

Pietracamela, 30 settembre 2006

**La giurisprudenza commissariale e la tutela dei diritti civici.  
Tematiche, limiti, linee di sviluppo.**

La partecipazione del commissariato ad un convegno di studi sulla gestione dei beni demaniali civici ha, di primo acchito, più il sapore di uno tributo storico alla pregressa attività amministrativa dell'ufficio che non quello dell'attualità.

Notoriamente, dopo l'istituzione delle Regioni nel 1970, la funzione di gestione attribuita dalla legge n.1766 del 16 giugno 1927 ai commissariati era destinata a passare all'ente territoriale come è, poi, di fatto avvenuto a seguito del D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 e della legge regionale d'Abruzzo n.25 del 3 marzo 1988.

La mia presenza sarebbe, dunque, da ascrivere solo alla benevolenza degli organizzatori e dovrebbe avere esclusivamente una valenza storica; pure, nei limiti di questo ristretto mandato, tento la via di alcune considerazioni attuali in merito alla gestione dei beni civici desunte dalla mia personale esperienza dell'Ufficio e dallo studio della Storia, che ha sempre maggior pregio quando abbia anche una certa utilità per l'indagine del presente.

Riallacciandomi alla giurisprudenza dell'ufficio aquilano, segnalo come la maggior parte dei procedimenti instaurati non riguardi più in alcun modo la gestione del territorio a fini produttivi, ma rilevi soprattutto sotto il profilo urbanistico-edilizio. Quasi il settanta per cento del contenzioso concerne, infatti, aree già soggette ad uso civico su cui è stato edificato, quasi sempre senza chiedere preventivamente l'autorizzazione al mutamento di destinazione.

Il fenomeno è imponente e riguarda l'edilizia privata, quella pubblica, gli insediamenti alberghieri e quelli industriali. Tale contenzioso si era incominciato a formare negli anni ottanta del secolo scorso, ma il fenomeno aveva

assunto caratteristiche allarmanti già nella ricostruzione del dopoguerra per i comuni posti sulla linea del fronte, soprattutto Castel di Sangro e Roccaraso, o nelle retrovie, ma pesantemente colpiti, come Avezzano, e successivamente per tutti i comuni a seguito dell'avanzamento economico degli anni sessanta.

Così il Commissariato si è vieppiù trasformato in una sorta di giudice della rimozione del vincolo degli usi civici affinché si potesse costituire un diritto pieno ad edificare. Anzi, è diventato un organo di giurisdizione che poteva solo prendere atto della già avvenuta edificazione in violazione dell'art.11 della legge.1766 del 1927, che prevedeva la necessaria autorizzazione preventiva, prima ministeriale oggi regionale, in ragione dell'art. 6 della l.r. n. 25/1988, e doveva curare il ripristino della legalità.

Ripristino che non poteva tradursi in altro che in una generalizzata sanatoria previi mutamenti di destinazione assai tardivi.

Questi insediamenti edilizi si sviluppavano tutti in ambiente montano per la caratteristica territoriale della nostra regione, che acquista tale natura appena al di là delle coste; da ciò derivava che si sarebbe dovuto prestare attenzione sin da allora a quello che, solo a seguito della legge Galasso del 1985, si sarebbe definito impatto ambientale.

Sotto tale aspetto vanno segnalate le cause relative alle cave e alle discariche, e se per le prime si trattava di concessionari privati, per le seconde sono stati i Comuni stessi a violare la legge.

Per fortuna l'ambiente rileva anche in cause che lo valorizzano, come quelle relative all'istituzione di aree faunistiche (Pretoro e proprio Pietracamela).

Particolarmente interessanti, ma purtroppo ancora una volta segno di una notevole inerzia degli enti territoriali, sono i procedimenti relativi all'inondazione di terre civiche operata per formare i laghi artificiali di Barrea, nel Parco Nazionale, e di Campotosto. I bacini risalgono il primo agli anni cinquanta

e il secondo agli anni sessanta, e furono eseguiti senza tenere affatto conto dell'insistenza sui terreni inondati del vincolo di civica demanialità. I relativi procedimenti pendono ancora in ragione di un'incomprensibile inerzia di tutti gli enti interessati, pubblici (Comuni, Regione, Ente Parco: oggi Campotosto è inserito nel parco regionale che comprende anche il territorio di Pietracamela) e privati concessionari (Enel).

Da ultimo si segnalano i procedimenti relativi agli impianti sciistici nonché a quelli per la conduzione di cavi elettrici, per la trasmissione di onde elettromagnetiche, per gasdotti.

