

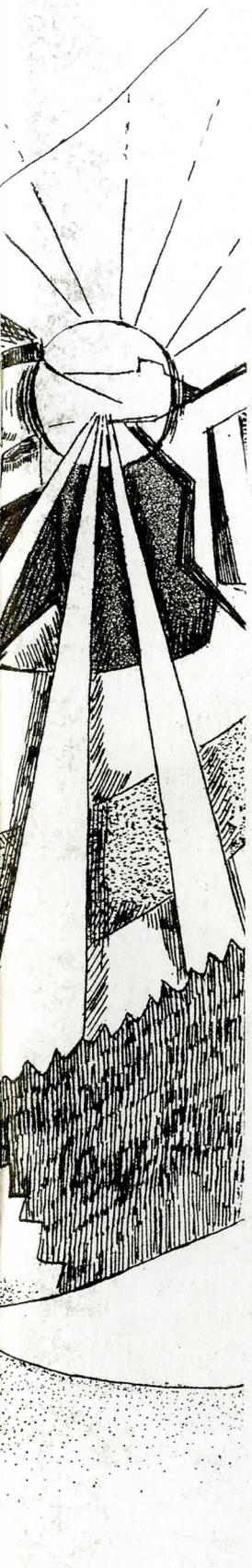
# 109° Congresso SAT



## Usi civici del Trentino: comunità libere per uno sviluppo ordinato delle montagne

Relazioni ufficiali

Dimaro - 5 ottobre 2003





# Il 109° Congresso della Società degli Alpinisti Tridentini a Dimaro

di Franco Giacomoni (*Presidente SAT*) e Lorenzo Comini (*Presidente Sezione SAT Dimaro*)

**C**ari Soci, nella giornata di apertura del 109° Congresso SAT ho voluto iniziare con un particolare saluto a tutti i partecipanti, in modo particolare ai soci insigniti del diploma e della medaglia che indicano i 50 anni d'appartenenza alla SAT.

Sono 75, segno che la nostra società si distingue per l'alto grado di fedeltà dei propri associati che, in questo caso, rappresentano un patrimonio di conoscenza ed esperienza.

Assieme ai saluti non potevano mancare i ringraziamenti:

All'Amministrazione Comunale di Dimaro, che ha sostenuto, da subito, moralmente e materialmente questo Congresso. Attraverso il Sindaco Albasini un ringraziamento a tutta la popolazione di Dimaro.

Alle autorità politiche che non mancheranno di prestare attenzione, come sempre, a quanto da noi proposto.

A padre Fabrizio che, nella sua omelia, ci ha avvicinato ancor di più alla natura e confermato i valori in cui crediamo.

Ringrazio inoltre per essere stati presenti, il CAI nazionale, con il Vice Presidente centrale Umberto Martini e i Consiglieri centrali Ettore Zanella e Costantino Zanotelli; gli amici Unterlechner e De Lorenzo dell'AVS e un altro amico, Franco Capraro, Presidente del CAI Alto Adige.

Un saluto particolare a Giuseppe Simeoni, in rappresentanza del Convegno CAI-SAT del Trentino Alto Adige, ed uno ancora ai rappresentanti dell'informazione per il prezioso lavoro di diffusione delle nostre opinioni e del-

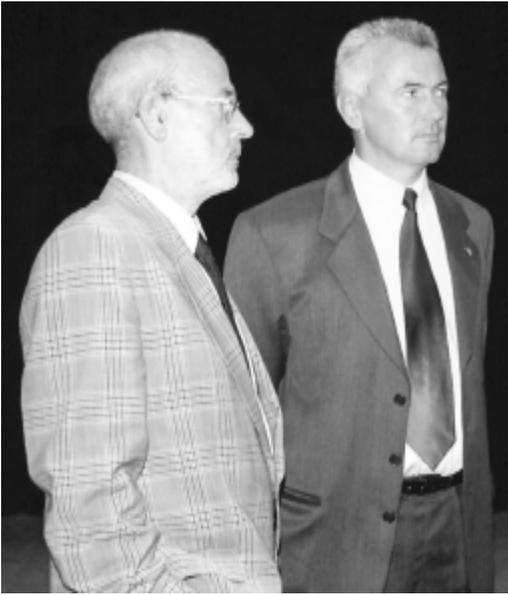
le nostre iniziative ed a Trentino Trasporti, la cui disponibilità ha reso possibile la realizzazione del treno speciale che ci ha portati a Dimaro. Un grazie anche al Corpo Bandistico Sasso Rosso che ci ha allietati in questa giornata.

Ultima ma non ultima la Sezione SAT di Dimaro, il 76° festeggiato, considerato che ha raggiunto i 50 anni d'importante presenza sul territorio.

Abbiamo potuto apprezzarne l'impegno, la capacità di proporre un programma interessante e dentro la cultura satina. Attraverso due nomi Lorenzo Comini, Presidente della Sezione e Alberto Angeli, Responsabile del Soccorso Alpino della Stazione di Dimaro, un grazie a tutti coloro che si sono impegnati per l'organizzazione del Congresso.

Nel presentare il tema che, grazie alla disponibilità di Pietro Nervi e Delio Pace, troverete qui pubblicato, vorrei mettere in rilievo i contenuti importanti che, anno dopo anno, gli argomenti proposti dai nostri Congressi assumono non solo per il Sodalizio ma per l'intera comunità trentina. La disponibilità delle Sezioni nel proporsi ad ospitare il Congresso, ricordo, per gli anni appena trascorsi, le Sezioni di Pejo, Storo, le Sezioni di Trento, del Primiero e Tesino, è il segno di una SAT unita, presente in modo omogeneo e con valori condivisi su tutta la nostra terra, al centro come in periferia.

I temi proposti hanno sempre colto, a volte anticipato, problemi che si sono rilevati non solo attuali ma, pensiamo al tema affrontato a Storo, l'acqua, drammaticamente reali.



A sinistra Franco Giacomoni (Presidente SAT), a destra Lorenzo Comini (Presidente Sezione SAT Dimaro)

Così come ora, affrontando il tema degli usi civici, vogliamo offrire, a tutti, senza strigliare nessuno, un momento di riflessione, libero, esterno ma non estraneo al dibattito in corso sia a livello provinciale che nazionale.

La SAT è convinta sostenitrice delle forme d'autogoverno che, nel corso della sua storia, il Trentino si è dato, assumendone il valore nelle proprie carte fondative tramite la grande autonomia assegnata alle sue Sezioni.

Questo indipendentemente da forme di rallentamento, intralcio quando non d'ostacolo che in qualche occasioni Usi Civici, Regole, Comunità hanno posto all'operare della SAT, in modo particolare nella normale realizzazione dei necessari lavori nei rifugi.

Crediamo tuttavia importante non solo salvaguardare ma rilanciare, una forma di democrazia diretta quale l'esperienza degli usi civici. Giampaolo Andreatta e Silvio Pace nel loro *"Trentino, autonomia e autogoverno locale"* affermano che *"la loro origine si perde nei secoli, Tommaso Gar la fa risalire a prima della missione di S. Vigilio*

*nel Trentino. Esistevano quindi antichissimi gruppi di popolazioni organizzate, proprietarie di vaste superfici boschive, selvose o pascolive, e riuniti in collettività per la difesa propria e per quella dei raccolti, stretti da vincoli di parentela, di vicinanza e di mutua cooperazione. È la vita primitiva, forte, fiduciosa e valorosa del popolo montanaro che da millenni vive usufruendo della propria terra, ereditata dai padri antichi, governando saggiamente la propria comunità e difendendola sino al suo limite estremo"*.

Sono, disse Carlo Cattaneo, *"i discendenti di un intero popolo, che giusta la legge celtica pasceva i suoi bestiami in tutta l'ampiezza dei suoi confini"*.

Vorremmo oggi ritrovare il clima, è ancora Cattaneo che parla, *"delle adunate festose, convocate al suono della campana, svolte nella più sincera democrazia, che vedeva riuniti i vicini per assumere decisioni collettive"*. Un *"albero di piazza"*, sotto il quale ritrovare il gusto della partecipazione e del dibattito civile, per affrontare i nuovi problemi che questa società pone alla gestione del territorio. Un clima che dia pienamente significato alla parola *"Congresso"* quale è sempre stato negli anni, nei secoli, per la SAT.

Donne e uomini a Congresso, non meeting, non convention, non summit. Congresso di donne e uomini che si ritrovano, si incontrano e ascoltano, così come i nostri fondatori, capaci, in queste occasioni, di dettare indirizzi importanti.

Ascoltare soprattutto, virtù che sembra essersi persa. Ascoltare quanto viene dall'esperienza e dalla cultura, dalla nostra storia, dalla periferia, da ogni periferia, di valle e di città.

La SAT offre a soci e Sezioni, amministratori e amministrati, un'occasione di confronto importante, non urlata, propone una riflessione libera, non condizionata da scelte di campo o da interessi contingenti.

Lo fa, forte della sua storia e della sua autonomia, dal suo legame e dal suo amore per questa terra e per i suoi abitanti.

Excelsior!

Franco Giacomoni

**C**arissimi Satini, amici, simpatizzanti e familiari, siamo orgogliosi di aver celebrato durante la settimana tra il 27 settembre ed il 5 ottobre il 109° Congresso della SAT.

Per noi, infatti, ricevere un incarico tanto importante dal Consiglio Centrale è stato motivo di grande orgoglio sia perché a Dimaro non era mai stato fatto alcun Congresso, sia soprattutto perché abbiamo raggiunto quest'anno il traguardo dei 50 anni dalla fondazione.

Penso che il Congresso sia stato il modo più giusto per celebrarlo.

La nostra Sezione fu infatti fondata nell'ormai lontano 1953 da alcuni volenterosi amanti della montagna.

Si sa, i tempi erano diversi, la gente doveva andare all'estero a cercare lavoro, mancava la lira. Ciononostante la Sezione SAT di Dimaro, pur fra alti e bassi (fu raggiunto il numero minimo di 17 iscritti), è sempre riuscita a so-

pravvivere, ad andare avanti ed a crescere numericamente ed organizzativamente.

Oggi siamo oltre 225.

Organizziamo naturalmente delle gite ed escursioni e manteniamo in ordine i due bivacchi Bonvecchio e Costanzi.

Anche i giovani hanno iniziato da qualche anno a dare i primi timidi, ancorché incoraggianti, segni di interesse.

Per loro, nel corso delle giornate congressuali abbiamo appositamente organizzato un pomeriggio - magistralmente gestito dall'alpinista disabile Gianfranco Corradini - che ha positivamente influenzato il loro animo facendogli cogliere l'importanza ed il valore che solo la montagna e la fatica sanno offrire a chi l'affronta con giusto spirito.

A questo proposito un caloroso ringraziamento vada anche al Dirigente scolastico prof. Udalrico Fantelli che, come sempre, quando si tratta di giovani, è sempre presente.



Una parte del folto pubblico presente al Teatro comunale di Dimaro



Il tavolo delle autorità; partendo da sinistra: Lorenzo Comini (Presidente SAT Dimaro), Maurizio Albisini (Sindaco Comune di Dimaro), Lorenzo Dellai (Presidente PAT), Franco Giacomoni (Presidente SAT), Paolo Scoz e Roberto Caliarì (Vice Presidenti SAT), Bruno Angelini (Direttore SAT) e Angelo Dalpez (Presentatore del Congresso).

Noi celebriamo il 109° Congresso SAT che ha come titolo: “Usi civici nel Trentino: comunità libere per uno sviluppo ordinato delle montagne”: è un tema questo molto importante e di grandissima attualità; proprio in ragione di ciò sulla questione Usi Civici è necessaria una riflessione serena e pacata.

Il nostro territorio montano va salvaguardato e sviluppato in modo sostenibile!

Non molto tempo fa ci siamo battuti per salvare dagli impianti la nostra malga, la malga di Dimaro. Qualcuno ha definito quel posto “la nostra terrazza sul Brenta”. È vero ed è ancora l’unica zolla incontaminata capace però di contribuire anch’essa al turismo sia invernale che estivo: penso agli appassionati dello sci di fondo e di sci-alpinismo e agli amanti

delle camminate estive.

Non mi dilungo ulteriormente.

Debbo però ringraziare tutti gli sponsor che così generosamente ci hanno sostenuto e tutti coloro che durante lunghe serate lavorative hanno contribuito in ogni modo alla buona riuscita di questa manifestazione.

Grazie, grazie veramente di cuore a tutti.

E grazie anche agli artisti che hanno allestito le nostre mostre.

Ho iniziato ricordando i pochi volenterosi che 50 anni fa hanno fondato la nostra Sezione SAT: perdonate il ricordo personale, fra questi c’era anche mio Padre e di questo ne vado orgoglioso!

Grazie ancora ed Excelsior!

*Lorenzo Comini*

# Il mantenimento dei diritti di uso civico, condizione necessaria per accrescere gli spazi di autonomia e il numero delle comunità libere

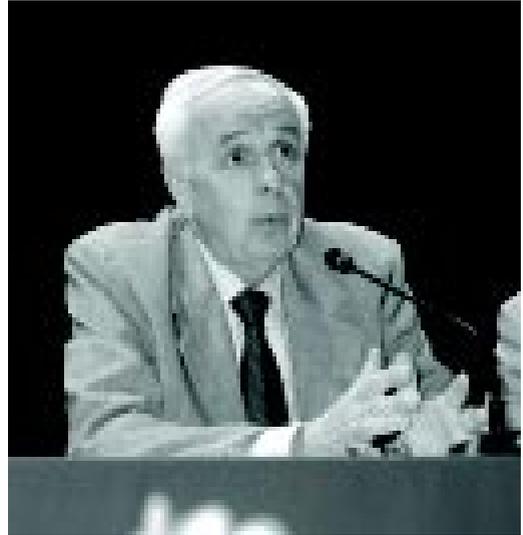
di Pietro Nervi

1.

Per restare fedeli al tema proposto alla nostra riflessione “Gli usi civici per comunità libere”, conviene partire dall’analisi della struttura e dei caratteri dell’ente collettivo individuabile nella comunità frazionale; in particolare, nei suoi elementi costitutivi di un **ente collettivo di fatto**, riconosciuto dalla stessa giurisprudenza a conclusione di una lunga vertenza che ha trovato il luogo più idoneo per l’iniziativa giurisdizionale proprio nel nostro Trentino.

