

Usi del territorio e applicazione normativa. La prospettiva ambientale in tema di usi civici

Michelina Masia*

Premessa

Il tema degli usi civici¹ diviene ciclicamente di scottante attualità, non solo perché una superficie notevole del patrimonio nazionale e regionale è soggetta a questo diritto d'uso, ma anche perché lo sfruttamento di questo territorio riveste un'importanza economica di rilievo.

Opinione diffusa è che attraverso le strategie della gestione di questo patrimonio si delinei, o si dovrebbe delineare, lo sviluppo futuro delle comunità.

L'importanza e la rilevanza strategica di questi usi, peraltro, non sono sfuggite ai legislatori che hanno tentato di delineare lo sviluppo economico e sociale del territorio che governavano.

Nel corso del tempo, infatti, si registrano diversi tentativi di liquidare questo patrimonio, ora con la mistica del miglioramento agrario, ora con la mistica di un migliore sfruttamento delle risorse, ora in senso economico-ecologico-ambientale ovvero eco-sostenibile ed eco-compatibile. Nonostante gli abusi, le ingerenze, questi tentativi sono per lo più falliti sia nell'intento «eversivo» (come si usava dire un tempo), sia nell'intento trasformativo, anche a causa delle modalità utilizzate per raggiungere lo scopo.

Il filo che collega le legislazioni di fine ottocento a quelle attuali consiste proprio in questa idea: ritenere queste terre, per quanto riguarda la Sardegna «ademprivi»², un possibile e straordinario volano di sviluppo.

Nel 1927 il legislatore nazionale ha affrontato le tematiche relative ai diversi usi esistenti nel territorio nazionale, unificandoli nel termine di «uso civi-

* Ricercatrice Università di Cagliari.

¹ La bibliografia in materia di uso civico è sterminata: rimando pertanto a quella riportata nel sito Internet dal Centro Studi e Documentazione sui Demani civici e le Proprietà collettive (http://www.jus.utn.it/usi_civici). Il sito contiene oltre quattromila nuovi titoli sull'argomento.

² Il termine «ademprivio», probabilmente di origine aragonese (significa ad impreu: «ad uso»), indica genericamente l'uso civico, lo sfruttamento comunitario della terra, che si manifesta nell'isola attraverso forme tipiche e differenti dal resto del territorio nazionale.

co”); ma questi usi nella sostanza, pur unificati in termini giuridici, hanno continuato ad avere, in termini economici e sociali, storie differenti anche negli ambiti ristretti della stessa regione.

La storia sociale di questi terreni è fortemente legata e determinata dalla storia giuridica e dalla mancata applicazione della normativa che ne delineava l'amministrazione.

Nel territorio sardo non è ancora accertato l'ammontare di questo patrimonio, sia per l'inapplicazione della legge del 1927, sia per la lentezza con cui il legislatore regionale ha provveduto a dotarsi di una propria normativa. La Regione sarda, infatti, pur avendo competenza primaria in materia di uso civico, ha legiferato solamente nel 1994³ e, per quanto riguarda le operazioni di accertamento, queste hanno riguardato a tutt'oggi pochi comuni.

Ma anche nei comuni in cui gli usi sono stati accertati, soprattutto intorno agli anni '30 e '40, è comunque necessario riaffrontare il problema, in primo luogo perché applicare la normativa regionale significa aggiornare i regolamenti di uso; in secondo luogo per i mutamenti che nel corso del tempo, inevitabilmente, hanno riguardato l'amministrazione e la consistenza di questi terreni.

La legge del '27 imponeva ai Comuni di emanare annualmente i regolamenti d'uso, ma, laddove emanati, nella maggior parte dei casi risultano non essere aggiornati da altrettanto tempo. L'irrisorietà di molti canoni d'affitto, molto lontani dalle valutazioni di mercato deriva dal mancato aggiornamento dei regolamenti d'uso.

Da più parti, da tempo si ritiene che un uso più razionale del territorio sia alla base di un qualsivoglia sviluppo economico e sociale.

Gli intellettuali dell'ottocento pensavano che il modello proprietario potesse costituire un volano di sviluppo e, non a caso, le leggi eversive emanate in tema di ademprivio avevano il duplice scopo di liberarsi di un uso ritenuto obsoleto e, allo stesso tempo, di una delle cause ritenute responsabili della arretratezza agricola delle campagne.

