

Usi civici, beni frazionali 4 proprietà collettive nel diritto vigente

di Franco Carletti

1. Tra il Settecento e l'Ottocento, nella dottrina giuridica e nella prassi dell'Italia centro-meridionale, si è andata consolidando la distinzione tra il Comune e l'università dei cittadini che lo compongono, concepito il primo come ente morale distinto dai secondi, centro di imputazione di una serie separata ed autonoma di diritti e di doveri a contenuto autoritativo e/o patrimoniale, concepita la seconda come l'insieme dei cittadini residenti nel Comune, titolari ciascuno, in tale qualità e in solido tra loro, di una serie di diritti reali sulle terre di altri privati e su quelle del Comune. La distinzione accompagna e segue l'allargarsi dei compiti amministrativi affidati dallo Stato alle burocrazie locali e il tramonto del Comune medievale, che delle terre comuni aveva fatto il fondamento per una radicale rivendicazione di autonomia nei confronti dell'autorità centrale e, insieme, specie nell'esperienza del Comune rustico, il centro e lo scopo di ogni attività associata. La divaricazione tra le due prospettive, un tempo unite – quella amministrativa e quella patrimoniale – ebbe la sua rilevanza concreta in varie occasioni, variamente differenziate a seconda dei tempi e dei luoghi; per esempio, quando, verso l'inizio del XIX secolo, le autorità di alcuni Stati posero mano al risanamento di una finanza locale in crisi accelerata, che aveva gravi conseguenze anche sulla situazione delle finanze centrali. In quell'occasione, nello Stato della Chiesa, molte terre comunali furono trasferite all'amministrazione della Congregazione del Buon Governo e solo in parte, in seguito, restituite; ma dalla fiscalizzazione furono escluse le terre assoggettate all'uso dell'*universitas*, non soltanto perché esse assolvevano ad una funzione *latu sensu* alimentare, ma, più in generale, perché, come si sostenne con successo, quell'uso era il segno di una diversa appartenenza ed esigeva una diversa disciplina.

L'*universitas civium* non costituiva più, peraltro, in questo periodo, una realtà coesa, capace di un'iniziativa comune per lo sfruttamento delle risorse della terra in forma organizzata; al contrario, proprio la contrapposizione al Comune amministrativo ne accelerò lo slittamento verso un coacervo di pretese individuali, in potenziale concorrenza tra di loro e unificate soltanto dal riferimento estrinseco ad un unico incolato - oltretutto dagli Statuti tradizionali e dalla persistenza di un forte notabilato locale.

Dall'unica originaria proprietà comune, al termine di questa evoluzione, residuò all'università dei cittadini solo l'uso civico, inteso come il diritto – riconosciuto a ciascuno di loro, e negato agli estranei – di trarre individualmente dalle terre speciali utilità, diverse da luogo a luogo, nei tempi e con le modalità stabilite dalla tradizione e dagli Statuti, sia che la terra appartenesse in quanto tale all'*universitas*, sia che appartenesse al Comune, sia infine che appartenesse ai privati.

2. L'uso civico – o meglio i diversi usi civici che possono contemporaneamente gravare sulle stesse terre e costituire l'oggetto di altrettanti separati diritti delle popolazioni – vanno secondo la legge vigente liquidati (legge 16.6.1927 n. 1766, capo 1, art. 7).

Questa disposizione si spiega certo con il sopravvenire – fin dalla fine del 1700 – di una concezione maggiormente dinamica della proprietà individuale, cioè con la necessità di liberare questa dai «lacci e laccioli» che ne limitavano il godimento e ne ostacolavano la disponibilità; si spiega, ancora, con il disfavore reperibile in tutto il tessuto del Codice Civile verso ogni forma di comunione – in particolare, verso quella comunione per facoltà, il cui contenuto economico era, e rimane ancor oggi, difficilmente quantificabile, perché correlato al contenuto non codificato dei diritti concorrenti ed alla variabile consistenza numerica dei loro titolari.

Questa disposizione, tuttavia, non sta per se ad indicare un particolare disfavore verso la proprietà collettiva in quanto tale: laddove gli usi siano esercitati su terre comunali, infatti, non si fa luogo ad alcuna liquidazione, segno evidente che intenzione del legislatore non era tanto quella di abolire gli usi civici o di penalizzarne l'esercizio, quanto piuttosto quella di sgravarne la proprietà privata (cfr. art. II, legge 1766 cit.). Come abbiamo sopra accennato, del resto, dietro gli usi civici da liquidare era difficile riconoscere l'esistenza di un qualche ente o formazione sociale, capace di attivare le proprie risorse in forma collettiva.

