

I beni dell'“Allmende” in provincia di Bolzano tra i principi di grande riforma economico-sociale contenute nelle norme in materia di domini collettivi introdotte con la legge 20 novembre 2017, n. 168, e lo statuto speciale di autonomia della Regione Trentino Alto Adige – quesiti in merito alla compatibilità fra lo spirito contenuto nella nuova legge e la vigente normativa in Provincia di Bolzano

di HANSJÖRG SILBERNAGL

Innanzitutto mi sia permesso ringraziare gli organizzatori di questo convegno per avermi affidato lo studio e l'analisi di un problema diventato particolarmente rilevante con l'entrata in vigore della legge 20 novembre 2017, n. 168, concernente “Norme in materia di domini collettivi”, in riferimento a quanto contenuto nella normativa attualmente vigente nella Provincia autonoma di Bolzano. Stiamo parlando, in particolare, della legge provinciale 7 gennaio 1959, n. 2, e successive modifiche, contenente il “Riordinamento delle associazioni agrarie per l'esercizio dei diritti sulle terre comuni”, da un lato e della legge provinciale 23 novembre 1960, n. 15, concernente le “Amministrazioni separate dei beni di uso civico”, poi sostituita dalla legge provinciale 12 giugno 1980, n. 16, e successive modifiche. Quanto contenuto, in particolare, nella prima delle leggi provinciali appena citate, vale a dire la n. 2/1959, - sia permesso di anticipare fin d'ora questo assunto – appare in aperto contrasto con varie disposizioni contenute nella normativa nazionale ora vigente.

Ma procediamo con ordine partendo proprio dall'analisi della parola “Allmende”. Questo concetto è nato nell'Alto Medioevo dal tedesco antico, con il quale si faceva riferimento alla terra appartenente ad una comunità all'interno di un determinato territorio. Dal punto di vista giuridico l'“Allmende” è rappresentato da quella parte della proprietà comunale che non viene utilizzata immediatamente nell'interesse dell'intero comune per soddisfare i bisogni dello stesso, ma da un terreno che tutti gli abitanti del comune hanno il diritto di utilizzare. L'“Allmende” consiste nella maggior parte dei casi in beni immobili come strade, boschi, acque quali riserve antiincendio o terreno di pascolo sul quale ciascun avente diritto può - secondo una clausola concordata - portare a pascolo un determinato numero di animali.

Questo diritto di uso comune alle sue origini, dunque, comprendeva tutta una serie di diritti come quello dell'uso dell'acqua, del pascolo, della pesca, del legname e via dicendo. Nel corso del tempo, tuttavia, molti di questi diritti di uso comune venivano disciplinati da norme particolari dirette alla tutela dell'interesse comune più generale. Così l'esercizio dei diritti riferiti all'“Allmende” si è ridotto essenzialmente all'uso del bosco e del pascolo.

Venendo ora alle vicende italiane, a livello nazionale si perviene all'emanazione della legge n. 1766/1927 avente come scopo specifico quello di liquidare ogni forma di uso civico, ad eccezione dei diritti sull'uso del bosco e del pascolo come prevede l'articolo 11 che, distinguendo tra terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria e quelli convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente, conserva solamente queste ultime al fine di essere soggette ad uso civico.

Per quanto concerne la provincia autonoma di Bolzano, mi permetto di analizzare brevemente l'evoluzione storica della normativa venuta a formarsi dopo l'attribuzione delle competenze di emanare norme in materia di usi civici già con l'entrata in vigore dello Statuto speciale di autonomia della Regione Trentino-Alto Adige del 1948. Questa evoluzione ha come punto di riferimento da un lato l'ordinamento giuridico austriaco previgente al passaggio del territorio sudtirolese allo Stato italiano e dall'altro quanto contenuto nella succitata legge n. 1766/1927.

In particolare il regime normativo inerente gli usi civici sul territorio dell'Alto Adige e, più in generale, il sistema inerente i beni collettivi, ha dunque due punti principali di riferimento.

Come primo occorre menzionare quello che costituisce un retaggio del vecchio ordinamento giuridico austriaco ed è rappresentato dalle "Agrargemeinschaften", vale a dire e tradotto in italiano dalle associazioni agrarie. Infatti, con l'annessione del Sudtirolo all'Italia la normativa austriaca viene sostituita da quella italiana che soggiace ad una profonda riforma con l'entrata in vigore della legge n. 1766/1927 diretta alla sostanziale liquidazione dei beni collettivi.