Carlo Cattaneo auspicava che «le terre ex feudali, ora dette ademprivili, possono [potessero] essere trasferite a un Fondo d'opere pubbliche della Sardegna, al fine di servire come garanzia di un prestito per la costruzione di opere d'utilità ge-

³ Mi riferisco in particolare alla legge varata dalla Regione Autonoma della Sardegna in tema di uso civico, L. R. 14 marzo 1994, n.12, «Norme in materia di usi civici. Modifica alla legge regionale 7 gennaio 1977, n.1, concernente l'organizzazione amministrativa della Regione sarda» e le successive modifiche contenute nella L. R. 4 aprile 1996, n.18, Integrazioni e modifiche alla legge regionale 14 marzo 1994, n. 12 «Norme in materia di usi civici. Modifica alla legge regionale 7 gennaio 1977, n.1, concernente l'organizzazione amministrativa della Regione sarda».

nerale». E si chiedeva: «Non si conserverebbe in tal modo agli ademprivi l'originaria utilità sociale e pubblica?»⁴. Queste proposte fornirono il destro per tentare operazioni di abolizione dell'ademprivio e, al contempo, per «trasformare un carico esplosivo di problemi ereditati dal regime feudale in un mezzo straordinario per avviare lo sviluppo economico e la redenzione civile dell'isola»⁵.

L'argomento si è caricato ora di nuove valenze ideologiche: l'ecologia, l'ambiente, la stessa agricoltura naturale o "alternativa".

L'esistenza di un patrimonio non solo ancora da individuare ma anche da suddividere riaccende il dibattito e l'idea, ancora una volta, di uno sfruttamento "diverso" o "alternativo".

I progetti di sistemazione delle terre ancora gravate da uso civico si susseguono anche in sede parlamentare e le varie proposte sino ad oggi presentate, in risposta all'esigenza di un utilizzo più razionale oscillano, come sempre, dalle proposte di estinzione⁶ all'esigenza di riorganizzazione⁷.

I dati

La programmazione, oggi come ieri, fatta a tavolino, si è rivelata incapace di produrre effetti reali. Sono fallite le programmazioni effettuate secondo le intenzioni di chi governava e non di chi era governato; sono destinate a fallire, prima o poi, quelle che non tengono conto di dati certi e, quindi, dell'effettivo ammontare delle risorse disponibili.

Il dato reale sull'effettivo ammontare di questo patrimonio è in effetti sconosciuto, come non si conosce lo stato d'uso di questi terreni, né si sa in quanti di questi terreni si pratici un qualunque tipo di uso, che forme d'uso pratici la

⁴ G.G. Ortu, *op.cit.*, p. XVI-XVIII; cfr. G. Toniolo (a cura di), *Storia del Banco di Sardegna. Credito, Istituzioni, Sviluppo dal XVIII al XX secolo*, Laterza, Roma - Bari 1995, pp. 154 e ss.

⁵ Cfr. G.G. Ortu, «La Sardegna di Carlo Cattaneo», p. X, in C. Cattaneo, «Di varie opere della Sardegna», *Il Politecnico*, IV, 1841 (pp.219-73), ora in *Geografia e storia della Sardegna* (a cura di C. Carlino), Introduzione di G.G. Ortu, Donzelli, Roma 1996, pp. XVI-XVIII. Si veda anche il recente Luciano Cafagna e Nicola Crepax (a cura di) *Atti di intelligenza e sviluppo economico. Saggi per il bicentenario della nascita di Carlo Cattaneo*, Il Mulino, Bologna 2001.

⁶ A tal proposito p.es. la proposta di legge d'iniziativa del deputato Nicotra, presentata il 1 febbraio 1988, Camera dei Deputati n. 2275, X Legislatura, in tema di "Dichiarazione di estinzione degli usi civici e dei diritti di godimento promiscuo e soppressione del Commissariato per la liquidazione degli usi civici".

⁷ Così in Relazione allegata allo schema di disegno di legge in tema di "Principi fondamentali in materia di beni e diritti di uso civico e riorganizzazioni dei commissariati agli usi civici", ma sui progetti di riforma presentati in Parlamento si veda Laura Masotto, *Gli "Usi Civici" nei progetti di riforma*, CEDAM, Padova 1998. Per avere una idea di quanto il dibattito sia ancora vivace e di come studiosi di svariate discipline ne siano coinvolti si vedano ancora gli atti pubblicati dal Centro Studi e Documentazione sui Demani civici e le Proprietà collettive.

collettività, quanto questi usi si discostino da quelli praticati tradizionalmente, quale sia l'impatto sull'ambiente dei nuovi usi, in quanti paesi si sia perso l'uso e quanti di questi terreni siano stati assorbiti dall'espansione urbana.

