

USI CIVICI E DEMANI COLLETTIVI

di

Antonio Cammarelle

BASILICATA REGIONE *Notizie*

La transumanza termine di derivazione francese (transumare da transhumere) a sua volta derivante dallo spagnolo (transhumar), consiste nella alterna e periodica transmigrazione del bestiame fra regioni talvolta anche geograficamente lontane, che siano complementari dal punto di vista agrario e climatico, onde disporre per un periodo dell'anno, il più lungo possibile, di pascoli freschi e abbondanti. Le regioni dell'Europa meridionale maggiormente interessate dal fenomeno sono: Italia, Francia Svizzera, Germania, le regioni dei Carpazi e dei Balcani e la Spagna in modo particolare, poichè maggiormente soggetta alle accentuate differenze climatiche tra pianure e altipiani.

La tradizione transumante in Spagna risale al VI secolo; attraverso i tratturi dei Pirenei si giungeva alle pianure meridionali della Mancia.

Il fenomeno transumante ha origini da ragioni oggettive e non da meri usi; dalla necessità di sfruttare d'estate i pascoli di alta montagna e di scendere ai pascoli del piano man mano che le condizioni climatiche in montagna, diventavano proibitive a causa dei rigori dell'inverno.

Il fenomeno transumante assommava aspetti ulteriori, per nulla secondari, ovvero la ricerca di migliorare la qualità dei prodotti (lana, latte) e di selezione degli animali.

È di tutta evidenza che il fenomeno della transumanza era legato, oltre che a fattori climatici e stagionali, anche a fattori politici, economici, demografici, guerre, carestie e quant'altro potesse influenzare le vicende umane.

La transumanza era, di per sé un fenomeno piuttosto complesso e variegato che implicava lo spostamento continuo di animali e di uomini; costituiva una vera e propria attività economico-produttiva in movimento.

L'azienda armentizia realizzava una vera e propria filiera alimentare; era una azienda di produzione, trasformazione e vendita di prodotti, oltre che di allevamento, in gran parte attiva lungo le vie della transumanza, dove si svolgeva la vita degli uomini, di quei pastori nomadi, più propriamente definiti imprenditori nomadi.

Una impresa polivalente assolveva, dunque, anche alla collocazione dei prodotti sul mercato ad opera dello stesso personale che guidava le greggi.

Le strade della transumanza erano stabilite ed immutabili nell'arco dei secoli.

Infatti, trattandosi di distanze notevoli, non poteva essere diversamente. Le greggi durante il percorso dovevano nutrirsi e non si poteva correre il rischio di percorrere strade sprovviste di pascoli o impraticabili per ragioni geografiche o per opposizione dei proprietari. Inoltre, sia gli uomini che le greggi avevano bisogno di riposo; occorreva quindi che le strade percorse fossero fornite di ricoveri.

Questi percorsi della transumanza, "vias pecurias", assumevano nomi diversi: *canadas*, *cordeles* in Spagna, *carraires* in Francia, vie doganali nel Lazio, in Puglia e Abruzzo tratturi.

Da luogo a luogo avevano larghezza diversa che variava dai 37.50 metri dei *cordeles* della Spagna ai 111 metri dei tratturi pugliesi e abruzzesi.

Le regioni in cui veniva praticata la pastorizia transumante, erano prevalentemente quelle dell'Europa meridionale.

In Italia il fenomeno fu particolarmente intenso nel Lazio e in Puglia, Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata.

Durante il periodo della Roma imperiale, il fenomeno della transumanza era già abbastanza presente e, come fonte di reddito per l'Impero, regolato da norme giuridico-fiscali.

L'industria armentizia subì un arresto in concomitanza con la caduta dell'Impero Romano. Le cause sono da ricercare nella sopravvenuta pericolosità degli spostamenti per le persone e per gli armenti, in ragione della instabilità politica.

Gli spostamenti transumanti, quasi cessati nell'Alto Medioevo, ripresero nell'anno Mille Basso Medioevo.

