

NOTE SUI DEMANI CIVICI E LE PROPRIETÀ' COLLETTIVE

di Luciano Orusa

I

Eminent studiosi, nei rispettivi settori di interessi culturali - il diritto amministrativo e la storia del diritto - hanno ormai tracciato con sicurezza le basi dell'istituto della proprietà collettiva. Appare quindi opportuno sottolineare puntualmente le loro enunciazioni.

Secondo GIANNINI, mentre nella proprietà individuale il tratto saliente è costituito dalla appartenenza della cosa al soggetto, il quale si appropria di tutte le utilizzazioni della cosa stessa (nei limiti in cui su di essa non sussistano diritti reali parziari) ed il proprietario ha dei poteri e diritti che con formula brevi si dicono "sulla cosa", nella proprietà collettiva, invece il tratto saliente non è l'appartenenza della cosa, ma il godimento di servizi che la cosa rende o è idonea a rendere se convenientemente impiegata. Per quanto varie siano le specie di proprietà collettiva o le ragioni per le quali essa si istituisce, essa è sempre o una proprietà di godimento o una proprietà di lavoro collettivo.

A sua volta, osserva GROSSI, la proprietà collettiva va intesa come una proprietà "originata dal basso, dalle cose stesse, come un assetto fondiario sopraordinato all'individuo, basato sulle istanze oggettive di quel reale imperituro che è la terra ". E ancora " la proprietà collettiva è infatti assai poco proprietà ed è assai più uno statuto dei beni, in quanto essa non si costruisce sul soggetto come la proprietà ottocentesca nelle sue fondazioni romanistiche e nella sua elaborazione giusnaturalistica e codicistica; la proprietà collettiva si costruisce sempre sull'oggetto, ha uno spessore essenzialmente funzionale. La proprietà collettiva, che viene costruita da sotto in su, è un tributo alla cosa e non alle potestà dominative del soggetto: nella proprietà collettiva, accanto al primato della cosa, emerge il primato della comunità sull'individuo singolo".

In primo piano, pertanto, c'è il bene, da cui discendono le diverse "*utilitates*" che i singoli ne possono via via ricavare.

Si tratta, in sostanza, come nota PETRONIO, di guardare al problema dei demani e degli usi civici soprattutto sotto il profilo del godimento delle "*utilitates*" e della loro appartenenza, assumendo un punto di osservazione che sembra più aderente a quanto suggeriscono le fonti del c.d. diritto intermedio le quali, quando si riferiscono agli usi civici (*jus pascendi, lignandi, glandendi, spicandi, boscandi*, ecc.) o agli stessi cosiddetti demani civici (*pascua, prata, sylvae, montes*, ecc.) hanno riguardo soprattutto al godimento dei servizi prestati dal suolo e quindi alla appartenenza di essi, piuttosto che al suolo in sé ed alla sua titolarità.

In questa stessa linea di pensiero, CERULLI IRELLI ha precisato che gli utenti fluiscono tra loro delle "*utilitates*" che fornisce la cosa oggetto dei diritti di uso civico e che le collettività residenziali (comunità d'abitanti) sono titolari - esse come tali, unità e pluralità insieme - di diritti di natura reale - dominicali e non - che hanno come contenuto il godimento di "*utilitates*" che concretizzano interessi propri della collettività nel suo complesso (interessi quindi non individuali né di gruppo, ma afferenti alla collettività medesima, nella sua interezza): "*utilitates*" fornite da cose del mondo reale.

Nello schema della proprietà collettiva, in tal senso intesa, sembrano anche rientrare le consorzierie valdostane, recentemente disciplinate da una legge regionale, che riguardano diritti di sfruttamento collettivo o in comune (per boschi, pascoli, acque...) di terreni spesso feudali, con tipologie anche diverse nei diritti di godimento contemporaneamente concorrenti (ad es., diritto di tagliare tronchi per edifici, o legna da ardere, diritto di raccogliere foglie, aghi di pino, legna e fascine, diritto di pascolo bovino, ovino e caprino, diritto di raccogliere prodotti agresti ecc...), nei tempi e nelle modalità (periodi d'anno limitati e no), nei titolari (per gruppo familiare no), in rapporto alla estensione della proprietà sottostante o no, quali meri residenti in loco.