Le cifre fornite sull'ammontare di questo patrimonio risentono delle note vicende storiche che hanno interessato questi terreni.

Molto spesso il dato più diffuso risulta essere quello relativo a "circa" 200.000 ettari. Questa cifra, in realtà, corrisponde alla superficie dei terreni che veniva concessa alla Compagnia Reale che si era impegnata a costruire nell'isola le ferrovie: "circa duecentomila ettari", perché questo patrimonio non utilizzato dalla Compagnia rientra per intero nel possesso del Demanio e resta pressoché immutato per la difficoltà di trovare acquirenti anche tra coloro che, trovandosi in possesso di piccole quote di terreno, vogliono riscattarle pagando al demanio cinque annualità di imposte. Saranno proprio questi tentativi a far decollare nell'isola i primi istituti di credito tuttora operanti.

Uno dei dati ufficiali che circolano sull'ammontare di questi terreni è fornito dal Commissario regionale per gli usi civici. Anche le cifre commissariali rischiano di non essere reali. Sono infatti numeri che emergono dagli accertamenti effettuati, come si diceva, negli anni trenta e quaranta e riaggiornati su informazioni fornite dai comuni (e non da tutti) a richiesta del Commissario in seguito ad una ricerca Iasm del 1982⁸.

Nonostante la consapevolezza del mancato accertamento di questo patrimonio, ostacolato anche da carenze di tipo finanziario, oltre che di tipo tecnico e organizzativo, sia da parte statale sia da parte regionale, resta immutata nel tempo la convinzione dell'esistenza di un patrimonio di vaste proporzioni che, se razionalmente sfruttato, potrebbe garantire la risoluzione di molti problemi endemici dell'isola, dalla disoccupazione allo sviluppo economico e sociale e culturale, con la risoluzione di tutte le sacche di malessere ancora esistenti.

Eppure alcuni dati potrebbero essere disponibili, se non altro per farsi un'idea reale, di quanto e di come nel tempo il patrimonio in questione sia stato utilizzato.

I decreti di accertamento emessi dal Commissario sono in totale 142⁹, ma questi non riguardano altrettanti comuni, perché molti di questi si occupano delle quotizzazioni delle cussorgie.

⁸ IASM, *Gli usi civici in Sardegna*, Settembre 1983; per la parte sociologico-giuridica vedi il saggio di V.Ferrari, "Reazione e pratica sociale in tema di usi civici. Osservazioni sociologico-giuridiche", in *op.cit.*, p. 375-405, pubblicato anche in *Sociologia del diritto* 1983/1 p. 61-94.

⁹ Riferisco i dati riportati nel mio *Il controllo sull'uso della terra. Analisi socio-giuridica sugli usi civici in Sardegna*, Cucc, Cagliari 1992.

Vi è poi un'attività di tipo amministrativo che ha interessato questi terreni a partire dal '53, puntualmente registrata, perché così dettava la norma contenuta nella legge del '27, nel Bollettino Ufficiale della Regione Autonoma della Sardegna (BURAS). In base a questi decreti, gli usi civici vengono sospesi, mutano di destinazione, vengono affittati, alienati, concessi ad enti pubblici, per la costruzione di edifici, di strade, fognature, acquedotti e caserme, ed a privati come a cooperative per le attività e gli usi più diversi.

Di questa fonte e dei dati che inevitabilmente essa fornisce poco si parla. La stessa Regione, le stesse amministrazioni comunali che questi atti hanno concorso a formare, ignorano per lo più l'effetto che questi producono sul patrimonio su cui gli usi civici dovrebbero gravare.

I decreti e le determinazioni emessi dal '53 ad oggi, e pubblicati nel BURAS, sono complessivamente 316 per un totale di "circa" 90.000 ettari.

I decreti emessi dal '53 fino al 1995 sono complessivamente 159 (50,3%), quelli emessi successivamente al '95, anno dell'entrata in vigore della legge regionale in materia di usi civici, (riferisco i dati aggiornati al settembre del 2001) ammontano a 157 (49,6%).

Negli ultimi sei anni, come evidenziano i dati, si è registrata un'attività di poco inferiore a quella realizzata nei precedenti quarantadue anni.

