

ASSEMBLEA COSTITUTIVA
CONSULTA NAZIONALE DELLA PROPRIETA' COLLETTIVA
Roma, 7.3.2006 Senato della Repubblica

prof. Alberto GERMANO'

Ordinario di Diritto agrario comparato nella Facoltà di Scienze politiche
dell'Università degli Studi La Sapienza di Roma

Usi civici, terre civiche, terre collettive: punti fermi per le future leggi regionali in materia

Sommario: 1. Introduzione e premesse. – 2. La distinzione della materia chiamata tradizionalmente, ma erroneamente, usi civici. 3. La legge 16 giugno 1927, n. 1766 sulla liquidazione degli usi civici. – 4. La legge 31 gennaio 1994, n. 97. – 5. Il principio di sussidiarietà orizzontale. – 6. Considerazioni conclusive.

1. Presidente, signore e signori, colleghi: in questi ultimi anni stiamo constatando una particolare attenzione per l'istituto della proprietà collettiva. Oltre al Centro di studi di Trento, con il professor Nervi, che da tempo se ne occupa, c'è l'Istituto Nazionale della Montagna, che sta programmando un progetto di ricerca sulle proprietà collettive. C'è ancora l'Università della Calabria con un master in usi civici, e ritengo che tutti voi conosciate l'Istituto di diritto agrario internazionale e comparato (IDAIC) di Firenze, il cui interesse per le proprietà collettive risale al periodo immediatamente successivo alla seconda guerra mondiale, quando le Regole d'Ampezzo, con l'assistenza legale prima del prof. Giangastone Bolla e poi del prof. Emilio Romagnoli e dell'avv. Cesare Trebeschi, riuscirono ad ottenere di differenziarsi dagli organismi che la legge 1766/1927 aveva disciplinato nel suo programma di liquidazione degli usi civici¹. Ora c'è anche la vostra Consulta Nazionale della Proprietà Collettiva, che ha organizzato questa giornata.

Ma perché tutto questo interesse? Perché nel 2006 parliamo ancora di usi civici?

A me sembra che in questi anni uno specifico problema – quello dell'ambiente e della sua tutela – sia venuto alla ribalta dell'interesse dei cittadini italiani, problema che ha dato luogo, tra i teorici ed i pratici delle proprietà collettive, ad almeno cinque argomenti importanti di discussione, dei quali subito dirò perché essi rappresentano il filo rosso del mio discorso.

Innanzitutto, occorre mettere in evidenza il disposto del quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione, il quale dispone che spetta alle Regioni tutto ciò che non è indicato nei precedenti commi 2 e 3, ovvero nei commi che riportano due lunghi elenchi di materie etichettate con un preciso nome. Ora, siccome i termini "agricoltura e foreste" non sono compresi né nel comma 2, che riguarda le competenze esclusive dello Stato, né nel comma 3, che riguarda la competenza concorrente fra Stato e Regioni, di primo acchito dovremmo concludere che la materia innominata "agricoltura" è delle Regioni. Il punto che a noi interessa è, però, quello degli usi civici, che fin dal D.P.R. 616/1977, è stato considerato una sub-materia della materia agricoltura. Quindi, per proprietà transitiva, la materia degli usi civici, che è agricoltura, è regionale, o almeno *dovrebbe esserlo*. Senonché non possiamo non stare attenti a cosa dice la Corte Costituzionale con riferimento alle materie innominate, cioè alle materie residuali di cui al quarto comma della Costituzione e, in quanto tali, attribuite alle Regioni. Essa dice una cosa importante: la materia innominata potrebbe essere incisa da altri titoli competenziali statali, cioè da competenze che spettano allo Stato o in via esclusiva o in via concorrente.