Infatti, conforta questa affermazione il pronunciamento della Suprema Corte di Cassazione, dal quale si evince la massima, secondo la quale *“le frazioni del Comune - che, di norma costituiscono una mera entità naturale di fatto caratterizzata dalla presenza dello insediamento di una parte della popolazione comunale in una località staccata da altri nuclei abitati dell’ente locale e dotata di interessi, sempre di fatto, legati a circostanze di ordine economico, storico, sociale e religioso - hanno tuttavia, in materia di amministrazione dei beni assoggettati ad uso civico della popolazione frazionaria, una soggettività diversa da quella dell’ente di appartenenza ed autonomamente esercitabile, anche ai fini del recupero del perduto possesso di detti beni, attraverso un apposito comitato per l’amministrazione separata, da nominarsi secondo le previsioni dell’art. 26 della legge 16 giugno 1927 n. 1766 e del relativo regolamento di esecuzione di cui al R.D. 26 febbraio 1928 n. 332, come successivamente modificato ed integrato”*<sup>1</sup>.

Comunità libere significa allora che da parte dei legislatori e della Pubblica Amministrazione di ogni livello di governo elettivo del territorio sia riconosciuta la popolazione comuna-



Pietro Nervi

le in una località staccata da altri nuclei abitati dell’ente locale come comunità dotata di interessi, sempre di fatto, di ordine economico, storico, sociale e religioso e ad essa sia riconosciuto il diritto di perseguire in piena libertà i propri interessi di ordine economico, storico, sociale, religioso attraverso la tutela e la valorizzazione (in altre parole, la gestione) del proprio patrimonio civico esistente sulle terre di godimento collettivo.

2.

Nell’ampio e variegato quadro delle proprietà collettive, gli enti collettivi si contraddistinguono per la loro caratteristica di porsi come centri unitari di situazioni. Questa caratteristica si basa essenzialmente sul concorso di tre fattori:

1) una pluralità di persone fisiche individuata nella comunità locale (**elemento personale**), non solo e non tanto come destinatari dell'attività dell'ente di gestione, bensì in quanto pluralità di persone fisiche chiamate a gestire il patrimonio della collettività locale e a raggiungere lo scopo comune, conformandosi nella propria attività e nelle relazioni con il patrimonio civico a principi che la stessa comunità si dà. La pluralità dei componenti un ente collettivo si qualifica, a sua volta, per le presenza di due caratteristiche peculiari:

a) l'organizzazione che lega fra loro le singole persone fisiche e che va intesa come facoltà di predisposizione di organi idonei ad assicurare il funzionamento e la rappresentanza dell'ente (vale a dire, organi di amministrazione, modalità di elezione degli organi, statuti e regolamenti d'uso delle risorse naturali ed antropiche).

b) La variabilità e la mutevolezza delle persone fisiche. Le singole persone fisiche non sono necessariamente sempre le stesse durante la "vita" dell'ente collettivo: esse possono variare nel loro numero e/o nella loro professione come anche mutare per l'inserimento nella collettività locale di nuovi membri.

2) Il territorio o fondo comune o patrimonio, dotato di autonomia rispetto ai patrimoni personali dei singoli membri della collettività (**elemento patrimoniale**).

3) Lo scopo istituzionale, diverso e trascendente rispetto agli interessi individuali delle singole persone fisiche che compongono l'ente (**elemento teleologico**). La proprietà collettiva non ha intenti lucrativo-speculativi, ma mira a fornire beni o servizi od occasioni di lavoro direttamente ai componenti della collettività locale. L'ente di gestione non si propone intenti speculativi, ma persegue finalità di interesse sociale, può istituire una organizzazione co-

mune (tra ente e singole imprese o famiglie) per la disciplina o per lo svolgimento di determinate fasi delle rispettive imprese; non distribuisce utili sotto qualsiasi forma, ma l'eventuale utile è destinato alla realizzazione di opere di interesse pubblico. In proposito, bisogna riconoscere che pur non dirette a realizzare interessi lucrativo-speculativi, emergono nello scopo istituzionale finalità eminentemente economiche, si da caratterizzare la struttura organizzativa in termini di organizzazione con scopo economico, diretto cioè a conseguire un vantaggio patrimoniale.

4) Accanto a questi tre elementi, in alcuni casi, si aggiunge un ulteriore elemento costitutivo rappresentato dal riconoscimento della personalità giuridica (**elemento formale**).

In definitiva, in ragione di quanto appena detto, nell'accezione comune con il nome di proprietà collettiva o, più sinteticamente, con il termine di "usi civici" si fa riferimento ad un preciso **ordinamento**, assai frequente nella montagna italiana, specialmente nelle Alpi e nell'Appennino settentrionale e centrale, caratterizzato dall'esistenza di tre elementi:

a) una **collettività locale** o territoriale, talora coincidente con la comunità degli abitanti in un comune amministrativo, talora distinta come collettività avente personalità giuridica o solo di fatto (comunanze, comunali, università agrarie, vicinie, società di antichi originari, interessenze, ecc.), i cui membri insieme esercitano

b) più o meno estesi **diritti di godimento** (usi civici e simili), individualmente o collettivamente, su

c) **terreni di uso collettivo**, prevalentemente pascolivi o boschivi, detti beni civici, beni di uso civico, terre civiche, demanio civico, ecc., che la comunità, dal comune stesso distinta, tiene in proprietà demaniale civica oppure collettiva; terreni di uso collettivo amministrati direttamente dalla col-

lettività locale tramite l'Amministrazione Separata dei beni di uso civico oppure amministrati dal Comune per conto della Collettività locale.

### 3.

Per una adeguata comprensione del fenomeno appena delineato in questa sede, almeno sotto il profilo dimensionale, è opportuno precisare che, secondo i rilievi direttamente compiuti nel 1947 dall'allora Ministero dell'Agricoltura, le terre di godimento collettivo o di uso civico in Trentino interessavano oltre 350 mila ettari, pari a più del 56 per cento della intera superficie territoriale.

Già di per se stesse, l'entità della superficie delle terre di collettivo godimento e la relativa assegnazione alle numerose collettività locali come loro patrimonio da tempo immemorabile precisano la dimensione economica del fenomeno e stabiliscono i limiti del **problema politico, economico, sociale culturale** degli ordinamenti che hanno come base territoriale le terre di collettivo godimento.

### 4.

Ma per rendere meglio conto delle affermazioni precedenti, conviene approfondire alcuni aspetti degli ordinamenti riconducibile ai cosiddetti "usi civici".

#### 4.1. *Le terre di uso collettivo*

Costituiscono le terre di uso collettivo (c.d. terre civiche): (a) i fondi dell'originario demanio civico, comunque denominati, appartenenti ad una comunità di abitanti; (b) i beni provenienti dall'attuazione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, e successive integrazioni e modificazioni; (c) i fondi già soggetti all'esercizio di diritti civici, a qualsiasi titolo appartenenti a comuni, università agrarie o altri enti di gestione. Si tratta, cioè, dei terreni attribuiti, o ancora attribuibili, con decreto del Commissario per la liquidazione degli usi civici ad una

collettività territoriale in quanto ad essa appartengono da tempo immemorabile e, come tali, costituiscono il patrimonio antico di tale collettività.

Il dominio collettivo insiste, pertanto, sull'insieme delle terre che appartengono ad una collettività locale e che costituiscono la base territoriale delle risorse naturali ed antropiche. Tali beni sono generalmente costituiti da terreni a destinazione silvo-pastorale, ma anche da terre incolte, talvolta persino sterili, e da fabbricati. Questi terreni e/o fabbricati, in taluni casi, sono destinati a sfruttamento individuale da parte degli abitanti di una comune o di una frazione; talvolta, a sfruttamento collettivo regolamentato dal consiglio comunale o dall'amministrazione dei beni di uso civico. Altre volte sono dati in concessione per particolari attività di sfruttamento o di utilizzazione (esercizio di cave, esercizio di sciovie, ecc.).

Tuttavia, seguendo l'impostazione di GIANNINI<sup>2</sup>, conviene precisare subito che **la locuzione "usi civici" è una voce di comodo che serve ad indicare le varie figure che hanno, invero, tutte un tratto comune: il vantaggio di godere delle utilità spontaneamente offerte dal suolo o dell'uso della realtà materiale e del suolo stesso per le destinazioni convenienti del fondo attribuito ad appartenenti di determinate collettività.**

Di più, sul fondo dell'ente territoriale l'uso civico grava come vincolo ad una specifica destinazione del fondo a vantaggio dei consociati nell'ente territoriale. Il che spiega come i fondi comuni gravati da uso civico abbiano avuto la denominazione di "demani". Ciò determina nel cittadino comunale una situazione giuridica complessa di un interesse civico alla conservazione della destinazione dei beni e di un interesse pubblico (civico) avente ad oggetto un uso dei beni conforme alla loro destinazione.

Rispetto all'uso comune sui beni demania-

li, l'uso civico sui fondi comunali presenta due elementi caratteristici:

- 1) di avere normalmente e non eccezionalmente, ad oggetto delle utilità del fondo consistenti in uno sfruttamento di esso e
- 2) di essere riservato ai cittadini del Comune, o addirittura ad una parte di essi (mentre l'uso comune sui beni demaniali è a favore della generalità dei soggetti). Di qui, il carattere connotato di "riserva" proprio dei beni comunali gravati da usi civici.

Per una maggior comprensione del significato del termine demanio civico o collettivo, vale la pena di ricordare che la parola *demanium* è la corruzione del vocabolo *dominium*, e che in origine quella parola significava appunto proprietà. Peraltro, si deve precisare subito come nello spazio cubico del demanio civico sono presenti molte risorse naturali (oltre al suolo, il soprassuolo forestale, l'acqua, l'aria, la selvaggina. ecc.), anch'esse risorse da considerarsi di proprietà collettiva in quanto su di esse la collettività territoriale locale esercita un uso diretto.

Si deve, poi, avvertire che quando si parla di proprietà dei beni del demanio civico non bisogna identificare questa proprietà con la proprietà privata, perché di tratta di una proprietà comune ai componenti della collettività territoriale locale: essa ha caratteri speciali ed è sottoposta ad un particolare regime giuridico, che ha lo scopo di tutelare nel modo più efficace la funzione comunitaria e di conservare l'**integrità del patrimonio**. Infatti, secondo la consuetudine (legge non scritta) e la legge (consuetudine scritta), i beni del demanio civico sono *inalienabili* e cioè sono, per loro natura, fuori commercio e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano e *imprescrittibili* in quanto l'usucazione non è ammessa nei loro confronti, così che il possesso di beni del demanio civico da parte di privati rimane senza effetto, anche qua-

lora si protragga oltre i limiti stabiliti per la prescrizione acquisitiva. Singole leggi, poi, stabiliscono le modalità e i limiti di utilizzazione dei beni demaniali civici e fissano altresì le forme con cui per taluni di essi può essere consentito un godimento da parte di singoli privati per mezzo di un apposito atto di concessione.

Consultando, in proposito, il Grande Dizionario della Lingua Italiana<sup>3</sup> possiamo trarre tre definizioni di patrimonio utili alla nostra esposizione.

Secondo una prima definizione, il patrimonio è l'insieme dei beni, mobili ed immobili, non suscettibili d'immediato consumo, che un determinato soggetto possiede, sia che gli derivi da successione ereditaria, sia che sia frutto di accumulazione; è un capitale produttivo di reddito. In una seconda accezione, per patrimonio deve intendersi l'insieme delle opere che costituiscono, nella loro successione storica, una ben identificabile tradizione culturale e artistica; la tradizione stessa quale è riconosciuta in un determinato periodo storico. Nella terza accezione, il patrimonio è dato dall'insieme delle memorie storiche e dei valori etici e culturali che ne derivano, propri di una determinata società o comunità o civiltà, che in uno specifico momento del proprio divenire storico vi si riconosce compiutamente. È facile, allora, comprendere come nell'ambito del dominio collettivo sia possibile individuare una pluralità di patrimoni.

Il termine patrimonio trova giustamente la sua origine nella lingua latina in cui la radice «pater» designa il padre. Non sembra esservi dubbio alcuno che nel linguaggio comune patrimonio designa l'insieme dei beni o delle risorse o dei valori ereditato dagli ascendenti e suscettibile di essere trasmesso ai discendenti, privilegiando una linea oppure una destinazione. Secondo MADJARIAN<sup>4</sup>, ciò che è proprio di un patrimonio è di non essere indifferente agli uomini che l'hanno prodotto o riprodotto; il patrimonio rinvia necessariamente al passato

della sua produzione e della sua riproduzione, alle condizioni nelle quali esse si sono realizzate. Il patrimonio lega al passato il soggetto che al presente ne è il titolare. E patrimonio ha la funzione di assicurare l'unità dei membri di una comunità e la sua permanenza attraverso i differenti momenti della sua esistenza. Il rapporto dell'uomo con ciò che istituisce come patrimonio è contrassegnato da doveri e responsabilità.

Non bisogna allora dimenticare che **nelle terre di collettivo godimento, integranti le economie delle famiglie, si trovano le radici della comunità, la storia sociale ed economica di essa; il fondamento dell'identità, non per guardare con nostalgia al passato, ma per progettare il proprio futuro.**

Sotto questo profilo, l'esperienza della gestione dei domini collettivi ed in particolare la cultura dell'organizzazione e dello sfruttamento delle terre civiche ci consentono di affermare che sulle terre civiche si è presenza di una pluralità di patrimoni:

- 1) un **patrimonio economico**, come il complesso dei beni appropriati (nel caso nostro, intavolati);
- 2) un **patrimonio naturale**, come complesso delle risorse naturali ricomprese nello spazio cubico entro i confini della proprietà collettiva;
- 3) un **patrimonio culturale**.

Come è stato ricordato più sopra, l'oggetto dei diritti di uso civico, base e sede dell'attività della collettività territoriale locale (spesso la Frazione), è costituito dai beni di uso collettivo ad essa appartenenti da tempo immemorabile e assegnati con Decreto del Commissario agli Usi Civici. Come in generale è testimoniato nello stesso decreto di assegnazione, detti **beni appartengono alla collettività territoriale locale da immemorabile tempo e costituiscono il patrimonio antico della stessa collettività; su di essi esi-**

**stano a favore dei cittadini abitanti nel territorio gli usi civici.**

Nella rilevazioni contabili tradizionali, il patrimonio civico si riduce all'insieme dei beni economici, appropriabili, valorizzabili e producibili. Si tratta, quindi di un insieme molto più ristretto di quello dei beni che effettivamente costituiscono il patrimonio di funzionamento del dominio collettivo, costituito da risorse naturali e da risorse antropiche. Infatti, la parte fondamentale del patrimonio naturale è esclusa dal patrimonio economico secondo l'applicazione del criterio di proprietà. La maggior parte delle risorse del patrimonio naturale non essendo appropriata, esse dunque non costituiscono oggetto di transazioni che permettono di determinare un prezzo di mercato; esse non sono prodotte e quindi non sono accumulate ed esse non concorrono, il più sovente, alla produzione nel senso dei conti di flusso. Eppure, secondo la celebre tripartizione che ci è stata tramandata dai classici<sup>5</sup>, i fattori della produzione sono la natura, il lavoro, il capitale. Ove, natura, in contrapposizione al capitale, è tutto ciò che non è creato dal lavoro dell'uomo, quantunque questo possa modificare o circoscrivere o dirigere l'azione dei fattori naturali, combinandoli in vario modo.

