UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TERAMO

Dipartimento di Scienze Giuridiche nella Società e nella Storia

Giornata di studio

L'ABRUZZO, TERRA DI USI CIVICI
STORIA, PROBLEMI, PROSPETTIVE

ore 9 – Saluti introduttivi
Maurizio Brucchi *Sindaco di Teramo*
Floriana Cursi *Preside Facoltà di Giurisprudenza*
Luca Loschiavo *Università di Teramo*
Mario Di Pardo *Presidente Fed. Dott. Agronomi e Dott. Forestali Abruzzo*

Con il contributo di:

Provincia di Teramo

Federazione degli Ordini dei Dottori Agronomi e Dottori Forestali dell'Abruzzo

Vincenzo Falasca *Provincia di Teramo. Assessore Urbanistica, Protezione Civile*
L'uso civico: limite o risorsa per il territorio?

Ugo Petronio *Sapienza Università di Roma*
Gli usi civici fra storia del diritto e dogmatica giuridica

Federico Roggero *Università di Teramo*
Usi civici e demani sui monti della provincia di Teramo nel sec. XIX

ore 11– Coffee Break

Antonio Perinelli *Commissario aggiunto agli usi civici per l'Abruzzo*
Il processo davanti al giudice degli usi civici e i poteri di iniziativa d'ufficio

Mario Di Marco *Regione Abruzzo. Direzione Agricoltura, Foreste e Sviluppo Rurale*
Competenze delle Regioni e stato delle verifiche demaniali compiute in Abruzzo

Interventi programmati

ore 13,30 – Pranzo di lavoro

Segreteria organizzativa:
Dipartimento di Scienze Giuridiche nella Società e nella Storia
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TERAMO
Campus di Coste Sant'Agostino
64100 – TERAMO
tel. 0861266388– 3478903876
e-mail: froggero@unite.it

GIOVEDI' 11 NOVEMBRE 2010
Sala delle Lauree della Facoltà di Giurisprudenza

USI CIVICI E DEMANI SUI MONTI DELLA PROVINCIA DI TERAMO (SEC. XIX)

FEDERICO ROGGERO – UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI TERAMO

1. Introduzione

Vorrei dar conto dei primi risultati di una ricerca condotta nell'Archivio di Stato di Teramo tesa a ricostruire la storia della divisione dei demani cominciata nel decennio dell'occupazione napoleonica del Regno di Napoli e proseguita per tutto il sec. XIX. Sull'eversione della feudalità e la divisione dei demani in provincia di Teramo esiste, che io sappia, solo uno studio di una compianta archivista teramana, Donatella Striglioni ne' Tori, pubblicato negli atti di un convegno del 2007 dedicato alla nascita del Comune nell'Italia meridionale. Si tratta di un'indagine pregevole, che dà conto delle operazioni compiute e dei provvedimenti definitivi emessi. Vi sono poi le relazioni storico giuridiche e le verifiche demaniali prodotte in esecuzione della legge del 1927, che sono conservate nell'archivio del Commissariato Usi civici dell'Aquila, e che sono uno strumento fondamentale per avere contezza dell'esistenza dei demani e della loro ubicazione.

Il taglio del mio lavoro è stato – e non poteva essere altrimenti – quello dello storico del diritto: ho cercato, nelle carte dell'Archivio, più del dato quantitativo – demani accertati, ordinanze emesse, accantonamenti e quotizzazioni compiute, ecc. – informazioni, insieme, sulla natura giuridica dei diritti civici e sulle modalità di applicazione delle leggi del Decennio; soprattutto, ho tentato di leggere alla luce della prassi gli istituti che emergono dalla legislazione napoleonica e, viceversa, di verificare l'aderenza di quest'ultima alla reale situazione dei fondi dell'Italia meridionale.

2. Obiettivi delle leggi eversive: eliminare la "mancanza di proprietà" (Giuseppe Maria Galanti)

Per descrivere questa situazione utilizzerò le parole di Giuseppe Maria Galanti consacrate nel *Diario* di un viaggio compiuto, per ordine del re, nelle province nel 1791. Passato il confine del Tronto di ritorno dalle Marche, egli ne rilevava il diverso regime della proprietà fondiaria rispetto all'Abruzzo: qui non ci sono, o quasi, demani, a differenza dell'Abruzzo, e lo sfruttamento avviene, normalmente, mediante contratti di società fra proprietario e contadino:

> Quasi tutta la Marca non conosce demanj e poderi soggetti a servitù. Li poderi o sono de' contadini che vivono in essi, o sono de' particolari... Come si tragittò il Tronto le terre del Regno ci fecero una sensazione disgustosa, per l'opposizione in cui sono con quelle dello Stato Pontificio. Questa sensazione ha continuato da per tutto. Tutti gli angoli della Marca mostrano di avere un padrone tutto inteso a migliorarlo: tutti gli angoli dell'Abruzzo mostrano un paese senza padrone alcuno.

Agli occhi del Galanti la situazione era particolarmente critica proprio nelle università abruzzesi site in zone montane:

> Tre quarti delle montagne di Abruzzo sono demani de' comuni. Ogni cittadino può dissodarne il terreno pagando al comune una prestazione, né alcuno può turbarlo nel suo possesso. Questo abuso fa cadere tutto giorno sotto il ferro sterminatore de' contadini la maggior parte de' boschi e delle macchie [...] La mancanza di proprietà aiuta questi disordini.

Questa "mancanza di proprietà", con tutta la sua carica negativa, enfatizzata dalla visione ideologica di quel tempo che mirava a liberare i fondi da tutte le promiscuità nel godimento, è il motivo che sta dietro la legislazione napoleonica del Decennio riguardante i demani.

3. (segue): circolari degli Intendenti ("mancanza di proprietà esclusiva")

E la ritroviamo infatti come bersaglio polemico degli Intendenti della Provincia di Teramo nelle circolari che vennero emanate per l'applicazione della legislazione eversiva. Prenderò le mosse da una circolare dell'Intendente Colonna di Leca del 9 febbraio 1809, pubblicata negli *Atti dell'Intendenza di Teramo* e indirizzata ai sindaci della provincia, che in parte riprende una importante circolare del Ministro dell'interno del 29 agosto 1807. Si tratta di una circolare esplicativa della legislazione in tema di accertamento e divisione dei demani d'uso civico.

L'Intendente muove dalla nota definizione di "demanio" fornita dall'art. 1 del r.d. 8 giugno 1807, secondo la quale per "demani" o "terreni demaniali" debbono intendendersi "tutti i territorii aperti, culti o inculti, qualunque ne sia il proprietario, su i quali abbiano luogo gli usi civici o le promiscuità".

Per l'Intendente il punto centrale di questa definizione è l'apertura del fondo agli usi di tutti i cittadini e l'impossibilità per il proprietario di "escludere" altri dal godimento. Dice infatti l'Intendente che

> il primo requisito, perché un territorio sia demaniale, è quello che l'uso del medesimo sia comune a' cittadini, e la proprietà non sia *esclusivamente* di alcuno.

L'Intendente sa bene che i demani un proprietario ce l'hanno, perché lo dice la definizione stessa: "qualunque ne sia il proprietario". Tuttavia, la compresenza sul fondo dei diritti d'uso dei cittadini comporta che il proprietario non possa escludere altri dal godimento. Leggiamolo nelle parole stesse dell'Intendente:

> Si dice nella definizione *qualunque ne sia il proprietario*. Ciò non è contrario a quanto si è detto innanzi, perché i demanii possono appartenere in generale ad un proprietario, ed i cittadini del luogo avere il dritto di usarne, pagando una qualunque prestazione, e restando il dritto al compadrone di usarne insieme o di locarne l'uso. Questo non altera la natura di demanio, perché l'uso è destintamente di tutti, e niuno può avervi una *proprietà esclusiva*.

In altri termini, il tratto saliente della demanialità è la compresenza sul fondo di un diritto di proprietà e di diritti di uso, senza che il primo possa prevalere affermandosi nella sua caratteristica peculiare, quella dell'esclusività nel godimento: il proprietario del demanio – un ex barone, una chiesa, o ancora il comune stesso – non può cioè escludere la collettività titolare dal godimento del fondo. Egli stesso, quanto alla facoltà di godimento, vanta un potere pari a quello degli utenti del diritto civico, che può esercitare direttamente o cedere in locazione.

Agli occhi dell'Intendente, la situazione dei demani così come descritta equivale a sostanziale assenza di un diritto di proprietà vero e proprio sui fondi, perché quest'ultimo – secondo la visione illuministica che, come tutti sanno, aveva trovato consacrazione nell'art. 544 del Codice Civile di Napoleone del 1804 – si caratterizza proprio per il potere, accordato al proprietario, di escludere terzi dal godimento del fondo.

La legislazione eversiva puntava dunque, e così venne interpretata dai tecnici che furono chiamati ad applicarla, alla eliminazione delle forme di promiscuità di godimento che caratterizzavano i demani e alla creazione di un modello di proprietà *esclusiva*.