Ed allora occorre fare un'analisi attenta della sub-materia "usi civici". Quale è l'oggetto di tale sub-materia? Non è, per caso, vero che la sub-materia degli usi civici si articola sulla proprietà delle

¹ L'IDAIC possiede una completa e bellissima biblioteca di carattere storico sulle proprietà collettive, in cui si può ammirare, ad esempio, la raccolta delle decisioni ottocentesche della Commissione feudale del Regno di Napoli.

utilitates ritratte dalla terra? Ed inoltre: le modalità particolari di gestire il territorio fatto dei boschi, dei prati e delle terre arabili in proprietà collettiva non producono effetti esterni, o meglio, non hanno dato da secoli e non danno ancora luogo ad esternalità rilevantisime per l'ambiente? E se la risposta è, ovviamente, affermativa, allora non ci si può dimenticare che la materia dell'ordinamento civile è di competenza esclusiva dello Stato, che la materia del governo del territorio è di competenza concorrente, che la materia della tutela dell'ambiente è esclusiva dello Stato, che la materia della valorizzazione dei beni ambientali è di competenza concorrente. Quindi, ciò che sembrava chiaro di primo acchito, e cioè che la materia degli usi civici fosse di competenza regionale non è più così evidente, posto che la sub-materia degli usi civici potrebbe essere incisa da disposizioni che attengono a competenze esclusive o concorrenti dello Stato.

Oggi noi viviamo nella Comunità europea e siamo soggetti alle disposizioni normative che l'Unione europea emana su determinate materie quando ne è competente. Orbene, il regolamento 1290/2005 istitutivo del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, che entrerà in vigore il 1° gennaio 2007, stabilisce che allo Stato tocca predisporre un piano strategico *nazionale* al fine di garantire, ai settori agricolo, alimentare e forestale, di trarne i vantaggi dalle opportunità di mercato. Benché per il diritto comunitario la silvicoltura non sia agricoltura, tuttavia essa è considerata parte integrante della politica comunitaria di sviluppo rurale; sicché la gestione delle foreste va fatta in maniera sostenibile e, dunque, in vista del mercato. Ora, per l'art. 117, comma 2, della Costituzione la tutela delle regole di concorrenza sul mercato è di competenza esclusiva dello Stato. Di nuovo, va rilevato che la sub-materia degli usi civici potrebbe essere incisa da disposizioni che attengono alla competenza esclusiva statale della tutela della concorrenza.

Ma c'è un altro articolo rilevante per noi che ci interessiamo di usi civici. Si tratta del comma 4 dell'art. 118 della Costituzione, sul principio di sussidiarietà orizzontale. Non ci interessa, infatti, la c.d. sussidiarietà verticale tra Comuni, Province, Regioni e Stato; ci interessa, invece, la c.d. sussidiarietà orizzontale. Per siffatto principio lo Stato, le Regioni, le Città metropolitane, le Province ed i Comuni "favoriscono l'autonoma iniziativa di cittadini singoli e associati per lo svolgimento di attività di interesse generale". In altre parole, devono essere favorite le regole di auto-normazione e di auto-amministrazione che la società civile è capace di esprimere nel perseguimento di interesse generale. Cioè, viene riconosciuta dalla Costituzione l'esistenza di un diritto alternativo a quello delle Regioni e a quello dello Stato; in altre parole, potrebbe esservi un complesso di regole create da cittadini associati attraverso il quale essi intendono perseguire interesse generali. Ora, nella sub-materia degli usi civici, particolare attenzione va data alle organizzazioni dei cittadini e dei discendenti degli antichi originari titolari di beni comuni senza divisione di quote, con riferimento alle modalità di gestione delle rispettive proprietà collettive ai fini dell'interesse generale dell'intatta ed efficiente conservazione del patrimonio boschivo e pascolivo a favore dei discendenti.

La legge sulla montagna 31 gennaio 1994 n. 97 contiene un articolo, l'art. 3, che ci interessa in modo particolare. Esso ha una sorta di stampo ambientale, e, come si è già detto, la tutela dell'ambiente è competenza esclusiva dello Stato, mentre la valorizzazione dei beni ambientali è di competenza concorrente. La particolarità della norma, tuttavia, sta nel fatto che riconosce la proprietà collettiva e che le dà una valenza generale, non limitata alle organizzazioni montane dell'arco alpino, quanto meno perché espressamente richiama le organizzazioni collettive delle province dell'ex Stato Pontificio. Sicché la sub-materia degli usi civici potrebbe essere riordinata dalle Regioni, ma nel rispetto dei principi fondamentali ricavati dalla legge 97/1994.

