FEDERAZIONE REGIONALE DEL FRIULI VENEZIA GIULIA
PIAZZA XX SETTEMBRE, 2 – 33100 UDINE
TEL. 0432/508605 FAX 0432/507213
e-mail: aiccre@anci.fvg.it
www.aiccre.it
Associazione per il consiglio dei Comuni, delle Province e Regioni d'Europa



LA RISCOPERTA DEI DIRITTI TERRITORIALI NEL PROCESSO D'INTEGRAZIONE EUROPEA E NEGLI STATI MEMBRI

Le Comunità ed il Sistema delle Autonomie in un rinnovato gioco cooperativo, nello spirito europeo della sussidiarietà, possono concorrere alla definizione di uno sviluppo locale sostenibile attento alle esigenze delle generazioni future.

AngeloViscovich

Marano Lagunare, 10 dicembre 2010

LA RISCOPERTA DEI DIRITTI TERRITORIALI NEL PROCESSO D'INTEGRAZIONE EUROPEA E NEGLI STATI MEMBRI

Le Comunità ed il Sistema delle Autonomie in un rinnovato gioco cooperativo, nello spirito europeo della sussidiarietà, possono concorrere alla definizione di uno sviluppo locale sostenibile attento alle esigenze delle generazioni future.

AngeloViscovich

Il tema proposto in questo Convegno richiama argomenti che hanno conosciuto negli ultimo anni un vivace ritorno di interesse con seminari e convegni ad alto livello. Ricordo le iniziative più significative:

- **La commissione Rodotà**, nominata con il decreto del Ministro della Giustizia il 14 giugno del 2007, ha consegnato al Ministro, nel febbraio del 2008, uno schema di riforma delle norme del codice civile sui beni pubblici in cui viene inserita la **categoria dei beni comuni**, in pratica un nuovo regime per le proprietà collettive, sulla base della regola, accolta dalla nostra Costituzione, per cui la destinazione pubblica dei beni può essere assicurata a prescindere dalla loro appartenenza ad un ente pubblico. L'introduzione dei beni comuni realizza il principio di sussidiarietà, nella sua dimensione orizzontale, di cui all'articolo 118 , ultimo comma, della Costituzione Italiana.
- Il 13 Ottobre 2009, il **Consiglio regionale del Piemonte** ha approvato la presentazione della proposta di legge al Parlamento, ai sensi dell'articolo 121 della Costituzione Italiana, per **la modifica del Libro Terzo, Titolo I, del Capo II del Codice Civile, in cui si propone, tra l'altro l'introduzione della categoria dei beni comuni.**
- Al centro del dibattito della recente, 25 e 26 nov.2010, **XVI Riunione scientifica del Centro Studi istituito presso l'Università di Trento** è stato posto il tema: "le terre di collettivo godimento tra bene comune proprietà", sviluppato attraverso relazioni di base affidate ad autorevoli studiosi della materia per riflettere su alcuni profili della proprietà collettiva di capitale importanza per la sopravvivenza stessa della proprietà collettiva nel nostro paese.

Non è questa la sede per dirimere le complesse problematiche attinenti ai profili giuridici ed economici di queste istituzioni ma è pur sempre doveroso cercare di riflettere sull'esperienza fatta per cogliere indicazioni utili per un'azione mirata della salvaguardia delle proprietà collettive perché convinti della funzione innovativa che, almeno potenzialmente, possono svolgere nei contesti in cui viviamo e vivranno le future generazioni.

Il premio Nobel a Elsinor Ostrom per aver teorizzato le condizioni affinché una gestione comunitaria possa rimanere sostenibile nel lungo periodo rappresenta uno stimolo forte a continuare sulla strada della valorizzazione dei 6 milioni di ettari di terre "soggette ad uso civico", la cui maggiore concentrazione si ha in tre regioni: il Trentino, il Friuli Venezia Giulia e l'Umbria.

"Questi non sono abusi, non sono privilegi, non sono usurpazioni; è un altro modo di possedere, un'altra legislazione, un altro ordine sociale che inosservato discese da remotissimi secoli fino a noi…."

