

Diritto agrario, usi civici, legislazione forestale, ambiente: riflessioni in occasione del mutamento di denominazione della rivista

di ALDO CAROSI

Dal gennaio 1993 la nostra rivista amplia la denominazione e l'ambito di riferimento diventando «*Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*». Rimane altresì inalterato l'interesse specifico per la legislazione forestale e gli usi civici.

La proposta dell'Editore è stata recepita dalla Direzione scientifica e dal Comitato di redazione dopo un'articolata discussione ed un notevole travaglio collettivo, indotto dalla indubbia eterogeneità, sotto il profilo strutturale, del diritto ambientale (di recente e incerta autonomia) rispetto al diritto agrario.

Sulla compatibilità scientifica di questi caratteri non omologhi si è a lungo discusso, anche alla luce delle altre materie, di cui già si occupa la rivista e che possono sostanzialmente essere ricondotte alla legislazione forestale e agli usi civici.

Anche queste ultime, dal punto di vista strutturale, sono abbastanza distanti dal diritto agrario e la loro presenza è stata chiamata in causa sia a sostegno della tesi contraria all'ampliamento (che dal sommarsi di un ulteriore elemento di discontinuità argomenta un'irreparabile rottura dell'equilibrio scientifico della rivista) che a favore dell'altra (in quanto già presenti nel precedente assetto i germi del predetto ampliamento).

L'occasione ha dato spunto allo scrivente per un breve *excursus* sui rapporti esistenti tra le materie in questione al fine di metterne in evidenza i caratteri di discontinuità, le eventuali convergenze e la conseguente possibilità di sinergie scientifiche. Ciò soprattutto alla luce delle vicende storiche che hanno portato all'emergere di certi caratteri e di certe esigenze, sia a livello sociale, che legislativo e scientifico.

È indubbio che allo stato attuale diritto agrario, diritto forestale, ambientale e usi civici siano materie tra loro non omogenee. La prima appartiene alla branca delle materie civilistiche, essendo una superfetazione del diritto privato, col quale tuttora condivide le fonti normative e i principi generali più importanti. Le altre sono, sia pure con diversa intensità, riconducibili al diritto pubblico, in quanto precipuamente collegate alla tutela di interessi delle collettività.

La legislazione forestale e quella ambientale sono sicuramente poste a salvaguardia di interessi definibili, *latu sensu*, di carattere ecologico, di guisa che oggi il loro oggetto sembra quasi coincidere in un rapporto *genus-species*, nel quale la materia forestale è parte di quella ambientale.

La legislazione in materia di usi civici (più propriamente sarebbe il caso di riferirsi a terre collettive, vista la marcata preminenza delle tematiche riferibili a questo tipo di pro-

prietà rispetto alle altre tipologie di diritti condominiali) è di carattere più ambiguo perché, originariamente ancorata alla disciplina di interessi di carattere economico, sembrerebbe aver mutato pelle in tempi più recenti, accostandosi anch'essa a tematiche di carattere ecologico.

In definitiva la corrente di pensiero contraria all'ampliamento ritiene che tra il diritto agrario e le altre materie testé enunciate l'unico comun denominatore sarebbe l'elemento naturalistico di riferimento, cioè quella parte del suolo a vocazione culturale. Ed è ben chiaro che in quella particolare branca scientifica di carattere euristico costituita dal diritto, ciò non è sufficiente a giustificare una sinergia speculativa.

Al massimo l'associazione potrebbe avere una valenza meramente pratica per l'operatore del diritto, utente della rivista, eventualmente chiamato a esercitare la propria professionalità su profili giuridici diversi, afferenti lo stesso bene materiale.

Probabilmente le cose non stanno esattamente così, almeno per coloro i quali non credono che le categorie concettuali siano elementi immutabili ed avulsi dalla realtà.

Ogni qualvolta, infatti, su qualsiasi fatto o elemento naturale esercitino influenza due distinte discipline giuridiche occorre quanto meno verificare se esistono delle possibili interazioni, che rilevanza ciascuna di esse abbia nel complesso delle regole esistenti, quale effettiva incidenza su questi equilibri abbiano norme sopravvenienti.

Quando la prassi, la produzione normativa, la giurisprudenza vanno ad incidere su certi equilibri canonici, anche lo studioso non potrà che trarre le debite conclusioni a livello di elaborazione concettuale.

Con ciò non si vuol certo dire che il diritto agrario sia morto o abbia comunque perso la sua tradizionale vitalità, così da essere assorbito in branche diverse o comunque scomposto secondo ordini concettuali diversi da quelli tradizionali.

Semplicemente si sostiene che gli architravi portanti delle varie discipline devono essere continuamente misurati con l'evolversi dei tempi e con le novità legislative sopravvenienti.