Tirando le fila dei cinque punti sopra esposti, la conclusione è che le leggi che le Regioni intendessero eventualmente emanare sugli assetti collettivi non possono arroccarsi sul 4° comma dell'art. 117 Cost., e quindi non possono disconoscere l'idea e il valore della proprietà collettiva; il modo peculiare di alcune collettività di vivere il rapporto uomo-terra; la disciplina consuetudinaria di gestione delle terre da parte delle collettività titolari, con il fine della salvezza dell'ambiente; le moderne attività progettate ed esercitate dalle collettività sulle loro proprietà comuni al fine del mercato. In altre parole, le eventuali leggi regionali sui c.d. usi civici non possono disconoscere il

fatto che esperienze positive si sono avute laddove la gestione delle terre collettive è stata rimessa alle collettività e il fatto che esperienze negative, invece, si sono avute laddove la gestione delle terre collettive è stata rimessa ai Comuni. Dunque, com'è possibile una legge, quella regionale, diretta ad adeguare alle esigenze locali una legge statale di valorizzazione dei beni ambientali e di governo del territorio, così è possibile una legge regionale degli usi civici che affronti sì il problema delle proprietà collettive ma in un quadro di diritto *statale* pubblico dell'ambiente e in un quadro di diritto *statale* privato della proprietà e dell'impresa, e tutto ciò anche alla luce dei principi fondamentali della legge statale 97/1994, una *legge statale* che collega la valorizzazione degli assetti collettivi al profilo ambientale e a quello produttivistico. Principi fondamentali che attengono alla personalità giuridica del diritto privato delle collettività titolari delle proprietà collettive, alla natura privata dei beni collettivi, alla capacità di auto-normazione delle collettività anche in virtù del principio di sussidiarietà.

2. Vorrei, ora, richiamare la vostra attenzione sul titolo della mia relazione: usi civici, terre civiche, terre collettive. Paolo Grossi precisa che il termine onnicomprensivo per indicare siffatti fenomeni potrebbe essere quello di "assetti collettivi"; Pietro Nervi, per il suo Centro trentino, usa, come termine onnicomprensivo, quello di "demani civici e proprietà collettive"; l'associazione che la vostra Consulta sta oggi costituendo usa, come termine onnicomprensivo, quello di "proprietà collettiva". Da ciò si ricava che il tralaticio termine "usi civici" non soddisfa più. Perché?

Prendiamo, intanto, atto di tre considerazioni rilevanti. La prima è che per comprendere l'intrigante argomento dei c.d. usi civici occorre rifarsi alla storia, ad una storia che si fa diritto, perché questo diritto trova nella storia le sue regole. La seconda è che il fenomeno dei c.d. usi civici non è esclusivo dell'Italia, dato che in Europa e nel Sud America ancora si constatano situazioni di diritti territoriali goduti in comune da una collettività senza divisione di quote. La terza è che, nonostante il nome diverso e le differenti regole consuetudinarie da cui sono rette, in tutte siffatte realtà sono presenti identici caratteri.

Invero, tutte sono diritti reali di godimento perpetuo; tutte sono diritti appartenenti a una collettività; tutte sono diritti senza quote; tutte sono diritti sorti per ritrarre dalla terra le utilità essenziali per la vita. Comunemente sono chiamati "usi civici", ma dobbiamo abituarci a fare le dovute distinzioni, così come puntualizzato nello stesso titolo di questa mia relazione. Gli **usi civici** in senso stretto costituiscono il diritto di ritrarre *alcune* utilità da terre *altrui*: erba, legna, funghi, animali selvatici, pesci, acqua, sassi, semi. Le **terre civiche** sono invece terre dalle quali si ha diritto di ritrarre *tutte* le utilità che la terra è capace di dare, una terra che è della collettività costituita da *tutti* coloro che, come *cives* o cittadini vengono ad abitarla e che, per l'effetto, costituiscono una collettività "aperta". Le **terre collettive**, come le terre civiche, attribuiscono *tutte* le loro utilità alla collettività che vive su di esse, ma questa è una collettività costituita solo dai discendenti degli ex originari, e quindi è una collettività "chiusa".