Benché la competenza in materia sussista già dall'entrata in vigore della legge costituzionale del 1948 già menzionata, la Provincia autonoma di Bolzano legifera in materia solamente dopo dieci anni. Infatti solo con l'entrata in vigore della legge provinciale 7 gennaio 1959, n. 2, avente come oggetto appunto il "Riordinamento delle associazioni agrarie per l'esercizio dei diritti sulle terre comuni", termine nel quale rientrano le tipologie di interessenze, vicinie, comunità agrarie e via dicendo, si perviene ad una regolamentazione autonoma. Lo stesso vale per quanto concerne la disciplina che regola il funzionamento delle amministrazioni separate dei beni di uso civico. Si allude in particolare alla legge 23 novembre 1960, n. 15 avente per titolo "Amministrazioni separate dei beni frazionali di uso civico". Ambedue le categorie rientrano nella definizione più generale dei domini collettivi, che - in riferimento al territorio a cui appartiene anche l'Alto Adige - viene definito appunto come *Allmende*.

Con l'entrata in vigore della legge provinciale n. 2/1959 avviene, tuttavia, un travolgimento in merito alla natura giuridica di quei beni appartenenti alle storiche "Agrargemeinschaften". Le "Agrargemeinschaften" avevano carattere squisitamente collettivo nel senso di "Allmende" come istituto giuridico adottato dal regime giuridico austriaco. Il legislatore altoatesino del 1959 conferisce - come si legge già nell'articolo 1 della predetta legge provinciale n. 2/1959 - invece a questi beni collettivi natura privatistica definendo appunto "Le interessenze, vicinie e le altre comunità e associazioni agrarie, comunque denominate e costituite", come "comunioni private di interesse pubblico" che "sono regolate dalle disposizioni della presente legge", che al comma 2 stabilisce che "Per quanto non è disposto dalla presente Legge, trovano applicazione le disposizioni del codice civile." Sulla base di questa disposizione dunque questo ramo dell'"Allmende", costituito da terre di appartenenza collettiva, assume carattere privatistico perdendo quei caratteri di cui all'articolo 3, comma 3, della già citata legge n.168/2017 e rappresentati in particolare dall'inalienabilità, dall'indivisibilità, dall'iusucapibilità e dalla perpetua destinazione agro-silvo-pastorale.

Ciò comporta che beni collettivi caratterizzati da un esercizio dell'uso civico a numero chiuso, vale a dire terreni utilizzati da parte di aziende agricole specificatamente determinate in un contesto territoriale chiuso, passano in proprietà a comunioni private di interesse pubblico perdendo così la loro vera natura di "Allmende". Il legislatore, in altre parole, toglie dunque il carattere collettivo a beni aventi le caratteristiche sopra elencate.

Ma – come tutti sanno - i caratteri ai quali sono soggetti i beni di uso civico sono stati riconosciuti dalla giurisprudenza da tempo e la predetta legge n. 168/2017 appena citata non rappresenta altro che una codificazione da parte del legislatore di quanto assodato dalla giurisprudenza.

Prendendo, infatti, in esame le associazioni agrarie attualmente esistenti appare difficile definire, quale sia la differenza sostanziale tra queste ed una comunione di cui all'articolo 1100 e seguenti del codice civile che giustifichi l'aggiunta delle parole "di interesse pubblico". Ciò soprattutto se si prende in considerazione quanto si legge nel successivo articolo 16 della succitata legge provinciale n. 2/1959 che al comma 2 prevede che "l'assemblea dei partecipanti" possa "deliberare a maggioranza dei 2/3 dei compartecipi alla comunione l'alienazione di singoli appezzamenti della cosa comune e la divisione totale o parziale della medesima, sia per il solo godimento, sia per la proprietà stessa ... Ove non ostino interessi di carattere pubblico". Per determinare il significato di quando "non ostino interessi di carattere pubblico", quando la sussistenza di questo carattere è già di per sé intrinseca nel concetto di diritto di uso civico, appare superflua la ricerca di motivazioni di quanto contenuto di per sé nella definizione di uso civico. La lunga prassi ha dimostrato che sussiste solamente un'unica ragione che giustifichi lo svincolo del bene, vale a dire quando la superficie dell'appezzamento è talmente minima da poter escludere la lesione dell'esercizio del diritto di uso civico.

Sulla base dell'articolo 16 appena citato dunque la comunione può in qualsiasi momento deliberare di alienare o suddividere la cosa comune. La reale finalità che il legislatore voleva perseguire nel 1959 era evidentemente quella di liquidare le comunioni esistenti in un sistema privato considerato al tempo più razionale e questo ispirandosi anche al carattere liquidatore della legge nazionale n. 1766/1927 e dunque in contrasto con i principi contenuti nella Costituzione italiana ed ai quali proprio la legge n. 168/2017 fa specifico riferimento.

