

Le forme di godimento collettivo dei beni agro-silvo-pastorali: ruolo e funzioni attuali

Ettore Casadei*

1. Limiti di questo intervento finale. - 2. Le due fondamentali figure del godimento collettivo: le proprietà collettive e gli usi civici. - 3. I due modelli giuridici di appartenenza dei beni: il modello romanistico e il modello "altro". - 4. Conflitto e coesistenza fra i due modelli. - 5. La difficile salvaguardia delle forme di godimento collettivo. - 6. Le discipline sulla prestazione di servizi ambientali da parte degli operatori agro-silvo-pastorali. - 7. Utilità dell'incontro di studio.

1. Il programma dei nostri lavori, nell'attribuirmi le conclusioni del XXXI Incontro di studio del Ce.S.E.T., esalta oltre misura i miei compiti. L'intesa con il carissimo prof. Francesco Nuvoli (al quale devo dunque riservare qualche amichevole rimprovero), era che mi fossero affidate soltanto rituali e rapide parole di congedo.

A queste provvedo subito volentieri, innanzitutto ringraziando il medesimo prof. Nuvoli, per l'opera seria e mirabilmente efficace di organizzazione di questo incontro. Con lui ringrazio il prof. Paolo Gajo, presidente del Ce.S.E.T., e tutti coloro che si sono adoperati per la felice realizzazione del nostro convegno. Ringrazio inoltre le autorità che ci hanno onorato con la loro presenza, i relatori, coloro che sono intervenuti nel dibattito, i colleghi e tutti i partecipanti, veramente numerosi, anche se il fine settimana normalmente induce ad occupazioni di minor peso.

Parlare di conclusioni è assai impegnativo. Lo è sempre in ogni incontro di studio. Lo è particolarmente in questo, così animato e significativo per il carattere multidisciplinare (soprattutto con riguardo ai profili giuridico ed economico), per l'importanza dei riferimenti storici e delle scelte di politica legislativa riguardanti la materia, per la ricchezza di testimonianze sui dati di fatto, in particolare sulla situazione della Sardegna. Più in generale le conclusioni sono difficili in sé,

* Professore ordinario Università di Bologna, Vice Presidente del Ce.S.E.T.

perché sempre ci si muove su un piano di faticosa ricerca, ove ogni acquisizione, anche largamente condivisa, determina l'apertura di problemi ulteriori.

Difficile, anche, è cercare di proporre una sintesi dei contributi offerti nel corso dei lavori. Non è da dimenticare, infatti, che, pur nella varietà dei temi e dei profili disciplinari, come accennato questo incontro di studio appare diviso in due fondamentali capitoli, quello giuridico e quello economico-estimativo. Nella mia qualità di giurista, potrei essere in grado di presentare una sintesi ragionata delle problematiche giuridiche qui emerse e discusse, anche se si tratta di un compito non facile per la loro notevole complessità. Non altrettanto riuscirei a fare per quelle economico-estimative, non meno importanti e complesse, che potrò richiamare soltanto in minima parte e limitatamente ad alcuni aspetti generali.

Per queste ragioni, se, da un lato, in adempimento a quanto previsto nel programma, non posso fermarmi alle brevi parole di ringraziamento sopra espresse, dall'altro neppure sono in grado di proporre per il nostro incontro una sintesi completa, né, tanto meno, conclusioni definitive. Se mi è consentito un piccolo gioco di parole, mi limito allora a "chiudere" i nostri lavori, con qualche osservazione personale, che spero risulti di qualche interesse.

2. Giova richiamare il titolo del convegno: «Analisi degli aspetti economico-estimativi e giuridici delle terre soggette al diritto di godimento collettivo», che propone in termini generali materia assai vasta e varia. Molto diversificate, infatti, sono le situazioni oggetto di indagine, come è emerso in modo evidente dalle testimonianze di ieri, e soprattutto di questa mattina.

Qualche sistemazione al disordine di superficie può porsi distinguendo tra proprietà collettive e diritti di uso civico e, all'interno di questi ultimi, tra diritti su beni di privati e diritti su beni demaniali.

Le prime costituiscono forme di appartenenza distinta sia da quella privata, sia da quella pubblica, spettanti su determinati beni (soprattutto terreni) a gruppi di antichi originari individuati dal luogo di residenza o da antiche concessioni, e da questi tramandate ai loro discendenti, secondo modalità variamente stabilite. I beni appartengono alla comunità come tale, anche se sottoposti ad utilizzazione individuale da parte dei singoli partecipi, ciascuno secondo la propria privata economia, utilizzazione che può realizzarsi sia sul complesso indiviso, sia su parti divise (come nelle partecipanze emiliane). Le proprietà collettive si trovano con assoluta prevalenza nell'Italia settentrionale e in particolare nell'arco alpino orientale.