Dall'elenco delle tematiche di maggior rilievo emerge la nota assai dolente in merito alla constatazione di una colpevole inerzia dei Comuni e della Regione nell'affrontare le questioni relative alla gestione dei beni civici. Atteggiamento incomprensibile se non si tiene conto di un'antica ostilità degli enti territoriali verso l'amministrazione centrale che ha influenzato anche le relazioni con il Commissariato.

E qui devo introdurre alcune considerazioni storico giuridiche che potrebbero costituire la base per una riflessione comune sulla migliore utilizzazione dei beni civici.

A me pare, e vorrei sbagliarmi, che i Comuni intendono la così detta demanialità civica come la demanialità regolata dal codice civile e dalle leggi amministrative nel migliore dei casi e a volte anche come mera spettanza patrimoniale di tipo civilistico, alla stessa stregua del patrimonio indisponibile. Errore grave che non tiene conto della tradizione storica e della corretta interpretazione della legge positiva pure operata dalla dottrina avveduta, e mi riferisco proprio ai promotori di questo convegno (Cerulli-Irelli e Lorzio), e dalla giurisprudenza di legittimità.

La demanialità civica, espressione in uso sin dal medioevo nella letteratura giuridica napoletana, non ha altro significato che la riferibilità ad un Comune ai soli fini della gestione di fondi, generalmente ma non esclusivamente posti nel suo territorio, già sottoposti ad uso da parte della collettività.

Lo schema giuridico è semplice, da un lato troviamo una collettività che utilizza certi terreni fin da tempi remoti, uso che richiama le situazioni possessorie, dunque reali, come relazione fra l'uomo e la cosa, ma non, e qui sta il punto, il diritto soggettivo.

Uso collettivo, poiché viene attuato anche da un singolo, ma mai in quanto tale come avviene per le facoltà della proprietà individuale, bensì in quanto appartenente alla collettività.

Dall'altro lato, poiché dalla riforma napoleonica del 1806 le collettività trovano espressione nell'ente comunale, si pone il Comune, che però è solo il rappresentante di quella collettività e non il titolare di un diritto che non c'è, perché, come si è già detto, non di un diritto soggettivamente perfetto si tratta, ma di un uso.

Il Comune rispetto ai terreni già soggetti ad usi civici non è titolare di alcun diritto soggettivo nè tanto più del diritto di proprietà, è semplicemente l'ente amministrativo territoriale a cui la legge attribuisce il potere di rappresentare la collettività e di curare la destinazione delle terre civiche.

Ma rappresentanza e gestione ovviamente sono cosa diversa dalla proprietà.

Invece, molti Comuni si comportano o come cattivi gestori o come proprietari occulti quando prima dispongono, o meglio, consentono le più diverse utilizzazioni private dei fondi civici e, poi, tardivamente chiedono i mutamenti di destinazione a sanatoria. E la Regione che tollera e attende questo modo di procedere è analogamente responsabile.

Per legge, il Commissariato deve intervenire per impedire che tutto ciò avvenga, e gli strumenti offerti dall'ordinamento sono il sequestro giudiziario e la tutela possessoria, quando ricorrono gli estremi dello spoglio clandestino e violento.

Ma qui emerge un altro aspetto problematico, poichè Comuni e Regione assai raramente si rivolgono al Commissariato per denunciare le violazioni degli usi civici; d'altro canto, come

si è detto, assai spesso le hanno consentite. Così che l'informativa arriva al Commissariato o da parte dei cittadini o da parte del Corpo Forestale o dei Carabinieri quando la tutela possessoria non è più attuabile perchè è cessata la violenza e la clandestinità e il mutamento di destinazione è praticamente già effettuato.

Ma se gli amministratori imboccassero la strada maestra che conduce al rispetto degli usi civici, rammentando che il Comune non è titolare di un diritto di proprietà ma gestore di un uso, si potrebbero introdurre altre considerazioni storiche che dovrebbero illuminare i criteri della gestione attuale. Infatti, nel momento in cui la legge dà ai Comuni il compito di rappresentare gli interessi della collettività rispetto ai territori soggetti all'uso collettivo, va da sè che gli amministratori locali dovrebbero interrogarsi sul valore storico di quegli usi e sulla loro incidenza economica attuale. Quesito ben arduo e in fondo assai trascurato se si pensa che solo una minoritaria parte della dottrina giuridica, sebbene avvedutissima, se l'è posto, mentre la prevalenza degli autori risente di un indubbio predominio ideologico del diritto di proprietà ed è così portata a disinteressarsi degli usi civici, relegandoli, quasi fossero reperti archeologici, all'interesse dello storico o al più al diritto agrario. Eppure gli amministratori locali non possono continuare ad eluderlo, pena il progressivo ed inarrestabile degrado dell'ambiente montano. Si tratta di recuperare nell'attività di gestione da un lato gli elementi essenziali degli antichi usi civici e dall'altro di attribuire un significato moderno ed attuale alla cosiddetta demanialità.