Peraltro i centocinquantasette decreti emessi negli ultimi sei anni riguardano in realtà pochi comuni, in tutto quarantanove, cioè più decreti riguardano lo stesso comune. Paradossalmente, ogni singolo mappale può essere destinatario di un decreto.

Analizzando più specificatamente il contenuto di questi ultimi decreti è importante sottolineare che i termini "sclassificazione" e "ablazione" (termini conosciuti dalla legge regionale per estinguere gli usi) paiono essere poco utilizzati, in quanto ricorrono nel 4,4% dei decreti. Se questo dato è confortante, occorre anche dire che solo il 2,5% dei decreti riguardano l'avvenuto accertamento dei terreni ad uso civico ed il 3% dei decreti riguardano i tanto auspicati piani di valorizzazione. Quindi siamo ancora lontani da una effettiva programmazione dell'uso delle risorse del territorio.

È ancora la forestazione (il 15% dei decreti) la richiesta maggiormente avanzata dalle amministrazioni comunali e, nel 35,7% dei decreti i terreni vengono ceduti a privati.

È interessante notare che nel 13,3% dei decreti che cedono terreni a cooperative gli scopi vanno dalla creazione o gestione di aziende agrituristiche (10), agli allevamenti zootecnici (7); ma vi sono iniziative che prevedono la costru-

zione di un canile e quella di un maneggio.

Nell'attività amministrativa documentata dai decreti emessi dal '53 al '95, precedenti alla emanazione della legge regionale, (con un'attività concentrata a partire dal '70), il 47% dei decreti risultano essere emessi per sospendere gli usi; nel 24% dei decreti si alienano i terreni e, nella stessa percentuale questi sono stati concessi ad aziende agrarie o cooperative; invece, nel 12% sono stati concessi alla Aziende Foreste e Demani per la forestazione.

Gli usi sono stati estinti nel 14% dei decreti (attività concentrata dal '70 ad oggi ma con maggiore accanimento dal 1985). Nel 18% dei decreti sono stati posti dei vincoli per la costruzione di edifici privati e nel 20% dei decreti sono stati posti dei vincoli per la costruzione di opere pubbliche.

Complessivamente, si può dire che nel corso del tempo la gestione amministrativa di questi terreni è stata caratterizzata da scelte attuate caso per caso, risultando rafforzata, indirettamente, anche da altre normative che, pur non occupandosi direttamente della gestione di questi terreni, hanno comunque dettato pesanti ipoteche sulla disponibilità degli stessi.

È il caso della normativa promossa dalla Regione sarda in tema di occupazione, che ha il merito di promuovere un'interazione tra comuni e privati attraverso la messa a disposizione di terre civiche al fine di agevolare iniziative economiche, con l'intento di inserire in attività produttive giovani, donne e categorie svantaggiate¹⁰.

Si è resa così disponibile una estensione non trascurabile di terreni che, nelle more di una programmazione più ampia, hanno nel frattempo alimentato gli interessi economici di molti.

Le stesse amministrazioni non hanno, in molti casi, memoria della utilizzazione "reale" che su questi terreni si sono svolte negli anni.

Si tratta quindi di un patrimonio teoricamente disponibile, aperto agli usi della collettività, di cui la collettività può disporre, ma che nel frattempo è stato fatto oggetto di decisioni che volta per volta, decreto per decreto, possono avere mutato profondamente la natura dell'uso stesso e, in alcuni casi, compromesso irrimediabilmente l'ulteriore disponibilità.

A lungo andare le scelte "caso per caso" non risultano essere molto razionali se l'impegno ad una programmazione e ad una gestione del patrimonio (si veda l'esempio della istituzione dei parchi in Sardegna) fa insorgere, al di là de-

¹⁰ Mi riferisco alla L. R. 7 giugno 1984, n. 28, in tema di provvedimenti urgenti per favorire l'occupazione.

gli orientamenti delle amministrazioni, fratture così importanti tra le stesse e le popolazioni, fra queste e l'amministrazione regionale e, fra quest'ultima e l'amministrazione statale.

Riferendomi soprattutto all'analisi dei decreti emessi a seguito alla normativa regionale, segno dei tempi risulta essere anche il mutamento di destinazione di un terreno tradizionalmente destinato a pascolo in senso «paesistico ecologico e naturalistico», in impianti sportivi e servizi di ristoro¹¹, in un parco pubblico alberato¹², in un centro commerciale. Nel segno della tradizione, ma aggiornati alle esigenze di oggi, resistono usi come quelli legati alla coltivazione ed alla raccolta di piante officinali.