Gli usi civici sono invece diritti di godimento spettanti a gruppi di soggetti variamente identificati (normalmente gli appartenenti a un antico nucleo residenziale) su beni altrui, privati o pubblici. Il loro contenuto, come nelle proprietà collettive, è il più vario [possono essere diritti di caccia, di pesca, di pascolo, di raccolta di legna, ecc., talora necessari per la sopravvivenza dei titolari (usi essenziali), talora strumento per l'esercizio di un'attività economica (usi utili)] e, pur spettando il diritto al gruppo, anche qui l'utilizzazione è individuale, peraltro, com'è ovvio, in misura compatibile con l'utilizzazione da parte degli altri appartenenti al gruppo. Caratteristici delle zone *ex* feudali, gli usi civici sono più ampiamente presenti nell'Italia centro-meridionale e insulare.

L'individuazione delle categorie in esame meriterebbe ben più ampio approfondimento, in questa sede tuttavia non consentito (qualche maggiore precisazione può trovarsi nella relazione del prof. Luigi Costato). Ad entrambe le figure è stata prestata nel nostro incontro congrua attenzione. Ci si può domandare quale di esse abbia maggiore vitalità. In termini generali può forse osservarsi che prospettive di conservazione e di miglioramento sembrano più facili per le proprietà collettive, in virtù della partecipazione più attenta, effettiva e consapevole da parte dei componenti del gruppo. Negli usi civici il senso di appartenenza sembra meno intenso e più facilmente esposto al logorio delle innovazioni tecniche e degli abbandoni di residenza nelle zone di esercizio. Ciò vale probabilmente anche per l'esercizio su beni comunali, che non sembra svolgersi in modo così vivo e partecipato come nelle proprietà collettive. Al riguardo significative risultano talune amare indicazioni proposte dalla dottoressa Maria Grazia Corradini, nella sua interessante rappresentazione dell'evoluzione storica e dell'attuale stato delle cose in Sardegna, fortunatamente per situazioni abbastanza circoscritte.

3. Punto di partenza per le nostre considerazioni, non perché è stata la prima in ordine di tempo, ma per i suoi contenuti, è la relazione del prof. Paolo Grossi, sulla quale non occorre alcun tipo di chiosa, illustrazione o commento. Come sempre, l'eminente storico del diritto ci ha offerto un'esposizione chiarissima, convincente e, in molti passaggi, di grande fascino. Condivido pienamente il suo discorso ma, proprio sulla base dei suoi contributi al tema, secondo uno sviluppo che spero egli possa condividere, ritengo possibili alcune riflessioni ulteriori.

Paolo Grossi ha delineato in termini magistrali la contrapposizione tra due modelli di appartenenza dei beni: il modello romanistico, che informa di sé il

codice civile e l'intera legislazione privatistica e che tutti ben conosciamo, e il modello cui appartengono le proprietà collettive, che suggestivamente egli ha chiamato: "altro". Tale secondo modello non è da ritenere meno dignitoso e meno rilevante del primo.

Questa contrapposizione e questa rivendicazione di dignità da parte del relatore, non sono soltanto di oggi, ma risalgono ad opera più vasta, realizzata in vari scritti, opera che ha intensamente contribuito allo studio della materia, determinando una svolta decisiva negli orientamenti della dottrina e degli operatori giuridici. Il prof. Grossi non ne ha fatto neppure cenno, ma ritengo doveroso ricordarlo, richiamando fra tali scritti quello che mi pare il più conosciuto e significativo, cioè il volume *«Un altro modo di possedere» - L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, pubblicato nel 1977. Compare già qui, mutuata da Carlo Cattaneo, che la usò nel lavoro su *La bonificazione del piano di Magadino* (zona presso l'apice del lago Maggiore, nella Svizzera italiana), la locuzione "altro", su cui ho appena richiamato l'attenzione.

Il pensiero di Paolo Grossi è molto complesso. Credo sia utile metterne in luce alcuni profili. Secondo il relatore, nessuna delle due forme di appartenenza presenti sulla scena può occupare tutto lo spazio disponibile. La forma arcaica (e spiegherò più avanti l'uso di questo termine, che è mio), per la verità non ha mai avuto tale pretesa. Piuttosto è stata la forma romanistica che ha cercato di farlo, in alcuni momenti in modo particolarmente intenso ed incisivo, con conseguenze spesso ingiuste e rovinose.

Non è ammissibile, infatti, pensare di sopprimere ciò che nelle vicende storiche trova legittimazione e fondamento di intangibilità e che, al contempo, sul piano concreto conserva una sicura e persistente vitalità. Come si è accennato, questo contributo scientifico, che ha avuto il rilievo di un preciso monito ai responsabili delle decisioni politiche, ha sensibilmente modificato l'atteggiamento corrente nei confronti degli usi civici e delle proprietà collettive, anche se purtroppo la sua influenza è stata più intensa sul piano culturale che su quello strettamente operativo.