4. (segue): liberazione anche dal compascolo

Da siffatta commistione nel godimento andavano però liberati non soltanto i fondi gravati dagli usi civici, e cioè i demani, ma anche quelli che da tali usi non erano gravati e che si dicevano, secondo i casi e la terminologia del tempo, patrimoniali – se appartenenti alle università – burgensatici – se appartenenti agli ex baroni – o allodiali – se appartenenti a privati.

Anche in questi casi, infatti, il godimento da parte del proprietario del fondo era limitato da diritti di pascolo che, secondo una consuetudine in vigore in tutto il Regno di Napoli, si esercitavano sulle "seconde erbe" ritraibili dai fondi, cioè dopo effettuata la raccolta dei frutti principali del fondo stesso: è quello che le fonti menzionano come "compascolo", o più spesso "compascuo", e che

un'altra circolare dell'Intendente di Teramo, Turgis, del 15 maggio 1811 (anch'essa pubblicata negli *Atti della Provincia di Teramo*) definisce come

> *una specie di comunione*, e se servitù si voglia pur chiamare è della natura di quelle che diconsi reciproche, ed a questo riducesi quello che chiamasi diritto civico: non avendo altro titolo che l'uso, viene regolato dalle consuetudini locali. Il compascuo si può esercitare su le second'erbe, e non mai su le masse, e su qualunque seminato, né sopra il fieno de' prati, o dell'erba che forma il principale prodotto del fondo.

I fondi soggetti al compascolo, dice l'Intendente Colonna di Leca nella già menzionata circolare del 9 febbraio 1809

> non essendo demanii per la sola ragione di essere esposti a detti usi comunali, ma essendo proprietà libere di coloro, cui appartengono, sono di natura diversa affatto dalle terre demaniali;

sono cioè, tali fondi, vere e proprie "proprietà libere di coloro, cui appartengono", pur sempre però soggette al diritto sulle seconde erbe o, come si usava dire, al pascolo *sectis segetibus*.

5. (segue): in particolare: il caso di Macchia da Borea (sulla differenza fra usi civici e compascolo)

Un caso tratto dagli *Atti demaniali* conservati nell'Archivio di Stato di Teramo, riguardante Macchia da Borea, frazione di Valle Castellana, servirà ad illustrare bene la differenza fra usi civici e compascuo.

Il tenimento di Macchia, comprendente Macchia da Sole e Macchia da Borea, è interessato da una vertenza insorta intorno al 1869 fra alcuni naturali e tale Carlo Serafini, accusato di chiudere arbitrariamente i fondi che occupava e che i naturali affermavano avere natura demaniale universale.

I fondi in questione risultavano, in effetti, catastalmente intestati al comune di Macchia – riunito a Valle Castellana nel 1806 – ed erano stati occupati abusivamente da alcuni particolari, che li avevano poi venduti al Serafini, ma erano beni patrimoniali del Comune, cioè non soggetti agli usi civici – non dunque demani – come era stato accertato da due decisioni precedenti della Intendenza di Teramo, rispettivamente del 1815 e del 1832, che avevano risolto una questione di fida per il compascolo sugli stessi.

I Serafini avevano perciò esercitato la facoltà di chiudere i fondi per liberarli dal compascuo, come consentito già dalla normativa napoleonica e dal Codice delle Due Sicilie, e poi dal Codice Civile del 1865. Contro l'esercizio di questa facoltà da parte dei Serafini erano insorti, presso il Tribunale civile, competente in materia di compascolo, alcuni naturali di Macchia da Borea; la loro domanda era stata però respinta proprio perché il diritto di chiudere il fondo di natura allodiale era pacificamente attribuito al proprietario dalla normativa in vigore.

Ancora in pendenza del giudizio civile, gli stessi naturali di Macchia da Borea, prevedendo l'esito negativo di esso, avevano fatto ricorso, come *extrema ratio*, anche alla Prefettura, accampando, in quest'ultima sede, l'esistenza di usi civici e perciò la natura demaniale dei fondi in questione, che ne avrebbe impedito la chiusura.

Il Prefetto intimò ai naturali di Macchia di dare prova della qualità demaniale dei suoli, dimostrando l'esistenza degli usi civici su di essi mediante testimoni. Dalle dichiarazioni rese da costoro, tuttavia, "non altro risulta" – così si legge negli scritti difensivi del Comune – "che la esistenza della comunione di pascolo, preveduta e regolata dagli articoli 569 e 570 del Codice Civile delle Due Sicilie, e 681 e 682 del Codice Civile vigente"; in realtà – sottolineava la difesa del Comune – i naturali di Macchia smaniano d'invertire un compascolo in uso civico.

La prova testimoniale non attestò, in effetti, l'esistenza dei diritti civici ed il Prefetto rigettò il ricorso dei naturali di Macchia da Borea.

6. Alcune considerazioni

La vicenda appena narrata consente, a mio modo di vedere, alcune deduzioni.

Innanzitutto, va ribadito che non esiste, nell'assetto della proprietà fondiaria che l'Ottocento eredita dall'Antico Regime, una forma di proprietà del tutto immune da promiscuità nel godimento: i fondi sono infatti o soggetti agli usi civici, e allora si dicono demani, o al compascuo, e sono fondi privati. Questa promiscuità comporta che il fondo debba rimanere aperto per permettere l'ingresso a uomini ed animali; il fatto dunque che i fondi sui quali si esercitano gli usi civici, i demani, siano "aperti", come dice l'art. 1 del decr. 8 giugno 1807, è una conseguenza della loro soggezione agli usi; analogamente, aperti dovevano restare i fondi allodiali dei particolari, patrimoniali dei Comuni e burgensatici degli ex baroni per permettere l'esercizio del compascolo.

La legislazione del Decennio puntò ad eliminare tutte queste forme di promiscuità e alla chiusura dei fondi, realizzando così la tanto agognata esclusività nel godimento. Ma operò con modalità differenti, determinate per l'appunto dalla sostanziale differenza fra diritti civici e compascolo. Quest'ultimo infatti "non avendo altro titolo che l'uso" – come si legge nella menzionata circolare dell'Intendente di Teramo, del 15 maggio 1811 – e cioè la consuetudine come fatto normativo che lo configurava come un'obbligazione posta di diritto a carico del proprietario del fondo, poteva essere eliminato attraverso una disposizione normativa che lo dichiarasse abolito, come avvenne con gli artt. 47 del decr. 3 dicembre 1808 e con le disposizioni successive. Gli usi civici, invece, si fondavano su di un titolo di acquisto, normalmente originario ma talvolta anche derivativo, in capo ad una comunità ed erano veri e propri diritti reali, che perciò potevano essere eliminati solo compensando la comunità titolare.

Un'altra constatazione scaturisce poi dal caso di Macchia da Borea appena visto: sono gli usi civici a determinare la qualità demaniale di un fondo; sono cioè gli usi a fare il demanio, non viceversa (si potrebbe dire: *ubi usus, ibi demania*). Al contrario, se manca la prova degli usi civici, il fondo si

considera patrimoniale; la patrimonialità, in altri termini, è categoria generale e residuale, in assenza di prova specifica della demanialità, e cioè della esistenza degli usi, i quali vanno provati nel loro titolo costitutivo e nel loro specifico contenuto. Senza tale prova, il fondo si considera patrimoniale.

Nelle ricerche che ho svolto relative alla montagna teramana non ho riscontrato praticamente mai il ricorso a meccanismi presuntivi della demanialità civica. La famosa massima *ubi feuda, ibi demania*, per esempio, venne applicata in un solo caso, per Poggio Umbricchio, oggi in Comune di Crognaleto, dove comunque gli usi sulle terre dell'ex barone Castiglione erano stati accuratamente accertati in precedenza attraverso le prove testimoniali. E si tenga presente che tutti i comuni della montagna teramana hanno avuto un feudatario, dagli Acquaviva di Atri (è il caso di Valle Castellana e della Montagna di Roseto), agli Alarcon-Mendoza (è il caso di Isola, Castelli, ma anche di Pietracamela, Intermesoli, Fano Adriano), ai Farnese (è il caso di Bacucco), al Vescovo di Teramo (feudatario di Rocca Santa Maria).

Ciò non significa peraltro che non si riconoscesse, in certi fondi, una naturale "vocazione" alla demanialità per la tipologia di utilità che essi potevano offrire. Questa vocazione "naturale" poteva costituire un elemento ulteriore di convincimento in favore dell'esistenza degli usi civici, ma non poteva sostituirsi ad accertamenti diretti e rigorosi.