Le consorzierie riguardano quindi una gamma di "*utilitates*" (anche coesistenti sullo stesso terreno), in capo a titolari diversi (a volte con ulteriori diversificazioni temporali entro l'anno): lo schema "proprietario" per lo più sino ad ora usato per ricostruirne l'essenza le comprime in una catalogazione troppo ristretta od insufficiente.

II

Occorre rilevare, come è stato puntualmente osservato (CERULLI IRELLI), che nella tradizione dottrinale italiana si è sempre considerato in modo unitario la materia degli usi civici, come quella comprensiva e dei diritti collettivi d'uso civico su terre in dominio privato e delle proprietà collettive di diritto pubblico, mentre tale impostazione sistematica non è da condividere: gli usi civici sono diritti collettivi su beni privati, che debbono essere "liquidati" attraverso le procedure ed i metodi previsti dalla legge, mentre le proprietà collettive di diritto pubblico costituiscono una categoria di appartenenze concepita dall'ordinamento come una categoria a carattere permanente e destinata anzi ad essere sviluppata e valorizzata nell'esperienza concreta. In tal senso si è sviluppata la letteratura più recente (oltre il fondamentale scritto di P. GROSSI, un'altro modo di possedere e gli spunti di PETRONIO, Usi e demani civici fra tradizione storica e dogmatica giuridica), con una fioritura di Congressi (Roma, Fiuggi, Camerino, Viareggio, Pieve di Cadore, Trento).

I beni collettivi sono infatti caratterizzati da un vincolo di destinazione, tanto che, al riguardo, sono stati richiamati in dottrina i concetti di "patrimonio di destinazione" e di "patrimonio allo scopo (*zweckvermogen*)".

E' il vincolo di destinazione, infatti, che imprime agli usi civici su terre collettive proprie particolari caratteristiche, e tale vincolo spiega la conservazione dell'istituto, protrattasi nei secoli, e la necessità di stabilire particolari procedimenti volti ad una trasformazione ed adattamento del regime dei beni, e non certo a privare le popolazioni delle utilità che essi possono dare, anche se, come si è posto in rilievo (PALERMO), per le mutate condizioni di vita ed il progresso dei sistemi produttivi, gli usi antichi si siano talora affievoliti o non vengano addirittura più esercitati.

Il vincolo di destinazione impone, quindi, ai beni sui quali sia stato in origine costituito la natura di mezzi essenziali per soddisfare gli interessi della collettività, che su di essi gode a titolo originario di una posizione di appartenenza naturale e necessaria, ed esercita la sua influenza sulle ulteriori vicende dei rapporti e delle posizioni soggettive che si incentrano sui beni stessi.

Del resto, anche di recente, La Corte Costituzionale ha ritenuto (dec. 11/7/89, n. 391) che la destinazione pubblica dei beni di demanio civico non si determina tanto in funzione dell'esercizio dei diritti di uso civico, connessi ad economie familiari di consumo sempre meno attuali, bensì in funzione della utilizzazione di tali beni a fini di interesse generale. Così, ad esempio, per i beni di silvo-pastorali la destinazione pubblica all'utilizzazione come fattori produttivi, impressa dalla legge del '27, viene subordinata, nel nuovo ordinamento costituzionale, all'interesse della conservazione dell'ambiente naturale, in vista di una utilizzazione come beni ecologici.

Oggi è decisamente minoritari la tesi che vorrebbe aboliti gli usi civici e che considera i vincoli posti alle forme di godimento della proprietà collettiva di intralcio a più moderne forme di utilizzazioni dei beni che ne sono gravati.

Se è vero, da un lato, che le ripartizioni, le quotizzazioni, le alienazioni, e le legittimazioni dei beni di categoria B (quelli convenientemente utilizzabili per la coltura agraria) hanno portato alla dispersione di un patrimonio che assolveva a funzioni di pubblico interesse, è d'altro lato ampiamente riconosciuto che la gestione pubblica dei beni di cui alla categoria A (terreni utilizzabili come bosco o pascolo permanente) ha posto un serio ostacolo alla loro alienazione, con benefici effetti sotto i profili, sempre più attuali, della tutela ecologica, geologica e biologica.