La frase è di Carlo Cattaneo. E' contenuta nella sua relazione sulle condizioni agrarie nell'Alta Valle del Ticino quando descrisse le molteplici forme di appropriazione collettiva che a metà '800 caratterizzavano quell'area. La ritengo di estrema attualità nel definire l'essenza delle problematiche odierne.

La legge del 1927, n. 1766, (ancor oggi in vigore in Friuli Venezia Giulia e, in parte, anche in altre regioni) provocò un livellamento delle proprietà collettive rispetto a quelli che erano definiti "usi civici" e reintrodusse l'amministrazione separata per le Frazioni dei Comuni.

Con la Costituzione repubblicana si realizzò il decentramento delle funzioni legislative e amministrative, prima al momento della nascita delle Regioni a Statuto speciale (vedi **la potestà legislativa primaria della Regione Friuli Venezia Giulia in materia di usi civici come previsto dall'articolo 4 dello Statuto di autonomia)** e poi con l'estensione alle regioni a statuto ordinario (legge 616/1977, art. 66, commi 5 e 6), mentre la vigilanza degli usi civici venne attribuita ai Comuni.

Ricordiamo la legge- quadro sulle aree protette (l.n.394/1991) che riconosce l'interesse nazionale alla conservazione degli usi civici e il nuovo Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (D. Lgs. n.157 del 2006, articolo 12, lettera h) che nelle aree di interesse paesaggistico da tutelare per legge include le "aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici".

L'istituzione del parco permette di avviare attività di tipo turistico ed agrituristico ma a condizione che la comunità ne sia il soggetto gestore (vedi proposta di legge Spacapan relativa all'istituzione del Parco del Carso, presentata il 28 luglio 2005).

Una prima riflessione: c'è **un vuoto nella nostra legislazione regionale.**

L'accentramento del potere statale finisce con la legge 142/90. Con la 142/90 Si pone fine alla presunzione di omogeneità del livello locale (art. 3), nasce l'idea che l'interesse pubblico abbia una dimensione territoriale variabile e si riconoscono al comune "tutte le funzioni amministrative che riguardino la popolazione e il territorio comunale in particolare nei settori dell'uso del territorio e dello sviluppo economico" (art. 9). Questo ribaltamento del baricentro del

sistema amministrativo culminerà nella REVISIONE COSTITUZIONALE DEL 2001, la novella del TITOLO V, con la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà verticale e orizzontale (articolo 118, ultimo comma).

Gli enti territoriali rappresentano così pienamente la propria comunità e ne coordinano lo sviluppo attraverso l'esercizio coerente della loro AUTONOMIA STATUTARIA E AMMINISTRATIVA.

L'affermazione del principio di sussidiarietà orizzontale smentisce la convinzione che non possa esserci una differenza tra ciò che rileva per la comunità dei cittadini e ciò che rileva per il potere pubblico e che da questo viene assunto come interesse pubblico. Nel giugno 1997 il testo prevedeva che: "le funzioni che non possono essere più adeguatamente svolte dall'autonomia dei privati sono ripartite tra le Comunità locali, organizzate in Comuni, Provincie, Regioni e Stato, in base al principio di sussidiarietà e di differenziazione"
"La titolarità delle funzioni spetta agli enti più vicini agli interessi dei cittadini…." "i comuni, le province, le regioni e lo Stato esercitano solo le attività che non possono essere svolte più efficacemente dall'iniziativa autonoma dei privati" la formulazione che verrà costituzionalizzata è molto diversa (articolo 118, ultimo comma).

L'analisi del principio di sussidiarietà ci permette di proporre una riflessione sullo Statuto Comunale per un suo eventuale aggiornamento in cui recepire le esigenze di cooperazione, negoziazione e composizione di interessi che sembrano privati ma che in ogni caso hanno una impatto immediato sul territorio.

Questo tipo di riflessione è espressamente richiesta dal legislatore regionale laddove, nella legge regionale 16 dicembre 2005, n.31 "Disposizioni concernenti l'allevamento di molluschi bivalvi nella laguna di Marano-Grado", all'articolo 2, comma 1, lettera a) e b), indica, tra gli ulteriori criteri di rilascio delle concessioni, l'armonizzazione delle azioni sul territorio, "componendo le conflittualità tra usi concorrenti" "nel rispetto degli usi civici di pesca".

