La rivitalizzazione degli usi civici mediante la legge n. 481 del 1985

Alberto Abrami*

Abbiamo sentito ieri la bella relazione del Prof. Costato come degli altri eccellenti relatori che da diverse prospettive ci hanno illustrato la tematica degli usi civici. Penso in particolare ad uno storico del diritto a livello europeo che ci onora della sua presenza come il Prof. Paolo Grossi.

Io non sono uno specialista degli usi civici, ma insegnando una materia agraristica attinente alla pianificazione del territorio, come la disciplina forestale, gli usi civici li ho incontrati nel mio cammino didattico. E posso aggiungere che me ne sono direttamente occupato in una occasione, neanche molto tempo fa, avendo fatto parte non di una Commissione presieduta da Alberto Germanò che aveva l'incarico di redigere un progetto di legge quadro in questa materia.

Ma devo anche aggiungere che non sarei venuto qui a dirvi ora qualche mia impressione sul tema se non fossi stato spinto dalla amicale sollecitazione del Presidente del Ce.S.E.T., il Prof. Paolo Gajo, sollecitazione effettuata con estrema signorilità, come è del resto nella natura dell'uomo.

Credo che si possa parlare dell'inizio del dibattito sulla riforma degli usi civici, più o meno collocandolo a cavallo fra gli anni '50 e '60, allorché l'Italia era in pieno sviluppo economico. Allora si parlava addirittura di miracolo economico evidenziando con tale definizione la capacità di ripresa del nostro Paese quando erano appena rimarginate le ferite della guerra.

Si disse in quell'epoca che la legislazione sugli usi civici andava snellita poiché gli usi civici permanevano ancora in misura troppo diffusa ed era indubitabile che essi rappresentavano un freno allo sviluppo dell'agricoltura costituendo un retaggio di un passato assolutamente datato e, comunque, erano espressione di un istituto che non si era mai omogeneizzato col nostro sistema agraristico, anzi era rimasto da quest'ultimo staccato e, in ultima analisi, era da considerarsi obsoleto.

* Professore ordinario Università di Firenze.

Questa considerazione non riguardava soltanto i diritti di uso civico che gravavano sui terreni di proprietà privata – e destinati ad essere affrancati dai soggetti interessati – ma riguardava anche le terre civiche comunali, molto spesso di natura forestale.

Ed a questo riguardo occorre dire subito che la liquidazione, o meglio la sdemanializzazione, effettuata per legge delle terre civiche, come era previsto in un progetto di legge di qualche anno fa, sarebbe stato un evento molto pericoloso per i destini dei boschi di proprietà comunale appartenendo essi al patrimonio disponibile del Comune, a meno che non si fosse provato, ai sensi dell'art. 826 ultimo comma del codice civile, la loro destinazione ad un servizio pubblico, che la giurisprudenza ha peraltro sempre considerato dover essere, tale destinazione, effettuata in modo diretto e immediato.

Io posso qui pacificamente affermare che, venuto meno il vincolo di destinazione conseguente alla presenza dell'uso civico, era un fatto non straordinario, pur in presenza del vincolo idrogeologico, ottenere l'autorizzazione alla trasformazione del bosco in un'altra destinazione come quella edilizia, od altra ancora, con la quale alterare comunque in modo definitivo lo stato dei luoghi. In effetti prima che il Consiglio di Stato si pronunziasse nel 1971 con un sentenza che ha fatto storia, era sufficiente – quand'anche, giova ripetere, il bosco fosse stato gravato dal vincolo idrogeologico – presentare una denuncia all'Autorità forestale evidenziando l'entità dell'intervento che si intendeva realizzare nel territorio boscato per ottenerne il dissodamento¹.

L'Autorità forestale poteva, infatti, dettare solo le modalità d'esecuzione dell'intervento che veniva considerato, quando non si manifestava come trasformazione in coltura agraria, ma in altra destinazione produttiva, come “movimento di terreno” e non come trasformazione. Tale, infatti, era considerata l'utilizzazione del bosco per finalità edilizia o per la realizzazione di altra opera civile.