La lettura di questi documenti amministrativi evidenzia anche l'esistenza di una migliore interazione tra amministrazione ed utenti; non mancano infatti cenni a richieste e chiarimenti verbali, forniti anche per telefono, al fine di non intralciare l'iter previsto dal decreto.

Qualunque sia il mutamento di destinazione previsto vi è in questa scelta una matrice comune, l'idea che il mutamento possa garantire o creare nuovi posti di lavoro, "garantire livelli occupazionali seppure minimi", come riconosce il funzionario in un decreto. Altra considerazione comune a tutte le scelte è il tentativo di perseguire finalità di interesse pubblico in quanto si creano posti di lavoro in una realtà in cui la disoccupazione è ad alti livelli, e questo anche quando si tratta della creazione di un solo posto di lavoro.

Per concludere: livelli occupazionali seppure minimi in contesti in cui la disoccupazione è ad alti livelli e i terreni sono per nulla sfruttati è un binomio che autorizza, o fa autorizzare, qualunque intervento, sia che si tratti di interventi per la realizzazione di una pensilina o di un centro commerciale.

Se l'intervento venga realizzato, se la realizzazione abbia effettivamente contribuito alla conservazione o alla creazione di nuovi posti di lavoro, se i terreni siano – con le nuove disposizioni – convenientemente utilizzati, non abbiamo elementi per affermarlo. Altri incroci ed altre letture dovrebbero essere fatte. Anche se un'osservazione abbastanza amara possiamo farla: in molti casi al-

¹¹ Decreto dell'Assessore dell'Agricoltura e riforma agro-pastorale 17 marzo 1998, n. 54/SI/98 Comune di Cabras (OR) - Mutamento di destinazione d'uso, in BURAS 18 maggio 1998, n. 15 p. 771.

Decreto dell'Assessore dell'Agricoltura e riforma agro-pastorale 17 marzo 1998, n. 53/SI/97 Comune di Marrubiu (OR) - Mutamento destinazione d'uso e correlativa sospensione dell'esercizio degli usi civici. In BURAS 20 Giugno 1997, n. 19, p. 1012.

¹² Decreto dell'Assessore dell'Agricoltura e riforma agro-pastorale 22 dicembre 1998, n. 679/SI/98 Comune di Ardauli (OR) - Mutamento di uso civico in BURAS 22 maggio 1999, n. 16 p.1126.

cuni mappali risultano essere oggetto di un accanimento trasformativo da parte delle amministrazioni comunali. Spesso queste dimenticano le disposizioni varate nelle precedenti legislature e scoprono così che terreni convenientemente destinabili ad altre utilizzazioni lo sono già stati per scopi completamente differenti da parte di altre, per cui non sono più disponibili.

Non preoccupano, in questo contesto, la sospensione ed il mutamento di destinazione, a patto che questi interventi non pregiudichino la reversibilità, cioè la possibilità della risorsa di continuare ad essere considerata tale.

Considerazioni sociologico-giuridiche

Da un punto di vista sociologico preme sottolineare alcune caratteristiche fortemente legate a questi usi.

Per questi usi è fallito il tentativo di tipo autoritario (abolitivo), foriero di una contrapposizione forte tra diritto statale e diritto consuetudinario; così è fallito il tentativo premiale, frutto della contrattazione tra potere statale ed enti locali; ed è sostanzialmente fallito anche il tentativo del legislatore locale, quello regionale, che si è dimostrato incapace di varare principi generali. Le leggi regionali, come quella sarda, per lo più, si sono poste in un'ottica sanatoria, quindi specifica e parziale.

Non è una novità, nel panorama giuridico, trovare norme non applicate; ormai la percezione della funzione latente di queste norme all'interno dell'ordinamento è un sentire comune.

La non applicabilità di queste diventa quindi funzionale per diversi ordini di problemi:

- evita nell'immediato il conflitto;
- allenta la tensione sociale prodotta dalla emanazione della norma;
- differisce nel tempo i suoi effetti diretti ma produce effetti indiretti nel "preparare" il terreno alla futura applicazione.