Per operare le distinzioni che si rinvengono nell'origine storica di siffatte realtà, occorre avere chiari i seguenti caratteri fondamentali. Quando la terra dà *tutte* le utilità alla collettività, allora la terra è *propria* e dunque essa è **terra civica**; quando, invece, dà solo *alcune* utilità alla collettività, vuol dire che c'è un altro che prende le ulteriori utilità ed allora si tratta di **usi civici** in senso stretto: dunque, quando la terra è *propria*, allora si tratta di **terre civiche**; quando è *altrui*, allora si tratta di **usi civici**. Inoltre, qualora la collettività, che gode di tutte le utilità della terra, è *aperta* a tutti i cittadini, la terra è **terra civica**; quando, invece, la collettività è *chiusa* perché di essa fanno parte solo i discendenti degli antichi originari, la terra è **terra collettiva**.

Come ho detto, la distinzione dipende da come il diritto sulla terra è nato. Può essere nato per *apprensione* della terra da parte di una collettività che si insedia su una terra inabitata e la occupa e la fa sua con il lavoro; può essere nato per *concessione* del principe, che chiama una collettività, perché dissodi una parte della sua terra, concedendole tutte o solo alcune utilità; può essere nato a seguito del *riconoscimento* di determinate utilità a favore della collettività abitante il territorio che il

conquistatore assegna in feudo al proprio vassallo ma con rispetto dei bisogni essenziali delle infeudate collettività preesistenti.

3. E' evidente, allora, che colui che si accosta a questa non facile materia, deve tenere presente la storia, la storicizzazione di ogni situazione, l'attenta collocazione di ogni assetto collettivo nel tempo e nello spazio all'interno di fatti geologici, climatici, economici, politici, sociali, perché solo così facendo è possibile esaltarne la tipicità, di registrarne la diversità, di pretenderne il rispetto nella sua singolarità. Invece, la legge 1766/1927 è livellatrice; essa vuole ridurre all'unità il diverso, al fine di determinarne più facilmente l'eliminazione. Sull'impianto delle leggi eversive meridionali volute da Giuseppe Bonaparte e da Gioacchino Murat che riprendevano le leggi francesi abolitive dei *biens communaux* e del francese *code civil* che riconosceva soltanto la proprietà individuale, come l'unica capace di garantire il maggior grado di efficienza nell'economia della produzione e dello scambio, la legge del 1927 nega alla proprietà collettiva ragione di continuare ad esistere, sicché liquida gli usi civici in senso stretto, riduce a terre collettive aperte anche quelle appartenenti a collettività chiuse, rende difficile la vita alle associazioni di cittadini comproprietari di terre civiche o utenti di usi civici, forse anche perché espressione di democrazia. La legge del 1927, in modo perfettamente coerente con i principi totalitari e produttivistici dello Stato allora vigenti, dichiara estinti gli usi civici delle collettività che non fossero dichiarati entro il termine di sei mesi dall'entrata in vigore della legge; divide tra i residenti le terre civiche quando fossero utilizzabili per coltura; apre a tutti i residenti le terre civiche collettive costituite da boschi e pascoli; legittima le usurpazioni delle terre; preferisce i Comuni per la gestione delle terre civiche boschive e pascolive, sopprimendo le associazioni e gli organismi originari di gestione che apparissero "inutili e dannosi"; libera dagli usi civici gran parte delle terre dei privati che ne fossero gravati, attribuendone una parte in proprietà alla collettività – o meglio al Comune – perché poi fosse quotizzata (se arabile) o gestita dal Comune (se boschiva o pascoliva), mentre l'altra parte restava libera al privato.

Se si analizzano le varie misure prese in considerazione dal legislatore del 1927 ci si accorge facilmente che esso, pur adoperando procedimenti diversi, aveva in animo lo stesso fine, quello della liquidazione di tutti gli assetti collettivi: ovvero, quello di trasformare, più o meno direttamente e sollecitamente, la proprietà e i diritti collettivi in proprietà solitaria di soggetti privati o dell'ente Comune. Basti pensare alla legittimazione delle usurpazioni, all'apertura delle terre collettive a tutti i residenti, alla quotizzazione delle terre arabili, alla gestione dei boschi e dei pascoli da parte del Comune. In particolare si osservi che i boschi e i pascoli sono beni patrimoniali disponibili, sicché facilmente, con la perdita della memoria degli antichi utenti anche per via del progresso economico e delle modificazioni di utilizzazione delle terre comuni, essi sarebbero considerati facenti parte del patrimonio del Comune che li avrebbe potuti anche vendere: e così hanno fatto molti Comuni nel sud Italia.