Il pluralismo giuridico, espresso da comunità radicate nella storia e improntato alla ragionevolezza, è da salvaguardare perché esprime il **principio di sussidiarietà e differenziazione** principi posti a fondamento del sistema istituzionale europeo. Sono probabilmente questi i concetti utili a comprendere la tendenza in atto in Europa rispetto a questo problema.

Gli usi (diritti) civici esercitati sulle terre di demanio universale, di proprietà della comunità locale (comunità di villaggio o comunità di abitanti di una frazione o di un Comune) titolare non sono stati aboliti. In quanto tali vanno tutelati e valorizzati. Pensare a questi diritti come vincolo o comunque come ostacolo e/o impedimento ad un modello di sviluppo razionale snello e semplificato è non solo antistorico ma antieconomico. In ogni caso non è rispettoso della grande regola di una democrazia matura che suggerisce di realizzare l'interesse pubblico coinvolgendo sempre i privati e le comunità locali. La tendenza in atto in Europa rispetto a questo problema è particolarmente interessante sia sotto l'aspetto puramente giuridico che sotto l'aspetto del tipo di sviluppo economico e sociale prospettato.

Nelle aree montane del **Portogallo,** le proprietà collettive, dopo lunghi anni di assenza di diritto, hanno conosciuto una progressiva valorizzazione. L'attuale Costituzione riconosce, tutela e promuove i "*baldios*" (proprietà collettive), non inquadrati né fra i beni privati né fra quelli pubblici, ma inseriti in una particolare configurazione nell'ambito dell'ordinamento giuridico del Paese.

Confrontando la situazione francese, a struttura statuale unitaria, con la Germania, a struttura statuale federale, si nota che nel modello tedesco gli ordinamenti territoriali, anteriori all'unificazione legislativa dello Stato centrale, conservano un'efficacia non irrilevante.

Restano quindi in Germania in vigore ordinamenti territoriali distinti.

A proposito di proprietà collettive, in Germania è molto diffusa la **gesamthandseigentum,** una comunione di beni senza quota alla quale non sono applicabili, nemmeno in via sussidiaria, le modalità che disciplinano la comunione ordinaria, romana o per quote, ragion per cui gli abitanti contitolari non possono agire sulla divisione per avere la quota spettante.

Altre situazioni interessanti in Europa sono quella svizzera e quella spagnola.

Il sistema degli ordinamenti territoriali distinti – cantonale e consuetudinario - in Svizzera trova il più idoneo degli ambiti di applicazione.

I Comuni svizzeri sono le collettività pubbliche basilari. Esistono diversi tipi di comuni, i più rilevanti sono il comune Borghese e il Comune Politico. **Storicamente il primo tipo di Comune è quello Borghese, ovvero l'insieme delle persone originarie di un comunità e che, quale che sia il loro domicilio, amministrano i beni del Comune quali pascoli, boschi , vigneti, attrezzature sportive e turistiche. Si tratta di una Comunità con base personale e non territoriale. Questo è il fondamento storico della cittadinanza svizzera.**

Dopo la rivoluzione francese è apparso il Comune politico ossia l'insieme degli abitanti di un luogo, una collettività pubblica con base territoriale dotata del potere di fornire i servizi ai propri cittadini. Il Comune politico è presente in tutti i cantoni svizzeri. In alcuni cantoni esistono solo Comuni politici in altri ci sono fino a sei tipi diversi di Comuni: Comuni ecclesiastici, Comuni scolastici, Comuni di assistenza. Per quanto riguarda le proprietà collettive, particolarmente diffuse nel Ticinese e nei Cantoni di lingua tedesca, la legge riconosce il diritto alla loro autonoma gestione.

Di particolare interesse la situazione spagnola.

La ragione per cui sono sopravvissuti in parte della Spagna (Catalogna in particolare) ordinamenti territoriali distinti, a disciplina di materie civilistiche estese, risiede interamente nella storia.