Non solo i dibattiti suscitati dall'emanazione della legge finiscono per condizionare e orientare le scelte politiche della popolazione direttamente interessata dalla applicazione della norma, ma le stesse caratteristiche si riscontrano nella normativa sia statale, sia regionale emanata nel corso del tempo sull'uso civico. Nella maggior parte dei casi, si tratta di una normativa che non ha trovato applicazione, sia per le resistenze incontrate, sia per le tensioni sociali insorte e per i conflitti ingenerati.

Il tentativo di applicare la normativa ha determinato notevoli costi di tipo sia amministrativo (quelli affrontati per la gestione del patrimonio), sia giudiziario

(quelli affrontati per la creazione di una magistratura speciale competente a risolvere questo tipo di conflitti). Sia da un punto di vista giuridico, sia da un punto di vista sociologico, si tratta quindi di una categoria di beni ad alto costo; che nel tempo non hanno perduto, soprattutto nel variare della legislazione, questa componente di grossa conflittualità, tanto che anche nella società transnazionale, di questi beni e di questi conflitti, si continua a discutere.

Di volta in volta si parla di questi beni come appartenenti a retaggi dell'epoca passata, o di "reliquie del passato" come negli anni '50 si usava definirli, ma, nonostante i vari tentativi abolitivi, essi continuano ad essere una categoria di beni di cui ciclicamente si ritorna a parlare e che, oggi come ieri, risultano essere forieri di accessi dibattiti e di conflitti tra enti locali e privati e tra enti pubblici, sia a livello comunale sia a livello regionale, e fra questi e lo Stato.

Prima caratteristica di questi beni è certamente la loro multifunzionalità.

A partire dall'800 si intuisce che questo enorme patrimonio terriero, se sfruttato adeguatamente, potrebbe essere suscettibile di un più redditizio sfruttamento. L'accanimento normativo, ancora in atto, si giustifica in parte con il tentativo di migliorare in termini economici e quindi fiscali il reddito di questi terreni.

In questi intricati meccanismi di ingegneria tecnica, amministrativa e legislativa si sono sommati, con il passare del tempo, malesseri e incomprensioni, che, come si ricordava, non poche volte sono sfociati in quelli che comunemente vengono chiamati problemi di ordine pubblico. Questo nonostante sia cambiato nel tempo l'uso del territorio. In alcune zone utilizzare terre pubbliche non risponde più a una necessità, ma a un preciso calcolo di convenienza favorito dal basso costo del canone di affitto e, in alcuni casi, dalla possibilità di beneficiare di incentivi comunitari, per esempio tenendo a riposo i terreni di proprietà (insomma, le frodi fiscali nell'Unione europea)¹³. Il basso costo del canone ("tenue", come veniva precisato in alcuni interventi legislativi), se da un lato denuncia la colpevole inattività delle amministrazioni locali, dall'altro mette in evidenza la "doppiezza" della normativa: nella legislazione precedente a quella del 1927, il tentativo di incentivarne l'acquisto da parte dei fruitori e successivamente di imporre l'uso di terreni non altrimenti appetibili. Ancora una volta il problema consiste non solo nella mancata attuazione della normativa, ma anche nella sua inadeguatezza e incapacità, ieri come oggi, di «vestire» i bisogni di chi il territorio «lo usa».

¹³ David Nelken, "The globalisation of crime and criminal justice: prospects and problems", in V.Ferrari, P. Ronfani, S. Stabile (a cura di), *Conflitti e diritti nella società transnazionale*, Franco Angeli, Milano 2001, p. 509 e ss.

Fra le modalità d'uso, certamente la più eclatante è lo sfruttamento del territorio. Abusi edilizi e concentrazioni turistiche fanno più notizia, paradossalmente, e finiscono per avere anche maggiore tutela o comunque per risvegliare l'interesse del legislatore, il quale, com'è avvenuto per esempio per la Regione Sardegna, dopo trent'anni, ha dotato la Regione stessa di una legge che forse «veste» gli interessi di chi il territorio lo «sfrutta», ma non certamente di chi lo «usa». Nell'ottica di tali interessi, poco importa se, nonostante le dichiarazioni di salvaguardia e professione di tutela dell'ambiente, lo «sfruttamento» del territorio porta inevitabilmente anche al suo degrado. La recente legge regionale ha infatti sanato tutte quelle situazioni di abusi edilizi legati alla costruzione su alcuni tratti delle coste sarde di residence o di seconde case. Scientemente, molte amministrazioni (e questo anche a livello nazionale) hanno eluso il vincolo costituito in quelle terre dalla sopravvivenza dell'uso civico e hanno favorito le speculazioni di imprese costruttive con il millantato proposito di salvaguardare in questo modo l'interesse generale della popolazione. Interesse generale, o pubblico interesse, che in questo caso diventa un concetto piuttosto elastico e polisemico: si tutela l'interesse della popolazione salvaguardando l'ambiente, lo si tutela comunque anche se, con operazioni poco chiare, si deturpa il territorio con orrendi alveari che dovrebbero, nella mente di molti amministratori, favorire lo sviluppo, risolvere il problema della disoccupazione e simili.

