

Modalità di applicazione dei vincoli ambientali sui terreni gravati da diritti reali e usi civici nel caso di interventi selvicolturali

(F. ROGGERO, Università di Teramo, S. NOCENTINI, Università di Firenze /AISF;)

1. L'espressione "usi civici" rimanda ad un insieme di situazioni giuridiche soggettive che – contrariamente a quanto ritenuto da un'opinione tralatizia, diffusa specialmente fra la dottrina amministrativistica – sono caratterizzate da un contenuto assai preciso e determinato. Lungi dall'essere espressione ambigua – come invece si sostiene da più parti – il binomio "usi civici" individua tanto il contenuto dei diritti, quanto il presupposto che fa sorgere la titolarità dei diritti stessi in capo ai soggetti dell'ordinamento.

La parola "usi", anzitutto, indica il contenuto del diritto, consistente appunto nell'utilizzare un bene. Il termine – come è stato dimostrato dalla storiografia giuridica più attenta – indica che il contenuto del diritto consiste nello sfruttamento di alcune *utilitates* offerte da un fondo a destinazione agro-silvo-pastorale, come possono essere la legna (viva o morta) di un bosco, l'erba di un pascolo, le ghiande, ma anche la semina, ecc. L'oggetto del diritto sono dunque le utilità ritraibili da un fondo, non il fondo in sé: il diritto non consiste nel dominio sul fondo, bensì nella facoltà di apprendere ciò che esso offre per la soddisfazione di alcune esigenze, sia primarie (l'uso della legna per il focolare, il pascolo per un ristretto numero di capi di bestiame sufficienti al sostentamento della famiglia, la semina di piccoli appezzamenti di terreno), sia eccedenti i bisogni di sostentamento personale e familiare (taglio della legna da opera, pascolo per l'industria armentizia, ecc.). Questa differenziazione fra gli usi in base alla loro intensità, cioè al loro valore economico, è tenuta presente dalle legge fondamentale sulla materia – la legge 16 giugno 1927, n. 1766 – che distingue gli usi in "essenziali" ed "utili" (art. 4), con ciò riprendendo una distinzione che era già presente nella legislazione napoleonica e che serviva – e serve tuttora – a stabilire la misura del compenso da accordare alle collettività in caso di liquidazione degli usi.

Gli "usi civici" non sono dunque "usi" nel senso di consuetudini, cioè di norme giuridiche scaturenti da comportamenti uniformi tenuti nel tempo da una collettività, bensì diritti di usare; diritti che sono connotati da un chiaro carattere di realtà, ossia dal fatto che il titolare di essi realizza il proprio interesse direttamente servendosi della cosa, senza che sia necessaria la cooperazione di un altro soggetto. Proprio come diritti

reali, e precisamente come diritti reali di uso, gli usi civici sono stati considerati dall'art. 12 della legge del 1927 e dall'art. 45 del R.D. 26 febbraio 1928, n. 332, che ha dato esecuzione alla legge. E sempre questo regio decreto, nel medesimo capo II del titolo II dedicato alla disciplina del "regolamento degli usi civici", chiarisce che l'uso ha un contenuto puntuale: esso non si identifica con la facoltà di godere indiscriminatamente di tutte le utilità ritraibili da un fondo, bensì con il godimento di quelle sole utilità che siano state "accertate" dal Commissario (oggi dalla Regione), cioè riconosciute come fondate su un titolo.

Proprio i regolamenti usi civici redatti in base al citato regio decreto, tuttavia, per il fatto di essere stati redatti secondo un modello uniforme, hanno fatto dimenticare la specificità – per tipologia e per valore – degli usi, che oggi – per questa ma anche per altre ragioni, tra cui soprattutto l'essere gli usi considerati espressione di un vero e proprio *dominium* vantato dalle collettività sui fondi – sono considerati come un generico potere di apprensione di tutte le utilità offerte da un fondo.