La transumanza trovò definitiva sistemazione economico-giuridica durante la prima metà del XV secolo alla fine del Medioevo.

Nello Stato Pontificio fu istituita la dogana delle pecore nel 1402, da Papa Bonifacio IX. Operò fino al 1814.

Nel Tavoliere delle Puglie, il re Alfonso D'Aragona istituì, nel 1447, la "dogana della mena delle pecore", che fu soppressa nel 1806.

Il Cinquecento è il secolo che segna in modo marcato l'intervento dei governanti nell'attività del mondo transumante.

La transumanza si potrebbe ipotizzare come fenomeno risalente all'allevamento stesso. La pastorizia nomade era esercitata già dagli antichi Sanniti prima della fondazione di Roma.

Pare che le prime guerre fra

Roma e i Sabini avessero alla base cause di controversie legate ai pascoli stagionali delle greggi.

La transumanza praticata fra i pascoli situati a notevole distanza, cosiddetta grande transumanza, fra le regioni montuose dell'Italia centrale e le pianure del Tavoliere della Puglia, caratterizza tutto il periodo dell'Età Imperiale, il Medioevo e gran parte dell'Età Moderna.

Marco Terenzio Varrone, nel libro II "De re rustica", intitolato "De re pecuria" parla della transumanza praticata fra la Puglia e i monti di Rieti attraverso le "calles publicae", successivamente denominate "tractoria" nei codici di Teodosio e Giustiniano, che ne regolavano l'uso gratuito.

I pascoli erano gravati da una tassa chiamata "scriptura", la cui gestione era molto remunerativa e veniva riscossa dai pubblicani, in punti fissi di passaggio obbligato degli armenti.

La legislazione romana sulla transumanza fu molto perentoria. Poneva dei limiti massimi alla estensione del fondo che si poteva possedere.

Le "Licinie Sestie" disponevano che nessun cittadino poteva possedere più di cinquecento *jugera* di agro pubblico, pari a centoventicinque ettari, onde consentire la ripartizione di terre anche ai plebei.

La legge di Caio Tiberio Gracco, promulgata nel 133-134 a.C., prevedeva una distribuzione di fondi ai poveri della estensione di trenta *jugera* in proprietà inalienabile, sostanzialmente un diritto di uso perpetuo.

Nel 111 a.C. fu emanata la "lex agraria epigrafica" che

prevedeva le “calles” e le “viae publicae”, cioè i percorsi attraverso i quali doveva avvenire la transumanza e i luoghi di “ager publicus” soggetti a “scriptura” e le relative sanzioni per chi lo occupava o tentava di sfruttarlo per il proprio ed arbitrario vantaggio.

Con le invasioni barbariche e il crollo dell’Impero Romano d’Occidente, la grande transumanza scomparve per la mancanza di leggi che la regolassero per il pericolo nell’affrontare i viaggi a causa delle scorrerie dei predoni barbari.

L’industria armentizia si limitò alle realtà locali ed andarono affermandosi le “curtis”, aziende agrarie costituite da più poderi contigui che nel loro insieme formavano una unità economica autosufficiente.

Nel periodo che va dalla caduta dell’Impero Romano d’Occidente fino all’anno Mille, cosiddetto Alto Medioevo, durante la dominazione longobarda, Rotari, con il suo editto, sanzionò la fine della transumanza. Le antiche “calles”, non più percorse, si inselvaticarono fino a confondersi con l’ambiente circostante.

Nel Basso Medioevo si ebbe una rinascita della transumanza, come conseguenza dell’aumento demografico che rese necessari la bonifica di vaste aree paludose e il disboscamento per l’uso agricolo dei terreni. L’agricoltura si trasformò da attività di mera sussistenza in quella di scambio.

Altre condizioni determinanti che favorirono la transumanza furono le realtà delle abbazie cistercensi che, tra il X e il XIII secolo, anche perché

agevolate dalla esenzione di ogni tipo di imposte, divennero imprenditrici fondiarie e praticarono nelle terre incolte la grande pastorizia transumante.

Nei secoli centrali del Medioevo prende avvio un radicale cambiamento delle strutture produttive e dei rapporti di lavoro.