Le considerazioni esposte aiutano a concludere che lo studio del diritto agrario non può prescindere dalla realtà sociale cui è collegato per isolarsi nelle categorie concettuali della tradizione.

Ad avviso di chi scrive il giurista non può ritenersi prigioniero di una torre eburnea costruita e sigillata dalla sistemazione scientifica, data in un certo arco temporale ad un determinato complesso di norme.

Ciò in quanto le norme cambiano e con esse mutano anche le architetture, che dalle stesse la dogmatica ricava.

Il dogmatismo non può essere l'unico polo di riferimento dello studioso, anche se è bene riconoscere che, prima di modificare o distruggere vecchi assetti concettuali, occorre verificare se sia possibile costruirne nuovi.

Questo non può che avvenire attraverso lo studio della norma (che è elemento culminante del diritto) e non solo di quella omogenea ma anche di quella apparentemente estranea a certe caratteristiche canoniche, perché altrimenti si resterebbe dentro un improduttivo circolo vizioso.

Infatti alcune discipline sono strutturate in un certo modo non solo per ragioni ontologiche (sulle quali la discussione può addentrarsi all'infinito) ma anche per particolari vicende storiche: la storia, la realtà si travasano nel diritto (o più generalmente nella regola di scienza) attraverso una lenta distillazione dell'esperienza.

Dietro questo processo di astrazione ci sono appunto realtà di carattere sociale ed economico, da cui non si può prescindere per non cadere in eccessi kelseniani che non favorirebbero un obiettivo processo di ricostruzione del sistema.

Alla luce di quanto detto appare dunque opportuno verificare se l'ambito di operatività qualitativo e quantitativo del diritto agrario è rimasto nel tempo sostanzialmente immutato sì da giustificare un atteggiamento di chiusura verso le altre discipline oppure se esso ha subito interferenze o modificazioni rilevanti, tali da indurre una maggiore considerazione dell'«alieno».

A tal fine può ritenersi utile un sommario *excursus* storico, che prenda le mosse da tempi in cui il diritto agrario non era ancora nato come disciplina autonoma, ma, sostanzialmente, esisteva come disciplina dei rapporti giuridici tra i soggetti utilizzatori della terra.

Senza alcuna pretesa di completezza scientifica i periodi di riferimento possono essere sostanzialmente tre: quello antecedente l'avvento del capitalismo, quello successivo e il periodo che inizia con la rivoluzione industriale e arriva fino ai giorni nostri.

In epoca antecedente l'avvento del capitalismo può ben dirsi che, nella gestione della quasi totalità del territorio disponibile, l'interesse economico di carattere agricolo fosse prevalente e che questa caratteristica fosse rispettata dalla legislazione vigente e dagli usi consuetudinari.

Peraltro si può affermare (anche se sul punto un'eccessiva schematizzazione rischia di scadere nella superficialità, poiché nella nostra penisola hanno convissuto realtà economiche e sociali diverse) che l'attuale modello di proprietà privatistica agraria non era esclusivo ma viveva in rapporto di parallelismo con quello della proprietà collettiva (la quale assumeva più di quella privatistica connotati cangianti: da quelli delle comunità alpine a quelli dello Stato Pontificio, della Sardegna, a delle diverse realtà latifondiste del

Meridione) di guisa che l'uno e l'altro modello erano potenzialmente neutri rispetto all'economia feudale, tipica di quei tempi.

La differenziazione dei modelli giuridici era ascrivibile più che alle tecniche agricole, sostanzialmente omologhe ad elementi antropologici e alla stessa natura dei beni, e di caso in caso, poteva far propendere per un'utilizzazione condominiale di carattere germanico oppure per la proprietà allodiale (1).

Una disciplina di carattere pubblicistico, interferire con quella privatistica, è già riservata ai boschi (si pensi ad esempio alle prescrizioni forestali dello Stato Pontificio mirabilmente conservate all'Archivio di Stato di Roma), e vengono concepiti come irrinunciabile fonte di sostentamento della collettività, indipendentemente dalla loro appartenenza ad un singolo soggetto (2).

Il regime dei boschi, estremamente diverso da quello della proprietà agricola, anche quando il patrimonio forestale è di proprietà privata, confermerebbe la tesi che proprio le caratteristiche del bene e non la concezione astratta del rapporto tra l'uomo e le cose hanno influenza preponderante sulla nascita o l'adozione di certi modelli giuridici.

Con l'avvento del capitalismo e l'evolversi delle tecniche di utilizzazione della terra il modello della proprietà collettiva è andato inevitabilmente in crisi perché difficilmente conciliabile con l'esigenza di sfruttamento intensivo del suolo.

È il momento della prevalenza assoluta di una visuale del tutto privatistica dei problemi connessi all'uso agricolo del territorio.