Si tratta dell'elemento "natura", che è diverso da ciò che è dovuto all'azione dell'uomo: azione che non è creazione, ma semplicemente una trasformazione di materie o di forze preesistenti. Per questo, invece della parola natura gli economisti usano la parola terra, nel senso lato di fattori naturali, che sono un insieme di materie e di energie: l'estensione e la fertilità dei terreni, le materie racchiuse nel sottosuolo, il clima, i fiumi, le cascate d'acqua, e così via. È bene ricordare a questo proposito che i forestali, quando si riferiscono alla stazione forestale come fattore di produzione, hanno sempre inteso far riferimento ad un fattore complesso, in quanto abbraccia beni

non economici, come gli elementi del clima, e beni economici, come il terreno con le sue qualità fisico-chimiche originarie<sup>6</sup>.

Nella fase più recente, la nozione di patrimonio civico non solo, come si è appena detto, sottende una pluralità di contenuti, ma ha subito anche profonde modificazioni, in particolare attraverso una sua estensione, in ragione della percezione delle diverse utilità che esso può fornire. In quest'ottica, la Suprema Corte di Cassazione, raccogliendo questa interpretazione estensiva, con riferimento al bosco ha precisato che *“In base a dati di interpretazione sistematica forniti dal legislatore con una molteplicità di leggi diverse succedutesi nel tempo, il concetto di ‘bosco’ deve essere riguardato come patrimonio naturale con propria individualità, un ecosistema completo, comprendente tutte le componenti quali suolo e sottosuolo, acque superficiali e sotterranee, aria, clima e microclima, formazioni vegetali (non solo alberi di alto fusto, di una o più specie, ma anche erbe e sottobosco), fauna e microfauna, nelle loro reciproche profonde interrelazioni, e quindi non solo l’aspetto estetico-paesaggistico di più immediata percezione del comune sentimento”*<sup>7</sup>.

A sostegno della nostra tesi, di considerare il **demanio civico come una pluralità di patrimoni e destinato a finalità multiple**, possiamo far riferimento a COMMONER<sup>8</sup>, quando, con approfondita argomentazione, sostiene che *“l’ecosfera costituisce una macchina vivente, immensa ed enormemente complessa, che forma un sottile strato dinamico sulla superficie terrestre: ogni attività umana dipende dalla integrità e dal funzionamento adeguato di questa macchina. Senza l’attività fotosintetica delle piante verdi non disporremo di ossigeno per far funzionare i motori, le fonderie e le fornaci, tanto meno potremmo mandare avanti la vita umana ed animale. Senza l’azione sinergica delle piante, degli animali e dei microorganismi che vivono nei laghi e nei fiumi non potremmo avere acqua pulita. Senza i processi biologici, che per millenni hanno avuto corso nel terreno, oggi non avremmo né raccolti, né petrolio, né carbone. Questa macchina è il nostro capi-*

*tale biologico, l’apparato di base da cui dipende tutta la nostra produttività. Se la distruggiamo, anche la nostra tecnologia più avanzata risulterà del tutto inutile e vedremo cadere tutti i sistemi economici e politici che dipendono da queste strutture”*.

Tuttavia, gli elementi del patrimonio naturale che attualmente sono compresi nella nomenclatura del patrimonio economico costituiscono piuttosto delle eccezioni. Secondo VANOLI, invece, nei conti del patrimonio economico di una collettività devono essere inclusi anche “gli elementi fisici non riproducibili dall’uomo, creati dalla natura, vale a dire le caratteristiche fisiche del territorio medesimo (la sua superficie, la sua forma, il suo rilievo, il suo clima, i suoi corsi d’acqua, la lunghezza delle sue coste, ecc.), l’insieme dei terreni, il sottosuolo, l’aria, la fauna e la flora selvatica”<sup>9</sup>. Tuttavia, l’insufficienza di riflessione concettuale sul patrimonio naturale, la mancanza di informazioni statistiche sulle quantità fisiche, l’incertezza, vale a dire l’inesistenza di metodi di valutazione, e, infine, la difficoltà di costruire conti del patrimonio economico coerenti con i conti di flusso hanno condotto ad omettere dalle rilevazioni contabili la quasi totalità degli elementi del patrimonio naturale.

Il concetto di patrimonio culturale ci porta ad individuare i beni che partecipano intimamente al concetto di cultura della collettività locale. Dobbiamo riconoscere in proposito come attraverso la gestione dei demani civici, la collettività locale ha espresso nel corso del tempo una cultura della comunità, una cultura giuridico-istituzionale, una cultura economica e tecnologica, una cultura ecologica, una cultura dell’innovazione, una cultura della conservazione<sup>10</sup>. In questo senso, dobbiamo comprendere nei beni culturali del dominio collettivo i manufatti umani, i documenti di scritture e tutto ciò che la comunità locale ha fatto e che abbia significato “culturale”. Anche lo stesso paesaggio può essere classificato come un elemento di cultura della collettività

locale che di esso ha il dominio<sup>11</sup>.

I beni culturali che si ravvisa debbano essere presi in considerazione per la conoscenza del patrimonio civico possono essere ripartiti in due categorie: (1) beni culturali dell'opera dell'uomo e (2) beni culturali naturali. Appartengono alla prima categoria: (a) i beni documentari (statuti, regolamenti, ecc.), (b) i beni storiografici che riguardano la storia della tecnica, le modalità di esercizio degli usi, ecc., (e) i beni archeologici (testimonianze preistoriche, artistiche e sociali dell'uomo, quali tracciati stradali e vie di trasporto dell'acqua, sistemazioni del terreno, ecc.). Appartengono alla seconda categoria beni di vario tipo e origine; tra questi si può distinguere tra: (a) beni naturali biologici (le concentrazioni fossilifere nelle rocce sedimentarie o i resti di animali del passato, particolari aspetti floristici e vegetazionali, ecc.) e (b) beni naturali abiologici, tra cui quelli geomorfologici (piramidi di terra, marmitta dei giganti, "marocca", forra torrentizia, area calanchiva, conca di dolina, ecc.), quelli geologici (affioramenti di pieghe o di faglie, ecc.), quelli petrografici e mineralogici (rocce o minerali rari o significativi, ecc.).

Si tratta di beni che presentano forme comuni e luoghi di scarsa spettacolarità, ma che possono costituire una notevole importanza scientifica. La conservazione, la valorizzazione e la diffusione della conoscenza delle località ove questi fenomeni si presentano hanno soprattutto scopo didattico, ma anche turistico. L'inserimento di questi beni culturali nel patrimonio civico deve essere accompagnato da regole d'uso e da prescrizioni di tutela perché azioni indiscriminate possono essere corrette e mitigate soltanto attraverso una corretta conoscenza dei beni stessi e del loro valore culturale.

La conoscenza dei beni culturali (naturali, fisici, biologici, artistici, documentari, ecc.) è uno strumento prioritario ed indispensabile per acquisire coscienza del loro valore e per

inserirli correttamente nella gestione, difendendoli ed utilizzandoli senza portarli a distruzione o degradazione, e valorizzandoli nei modi e nelle misure più idonei.

Per coglierne appieno l'importanza, è poi necessario considerare il demanio civico sotto tre profili:

- 1) il demanio civico come **fattore di produzione di beni**;
- 2) il demanio civico come **fattore di produzione di servizi naturali finali**;
- 3) il demanio civico come **base territoriale di risorse naturali ed antropiche trasmissibile alla generazione futura**.

*Il demanio civico come fattore di produzione di beni*

In questo caso ci si trova nell'ambito pre-diletto dell'analisi economica. Si tratta di un fattore di produzione che sostiene le produzioni territoriali, così dette in quanto somministrano le materie gregge ed alimentari e comprendono l'agricoltura, la selvicoltura, le industrie estrattive (minerarie e cave) e quelle collettrici (caccia e pesca). Si tratta di prodotti forestali legnosi, di prodotti forestali non legnosi, di frutti, di funghi e tartufi, di foraggio per animali domestici, di piante aromatiche e medicinali, di selvaggina, di risorse del sottosuolo.

La letteratura in merito a questo profilo è considerevole e raggiunge talvolta livelli di notevole complessità<sup>12</sup>. Ciò che preme sottolineare in questa sede è l'importanza che va data al criterio di contabilizzazione della produzione territoriale, perché noi contabilizziamo allo stesso modo i flussi di beni ottenuti attraverso la valorizzazione delle risorse rinnovabili ed i prelievi sullo stock del capitale natura. È vero che è relativamente facile registrare i prelievi sulle riserve conosciute di minerali e che il volume delle riserve è soggetto a valutazioni continuamente aggiornate; tuttavia i prelievi sullo stock del capitale natura sono difficili da concettualizzare, ed ancor più

difficili da quantificare. Si pensi alle superfici dei suoli persi perché affetti da una erosione irreversibile o destinati ad usi urbani o industriali od occupati abusivamente per usi residenziali. E che dire della diminuzione di fertilità dei suoli per la perdita di humus, alla diminuzione della capacità di assimilazione delle sostanze inquinanti, dell'abbassamento della produttività biologica a causa delle derivazioni delle risorse idriche di superficie o di falda, o dell'inquinamento idrico, oppure, ancora, delle modificazioni del clima a causa dell'inquinamento atmosferico?

*Il demanio civico come fattore di produzione di servizi naturali finali*

È questo del demanio civico un profilo molto meno studiato sul piano economico. In questa sede sembra sufficiente precisare, dapprima, i contorni del potenziale di produzione dei servizi naturali finali ed il carattere di bene collettivo di questo e, successivamente come questa produzione conferisca al demanio civico uno statuto particolare e giustificano una forma specifica di gestione patrimoniale.

Per analogia con le considerazioni svolte nel precedente paragrafo, si può considerare che le risorse esistenti nel demanio civico si combinino per erogare servizi naturali finali. Nelle formazioni vegetali primitive, il processo di produzione dei servizi naturali finali è governato essenzialmente da un insieme di principi ecologici; esso non richiede l'intervento dell'uomo e non esige l'impiego di lavoro né di capitale. Nelle formazioni vegetali più evolute e negli ecosistemi litoranei agli insediamenti umani e soggetti ad utilizzazione ricreativa, invece, l'attività di regolazione nel duplice aspetto di adattamento e di correlazione e quella di manutenzione si impongono. La soluzione del problema economico della produzione richiesta dal mercato diviene un problema subordinato, ma non per questo trascurabile, al problema ecologico.

I servizi naturali finali che entrano nella funzione di utilità dei singoli individui o di una intera comunità sono molto diversificati e non è possibile cercare in questa sede di definirne i contorni. Si tratta dei servizi connessi alle funzioni ambientali (di protezione, idrologica, microclimatica, igienica, di conservazione della natura, ecc.), ricreative (a carattere rigenerativo, a carattere attivo/sportivo), culturali, estetico-paesaggistiche.

*Il demanio civico come base territoriale di risorse naturali ed antropiche trasmissibile alla generazione futura*

Il concetto stesso di patrimonio, affiancato alla qualificazione del carattere di demanialità civica, suggerisce immediatamente una problematica di allocazione delle risorse essenzialmente intertemporale. Il demanio civico si trasmette da una generazione all'altra e, a questo titolo, come già sottolineato più volte, esso fa parte, ad un tempo, della **ricchezza della collettività territoriale locale** e dell'intero Paese. A questo proposito sembra utile una considerazione di natura metodologica circa la necessità di considerare, dapprima distintamente le due categorie di risorse (rinnovabili ed esauribili) e, successivamente, far riferimento all'intero ecosistema.

Certamente, per le risorse di tipo rinnovabile sembrano imporsi principi che garantiscano un uso inferiore o uguale al tasso di rinnovazione naturale o un non superamento distruttivo della capacità di assimilazione delle sostanze inquinanti. Ma, per le risorse esauribili, la questione è più delicata. In termini fisici è chiaro che il loro stock non può essere mantenuto costante (salvo a non impiegare del tutto la risorsa). Non c'è dubbio che, sia che si tratti di risorse esauribili o non, il progresso tecnico gioca un ruolo determinante: permette di migliorare la produttività biologica, di accrescere la capacità di assimilazione dell'ambiente, di far sorgere sostituti per le risorse esauribili.

Tuttavia, esistono elementi del patrimonio civico unici, la cui utilizzazione ai fini produttivi si traduce in una perdita irreversibile di servizi che non sono affatto esclusivamente servizi di amenità, ma che si apprezzano ugualmente in termini di valore genetico, biologico, ecc. Questi elementi naturali unici si caratterizzano tra l'altro per una scarsa recettività del progresso tecnico nelle loro funzioni ambientali. In generale, vi è una asimmetria fondamentale del progresso tecnico che permette di produrre sempre più beni artefatti, ma che si rivela di una efficacia più ristretta per tutta una classe di elementi naturali. Se si considera allora che il valore connesso alle funzioni ambientali cresce ad un ritmo più elevato rispetto a quelle derivate dai servizi produttivi tradizionali, si può dimostrare un rischio di regressione del benessere per la società<sup>13</sup>. La questione di perdita irreversibile di elementi unici, di esaurimento delle risorse, di accumulazione di elementi inquinanti a lunga durata di azione, sono fundamentalmente altrettanti problemi di equità tra le generazioni.

In antitesi ad una visione riduttiva che prende in considerazione separatamente le singole risorse, si deve insistere perché il **demanio civico sia considerato nella sua globalità**, come sistema di elementi naturali ed antropici legati da peculiari processi evolutivi che connota una determinata area territoriale, sulla base del principio che **il valore totale dell'insieme del demanio civico è superiore alla sommatoria dei valori delle singole parti che lo compongono**.

Questo ambito di riflessione si è rivelato essere largamente dominato dallo sviluppo dei contributi scientifici sul concetto di sostenibilità. Di quella che può essere una economia sostenibile, esistono numerose concezioni<sup>14</sup>; tuttavia, nel caso specifico, la sostenibilità può essere utilmente definita come la capacità di mantenere la produttività primaria e l'efficienza ecosistemica sia di un'area agro-silvo-pastora-

le (pascolo o bosco), sia dell'intero demanio civico (risorse naturali ed antropiche), sia dell'intero dominio collettivo (collettività territoriale locale e terre civiche).

Il criterio appena esposto richiede che le condizioni di equo accesso al fondo di risorse siano garantite ad ogni generazione. Non è dunque per caso che i forestali, operando proprio nelle foreste demaniali e potendo così sottrarsi alla pura logica di mercato, siano stati i primi ad elaborare il concetto di rendimento regolare e continuo<sup>15</sup>.