Questa era dunque la ragione che ha portato il legislatore provinciale del 1959 a "degradare" terreni soggetti ad uso civico ai sensi della legge n. 1766/1927 a "comunioni private di interesse pubblico".

Se ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della succitata legge n. 168/2017 - conviene ripeterlo - "Il regime giuridico di cui al comma 1", vale a dire quello dei "beni collettivi", "resta quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'iusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale", sorge il quesito in merito a che cosa un bene appartenente ad un'associazione agraria ai sensi dell'articolo 1 della succitata legge provinciale n. 2/1959 si differenzi - come già accennato in precedenza - da un bene appartenente ad una comunione ai sensi dell'articolo 1100 e seguenti del codice civile.

La critica appena esposta in merito all'istituto delle "comunioni private di interesse pubblico" di cui all'articolo 1 della legge provinciale n. 2/1959 non si ferma qui. Basta, infatti, passare al successivo articolo 17 sempre della legge n. 2/1959 contenente una disciplina alquanto particolare definita come "Ricostituzione di Comunioni". Ivi si stabilisce che "Per le terre, già di proprietà di interessenze, vicinie ed altre comunità e comunioni, assegnate con provvedimenti emanati in base alla legge 16 giugno 1927, n. 1766, a comuni o frazioni di comune, ogni ex partecipante o un suo avente diritto, può chiedere la ricostituzione della comunione e la restituzione delle terre alla medesima." L'applicazione di questa disposizione comportava una rimessa in pristino dello "*status quo ante*" di quelle proprietà collettive private assegnate a frazioni dopo lo scioglimento della promiscuità da parte del regio commissario. Siccome il Commissario in applicazione di quanto contenuto nella legge n. 1766/1927 aveva assegnato ai partecipanti alle varie comunioni a titolo di scioglimento della promiscuità e dunque quale indennizzo un appezzamento in esclusiva proprietà privata, il rimanente terreno assegnato alla comunità residente è divenuto bene di uso civico con tutte le caratteristiche di cui al già citato articolo 3, comma 3, della legge n. 168/2017. Come può un bene residuale risultante da tali operazioni di scioglimento e, quindi, di perpetua destinazione agro-silvo-pastorale essere assegnato poi nuovamente agli stessi soggetti il cui diritto di godimento è già stato affrancato ai sensi dell'articolo 5 e seguenti della legge n. 1766/1927 con l'assegnazione di una porzione di terreno determinata in base ad una ben precisa stima ???

In altre parole e considerando sempre la stessa questione da un altro punto di vista, con le disposizioni contenute nella legge n. 2/1959 viene attribuito all'amministrazione provinciale il potere di togliere ai terreni già dichiarati soggetti ad uso civico dal commissario la veste di bene collettivo per assegnarla ad un numero limitato di soggetti determinato dalle iscrizioni tavolari in sede di impianto del libro fondiario. Ai sensi di questa disposizione, dunque, i terreni dichiarati di uso civico dal commissario e soggetti, quindi, al regime giuridico dei beni di uso civico costituito dall'inalienabilità, dalla indivisibilità, dall'iusucapibilità e dalla perpetua destinazione agro-silvo-pastorale di cui all'articolo 3, comma 3, della citata legge n. 168/2017 vengono privati di fatto del vincolo di uso civico per essere invece assoggettati con apposita annotazione tavolare alle norme della legge provinciale n. 2/1959 e definiti, quindi, "comunioni private di interesse pubblico".

Per evidenziare le conseguenze dell'attuazione di quanto contenuto nella legge provinciale n. 2/1959 sia permesso di presentare qualche breve esempio. Da quanto risulta dalle evidenze tavolari, vale a dire dal Libro Fondiario che è un registro pubblico a carattere reale, la località "Luns" è proprietaria di determinati beni fin dall'atto d'impianto del Libro Fondiario in base al titolo dell'usucapione. Partendo da tale stato tavolare il commissario per gli usi civici accerta la natura dei beni quali beni di uso civico ai sensi della legge n. 1766/1927 e provvede alla relativa annotazione tavolare nell'anno 1934. Nonostante ciò, nel 1996, la Commissione provinciale per i masi chiusi assoggetta tali beni alle norme della succitata legge provinciale n. 2/1959. In fase di meccanizzazione

del Libro Fondiario l'annotazione commissariale ivi contenuta e cronologicamente precedente ordinata dal appunto dal commissario agli usi civici viene omessa. Così ad oggi se un interessato consulta la partita tavolare 34/II C.C. Teodone, viene a sapere che questa partita tavolare è in comproprietà di 11 proprietari pro tempore di masi chiusi con la quota di un undicesimo ciascuno. Nel foglio degli aggravi è annotato che il corpo tavolare è soggetto alle norme della legge provinciale n. 2/1959. Ciò significa che il diritto di proprietà della località Luns in P.T. 34/II – e quindi dei suoi abitanti- è stato sostituito dal diritto di comproprietà a favore degli undici masi chiusi. Da un sistema aperto ed in grado di recepire esigenze e trasformazioni nuove si è così passati ad un *numerus clausus* e la conseguente esclusione dei rimanenti *cives* della località di Luns dal godimento dei beni comuni.