Il silenzio dell'amministrazione, d'altra parte, protratto per 30 giorni determinava automaticamente l'assenso all'intervento. Se il vincolo idrogeologico non fosse stato presente, la possibilità di dissodare il terreno boscato non trovava alcuna limitazione, a meno che il piano regolatore non vi avesse impresso una particolare destinazione.

Abbiamo prima accennato alla sentenza del Consiglio di Stato del 1971; una sentenza provvidenziale che interpreta in modo estensivo l'art. 7 del regio de-

¹ Cfr. Consiglio di Stato 16 marzo 1971 n° 183. Vedi la sentenza col nostro commento in “Foro Amm.vo”, 1972, p. 7 (“Edificabilità e vincolo idrogeologico”).

creto del 1923 n° 3267 nel senso che la necessità dell'autorizzazione diveniva necessaria per ogni mutamento della destinazione forestale comunque essa venisse realizzata e non solo – come pareva specificare il regolamento esecutivo del 1926 – quando il bosco fosse stato trasformato in coltura agraria.

Ma è chiaro che altro è il significato, ossia la rilevanza, di un vincolo che ha carattere relativo, seppur correlato ad una problematica come la difesa del suolo del quale il bosco è strumento di tutto rilievo – allo stesso modo della rilevanza degli interessi pubblici garantiti mediante il vincolo di cui alla legge 8 agosto 1988 n° 431 – e, altro, è il significato di un vincolo di destinazione assoluto come quello imposto dalla presenza dell'uso civico sul territorio.

La legge n° 1766 del 1927 avente ad oggetto la disciplina degli usi civici non è stata modificata, nonostante l'elaborazione dei numerosi progetti di legge, l'unica novità è invece rappresentata dal trasferimento delle competenze amministrative alle Regioni e della delega delle funzioni da parte di queste, almeno in una determinata misura, ai Comuni.

Noi, in Toscana, abbiamo avuto la riforma leopoldina per cui i Comuni sono stati ridotti a 270, ma in Lombardia e Piemonte sono circa 1.500 sicché potete immaginare come possa essere attrezzato un Comune, che in alcuni casi risulta essere di qualche decina di abitanti, a svolgere oltre le funzioni tipiche ed ordinarie, anche la delega relativa agli usi civici.

Abbiamo detto ora come nessuna modifica di carattere sostanziale sia stata apportata dalla legge n° 1766 del 1927. Tuttavia rispetto ad una tendenza, alla quale prima accennavamo, che mirava ad eliminare dal nostro sistema giuridico gli usi civici o comunque a ridurne la portata, si è sviluppato più di recente una diversa tendenza che ha guardato agli usi civici come strumenti della protezione del nostro paesaggio-ambiente riconoscendo cioè negli usi civici uno strumento di conservazione di un territorio, come quello agro-silvo-pastorale, altrimenti destinato fatalmente ad essere consumato per finalità decisamente incompatibili da quelle in atto.

Questa nuova filosofia ha trovato espressione giuridica nella legge 8 agosto 1985 n° 431 che ha classificato – richiamando o meglio integrando la legge n° 1497 del 1939, sulla protezione delle bellezze naturali – una serie di beni considerati per categoria e per aree tipologiche. Oggi queste due leggi sono state assorbite e risistemate nel decreto legislativo concernente i Beni culturali e ambientali, 19 ottobre 1999 n° 490.

Fra i beni classificati come paesistico-ambientali, vi sono anche i territori gravati da uso civico. Una forzatura della legge considerato che di per sé tali ter-

ritori non presentano caratteristiche paesaggistiche da conservare? Può darsi, ma di certo il loro uso correlato alla loro destinazione andava in qualche modo salvaguardato di fronte ad una pianificazione territoriale – facente capo in particolare ai Comuni mediante i piani regolatori – che non ha consentito, e non di rado, di dare ai beni d’uso civico la necessaria collocazione richiesta dalla legge. Osserva una studiosa attenta della materia degli usi civici come la Fulciniti, che la legge del 1927 non è riuscita ad evitare, – che i demani civici divenissero oggetto di indiscriminate utilizzazioni e massicce speculazioni, veicolando queste aree al di fuori della disciplina che è loro propria e che ne conforma la connotazione giuridica nel senso del mantenimento della destinazione agro-silvo-pastorali². A meno che non si sia proceduto alla loro sdemanializzazione una volta accertato che l’uso civico si è esaurito.