A questo punto è chiaro che devono prevalere principi etici in rapporto al semplice funzionamento del mercato. Ma come? Questi possono andare da semplici principi destinati a guidare le decisioni della singola amministrazione dei beni di uso civico, all'azione della Pubblica Amministrazione oppure ad una riflessione su una assiomatica dei principi etici.

CIRIACY-WANTRUP<sup>16</sup> illustra il primo caso con il suo *safe minimum standard of conservation*: bisogna evitare le alterazioni che economicamente si rivelino in grado di impedire un ritorno allo stato iniziale. Per PAGE<sup>17</sup> sono, invece, le opportunità di scelta delle generazioni future che bisogna conservare. Con i lavori di HARTWICH<sup>18</sup>, invece, la nozione di compensazione intergenerazionale appare nettamente; questo autore formula una regola secondo la quale tutte le *rendite derivate dall'esaurimento delle risorse naturali devono essere investite nel capitale riproducibile che deve sostituirsi ai fattori naturali di produzione*. Recentemente HENRY<sup>19</sup> ha cominciato ad esplorare l'effetto dell'introduzione di un principio di *comproprietà tra le generazioni*. Secondo questo principio, le generazioni hanno un uguale diritto all'esistenza del patrimonio civico: una generazione non ne può espropriare l'altra che alla condizione di garantire una compensazione specifica e sufficiente quale sarebbe accettabile in una transazione volontaria.

Questi autori ci insegnano che considerare il demanio civico come base territoriale di ri-

sorse naturali ed antropiche trasmissibile alla generazione futura non significa affatto che lo sviluppo sostenibile richieda la conservazione dello stock iniziale di risorse naturali ed antropiche o di una particolare combinazione di risorse umane, fisiche e naturali. Man mano che lo sviluppo procede, la composizione fondamentale di risorse del patrimonio civico può e talvolta deve cambiare.

#### **4.2. I diritti di collettivo godimento**

Abbiamo richiamato più sopra che i componenti della Collettività territoriale locale sono titolari di più o meno estesi diritti di godimento sui beni civici che il Comune o la Collettività tiene in proprietà a titolo di demanio civico. Giova precisare in proposito come in sede di applicazione della legge 1766/1927 il Commissario abbia provveduto a rilevare gli usi civici in esercizio alla data dell'accertamento ai fini del riconoscimento della natura delle terre, in quanto in presenza di tali usi era possibile riconoscere che le terre appartenevano alla collettività da tempo immemorabile e come tali costituivano il patrimonio antico di tale collettività. L'accertamento all'epoca di tali usi ha consentito di individuare, in generale, un numero sufficientemente ristretto di diritti, quali il diritto di legnatico, da opera e da fuoco; il diritto di erbatico; il diritto di stramatenco; il diritto di pascolo; il diritto di cavar sassi, tanto per citare i più diffusi.

Tuttavia, l'accertamento dei diritti sulla proprietà collettiva non può essere inteso alla stessa stregua del riconoscimento degli usi civici su terre private (anche se spesso debbono essere adottati i medesimi termini). A differenza dei diritti di uso civico sulle terre private, per quanto riguarda la proprietà collettiva, l'accertamento dei diritti di godimento collettivo riconosciuti alla collettività locale ha il significato di riconoscere a questa il diritto di regolamentazione dei diritti di godimento, e quindi il diritto di proprietà.

E, poiché la proprietà di una risorsa (o di una categoria di risorse) conferisce al proprietario (o alla classe dei proprietari) il diritto di escludere altri da tale risorsa, per meglio cogliere l'importanza della regolamentazione dei diritti di godimento collettivo, sembra utile introdurre un'importante distinzione dei diritti, avuto riguardo ai loro differenti aspetti funzionali.

Seguendo i contributi della Scuola neo-istituzionalista<sup>20</sup>, riteniamo utile distinguere tra:

- 1) **diritti di proprietà a livello individuale** o diritti operazionali, da cui discendono gli eventi; sono i cosiddetti:
  - diritti di accesso o diritto di entrata nei terreni di godimento collettivo e
  - diritti di prelievo o diritti di prelevare una particolare risorsa secondo le norme in uso; e
- 2) **diritti a livello collettivo** o diritti di amministrazione, da cui discendono le decisioni; tra questi si può distinguere:
  - diritti di gestione, vale a dire i diritti di tutela, di valorizzazione delle risorse e di ordinamento, di autodisciplina e
  - diritti di esclusione e di inclusione, in altre parole i diritti di disporre di altri diritti, in particolare del diritto di inclusione o di esclusione di altri soggetti a prelevare una determinata risorsa oppure a far parte della collettività titolare dei diritti.

Siffatti diritti, talvolta, sono esercitati direttamente sui beni stessi, come avviene, per esempio, nei casi in cui l'allevatore usufruisce del pascolo oppure un residente raccoglie i funghi o la legna. Talvolta, invece, si tratta di diritti che sono o possono essere esercitati solo indirettamente; così avviene, per esempio, quando la comunità detentrica di risorse naturali e di capitali, e per essa l'amministrazione dei beni di uso civico, cede le prestazioni ad altri, o per meglio dire ad unità di produzione (di estrazione dei materiali di cava o di minerali, di utilizzazione forestale, di attingi-

mento a risorse idriche per impianti di neve artificiale, di percorribilità di piste sciabili, ecc.) oppure ad unità di consumo (per la raccolta di funghi, le aree di picnic, la possibilità di campeggio o di escursione, ecc.), conservando naturalmente il diritto ad essere remunerata per le prestazioni che ne risultano.

Sembra necessario richiamare subito l'attenzione sul fatto che l'insieme dei diritti di proprietà va caratterizzato da una chiara distinzione tra diritti riconosciuti (valutati positivamente) e diritti non riconosciuti (valutati zero). Se una risorsa utilizzata nell'economia è valutata zero, allora significa che essa viene esatta (estorta) e non è quindi soggetta a diritti di proprietà riconosciuti. Ma su questo punto ritorneremo più avanti.

Il principio della proprietà collettiva prevede che il titolare di tutte le risorse ambientali all'interno del demanio civico sia la collettività territoriale locale.

Ma, a partire da GORDON<sup>21</sup> si è sostenuto che se una risorsa è sfruttata da molti agenti, ciascuno dei quali con diritti garantiti di accesso ad essa, il costo della risorsa per l'utilizzatore non sarà preso in considerazione da nessun agente. Ne consegue che il livello ottimale di sfruttamento della risorsa da parte di molti agenti in competizione sarà maggiore di quello relativo ad una risorsa privata similare da parte di un singolo agente. In definitiva, si afferma dunque che la proprietà comune delle risorse naturali incoraggia il loro sovrasfruttamento. Come è stato descritto successivamente in modo eloquente da HARDIN, nell'esempio del pascolo<sup>22</sup>, si produce un risultato tragico quando la terra di proprietà comune è sottoposta a sfruttamento eccessivo e non si fa pagare alcuna rendita a coloro che usano appezzamenti di proprietà collettiva, causando così un pascolo eccessivo e persino la distruzione della fertilità. Di qui la tragedia: *la libertà in un terreno di proprietà collettiva porta tutti alla rovina.*

Si deve, tuttavia, riconoscere che le difficoltà non stanno nella natura della proprietà comune di per sé. Ciò a cui si riferiva HARDIN<sup>23</sup> come alla tragedia dei beni comuni è il risultato dell'uso privato, senza restrizioni, della proprietà comune; è la libertà di sfruttamento nell'ambito dei beni comuni che è foriera di rovina per tutti e si ha sfruttamento eccessivo delle risorse comuni solo nel caso in cui l'accesso alle risorse comuni non è regolato.

Ma non bisogna confondere proprietà comune e libertà di sfruttamento. Inoltre, **proprietà comune e proprietà a libero accesso non sono sinonimi**; *non* tutta la proprietà comune è priva di regole riguardanti il suo utilizzo. Con riferimento alla nostra Provincia, possiamo documentare come storicamente sono molto poche le risorse di proprietà collettiva e socialmente importanti che non hanno subito regolamentazioni; anzi, nella montagna e nell'alta collina, la stessa stabilità di molti sistemi sociali locali si è basata sul controllo collettivo delle risorse comuni.

Il problema dello sfruttamento eccessivo delle risorse non soggette a proprietà privata si è posto solo in assenza del controllo collettivo. Tale fenomeno, peraltro, si sta ponendo in maniera preoccupante nell'attuale fase di sviluppo, per un verso, con il diminuire della popolazione residente nei territori rurali, e montani in particolare, a presidio del territorio e, per un altro verso, con la colonizzazione delle aree montane da parte di imprese esterne e la tolleranza dell'abusivismo o il permissivismo della Pubblica Amministrazione. Vero è che in molti casi i meccanismi che assicuravano la rinnovabilità delle risorse sono stati distrutti o gravemente indeboliti; non sono poche, infatti, le decisioni della Pubblica Amministrazione miranti ad inserire nel demanio civico, spesso forzatamente ed in modo autoritario, soggetti economici esterni alla collettività territoriale locale; basti pensare, anche, all'imposizione di servitù, alla facilità del-

l'esproprio dei beni di proprietà collettiva, sempre più frequenti, nei casi dell'interesse privato, piuttosto che nei meno frequenti casi di pubblico interesse, oppure alle sanatorie delle occupazioni abusive, ecc.

Ciò nonostante, nella maggior parte dei casi, si deve essere indotti a conclusioni diametralmente opposte a quelle di Hardin: si deve, infatti, constatare che laddove la proprietà comune è stata regolamentata collettivamente, si è avuto piuttosto una sottoutilizzazione delle risorse comuni e non il loro esaurimento. In generale, l'interesse collettivo alla sostenibilità della produzione sulle terre civiche si dimostra un incentivo molto più forte alla conservazione di un dato insieme di risorse che non l'interesse privato alla massimizzazione del reddito derivante dallo sfruttamento delle risorse.

Tuttavia, a ben guardare, Harding solleva due questioni importanti: (1) la parola cruciale non è proprietà collettiva, ma libertà; (2) quando non si fa pagare una rendita per l'uso di un bene scarso, ne può derivare una allocazione gravemente errata e persino un abuso delle risorse.

Si deve fare, quindi, una distinzione molto importante fra: (a) proprietà comune soggetta ad utilizzo regolamentato e (b) proprietà a libero accesso<sup>24</sup>. La proprietà comune soggetta ad utilizzo regolamentato delle singole risorse, cioè la *res publica*, ove la risorsa a proprietà comune è posseduta da un gruppo definito di individui che compongono la collettività territoriale locale, all'interno del quale gruppo è possibile che sia consentito il libero accesso alla risorsa, nel senso che a ciascun membro del gruppo è permesso di usare in qualunque modo la risorsa; ma è anche probabile che il gruppo fissi le regole di utilizzo della risorsa, limitando l'uso stesso che ogni individuo può fare di essa.

Per converso, nella proprietà a libero accesso, cioè la *res nullius*, ove libero accesso significa che nessuno possiede la risorsa e l'ac-

cesso alla risorsa è aperto a chiunque, senza che vi siano limiti per i nuovi entranti nell'utilizzazione.

Non è difficile trovare prove storiche a sostegno dell'ipotesi secondo cui le risorse a libero accesso tendono ad essere sfruttate in modo dissennato e dissipatorio, ma non tutte le risorse di pubblico dominio sono state soggette al libero accesso, e neppure sono state supersfruttate. In realtà, per le risorse a proprietà collettiva soggette a regolamentazione e ad accesso controllato si è avuta la tendenza al sottosfruttamento, in base ai criteri degli agenti privati.

Nella proprietà collettiva, l'uso privato delle risorse comuni deve esplicitarsi solo in base ai diritti di usufrutto; in altre parole, gli agenti privati sono autorizzati a sfruttare le risorse collettive, ma solo a condizioni che riflettano gli interessi della collettività.

Una attenta osservazione della realtà territoriale ove è presente la proprietà collettiva ci indica che l'uso delle risorse di proprietà collettiva presenta spesso importanti **esternalità**. Come è noto, una esternalità insorge quando la produzione o il consumo infliggono costi o arrecano benefici ad altri; l'esternalità è quindi un effetto che il comportamento di un agente economico esercita sul benessere di un altro, senza riflettersi in transazioni di mercato o monetarie. La presenza di esternalità dà, a sua volta, origine alla presenza sul territorio degli "scrocconi", vale a dire di persone che riescono a consumare senza pagarlo un bene che è costoso produrre<sup>25</sup>. Le esternalità si presentano in molte forme: nel caso dei demani civici se ne devono individuare alcune positive, quali le economie esterne fornite dall'uso agro-silvo-pastorale del suolo secondo criteri biologici od ecologici e dalla produzione terriera conseguenti all'attività caratteristica del dominio collettivo, mentre altre sono negative, quali le diseconomie esterne imposte al demanio da industrie inquinanti o dai rifiuti

abbandonati dagli escursionisti.

Tali esternalità si possono ridurre applicando regole di scarsità alle risorse. E d'uso allora interrogarci sul perché generalmente non vengono applicate rendite a queste risorse scarse. L'assenza di rendite si può attribuire a due cause generali. In primo luogo, nel caso delle risorse di proprietà collettiva, in presenza della regolamentazione, non esistono proprietari interessati a massimizzare i propri profitti, in quanto nessuno è proprietario delle risorse naturali ed antropiche del demanio civico e quindi non c'è nessuno che applichi o riscuota la rendita appropriata. Non si dà il caso che la terra di tutti è la terra di nessuno e la gente si sente spesso libera di sfruttare le risorse senza doverne sopportare personalmente il costo. Il secondo motivo che spiega l'abuso delle risorse di proprietà collettiva è il fatto che può essere estremamente costoso sorvegliare il loro uso e riscuotere le relative rendite. Questo spiega perché gli enti di gestione scelgono spesso di permettere l'uso gratuito delle risorse di proprietà collettiva. Il che non significa, però, la trasformazione della *res publica* in *res nullius*.

Qualora, poi, si tenga presente la distinzione tra proprietà e possesso, è facile vedere l'incrinatura fondamentale nella semplice logica del problema della proprietà collettiva. L'allocazione dei diritti di proprietà su una risorsa è una condizione necessaria, ma non sufficiente per dar luogo a prezzi che, in condizioni di equilibrio, rispecchieranno la sua scarsità relativa.

Poiché l'apprezzamento positivo di una risorsa implica che nella sua produzione siano forniti input a valore positivo, la proprietà senza possesso non fornisce alcuna base per la fissazione dei prezzi. Perché il costo di utilizzazione di una risorsa sia maggiore di una arbitraria royalty privata, cioè di una pretesa sul surplus sociale, è necessario che l'output di quella risorsa sia controllato in qualche misura attraverso la gestione dei suoi input. Se ciò

non si verifica, il sistema generale non sarà né osservabile né controllabile, e tutti i prezzi saranno soggetti al residuo di indeterminatezza di KAPP<sup>26</sup>; se la proprietà non è accompagnata dal possesso, tale residuo diventa infinitamente grande.