Altre trasformazioni di tal genere sono state fermate in tempo. Come esempio ben noto sia consentito menzionare quanto avvenuto nella frazione di Tarres nel comune di Laces. Circa 20 anni fa sei proprietari di aziende agricole della frazione di Tarres, comune di Laces, presentano alla commissione provinciale per i masi chiusi domanda di assumere nell'elenco ufficiale delle associazioni agrarie (art. 3 della legge provinciale n. 2/59) un determinato corpo tavolare la cui proprietà è intestata fin dal 1783 allo storico comune di Tarres ora facente parte del comune amministrativo di Laces in forma di frazione. Ci sono voluti 11 anni di contenzioso affinché venisse riconosciuto con sentenza lo stato originario costituito dai beni di uso civico appartenenti alla comunità residente nella frazione di Tarres.

A fianco della normativa concernente il riordinamento delle associazioni agrarie del 1959, della quale si è fino ad ora parlato, il Consiglio provinciale di Bolzano approva pochi mesi dopo l'entrata in vigore della succitata legge provinciale n. 2/1959 un secondo testo normativo sempre nell'ambito dei beni collettivi. Si allude in particolare alla legge provinciale 23 novembre 1960, n. 15, concernente le "Amministrazioni separate dei beni frazionali d' uso civico". Questa prevedeva che i beni di uso civico fossero amministrati da un comitato di tre o cinque membri eletti dalla maggioranza dei capi famiglia aventi diritto all'uso civico, ovvero, in caso di insufficiente partecipazione a tale consultazione, dall'amministrazione comunale. Solamente con la sostituzione di questa legge con la legge provinciale 12 giugno 1980, n. 16, concernente la "Amministrazione dei beni di uso civico", l'elettorato attivo e passivo spetta a tutti i cittadini residenti nella frazione iscritti nelle liste elettorali per le elezioni del consiglio comunale.

Di particolare importanza appare l'articolo 3 di questa legge che precisa che i cittadini residenti hanno diritto di uso civico solamente passati almeno quattro anni di residenza nella relativa frazione e siano iscritti nelle liste elettorali del comune. L'impiego dei redditi dei beni di uso civico deve essere sempre collegato con la gestione della frazione. Del resto l'amministrazione dei beni prevista non contiene disposizioni di particolare rilevanza differente dai criteri generali degli enti territoriale particolari. Degna di rilievo appare solamente la disciplina contenuta nel comma 2 dell'articolo 1 della citata legge provinciale n. 16/1980 ai sensi della quale "le amministrazioni dei beni di uso civico di cui alla presente legge sono dotate di autonomia amministrativa, compresa quella contabile e finanziaria. Comunque la legge provinciale n. 16/1980 appare in linea sia con gli storici principi dell'"Allmende" che con quanto contenuto nella legge 17 aprile 1957, n. 278, concernente la "Costituzione dei Comitati per l'amministrazione separata dei beni civici frazionali", che all'articolo 1 dispone che "All'amministrazione separata dei beni di proprietà collettiva della generalità dei cittadini abitanti nel territorio frazionale provvede un Comitato di cinque membri eletti, nel proprio seno, dalla generalità dei cittadini residenti nella frazione ed iscritti nelle liste elettorali".

L'entrata in vigore della legge n. 168/2017 che secondo l'attuale prevalente dottrina rappresenta norma fondamentale delle riforme economico-sociali della Repubblica, conferma e ribadisce i principi fondamentali dei beni collettivi: l'inalienabilità, l'indivisibilità, l'iusucapibilità e la perpetua destinazione agro-silvo-pastorale. Questi valgono anche per i beni collettivi esistenti sul territorio provinciale e la ragione è ovvia.

Si pone a questo punto un grande dubbio sulla legittimità costituzionale della legge provinciale 7 gennaio 1959, n. 2, poiché contiene diverse disposizioni in aperta violazione dei principi contenuti nella legge n. 168/2017 come si è cercato di evidenziare con la presente relazione.