E' il caso di Castelli, dove viene invocata una "naturale" demanialità d'uso civico discendente dalle caratteristiche fisiche del territorio di proprietà del Comune. Siamo nel 1852, e il contesto è l'opposizione alla quotizzazione di terre da tempo riconosciute per demaniali, in quanto l'esistenza degli usi era stata precisamente accertata mediante prove. Qui l'Intendente, ricordati per l'appunto gli accertamenti già compiuti, aggiunge nella sua ordinanza:

queste deduzioni hanno pure appoggio nella natura delle terre, che per la maggior parte erano inculte con querce e fratte [...] Terreni appartenenti ad una università, aperti, inculti con querce e

fratte, debbono ritenersi per demaniali, perché naturalmente soggetti agli usi civici. E' affatto inconcepibile come sopra queste terre i cittadini non avessero dovuto pascere e legnare!

Non si tratta, lo ripeto, di presunzione della demanialità, bensì di constatazione della natura dei fondi, che li renedeva idonei ad essere sfruttati dalle comunità per gli usi civici; era infatti normale che le comunità acquistassero gli usi sui fondi comunali incolti e boschivi, che proprio per questa ragione restavano aperti.

Che sia arbitrario presumere in generale la demanialità civica dei fondi che ancora oggi appaiono intestati ai Comuni lo prova il confronto fra la documentazione degli atti demaniali della prima metà dell'Ottocento e i coevi catasti napoleonici: le ville, ad esempio, che componevano l'antica università della Montagna di Roseto, successivamente suddivisa nei comuni di Cortino e Crognaleto, risultano titolari ciascuna, secondo il catasto, di un compendio fondiario di gran lunga più esteso dei demani che, per ciascuna di esse, vennero accertati.

7. *Uti civis*: gli usi come diritti *esclusivi* dei cittadini dell'*universitas*

Passando poi alla titolarità ed al contenuto dei diritti, vorrei citare il caso di Senarica, oggi frazione del Comune di Crognaleto. Luigi Ercole, autore di un importante *Dizionario topografico della provincia di Teramo*, pubblicato nel 1804, dice che Senarica era una terra "baronessa della propria università", cioè un feudo intestato ad un gruppo di famiglie stanziate su un territorio e costituite in *universitas*. Tale università si era anche data il titolo di "repubblica", in seno alla quale si eleggevano un governatore ed un camerlengo, portante quest'ultimo il titolo di "doge". L'origine della leggendaria "Repubblica di Senarica", secondo uno studio dedicato al tema da Niccola Castagna nel 1884, starebbe in una concessione fatta da Giovanna I d'Angiò alla metà del sec. XIV; egli congetturò che il titolo di Doge portato dal camerlengo fosse usato ad imitazione della Serenissima, con la quale Senarica avrebbe stretto un trattato di alleanza impegnandosi al versamento di un tributo e all'invio di due militi in caso di guerra.

Il titolo di "repubblica" era però abusivo, come già aveva dimostrato, precedentemente, Niccola Palma – ancora oggi il maggior storico del territorio della provincia di Teramo: Senarica era nient'altro che un feudo, detto anche "di Poggio Ramonte", concesso *iure Langobardorum* ad un gruppo di famiglie, che però ad un certo punto si autoproclamarono repubblica.

E in effetti il Ricevitore generale della Provincia di Teramo, il 26 dicembre 1810 attestava che l'università di Senarica era iscritta come debitrice di adoa

> per il feudo di Poggio Ramonte, seu Senarica in annui ducati due [...] E questa non era caricata in veruna altra somma per pesi fiscali in corrispondenza del numero de' fuochi, che formava quella popolazione, come lo erano le altre università tutte della Provincia; cosicché fino all'abolizione delle tasse fiscali ha pagato soltanto dett'annui ducati due come posseditrice dell'indicato feudo di Poggio Ramonte, seu Senarica.

Senarica non era cioè *universitas* in senso proprio, bensì un agglomerato di famiglie titolari di un feudo. Su questo fece leva il Marchese Castiglione, possessore, qui come a Poggio Umbricchio, di vasti compendi fondiari ed interessato a contestarne la natura di demani d'uso civico per sottrarli alla divisione imposta dalle leggi. In una memoria presentata a Giuseppe de Thomasis si legge la seguente, pittoresca, descrizione di Senarica:

> [Senarica] non è stata mai una università legitimamente costituita, e riconosciuta dal Governo per tale, ma semplicemente per un feudo i di cui baroni erano gli abitatori stessi di detta università, cosicché essi medesimi erano i baroni di se stessi, ed i vassalli de loro medesimi, tantovero che fra essi si eliggevano un capo amministratore di detto ex feudo anche coll'ampolloso titolo di Doge; poiché si riputavano, come dicevano essere Repubblica, e si eliggevano il proprio Governatore per l'amministrazione della giustizia, né erano fuochi numerati fra le altre università della provincia, né andavano in tassa per essi, ma solamente per tassa di adoa per detto ex feudo [...] Dunque le controvertite quistioni, e

> che tuttavia sussistono, e si riproducono dinnanzi a V.E. non solo non sono fra la propria università, ed il suo ex barone, ma neppure fra un ex barone, ed una università estranea sua confinante; ma semplicemente fra due ex baroni limitrofi quali appunto sono quei dell'ex feudo di Ramonte, o sia Senarica, con quello dell'ex feudo di Codara, e Campiglione che è l'esponente.

Questa vicenda fa palese un dato fondamentale a proposito della titolarità degli usi civici: essa non può stare in capo ad una collettività indifferenziata stanziata su di un territorio, quale era l'agglomerato di famiglie che formava Senarica, ma solo in capo ad una collettività che sia costituita in *universitas*.

Non solo: la difesa del Marchese Castiglione ci dice che l'università, per essere tale, dev'essere "legittimamente costituita e riconosciuta dal governo", che accorderà tale riconoscimento a fini fiscali, cioè ai fini della numerazione dei fuochi tra sui quali calcolare le imposte dirette. L'*universitas* in altre parole, già durante l'Antico Regime – potrei citare sul punto Rocco Pecori, un autore importante del Settecento, ma il poco tempo a disposizione me lo impedisce – è un agglomerato che sorge spontaneamente, ma che nel regno meridionale riceve poi un riconoscimento, che è una vera e propria entificazione, da parte del governo regio; il quale la opera, come accennato, per fini fiscali, numerando i fuochi presenti nell'*universitas* e, partitamente, in ciascuna delle sue frazioni o ville.

Già nell'Antico Regime, perciò, l'*universitas* è un soggetto di diritti (un "corpo" civile e politico, dice Rocco Pecori, il che fa pensare ad un ente-persona giuridica) costituito dal governo centrale; e la sua nascita è inscindibile dalla attribuzione di un ambito territoriale amministrativo, sul quale all'ente-università è affidato, dallo stesso governo centrale, un controllo fiscale.

Questa entificazione "dall'alto", che differenzia radicalmente le università dell'Italia meridionale dai comuni dell'Italia centro-settentrionale, e che si riflette nella indefettibilità del tributo diretto, la

cui imposizione è riservata al Viceré anche in caso di città infeudate, non è però incompatibile con la formazione di un corpo di consuetudini locali e di privilegi in vigore nell'ambito territoriale soggetto amministrativamente all'*universitas*.

Proprio il dato territoriale ed amministrativo è, a mio giudizio, quello fondamentale per comprendere l'esatta natura degli usi civici: essi concorrono – lo mostrano le fonti a più riprese – a definire il quadro dei doveri (fiscali, anzitutto) e dei diritti (politici, economici, ecc.) di cui gode ciascun soggetto che abbia acquistato – per nascita, per privilegio, per lunga permanenza abitativa – la cittadinanza nell'università; un insieme di diritti e doveri che conforma lo *status* del cittadino, e che si acquista o si perde con l'acquisto o la perdita della cittadinanza.

In altri termini, gli usi civici sono parte del diritto particolare dell'*universitas*, del suo diritto "statutario" inteso in senso ampio; come tali, essi debbono essere intesi come *diritti esclusivi* dei cittadini (di ciascun cittadino), come privilegi ad essi soltanto riservati, che pongono il cittadino in una condizione di particolare favore rispetto al diritto comune, rispetto cioè ai forestieri. Gli usi civici non si differenziano da altri diritti di cui gode il *civis* in ambiti diversi, come quello di avere una pandetta fissa per le spese giudiziali, un tariffario pubblico per i danni dati, l'autorizzazione ad usare un mulino diverso da quello baronale, ecc.: anche questi diritti sono "civici".

Tutto questo emerge chiaramente, in particolare, dai casi in cui l'uso assume il contenuto di un diritto di prelazione, come a Cortino, dove i naturali delle varie ville avevano goduto da tempo immemorabile della prelazione nella vendita delle ghiande e dei cerri ritraibili dai fondi comunali; nel caso di Poggio Umbricchio, ancora, un diritto civico ha per contenuto quello di poter mandare le bestie al pascolo sulle terre dell'ex feudatario – il Marchese Castiglione – pagando un prezzo inferiore rispetto a quello praticato dal medesimo verso i forestieri; i due elementi sono combinati in un altro diritto, di cui sempre gli abitanti di Poggio Umbricchio erano titolari: "il diritto di esser preferito a compratori stranieri nella vendita delle gliandi ex feudali, e di averle un anno al prezzo infimo della Provincia, e l'altro a ducati dieci" (ordinanza dell'Intendente, del 25 febbraio 1814).