Il possesso di una risorsa è, di conseguenza, condizione necessaria e sufficiente perché la risorsa abbia valore positivo. Nel caso specifico, poi, il possesso della risorsa implica che essa è associata ad una particolare proprietà collettiva e, quindi, ad un particolare sistema di valori (solidarismo, senso comunitario, protezione della natura, ecc.).

### **4.3. La collettività territoriale locale**

Affrontando il tema della collettività territoriale locale si giunge così ad affrontare la parte centrale della problematica della proprietà collettiva e il tema di fondo del vostro congresso. Soggetti giuridici delle proprietà collettive possono essere: (a) la popolazione di un Comune; (b) la popolazione di parte di un Comune, (c) una università di cittadini; (d) una associazione di cittadini. Già abbiamo ricordato come la collettività frazionaria *costituisce una mera entità naturale di fatto caratterizzata dalla presenza dello insediamento di una parte della popolazione comunale in una località staccata da altri nuclei abitati dell'ente locale e dotata di interessi, sempre di fatto, legati a circostanze di ordine economico, storico, sociale e religioso - e che ha, in materia di amministrazione dei beni assoggettati ad uso civico della popolazione frazionaria, una soggettività diversa da quella dell'ente di appartenenza ed autonomamente esercitabile, anche ai fini del recupero del perduto possesso di detti beni, attraverso un apposito comitato per l'amministrazione separata*<sup>27</sup>.

Da siffatta concezione della collettività territoriale locale discende che, tutti e soltanto, i membri della comunità locale hanno la responsabilità (diritto e dovere) di esercitare il governo del dominio collettivo, la gestione economica e patrimoniale del demanio civico. Eser-

citare le prerogative di governo economico significa prendere le decisioni fondamentali in merito a: l'oggetto della gestione; la struttura degli organi rappresentativi e le modalità di nomina dei loro componenti; le modalità di funzionamento degli organi di governo; la tutela e la valorizzazione del patrimonio civico; le politiche ed i piani generali di gestione, di organizzazione e di rilevazione.

Ciò che contraddistingue la gestione dei domini collettivi è la qualificazione «patrimoniale» secondo la quale il ruolo della collettività territoriale locale consiste nel tradurre in regole di comportamento e in istituzioni che tali regole supportino, la percezione collettiva dell'equità inter-temporale, cioè dell'equità verso le generazioni future.

Sovviene a sostegno della nostra tesi il suggerimento di MYRDAL<sup>28</sup> secondo il quale, in realtà **il problema centrale della gestione dei domini collettivi è quello di avere il meglio sull'ignoranza, sulla miopia, sulla meschinità degli individui abituati ad agire solamente secondo i propri interessi di breve periodo.**

Ciò che contraddistingue le strategie dell'amministrazione dei beni di uso civico è il fatto che in esse è preminente, da una parte, il benessere della collettività e non quello dei singoli individui e, da un'altra parte, l'interesse della generazione presente e di quella futura. Un motivo ricorrente nelle decisioni degli amministratori dei beni di uso civico è evidenziato, infatti, dalle preoccupazioni circa gli effetti di lungo periodo dell'attività economica sugli aspetti quantitativi e qualitativi delle risorse di proprietà comune e continuamente si rileva l'importanza del ruolo svolto dalla collettività locale nella soppressione o nel contenimento delle attività correnti di singoli agenti che minacciassero di danneggiare il demanio civico.

Tali strategie di gestione, in assoluto contrasto con la soluzione di mercato, cercano di

mantenere il controllo collettivo sull'allocazione delle risorse ambientali in base all'autorità che proviene dalla proprietà collettiva. Esse tentano di rifiutare la supremazia della prospettiva privata sul tempo rispecchiata nei tassi di interesse e di profitto e cercano di negare la sovranità dell'individuo che agisce in base al criterio di Pareto.

La comunità locale si costituisce attorno ad un progetto della volontà generale che emana dai cittadini liberi ed uguali. La qualificazione di generale non designa l'aggregazione di interessi privati, ma lo stato al quale accede il cittadino che perviene a spogliarsi dei suoi interessi personali e ad accedere all'interesse superiore comune che permette di fondare l'azione collettiva nella gestione del dominio collettivo. Il riferimento primo è il patrimonio civico, la democrazia e le sue procedure. Il dominio collettivo valorizza, da una parte, le organizzazioni e le istituzioni private rappresentate dalle famiglie e dalle imprese dei cittadini componenti la comunità e, da un'altra parte, le organizzazioni e le istituzioni rappresentative di un interesse generale, quale la Pubblica Amministrazione.

Il demanio civico non occupa un posto particolare nell'organizzazione della comunità; esso costituisce semplicemente il luogo di applicazione di un principio civico. Questo si traduce in una esigenza: stabilire l'uguaglianza di base dei cittadini di fronte al patrimonio comune; reso accessibile al più grande numero se esso è accessibile ad alcuni.

Da un'altra parte, ciò si manifesta per un marchio del territorio che combina una suddivisione propria, distinta da confini naturali o tradizionali, e la distribuzione di immobilizzazioni e di mezzi simbolici che rappresentano, per la loro uniformità, l'unicità della volontà generale. Il valore del demanio civico è qui funzione del suo modo di amministrazione: essa è magnificata da una amministrazione comunitaria o pubblica.

## 5.

Le risorse naturali esistenti nelle terre di collettivo godimento presentano una spiccata “multifunzionalità” con segni evidenti di sovrapposizioni di diversi usi sulle stesse risorse: produttivo, protettivo, ecologico, turistico-ricreativo, paesaggistico, culturale. Nelle possibilità di valorizzazione degli ecosistemi silvo-pastorali debbono essere tenuti distinti:

- a) il piano della condizione proprietaria che riguarda gli aspetti della gestione nel duplice profilo della tutela e della valorizzazione;
- b) il piano locale che riguarda le politiche pubbliche di area;
- c) il piano nazionale o sovranazionale che riguarda le scelte strategiche di politica forestale, agricola, ambientale.

L'uso multiplo è intriso di esternalità di segno positivo (dal demanio civico al resto) e negativo (dal resto al demanio civico). Forme sociali di uso multiplo possono avere esternalità negative sull'attività economica, specie dei soggetti privati e la caduta di gestione può avere effetti negativi sulla conservazione e perciò sulle stesse forme di uso sociale del bosco; per converso, la conservazione e le domande sociali connesse possono evitare forme di sovrasfruttamento, garantire la gestione economica delle imprese silvo-ambientali e favorire la trasmissione nel tempo del capitale natura.

La necessità di considerare le terre di collettivo godimento, sia per estensione che per importanza funzionale, come **patrimonio strategico della comunità locale** è sempre più urgente; e ciò nella constatazione che tra l'offerta naturale, data dal potenziale di risorse naturali esistenti sul territorio, e l'offerta derivata, data dalle strutture realizzate dall'uomo in quanto necessarie ai momenti di vita sociale e produttiva, esistono rapporti sia di complementarità che di concorrenza. La protezione del patrimonio naturale richiede che

si instauri e si sviluppi un appropriato sistema di contabilità e di gestione del patrimonio naturale delle regioni di montagna, per disporre, ad un tempo, di uno strumento di conoscenza e di uno strumento di aiuto alle decisioni in quanto finalizzato a: (a) offrire una base di valutazione quantitativa sugli ecosistemi e sulle singole risorse naturali; (b) migliorare l'informazione sull'ambiente; (c) contribuire ad una presa di coscienza ad ogni livello di decisione delle minacce che pesano sul patrimonio naturale della montagna.

Nella attuale fase di sviluppo rurale di molti territori della nostra provincia le cui strategie fanno affidamento sullo sviluppo locale, bisogna convenire che i domini collettivi, e quindi le Amministrazioni separate dei beni di uso civico, si collocano come **soggetti neo-istituzionali dell'imprenditoria locale** cui compete, come si appena detto poco più sopra, la gestione - nel duplice profilo della tutela e della valorizzazione - del patrimonio civico, come insieme di risorse naturali ed antropiche, come insieme di fattori di produzione di beni, come insieme di fattori di produzione di servizi naturali finali e come base territoriale di risorse trasmissibile alle generazioni future.

Si tratta, inoltre, di enti di gestione in grado di endogeneizzare anche gli stimoli provenienti dall'esterno della comunità locale per la mobilitazione delle risorse interne, di trattenere in loco gli effetti moltiplicativi, di far nascere indotti nella manifattura familiare, artigianale e dei servizi del sistema locale.

Si tratta, quindi, di porre la dovuta attenzione ai problemi emergenti con la prospettiva dello sviluppo rurale<sup>29</sup>, con la transizione dall'economia del legno all'economia dell'albero per quanto riguarda il patrimonio forestale, con i problemi connessi all'uso multiplo (produttivo e ricreativo) delle aree della montagna, con gli interrogativi posti dall'accentuare piuttosto la capacità di assimilazione delle sostanze inquinanti da parte degli spazi naturali

che la fertilità del suolo.

Di fronte alla Pubblica Amministrazione, l'amministrazione dei beni di uso civico deve fondare la sua azione sull'assunto che solo una nuova relazione tra la collettività locale e territorio è in grado di determinare equilibri durevoli riconnettendo nuovi usi, nuovi saperi, nuove tecnologie alle competenze tradizionali sulla protezione del patrimonio.

Accanto agli strumenti tipici del potere pubblico, quali l'espropriazione o l'imposizione di servitù (spesso compiute non tanto per opere pubbliche, quanto per interessi privati) oppure gli incentivi a comportamenti finalizzati ad interessi pubblici, nuovi istituti sono stati messi a punto nella ricerca di accordo con interessi particolari, tra cui vanno compresi gli interessi della proprietà collettiva (che, tra l'altro, non dimentichiamolo, ha il carattere della demanialità). Tra questi, attingendo alla letteratura più recente, possiamo ricordare: (a) la permuta; (b) gli accordi con la proprietà; (c) i contratti di programma; (d) i patti territoriali; (e) i contratti d'area; (f) l'intesa istituzionale di programma; (g) gli accordi di programma quadro<sup>30</sup>.

#### *Gestione patrimoniale negoziata*

Tra le relazioni che nel sistema locale possono stabilirsi tra la Pubblica Amministrazione (e per tutti i livelli di governo elettivi del territorio, il Comune titolare delle funzioni amministrative relative al territorio ed alla popolazione) e l'amministrazione della proprietà collettiva esiste una modalità particolarmente interessante riconducibile ad una figura di compromesso: l'accordo di utilizzazione del suolo.

Noi proponiamo pertanto di considerare la prospettiva della gestione patrimoniale dei domini collettivi come una figura di compromesso. Vale a dire, **con reciproche promesse**.

Questa figura delinea un processo d'avvio per la costituzione di un rapporto proficuo tra la Pubblica Amministrazione e la Comunità titolare della proprietà collettiva, trasforman-

do il tradizionale campo delle opposizioni. Non si tratta di un compromesso nel senso comune del termine, vale a dire di accomodamenti locali resi possibili dalla sospensione della ricerca di fondamenti legittimi, ma dalla **ricerca di mezzi di "com promettere" logiche che localmente possono opporsi ma che si integrano in un sistema più vasto**<sup>31</sup>.

Questo compromesso è possibile attraverso un gioco dialettico tra la Pubblica Amministrazione e l'ente collettivo; rispetta il principio di legittimità che deriva dagli enti che mette in relazione, evita il reciproco annullamento installandoli in uno spazio che supera i rispettivi ambiti delle specifiche competenze e qualificandoli come componenti alla ricerca di una sintesi. Si tratta, evidentemente di un istituto fragile, ma che può essere consolidato progressivamente attraverso la costituzione di obiettivi condivisi e la fissazione di categorie nuove di sintesi.

La soluzione dei due problemi va individuata nella nozione di patrimonio civico: questa appartiene simultaneamente al linguaggio della tradizione, dell'economia, della politica e dell'amministrazione. Diamo di seguito alcuni riferimenti<sup>32</sup> alla trama della gestione patrimoniale, ad un tempo, negoziata e che tenga conto dei problemi di legittimità:

1. La qualità di risorsa dipende dal divenire dell'ambiente; la gestione dell'una dipende dalla gestione dell'altro. Gli ambienti sono sottoposti ad ogni sorta di alea imprevedibile, uno dei principali criteri della capacità di assorbimento risiede nella preservazione della varietà della composizione dell'ambiente. Parallelamente la gestione delle risorse deve mirare alla conservazione della varietà dei potenziali del loro uso; è questo un fattore di sicurezza.
2. Le preoccupazioni di chi trasmette alle generazioni future un patrimonio naturale in condizioni di rinnovarsi, ma non fisso, perché il patrimonio deve evolvere con il suo

titolare, costituisce un obiettivo della gestione al pari di altre considerazioni. Appartiene alla Pubblica Amministrazione rappresentare gli interessi delle generazioni future se gli altri soggetti non lo fanno di propria iniziativa.