In Spagna esiste "una variegata casistica delle proprietà collettive". Nella Costituzione del 1978 sono individuati i beni di proprietà privata (articolo 33), i beni riservati al settore pubblico (articolo 128.29) e i beni di dominio pubblico in generale, quelli comunali e quelli che integrano il Patrimonio Nazionale (articolo 132). Lo Stato può stabilire gli elementi basilari dei regimi giuridici delle proprietà forestali dello sfruttamento, dell'uso e delle servitù ma in base all'articolo 148.1.8° della Costituzione le competenze per l'effettiva amministrazione in materia di proprietà sono stabilite negli Statuti delle Comunità Autonome.

Nelle regioni rurali dell'interno esistono proprietà forestali private o "montes privados" appartenenti ad una società di proprietari senza nessuna partecipazione del Municipio.

Un'istituzione tipica della Galizia, che interessa un terzo della superficie totale delle foreste galleghe, sono i **terreni vicinali in uso comune**, nei quali la condizione di contitolare della proprietà è legata unicamente alla residenza o alla permanenza in un villaggio, in un paese. Si tratta di una comunità **in mano comune** in cui tutto è del gruppo. Questa tipologia di terreni è sopravvissuta anche in Asturia. L'idea base è quella di abitanti con *"casa aperta e fumo"* analoga alle Partecipanze emiliane. **Nella Legge de Montes del 2003 si può cogliere l'intenzione del legislatore di sottolineare il carattere privato pur configurando contemporaneamente la non commerciabilità di tali terreni. A difesa dei suoi specifici interessi la comunità proprietaria può agire in giudizio sia per via civile che amministrativa.**

Interessante, a questo punto analizzare il diritto europeo nel momento in cui si forma e constatare come questo si astenga dall'intervenire proprio sulla disciplina della proprietà immobiliare, settore in cui i contenuti tra i vari ordinamenti territoriali sono particolarmente eterogenei. Nell'art. 295 (ex 222) del **Trattato che istituisce la Comunità Europea** si legge che questo "Il presente trattato lascia del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri". L'*acquis* comunitario, in questo settore, è vuoto di contenuti.

La perdurante diversità fra le discipline degli Stati membri e il mancato avvio di un processo di armonizzazione sono stati imputati alla "assenza di una cultura giuridica uniforme"stante la convivenza delle due grandi famiglie giuridiche di common law nel Regno Unito e di civil law nel continente europeo.

In conclusione, la differenziazione fra gli ordinamenti territoriali si giustifica se trova fondamento nella storia e se non è in contraddizione con la ragionevolezza.

Il vasto mondo dei diritti territoriali, il loro recupero da parte delle comunità originarie non rappresentano quindi un ostacolo al processo di integrazione europea. Al contrario, le tradizioni giuridiche pluralistiche, gli ordinamenti territoriali distinti, possono fare affidamento sulla piena tutela garantita dai principi stabiliti nel Trattato sull'Unione Europea. Infatti, il quinto considerando del preambolo del Trattato sull'Unione Europea proclama: " Desiderando intensificare la solidarietà tra i loro popoli rispettandone la storia, la cultura e le tradizioni". Il principio di sussidiarietà e differenziazione sono pur sempre i capisaldi del sistema europeo, un sistema che spesso ci dà pensieri ma che in questo caso specifico potrebbe favorire le soluzioni più idonee all'interno dei singoli Stati membri e nella nostra Regione.

Tutto il territorio europeo, e non solo, è interessato da forme di godimento collettivo dei terreni che si fondano su antichi diritti e che sopravvivono nei modi e nei tempi più vari.

In questa sede interessa sicuramente sapere che in Spagna, ad esempio, in Andalusia la Provincia di Malaga e il Municipio di Archidona hanno attivato, protagoniste le comunità collettive che possiedono i tratturi della transumanza, denominate COLADAS, il programma europeo AGENDA 21. Un riconoscimento importante del ruolo svolto nella valorizzazione delle risorse territoriali può derivare anche dalla partecipazione alla progettualità europea, un mondo in cui l'AICCRE può dare un contributo notevole.