In realtà, proprio la mistica dello sviluppo è un tema ricorrente nella legislazione in materia di uso civico. Nel tempo la normativa, non sempre neutra, ha svolto funzioni ora legate al tentativo di stabilire un assetto proprietario, ora legate alla creazione delle condizioni di uno sviluppo di un'economia di mercato che nell'ottocento ha interessato tutta l'Europa, proponendo modelli di sviluppo in contrasto con l'economia preesistente. Non a caso non sempre anche allora le riforme varate raggiunsero questi obiettivi.

Resta inoltre da sottolineare una ulteriore caratteristica dell'ipernormativismo, che in pratica finisce per vanificare la portata stessa della norma, sia nel suo intento abolitivo, sia nel suo intento amministrativo dell'uso e regolativo del conflitto. In sostanza, mi pare che si possa parlare di un non-diritto, inteso come non-applicazione della norma al fine – come dice, Carbonnier – di allentare la tensione sociale¹⁴. Iniziative apparentemente neutre quali, oggi, l'insediamento di parchi o di riserve, portano ad esautorare i naturali fruitori del territorio, che forse un merito nel tempo l'hanno acquisito: permetterci di pensare ad uno sfrut-

¹⁴ Jean Carbonnier, *Diritto flessibile*, Giuffrè, Milano 1997, p. 24 e ss.

tamento migliore e diverso del territorio che loro hanno sempre usato.

Non a caso, la normativa istitutiva dei parchi sta avendo lo stesso iter che ha caratterizzato quella precedente. Un esempio è la 349 del 1991, che a tutt'oggi in parte non è stata applicata. A livello nazionale, è stato istituito solamente un terzo dei parchi previsti. La situazione non è diversa a livello regionale¹⁵.

L'effettiva realizzazione dei parchi, nonostante la cospicua normativa in materia, è comunque di fatto rimandata ancora una volta. Nel frattempo insorgono le popolazioni, che si sentono defraudate del proprio territorio, insorgono gli enti locali che vedono disattese le proprie aspettative o vedono non coincidere l'estensione del territorio concordata per l'istituzione del parco con quella indicata nella norma etc. Nel malcontento comune si riprende a discutere e non sempre utilizzando argomentazioni¹⁶.

E ancor di più sull'assetto delle terre, problematiche come anche quelle ambientali, in apparenza largamente condivise, divengono foriere di conflitti che il diritto è chiamato a tentare di risolvere e che, come sempre, data la tipologia degli interessi in gioco rischia di fomentare¹⁷.

¹⁵ Nel caso della Sardegna con la LR 31/89 si dettano principi generali in materia di istituzione e gestione di parchi, di riserve e dei monumenti naturali nonché delle aree di particolare rilevanza naturalistica ed ambientale, ma si demanda a leggi istitutive l'effettiva realizzazione dei parchi. Solo successivamente con LR. 10/94 si istituiscono quattro dei nove parchi previsti. Ma la realizzazione dei parchi è solo una realtà normativa quella effettiva è demandata ancora una volta.

¹⁶ Come sempre più spesso riportano le cronache giornalistiche aumentano gli avvertimenti di "stile mafioso", inquietanti perché ritenuti estranei alla tradizione criminale sarda; preoccupanti perché il cosiddetto "partito delle bombe" amministra il territorio in vece delle amministrazioni.

¹⁷ Il tema del conflitto è uno dei classici della sociologia del diritto: sul «conflitto senza esito» si vedano le osservazioni di V. Ferrari a conclusione del VI capitolo di *Funzioni del diritto*, Laterza, Roma-Bari 1987 ed anche le osservazioni da me fatte in Usi civici e conflitto perpetuo. Ricerca pilota in un comune simbolo della Sardegna, in *Sociologia del diritto*, n. 3, 1997 p. e ss.