Occorre anche ricordare che esso si collega a un discorso più ampio e profondo, come applicazione in un ambito specifico di una più generale costruzione concettuale, consistente, in estrema sintesi, nel rifiuto della totale identificazione del diritto nella volontà statale, espressa essenzialmente con lo strumento della legge, e del conseguente sradicamento del fenomeno giuridico dalla complessa ricchezza del sociale. Secondo Paolo Grossi, che identifica questa visione del diritto con l'icastica definizione di «assolutismo giuridico», quando la

giuridicità viene pensata e risolta come legalità, quando ci si arresta alla superficie piatta della validità come espressione del formalismo legalistico, affidato al potere costituito, diventa impossibile recuperare tutta la complessità dell'esperienza giuridica nel pieno dispiegarsi della sua reale effettività. La stessa funzione del giurista resta compressa e limitata nel modesto e passivo compito dell'esegesi, volta a spiegare e a chiarire, con l'uso soltanto di strumenti logici, il contenuto di una indiscussa volontà sovraordinata, mentre per la piena comprensione del fenomeno giuridico, come concretamente si plasma nell'esperienza sociale, occorre anche un ruolo propulsivo e attivo, quale non mancò nell'epoca anteriore alla Rivoluzione francese, che dell'assolutismo giuridico si pone come fondamentale punto di partenza.

Il discorso meriterebbe ben altri approfondimenti. Basterà ricordare che esso non comporta un rifiuto dello Stato (istituzione, peraltro, oggi segnata da non pochi elementi di crisi), e del suo ordine legale, ma vuole superare la concezione semplicistica che limita il diritto agli aspetti legalistico-statali, per attingerlo, invece, nella ricchezza piena delle sue molteplici determinazioni. Tale impostazione viene rivendicata già nel primo Novecento dalla ben nota dottrina della pluralità degli ordinamenti giuridici, che nel saggio *L'ordinamento giuridico* di Santi Romano, del 1917-1918 (con una importante seconda edizione nel 1946), trova la più alta espressione. Di tale pluralismo il sistema dei beni sottoposti a godimento collettivo è una forma emblematica. Le proprietà collettive, soprattutto, con le loro regole forgiate dalla vita dei componenti del gruppo e consolidate con il passare dei secoli, costituiscono un laboratorio che vede la compenetrazione fra terra e comunità sociale operante sulla stessa, fino all'autiformazione di un vero e proprio ordinamento che Paolo Grossi non ha esitato, nel suo ampio lavoro di ricerca, a definire primario.

4. Ferme, sul piano generale, queste fondamentali premesse, occorre tuttavia prendere atto della dirompente diffusione del modello romanistico che, a partire dalla fine del secolo XVIII, conquista territori sempre più ampi. Bisogna convenire con Paolo Grossi che ciò si deve principalmente al programma politico dei rivoluzionari del 1789, di quella borghesia, cioè, che distrugge il vecchio regime, impostato sul sistema feudale e sulla consuetudine, e impone il nuovo assetto della legalità statale sopra sommariamente richiamato. Non credo, tuttavia, che il fenomeno sia frutto soltanto delle scelte politiche dei vincitori. Esso dipende anche dall'intrinseca maggiore vitalità della proprietà individuale romanistica, con i suoi connotati dell'assolutezza e dell'esclusività, di-

nanzi all'irrompere sulla scena di uno sviluppo tecnologico e di un conseguente dinamismo economico di dimensioni e di intensità del tutto sconosciute.

Questo aiuta a meglio spiegare i fatti. La proprietà esclusiva della terra consente investimenti e programmi operativi che esaltano la produttività e i profitti, in particolare per i terreni non marginali. Come tale, insieme alla libertà di iniziativa economica, cui strettamente si collega, risulta essenziale per lo sviluppo economico e per il miglioramento delle condizioni sociali. Soltanto in questo senso possiamo parlare degli usi civici e delle proprietà collettive come fenomeno arcaico, e considerare invece moderno il modello romanistico. Queste, tuttavia, non sono connotazioni di valore, non esprimono diversi livelli di importanza, ma si limitano a registrare i dati dell'evoluzione storica. Non a caso i modelli di godimento collettivo sono risalenti nel tempo e, come le indagini comparatistiche confermano, costantemente si sviluppano nelle fasi originarie e più antiche della vita dei vari popoli.

Ciò però non significa che siano destinati a un definitivo superamento, giacché, pur con il volgere di tanti secoli, possono conservare, e in effetti conservano, funzioni vitali anche nelle fasi più avanzate dello sviluppo. Siamo qui al nodo centrale del problema. Sono partito osservando che nessuno dei due modelli può ritenersi idoneo ad occupare interamente la scena, con una presenza esclusiva e totalitaria. Si tratta di vedere quale spazio oggi il modello collettivo possa e debba vedersi garantito, e come questo spazio debba essere conservato e valorizzato.