Gli usi civici sono dunque una specie all'interno del genere dei diritti civici, dei diritti cioè che competono esclusivamente ai cittadini di un'università; in particolare essi sono i diritti spettanti al *civis* sui fondi comunali, feudali o ecclesiastici. Le fonti li chiamano "usi" perché il loro contenuto consiste nell'uso, cioè nel godimento, seppure sotto diverse forme, dei fondi stessi.

Come gli altri diritti civici, anche gli usi trovano titolo nell'ordinamento particolare dell'università, cioè in un atto, ma più spesso – nel regno meridionale e in particolare nella provincia di Teramo, caratterizzata da particolare scarsità di produzione statutaria – in un fatto normativo: gli usi civici in molti casi vennero riconosciuti ufficialmente, per la prima volta, durante le operazioni demaniali di inizio Ottocento, che presumettero l'esistenza dei titoli costitutivi in forza dell'esercizio continuato e incontrastato dei diritti da tempo immemorabile.

Come tutti gli altri diritti civici, anche gli usi sono continuamente contesi, cioè soggetti al mutare dei rapporti fra la comunità e l'autorità locale, che li può riconoscere (e a tale riconoscimento aspirano, naturalmente, le comunità), ma anche violare, o addirittura eliminare, magari all'esito di una trattativa: ad esempio, al diritto di ghiandatico menzionato in precedenza, i cittadini di Poggio Umbricchio rinunziarono nel 1773 avendone in cambio la concessione in enfiteusi dei lotti coltivabili del feudo più vicini all'abitato.

Infine gli usi civici – o meglio le norme consuetudinarie o statutarie che li prevedono – sono, come tutti gli altri diritti civici, di stretta interpretazione: gli usi in vigore sono solo quelli effettivamente accertati e riconosciuti, con il loro contenuto puntuale, che non può essere esteso per analogia.

8. I demani delle ville

La caratteristica dell'uso civico come diritto esclusivo del cittadino trova espressione particolare nei demani delle ville, cioè delle frazioni. Ne esistevano nei territori di Rocca Santa Maria e della Montagna di Roseto, e perciò, tolta Valle Castellana, in tutta la zona dei Monti della Laga. Si riscontra, cioè, in questi casi, la titolarità di un demanio in capo a ciascuna villa che

compone il Comune; per Rocca Santa Maria, però, risulta anche, in aggiunta, l'esistenza di un demanio dell'università presa nel suo complesso, corrispondente ai territori del Ceppo, della Cavata, della Morricana e del Bosco Martese (credo siano quelli oggi gestiti dall'Amministrazione Separata dell'antica università di Rocca Santa Maria).

Sull'origine dei demani delle ville di Rocca Santa Maria sono da considerare due memorie redatte dal Giudice regio di Valle Castellana nel 1848 e dirette all'Intendente di Teramo. Egli constatava, nella prima, che ciascun villaggio componente l'università risultava possedere un proprio demanio, che appunto era detto "comunale di quella data villa". Di tali demani, però, scriveva che

> ciascun naturale ne coltiva, ne usufruisce indipendentemente dalla comunale rappresentanza, anzi in qualche villaggio in addietro se n'è fatta la divisione fra naturali medesimi, e qualcuno ne ha perfino distratto.

In altri termini, tali demani risultavano per lo più ripartiti fra le famiglie che abitavano nelle ville; tanto che dagli atti risulta che ciascuna famiglia versava l'imposta fondiaria per le terre che possedeva.

Nella seconda memoria si interroga, il giudice, circa le origini di questi demani, prospettando le diverse soluzioni che gli erano state suggerire dagli indicatori locali:

> Vuole qualcuno che da più secoli in origine i molti fondi spettassero al governo, cui i coltivatori rispondessero un'annua prestazione in dominicale riconoscenza. Che in seguito anche da tempi remotissimi vi fosse legge che ciascuno appropriasse quella quantità che si fosse creduta pagandosi poi sempre una penzione che sotto il titolo di azione ne veniva, come venne eseguito all'infuori di quelli che rimangono ora col titolo di comunali attesoche niuno ne volle perché sterili, ed infecondi. In altre ville si asserisce che fossero sempre particolari, e da' naturali istituiti per lo comune pascolo, e per legnarvi; ma che in seguito le urgenze venute esigettero che si fossero resi a coltura, e finalmente le varie pretese, e

> questioni si fecero ridurre a divisione, come vedesi praticato. In qualche villa si vuole poi che fossero anche particolari, e che divenuti affatto sterili a suggerimento dei più accorti si rendessero comuni perché comune ne divenisse il carico fondiario sebbene pure vantar si volesse un'antica padronanza, e così godendoli con pascolo comune, se qualche lucro ne venisse ritratto serva per qualche spesa nella chiesa. Or chi può dare una base sicura a quanto dicesi; chi dice il vero?

Le diverse spiegazioni andrebbero meditate una per una, e soprattutto bisognerebbe approfondire l'indagine in ordine a queste forme di proprietà di villaggio, che sembrerebbero poter assumere i caratteri di una vera e propria proprietà collettiva di antichi originari delle ville. Una tale forma di proprietà è attestata, del resto, per la provincia di Teramo, ancora ai primi del '900 dalla relazione di Cesare Jarach per l'*Inchiesta agraria sulle condizioni dei contadini nelle province meridionali e nella Sicilia*, dove essa è indicata, accanto ai demani, come eccezione al generale spezzettamento della proprietà fondiaria caratteristico delle zone montane.

Per il momento mi limito a sottolineare una volta di più il vincolo che lega *in via esclusiva* il diritto al cittadino, in questo caso della frazione, e che si riflette in una specifica modalità di regolamentazione nell'uso dei fondi. La rileviamo in particolare dalle carte riguardanti le ville dell'attuale Comune di Crognaleto; ma quello che sto per dire vale certamente per tutta l'antica università della Montagna di Roseto.

La contiguità dei demani – continuo a chiamarli demani prima di ulteriori prove che attestino una natura diversa di questi fondi – delle diverse ville facilitava gli sconfinamenti nei demani delle ville limitrofe; si trattava di abusi, perché la regola era che ciascun abitante potesse servirsi soltanto della "canna" della villa dove dimorava, appunto per il vincolo esclusivo che legava i cittadini ai diritti sui fondi. Quale sanzione per gli sconfinamenti la consuetudine aveva legittimato il ricorso alla "rappresaglia" consistente, invero, nella apprensione materiale ed autoritativa, da parte della villa

titolare del fondo, degli animali che avevano sconfinato, i quali erano trattenuti in pegno. Leggiamo direttamente da una deliberazione del Decurionato di Crognaleto, del 27 agosto 1827:

> In questo Comune non solo, ma in tutte le vicinanze ancora vi è stato sempre l'immemorabile costume, che ciascuna villa possa servirsi degli usi civici di pascolo solamente nel proprio rispettivo territorio, senza di poter in minima parte arbitrarsi alcuno di servirsi dalla canna limitrofa sia nel pascolo sia in tutt'altro, all'infuori del consenso, e licenza presa anticipatamente dal popolo di quella data villa, che si trova lesa in tali dritti; e chiunque si è arbitrato di passare il confine della propria villa, e ledere per poco i dritti di qualunque altra limitrofa, in tal caso il trasgressore si è soggiaciuto al rappresaglio degli animali, o altro pegno qualunque, senza veruna licenza, o intelligenza del magistrato. Dopo seguito un tale atto arbitrario si è data conoscenza al Sindaco, o al Giudice per poter procedere alla condanna del danno, delle spese, e della multa, ogni qual volta però non è riuscito di fare un accomodo bonario. Il dritto di tale rappresaglio sopra il proprio tenimento contro i limitrofi, che non hanno fidato, è stato sempre comune a tutt'i cittadini della villa, e per forestiere s'intende non solo chi è fuori di Comune, ma benanche chi è fuori d'una villa, e perciò ogni cittadino sarà considerato per forestiere da per tutto fuori della villa in cui domicilia. Ciò posto, la popolazione di Frattoli" – una villa di Crognaleto – "ha tutta la ragione di lagnarsi delle ville limitrofe, che vogliono abbusarsi di pascolare, legnare, e fare altro occorrente sopra la canna di Frattoli senza il consenso di quel popolo; e stante il solito da immemorabile tempo, e sempre protetto dalla Corte, di fare rappresaglie, ed altri pegni a quelli delle altre ville, che arbitrariamente si vogliono far leciti di servirsi degli usi civici fuori della propria canna, dovrebbe anche ora godere lo stesso privilegio per non fare alcuna innovazione e per tenere a freno i baldanzosi, ed impertinenti. Quel che si dice per Frattoli in particolare, s'intende anche per tutte le altre ville in generale; ed il Decurionato per questa parte prega il Sig. Intendente di voler accordare un tale dritto rispettivo, e scambievole che è irrecordabile, e divenuto quasi una legge per tutte le ville.