Che cosa significa, poi, che gli usi sono "civici"? Con questo aggettivo si indica il presupposto in forza del quale il diritto (di usare) si radica in capo al soggetto dell'ordinamento. Si tratta di un presupposto non di fatto, bensì giuridico: l'essere cittadino di un comune o, come si diceva nell'Italia meridionale durante l'antico regime, di una *universitas*. L'uso, dunque, compete a tutti coloro che acquistino la cittadinanza di un comune. L'aggettivo "civici" rinvia ad un contesto nel quale tipicamente gli usi civici hanno avuto larga diffusione e ampio esercizio, ossia al pluralismo ordinamentale che ha caratterizzato il nostro territorio dal basso medioevo fino all'occupazione napoleonica. Gli usi sono infatti "civici" nel senso che competono *soltanto* ai cittadini di un comune; che cioè sono *esclusivi* di costoro. Essi rimandano al diritto statutario locale, all'insieme di diritti soggettivi che ciascuna persona acquistava nel momento in cui diventava cittadina di un comune. Per il fatto poi che, nella normalità dei casi (ma non in tutti) si diventava cittadini di un comune per nascita, la qualifica di cittadino utente dell'uso civico è stata identificata con quella di naturale; e così si è finito, però, con il fare confusione tra un fatto (aver avuto i natali in un certo luogo) ed un presupposto giuridico (lo *status* di *civis*), che era – e rimane – l'unico presupposto attributivo del diritto d'uso.

Se si guardano gli usi civici nel complesso del diritto statutario locale, si comprende bene come la possibilità di godere di un certo bosco, o di un pascolo, fosse soltanto uno fra i molti diritti – e doveri – che lo statuto locale attribuiva ai *cives*, e *soltanto* a loro, così differenziandone la posizione rispetto ai forestieri. Tutti i diritti attribuiti ai *cives* erano, invero, "civici" nello stesso senso in cui lo erano gli "usi". Ne discendeva che fosse più o meno conveniente acquistare la cittadinanza di un certo comune proprio per l'insieme di diritti di cui si aveva la possibilità di godere; diritti che non erano invece offerti dall'ordinamento giuridico generale, dal diritto comune.

Da quanto ho appena detto discende, però, che – ancora una volta contro l'opinione comune – gli usi civici non siano affatto diritti collettivi, cioè spettati ad una collettività che ne sia la titolare, bensì piuttosto diritti individuali, la cui titolarità compete a ciascuno sul presupposto giuridico della cittadinanza. Questi diritti, invero, non sono più collettivi di quanto lo siano, ad esempio, il diritto di voto alle elezioni politiche spettante a tutti i cittadini dello Stato, oppure anche il diritto di utilizzare il cortile comune spettante a tutti i proprietari di un appartamento in un edificio in condominio.

2. Questa ricostruzione degli usi civici come diritti reali spettanti ai cittadini di un comune in forza di un titolo, è stata ripresa dalla Corte costituzionale nella sentenza dell'11 luglio 1989, n. 391, relativa al Parco naturale delle Lame del Sesia e delle Riserve naturali speciali dell'Isolone di Oldenico e della Garzaia di Villarboit, dove la Consulta ha affrontato la questione della ricomprensione di demani civici – cioè di terre dei comuni gravate dagli usi in favore dei cittadini – all'interno di aree naturali protette.

Fra i principi affermati dal giudice costituzionale, c'è anzitutto quello per cui è possibile comprendere le terre civiche nei parchi anche senza previo mutamento di destinazione; senza cioè preventivamente acquisire l'autorizzazione altrimenti imposta dall'art. 12 della legge del 1927 per le terre a vocazione boschiva o pascoliva.

La Corte costituzionale ha poi affermato, nella stessa sentenza, che l'istituzione dell'area protetta compie, rispetto a tutti i diritti reali soggettivi ricadenti nel perimetro di essa, un'azione conformativa volta a realizzare la funzione sociale della proprietà (art. 42, comma 2, Cost.) e, in particolare, la conservazione del paesaggio e degli ambienti naturali. Tale azione conformativa non può però spingersi, riguardo alle terre civiche, fino al punto da azzerare sostanzialmente i diritti delle collettività (*rectius*: dei *cives*), perché tale azzeramento comporterebbe, di fatto, una espropriazione dei diritti, che la nostra Costituzione non ammette senza ragioni di pubblica utilità e senza corresponsione di un indennizzo (art. 42, comma 3, Cost.).