I commissari liquidatori degli usi civici, però, non sono riusciti a concludere sollecitamente tutta l'opera di liquidazione degli usi civici e di riordino delle terre civiche, con la conseguenza che la legge del 1927 è "transitata" in una situazione politico-giuridica diversa da quella esistente al momento della sua approvazione, ovverosia è "finita" in un sistema caratterizzato dal principio democratico, dall'esaltazione del principio di partecipazione alla gestione della cosa pubblica e dalla tutela delle formazioni sociali intermedie, e quindi, con l'inserimento dell'Italia nella Comunità europea, dalla tutela dell'ambiente. Oggi, si riparla di usi civici in un simile contesto!

4. Non è necessario ricordarvi le lotte che le organizzazioni famigliari montane del Nord d'Italia hanno condotto per difendersi dalla legge del 1927 e per porsi fuori dalla sua applicazione. A tal proposito è sufficiente che vi rammenti le date in cui tali sforzi hanno raggiunto il successo: il 1948 del d.lgs 1104/1948 sulle Regole del Cadore e il 1952 e il 1971 delle leggi sulla montagna 991/1952 e 1102/1971.

Invece, è opportuno che vi parli della legge 97/1994, che secondo me non è soltanto l'ultimo tassello del processo di differenziazione delle chiuse collettività del nord d'Italia titolari di terre collettive dalle aperte collettività del centro e del sud d'Italia titolari di terre civiche, ma è anche una legge di applicazione generale che, integrando e modificando la legge del 1927 e valendo per tutte le collettività italiane titolari di assetti collettivi, distingue nettamente, con il suo art. 3, le proprietà collettive e, con il suo art. 12, gli usi civici su terreni privati. Ma a star bene attenti era già la legge del 1927 che operava tale distinzione, perché nel procedimento di liquidazione degli usi civici la terra, che veniva scorporata dal più ampio territorio privato da cui la collettività aveva tratto determinate utilità, veniva attribuita alla collettività come sua terra comune e senza divisione di quote. Inoltre, il termine proprietà collettiva era compreso nella legge 397/1894 sui domini collettivi dell'ex Stato Pontificio, sicché la legge 97/1994 recupera *expressis verbis* tale termine dopo cento anni.

Ma il punto fondamentale è capire se la legge 97/1994, quando parla di proprietà collettive, si riferisca a realtà esistenti soltanto nell'arco alpino o in tutta l'Italia. A me sembra che la legge 97/1994 abbia applicazione in tutta l'Italia, dato che prescrive che "le Regioni provvedono al riordino delle organizzazioni montane *comunque denominate*", precisando che sono "ivi [cioè, nel termine adoperato] comprese le comunioni familiari montane di cui all'art. 10 legge n. 1102 del 1971, le regole cadorine di cui al d.lgs. n. 1104 del 1948 e le associazioni di cui alla legge n. 397 del 1894". In altre parole, se le Regole del Cadore e del Comelico, le Società di antichi originari della Lombardia, le Servitù della Val Canale, i Domini collettivi dell'ex Stato Pontificio sono "compresi" nelle "organizzazioni montane" perché richiamati nei testi normativi a cui si fa espresso rinvio, vuol dire che l'applicazione della legge non è limitata alle dette collettività dell'arco alpino italiano e alle università agrarie delle province già pontificie, ma si estende a tutte le organizzazioni italiane titolari di proprietà collettive. In altri termini, le indicazioni esplicite di "alcune" collettività titolari di proprietà collettive (chiuse o aperte che siano) non è esaustiva. Dunque, i demani universali e i beni civici comunali del sud d'Italia, le Comuni del centro d'Italia, le Comunelle del Carso triestino sono, anch'essi, destinatari della legge 97/1994, ancorché – per il fatto di non essere stati inseriti nell'elenco delle leggi sulla montagna del 1952 e soprattutto del 1971 – rimangono assoggettati alla giurisdizione dei Commissari liquidatori degli usi civici.