La rilevante espansione demografica verificatasi a partire dal X-XI secolo, si accompagna ad una progressiva messa a coltura del territorio, che via via restringe l’estensione delle aree incolte, soprattutto boschive.

Viene perciò a ridursi, per larghi strati della popolazione contadina, la possibilità di esercitare quelle attività silvo-pastorali che nell’alto medioevo avevano garantito una forte presenza della carne nella dieta alimentare.

Si aggiunge il fatto che gli spazi incolti superstiti, spesso, vengono sottratti all’uso comune e riservati all’uso dei ceti dominanti.

L’allevamento del maiale già

praticato su larga scala tende ora a restringersi e a modificarsi nelle forme: il contadino continua a tenere qualche bestia, ma all’interno del suo podere, oltre i cui confini tendenzialmente non deve più uscire, con l’affermarsi di nuovi rapporti di lavoro tipici della mezzadria, a partire dai secoli XIII-XIV.

Nei nuovi contratti di mezzadria si prevede che il contadino possa allevare qualche maiale: ad esempio, in una stipulazione del 1339 fatta dal monastero bolognese di S. Giacomo, al colono è consentito di “retinere unum porcum”.

Altre volte i porci vengono allevati per conto del padrone. In ogni caso è evidente la trasformazione profonda avvenuta nelle pratiche pastorali: l’allevamento brado nei boschi è divenuto sempre più marginale, mentre si sperimentano, con la creazione di porcili permanenti all’interno delle singole aziende agricole, tecniche nuove di stabulazione.

Del resto, a partire dal Basso



Transumanza: ovini e caprini al pascolo
(foto Ottavio Chiaradia)

Medioevo l'attività pastorale punterà soprattutto sull'allevamento dei bovini, collegato ad una economia di tipo nuovo, più schiettamente agricola.

Lo sfruttamento collettivo di boschi, pascoli e paludi, garantito da antichissimi diritti d'uso, costituiva per le libere comunità contadine la vera base dell'economia, oltre che della solidarietà e della coesione sociale.

Ma spesso accadeva che i grandi proprietari (nobili, chiese, monasteri) usurpavano le aree incolte con l'appoggio del potere regio o con la violenza.

Ne nascevano duri contrasti e liti che terminavano, quasi sempre, con l'affermazione delle pretese signorili.

Tuttavia fino a quando boschi e paludi abbondarono nella Valle Padana, i grandi proprietari si limitarono a rivendicare il possesso, senza escludere la possibilità per i contadini di continuare ad utilizzarli.

Fu questa una situazione tipica dell'alto medioevo: le aree incolte, pur divenute in molti casi proprietà di un signore, rimanevano, però, generalmente aperte all'uso comune dietro pagamento di una tassa (ad esempio, il ghiandatico consistente in una parte delle ghiande raccolte o la decima porcum, ossia la decima parte dei maiali pascolati).

Nonostante la notevole diffusione del pascolo suino in Val Padana, gli usi alimentari romani non si discostarono dalle più antiche tradizioni mediterranee, in cui avevano una decisa preminenza l'allevamento e il consumo degli ovini.

Espressione tipica di questa tradizione è l'opera di Virgilio che, nelle Georgiche, accenna solo

di sfuggita all'allevamento suino soffermandosi, con ben maggiore attenzione e precisione di dettagli, sulla cura degli ovini.

Le notizie sulla lavorazione della carne suina fornite dagli scrittori romani si riferiscono soprattutto ai Galli stanziati oltre il Po. Ad esempio, i prosciutti importati a Roma di cui parla Varrone (II-I secolo a.C.) sono di produzione gallica.

Solo nel Medioevo il maiale assume un ruolo di primo piano nell'economia e nelle abitudini alimentari dell'Italia padana.

Questo cambiamento fu determinato soprattutto da due fenomeni: le modificazioni del paesaggio che, con la crisi agricola e demografica iniziata nel III-IV secolo, vide grandemente estendersi le aree incolte e boschive adatte all'allevamento brado dei suini; il progressivo assorbimento dei modi di vita propri delle popolazioni germaniche, che ad ondate successive si stanziarono nella Valle Padana.