La rappresaglia, istituto tipico della regolamentazione dei conflitti fra cittadini e forestieri durante il Medioevo, consiste qui in un pegno, o meglio in un pignoramento compiuto autoritativamente dalla villa titolare del demanio usurpato; ad essa fanno seguito l'obbligazione di risarcire il danno e la soggezione ad una sanzione amministrativa (multa).

Questo sistema di tutela, che è tutto incentrato sul principio che i terreni demaniali della frazione sono ad uso esclusivo degli abitanti di essa, era in vigore anche fuori dal territorio di Crognaleto, e in particolare a Cortino, ma lo ritroviamo anche a Fano Adriano, dove addirittura queste regole erano state messe per iscritto in un "volumetto di iussi" nel 1691, invocato nel 1849 da parte del Comune contro alcuni pecorai che avevano osato introdurre i loro animali nel demanio "prima i soliti antichi, ed attualmente vigenti", cioè prima delle festività dei SS. Pietro e Paolo e di San Giacomo, secondo i casi.

9. La "questione demaniale"

Passo ad accennare, infine, ad un ulteriore dato emergente dalle carte teramane: l'atteggiamento tenuto dagli organi di governo dei Comuni meridionali durante le operazioni di divisione dei demani compiute in esecuzione delle leggi emanate nel Decennio. Questi organi, espressione del ceto dei maggiori proprietari terrieri, che in larga misura avevano usurpato i demani comunali, molto spesso si opposero alle operazioni di quotizzazione dei demani stessi tentando, tra l'altro, di accamparne la natura patrimoniale.

E' il caso, per esempio, di Cortino, dove la quotizzazione venne a lungo osteggiata dai maggiori proprietari terrieri, che ad un certo punto rivendicarono – contro gli accertamenti definitivi già intervenuti – la natura patrimoniale delle terre; è il caso, altresì, di Isola dove la quotizzazione restò bloccata a lungo per l'opposizione dei maggiori proprietari terrieri che, come aveva capito l'Intendente già nel 1834, si mettevano di traverso "a solo fine di tener soggetto il ceto de' poveri bracciali" fino a contestare, anche qui, la natura demaniale delle terre, nonostante gli accertamenti

compiuti e ormai definitivi; stesso discorso per Castelli, dove la quotizzazione si fece soltanto negli anni 1885-1886.

Ma mi limito a questi pochi cenni, perché tutto ciò aprirebbe il discorso sulla "questione demaniale", ossia sui conflitti che l'applicazione delle leggi del Decennio suscitò fra i diversi ceti della società di allora; ed è un discorso che, in questa sede, non possiamo affrontare perché ci porterebbe troppo lontano dal nostro tema, spostandolo sul versante economico, demografico e sociologico. Dirò soltanto che per la provincia di Teramo, come per altre realtà del regno meridionale, la "questione demaniale" sta all'origine dell'emigrazione e del primo grande spopolamento delle nostre montagne; a testimoniare come le leggi in materia di usi civici possano, se applicate – e scritte – senza la dovuta lungimiranza mettere a repentaglio la fragilissima economia montana.

IL PROCESSO DAVANTI AL GIUDICE DEGLI USI CIVICI E I POTERI DI INIZIATIVA D' UFFICIO

ANTONIO PERINELLI - COMMISSARIO AGGIUNTO AGLI USI CIVICI PER L'ABRUZZO

1. Natura

La figura del Commissario per gli usi civici viene mutuata dall' esperienza napoletana come organo che assommava funzioni amministrative e giurisdizionali.

La legge del 1927 pertanto istituisce presso le sedi di Corte d' Appello la figura del Commissario Regionale che appartiene all' ordine giudiziario e sostituisce i soggetti che, sino ad allora, si erano occupati del riordino e della liquidazione degli usi civici (Prefetti e Commissari ripartitori).

Sino al 1977, quando con il D.P.R. 616 le funzioni amministrative sono state trasferite alle Regioni esse sono state svolte dal Commissario il quale, qualora durante le operazione sorgessero delle situazioni di conflitto, su iniziativa di parte ovvero d' ufficio, le risolveva esercitando i suoi poteri giurisdizionali.

Si trattava quindi di un sistema che, seppure poco rispettoso del principio di separazione dei poteri, era tuttavia efficiente in quanto concentrava in un unico organo le attività amministrative e quelle giurisdizionali. La giurisdizione del Commissario riguarda diritti in quanto non si dubitava che gli usi civici rivestissero la natura di diritti soggettivi perfetti.

Il Commissario ha natura di giudice speciale per cui, qualora ne venga contestata la potestas decidendi, la relativa controversia da luogo ad un regolamento di giurisdizione e non già a quello di competenza. Tuttavia dopo il trasferimento delle funzioni alle Regioni appare più corretto ritenerlo "giudice specializzato".

2. Competenza

L'articolo 29, comma 2 della legge 1766 del 1927 è sicuramente un punto di partenza per individuare l'ambito della competenza giurisdizionale del Commissario stabilendo che : "I Commissari decideranno tutte le controversie circa la esistenza, la natura e la estensione dei diritti suddetti, comprese quelle nelle quali sia contestata la qualità demaniale del suolo o l'appartenenza a titolo particolare dei beni delle associazioni, nonché tutte le questioni a cui dia luogo lo svolgimento delle operazioni loro affidate".

Dunque la competenza giurisdizionale del Commissario concerne le controversie relative all'esistenza, natura ed estensione dei diritti di uso civico cui va aggiunta l' azione recuperatoria di beni di uso civico che siano stati sottratti al godimento comune mediante alienazione non autorizzata.

Compete inoltre al Commissario stabilire quale estensione, non solo territoriale ma anche modale, quale oggetto, quale contenuto abbia il diritto di uso civico riconosciuto ad una determinata popolazione. Sono deferiti inoltre ai Commissari, in base all' articolo 30 della legge 1927 del 1966 i reclami relativi al possesso.

In particolare deve ritenersi che siano esercitabili innanzi al Commissario sia le azioni di manutenzione che quella di spoglio (tecnicamente di reintegrazione) senza i limiti temporali di cui agli articoli 1168 e 1170 c.c. contrastanti con la peculiare natura dei diritti civici. Si considera altresì giuridicamente irrilevante il possesso arbitrario protratto nel tempo e delle corrispondenti situazioni di fatto.

Le decisioni adottate in questa materia non sono appellabili e quindi avverso le stesse può proporsi soltanto il ricorso in Cassazione.

Il Commissario ha anche competenza in materia di tutela cautelare, ai sensi dell'art. 74 del R.D. n. 332 del 1928, che prevede che "nei casi di urgenza i provvedimenti conservativi potranno essere disposti dal Commissario anche senza citazione di parte".

Essa assume specialmente la forma del sequestro giudiziario che ha lo scopo non solo di evitare l'irreversibile mutamento dello stato dei luoghi ma anche di evitare altre conseguenze dannose ai beni collettivi.

Gli interessati potranno peraltro, in seguito alla notifica del provvedimento, proporre reclamo dinanzi allo stesso Commissario senza che ciò produca, tuttavia, alcun automatico effetto sospensivo del provvedimento stesso. Rientra nella competenza del Commissario anche la decisione della sospensione di un provvedimento di reintegra emesso dalla p.a.

I beni di suo civico sono impignorabili e quindi non possono essere oggetto di una procedura di espropriazione forzata da parte dei privati.

Eventuali azioni di responsabilità contrattuale ed extracontrattuale nonché dell' azione di evizione relativa alla compravendita di beni demaniali debbono essere proposte innanzi al giudice ordinario così come le azioni di risarcimento danni derivanti dalle occupazioni dei beni demaniali stessi in quanto, in tutti questi casi, la qualitas soli non appare in contestazione.

3. Rito

La forma degli atti del processo commissariale è libera, sempre in relazione all'originaria commistione delle funzioni amministrative con quelle giudiziarie.

E l'articolo 31 della legge 1766 del 1927 che lo prevede stabilendo che : "I commissari nei loro procedimenti sono dispensati dalla osservanza delle forme della procedura ordinaria; però, prima di provvedere dovranno sentire gli interessati e raccogliere sommariamente le osservazioni e le istanze."

Il Commissario può attribuire più di quanto le parti abbiano chiesto, non essendo vincolato dal principio di correlazione tra domanda e pronuncia.

Peraltro la maggiore attribuzione deve rientrare processualmente nella controversia, mercè contestazione prima della decisione ai fini del rispetto del principio del contraddittorio che deve essere, in ogni caso, salvaguardato. Ne deriva che non sono ammesse altre eccezioni di nullità degli atti del procedimento, fuori di quelle che lasciano assoluta incertezza sulle persone, sull' oggetto dell' atto, sul luogo e tempo della comparizione, che concernono l' essenza dell' atto.

In altre parole, sono ammesse le eccezioni di nullità, tutte le volte che la nullità stessa comporti una lesione del principio del contraddittorio.