Molto efficaci, al riguardo, sono le indicazioni di Luigi Costato, secondo il quale il godimento collettivo nasce in determinate situazioni dalla necessità della gestione comune e dalla sostanziale impraticabilità dell'uso individuale. Allo scopo egli ci ha proposto vari esempi, come l'esigenza di unire gli sforzi per realizzare e mantenere le gigantesche opere di bonifica che hanno reso coltivabili certe zone della pianura, o l'impossibilità di razionale utilizzazione dei terreni montani se non per vasti appezzamenti unitari. In sostanza, il godimento collettivo storicamente si impone per una imprescindibile convenienza economica e, ove tale convenienza persista, mantiene sufficiente vitalità per conservarsi oggi e per continuare in futuro.

L'analisi può apparire troppo deterministica, ma merita attenzione e consenso per il saggio realismo che la caratterizza. Ciò che conta per la vitalità del modello collettivo, è che nelle ipotesi che vengono in considerazione esso operi con maggiore efficienza rispetto a quello romanistico, anche se gli elementi di valutazione devono oggi essere aggiornati alla luce dell'evoluzione dei modi di vita delle popolazioni interessate. Ciò significa che si deve tener conto non più

soltanto dei profili agro-silvo-pastorali, ma anche di quelli ambientali e ricreativo-culturali.

Se tutto ciò è esatto, come credo, è facile stabilire una saldatura, in guisa di integrazione reciproca, tra le due relazioni giuridiche che hanno dato inizio ai nostri lavori. Da un lato si è esaltato il valore del modello collettivo, reclamandone la comprensione e il rispetto, dall'altro si sono ricercati gli elementi che tale rispetto possono garantire. Nonostante gli sviluppi tecnologici e i radicali mutamenti dei sistemi di vita, che hanno profondamente modificato i possibili legami tra l'uomo e la terra, tra i discendenti delle antiche comunità e i territori in cui essi sono stanziati, le forme di godimento collettivo conservano ancora grande rilievo.

Questo assunto ha trovato numerose e precise conferme sul piano pratico, con particolare attenzione alla Sardegna, in molti dei contributi portati a questo incontro, con riguardo sia ad utilizzazioni tradizionali, sia a prospettive nuove, in particolare quella ambientale. Mi riferisco agli interventi delle dottoresse Maria Grazia Corradini e Michelina Masia e del prof. Nuvoli. Mi riferisco, ancora, alle interessanti indicazioni dei colleghi economisti che, per esigenze di brevità, mi limito a richiamare cumulativamente, salvo un cenno specifico a un dato aggiuntivo rispetto a quello della funzionalità economica, proposto con vigore ed efficacia dal prof. Luigi Fusco Girard, e cioè quello del capitale sociale. Si tratta di un concetto cui oggi si presta crescente attenzione e che indica valori ulteriori rispetto a quelli economici cui pure si collega, valori comunitari e sociali che in un adeguato assetto normativo possono e devono trovare strumenti di salvaguardia e di sviluppo.

Ho richiamato la particolare attenzione rivolta al profilo ambientale. Al riguardo sono opportune talune precisazioni, di grande importanza sul piano degli orientamenti concettuali di base. Tutelare l'ambiente significa non solo rispettarne gli elementi naturali in sé considerati, ma anche porre le condizioni per una giusta presenza dell'uomo al suo interno. Ciò vuol dire che non si deve pensare ad assetti ambientali privi di ogni "contaminazione" artificiale ed affidati al puro gioco delle forze naturali, il che è del tutto inconcepibile in territori antropizzati da millenni come i nostri, ma ad un ragionevole equilibrio tra uomo e natura, che rispetti quest'ultima mantenendo la presenza del primo.

Anche questo è un nodo cruciale della nostra indagine e costituisce la *ratio* di una parte crescente e sempre più consolidata delle normative comunitarie in materia strutturale, accanto a quelle concernenti l'efficienza produttiva delle imprese competitive. Mantenere la presenza umana significa anche, per molti territori, evitare l'abbandono e il degrado e così conservare, accanto a un *habitat*

ordinato nella sua consistenza oggettiva, un patrimonio culturale di ideali spirituali, di tradizioni, di modi di vita e di testimonianze artistiche costituiti e perfezionati nei secoli. In questo quadro trova più profonda spiegazione, in particolare, il riconoscimento di ragionevoli corrispettivi per i servizi ambientali prestati dagli operatori agricoli, che attraverso la tutela dell'ambiente come tale, anche con qualche sacrificio per gli esiti della produzione, possono realizzare apprezzabili risultati economici.

La salvaguardia ambientale, ancora, non può considerarsi in conflitto con le esigenze della produzione e dell'economia, come se ambiente e sviluppo fossero tra loro irrimediabilmente contrapposti. Basti osservare, infatti, come risultati produttivi di livello particolarmente elevato ottenuti con più o meno grave pregiudizio di valori ambientali, nel periodo medio-lungo provochino dissesti assai più costosi dei vantaggi iniziali, sicché può affermarsi che alla base di un'economia vitale devono porsi comportamenti ecologicamente corretti. Mentre l'aspirazione a un astratto e radicale rispetto per la natura, fondato sulla rinuncia al benessere consentito dallo sviluppo economico, appare pericolosamente mistificatrice e assurdamente velleitaria.