Allora è necessario riflettere sulla legge 97/1994, rilevando subito che essa riconosce a tutte le collettività, titolari di terre civiche o di terre collettive, la natura di soggetti privati e non pubblici; riconosce ad esse un'ampia autonomia statutaria; riconosce la natura indivisibile, inalienabile, inusucapibile e vincolata ad una destinazione agro-silvo-pastorale dei loro beni collettivi; riconosce un loro potere di auto-determinarsi nella disciplina endo-associativa, nella gestione dei beni collettivi e nell'esercizio delle attività agro-silvo-pastorali, con l'obbligo non già di conformarsi a determinate regole statali e/o regionali salvo il rispetto dell'ordine pubblico, ma di comprendere nel proprio statuto specifiche disposizioni che garantiscano la destinazione e la conservazione della proprietà collettiva. In particolare, dal riconoscimento, da parte dell'Ordinamento, della personalità giuridica di diritto privato di tutte le associazioni e organizzazioni titolari di proprietà collettive, e dalla dichiarata natura indivisibile, inalienabile, inusucapibile e vincolata alla destinazione agro-silvo-pastorale dei loro beni collettivi, si ricava che tali disposizioni sono in funzione della tutela dell'ambiente e del territorio in cui le dette organizzazioni sono insediate. E poiché questo è ciò che caratterizza in maniera forte la proprietà collettiva, la Regione, che intende procedere al riordino delle organizzazioni montane al fine di garantirne gli aspetti ambientali e produttivistici, deve *limitarsi* – come peraltro, prescrive la legge 97/1994 – a controllare che nel loro statuto siano state inserite disposizioni che garantiscono la partecipazione dei rappresentanti dei fuochi alla gestione comune, l'idoneità delle forme di pubblicità dei beni e degli elenchi dei soggetti titolari, le modalità di gestione sostitutiva in caso d'inerzia o di disfunzioni della collettività, le condizioni che occorrono sussistere perché il cambio di destinazione delle terre in proprietà collettiva possa essere autorizzato. Dunque, nessun potere invasivo da parte delle Regioni; dunque, collettività con propri statuti e quindi collettività diverse; dunque, Regioni diverse e attente alle diversità locali. Con il che

si conferma quanto dicevo in premessa, cioè il fatto che gli assetti collettivi sono frutto di specifici contesti storici, di specifiche situazioni agronomiche, economiche e sociali che hanno costituito e continuano a costituire un altro assetto organizzativo dei beni che corre parallelo alle attribuzioni individuali di essi, un assetto “altro” e diverso, perché dettato dalle esigenze oggettive – come dice Grossi – “scritte nella terra stessa”.

5. Nella proprietà collettiva sembra che l’uomo appartenga alla terra piuttosto che la terra appartenga all’uomo, perché essa ci parla di un mondo umano di relazioni solidali, in cui il singolo non è mai solo ma è sempre inserito in una comunità, la cui esistenza passata, presente, futura è modellata dalla terra e dalla sua gestione. A tali collettività è possibile attribuire la natura di “formazioni sociali intermedie” che l’art. 2 della Costituzione riconosce come capaci di contribuire alla formazione di una armoniosa personalità del singolo.

Il nostro più attento storico del diritto degli assetti collettivi, il prof. Paolo Grossi, afferma che in tali assetti “l’appartenenza dei beni è imputata ad una comunità ininterrottamente vivente nella storia”, sicché la proprietà non appare uno strumento economico e giuridico, ma è, invece, “una rappresentazione antropologica che affonda nei valori di una certa civiltà agraria”. Si tratta non solo di un modo particolare di *possedere*, ma anche di un altro modo di *vivere* la stessa appartenenza singola e collettiva, in cui la comunità ha un valore sociale superiore ed in cui l’appartenenza territoriale è sia il momento nel quale i partecipi ricompongono i loro interessi in vista di interessi generali, sia lo spazio per lo sviluppo della loro persona.

E’ a questo punto che torna in evidenza il principio di sussidiarietà orizzontale a cui ho fatto cenno in premessa. Esso, che è un principio affermato dall’art. 118 della Costituzione, consiste nel riconoscimento della capacità di auto-normazione e di auto-amministrazione delle collettività organizzate di cittadini, quando svolgono un’attività di interesse generale: ed è certamente interesse generale la tutela dell’ambiente.