Dunque il processo commissariale si svolge secondo le forme del rito civile ordinario, salvo le deroghe previste dalla disciplina speciale.

Infatti le norme processuali speciali contenute sia nella legge fondamentale del 1927 che nel regolamento del 1928 che nella legge 1078 del 1930 prevalgono sulla normativa generale contenuta nel codice di procedura civile.

La norma richiamava le disposizioni che regolavano il processo innanzi al Pretore.

Poiché quest' ultima figura è stata abolita dalla novella di cui alla L. n. 51/1998 istitutiva del giudice unico di primo grado che sostanzialmente coincide con il Tribunale troveranno oggi applicazione le norme che disciplinano il giudizio innanzi a quest' ultimo organo giurisdizionale.

Infatti, da un lato, la novella ha abrogato le norme relative al procedimento innanzi al Pretore e, dall' altro, la legge del 1927 rinvia alle norme di procedura vigenti.

Dato il carattere di diritto pubblico del procedimento di liquidazione degli usi civici non è applicabile il principio di diritto processuale comune per il quale il giudice deve decidere iuxta alligata e provata; ma incombe al Commissario l' obbligo di valutare anche quegli elementi

documentali o presuntivi dei quali fosse venuto a conoscenza di propria iniziativa, essendo la prova apprestata nell' interesse della legge più che delle parti.

In ordine all' onere della prova vi è una presunzione di demanialità che nasce con la sentenza n. 2598 del 16.07.1958 con cui le sezioni unite della Corte di Cassazione hanno affermato che : "essendo il Comune, nell' Italia meridionale, sorto come ente autarchico solo con la dominazione francese, tutti i beni che figurano ad esso appartenenti sono da presumere come di appartenenza, in realtà, della universitas civium, e cioè di demanio universale".

Sul punto G. Cervati (Prova dei c.d. demani di usi civici, in Riv. Giur. Umbro-abruzzese, 1960, p. 197) rilevava che "I nostri comuni hanno acquistato molto tardi una personalità giuridica contrapposta a quella dei cittadini e sono stati considerati per secoli Universitas civum cui i beni vi appartenevano appunto come beni civici e promiscui, è perciò che posto di fronte ad un bene comunale, lo si debba presumere secondo la sua normale e consueta provenienza, e fino a prova contraria come un bene originario e civico, regolato cioè dal regime giuridico proprio dell' epoca in cui si consolidò l' appartenenza del bene alla Università dei cittadini".

Un'altra presunzione di demanialità deriva dalla presenza di feudi secondo il noto brocardo "Ubi feuda ibi demania".

Per il resto la richiesta e l' assunzione dei normali mezzi di prova non divergono da quelle regolate dal codice di procedura civile anche se ovviamente, attesa la natura della lite, particolare rilievo assumerà la Consulenza tecnica d' ufficio che, pur non costituendo un mezzo di prova, assume valore decisivo nell' accertamento della presenza di usi civici.

Particolare importanza assumono gli archivi esistenti presso ogni commissariato che costituiscono sia fonte di prova nei giudizi demaniali che memoria storica dei demani collettivi.

A norma dell'art. 29 della legge 1766-1927 l'iniziativa processuale compete ad ogni "interessato", e dunque in primo luogo agli enti gestori di usi civici, che la esercitano nelle forme previste dai

rispettivi statuti e regolamenti, che normalmente attribuiscono il potere di deliberare l'azione legale al consiglio d'amministrazione dell'ente.

La legittimazione ad agire spetta anche al singolo cittadino titolare di diritto d'uso civico.

In questo caso l' eventuale sentenza farà stato nei confronti di tutta la collettività titolare poiché egli rappresenta una posizione che riguarda tutti gli aventi diritto.

Parti del processo saranno necessariamente il Comune titolare del bene o dell' uso civico ed il privato che contesta la qualitas soli. Al contrario la Regione, seppure titolare dei poteri amministrativi in materia, non è necessariamente parte del giudizio.

In tema di usi civici,la qualità dei Comuni di enti esponenziali degli interessi delle popolazioni amministrate nell'ambito dei rispettivi territori e quindi anche delle frazioni conferisce ai medesimi enti territoriali la legittimazione sostanziale e processuale a fare valere i diritti appartenenti a dette collettività, a nulla rilevando che gli stessi competano non a tutti i cittadini ma soltanto a quelli residenti in particolari zone del territorio.

Tuttavia nel caso di conflitto tra Comune inteso quale ente amministratore del bene civico e la comunità dei cittadini in ordine all' esistenza degli usi civili può essere convenuta in giudizio la "Speciale Rappresentanza" dei cittadini, di cui all'art. 75 del R.D. 26.2.1928 n. 322.

Inoltre il Comune non è il titolare degli usi civici ma l' ente esponenziale della comunità dei naturali talchè, nel caso di un conflitto di interessi fra il comune e la popolazione, potrà essere nominato, ai sensi dell' articolo 78 c.p.c., un curatore speciale degli abitanti del comune.

I diritti oggetto del giudizio commissariale sono indisponibili per le parti.

Ne deriva che non può essere disposta la cancellazione della causa dal ruolo per mancata costituzione o per inattività delle parti, dato il potere dello stesso commissario di portare a termine autonomamente il processo nonostante l' inattività delle parti.

Il processo commissariale si conclude con la sentenza ovvero con la conciliazione.

La conciliazione deve essere comunicata alla Regione affinché esprima il proprio assenso che funge da condizione sospensiva dell' accordo.

La sentenza che non ha mai natura costitutiva ma di mero accertamento deve avere gli stessi requisiti di sostanza e di forma di una sentenza ordinaria.

Le decisioni del commissario debbono essere notificate, ex articolo 2 della legge del 1930, alle parti in quanto il processo commissariale persegue un fine pubblico.

Esse fanno stato anche nei confronti dei soggetti rappresentati dal Comune in quanto la rappresentanza della collettività da parte del Comune è uti cives.

Le decisioni del commissario sono esecutive di diritto nonostante la proposizione del reclamo come prescrive l' articolo 31 del r.d. 332/1928 il cui articolo 29 affida la Commissario l' esecuzione del provvedimento.

Tuttavia l' esecuzione può essere sospesa dal giudice d' appello qualora ricorrano gravi motivi con un apprezzamento di merito che, in quanto tale, non è censurabile in Cassazione.

L' atto di appello (tecnicamente denominato reclamo) è devoluto alla cognizione della Corte d'Appello di Roma – Sezione speciale usi civici – e segue le norme dell' ordinario giudizio civile d'appello.

Oltre all' appello sono proponibili avverso la decisione del Commissario i normali mezzi di impugnazione straordinaria tra cui la revocazione. Il ricorso per Cassazione avverso le decisioni della sezione specializzata è proponibile nei modi ordinari.

Come avviene per tutti i provvedimenti giurisdizionali anche la sentenza del commissario può essere impugnata innanzi alla Corte di Cassazione dopo il primo grado per violazione di legge ex articolo 111 Costituzione.

Tuttavia tale rimedio non è proponibile ove il Commissario abbia deciso in ordine “all’ esistenza, natura ed estensione di diritti di uso civico, ovvero alla rivendicazione delle terre” (Cfr. Cass. N. 2318/1995).

4. Iniziativa d’ ufficio

4.1.Il Commissario per gli usi civici può decidere d’ ufficio le controversie di cui all’ articolo 29, Legge 16 giugno 1927, n. 1766. Tale potere era stato conferito al Commissario quando egli assommava in sè sia poteri amministrativi che giurisdizionali.

Si discute pertanto se, dopo il trasferimento delle competenze amministrative alle Regioni, abbia conservato tale potere.

4.2.Della questione è stata quindi investita la Corte Costituzionale la quale nella sentenza n. 133 del 1993 partendo dal presupposto che alle controversie in materia di usi civici inerisce un interesse generale, la cui tutela esige l'attribuzione del potere di azione anche a un organo di giustizia, afferma che : “la questione di costituzionalità concernente il potere del commissario degli usi civici di promuovere 'ex officio' i giudizi di sua competenza non può condurre ad una pronuncia meramente caducatoria, ma solo porsi come dubbio se tale deroga ai principi della domanda e della terzietà del giudice, benché non più collegata all'esercizio di funzioni amministrative da parte dello stesso commissario, sia tuttora razionalmente giustificabile di fronte agli artt. 3 e 24 Cost., o se invece si imponga lo spostamento del potere di azione in capo al pubblico ministero; così formulata però la questione è inammissibile, implicando scelte discrezionali riservate al legislatore”.

Ne deriva che il potere del commissario degli usi civici di promuovere d'ufficio i giudizi di sua competenza non può ritenersi venuto meno a seguito del trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative di cui, fino al d.P.R. n. 616 del 1977, era titolare lo stesso commissario, in quanto il suddetto potere è riferibile all'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici nella misura in cui ciò contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio (art. 1, L. n. 431

del 1985), la cui tutela non può essere rimessa esclusivamente a soggetti portatori di interessi locali - quali le regioni e le popolazioni titolari dei diritti civici - ma postula anche il potere di azione giurisdizionale in capo ad un organo di giustizia, sia pur diverso dal commissario-giudice.