Nessun disfavore alla proprietà collettiva neppure quando la legge stabilisce che la liquidazione degli usi va fatta di regola in natura, cioè mediante scorporo di una parte del fondo gravato, diversamente calcolata in rapporto alle diverse categorie di usi (artt. 4 e 5 della stessa legge). Qui, certo, si potrà lamentare l'eccessiva esiguità del compenso minimo, previsto in un ottavo della superficie del fondo (art. 5/2); ma inadeguata ed imprecisa è semmai la regola stessa della divisione, perché nessuna quota inferiore all'intero sarà mai in grado di garantire il reddito ricavabile dal tutto e perché, d'altra parte, il valore capitalizzato di una particolare utilità non può essere commisurato al valore capitale di una quota, quando quest'ultimo non possa per se essere convertito in reddito né dall'università né dai cittadini singolarmente considerati. Questi rilievi trovano peraltro parziale risposta e sufficiente rimedio nella possibilità di una liquidazione degli usi in denaro secondo il loro valore (art. 7/1) e, per le province dello Stato Pontificio, nella possibilità, rimessa alla discrezione del commissario liquidatore, di assegnare l'intero fondo alla popolazione con un conguaglio in denaro a favore del proprietario privato (art. 7/2).

3. La disciplina del 1927 mostra invece una marcata connotazione ideologica, laddove prevede che il compenso della liquidazione degli usi sulle terre private sia assegnato non già alla università dei cittadini, ma all'ente pubblico che la rappresenta, cioè, in generale, al Comune nel cui territorio il fondo gravato si trova (art. 5/1).

La norma non comporta affatto un ritorno ad una considerazione forte ed unitaria delle autonomie patrimoniali; al contrario, personalizzando e pubblicizzando l'imputazione delle terre demaniali, le allontana viepiù dall'appartenenza collettiva e dalla diretta gestione dell'insieme dei cittadini. È ben vero che la legge riconosce la possibilità di appartenenze ad enti diversi dal Comune (università ed altre associazioni comunque denominate: art. 11/1), ma è anche vero che questi enti possono in qualunque tempo essere sciolti dal Ministero competente ed il loro patrimonio conferito al Comune o alla frazione corrispondente (art. 25), con criteri di sostanziale discrezionalità. È comunque vietata la costituzione di nuove associazioni (art. 25/3) e, mentre alle associazioni esistenti si permette di proseguire l'amministrazione delle terre in conformità ai propri Statuti e Regolamenti, si predispone la revisione di questi entro breve termine (art. 59, RD 332/28), anche in via autoritativa e ufficiosa (art. 60, RD cit.), per adeguarli alla nuova normativa generale.

Le popolazioni – o meglio i loro componenti – conserveranno per il futuro i diritti tradizionali di godimento nella misura necessaria ai bisogni propri e della propria famiglia (art. 12/3), ma il concreto esercizio di questi sarà subordinato alle disposizioni di un regolamento compilato autoritativamente (artt. 42-46, RD 332/28) ed alle esigenze della forestazione, definite nei piani economici dagli organi tecnici del settore (art. 130 e ss., legge forestale 30.12.1933, n. 3267); inoltre i terreni di uso civico, a chiunque appartengano, dovranno essere aperti agli usi di tutti i residenti (art. 26, legge 1766).

Come si vede, il regime assegnato alle terre civiche è caratterizzato da una spiccata connotazione autoritaria e centralistica e da un estremo disfavore per le autonomie patrimoniali preesistenti; se ai Comuni ed alle associazioni non fosse fatto divieto di alienare le terre o mutarne la destinazione (art. 12/2, legge 1766), senza l'autorizzazione dell'ente di tutela (*ibidem*) e fuori dall'interesse della generalità degli abitanti (artt. 39 e 41, RD 332/28), non vi sarebbe differenza tra le terre civiche e quelle del patrimonio disponibile o del demanio forestale, soggette anch'esse, come capita, a qualche forma di uso Comune.

4. La normativa testé per sommi capi richiamata si applica esclusivamente alle terre forestali, quelle agrarie essendo destinate dalla legge del 1927 alla ripartizione in quote tra i contadini della zona e, in sostanza, alla privatizzazione (artt. 13 e ss., legge 1766).

L'istituto della quotizzazione è sostanzialmente desueto, cioè disapplicato in quasi tutte le regioni; esso meritava tuttavia di essere ricordato per completare il quadro delle norme che, in forza di espressa disposizione del regolamento, neppure in linea di principio dovevano applicarsi «alle Associazioni agrarie, composte di determinate famiglie, che possedendo esclusivamente terre atte a coltura agraria, vi abbiano apportato sostanziali e permanenti migliorie» (art. 65, RD 332/28).