Laddove i patrimoni collettivi furono preservati dall'eversione e dallo smembramento, la ragione va essenzialmente ricercata nella particolare economia presente nel territorio: quella più chiusa dell'arco alpino (che si giova di una stabilità demografica ed economica, tali da scoraggiare radicali mutamenti nelle tecniche colturali); quella dell'ex Stato Pontificio (dove la tutela delle terre collettive assunse soprattutto all'inizio del 1900 l'aspetto di una rivendicazione popolare nei confronti delle grandi famiglie nobiliari, che gestivano i latifondi) (3) e altre realtà del tutto marginali nel contesto globale, ebbero una funzione rallentatrice del fenomeno.

Il culmine di questo processo eversivo dei demani collettivi si ebbe, dopo un alternarsi di provvedimenti legislativi contraddittori, con la legge 1766/1927, la quale provvide ad una globale e pressoché uniforme disciplina di tutte le variegate esperienze di sfruttamento condominiale dei beni.

Malgrado il permanere della tutela pubblicistica di certe terre (che appaiono salvaguardate più per la loro particolare natura fisica ed economica che per l'affermata imprescindibilità dei diritti della popolazione), la legge 1766/1927 è una chiara indicazione a favore della trasformazione della proprietà collettiva in quella individuale (4).

(1) Sul punto sarebbero interessantissimi studi mirati di storia locale, che purtroppo al momento sono limitati a realtà marginali e comunque non coordinati.

(2) Norme di tutela del bosco le troviamo già nelle società arcaiche, che per prime hanno lasciato testimonianze e i cui resti frammentari sono probabilmente la memoria storica, in quei popoli, di antiche tragedie ecologiche, purtroppo solo intuibili attraverso reperti geologici. È noto che popoli antichissimi sia in Mesopotamia che nell'America centrale utilizzavano come primitiva tecnica di coltura l'incendio dei boschi e la successiva inasprimento del suolo favorita dalle ceneri residue. Queste tecniche portarono ad una rovinosa siccità in poche generazioni, tali da provocare migrazioni bibliche e indurre una precoce consapevolezza degli equilibri idrogeologici.

(3) Così la legge del 1894 sulle Associazioni Agrarie nasce proprio dalle rivendicazioni delle popolazioni dell'ex Stato Pontificio, le quali, nella eversione dei vecchi diritti d'uso civico, vedevano una diminuzione del loro patrimonio reale a favore dei latifondisti. Questi cercavano di consolidare per vie giuridiche o fattuali (per esempio la recinzione dei fondi) l'assoluto dominio dei propri beni immobili.

(4) Ciò attraverso lo scioglimento delle promiscuità e l'istituto dello

scorporo, che, solo apparentemente, sono finalizzati all'accorpamento alla omogeneizzazione dei beni collettivi: in realtà questi procedimenti sono solo una tappa verso il frazionamento e il riparto delle terre e la loro privatizzazione (ad esclusione dei beni di categoria A: boschi e pasco). Quest'ultima si realizza attraverso l'assegnazione in enfiteusi (art. 13) e addirittura la legittimazione dei possessi abusivi (art. 9). Peraltro la concessione in enfiteusi e la legittimazione non sono funzionali solo alla trasformazione del demanio in allodio ma alla stessa alterazione dei rapporti economici tra la parte pubblica e quella privata: in tal senso interpretata la trasformazione del corrispettivo delle concessioni in canone affrancabile per unilaterale iniziativa del privato. Paradossalmente il coltivatore occupatore abusivo è salvaguardato, non solo attraverso la trasformazione del possesso illegittimo in proprietà (sorta di accesso invertita espropriativa *ante litteram*) ma anche agevolato nel pagamento del risarcimento (limitato al valore del terreno e ai frutti non percepiti attraverso una specie di prestito forzoso (consistente nella possibilità di pagare un canone pari all'interesse legale sul capitale, anziché al capitale stesso, fino all'esercizio del diritto potestativo di riscatto - art. 10 1766/1927 e 33 r.d. 332/1928).

Da questa visione panagraria e privatistica dell'utilizzazione dei suoli si salvano i patrimoni boschivi soprattutto per la loro ormai canonica funzione di salvaguardia ambientale, che, sia pure non esplicitamente riconosciuta, è immanente alla legislazione del tempo (si tenga presente, per tutte, la cosiddetta legge Serpieri 3267/1923, che, per il suo nitido impianto ideologico, può essere considerata giustamente la prima, e forse più riuscita, legge ambientalistica).

Dunque fino all'immediato dopoguerra lo studio e la disciplina dei rapporti giuridici interpretati sono stati preponderanti nell'approccio al regime dei beni agricoli e di ciò risente indubbiamente lo stesso impianto del codice civile, che per buona parte a tali profili è rivolto.

L'avvento della società industriale ha segnato, a sua volta, l'inizio della decadenza di questo fenomeno.