Occorre dunque un'idea dell'ambiente aliena da posizioni estreme e ispirata a ragionevole realismo, in cui sia possibile, in armonia con la natura, una giusta considerazione della vita dell'uomo, delle sue esigenze e delle sue prospettive di sviluppo.

5. C'è un generale consenso sull'esigenza di salvaguardare le funzioni attuali delle forme di godimento collettivo e di garantire ad esse un reale futuro. Il problema allora diventa quello di individuare gli strumenti possibili per realizzare questo scopo. Al riguardo gli economisti ci hanno offerto varie indicazioni sulle esperienze e sulle prospettive di utilizzazione pratica. Dobbiamo ora vedere la questione dal punto di vista giuridico.

Per quanto riguarda le proprietà collettive, in linea generale deve osservarsi come, pur dopo difficili e complesse battaglie, abbia avuto successo la tesi della loro esclusione dall'applicazione del sistema liquidatorio sancito dalla legge generale in materia di usi civici, 16 giugno 1927, n. 1766, e numerose sono le disposizioni volte a garantirne la tutela. A queste dobbiamo limitarci a rinviare, salvo ricordare, da ultimo, senza peraltro soffermarci sul suo ampio contenuto, l'art. 3 della legge 31 gennaio 1994, n. 97, contenente nuove disposizioni per le zone montane.

Quanto agli usi civici, dobbiamo innanzitutto prendere in considerazione la

citata legge n. 1766 del 1927, sulla quale nel nostro incontro molti sono intervenuti, con giudizi prevalentemente negativi. Una valutazione completa e obiettiva richiederebbe spazio troppo ampio e non è possibile in questa sede. Mi limito così a ricordare che in essa sicuramente non mancano aspetti positivi, quale soprattutto il sistema della destinazione delle terre gravate da usi civici e di quelle provenienti dalla liquidazione di tali diritti in virtù anche di leggi precedenti, come delineato in base alla distinzione dell'art. 11.

Secondo tale disposizione, i terreni devono suddividersi in due categorie, ponendosi, da un lato, quelli convenientemente utilizzabili per la coltura agraria [lett. *b*], e, dall'altro, quelli convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente [lett. *a*]. La destinazione dei terreni coltivabili all'uso individuale (stabilita dal successivo art. 13, comma 1°, a favore delle famiglie dei coltivatori diretti del comune o della frazione, con preferenza per quelli meno abbienti, purché diano affidamento di trarne la maggiore utilità), oltre che alla logica del modello romanistico, impostato sulla maggiore produttività di tale uso, risponde anche alle spinte produttivistiche della cultura nazionalistica e dei conseguenti orientamenti di politica economica del periodo (a parte altri capitoli della storia agraria di quegli anni, si pensi alla c.d. battaglia del grano e alle ampie iniziative in materia di bonifica). Essa comunque non è priva di una sua intrinseca razionalità.

Di grande interesse, per quanto ci riguarda, è la sorte prevista per l'altra categoria di terreni, cioè quelli convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente, per i quali l'art. 12 appresta significative garanzie. Secondo il comma 1°, infatti, devono osservarsi le norme del r. d. 30 dicembre 1923, n. 3267, meglio noto come legge forestale, in materia di patrimoni silvo-pastorali dei comuni e di altri enti (artt. 130 ss.), che devono essere utilizzati in conformità di un piano economico approvato o, in caso di mancata presentazione del progetto, prescritto dal comitato forestale; al contempo il comma 3° garantisce che i diritti delle popolazioni saranno conservati, anche se dovranno essere esercitati in conformità del piano e degli artt. 130 e 135 della legge forestale, e non potranno eccedere i limiti dell'utilizzazione personale per i bisogni dei titolari e delle loro famiglie, secondo quanto previsto dal codice civile per il diritto reale di uso (ora, art. 1021).

Più importante, ai nostri fini, ci sembra il comma 2°, in base al quale i comuni e le associazioni non potranno alienarli o mutarne la destinazione, senza l'autorizzazione del Ministero dell'economia nazionale (cui è subentrato quello dell'agricoltura e foreste e, con l'art. 66, commi 5° e 6°, del d.P.R. 24 luglio 1977,

n. 616, la regione). E, al riguardo, il r.d. 26 febbraio 1928, n. 332, contenente il regolamento per l'esecuzione della legge n. 1766 del 1927, nell'art. 41, opportunamente richiamato questa mattina da Nuvoli, precisa che i comuni e le associazioni agrarie potranno richiedere ed il Ministero dell'economia (oggi, le regioni), consentire, che a tutte o parte delle terre sia data una diversa destinazione, quando essa rappresenti un reale beneficio per la generalità degli abitanti, quali la istituzione di campi sperimentali, vivai e simili. In tal caso il decreto di autorizzazione conterrà la clausola del ritorno delle terre, in quanto possibile, all'antica destinazione, quando venisse a cessare lo scopo per il quale l'autorizzazione era stata accordata. Ove il ripristino non sia possibile, il Ministro per l'economia nazionale (ora, sempre la regione), potrà stabilire la nuova destinazione.