Decisiva fu soprattutto l'invasione longobarda, anno 569, che a poco a poco diffuse consuetudini economiche e alimentari diverse da quelle romane. Fra queste consuetudini, nate in una civiltà seminomade che amava sfruttare la natura per ciò che spontaneamente offriva, occupava un posto di grande rilievo l'utilizzo dei boschi per il pascolo dei suini.

Con l'ingresso in Italia dei Longobardi, si creò una frattura fra i territori conquistati da quel popolo e quelli che i Bizantini riuscirono a preservare dall'invasione.

Alla frattura politica si accompagnò una diversificazione economica e di usi alimentari, che fu chiara all'interno stesso

della regione: l'attuale Emilia, fino a Bologna, diventò parte integrante dell'Italia Longobarda (Longobardia), differenziandosi da quella che proprio allora cominciò ad essere chiamata Romagna (Romania), perché vi persisteva col dominio bizantino la tradizione romana.

Tale diversità sopravvisse alla dominazione longobarda, mantenendosi per tutto il Medioevo e lasciando il segno fino ai nostri giorni con conseguenze tuttora visibili anche sul piano strettamente alimentare: l'Emilia è regione suinicola per eccellenza, patria dei prosciutti e mortadelle; lo è anche la Romagna, dove tuttavia è assai diffuso anche il consumo di carne ovina, di "castrato" soprattutto, che oltre Bologna è pressoché sconosciuto.

Attualmente gli usi civici sono regolati dalla legge n. 1766 del 16 luglio 1927, di riconversione del regio decreto n. 751 del 22 maggio 1924, intitolata legge di riordinamento degli usi civici nel Regno, e regolamento di attuazione, approvato con r. d. n. 332 del 26 febbraio 1928.

Destinata ad unificare in un unico testo nazionale tutte le normative preunitarie, non è bastata ad ovviare ai limiti e contraddizioni che queste normative contenevano.

La prima carenza di questa legge è la trattazione congiunta delle proprietà collettive e degli usi civici, dando spesso luogo a equivoci.

Mentre gli usi civici sono destinati a cessare attraverso il procedimento estintivo della liquidazione, per le proprietà collettive si chiede un completo riconoscimento anche alle terre

usurpate a vario titolo, sia da parte degli Enti pubblici che di privati.

La spinta alla liquidazione degli usi civici sulle terre private ha origine negli indirizzi economici di fine Ottocento inizi Novecento, che favoriscono l'individualismo agrario, ritenendo nocive all'agricoltura le forme di gestione collettiva. Ciò è quanto emerse nell'inchiesta Jacini.

Lo stesso spirito animò le prime leggi eversive della feudalità, che portò alla quotizzazione delle terre a vocazione agricola, soprattutto nel meridione.

La legislazione dello Stato unitario non modificò sostanzialmente la situazione delle province meridionali.

Favorì l'opera di quotizzazione già avviata e lo scioglimento delle promiscuità. Attribuì le operazioni prima ai commissari regi, poi ai prefetti, i quali avrebbero dovuto operare: i primi sotto la direzione del Ministero dell'Interno e i secondi, del Ministero dell'Agricoltura.

Con il passaggio del controllo alle Regioni, il sistema è stato profondamente innovato.

Tutte le funzioni in materia amministrativa sono passate alle Regioni. I commissari sono rimasti titolari quasi soltanto delle funzioni giurisdizionali: delle controversie vertenti sulla esistenza, natura ed estensione dei diritti di uso civico, (art. 29 legge 1766), e solo della funzione amministrativa riguardante le legittimazioni.

Pertanto ora tutte le funzioni amministrative, prima spettanti al Commissario, sono trasferite alle Regioni che le esercitano nei modi e nelle forme previste dalle leggi regionali, ove

esistono, o secondo le previsioni della legge statale n. 1766.