A me sembra che le caratteristiche essenziali degli usi civici si possono sintetizzare nella lunga durata, che conferisce all'istituto la sua natura storica, nel collettivismo, che comporta come corollario la solidarietà fra gli utenti, nel rispetto assoluto della terra, che non va semplicemente sfruttata, ma preservata affinché l'uso duri

quanto più a lungo possibile (cfr. F. Marinelli - Gli usi civici - Milano 2003 - pag. 324).

Dunque durata, collettivismo-solidarietà, rispetto della terra, caratteristiche ben difficilmente coniugabili con i valori di una moderna economia di mercato. Ma occorre prenderne atto e rendersi conto come sviluppo economico e gestione degli usi civici nel rispetto del loro antico valore possono avere anche un carattere antagonistico. Non a caso l'utilizzazione delle terre civiche è stato uno dei temi più dibattuti dal socialismo italiano e un ingrediente costante della lotta contadina nel sud.

Si tratta allora di scegliere fra la logica del mercato e l'antica tradizione degli usi civici, rammentando che da sempre la demanialità ha avuto la natura del limite e del servizio per la pubblica utilità e non è stata mai associata al profitto. Ed ecco allora emergere anche quel significato nuovo di demanialità che occorre coniugare con gli antichi usi civici.

Alla luce della Costituzione, delle recenti leggi regionali e, da ultimo, della legge del gennaio 2004 sui beni artistici e il patrimonio naturale, i territori soggetti ad uso civico sono tutti beni ambientali.

E', dunque, questo l'aspetto prevalente della moderna demanialità, la tutela dell'ambiente.

E' così possibile delineare il compito dei Comuni come rispetto del territorio da preservare nella lunga durata, a disposizione della migliore utilizzazione da parte della collettività.

Ma quale può essere questa utilizzazione nel momento in cui l'attività silvo-pastorale è in declino quando non è completamente scomparsa? E' ovvio che la risposta moderna è il turismo, ma orientato dai valori sopra delineati e inserito in contesti silvo pastorali ancora economicamente validi ed attivi.

Rispetto ad un possibile sviluppo, come sopra accennato, pare che il commissariato, ridotto oggi a "mero giudice della qualità del suolo" non possa avere voce in capitolo. V'è dunque chi ne propone la soppressione per esaurimento della funzione

per cui era nato. Ritengo, però, che ancor oggi il commissariato è portatore di valori che ben possono risultare utili alla moderna causa degli usi civici.

Sotto questo profilo rilevano l'aspetto ordinamentale ed il patrimonio di conoscenze. Porre a disposizione della comunità un organismo giudiziario formato esclusivamente da magistrati con funzioni di consigliere di Corte d'Appello significa fornire un personale altamente qualificato paragonabile a quello delle sezioni specializzate agrarie, commerciali o fallimentari della giustizia ordinaria, D'altro canto, il nostro ordinamento, di stampo continentale - napoleonico conosce solo magistrature statuali centrali, il cui accesso è garantito da concorso nazionale. Penso dunque che sarebbe un gravissimo errore sopprimere una magistratura specializzata e particolarmente sensibile al valore dell'unità dell'ordinamento in una materia che merita particolare vigilanza, attenzione ed uniformità di principi. V'è infine il patrimonio di conoscenze conservato negli archivi commissariali che, fino a tutti gli anni settanta, hanno ancora proceduto alle verifiche. C'è chi ne chiede il trasferimento puro e semplice alla Regione e chi resiste arroccato sulla lettera della legge e sulla tradizione. La soluzione si trova probabilmente in una nuova ed intermedia via che ponga a disposizione della Regione l'archivio senza sopprimere il ruolo del commissariato. D'altro canto è doveroso denunciare come la Regione, la quale sin dalla legge del 1988 aveva posto tra i suoi fini il riordino degli usi civici, la loro completa verifica e l'attuazione di piani quinquennali di gestione, non ha assolto nessuno dei tre compiti che si era proposto. V'è dunque molto lavoro da svolgere da cui, secondo il mio modo di vedere, non deve essere tenuto fuori un organo giurisdizionale centrale quale garante della demanialità.

Pietro Catalani