È di grande rilievo, in tale disposizione, il principio del ritorno alla destinazione originaria, salva l'obiettivo impossibilità del ripristino della medesima. È pure importante che le esemplificazioni di cambiamento di destinazione offerte dalla norma restino tutte nell'ambito agrario. È vero, come osservato dal prof. Alberto Abrami, che oggi abbiamo a che fare con radicali mutamenti dei tipi di utilizzazione e degli assetti sociali, ma l'intento di conservazione dei diritti di godimento collettivo trova nelle norme in esame espressione assai intensa ed incisiva.

Quale è, invece, la situazione di fatto? Quali le discipline regionali? Sul punto mi limito a richiamare i riferimenti del prof. Costato (principalmente riguardanti le proprietà collettive) e della dottoressa Corradini, concernenti gli usi della Sardegna, per porre in evidenza gli abusi, nonché le inadeguatezze e le difficoltà a tutelare i beni oggetto di godimento collettivo. Si ha l'impressione che talora l'intervento regionale giunga tardivamente a legittimare in via di discutibile sanatoria situazioni compromesse nei fatti, o ceda a forti pressioni suscitate da interessi antagonistici a quelli legati ai diritti di godimento collettivo e rispetto a questi assai più forti. Non sarebbe del resto il primo caso in cui il dato normativo insegue con difficoltà, e in qualche modo subisce i tumultuosi mutamenti della vita reale. Ad esempio, la legislazione anteriore a quella vigente in materia di terre incolte e insufficientemente coltivate (avviata con il d. lg. lgt. 19 ottobre 1944, n. 279, sottoposto a varie modifiche e integrazioni fino alla legge 18 aprile 1950, n. 199), non di rado ebbe anche lo scopo e l'effetto di legittimare a posteriori occupazioni intervenute *contra legem*, soprattutto nell'Italia meridionale e insulare.

Per le terre sottoposte a godimento collettivo si ha dunque l'esigenza di una più adeguata tutela dei diritti degli utenti.

Per le proprietà collettive Paolo Grossi è giunto a proporre che le regioni si

limitino a rinviare agli assetti derivanti dalle discipline consuetudinarie, il che vale come dire che la regione deve rinunciare ad intervenire affidando il sistema ai comportamenti consolidati del gruppo e alla sua autoregolamentazione. Si tratta di posizione abbastanza estrema, forse principalmente dettata da intenti di suggestione polemica; come tale, essa non sembra di facile applicazione, sia per le possibili lacune dell'autoregolamentazione, soprattutto dinanzi alle più recenti evoluzioni nelle forme di utilizzazione economica delle terre e nei sistemi di vita delle popolazioni interessate, sia per le ineliminabili necessità di coordinamento con altre più generali esigenze di controllo e di gestione del territorio.

A parte questo, tuttavia, non si deve dimenticare che le funzioni regionali in materia, sia sul piano legislativo, sia su quello amministrativo, sono sottoposte a incisivi limiti e condizionamenti. Al riguardo ci limitiamo a richiamare il vincolo paesaggistico-ambientale imposto, a parte molti altri beni, anche sulle aree assegnate alle università agrarie e sulle zone gravate da usi civici, ad opera del d.l. 27 giugno 1985, n. 312, convertito in legge, con modificazioni, con la legge 8 agosto 1985, n. 431 (nota come legge Galasso). I beni interessati a queste discipline sono di vari tipi e nel loro complesso coprono una parte consistente del territorio nazionale. Essi sono assoggettati al vincolo posto dalla legge 29 giugno 1939, n. 1497 (rubricata: *Protezione delle bellezze naturali*), *ope legis*, cioè sulla sola base della disciplina del 1985 e a prescindere dalle condizioni poste dalla medesima legge del 1939, e cioè la presenza di determinati requisiti estetici e l'inserimento in appositi elenchi formati e tenuti dalla pubblica amministrazione.

Il vincolo è sicuramente incisivo e, unitamente all'individuazione dei beni assoggettati, è oggi regolato dal titolo II (artt. 138 ss.), del d. lg. 29 ottobre 1999, n. 490, che contiene il testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'art. 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352 e assorbe in sé, con varie altre, le vecchie discipline del 1939 e del 1985.