Al Ministero dell'Agricoltura e Foreste è rimasta l'intesa con le Regioni a statuto ordinario in materia di legittimazioni (art. 66 comma 7 del d.p.r. n. 616/77).

Il procedimento di riordino doveva avere inizio con la denuncia degli usi civici effettivamente esercitati o pretesi nel termine di decadenza di sei mesi dall'entrata in vigore della legge n. 1766. Come previsto (dall'art 3) il termine scadeva il tre aprile 1928 per gli usi sulle terre private.

Alla dichiarazione doveva far seguito il procedimento di verifica e di liquidazione degli usi (artt. 4-8) compreso le legittimazioni delle occupazioni abusive ex art. 9.

Una volta accertata la esistenza ed estensione degli usi, si doveva procedere all'assegnazione a categoria (art. 11), poi in relazione alla natura boschiva o pascoliva, quindi alla utilizzazione agraria, alla ripartizione in quote (artt. 13-24) e assegnarle in enfiteusi per coltura limitatamente alle terre di categoria B.

La legge del 1927 n. 1766 sottopone allo stesso regime tutti i beni posseduti dai Comuni e frazioni, comprendendo fra le terre collettive anche quelle gravate da uso civico e beni non di origine civica ma assimilati ai beni civici da leggi speciali (art. 9 l. 1-12-71 n. 1102 c. d. legge della montagna).

Il termine per la denuncia degli usi civici era già previsto dalla legge n. 751 del 1924 e riguardava tutti gli usi, sia sulle terre private che su quelle pubbliche.

Tuttavia la giurisprudenza si è

orientata a prevedere la obbligatorietà della denuncia solo per gli usi esercitati sulle terre private, principio sancito da numerose pronunce della Cassazione (vedi Cass. 6 maggio 1980 n. 2986 e Cass. 9 aprile 1981 n. 2085).

La fase della classificazione a categoria è una fase a cui oggi occorre dare una importanza diversa e maggiore che nel passato.

Questa è la fase di raccordo fra il mondo rurale e il mondo moderno ed industriale, che pone l'operatore di fronte alla onerosa scelta della conservazione dell'ambiente o del suo ormai incontenibile depauperamento. Si tratta di scelte di economia urbana, che travalicano i confini del diritto agrario e dell'economia pura per cedere il passo al diritto alla sopravvivenza stessa dell'uomo sul pianeta terra.

Questi che, apparentemente, possono sembrare toni apocalittici ingiustificati, trovano giustificazione in considerazione del breve lasso di tempo che ci separa dalla cultura pastorale protrattasi per millenni.

In meno di mezzo secolo l'uomo ha creato guasti irreversibili all'ambiente che, nella migliore delle ipotesi, si possono rallentare nel loro progredire.

In una logica ineludibile di salvaguardia dei bisogni ambientali non è anacronistico schierarsi in difesa degli usi civici e dei demani collettivi contrastando quanti sostengono che si tratta di residuati medioevali superati e da superare.

Oggi i bisogni della società civile, per quanto possano apparire diversi dai bisogni delle popolazioni pastorali dei secoli scorsi, sono ugualmente riconducibili al diritto alla vita.



Balvano (PZ). Masseria fortificata Laspro
(foto Ottavio Chiaradia)

In passato si aveva bisogno dei boschi e dei pascoli per la sopravvivenza di fasce ampie di popolazione povera, prevalentemente dedita alla coltivazione e alla pastorizia, oggi si ha bisogno di boschi e pascoli per la sopravvivenza dell'intera popolazione e la sopravvivenza stessa del pianeta terra sempre più minacciato da dissesti idrogeologici ed ecologici.

Per tornare al discorso della classificazione a categoria previsto dalla legge 1766, oggi più di ieri questa classificazione va meditata perché se ne condiziona la futura destinazione anche per le attività extragricole.

Sono classificati di categoria a) i boschi e i pascoli permanenti, di categoria b) quelle terre utilizzabili per la coltura agraria e quindi più esposte a dissesti, inquinamenti e mutamenti di destinazione.