Anche la proprietà collettiva deve realizzare la funzione sociale della proprietà di cui all’art. 42 della Costituzione, per cui – quando si tratta di proprietà terriera – sono rilevanti le modalità con cui è esercitata l’agricoltura. Orbene, quando l’esercizio dell’agricoltura è svolto in modo razionale, si produce l’esternalità positiva della conservazione dell’ambiente. Ciò è evidente se si pone mente al fatto che negli assetti collettivi assume rilievo la perpetua destinazione agro-silvo-pastorale del patrimonio civico; con il che tale caratterizzazione assume la funzione di strumento idoneo per salvaguardare le risorse naturali e il paesaggio. In altre parole, la destinazione agro-silvo-pastorale struttura in modo tale il fenomeno degli usi civici che la sua perdita o la sua modifica snaturerebbe lo stesso istituto della proprietà collettiva.

Per il modo stesso di strutturarsi dell’istituto della proprietà collettiva, il nostro Ordinamento ha individuato nelle associazioni dei titolari di beni civici i soggetti meglio capaci di realizzare l’interesse generale della tutela dell’ecosistema boschivo e prativo, come d’altra parte l’esperienza di secoli ha dimostrato, dato che il connotato essenziale del patrimonio collettivo è costituito dall’indisponibilità dei beni che ha reso e continua a rendere gli utenti come usufruttuari e non come veri proprietari, e quindi ha imposto ed impone ad essi di godere della terra *salva rerum substantia*, senza la *facultas utendi et abutendi*.

A questo punto è giocoforza riconoscere che la disciplina della gestione delle proprietà collettive non può essere che quella statutaria dell’associazione stessa, il cui dato fondativo è l’indisponibilità della destinazione agricola del patrimonio comune, cioè che la gestione della terra è rimessa liberamente agli organi dell’organizzazione, costituiti, in maniera democratica, per l’amministrazione e la gestione della proprietà collettiva.

Ne conseguono tre considerazioni l’una strettamente connessa all’altra. Innanzitutto, il fine della tutela ambientale è conformativo dell’esercizio del diritto di proprietà e di gestione del patrimonio collettivo. In secondo luogo, nel quadro dei principi fondamentali della tutela ambientale nessuna norma legislativa può prevalere sull’autonomia normativa della collettività locale nello svolgimento della propria attività di valorizzazione dei beni collettivi quale beni ambientali, diversamente vi

sarebbe un contrasto netto con il principio di sussidiarietà orizzontale che l'art. 118 Cost. invece favorisce. In terzo luogo, la necessità che non si verifichino abusi comporta il dovere, per l'organo preposto al governo del territorio, di ricorrere al principio di sussidiarietà, questa volta in senso ascendente, con un'azione che, proporzionata al caso, risulti necessaria onde non resti irrealizzato l'interesse che statutariamente spetta alla collettività perseguire ed in vista del cui raggiungimento l'Ordinamento ha riconosciuto e riconosce la proprietà collettiva.

6. Se si tiene conto di quanto finora detto, si deve riconoscere che una futura legge regionale ha scarsi spazi di manovra. Essa, invero, non può travalicare: a) le norme statali sul riconoscimento dell'idea e del correlativo istituto della proprietà collettiva accanto all'idea e all'istituto della proprietà individuale; b) le norme statali di tutela dell'ambiente anche attraverso lo strumento della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale del patrimonio collettivo; c) la norma statale del riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato alle associazioni dei titolari degli assetti collettivi; d) la norma statale del riconoscimento della natura privata dei beni del patrimonio collettivo; e) le norme comunitarie e statali dirette a favorire un'attività di silvicoltura e di tutela dei boschi e dei pascoli anche con fini produttivistici e, quindi, attraverso attività imprenditorialmente esercitate; f) la norma costituzionale sul principio di sussidiarietà orizzontale che garantisce la legittimità di un diritto, alternativo a quello statale e regionale, dei gruppi sociali operanti per fini di interesse generale come certamente è quello della tutela dell'ecosistema.