Giova anche ricordare che le modifiche al titolo V della parte II della Costituzione, approvate dal Parlamento e sottoposte a un *referendum* di imminente celebrazione [nell'attesa della pubblicazione degli atti dell'incontro di studio, il *referendum* si è svolto con esito positivo e il testo normativo è entrato in vigore come legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, pubblicata nella *Gazzetta ufficiale*, Serie generale, n. 248, del 24 ottobre 2001] pongono la tutela dell'ambiente e dei beni culturali tra le materie in cui lo Stato ha legislazione esclusiva [nuovo art. 117 Cost., comma 2°, lett. s)], e il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali e ambientali tra le materie di legislazione concorrente in cui la potestà legislativa spetta alle regioni, ma la determinazione dei

principi fondamentali è riservata alla legislazione dello Stato (nuovo art. 117 Cost., comma 3°).

Il sistema è sicuramente molto complesso e in questa sede non è possibile neppure farne un rapido cenno, ma è evidente la presenza in esso, accresciuti nei tempi più recenti, di rilevanti mezzi di tutela delle terre sottoposte a godimento collettivo, idonei a condizionare i poteri regionali e locali di gestione del territorio.

In termini generali alle limitazioni ai poteri locali si oppone l'orientamento, ormai acriticamente diffuso, della loro esaltazione secondo una visuale federalistica o almeno marcatamente autonomistica. Pur riconoscendo l'ovvia importanza delle autonomie locali e i pregi del principio di sussidiarietà, credo che per l'orientamento in esame sarebbero assai utili maggiore prudenza e più documentata consapevolezza sulla sua reale efficacia e sui costi della sua attuazione. Occorrerebbe inoltre ricordare che, se l'esaltazione dei poteri locali consente, come si dice, maggiore vicinanza ai cittadini e quindi maggiore conoscenza e attenzione per le loro esigenze, rende anche più facili le spinte "lobbistico"-corporative. Ed è a tutti noto come maggiore speranza di ascolto possano avere le pressioni economicamente e politicamente più forti e meglio organizzate.

Per tornare da queste considerazioni generali al nostro tema delle forme di godimento collettivo, è evidente come rispetto ai diritti degli utenti, nelle sedi di decisione politica degli enti locali, possano trovare migliore udienza le spinte a destinazioni diverse da quelle originarie, segnatamente quelle dello sviluppo edilizio o di attività extra-agricole, normalmente viste come fonti di più intenso dinamismo economico, di maggiore occupazione, di sicura modernizzazione e di aumento del benessere generale.

Tornano alla mente le situazioni di cui si è avuta testimonianza in questo incontro e già sopra richiamate. E non resta che ribadire, con la necessità del pieno rispetto dei vincoli esistenti, anche l'opportunità di una più rigorosa interpretazione delle norme generali che li contemplano.

6. Per concludere, desidero ancora tornare sul tema dell'ambiente, che considero di grande rilievo escludendone, tuttavia, come sopra indicato, una visuale estrema, lontana dall'equilibrio necessario alle concrete esigenze della vita. Già abbiamo osservato come alla tutela dell'ambiente le forme di godimento collettivo possano fornire un contributo cospicuo. Giova ora proporre sul problema qualche precisazione sul piano tecnico-giuridico, con riguardo a discipline recenti. Allo scopo, dobbiamo tener conto della classica e persistente distin-

zione delle attività agrarie in principali, o essenzialmente agrarie, e connesse, e ricordare, anche, come la salvaguardia ambientale ad opera degli agricoltori, con tutta evidenza costituisca non già produzione di beni, ma prestazione di servizi.

Secondo l'opinione corrente, le attività principali, cioè la coltivazione in senso stretto, la silvicoltura e l'allevamento di animali, sono rivolte alla produzione di beni, mentre la prestazione di servizi deve ricondursi all'ambito della connessione. Già in altre sedi, cui per brevità mi permetto di rinviare (per tutte, ricordo: *La conformazione dell'attività agricola alle esigenze di tutela dell'ambiente e della salute, Relazione nazionale per l'Italia*, in *La conformazione dell'attività agricola alle esigenze di tutela dell'ambiente e della salute nelle legislazioni dei paesi del Mediterraneo*, Atti del Convegno, Catania, 29-31 ottobre 1998, a cura di G. Bivona, Milano, 2000, p. 84 ss.), sulla base di dati normativi sia interni, sia, in maggior copia e più risalenti, comunitari, ho cercato di dimostrare come anche le attività principali possano avere per oggetto la prestazione di servizi ambientali, sia in via esclusiva, sia, normalmente, in collegamento con la produzione di beni che le caratterizza.

Le norme interne prese in considerazione al riguardo sono, naturalmente, di carattere settoriale. Ora è di grande interesse notare come la recentissima legislazione di orientamento presti attenzione al fenomeno in esame nel quadro della stessa definizione di impresa agricola, ponendo così per il medesimo un riconoscimento di portata generale. Il riferimento è al d. lg. 18 maggio 2001, n. 228, intitolato: *Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57*, e il cui art. 1 pone una nuova formulazione dell'art. 2135 c.c. che, com'è noto, costituisce una delle due fondamentali norme classificatorie delle attività economiche (l'altra è l'art. 2195 c.c., relativo alla nozione di impresa commerciale).