Mentre le prime sono conservate per il godimento collettivo da parte di tutti i cittadini, conservando il vincolo di demanialità, le seconde sono destinate ad essere ripartite in quote (attività attualmente

sospesa dalle Regioni) fra gli utenti aventi diritto, con la quasi certezza di essere privatizzate.

Forse è il caso di dire che fortunatamente la legge non è stata ancora applicata da molti Comuni che non hanno ancora classificato le terre nelle predette categorie e si può ancora sperare che, nella assegnazione a categoria delle terre civiche, gli addetti si facciano guidare da quei criteri che diano più garanzia di tutela e di conservazione dell'ambiente, evitando in particolare le confusioni del passato, tra le terre del demanio civico con quelle del patrimonio, disattendendo i diritti degli utenti e depauperando il patrimonio collettivo in altre destinazioni.

Oggi le leggi forestali non consentono più il taglio indiscriminato degli alberi e l'uso del legnatico è limitato alla raccolta della legna secca.

Dal combinato disposto degli artt. 12 e 39, rispettivamente della legge del 1927 e del suo regolamento di attuazione, ne deriva che l'autorizzazione

regionale ad alienare le terre demaniali o a mutarne destinazione riveste carattere di eccezionalità e deve avere per oggetto terreni ben identificati. Di questi è necessario valutare da un lato la preminenza dell'interesse pubblico circa il mutamento di destinazione o l'alienazione rispetto alla conservazione ad uso agro-silvo-pastorale, dall'altro la rispondenza del prezzo al valore effettivo spettante alla popolazione a cui il godimento del bene viene sottratto.

Qualora i terreni di demanio civico per i quali viene chiesta l'autorizzazione all'alienazione, devono essere lottizzati, occorrerà formare il piano organico di sviluppo della zona da cui dovrà emergere la valutazione degli aspetti forestali, panoramici e urbanistici di impatto ambientale.

Vi è da rilevare che il provvedimento di sdemanializzazione delle terre civiche, per le quali è stato emesso decreto regionale di alienazione, è indispensabile per il perfezionarsi dell'atto di compravendita. Vale a dire che ove tale atto non si verifica, i terreni conservano la natura demaniale, nonostante il decreto di autorizzazione ad alienare. Sulle terre per le quali è stato autorizzato il mutamento di destinazione d'uso, il vincolo di terre collettive non viene meno. Rimane quiescente per riprendere operatività una volta venuta meno la diversa destinazione.

La legge 28 febbraio 1985 n. 47 e la n. 431 dell'8 agosto 1985 finalizzate rispettivamente al recupero e sanatoria delle opere abusive e sulla tutela delle zone di particolare interesse ambientale (contenenti integrazioni dell'art. 82

lettera h del D.P.R. 24-7-77 n. 616) hanno fatto emergere con tangibile evidenza la spoliazione sistematica di considerevoli porzioni di terre collettive utilizzate per scopi edificatori, provocando la devastazione di terre ad opera di abusi di privati ma anche dei pubblici poteri.

Il D.L. del 12 gennaio 1988 n. 2, recante modifiche alla legge 47/85, all'art. 2, consente la disponibilità dell'uso del suolo, anche se gravato da usi civici, a richiesta degli interessati ed ai fini dell'ottenimento della sanatoria edilizia.

La concessione in uso viene data dall'Ente territoriale titolare dei suoli occupati dalla costruzione, limitatamente all'area occupata dalla stessa oggetto della sanatoria, oltre una pertinenza pari a tre volte la superficie occupata.

Il canone sarà determinato dall'UTE (Ufficio Tecnico Erariale) e la durata della concessione sarà di sessanta anni.

In definitiva il legislatore, più volte, ha dovuto intervenire per sanare abusi compiuti sia da privati che da enti pubblici, ora con norme di natura urbanistica tal'altra con norme di natura ambientale. È il caso della legge 431/85, c.d. legge Galasso, e sempre a detrimento dei beni civici, del territorio e dell'ambiente paesaggistico.