Ed allora, in conclusione, devo dire che a me sembra che la gestione delle terre civiche, finora spesso assegnata ai Comuni in forza della legge 1766/1927, non possa essere affidata al Comune, nemmeno come rappresentante della collettività. D'altronde si ricordi che la legge 17 aprile 1957 n. 278, istitutiva delle Amministrazioni separate dei beni ed usi civici, ha già previsto un modo diverso di gestione dei beni civici frazionali, sottraendola al Comune nella sua struttura di ente amministrativo unitario. Inoltre, difficilmente un ente pubblico quale è il Comune potrebbe esercitare l'attività agro-silvo-pastorale in forma imprenditoriale, come invece dovrebbe fare chi gestisce le proprietà collettive per la realizzazione del fine produttivistico che la normativa comunitaria (Regolamento 1698/2005) assegna alla silvicoltura e, di converso, alla proprietà collettiva di boschi, e che la normativa nazionale (art. 3 della legge 97/1994) ribadisce anche con attribuire la natura di bene privato ai boschi ed ai pascoli di cui le associazioni familiari montane – anch'esse soggetti privati – sono titolari.

Quindi sono convinto che la Regione non possa intervenire sulle norme del codice civile che in materia di associazioni trovano applicazione in tema di organizzazioni familiari montane; non possa modificare gli statuti degli enti gestori delle proprietà collettive; non possa nemmeno valutare il merito degli stessi; non possa “dirigere” o sindacare le modalità di auto-gestione e di auto-amministrazione dei beni da parte delle collettività che ne sono le titolari. La Regione deve soltanto controllare dall'esterno che la collettività titolare del patrimonio collettivo raggiunga quel fine che l'Ordinamento le riconosce, ovvero la tutela dell'ambiente, valutando accertamente, con i suoi provvedimenti autorizzatori, i progetti di modificazione della destinazione agro-silvo-pastorale dei beni collettivi. Anzi, proprio in forza del costituzionalizzato principio di sussidiarietà orizzontale la Regione potrebbe – come già ha fatto la Regione Veneto – prevedere nella sua legge la possibilità di ricostituzione delle antiche associazioni di cui il provvedimento del 1927 aveva pronunciato la morte perché “inutili o dannose”.

La tutela ambientale e lo sviluppo socio-economico del territorio presenti, come fini da realizzare, nella legge 97/1994 fanno sì che la Regione, nel governo del suo territorio, abbia sì poteri di intervento, ma di un intervento a dir così “esterno”, dovendo la sua legge essere “costruita” in modo che venga ribadito quel riconoscimento che la Costituzione (con l'art. 2), la legislazione nazionale (con il codice civile, le varie leggi sulla montagna e la legge di esonero dall'IRPEG) e la normativa comunitaria (con i sostegni finanziari alla proprietà forestale privata) hanno dato alle terre civiche e alle terre collettive che, sotto diverse denominazioni, esistono in tutto il nostro territorio nazionale.

Né contro un siffatto scenario di collettività titolari di terre, boschi e prati indivisibili, inalienabili e perpetuamente comuni senza divisione di quote può essere opposto che ormai le condizioni economiche dei cittadini e dei discendenti degli antichi originari sono cambiate, tanto è vero che essi non vanno più sulle loro proprietà collettive a pascolare le pecore o le vacche da latte, né a tagliare la legna per il focolare o per la costruzione delle loro case. Invero, è in se stessa che la proprietà collettiva ha il dono di conservare l'ambiente ed il paesaggio, mentre il suo ruolo economico è sempre andato di pari passo con i tempi, come è facile ricavare dal fatto che i boschi, ad esempio, del Cadore sono passati dall'uso domestico all'uso commerciale e all'uso della Repubblica di Venezia per costruire navi. Ed allora, se oggi i prati non servono più per il pascolo degli animali degli utenti, essi ben possono essere concessi ad altri allevatori con la conservazione del territorio e con una ricaduta economica onde realizzare servizi per la collettività; e se i boschi non servono più per la legna dei focolari, dei tetti e delle pareti delle case, essi possono contribuire alla produzione di biomasse per la quale sono estremamente utili il cippato di legna ed i residui della silvicoltura, e a favore della quale sono previsti sostegni finanziari da parte della Comunità e dello Stato, anche qui con una ricaduta ambientale per l'utilizzazione di risorse rinnovabili e per la produzione di energia pulita e con una ricaduta economica onde la collettività possa ricavare, ad esempio, il servizio di riscaldamento.

Le proprietà collettive hanno salvato e continuano a salvare l'ambiente; e – se vive e vitali – possono dare nuovi vantaggi economici ai loro titolari e alla Nazione.

Mi auguro che queste mie parole possano essere di stimolo alle attività che la Consulta nazionale della proprietà collettiva ha in animo di programmare.