Nel comma 3° di tale nuovo art. 2135 si individuano le attività connesse e fra queste si pongono le attività dirette alla fornitura di beni o servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata, «ivi comprese le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale». In questa ampia locuzione crediamo rientri senza difficoltà il servizio di salvaguardia ambientale di cui ci stiamo occupando, ed è importante, come accennato, che questo trovi espresso riconoscimento nella nuova nozione generale di agricoltura. È vero, e ciò costituisce una sorta di occasione mancata per il legislatore, che il riconoscimento resta confinato alla sfera della connessione, ma ciò non può intendersi come impossibilità di riferire il servizio di salvaguardia ambientale anche alle attività principali.

Di ciò si ha conferma, del resto, nello stesso d.lg. n. 228, che alle pubbliche amministrazioni, nell'art. 14, comma 3°, consente di «concludere contratti di promozione con gli imprenditori agricoli che si impegnino nell'esercizio dell'attività di impresa ad assicurare la tutela delle risorse naturali, della biodiversità, del patrimonio culturale e del paesaggio agrario e forestale»; e nell'art. 15, comma 1°, di «stipulare convenzioni con gli imprenditori agricoli» «Al fine di favorire lo svolgimento di attività funzionali alla sistemazione ed alla manutenzione del territorio, alla salvaguardia del paesaggio agrario e forestale, alla cura ed al mantenimento dell'assetto idrogeologico». Senza entrare nei dettagli e negli approfondimenti che sarebbero necessari per la migliore comprensione delle norme richiamate, ci sembra indubbia la loro riferibilità anche alle attività principali (la cosa è di tutta evidenza per la prima, ma non sembra da escludere neppure per la seconda, anche se in essa l'ipotesi della connessione risulta sicuramente più immediata ed evidente).

Accanto a queste novità interne giova richiamare le conferme dell'ordinamento comunitario, che nel regolamento n. 1257/1999 del Consiglio, del 17 maggio 1999 (contenente le nuove discipline di intervento strutturale della Comunità europea ai fini della riforma della politica agricola comune nel quadro di Agenda 2000), in più punti prevede ipotesi riconducibili al servizio ambientale di cui ci stiamo occupando, con chiara riferibilità alle attività principali.

Questa figura deve dunque ritenersi pienamente consolidata nel sistema, ed è ben noto come essa costituisca strumento fondamentale per agevolare la sopravvivenza umana nelle zone marginali maggiormente esposte al rischio dell'abbandono e del degrado, con la prestazione di un corrispettivo per un servizio così intrinsecamente connaturato all'attività agro-silvo-pastorale, da restare, fino a non molti anni fa, privo di qualsiasi separato riconoscimento.

Occorrerebbe vedere, alla luce delle singole situazioni, se e in che modo le forme di godimento collettivo, particolarmente quelle riconducibili alle proprietà collettive dei beni, possano rientrare nelle norme richiamate e trovare negli interventi interni e comunitari forme significative di sostegno e positive occasioni di sopravvivenza e di sviluppo. Considerato, inoltre, che il fenomeno del godimento collettivo è ampiamente presente nel territorio della Comunità, uno specifico intervento della medesima sembrerebbe del tutto ragionevole nel quadro della sua politica agricola, nella quale il sostegno allo sviluppo rurale si esprime con particolare attenzione alle esigenze ambientali e alle condizioni delle zone svantaggiate e a rischio di abbandono.

7. Queste considerazioni, che ho voluto chiamare “di chiusura”, sono ben lontane dall’esprimere compiutamente la ricchezza di contenuti del nostro incontro. Di molte testimonianze, indicazioni e proposte, di molti approfondimenti concettuali e contributi scientifici, infatti, non mi sono potuto occupare, non perché siano meno importanti e significativi di quelli presi in considerazione, ma per le ragioni dette all’inizio. Al sincero rammarico per le omissioni, aggiungo l’attenuante che, in ogni caso, l’intero lavoro di questi giorni sarà disponibile all’attenzione degli interessati attraverso la pubblicazione degli atti, che normalmente il Ce.S.E.T. realizza con apprezzabile tempestività.

Voglio comunque osservare che il tema affrontato è importante, che opportunamente esso è stato proposto in questa sede come oggetto di meditazione e di approfondimento, e che il nostro incontro può considerarsi positivo non solo sul piano dell’analisi scientifica, ma anche su quello dei possibili orientamenti operativi. Di grande rilievo, infine, per la totale condivisione emersa su di essi, sono il riconoscimento di una cospicua vitalità e utilità delle forme di godimento collettivo e l’esigenza di realizzarne la salvaguardia più efficace.