4.3.Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione con le sentenze nn. 858 ed 859 del 1994 invece avevano dichiarato il difetto di giurisdizione del Commissario regionale per gli usi civici nel caso in cui questi avesse iniziato il giudizio volto a verificare la qualitas soli non già su richiesta di un privato o di un Comune bensì utilizzando i suoi poteri d' iniziativa d' ufficio.

Secondo le Sezioni Unite, seguito dell'entrata in vigore del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, che ha, fra l'altro, trasferito alle Regioni le funzioni amministrative già affidate al Commissario per gli usi civici, questi non è più legittimato a proporre d' ufficio le controversie relative ai beni soggetti al vincolo, trattandosi di legittimazione che, essendo per l'art. 29 della legge 16 giugno 1927, n. 1766 esclusivamente incidentale ed accessoria rispetto alle dette funzioni, risulta necessariamente caducata da quel trasferimento, mentre un autonomo potere commissariale di azione ufficiosa non è desumibile da alcuna disposizione e, in particolare, nemmeno dalla legge 8 agosto 1985, n. 431 il cui art. 1, lettera h) nel sottoporre a vincolo paesaggistico anche le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici, ha il limitato effetto di assicurare la tutela del relativo interesse pubblico con le modalità della legge 29 giugno 1939, n. 1497, non anche quello di aggiungervi la protezione derivante da un potere siffatto.

Pertanto, nel vigente ordinamento, la tutela dei diritti di uso civico è demandata alle Regioni, le quali, a tal fine, esercitano i poteri amministrativi ad esse conferiti dalle leggi e promuovono le azioni nelle varie sedi giurisdizionali e quindi anche davanti al Commissario per le materie di sua competenza.

Secondo l' orientamento delle sezioni unite pertanto il Commissario poteva legittimamente esercitare la propria giurisdizione solo quando il giudizio fosse stato iniziato con atto introduttivo

proposto da un soggetto legittimato (Regione, Comune, Amministrazione separata, cittadino, rappresentante di una popolazione).

4.4.Il principio di diritto espresso dalle sezioni unite della Corte di Cassazione venne però impugnato innanzi alla Corte Costituzionale la quale, con la sentenza n. 46 del 1995, utilizzando il criterio di legittimità costituzionale provvisoria dichiarò "la illegittimità costituzionale dell'art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927, nella parte in cui - come interpretato dalla Corte di cassazione - non consente la permanenza del potere di iniziativa processuale in questione".

La pronuncia della Corte Costituzionale si basa sulla considerazione che la legge 8 agosto 1985, n. 47, ha introdotto una tutela del paesaggio non legata alla visione frammentaria propria della legge 29 giugno 1939, n. 1497 - diretta in prevalenza alla tutela di singole bellezze naturali isolatamente considerate - ma improntata ad integralità e globalità, sicché essa è diventata sinonimo di tutela ambientale.

Sotto questo profilo la sovrapposizione fra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale - costituzionalmente garantito dagli artt. 9 e 32 Cost. - 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 "una integrazione tra uomo e ambiente naturale".

In ordine a questo interesse, a tutela del quale le zone gravate da usi civici sono state sottoposte, dall'art. 1, lett. h, della legge n. 431 del 1985, a vincolo paesaggistico, e di cui è portatore lo Stato e che è quindi inconfondibile con gli interessi locali di cui sono esponenti le Regioni, l'art. 82 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (come modificato dall'art. 1 della legge n. 431 del 1985) ha disposto soltanto una delega di attribuzioni a queste ultime.

Naturalmente tali conclusioni potrebbero essere rivisitate alla luce di un' impostazione sempre più federalista del nostro ordinamento e della nuova formulazione dell' articolo 111 Costituzione che rafforza la terzietà del giudice.

Nondimeno, in una prospettiva di riforma, attesa la natura collettiva e solidale del demanio civico e la delicatezza degli interessi ambientali e paesaggistici sottesi sarebbe opportuno prevedere un potere d' iniziativa d' ufficio in capo ad un organo giurisdizionale, seppure diverso dal Commissario, capace di assicurare una tutela giurisdizionale anche in caso di inattività degli organi amministrativi. In particolare deve evidenziarsi, a favore della tesi di un potere di iniziativa d' ufficio in capo ad un organo giurisdizionale, che i beni collettivi debbono essere tutelati non solo nei confronti di privati utilizzatori esterni ma, spesso, anche nei confronti della Pubblica Amministrazione (che avrebbe invece il compito di tutelarli) e che invece talvolta considera i beni della comunità locale (res communis omnium) come beni comuni (res nullius) e come tali residuali e/o marginali, espropriabili, pubblicizzabili o privatizzabili.

Si eviterebbe così, come auspicato dalla vincitrice del premio nobel per l' economia 2009 Elinor Ostrom nel suo saggio Governing the commons, che i beni collettivi incorrano nella cosiddetta "tragedia dei beni comuni" preconizzata nel 1968 da G. Hardin.

In altre parole, come affermato dal prof. Grossi, nell' ambito degli assetti fondiari collettivi "il rapporto uomo/terra non è riducibile all'emungimento di un forziere di ricchezza, né la terra è qui, in prima linea, ricchezza" (Grossi, 2008).

COMPETENZE DELLE REGIONI E STATO DELLE VERIFICHE DEMANIALI COMPIUTE IN ABRUZZO

MARIO DI MARCO REGIONE ABRUZZO.DIREZIONE AGRICOLTURA, FORESTE E SVILUPPO RURALE

Dopo l'emanazione del D.P.R. n. 11/72 e D.P.R. n. 616/77 le Regioni dell'Italia hanno provveduto a regolamentare la materia degli Usi Civici nel rispetto della legge fondamentale la n. 1766/27 ed il suo Regolamento di attuazione il R.D. n. 332/28.

La Regione Abruzzo con la L.R. n. 25 del 03/03/1988 ha provveduto a disciplinare tutto ciò che riguarda gli usi civici.

Tale legge, sostanzialmente, può essere suddivisa in 3 parti:

a) la prima parte riguarda il trasferimento delle funzioni alla Regione, l'attribuzione delle competenze agli Organi Regionali (Consiglio e Giunta), le Amministrazioni Separate, l'espletamento delle verifiche demaniali e le competenze amministrative che svolge l'attuale Servizio Politiche Forestali Demanio Civico ed Armentizio individuato nella Direzione Politiche Agricole della Giunta Regionale;
b) la seconda parte riguarda la procedura per la legittimazione e i mutamenti di destinazione di terre civiche oltre alla convalida, alla reintegra, alla redazione dei Piani Urbanistici e alla sclassificazione;
c) la terza parte riguarda la gestione, l'inventario, il Piano Regionale di utilizzazione delle terre civiche nonchè le forme organizzative delle stesse appartenenti alla categoria "A" che sono i terreni a pascolo permanente e bosco.

Nel tempo la citata L.R. ha subito modifiche e integrazioni e tra le più significative si sottolinea l'art. 23 della L.R. n. 53/97 laddove le competenze amministrative, che erano attribuite al Consiglio Regionale, in gran parte sono state attribuite alla Giunta Regionale (al Consiglio è rimasta la residua competenza relativa all'approvazione di Piani e Programmi). Il tutto al fine di snellire i procedimenti amministrativi previsti dalla L.R. n. 25/88.

Successivamente con la L.R. n. 3 del 12/01/1998 la L.R. n. 25/88 è stata ulteriormente modificata e integrata come segue:

1) all'art. 2 la Giunta Regionale ha provveduto alla predisposizione dello Statuto tipo delle Amministrazioni Separate a cui tutte le stesse devono fare riferimento e le Amministrazioni Separate sono state obbligate a trasmettere al Servizio competente copia dei bilanci.

2) con l'art. 3 i Comuni sprovvisti di verifica demaniale, che richiedono il mutamento di destinazione, sono stati obbligati ad effettuarla.

3) con l'art. 4 è stato dato al Servizio competente la possibilità di rilasciare il nulla osta temporaneo, nelle more della definizione della procedura amministrativa, alla realizzazione di lavori di rilevante interesse socio-economico locale, su esplicita richiesta del Comune o dell'Amministrazione Separata.

4) con l'art. 5 si è provveduto ad esplicitare il reinvestimento delle somme derivanti da terre civiche di cui all'art. 24 della legge 1766/27 ed ex art. 6/6° comma della L.R. n. 25/88.

5) con l'art. 6 è stato istituito l'Albo degli esperti di Usi Civici.