Recenti indagini del C.N.R. hanno addirittura dimostrato che certi biotopi sono stati conservati solo in terreni di uso civico.

Si può quindi dire, come è stato puntualmente osservato (DI SALVO) che gli antichi diritti di legnatico di ghiandatico, di semina, di pascolo, di fungatico, avevano un contenuto talmente vitale e pregnante da soddisfare anche interessi allora imprevedibili.

Tali usi hanno contribuito a mantenere l'equilibrio geologico, il cui turbamento è causa di tanti dissesti: si può affermare che l'uso civico è stato per la tutela dell'ambiente, una conquista sociale *ante litteram* e una rigorosa regola, nei secoli, per la conservazione ed un corretto uso del territorio.

I nuovi interessi - che oggi si prospettano - nella destinazione e nella gestione dei beni civici, di natura ecologica, idrologica, biologica, turistica, di tutela del territorio, economica, costituiscono una serie aperta ed il loro perseguimento può esigere il cambiamento del contenuto e della forma degli antichi diritti (DI SALVO).

Oltre tali nuovi, grandi interessi, ne sono emersi altri più vicini alle utilità tradizionalmente ricavabili dagli usi civici basati sulle conquiste della ricerca e della scienza, che hanno aperto nuovi orizzonti al bosco: così, per la creazione di tartufeti e l'utilizzazione, anche industriale dei prodotti del sottobosco e di altre sostanze ivi esistenti.

I citati richiami servono a dimostrare l'utilità attuale e la necessità di tutela della proprietà collettiva.

III

La disciplina dei beni collettivi si articola su tre fondamentali istituti: l'incommerciabilità, la tutela, la destinazione di pubblico interesse.

L'incommerciabilità si concreta nella non suscettibilità della loro alienazione. E' infatti nullo ogni atto di alienazione di tali beni.

La tutela si concreta nei poteri pubblicistici - riduzione in pristino - previsti dall'art. 378 legge sui lavori pubblici.

La destinazione di pubblico interesse si traduce nella loro finalizzazione a scopi pubblici. L'inalienabilità, con la conseguente esclusione della prescrizione e della usucapione, ed il principio della immutabilità della destinazione (che non viene meno per il non uso dei diritti) sono condizioni indispensabili per la vita delle popolazioni.

Peraltro, l'incommerciabilità può essere rimossa attraverso un provvedimento autorizzatorio, oggi di competenza della Regione, che concretizza una c.d. "sdemanializzazione" che fa perdere ai beni il loro originario carattere, sì che diventano alienabili.

Per i boschi ed i pascoli (Cat. A), il rinvio alla legge forestale e consente di ritenere che essi possano essere alienati solo ove per la loro natura, ubicazione limitata estensione non corrispondano ai fini previsti dall'Art. 108 della Legge forestale o a quelli di utilità pubblica o non siano suscettibili di importanti trasformazioni agrarie (art. 119 Legge forestale): a tali condizioni di legittimità delle autorizzazioni ad alienare occorre aggiungere l'esistenza di un concreto interesse pubblico che renda necessaria o anche solo opportuna la vendita.

Per i beni collettivi, è altresì necessario che l'alienazione non sia di nocimento al godimento dell'uso civico.

Ben diverso dall'alienazione è il mutamento di destinazione, che lascia il bene nell'ambito delle utilizzazioni collettive e può essere consentito ogni qualvolta la nuova destinazione si concreti "in un reale beneficio per la generalità degli abitanti" (art. 41 Regol. del 1928).

Le finalità indicate nel Regolamento (istituzioni di campi sperimentali, vivai e simili), sono solo esemplificative e non v'è dubbio che il mutamento di destinazione possa essere autorizzato per qualsiasi finalità che sia di pubblico interesse.

Qualora venga a cessare lo scopo per il cui conseguimento era stato concesso il mutamento di destinazione, le terre devono tornare all'antica destinazione.