Peraltro non sempre gli interventi del legislatore sono risultati organici e risolutivi del problema, per quanto risolutiva possa essere una norma a sanatoria di abusi perpetrati.

Il D.L. 12 gennaio 1988 n. 2, nel prevedere tramite concessione del Comune una sanatoria delle opere abusive sui beni civici demaniali, non ha previsto, primo, che una concessio-

ne sessantennale non avrebbe riscontrato molto successo da parte dei costruttori abusivi e, secondariamente, non ha previsto la reintegra in favore degli enti titolari dei beni civici, delle superfici eccedenti la parte concessa in sanatoria.

Una soluzione possibile potrebbe essere quella del mutamento di destinazione e della concessione delle stesse superfici eccedenti ai proprietari dei fabbricati, titolari del diritto di superficie. Ciò in considerazione dell'impossibilità all'utilizzazione produttiva di piccole superfici intercluse all'interno di zone urbanizzate che, se non utilizzate, creerebbero solo degrado ambientale e problemi igienico sanitari, come purtroppo si verifica in svariati punti di tante nostre città.

Una soluzione più accettabile e consona alle moderne esigenze è quella prospettata dal D.M. 15 dicembre 1984 circa la regolamentazione delle attività consentite nelle riserve naturali dello Stato istituite sui demani comunali, che riconosce e salvaguarda gli usi e consuetudini, compatibilmente con le esigenze di tutela ambientale e le finalità proprie delle riserve naturali medesime.

All'art. 1 prevede l'accesso libero per i residenti del comune interessato nelle riserve naturali dello Stato, costituite sul demanio di proprietà comunale

Al punto a) dell'art. 33, la legge n. 47 del 28 febbraio 1985, fra le opere non suscettibili di sanatoria elenca quelle opere che violano le leggi statali o regionali o gli strumenti urbanistici locali, posti a tutela di quei beni di interesse storico, artistico, architettonico, archeologico, paesistico, ambientale e idrogeologico.

È questo un segno di una tangibile e particolare attenzione del legislatore ai beni predetti.

Dalla norma si evince, però, un altro dato: violazioni relative ai detti beni si sono verificate nonostante l'esistenza già di leggi che prevedevano il divieto di depauperamento delle bellezze naturali e dei beni di interesse artistico e storico ed architettonico; divieti sanzionati rispettivamente dalla legge n. 1497 del 29 giugno 1939 e dalla legge n. 1089 del 1939

Anche la legge urbanistica fondamentale n. 1150 del 17 agosto 1942, pure ampiamente violata e disattesa contestualmente alle successive, che denuncia una esigenza sempre crescente di tutela ambientalistica e di ampliamento della tipologia di beni da sottoporre a vincolo.

Ne è un esempio la legge 8 agosto 1985 n. 431 che, integrando l'art. 82 del D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, sottopone a vincolo paesaggistico (ai sensi della legge 29-6-1339 n. 1497), tutta una serie di territori e, al punto h), le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici.

Verso l'inizio del terzo millennio parlare di usi civici può apparire anacronistico, ma ciò non è vero. Gli usi civici sono quantomai attuali e vitali.

In passato significavano l'uso dei beni civici in favore delle classi povere affinché potessero trarre da tali beni una fonte di sostentamento e di reddito minimo, attraverso il pascolare greggi ed armenti, l'uso del legnatico, la caccia, la spigolatura e altro.

Molti usi oggi sono pressoché scomparsi, altri sono limitati nella loro portata.

Ma la rinascita dell'uso civico

la verificiamo soprattutto sotto l'aspetto della grande attenzione rivolta all'ambiente, più sotto il profilo della salvaguardia e conservazione che della utilizzazione e sfruttamento, ad opera dello Stato innanzitutto e degli altri enti locali. Una convinzione molto diffusa anche fra la gente comune, che va sempre più crescendo e consolidandosi, storicizzando i valori di tutela e di conservazione del paesaggio e dell'ambiente, contemplati dalla Costituzione. Così il comportamento sociale e la norma costituzionale si integrano a vicenda.

Ciò è quanto si realizza con i primi due artt. della Costituzione.