È questa l'unica occasione nella quale il legislatore del 1927 mostra di conoscere forme di proprietà collettiva diverse dai demani civici o universali; ma è anche l'inizio di una storia diversa, ricca di implicazioni e di potenzialità che dovremo più avanti sottolineare.

Secondo l'opinione del Raffaglio, all'origine del fenomeno delle comunioni familiari dell'Italia settentrionale sta la tenace resistenza delle comunità rurali alla feudalità. Diversamente da quanto accadde nell'Italia meridionale, «il più delle volte la comunità antica, per identità di interessi di tutti i suoi componenti, si confuse e fu assorbita (dal Comune politico), i membri che la componevano diventarono senz'altro comunisti, i beni antichi beni comunali, il territorio abitato la circoscrizione del Comune. Ma qualche volta invece, pur sorgendo e formandosi il Comune, restò l'antica comunanza», soggetta al Comune in tutto ciò che era estraneo all'amministrazione dei beni comuni, consapevole della propria parzialità rispetto alla totalità comunale.

Accanto al Comune troviamo dunque ancora enti di vario nome (Comunanze, Partecipanze, Società degli antichi originari, Magnifiche Comunità, Regole ecc.), presenti in Romagna, Piemonte, Liguria, nell'Appennino Marchigiano e in forme diverse in tutto l'arco alpino. «Gli enti di simile natura fin dall'epoca che sorse il Comune andarono sempre più perdendo carattere pubblico, si fecero autonomi e poi, spesso, diventarono caste chiuse, comprendendo solo i discendenti di determinate famiglie e di certi gruppi» (G. RAFFAGLIO, *Diritti promiscui, demani comunali ed usi civici*, Roma-Milano-Napoli 1939, pp. 79 e ss.).

La normativa più recente oscilla tra il conferimento a queste comunioni della personalità giuridica di diritto pubblico ai fini della conservazione e del miglioramento dei beni silvo-pastorali di loro pertinenza (così l'art. 1 del DL 3.5.1948, n. 1104, per le regole della Magnifica Comunità Cadorina) ed il più generale rinvio agli statuti ed alle consuetudini proprie di ciascuna comunione, previsto dalla legge sulla montagna (legge 25.7.52, n. 991) e ribadito in termini ancora più chiari dal relativo regolamento («Le comunioni familiari ... conservano la loro autonomia per il godimento, l'amministrazione e l'organizzazione dei loro beni agro-silvo-pastorali appresi per laudo», art. 30, DPR 16.11.1952, n. 1979).

Questa seconda tendenza sembra prevalere con la legge sulla montagna del 1971, secondo la quale «per il godimento, l'amministrazione e l'organizzazione dei beni agro-silvo-pastorali appresi per laudo, le comunioni familiari montane ... sono disciplinate dai rispettivi statuti e consuetudini»; secondo la citata legge, in ogni caso, «il patrimonio antico delle comunioni è trascritto o intavolato nei libri fondiari come inalienabile, indivisibile e vincolato alle attività agro-silvo-pastorali connesse», con facoltà di libera contrattazione solo per i beni acquistati dalle comunioni dopo il 1952 e con l'obbligo di sostituire comunque i beni forestali destinati ad attività turistica (artt. 10 e II, legge 3.12.1971, n. 1102).

In realtà, accanto alla normativa di principio se ne sviluppa a poco a poco – anche in sede regionale e provinciale – una a carattere tecnico e strumentale che finisce per condizionare l'applicazione della prima e recupera nei fatti, in forme diverse ma non meno incisive, quella funzione di controllo autoritario e centralizzato sulle autonomie collettive che, per le terre demaniali, sembrava in passato affidata prevalentemente alla natura pubblica dell'ente territoriale. Da un lato mi riferisco in particolare alla normativa per la gestione forestale ed ai contributi a fondo perduto che lo Stato o la Regione si accollano per farla funzionare, sia in favore dello stesso ente agrario, sia preferibilmente in favore delle aziende speciali o dei consorzi da questo costituiti, dove la delega della gestione al tecnico è abilmente intrecciata alla elargizione finanziaria, in modo da rendere la prima non solo inevitabile, ma anche conveniente. Mi riferisco d'altro lato alla normativa di tutela ambientale che, a partire dalla legge 431/85 (legge Galasso), finisce per tutelare e valorizzare la fantasia ed il ruolo dei pubblici pianificatori piuttosto che la qualità delle terre loro affidate ed il diritto di goderne e disporne, pertinente alla comunità proprietaria. Mi riferisco infine alla normativa di Parco, che somma gli inconvenienti di entrambe le precedenti, perché ridefinisce ed integra ogni potere di gestione e di controllo attribuendolo ad un' autorità di nuova istituzione, scientificamente prestigiosa ed abbondantemente finanziata in funzione di interessi estranei a quelli della comunità proprietaria delle terre.