3. Tuttavia, la soluzione istituzionale non può generalmente essere trovata in una assunzione diretta della gestione da parte dell'amministrazione, perché la qualità degli ambienti dipende dai comportamenti e dagli usi quotidiani di un grande numero di persone e dalle interdipendenze che si creano tra di loro in questa occasione. L'amministrazione diretta da parte della Pubblica Amministrazione, troppo sovente non fa che provocare disinteresse e deresponsabilizzazione delle popolazioni locali, senza che la Pubblica Amministrazione disponga della capacità di informazione e di risposta adeguate alla soluzione dei problemi caratterizzati da peculiarità locali. L'obiettivo dell'intervento della Pubblica Amministrazione dovrebbe essere prioritariamente quello di suscitare o di sviluppare una coscienza patrimoniale nei soggetti coinvolti nel divenire di una risorsa o di un ambiente, ma nel rispetto della libertà e della responsabilità di questi soggetti.
4. Benché esistano gestioni patrimoniali che discendono dalla responsabilità di un unico titolare, persona pubblica o privata, il tipo di gestione che richiedono i problemi di degrado di risorse e dell'ambiente è una gestione patrimoniale "in bene comune", che implica una pluralità di attori che si riconoscono ciascuno titolare di un interesse patrimoniale per la stessa risorsa oppure per lo stesso spazio, al di là della suddivisione dei diritti di proprietà.
5. Il motore di questa gestione è l'organizzazione di un processo di negoziazione tra attori coinvolti che vogliono, sulla base dei propri interessi patrimoniali, definire di concerto le regole e i mezzi di gestione da attivare, come anche le regole di attualizzazione di questo regime di gestione. Il successo di questa negoziazione, che non esclude, al contrario, le fasi di conflitto, dipende dall'elaborazione di un linguaggio comune, della definizione di un luogo e di procedure di negoziazione che raccolga l'accordo. Una spinta per superare la fase conflittuale sta nell'individuare soluzioni positive suscettibili di modificare il quadro iniziale di riferimento entro il quale le opposizioni si sono cristallizzate. In caso di successo, la negoziazione produce un mutuo beneficio per tutte le parti; il rafforzamento dell'identità e dell'autonomia dei diversi attori coinvolti che ne risulta costituisce il criterio ultimo di una buona gestione.
6. Per l'adozione di un quadro e di una procedura esplicita di negoziazione per la mobilitazione delle conoscenze sull'ambiente, quelle di ordine scientifico, ma anche quelle degli attori locali, per l'elaborazione di previsioni e di scenari che simulano possibili evoluzioni, mediante l'attuazione di approcci multicriteriali che si facciano carico dei diversi punti di vista espressi da differenti attori, questo processo di negoziazione riorganizza e razionalizza le gestioni tradizionali, sovente poco esplicite e poco coerenti.
7. I mezzi da mobilitare per assicurare la gestione e il controllo sono diversi: regolamenti, mezzi finanziari, incentivi contrattuali, mezzi di informazione, ecc. Ma la loro efficacia dipende molto dal fatto che essi risultano da una negoziazione che ha associato i beneficiari e dalla maniera in cui essi si inseriscono in un insieme di comportamenti effettivi di gestione. In mancanza di una tale adesione preliminare, l'approccio regolamentare classico sarebbe sovente inefficace, vale a dire poco applicato, rapidamente in ritardo sull'evoluzione delle

pratiche e delle tecniche, preso tra gli scogli dell'impotenza, se essa è troppo generale, oppure della paralisi, se essa è troppo dettagliata.

In definitiva, questo approccio magnifica l'idea di attori autonomi e responsabili la cui identità e capacità di adattamento risultano dalla gestione accorta di relazioni patrimoniali con le risorse civiche e gli ambienti di vita. Essa magnifica anche il rapporto di negoziazione esplicito tra gli attori, ma nella visione comune, se non comunitaria.

Essa non esclude, anzi invoca, il ruolo della Pubblica amministrazione, cui compete stabilire le regole del gioco, emanare le leggi e assicurare la validità dei contratti e dei diritti di proprietà, di correggere i fallimenti del mercato, di garantire i diritti di proprietà, di favorire la crescita e lo sviluppo, di far valere certi interessi e certi valori, di organizzare o di facilitare l'attuazione e lo sviluppo delle negoziazioni.

Questo modello, lontano dall'essere la spinta ideologica della presa in carico diretta del patrimonio naturale da parte della Pubblica Amministrazione, conduce ad anteporre un rapporto di negoziazione simmetrica tra differenti attori che si sentono coinvolti dal divenire di un luogo o di una risorsa. La prospettiva della gestione patrimoniale negoziata consente di riunire due condizioni: una medesima preoccupazione patrimoniale che deve consentire il mutuo riconoscimento; una differenza di interessi che legittima ed alimenta la negoziazione.

In conclusione, **due raccomandazioni.**

La prima fa riferimento alla constatazione alla meritoria attività della SAT di provvedere alla regolare e continua manutenzione dei *sentieri*. L'uso di tale infrastruttura, non più riservato al camminatore, alpinista od escursionista oppure turista, ma accessibile anche a chi è dotato di mezzi meccanici o di animali per sco-

pi sportivi o di attività all'aria aperta, evidenzia in qualche caso segni evidenti di degrado del suolo.

A mio modesto avviso, sembra opportuno concordare con la proprietà del suolo la **possibilità di modificare periodicamente il percorso** nell'ambito di evidenti e stabili punti di riferimento. In questa maniera, in accordo con la proprietà dei suoli, si possono ovviare o ridurre le cause di degrado del suolo, di perdita di qualità dei patrimoni e di danni ambientali e, contemporaneamente, rispettare diritti di proprietà e possibilità d'uso del territorio da parte della generalità dei cittadini.

La seconda fa riferimento alla struttura organizzativa della Società degli Alpinisti Tridentini, già espressa nella pubblicazione celebrativa del centotrentesimo di fondazione<sup>33</sup>. La SAT - con i suoi soci contraddistinti dalla proverbiale meticolosità dei paesani delle valli, attenti e vigili nella protezione dell'ambiente, oculati e sagaci nella valorizzazione delle risorse naturali, sovente anche titolari dei diritti civici sulle terre collettive, onesti e disinteressati amministratori di patrimoni civici, straordinari gestori delle risorse collettive in grado di cogliere le spinte provenienti dall'esterno - scenda con il suo potenziale umano, culturale, organizzativo, per un verso, a **sostenere l'azione delle Amministrazioni Separate di Uso Civico esistenti** a difendere i loro diritti civici e, per un altro verso, ad **alimentare la cultura del diritto dell'uso civico** - come diverso modo di possedere e di gestire rispetto alla proprietà privata e a quella pubblica - per costituire, laddove sono presenti terre di collettivo godimento, comitati di difesa dell'uso civico e comitati per l'amministrazione separata dei patrimoni civici. Solo in questo modo, e cioè, con il mantenimento dei diritti di uso civico e la gestione del patrimonio comune, si realizza quella condizione necessaria per accrescere gli spazi di autonomia ed il numero delle comunità libere.

## Note

- <sup>1</sup> Massima dalla sentenza della Sez. civile della Suprema Corte di Cassazione n. 10748 (19 settembre 1992).
- <sup>2</sup> GIANNINI M. S., "Sull'esistenza degli usi civici di caccia", in *Rivista di diritto sportivo*, 1950, 3-4: 103.
- <sup>3</sup> *Grande Dizionario della lingua Italiana*, Torino: Utet, 1984.
- <sup>4</sup> MADJARIAN G., *L'invention de la propriété. De la terre sacrée à la société marchande*, Paris: L'Harmattan, 1991: 313.
- <sup>5</sup> SAY G. B., che fu il primo ad adottarla.
- <sup>6</sup> PATRONE G., *Economia forestale*, Firenze, Tipografia Coppini, 1970: 46.
- <sup>7</sup> Cass. Sez. 111 Pen., 8 aprile 1993, n. 3436.
- <sup>8</sup> COMMONER B., *Il cerchio da chiudere*, Garzanti Editore, Milano, 1972: 13.
- <sup>9</sup> VANOLI A., *Quelques réflexions sur la notion de patrimoine*, Collections de l'I.N.S.E.E., C 89-90, 1980: 7-20.
- <sup>10</sup> COPPOLA G., I domini collettivi come patrimonio culturale, in NERVI P. (a cura di), *Le terre civiche tra l'istituzionalizzazione del territorio e il declino dell'autorità locale di sistema*, Padova: Cedam, 2000: 203-218.
- <sup>11</sup> FERRI G. B., "Natura, Ambiente, Agricoltura", in NERVI P. (a cura di), *I demani civici e le proprietà collettive, un diverso modo di possedere, un diverso modo di gestire*, Padova: Cedam, 1998: 43-66.
- <sup>12</sup> PASSET R., *L'économique et le vivant*, Paris: Payot, 1979.
- <sup>13</sup> POINT P., "Allocation des ressources naturelles et phénomènes d'irréversibilité", in *Economies et Sociétés*, 1973, 25: 1613-1691.
- <sup>14</sup> IUCN (International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources), *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development*, Gland, Switzerland, IUCN-UNEP-WWF, 1980; WCED (The world Commission on Environment and Development), *Our Common Future*, Oxford: Oxford University Press, 1987; PEZZEY J., *Economic Analysis of Sustainable Growth and Sustainable Development*, The World Bank, Working paper 15, Washington, D.C., 1989.
- <sup>15</sup> PRODAN M., "Sustained Yield as a Basic Principle to Economic Action" in R. STEPPACHER, B. ZOGG-VALZ, H. HATZFELDT (eds), *Economics in Institutional Perspective: Memorial Essays in Honor of K. William Kapp*, Lexington, Mass.: Lexington Books, 1977: 110.
- <sup>16</sup> CIRIACY-WANTRUP, S. V., *Resources Conservation: Economics and Policy*, Berkeley: University of California Press, 1952.
- <sup>17</sup> PAGE T., *Conservation and Economic Efficiency: an approach to materials policy*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1977.
- <sup>18</sup> HARTWICH J. M., "Intergenerational Equity and the Investing of Rents from Exhaustible Resources", in *American Economic Review*, 1977, 67: 972-974.
- <sup>19</sup> HENRY C., "Efficacité économique et impératifs éthiques: l'environnement en copropriété", in *Revue économique*, 1990, 41: 195-214.
- <sup>20</sup> SCHLAGER, E. - OSTROM, E., "Property Rights and Natural Resources: A Conceptual Analysis", in *Land Economics*, 1992, 68 (3).
- <sup>21</sup> GORDON H. S., "The Economic Theory of a Common Property Resource", in *Journal of Political Economy*, 1954, 75: 274-286.
- <sup>22</sup> HARDIN G., op. cit.
- <sup>23</sup> HARDIN G., "The Tragedy of the Commons", in *Science*, 1968
- <sup>24</sup> CIRIACY-WANTRUP S., *Resource Conservation: Economics and Policies*, Berkeley: University of California Press, 1952; REPETTO R. & HOLMES J., "The Role of Population in Resource Depletion in Developing Countries", in *Population and Development Review*, 1983, 9, 4: 609-632.
- <sup>25</sup> FISCHER S. & DORNBUSCH R., *Economia*, Milano: Hoepli, 1986: 486.
- <sup>26</sup> KAPP K. W., *The Social costs of Private Enterprise*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1950.
- <sup>27</sup> Vedi nota 1
- <sup>28</sup> MYRDAL G., *Against the Stream*, New York: Vintage Books, 1975, 232-233.
- <sup>29</sup> NUvoli, F. - BENEDETTO, G., "Sviluppo locale e agricoltura", in *Opinioni*, 2000, 2: 23-27.
- <sup>30</sup> CAPRIATI, M., "Le politiche e gli strumenti per lo sviluppo locale", in *Opinioni*, 2000, 2: 35-41.
- <sup>31</sup> È nota la distinzione tra interessi locali e interessi generali proposta nella nota sentenza della Corte Costituzionale del 7/5/1992, n. 221.
- <sup>32</sup> MONTGOLFIER (DE), J. & NATALI, J.M., *Le patrimoine du futur: approches pour une gestion patrimoniale des ressources naturelles*, Paris: Economics, 1987. OLLAGNON, H., "Acteurs et patrimoine dans la gestion de la qualité du milieu naturel", in *Aménagement et nature*, 1984, 74. OLLAGNON, H., "Un approche patrimoniale de la gestion de la qualité du milieu naturel", in MATHIEU, N. & JOLLIVET, M. (eds), *Du rural à l'environnement. La question de la nature aujourd'hui*, Paris: L'Harmattan, 1989.
- <sup>33</sup> NERVI, P., "Turismo e sviluppo dei territori montani", in AMBROSI C. - ANGELINI B. (a cura di) *La SAT, Centotrent'anni 1872-2002*, Società degli Alpinisti Tridentini, Trento, 2002: 429-430.

# Usi Civici trentini: origini, storia e legislazione

di Delio Pace

**L**a presente relazione vuole portare un contributo alla conoscenza degli Usi Civici, o, più estensivamente, dei Demani Civici, e dimostrare che essi sono stati in passato un elemento determinante nella conservazione e nello sviluppo della montagna e possono costituire ancora oggi ed in futuro un elemento di conservazione e di potenziamento dei valori ecologici di tutela ambientale, senza i quali la montagna e l'intero ambiente alpino rischierebbero un pericoloso degrado, pregno di implicazioni assolutamente pregiudizievoli alla vita sia delle popolazioni montane sia di quelle della sottostante pianura.

I Demani civici, infatti, devono essere considerati un vero e proprio presidio della natura alpina e della montagna in particolare, e gli usi civici e le loro associazioni vanno considerati comunità libere tese ad uno sviluppo ordinato della montagna.

\*\*\*

Mi è rimasto impresso un ottimo articolo di Franco de Battaglia che iniziava con la frase: "Ogni mondo ha la sua montagna". Credo di interpretare correttamente l'espressione affermando che ogni popolo con la sua cultura caratterizza la montagna che gli appartiene e corrispettivamente ogni montagna è vissuta e sentita secondo i valori tradizionali, storici ed etnografici di chi la abita.

Il Trentino è appunto la nostra singolare montagna, ricca di boschi, di pascoli, di torrenti e sentieri nonché di leggende di tradizioni e di regole, una montagna particolare che permea la nostra stessa essenza. L'amore della gente trentina per l'ambiente montano trova



Delio Pace

la sua radice nella struttura orografica regionale, perché la montagna è un modo di essere dei trentini, come il mare è un elemento essenziale degli abitanti delle isole.

"Montagna" per noi è, infatti, il panorama che ci circonda, i cieli che lo sovrastano, assumendone i colori e la trasparenza, è il sole la pioggia e la neve che condizionano i ritmi della nostra vita, è la cadenza che scandisce le nostre azioni, l'agire lento e quasi solenne, necessario per un vivere duro e concreto, nel quale la retorica e il chiacchierato commento non trovano spazio.

Montagna è fonte di vita e di lavoro. Ma è soprattutto, per noi trentini, tradizione, storia

e cultura.

È in questo contesto alpino che sono nati ed hanno assunto importanza i Demani Civici e gli Usi Civici trentini, cui la SAT dedica questo 109° Congresso, “convinta sostenitrice, come afferma il Presidente Franco Giacomoni, delle forme di autogoverno che, nel corso della storia, il Trentino si è dato”.

\*\*\*

Dare una definizione del concetto di demanio civico e di uso civico in Trentino è abbastanza agevole, essendo tali istituti generalmente noti e tutti ed essendo essi parte del nostro patrimonio culturale. Ma credo opportuno rivisitare i concetti noti, specificando meglio il significato del termine uso civico ed illustrandone i contenuti.

Mediando fra le varie definizioni che i giuristi utilizzano diremo che per **Demanio Civico** si intende un bene di proprietà collettiva appartenente ad una popolazione determinata, riconosciuto a seguito di accertate antiche documentazioni e tradizioni. Sono importanti le caratteristiche che li distinguono: sono **perenni, inalienabili, inusucapibili, imprescrittibili ed indivisibili**, sia nel capitale sia nei frutti

Si definisce Uso Civico il diritto, attribuito a determinate collettività locali, di godere alcune utilità (ormai ridotte ad erbatico, legnatico e legname da opera) su certi beni esattamente individuati, appartenenti alla propria o ad altra collettività, per soddisfare i bisogni essenziali della vita. Godono delle caratteristiche proprie dei demani civici sopra riportate.