La comunità di utenti dei beni collettivi è sicuramente una formazione sociale inquadrabile nel 2° comma dell'art. 2 Cost. Senza dubbio con l'uso dei beni collettivi esercita quella sovranità prevista dal 2° comma dell'art. 1 Cost., riempiendo di contenuti la norma e dando senso alla tanto decantata sovranità popolare, che la Costituzione del 1948 ha voluto riconoscere ad ogni cittadino.

Vi è da aggiungere inoltre che una tale comunità, quale è quella degli utenti dei beni collettivi e quindi dei proprietari stessi del bene, è sicuramente la più titolata e motivata alla conservazione. È ciò che realizza un altro principio costituzionale, quello della tutela paesaggistica e ambientale prevista dall'art. 9 e dall'art. 44 Cost.

Gli usi civici, nel termine omnicomprensivo, comprendono sia le terre che gli usi civici in senso stretto.

Le terre civiche sono denominate anche demanio universale (da universitas) o demanio

comunale (da comunità) o demanio collettivo od anche demanio civico.

Dette terre appartengono alla collettività che vi risiede e ciascun membro ne gode "uti singulus e uti civis", interamente e non per quota. Il rapporto con la cosa è di proprietà e non di mero uso, anche se trattasi di proprietà indivisa ed indivisibile, in deroga al principio contenuto nell'art. 1111 del Codice Civile, che consente ad ogni condomino di chiedere la divisione della cosa comune, in qualsiasi momento.

È inoltre assimilabile al demanio dello Stato e degli altri Enti Pubblici Territoriali: inalienabile e imprescrittibile.

Le terre gravate dagli usi civici in senso stretto sono dette demanio feudale ed appartengono a soggetti terzi rispetto ai "cives" utenti, il cui diritto d'uso può essere considerato come una servitù su terre altrui o un dominio riferito a specifiche "utilitates" del fondo.

La diversa natura risale al Medioevo.

Il fenomeno delle terre civiche si è determinato allorché un gruppo si è insediato su un dato territorio disabitato o vi è stato chiamato dal feudatario, il quale ha concesso loro un dato territorio, quale corrispettivo della colonizzazione. Quindi, il titolo di proprietà consiste nella liberalità o nella occupazione della "res nullus". Conseguentemente tutte le "utilitates" della terra sono della collettività.

Il fenomeno dell'uso civico benché abbia origini risalenti alla stessa epoca, si è determinato non già per l'acquisto della proprietà del fondo, ma per concessione in uso del fondo da cui derivano "utilita-

tes" limitate al pascolo, raccolta di legna, raccolta di funghi, caccia, pesca ed altro.

La proprietà collettiva è un "tertium genus" rispetto a quelle conosciute dal nostro Codice. Una proprietà né pubblica né privata, il cui proprietario, colui che può disporre, è la collettività direttamente e sostanzialmente. Il potere di disposizione è detenuto dalla autorità istituzionale che rappresenta la collettività e dalla quale è stata delegata alla amministrazione e conservazione della cosa pubblica.

Il demanio collettivo, al contrario, è un bene di proprietà della collettività, la quale vanta su quei beni un diritto pieno ed esclusivo, anche nei confronti delle istituzioni che non hanno alcun potere né naturale né delegato che la collettività ha riservato a sé.

L'attualità della proprietà collettiva la si può ravvisare sia sotto il profilo del rispetto del diritto delle popolazioni sia, soprattutto, come educazione al rispetto della cosa pubblica.

Spesso si dice che occorre trattare e rapportarsi alla cosa pubblica come per le cose proprie, ed in tal senso i beni collettivi possono svolgere una funzione educativa essenziale.

D'altronde, se tanti beni collettivi sono sopravvissuti alla sfida dei millenni è segno che hanno ricevuto un'attenzione e cure particolari.

Le proprietà collettive lungi dal costituire delle "anomalie" possono offrire, dunque, notevoli stimoli per la tutela e la conservazione del territorio. Vivendo il territorio con rispetto, si realizza la Costituzione.