria, l'acqua, il mare, le montagne e così via dicendo. In ultima analisi, si tratta dell'ambiente, la cui appartenenza a tutti, ed anche alle future generazioni, è proclamata da più parti. Ed il problema, ovviamente, non si pone solo per i beni naturali, ma anche per i beni culturali,

i quali senza dubbio costituiscono anch'essi ambiente e, in un modo o nell'altro, sono anch'essi in appartenenza collettiva<sup>4</sup>.

E qui l'insegnamento dei giuristi romani è davvero di fondamentale importanza. La principale sfida del legislatore moderno è infatti quella di indicare quali sono i beni che costituiscono l'ambiente e, di conseguenza, quali sono i beni da considerare in appartenenza ed in fruizione di tutti, e, quindi, «extra commercium». La conseguenza ultima, sul piano strettamente giuridico, dovrebbe esser quella dell'abolizione delle categorie dei beni demaniali e dei beni patrimoniali indisponibili e la loro sostituzione con un'unica categoria di carattere generale, quella, per l'appunto, dei beni fuori commercio perché in appartenenza ed in fruizione alla collettività. In questo quadro, lo Stato non potrebbe mai essere un venditore di questi beni, ma solo un suo accurato gestore, e piuttosto che vendere a privati, per una manciata di danari, beni come il Foro italico, o tratti di spiaggia o di pineta, sottraendoli di fatto all'uso comune, egli dovrebbe essere in grado di garantire a tutti l'uso generale dei beni costituenti il patrimonio collettivo.

Si soggiunga che una recente disposizione legislativa, e precisamente l'art. 4, comma 3, della legge 3 agosto 1999, n. 265, ha posto un nuovo principio che fa ben sperare per una visione che consideri la collettività il vero proprietario e fruitore dell'ambiente. Essa ha infatti disposto che «le associazioni di protezione ambientale... possono proporre le azioni risarcitorie di competenza del giudice ordinario che spettino al comune ed alla provincia, conseguenti a danno ambientale». Se si pensa che l'art. 2, comma 1, della stessa legge precisa che «il comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità» e che «la provincia è l'ente locale intermedio tra comune e regione, che rappresenta la propria comunità», risulta evidente che il soggetto sostanziale è per l'appunto la comunità e che, di conseguenza, l'associazione ambientalista che agisce

<sup>4</sup> Per questi temi rinvio al mio lavoro *Danno pubblico ambientale*, Rimini, Maggioli editore, 1990.

per il risarcimento dei danni ambientali, agisce nell'interesse, non solo proprio (secondo le finalità del proprio statuto), ma anche e soprattutto della comunità. Si tratta, in sostanza, di una vera e propria azione popolare, come del resto si legge nell'intitolazione dell'art. 4, che l'associazione esercita, come si diceva, nell'interesse diretto dell'associazione stessa e della comunità. Anche questo è un concetto che può capirsi soltanto alla luce dell'insegnamento delle fonti romane, le quali parlano di «*actio popularis*», come di azione promossa dal singolo privato nell'interesse suo proprio e, contemporaneamente, dell'intera comunità. È la forte coesione sociale, prima della «*gens*» e poi del «*populus*», che dà ragione di questo fenomeno giuridico, al quale noi moderni, legati all'individualismo giuridico, non siamo affatto avvezzi. Occorrerà far nostra anche questa prospettiva, se veramente abbiamo a cuore la sorte dei beni comuni e, specialmente, dei beni ambientali.

C'è da sperare che in un futuro non troppo lontano gli articoli del codice civile che elencano i beni demaniali ed i beni patrimoniali indisponibili siano sostituiti da altri articoli che elenchino i beni fuori commercio in proprietà comune di tutti, e come tali inalienabili ed inusucapibili. Tra questi beni, dovrebbero rintracciarsi soprattutto i beni ambientali, la cui alienazione, anche solo parziale, dovrebbe finalmente essere scongiurata.