Ciò significa che tali diritti si conservano sempre, anche se non esercitati e non possono essere usucapiti neppure se posseduti abusivamente e pacificamente per periodi di tempo anche lunghissimi. Significa anche che l'uso dei beni consente agli aventi diritto di servirsi dei beni e di goderne i frutti solo per quanto occorre al fabbisogno proprio e della propria

famiglia, perché la proprietà dei beni non è dei singoli né del Comune ma della collettività.

Gli Usi Civici esistono in Trentino, su beni agro silvo pastorali, riconosciuti da decreti del Commissario Usi Civici, a favore di Comuni o di frazioni, questi ultimi gestiti dalle ASUC (Amministrazione Separata Usi Civici). Esistono anche in altre Regioni d'Italia ed anche all'estero, con vari nomi e particolari caratteristiche. A noi piace sottolineare una connotazione particolare dei beni trentini, unica nel suo genere, che trova riscontro solo in altre limitate zone, ma che da noi è invece generalizzata e costante: l'origine degli Usi Civici trentini, a differenza che in altre Regioni, è, infatti, endogena, non ci è stata concessa, ma è nata assieme al formarsi della nostra stessa popolazione.

Va preliminarmente osservato che il fenomeno degli usi civici non è istituto esclusivamente giuridico, o di storia del diritto, ma investe molte altre discipline, quali l'economia, la sociologia, l'etnografia, l'antropogeografia, la glottologia, il folclore, eccetera.

Allora se studiamo il fenomeno in una visione interdisciplinare, ci accorgiamo che l'aspetto giuridico, basato solo su documenti certi, non è quello originario e prevalente, ma rappresenta solo la sistemazione giuridica di una realtà che va vista in chiave più ampia.

È stato infatti osservato che, in Trentino, l'istituto degli usi civici o meglio delle proprietà collettive è nato e cresciuto assieme al radicarsi sul territorio delle più antiche popolazioni, dopo che esse hanno o mentre esse assumevano forma stanziale, abbandonando il nomadismo che aveva caratterizzato la maggior parte delle genti primitive.

Gli studiosi di storia del diritto italiano, affermano invece che gli usi civici hanno in genere avuto origine romana, quando attorno ai “Castrum” si formavano aggregazioni di ex soldati fermatisi in loco e di villici che cercavano protezione e difesa; si sottolinea inoltre che l'istituto prese forma definitiva in epoca

medioevale, quando il Feudalesimo organizzò le istituzioni secondo il noto regime curtense, cioè assegnando ai feudatari in concessione determinate terre, che essi godevano in assoluta proprietà e sulle quali consentivano alle popolazioni circostanti di pascolare, di tagliare legna e ricavare sassi e di coltivare terre, ottenendo quale corrispettivo l'obbligo di mantenere le mura del Castello, omaggi in natura e addirittura il servizio militare.

Osservo che la storia del diritto italiano è basata su documenti certi, e quindi l'origine degli usi civici fu giustamente fatta risalire alle prime Regole scritte ed ai corrispondenti Statuti. Esaminando proprio gli antichi documenti risalenti al medioevo, possiamo, invece, accertare che gli usi civici sono ben più antichi di quanto emerga dalle carte, che in genere si sono limitate a riprodurre regole anteriori, oralmente tramandate, la cui origine si perdeva nei tempi.

Man mano che le popolazioni nomadi si stanziavano su un territorio, in epoca ancora preistorica, si assiste, ad una duplice tendenza. Da una parte si cerca di identificare un appezzamento di terreno o un piccolo pascolo quale proprietà familiare, attribuibile in esclusiva ad un piccolo nucleo familiare o sociale, molto spesso radicato attorno agli antichi "castellieri", alture facilmente difendibili da assalti o invasioni di estranei. Dall'altra si constata che la vita collettiva impone di riservare alla collettività e cioè all'utilizzo di tutti i più vasti appezzamenti di bosco e di pascolo, che non sarebbe possibile sfruttare individualmente, ma devono esser conservati nel tempo al godimento di tutta la collettività presente e futura. Questi pascoli e boschi costituirono un patrimonio collettivo, goduto in comunità, senza possibilità di divisione o di occupazione, e sono divenuti i demani civici di cui parliamo.

Da questa esigenza è nata la tendenza a stabilire un insieme di regole comuni finalizzate ad godimento collettivo pacifico, e contemporaneamente alla conservazione del patrimo-

nio per le generazioni future, necessarie per l'utilizzo e la conservazione dello stesso, ad evitare che l'egoismo o le necessità economiche lo depauperassero.

Questa è l'origine di una serie di norme, oralmente tramandate di generazione in generazione, che trovarono la loro codifica scritta dopo il mille, a noi pervenute in documenti dei primi secoli del secondo millennio. Venero chiamate "Regole", o anche Ordinamenti, Capitoli, Poste ecc. ed erano spesso unite agli Statuti comunali.

Questo fenomeno è particolarmente evidente in Trentino, ove quasi tutte le comunità avevano una Regola ed uno Statuto, la prima per stabilire le norme di comportamento dei vicini, cioè degli appartenenti al "vicus", il secondo per fissare le procedure di nomina delle strutture del governo pubblico.

I vecchi Statuti, le Regole, le Vicinie, ecc. dimostrano questa capacità di auto - amministrarsi della popolazione trentina, e di darsi precisi ordinamenti, molto prima che i potenti che successivamente occuparono il nostro territorio, (e cioè i Romani, i Longobardi, i Franchi, l'Impero, il Papato, il Principato Arcivescovile, il Regno Bavarese, il Napoleonico Regno d'Italia, l'Impero Austro ungarico ed il Regno d'Italia) riconoscessero formalmente tali ordinamenti, che nella sostanza erano già in atto e spontaneamente vigenti.

Potremmo anzi dire che tali dominatori, a fronte delle resistenze anche feroci, non riuscendo ad espropriarli, usurparono i diritti delle popolazioni i locali e li ri-concedettero parzialmente a loro, per opportunità politica, sovrapponendo ad una realtà di fatto già esistente un ordinamento giuridico che la manteneva, arrogandosene la legittimazione.

Di ciò troviamo dimostrazione anche nei testi scritti a noi pervenuti. Basti pensare alla Tavola Clesiana, del 43 d.C. ove si accenna ad antiche vertenze tra le popolazioni della Val di Non e ad esistenti "vicinie", o nell'Editto

di Rotari del 643 d.C. che, mentre codifica le consuetudini longobarde in lingua latina, mantenendo intatti gli esistenti ordinamenti, accenna all'antica "fabula quae est inter vicinos", evidentemente facendo proprie le consuetudini locali, o infine ai Patti Gherardini del 1111 che riconobbero la Magnifica Comunità di Fiemme, facendo riferimento a più antiche consuetudini pacificamente rispettate.

È importante ed interessante, per noi montanari, esaminare i contenuti sostanziali di queste antiche "Regole" per convalidare la nostra tesi, tenendo conto che in questi antichi documenti scritti vengono riprodotte norme vigenti in precedenza, che i nostri antenati si erano date e che si erano dimostrate utili alla conservazione dei patrimoni silvopastorale.

In verità in questi documenti troviamo a due tipi di norme, anche se sovente erano contenute in unico contesto. Negli "Statuti", si trovavano regole sull'amministrazione della comunità e dei suoi beni. Si prevedeva in genere la nomina degli amministratori del villaggio, cioè del Regolano, dei Massari, dei Sindaci e simili, nonché di uno o più Saltari, cioè di incaricati della sorveglianza sul patrimonio e di dare esecuzione ai deliberati della Regola ed agli ordini del Regolano. Si eleggevano o si sceglievano anche i Giurati, i Gastaldi, i Misuratori, gli Stimatori ecc.

A noi interessano particolarmente le norme sulla tenuta dei pascoli montani, sulla manutenzione di sentieri alpestri, sulla monticazione collettiva, sul taglio di legna e di legname, sulla sorveglianza dei torrenti e dei rii, con prescrizione di mantenere pulite le acque e di non sottrarne l'utilizzo ad altri.

Tutte attività che dimostrano come sin dall'origine vi fosse una forte attenzione ecologica, una tutela della montagna e della natura, una protezione dell'ambiente, che ha consentito ai patrimoni collettivi di arrivare intatti sino ai nostri giorni. E troviamo anche norme sull'organizzazione delle malghe, sui tempi della

monticazione, sulla divisione degli utili o del prodotto lattiero caseario, col sistema delle sorti o delle "brusche", e infine sulla tutela del bosco, privilegiando le conifere ed in particolare il larice e regolamentando rigidamente il taglio, sia con l'obbligo di riservare matricine nei tagli di legna, sia limitando le quantità di legname da utilizzare, che non poteva esser tagliato in misura superiore al fabbisogno familiare, vietandone altresì la vendita fuori paese, per conservare integro il patrimonio.

Emerge anche che questa attività silvopastorale o meglio silvoculturale aveva il suo centro nei "boni homines antiqui" che costituivano il nerbo delle comunità e nei "fuochi", o nuclei familiari, che godevano dei diritti ed erano gravati da corrispondenti oneri.

Nei contenuti mi piace rilevato alcune costanti che riscontriamo in quasi tutte le Carte di Regola o negli Statuti.

Prima di tutto sino al 1600 circa, le Regole pur richiamando in premessa l'invocazione rituale alla divinità, non toccavano mai i comportamenti religiosi, erano quindi sostanzialmente laiche.

Inoltre quasi tutti i documenti sottolineano in fatto che le cariche pubbliche erano considerate oneri obbligatori e gratuiti, distribuite a turno tra i fuochi, e non attribuivano privilegi o vantaggi. Solo nelle comunità più ampie e in periodi abbastanza recenti, si stabilì una specie di gerarchia tra le famiglie più influenti, soprattutto per censo, con la nomina di rappresentati a termine più ampio, che preludono ai moderni Consigli comunali.

Spesso inoltre si affermava che in caso di negligenza nell'espletamento degli incarichi il saltaro rispondeva in proprio dei danni. La collettività doveva collaborare anche nella sorveglianza, tanto che, al tempo delle regole scritte, a chi denunciava un'infrazione alle norme o al corretto comportamento, spettava un'aliquota delle penalità ascritte, che erano dettagliatamente precisate.

Queste citazioni dimostrano che l'attività dei nostri progenitori era finalizzata alla conservazione della montagna, tanto che si può affermare che, se oggi possiamo ancora godere dei verdi paesaggi alpini nelle forme che apprezziamo, lo dobbiamo all'opera diuturna infaticabile e silenziosa dei nostri padri.

Sottolineo anche che la tutela era collettiva, cioè auto affidata a nuclei abitati omogenei, nei quali i singoli, sebbene titolari del diritto, erano tenuti ad osservare le rigide norme e non potevano disporre delle loro quote. Era in altre parole una proprietà collettiva di cui nessuno poteva disporre. E neppure i frutti potevano essere commerciati o scambiati. E l'effetto più positivo fu l'aver trattenuto sulle montagne la popolazione, che diversamente, fattesi più accessibili le pianure di fondo valle, vi sarebbe emigrata trovando una vita più comoda. Fenomeno che massicciamente si verificò verso la metà del secolo scorso.

Vorremmo ricordare anche che queste "Regole", con facile metonimia passarono dalla designazione del contenuto ed indicare quella del contenente, e cioè gli istituti che tali regole applicavano.

Regole o Regolanerie si chiamarono i nuclei abitati, che permasero nei secoli, magari con diverse denominazioni, originate appunto dal dominio collettivo che i nostri avevano sulle terre dei singoli centri abitati.

Nella successiva epoca cristiana venne mutuato dal diritto canonico il concetto di persona giuridica, ed essi quasi sempre costituirono i nuclei dei moderni comuni.

I domini collettivi dei singoli nuclei abitati confluirono, infatti, in epoca medioevale e moderna nelle comunità montane, e costituiscono il primo nucleo dei moderni Comuni, che sino al 1806 non esistevano. In qualche caso, ove gli utenti erano nuclei particolari, ad esempio gruppi di famiglie o nuclei etnici singolari, i beni rimasero in proprietà privata a tali gruppi, costituendo quelle Vicinie, Consorte-

le, Magnifiche Comunità ecc. che sono ancora presenti nel nostro territorio e sono in genere enti di diritto privato e godute solo dai privati interessati.

Le Regolanerie furono soppresse con legge bavarese del 1807, che istituì parecchi comuni (circa 370), nei quali confluirono i demani frazionali, tosto concentrati in 107 dal subentrato napoleonico Regno Italico.

Dopo il Congresso di Vienna, (1815), incorporato il Trentino nell'impero asburgico, furono creati, col regolamento comunale austriaco del 1818, ben 360 comuni. Il regime fascista tornò a concentrare in 127 Comuni i nuclei precedentemente autonomi.

La ricostituzione di molti Comuni, nell'immediato dopoguerra, ha fatto sì che essi oggi ammontino, in Provincia di Trento, a **223**.

\*\*\*

La lotta contro gli usi civici è molto antica e, pur giustificando un primo approccio critico dovuto alla eccessiva proliferazione di vincoli sui patrimoni, può esser vista oggi come una invidiosa aggressione da parte di coloro che avevano distrutto il proprio patrimonio contro quelli che con immensi sacrifici li avevano conservati.

Le teorie economiche liberali del secolo 17° e 18° e particolarmente le idee della Rivoluzione francese, consideravano la presenza di usi civici a favore di parti della popolazione, quale elemento di remora allo sviluppo dell'economia e ne proposero l'abolizione.

Fin dal 1700, ma marcatamente dopo la Rivoluzione francese, si vararono numerose leggi d'abrogazione dei feudi, dei livelli, delle regole e di tutte le proprietà collettive, definendo tali istituti sovrastrutture nocive ed inutili residui di un regime feudale ormai sorpassato.

Nella nostra Regione vi è pure da tener conto del regime giuridico austriaco, nel quale non è conosciuto l'istituto nelle forme attuali,

tanto che tavolarmente alcuni sono iscritti come presunte servitù.

Anche il fascismo si mosse sulla direttrice abolizionista e varò la vigente legge di riordino degli usi civici 16 giugno 1927 n. 1766, seguita del Regolamento 28 febbraio 1928 n. 332 che, affrancando tutte le terre in cui era possibile accertare la prevalenza delle esigenze agrarie su quelle dominicali, lasciò in vita solo gli usi civici, normalmente frazionali, che si radicavano in una più evidente tradizione d'autonomia patrimoniale, limitandoli al diritto di legnatico, di legname da opera e d'erbatico.

Nell'immediato dopoguerra, col ritorno della democrazia, emerse la tendenza a ripristinare gli antichi comuni, ed a riconoscere i diritti frazionali.