V'è da rammaricarsi che non si sia sinora fatto largo uso di tale istituto, che non spoglia la collettività dei suoi beni ed anzi consente, attraverso di essi, di provvedere a qualsiasi finalità o necessità pubblica.

Purtroppo, per fare fronte ad esigenze di bilancio, Comuni ed Associazioni hanno fatto finora largo ricorso alla richiesta di autorizzazione ad alienare i demani, anziché di avvalersi dell'istituto del mutamento temporaneo di destinazione, che invece è in linea con la storia dei demani civici, che si sono sempre adattati nelle varie epoche alle diverse esigenze della collettività, mutando contenuti e finalità (LORIZIO).

L'indisponibilità dei beni di demanio civico resiste anche nei confronti delle Leggi urbanistiche: la destinazione urbanistica prevista dagli strumenti di pianificazione non può infatti operare finché il bene non sia stato sdemanializzato, o non ne sia stato operato il mutamento di destinazione.

Inoltre, il principio della indisponibilità impedisce che i beni collettivi possano essere espropriati per pubblica utilità, ove non sia previamente intervenuta la loro sdemanializzazione e sempre che si proceda alla valutazione comparativa degli interessi (Corte Cost. 10/5/95, n. 156).

Il potere di autotutela amministrativa dei beni collettivi, attribuito alla Regione, si concreta nel potere di disporre la regolamentazione provvisoria e l'ordine di reintegra.

La più recente legislazione, manifestando un rinnovato interesse per questo patrimonio naturale delle popolazioni, ha ampliato la tutela dei beni collettivi

E' da ricordare, innanzitutto, la legge Galasso (L. 8 agosto 1985, n. 431) che, nell'integrare gli elenchi dei beni soggetti alla tutela paesaggistica, ai sensi della L. 29 giugno 1939, n. 1497, vi ha inserito "le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici" (art. 1, lett. h).

Tale legge ha pertanto esteso ai beni collettivi i divieti, i vincoli e le sanzioni previste per la tutela dei beni di interesse storico ed artistico. Altro riferimento specifico ai beni collettivi è contenuto nella legge di sanatoria delle opere abusivamente edificate (L. 28 febbraio 1985, n. 47), ove, all'art. 4, è attribuito al Sindaco, nell'ambito della vigilanza sull'attività urbanistica ed edilizia, di provvedere alla demolizione ed al ripristino dello stato dei luoghi, quando le costruzioni siano state eseguite su "aree appartenenti ai beni disciplinati dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766", dandone comunicazione alle amministrazioni competenti, le quali possono intervenire ai fini della demolizione, anche propria iniziativa. Tali poteri di autotutela esecutiva sono quindi attribuiti al Comune, che ha un particolare interesse alla tutela dei beni collettivi.

L'articolo 33 della legge in esame dichiara poi "non suscettibili di sanatoria" le opere in contrasto con i vincoli imposti a tutela di interessi ambientali - e si è visto che alle terre dei demani collettivi è stata estesa la tutela per essi prevista - e con ogni altro vincolo che comporti la inedificabilità delle aree (fra questi vincoli rientra l'assegnazione delle terre alla categoria A le quali sono soggette al regime di conservazione ex art. 12 L. 16 giugno 1927, n. 1766).

Si deve peraltro ricordare che la sanatoria è stata prevista invece, forse in modo non opportuno, dalla L. 12 gennaio 1988, n. 2 e dalla L. 13 marzo 1988, n. 68, quando l'ente pubblico proprietario del suolo sia disposto a concederne l'uso sia pure a titolo oneroso, anche per i suoli gravati da usi civici, il che, come è stato posto in rilievo (CARLETTI), incentiva l'appropriazione privata delle terre a scopo edificatorio e scardina il limite della loro destinazione forestale.

Non sembra quindi peregrino il rilievo della necessità di restituire alle terre dei demani collettivi una piena tutela, una "visibilità sociale e giuridica" (CARLETTI).

Notizie sull'autore

dott. LUCIANO ORUSA

Libero Docente di Diritto Amministrativo nell'Università degli Studi di Torino

Magistrato di cassazione nominato alle f.d.s.

Commissario agli usi civici per Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta

Indirizzo : via Pescatore, 15; 10124 TORINO