3. La legge-parchi (legge 6 dicembre 1991, n. 394) sembra aver confermato, riguardo agli usi civici, i principi indicati dalla Consulta nella sentenza appena richiamata. Se, infatti, l'art. 15 della legge, riferendosi ai vincoli posti dal piano alle attività agro-silvo-pastorali, e dunque in generale anche all'esercizio di diritti reali, ha previsto la possibilità di un indennizzo, rispetto agli usi civici l'art. 11, al comma 5, ha stabilito che quegli usi il cui contenuto è stato ritenuto dal legislatore in assoluto contrasto con le finalità protettive perseguite dall'area protetta siano liquidati ad istanza dell'ente parco: si tratta, come è noto, degli usi civici di prelievi faunistici (caccia, ma anche pesca); in tutti gli altri casi, invece, gli usi sono stati ritenuti compatibili con le finalità del parco, e se ne è prevista la salvezza. In altri termini, la legge-parchi ha ritenuto gli usi civici come concorrente alla realizzazione delle finalità protettive del parco, e perciò ne ha permesso l'esercizio su tutto il territorio dell'area

protetta. Quando invece ha ritenuto, come nel caso dei prelievi venatori, che gli usi si ponessero in insanabile contrasto con le finalità dell'area protetta, e perciò quando ha stabilito che gli usi fossero da abolire del tutto, ne ha stabilito la "liquidazione"; che è poi, di fatto, una espropriazione promossa dall'ente parco dietro corresponsione di un indennizzo ai comuni, quali enti esponenziali dei cittadini titolari dei diritti civici.

4. Questa valenza "ambientale" degli usi civici è in realtà la nuova frontiera di questi antichi diritti, al punto che – secondo alcuni – tale valenza sarebbe l'unica ragione per mantenere in vita queste forme arcaiche di godimento del territorio. Un tempo, gli usi civici erano considerati per il loro valore economico (si ricordi ancora la precisione impiegata dalla legge del 1927 e dal connesso regolamento di esecuzione per distinguere contenuto e valore economico degli usi), ma tale valore appare, in effetti, sempre meno rilevante in società, come quelle attuali, poco o punto legate ad economie di sussistenza. Già la legge Galasso del 1985 assoggettò a vincolo paesaggistico *ex lege* tutte le zone gravate da usi civici; previsione che si trova oggi ripetuta nell'art. 142, comma 1, lett. h), del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42), che allo stesso vincolo assoggetta emblematicamente – come già anche la legge Galasso – i parchi e le riserve nazionali e regionali (lett. f). Nel frattempo, la Corte costituzionale, con un'altra sentenza (8-20 febbraio 1995, n. 46) aveva ribadito la valenza "ambientale" degli usi civici, tale da giustificare, secondo la Consulta, la permanenza di poteri di iniziativa processuale d'ufficio in capo al Commissario regionale pur dopo il trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di usi civici.

5. Le terre civiche e i parchi convergono, dunque, nella mente del nostro legislatore e della Corte costituzionale, verso la medesima finalità: la tutela, anzitutto, del paesaggio, ma anche la protezione della natura, l'integrazione tra uomo e ambiente, la promozione delle attività educative, formative e ricreative, e la difesa e ricostituzione degli equilibri idraulici e idrogeologici: cioè verso le finalità indicate dall'art. 1 delle legge-parchi.

Va però sottolineato che la soggezione agli usi è una qualità giuridica del territorio, perché deriva appunto dall'accertamento dei diritti in base ad un titolo costitutivo. Se tale qualità ha, in effetti, comportato, grazie al regime giuridico che vi è connesso, una certa difesa del territorio dalla cementificazione e la conservazione del profilo di parte del nostro paesaggio agrario, sembra proprio che essa non basti, di per sé, a garantire la conservazione del territorio stesso e, in senso più ampio, della natura: a questo scopo è indispensabile che gli usi siano in effetti *esercitati*. Se infatti, per esempio, un bosco d'uso civico non viene tagliato, lo stesso si inselvatichisce ed è più facilmente soggetto agli incendi; se un pascolo non è effettivamente utilizzato, viene man mano conquistato dalla selva; per non dire di ampie estensioni di territorio che, nominalmente soggette all'uso civico, sono in realtà abusivamente occupate da lungo tempo e abbondantemente urbanizzate.

Non è, in altri termini, l'astratta esistenza giuridica dei diritti a concorrere alla difesa e conservazione della natura, bensì l'*esercizio* effettivo degli stessi. In questo, i parchi dovrebbero mantenere un atteggiamento lungimirante, incentivando l'esercizio degli usi da parte delle collettività locali, non solo nel quadro del piano del parco – graduando perciò con oculatezza i vincoli imposti in forza del potere conformativo loro conferito dalla legge – ma anche in quello pluriennale economico e sociale previsto dall'art. 14 della legge-parchi. Così potranno indurre le popolazioni ad un uso del territorio rispettoso della sua vocazione naturale, impedendone il deturpamento.