Infine con la Legge Regionale n. 68 del 14/09/1999 sono state apportate solo delle integrazioni alla prima legge regionale e più precisamente: (queste integrazioni sono sempre state sollecitate dai Comuni e dalla Amministrazioni Separate della Regione):

1) con l'art. 1 la valutazione dei canoni annui di concessione o alienazione di terre civiche relativi ai mutamenti di destinazione viene effettuata dai competenti Uffici Tecnici Comunali o Frazionali;

2) con l'art. 2 viene ribadita che la legittimazione è di competenza della Regione e vengono fissati i criteri per effettuare il calcolo dei canoni oltre a dettare delle indicazioni (discrezionali per i Comini e per le Amministrazioni Separate) per abbattere il Valore Venale dei Terreni edificati o oggetto di edificazione stabiliti dagli Uffici Tecnici. Viene data la possibilità ai Comuni di effettuare la rateizzazione degli importi, ove richiesti dagli interessati. Inoltre per la prima volta, il prezzo al mc. di materiale relativo ai mutamenti di destinazione per attività estrattiva è stato reso uguale su tutto il territorio regionale, in quanto si fa riferimento al prezzo stabilito dalla Regione ai sensi della L.R. n. 54/83, art. 14 e s.m.i ed ancora, per i mutamenti di destinazione ai fini della concessione (non di natura agricola) i canoni devono essere stabiliti tenendo conto del risvolto economico che il Concessionario andrà a realizzare (si pensi alla realizzazione delle Stazioni Radio Base per telefonia cellulare che i gestori pagano da 12 a 16 mila euro annui per quasi 100 mq.)

3) con l'art. 3 si è stabilito che la legittimazione viene resa esecutiva con il Decreto del Presidente della Giunta Regionale, previa conforma deliberazione della Giunta Regionale. E' doveroso rammentare che la Corte Costituzionale con sentenza n. 39/97, su ricorso della Regione Abruzzo avverso le sentenze del Commissariato Regionale, ha dichiarato che la legittimazione è di esclusiva competenza della Regione e che al Commissariato Usi Civici è rimasta la solo funzione residuale della contestazione della "qualitas soli". Inoltre i Comuni per i quali risultavano già emanati provvedimenti di legittimazione, quotizzazione, conciliazioni devono provvedere a ripristinare ed esigere il pagamento dei canoni.

4) con l'art. 4 (realizzazione opere pubbliche o di pubblico interesse), il Presidente della Giunta Regionale previa conforme deliberazione della Giunta Regionale può autorizzare la

realizzazione di un'opera pubblica anche con il parere contrario del Comune o dell'Amministrazione Comunale, qualora ritenesse che prevalente gli interessi pubblici connessi alla realizzazione dell'opera.

Con l'art. 5 della L.R. n. 77/99 è stata fatta la ricognizione degli atti di autonomia della funzione Dirigenziale e gli atti che erano di competenza della Giunta sono stati assegnati al Dirigente del Servizio Politiche Forestali Demanio civico ed Armentizio.

Con l'art. 99 della L.R. n. 6/2005, tra l'altro, sono stati aggiunti all'art. 12 della L.R. n. 25/88, i seguenti commi "Tutta la documentazione storica amministrativa, in quanto indefettibile e necessaria all'esercizio delle funzioni amministrative regionali, ancorché detenuta nell'archivio del Commissariato di L'Aquila per il Riordinamento degli Usi Civici in Abruzzo, è acquisita al patrimonio regionale entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge."

"Per esigenze di giustizia la Regione è tenuta a fornire copia della documentazione a richiesta del Commissariato per il Riordinamento degli Usi Civici, previo pagamento delle spese di riproduzione".

Il Commissariato Usi Civici, dopo vari solleciti da parte della Regione, non ha ancora provveduto al trasferimento della documentazione amministrativa a favore della Regione ma, da ultimo, lo stesso ha comunicato che non effettuerà gli adempimenti amministrativi ed ha inviato in deposito temporaneo all'Archivio di Stato di L'Aquila tutta la documentazione (verifiche demaniali).

Tale situazione creerà notevoli disagi alla popolazione abruzzese.

Si riporta la situazione attuale delle verifiche demaniali di tutta la Regione distinti per Province:

PROVINCIA DI CHIETI: COMUNI N. 104

- COMUNI CON OPERAZIONI DEMANIALI CHIUSI TRA IL 1934 E IL 1941 **N. 18**
- COMUNI PER I QUALI LA REGIONE ABRUZZO HA APPROVATO LA VERIFICA DEMANIALE AI SENSI DELLA L.R. N. 3/98 **N. 75**
- COMUNI PER I QUALI E' IN CORSO LA VERIFICA DEMANIALE AI SENSI DELLA N. 3/98 **N. 7**
- COMUNI CHE ANCORA NON HANNO LA VERIFICA DEMANIALE (SOLO RELAIONE STORICO GIURIDICA AL COMMISSARIATO) **N. 4** ==========

PROVINCIA DI PESCARA: COMUNI N. 46

- COMUNI CON OPERAZIONI DEMANIALI CHIUSI TRA IL 1933 E IL 1941 **N. 12**
- COMUNI PER I QUALI LA REGIONE ABRUZZO HA APPROVATO LA VERIFICA DEMANIALE AI SENSI DELLA L.R. N. 3/98 **N. 31**
- COMUNI CHE ANCORA NON HANNO LA VERIFICA DEMANIALE (SOLO RELAZIONE STORICO GIURIDICA AL COMMISSARIATO) **N. 1**
- COMUNI CHE HANNO LA VERIFICA DEMANIALE APPROVATA DALL'EX M.A.F. E DEPOSITATA PRESSO IL COMMISSARIATO DI L'AQUILA **N. 2** ==========

PROVINCIA DI TERAMO: COMUNI N. 47

- COMUNI CON OPERAZIONI DEMANIALI CHIUSI TRA IL 1935 E IL 1940 N. **16**
- COMUNI PER I QUALI LA REGIONE ABRUZZO HA APPROVATO LA VERIFICA DEMANIALE AI SENSI DELLA L.R. N. 3/98 N. **12**
- COMUNI CHE ANCORA NON HANNO LA VERIFICA DEMANIALE (SOLO RELAZIONE STORICO GIURIDICA AL COMMISSARIATO) **N. 5**
- COMUNI CHE HANNO LA VERIFICA DEMANIALE APPROVATA DALL'EX M.A.F. E DEPOSITATA PRESSO IL COMMISSARIATO DI L'AQUILA **N. 10**
- COMUNI PER I QUALI E' IN CORSO LA VERIFICA DEMANIALE AI SENSI DELLA N. 3/98: **N. 4**

==========

PROVINCIA DI L'AQUILA: COMUNI N. 108

- COMUNI CON OPERAZIONI DEMANIALI CHIUSI

  NESSUNO

- COMUNI PER I QUALI LA REGIONE ABRUZZO HA APPROVATO LA VERIFICA DEMANIALE AI SENSI DELLA L.R. N. 3/98 **N. 69**
- COMUNI PER I QUALI E' IN CORSO LA VERIFICA DEMANIALE AI SENSI DELLA N. 3/98 **N. 15**
- COMUNI CHE HANNO LA VERIFICA DEMANIALE APPROVATA DALL'EX M.A.F. E DEPOSITATA PRESSO IL COMMISSARIATO DI L'AQUILA **N. 20**

- COMUNI CHE ANCORA NON HANNO LA VERIFICA DEMANIALE (SOLO RELAZIONE STORICO GIURIDICA AL COMMISSARIATO) **N. 4.**

Da tutti i dati che ho appena elencato si può dedurre che su 305 comuni: n. **46 (PARI AL 15%)** hanno le operazioni demaniali chiuse (tutta la documentazione è depositata presso i vari archivi di Stato competenti per Provincia); **n. 26 (PARI AL 9%)** hanno le verifiche demaniali in fase di predisposizione; **n. 187 (PARI AL 61%)** hanno le verifiche demaniali approvate dalla regione (già pubblicate o in fase di pubblicazione); **n. 14 (PARI AL 5%)** non hanno la verifica demaniale (solo relazione storico giuridica al Commissariato); **n. 32 (PARI AL 10%)** hanno le verifiche demaniali a suo tempo approvate dall'ex M.A.F. ed attualmente detenute dal Commissariato (temporaneamente all'Archivio di Stato di L'Aquila). Per queste ultime la Regione non potrà rilasciare nessun certificato, su richiesta dei cittadini o di altri operatori, in quanto la documentazione non è in possesso della Regione Abruzzo.

La superficie totale della Regione Abruzzo è di circa **un milione e trecentomila ettari** mentre la superficie interessata da usi civici dovrebbe aggirarsi intorno al 30/35% ed interessa una popolazione di circa 350/400.000 unità.

Per concludere si può affermare che l'Abruzzo è una delle prime, se non la prima, Regione dell'Italia a Statuto Ordinario in materia di legislazione riguardante gli usi civici. Ora, per la Regione Abruzzo, è necessario procedere alla predisposizione del Testo Unico delle Leggi Regionali che regolano la materia, nonché procedere all'informatizzazione di tutte le verifiche demaniali e degli atti amministrativi al fine di consentire agli utenti di verificare "on line" la situazione demaniale del proprio territorio.