Per una sorta di legge del contrappasso ciò ha temporalmente coinciso con lo svilupparsi del diritto agrario come disciplina autonoma dal diritto civile (in ciò favorito dalla progressiva decodificazione dei patti agrari).

È indubbio che il declino abbia dapprima inciso sulla priorità, dal punto di vista economico, dell'agricoltura rispetto all'attività industriale e terziaria per investire successivamente l'intero diritto agrario nel senso che i rapporti ad esso riconducibili perdono, nel complessivo panorama giuridico, quel ruolo di primazia (prima indiscusso), sia sotto il profilo qualitativo che quantitativo.

L'importanza economica dell'agricoltura nel nostro Paese è sempre più recessiva rispetto ad altri fenomeni in espansione: di carattere economico *in primis* ma anche di carattere culturale. Sotto il profilo culturale il richiamo è soprattutto per la nuova consapevolezza di tutela del bene ambiente, che, solo in mitiche nostalgie di un'arcadia irripetibile, sembra compatibile con lo sviluppo agricolo, ma che, in realtà, si manifesta quasi sempre come esigenza di limitare lo sfruttamento intensivo dei terreni.

Negli anni '70-'80 è tutto un pullulare di legislazione ambientale, sia a livello statale che regionale e comunitario con conseguente e progressivo estendersi di un regime vincolistico anche sui beni privati.

Riemerge per di più, come una sorta di nemesi storica, la considerazione del modello alternativo della proprietà in funzione ambientale: usi e demani civici sono sottoposti a tutela al pari di altri beni naturali come i boschi (art. 1 d.l. 312/86 convertito in l. 431/86).

Probabilmente questa scelta del legislatore, sia pure in modo sfumato, tutela più che la natura intrinseca dei beni assoggettati al vincolo, il loro particolare regime di utilizzazione (sottoutilizzazione, per la verità, in termini produttivi, ma corretto uso dal punto di vista degli equilibri ecologici) a testimonianza che non è più la produzione agricola il bene primario da perseguire.

Ai fini del nostro discorso può ben dirsi che il regime

dei beni civici e quello dei beni forestali sono l'anello di congiunzione tra diritto agrario e diritto ambientale: già tollerati benevolmente come intrusi marginali o in via di estinzione nei manuali di diritto agrario, vedono oggi accentuata la propria valenza pubblicistica dall'inserimento nel diritto ambientale e, contemporaneamente, per motivi naturalistici non perdono la connessione col diritto agrario.

Accanto alla vicenda dei beni civici e forestali è peraltro tutto un pullulare di interessi diffusi intorno ai beni oggetto di rapporti agrari.

Profili paesaggistici, di tutela delle acque, dell'atmosfera interferiscono a pieno titolo e con ruolo di preminenza con la disciplina afferente l'uso dei beni agrari: l'assetto del territorio nel suo insieme, e non la particolare destinazione di una sua parte, è l'epicentro dell'interesse del legislatore.

Già nel 1942 con l'introduzione del concetto di piano regolatore generale si affermava il principio della disciplina globale del territorio: ma l'interferenza col regime dei beni agrari sembrava al massimo limitata ai soli indici di edificabilità dei suoli.

Oggi il concetto di piano di bacino, di risanamento ambientale e tutti gli altri strumenti, finalizzati alla tutela dell'ambiente, sono inequivocabilmente a significare che, non solo la disciplina pubblicistica si pone come sempre più incisivo limite alla disponibilità del bene agrario, ma addirittura è in grado di comprimerne totalmente la destinazione funzionale, laddove questo sacrificio sia giustificato da preminenti interessi dell'ordinamento, collegati al mantenimento dell'equilibrio ecologico.

Sotto questo profilo è dunque imprescindibile un approccio interdisciplinare allo studio del regime dei beni agrari e dei connessi rapporti giuridici.

Le considerazioni esposte inducono a concludere che non bisogna farsi troppo condizionare dai totem, cioè da tradizioni che pure sono presenze importanti nella nostra esperienza culturale.

Queste non possono essere viste in una prospettiva storica, ma devono naturalmente tener conto della realtà, che a livello normativo viene trasposta.

Un'osservazione attenta dell'evoluzione sociale e normativa del settore potrà forse portare a sinergie speculative non solo collegate dal comune oggetto fisico delle due discipline (il bene suolo) ma anche dall'intrecciarsi dei rapporti che ne derivano.

Questa esposizione sommaria e discorsiva non può ovviamente che rappresentare un semplice spunto per eventuali successivi approfondimenti.

Ritengo tuttavia che, ai fini di proficue future indagini, non possa prescindere da una visione evolutiva dei fenomeni giuridici.

Queste non si devono fermare alle forme tradizionali, bensì tendere ad un allargamento dell'orizzonte verso nuove aggregazioni concettuali. □