Tale impostazione portò alla formazione delle leggi sulla Montagna, delle quali ricordo la Legge Nazionale 25 luglio 1952 n° 991, la Legge 3 dicembre 1971 n°1102, la Legge 8 giugno 1990 n° 142, ed infine la L. 31 gennaio 1994 n° 97.

In Trentino fu emanata, dopo che lo Stato d'autonomia attribuì la competenza primaria in materia alla Provincia Autonoma, la LP 16 settembre 1952 n. 1, modificata con la LP 9 maggio 1956 n.6, dal titolo "Amministrazione separata dei beni d'uso civico" seguita dal regolamento 11 novembre 1952 n.4.

La proprietà collettiva, presente in 222 Comuni della Provincia, interessa una superficie di 337.295 ettari, di cui 184.642 di fustia, 50.653 di ceduo, per una superficie forestale di ha 235.295 pari al 75,4% della superficie forestale totale, stimata attorno ai 312.000 ettari, oltre a 75.582 ha di pascolo ed a 28.408 ha di incolto improduttivo. Le relative Malghe sono costituite da ben 950 fabbricati.

Le amministrazioni separate (ASUC) costituite a tutt'oggi sono ben **132**, concentrate in 48 Comuni, con una superficie catastale di ben **74.681 Ha**, (pari al 15,49 % della superficie totale forestale provinciale) di cui 52.394 a

bosco, (pari al 17,86 % della totale) con una ripresa di complessivi Mc.80.645 annui.

\*\*\*

A cinquant'anni dalla vecchia legge si sentiva l'esigenza di una nuova normativa che adeguasse l'istituto degli usi civici alle condizioni economiche ed alle esigenze sociali moderne.

Dopo molti tentativi falliti per l'obiettivo difficoltà del tema, finalmente è stata varata la **LP 13 marzo 2002 n° 5**, che reca per titolo: "**Disciplina dell'amministrazione dei beni di uso civico**", seguita dal relativo Regolamento provinciale, approvato con decreto 28 gennaio 2003. n°3/124 leg., che è opportuno esaminare:

1. I principi fondamentali che ispirano tale legge si possono trovare nell'art. 1, che è opportuno rileggere: "*la Provincia tutela e valorizza i beni d'uso civico, quali elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle popolazioni rurali e quali strumenti primari per la salvaguardia ambientale e culturale del patrimonio e del paesaggio agro-silvo-pastorale trentino*". È un principio che obbligherà tutta la struttura provinciale e tenere conto dell'esistenza degli usi civici e ne sottolinea la funzione polivalente, la priorità e l'importanza. Si precisa comunque che per quanto qui non previsto vale la legislazione nazionale. L'articolo è veramente apprezzabile e va lodata l'ottima formulazione e la definizione dell'istituto, che recepisce i più recenti indirizzi dottrinali e giurisprudenziali (vedi sentenza Corte Costituzionale 2 febbraio 1995 n° 46), che ampliano e ammodernano la funzione degli usi civici.
2. L'esercizio del diritto d'uso civico è attribuito ad ogni **nucleo familiare**. Invece il diritto di voto e di partecipazione all'assemblea è esteso a tutti i **residenti maggiorenni**, anche se non capifamiglia, allargando l'elettorato allo scopo di diffonderne la conoscenza e l'interesse. Nei regola-

menti si potrà stabilire un periodo minimo di residenza per il godimento del diritto.

3. È confermato che la **gestione dei beni** di uso civico comunale è attribuito al Comune, (nel Comune di Trento delegabile ai Consigli circoscrizionali) mentre quelli **frazionali** potranno essere amministrati da un Comitato di Amministrazione (ASUC) eletto dagli aventi diritto.
4. Le ASUC hanno uno **Statuto**, contenente le norme sulla composizione ed il funzionamento dell'assemblea, del Comitato di Amministrazione e del Presidente, stabilendone le indennità, le incompatibilità e le funzioni, **ed un Regolamento**, che stabilisce le modalità di esercizio del diritto e di godimento dei beni. È un ottimo articolo che risponde ai moderni principi di decentramento organico e di democrazia diretta, che permette appunto di adottare le soluzioni che meglio rispondono alle esigenze locali.
5. Sono **organi** dell'ASUC l'Assemblea (costituita da tutti gli aventi diritto di voto), il Comitato, eletto dall'assemblea, composto da 3 a 7 membri, ed il Presidente, eletto dal Comitato nel suo seno.
6. Si considerano beni d'uso civico i **demani collettivi** ed i beni gravati da vincolo d'uso civico imposto secondo le norme della Legge 16 giugno 1927 n° 1766 e quindi dai decreti emessi dal Commissariato agli Usi Civici, le cui funzioni sono trasferite alla Provincia.
7. Le **risorse**, frutto della gestione del patrimonio e d'altri finanziamenti, devono essere destinate all'incremento del patrimonio stesso ed al finanziamento di servizi pubblici comunali o frazionali. È vietato ogni indebitamento.
8. **Sospensione del vincolo**: l'amministrazione può sospendere il vincolo su alcuni beni, solo temporaneamente e verso congruo corrispettivo, la cui entità è determinata

preventivamente ed in via generale dalla Provincia.

9. **L'estinzione del vincolo** va deliberata dal Consiglio comunale su proposta o su assenso dell'ASUC che amministra, quando ricorrano circostanze eccezionali, che la legge precisa, o quando il bene sia necessario per la realizzazione di opere connesse all'attività forestale, agricola, zootecnica o agrituristica.
10. La **pianificazione territoriale** deve tenere conto della natura e delle funzioni delle terre d'uso civico.  
Quindi anche i Piani Regolatori se intendono variare la destinazione d'uso di beni gravati da uso civico, devono accertare la necessità di tale mutamento e chiedere il parere (obbligatorio ma non vincolante) delle amministrazioni interessate, ed il parere della Provincia. Anch'esso principio apprezzabile.
11. **Espropriazione** di beni d'uso civico. È possibile solo a cura dell'ente pubblico, previo accertamento di compatibilità urbanistica, assenza di possibilità alternative e valutazione d'impatto ambientale, ed acquisito il parere dell'amministrazione separata interessata (se costituita).

La legge ha sollevato vivaci critiche da parte dell'Associazione delle ASUC, soprattutto per il richiamo alla legge nazionale, che pare una cambiale in bianco, nonché per l'abbandono di antiche tradizioni, come l'estensione dell'elettorato passivo a tutti i maggiorenni e la limitazione dei poteri gestionali, impedendo assurdamente ogni erogazione ad iniziative frazionali, per il controllo preventivo posto alla sospensione del vincolo, e per la troppo facile apertura ad espropriazioni, senza che esista un organo terzo non giurisdizionale cui ricorrere. Infine ha preoccupato l'emanazione di norme regolamentari estremamente burocratizzate, costose ed ingestibili per i piccoli enti.

Va aggiunto comunque che a livello politico sono stati promessi interventi regolamentari e legislativi che tengano conto delle critiche esposte.

\*\*\*

Passiamo ad esaminare, in conclusione, le prospettive future degli Usi civici.

Vorrei, infatti, sottolineare la moderna funzione degli usi civici, che possono esser visti come strumento di valorizzazione della vita montana e della sua economia. È unanimemente ritenuto che l'esercizio dei diritti d'uso civico non ha più una mera valenza economica legata all'indigenza della popolazione, anche se si può documentare che, parallelamente alla riduzione dei diritti d'uso civico sulle nostre montagne, si è assistito ad un progressivo depauperamento socioeconomico delle nostre popolazioni.

È perciò importante sottolineare la funzione prioritaria che queste istituzioni hanno assunto, accanto a quella di ausilio allo sviluppo dell'economia locale, e cioè quella di **presidio a tutela dell'integrità della montagna**.

La montagna e la sua tutela, dopo la Legge 431 del 1985, (legge Galasso) non sono più considerate nei singoli elementi, ma confluiscono in un'unica valutazione che affianca alla tutela dell'alpinismo quella delle foreste, dei pascoli montani, della salubrità dell'aria, delle acque e del suolo, la tutela della flora e della fauna, la gestione edilizia e quella idrogeologica, in sostanza assomma una visione globale, sincretica della montagna e dell'ambiente.

Si sta modificando il rapporto tra la popolazione in generale e l'utilizzo ad ogni effetto della montagna, che sta diventando una palestra ludica per i cittadini, sottovalutando le esigenze dei veri montanari, e cioè di coloro che sui monti abitano.

Credo che il permanere degli antichi usi civici, anzi il loro potenziamento ed esercizio, sia una valida arma che consenta di fronteg-

giare o almeno di limitare tale pericolo, sia trattando la popolazione sulla montagna, sia creando quel sano attaccamento alla proprietà collettiva che è proprio solo di chi la utilizza direttamente.

Il cittadino che utilizza l'uso civico sente che la montagna è sua, non astrattamente, ma proprio materialmente, ed impara a rispettare la proprietà di tutti in quanto essa appartiene anche a lui: è una finalità etica del tutto affine a quella che costituisce la politica stessa della SAT.

Non va sottovalutata la funzione che le ASUC hanno assunto nella creazione e nella gestione dei sentieri alpini e la collaborazione che spesso hanno dato sia a favore dei nostri rifugi, sia nella riqualificazione di quell'immenso patrimonio costituito dalle vecchie malghe discese.

Si è già affermata, in questi ultimi decenni, una prospettiva nuova della funzione della montagna, che sta affermandosi ed ha già trovato nel sentire comune, ma anche nella legislazione e nella giurisprudenza, una nuova valutazione.

Sono numerosi i segnali di questa nuova mentalità, corrispondente ad una visione globale della montagna. In parlamento giacciono numerosi disegni di legge in materia d'uso civico, a dimostrare l'interesse che la materia richiede, proprio per l'importanza che assume a tutela della montagna, che afferma sempre più la sua importanza sia per colmare le sacche di sottosviluppo che contiene, sia per gli effetti che assume nei confronti di tutta la nazione.

Sono inoltre numerose le decisioni giurisprudenziali in materia, che si distaccano dall'interpretazione rigida delle norme le quali limitavano la funzione del diritto d'uso civico al godimento di beni.

Si fa invece sempre più evidente la concezione che mantenere gli usi civici è stabilire un rapporto tra l'uomo e l'ambiente, è creare le premesse perché la conservazione di que-

st'ultimo rientri nelle finalità dell'ente pubblico e nell'aspirazione della popolazione.

Basti citare per tutte la sentenza della Corte Costituzionale 2 febbraio 1995 n°46, la quale afferma che l'essenza del diritto d'uso civico va riposto, oltre che nell'interesse collettivo alla conservazione del patrimonio per servire le tradizionali attività di pascolo e di legnatico a favore delle popolazioni locali, “ nello specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di un'integrazione tra l'uomo e l'ambiente naturale.”

In conclusione auspico che la gestione della vigente legge sulle amministrazioni separate dei beni di uso civico segua criteri di efficienza e soprattutto si ispiri al principio della integrità della disciplina dell'ambiente montano, sia tenendo presente la nuova realtà sociale ed economica che caratterizza il mondo moderno, sia rivitalizzando l'istituto, nel tentativo di mantenere in vita le antiche tradizioni della collettività trentina, che, come in passato, possono svolgere una incisiva funzione a tutela della nostra montagna, riserva occulta di future potenzialità economiche e prezioso baluardo di difesa ecologica per le sottostanti pianure.

Credo che difendere gli usi civici sia difendere l'ambiente e particolarmente la montagna: che è un'importante fonte d'acqua, energia, ambiente, ricreazione e biodiversità. L'ecosistema montano costituisce una ricchezza enorme non solo per chi vi abita, ma per tutti, ed investe non solo i pascoli montani ed i boschi, ricchi di legname o di legna, ma tutto l'ambiente montano, la fauna, le acque, l'aria che respiriamo e le potenzialità ludiche e sportive della montagna.

In questo contesto sono coerenti le prese di posizione della SAT sui problemi delle li-

mitazioni di percorsi ai mountain bike e quelle sulla soppressione del Comitato consultivo previsto dalla Legge provinciale sulle strutture alpine. (L.P. 15 marzo 1993 n°8)

Per questo tutti e la SAT in particolare, dobbiamo adoperarci perché, a tutti i livelli, sia riconosciuto il significato e l'importanza di preservare i veri valori della montagna, aiutando ed agevolando coloro che vi abitano e, nonostante gli scarsi redditi e le modeste prospettive economiche, vogliono rimanere attaccati a questo ambiente così bello, attraente sano ed interessante, nel quale si ritrova tutto il patrimonio storico e tradizionale delle generazioni che ci hanno preceduto e che questo patrimonio ci hanno tramandato.

Mi sembra doveroso concludere con una nota di amarezza: in Parlamento le forze di maggioranza hanno presentata una proposta di legge che, mentre afferma la necessità che le modalità di gestione dei beni di proprietà collettiva debbano garantire la conservazione e lo sviluppo del patrimonio ambientale, di fatto autorizza il trasferimento ai Comuni o l'alienazione dei demani civici, agevola le espropriazioni e legittima le occupazioni abusive, addirittura ponendo un limite quinquennale, sia pur rinnovabile, al riconoscimento dei diritti di uso civico.

È una legge che ignora totalmente il concetto stesso di demanio civico e d'uso civico, e compromette fortemente il diritto al territorio ed all'ambiente che le nostre popolazioni hanno guadagnato e conservato nei secoli, e che solo a parole tutti riconoscono.

Speriamo che i nostri parlamentari si attivino per far rientrare questo disegno di legge, e che la Provincia stessa affianchi fattivamente tale azione.

Spero in ogni caso che contro tale assurda legge ci sia una vera sollevazione e che gli organi della nostra autonomia, se sarà approvata, la impugnino davanti alla Corte Costituzionale.



## Sommario

Il 109° Congresso della Società degli Alpinisti Tridentini a Dimaro  
*di Franco Giacomoni (Presidente SAT) e Lorenzo Comini (Presidente Sezione SAT Dimaro)*

Il mantenimento dei diritti di uso civico, condizione necessaria per accrescere gli spazi di autonomia e il numero delle comunità libere  
*di Pietro Nervi*

Usi Civici trentini: origini, storia e legislazione  
*di Delio Pace*

Illustrazione di Giorgio Conta

*Direttore responsabile:* Marco Benedetti

*Direzione Amministrazione:*

SAT - Via Mancì, 57 - 38100 Trento

*Abbonamenti:*

Annuo Euro 10,50

Un numero Euro 3,00

Rivista trimestrale registrata presso la Cancelleria del Tribunale Civile di Trento al n. 38 in data 14/05/1954.

Stampa: Tipolitografia TEMI - Trento - Spedizione in A.P. - art. 2

comma 20/c Legge 662/96 - Filiale di Trento - Italy - Tassa Riscossa -

Taxe perçue