5. In realtà, ciò che interessa alla nostra classe dirigente non è tanto il corretto uso delle risorse o la loro conservazione, quanto la possibilità di usarne a proprio piacimento o, almeno, il controllo di coloro che sono legalmente in grado di disporne; in altri termini, le terre collettive – a qualunque tipo appartengano – sono al centro di un conflitto, combattuto senza esclusione di colpi, per il controllo del territorio e delle sue risorse.

A questo scopo, la soluzione classica – quella della legge 1766 del 1927 – è la più semplice ed elegante: il potere di godere delle risorse viene attribuito all'insieme indifferenziato di tutti i residenti, in modo ed in forme tali da indebolire e rendere occasionale il rapporto tra i singoli, in modo che alla parità formale dei soggetti corrispondano interessi differenziati e sostanziali disinteressi, in modo che la debolezza ed il contrasto tra i componenti dell'*universitas* favoriscano l'emergere di poteri ed interessi più forti da privilegiare; contemporaneamente, il controllo e la gestione vengono concentrati nell'ente pubblico, così da recuperare per via istituzionale ed ideologica quell'interesse comune che in concreto è negato, così da stabilire raccordi con l'insieme degli interessi sovraordinati e da far prevalere gli interessi del sistema.

La soluzione pubblicistica del 1927 è quella suscettibile di maggiore successo non solo perché corrisponde culturalmente ad un bisogno di omogeneità presente come lascito dell'illuminismo, ma anche perché sull'ente territoriale si appuntano nel prosieguo tutta una serie di poteri originariamente imprevisi; si pensi per tutti a quello di pianificazione urbanistica e territoriale anche nella variante paesaggistica di recente introduzione.

Questi poteri, suscettibili di modellare in concreto la proprietà edilizia e fondiaria, non riguardano per sé la proprietà civica e collettiva, già definita per legge; gli obiettivi dichiarati e le mediazioni tecniche atte a realizzarsi posseggono tuttavia un tal valore aggiunto che riescono a svalutare in breve tempo ogni tradizionale modalità di gestione, ponendosi come esclusive e dovute finanche nell'opinione autorevole della Corte Costituzionale (cfr. sentenza n. 98/89).

A confronto con il demanio civico le comunioni familiari montane presentano una maggior capacità di resistenza e recupero. Partite da una situazione di sostanziale anomia («non saranno applicate le norme contenute nel capo II della legge», con quel che segue, art. 65, RD 332/28), ed anzi facendosi forti proprio di questa mancata attenzione del legislatore, esse giungono ad imporre in pieno la loro specificità con la legge 1102 del 1971. Coese per antica tradizione e per condizioni di vita e di lavoro, spesso in polemica anche in passato con l'ente pubblico e con l'autorità di governo, esse puntano sulla propria dichiarata parzialità, sia per evitare l'intrusione degli estranei, sia per eludere i soffocanti controlli previsti per il settore pubblico.

Anch'esse oggi rischiano di soccombere di fronte all'eccesso di costose attenzioni di cui la Regione le circonda, tentando di coinvolgerle in compiti non di loro competenza e di convalidare in base all'orlo tacito o esplicito consenso il proprio operato.

Ma l'esigenza economica di controllare le risorse territoriali per fini di carattere generale non spiega fino in fondo i reiterati tentativi di ridurre l'anomalia collettiva operati in vari modi dall'ordinamento. A fondo di questa lotta sorda e prolungata vi è probabilmente dell'altro: se non la chiara percezione del fascino pervasivo di un modo di possedere legato più all'essere delle cose che all'avere del soggetto, almeno la consapevolezza che questo possesso trova consistenza e durata in un'autonomia radicale, irriducibile agli obiettivi, alle esigenze ed ai metodi del mercato.

Leggo nella storia delle Regole di Spinale e Manez che dal 1827, dopo il trasferimento delle rendite delle Regole ai Comuni, si registra una serie ininterrotta di processi promossi dai parziari proprio per rivendicare per sé le rendite dei due monti. I parziari si accorgono infatti che la legge comunale austriaca conferisce alle autorità politiche il potere di decidere sull'impiego delle rendite di un bene comunale; e i redattori notano che una simile misura «in regime consuetudinario sarebbe stata impensabile e se, per assurdo, un qualche vescovo si fosse arrischiato a decretarla, avrebbe provocato una rivoluzione in tutto il principato...».

Dobbiamo concludere che il regime feudale era più rispettoso delle autonomie e dei poteri locali di un moderno stato assolutista, ovvero che nell'antico regime erano più vivi il senso dei propri diritti e la decisione di farli rispettare?