La classificazione operata dalla legge n° 431 del 1985 – in forza della quale i beni d’uso civico acquisiscono una chiara valenza ambientale – permette ora alla Regione, cui spetta obbligatoriamente la redazione dei piani paesaggistici od urbanistici territoriali con particolare considerazione dei piani paesistici ed ambientali, una attenzione particolare affinché la pianificazione del territorio preveda un uso dei beni sui quali si esercita l’uso civico consono alla natura dei beni.

L’uso civico viene dunque riconosciuto d’attualità all’interno delle nuove categorie con le quali si intende conservare il paesaggio e difendere l’ambiente secondo le disposizioni della legge n° 431 del 1985 ora rinvenibile, come già detto, nel decreto legislativo 29 ottobre 1999 n° 490.

Fondamentale strumento di questa azione di valorizzazione dei beni d’uso civico diviene il piano paesaggistico destinato a “piegare” per usare le parole della Corte Costituzionale, i tradizionali strumenti urbanistici al rispetto di determinati beni secondo l’individuazione operata dalla più volte richiamata legge n° 431 del 1985.

L’inserimento dei terreni d’uso civico nella pianificazione urbanistica e paesaggistica conferisce loro un nuovo spessore riportandoli al centro del dibattito culturale e politico dopo un lungo periodo di disinteresse caratterizzato da utilizzazioni improprie³.

Le caratteristiche che connotano i terreni civici come beni paesaggistici sono venute emergendo chiaramente in più di una decisione della Corte Costitu-

² Cfr. FULCINITI, “I beni d’uso civico”, Padova, 2000, p. 280 e 281.

³ Così E. BENEDETTI, “Tutela ambientale dei terreni demaniali civici e legittimazione ad agire dell’Ente nazionale Parco d’Abruzzo” in “Diritto e Giurisprudenza agraria e dell’Ambiente”, 2000, p. 729 e ss.

zionale. Tra queste decisioni desideriamo ricordare la sentenza n° 391 del 1989 nella quale viene affermato che la particolare destinazione pubblica all'utilizzazione dei beni civici è compatibile con l'interesse ambientale tutelato⁴.

In una successiva sentenza n° 354 del 1997 la Corte Costituzionale tenendo in particolare conto la legge n° 97 del 1994 sulle zone montane ha correlato l'interesse della collettività alla conservazione degli usi civici con la salvaguardia dell'ambiente saldando tale interesse con il principio democratico della partecipazione alle decisioni in sede locale⁵.

Non diverso è l'atteggiamento della Corte di Cassazione con la sentenza n° 911 del 1999 a Sezioni Unite mediante la quale si riconosce il potere di agire, per la tutela dei beni civici dei terzi interessati, all'Ente Parco Nazionale d'Abruzzo, quale Ente esponenziale abilitato ad intervenire per la tutela dell'ambiente.

La sentenza della Cassazione pone una stretta correlazione fra le funzioni istituzionali del parco e la facoltà di far valere il giudizio l'azione contro l'occupazione abusiva dei beni che abbiano una valenza ambientale come beni di uso civico. Ciò che non preclude, le forme di salvaguardia riconosciute ad altri soggetti per la tutela dei beni civici, come i comuni e le frazioni che dovrebbero come primi e diretti interessati vigilare per la loro conservazione, ma che nel caso di specie erano rimasti inerti.

Ciò che, insomma, intendiamo rilevare per concludere è l'individuazione dell'Ente parco titolare, di un proprio diritto specifico all'ambiente, a sostituirsi all'inerzia dei proprietari dei beni civici riconoscendo con ciò implicitamente la natura ambientale di quest'ultimi.

⁴ Vedi la Sentenza sopra riportata in "Le Regioni", 1990, p. 1595 con il commento di G.C. DE MARTIN, "Gli spazi e le condizioni per una specifica fruizione ecologica dei beni soggetti agli usi civici".

⁵ Sul punto E. BENEDETTI "Tutela ambientale dei terreni demaniali civici ecc...", op. cit., p. 731.