

# IL DEMANIO CIVICO

*Legislazione, giurisprudenza  
e vita amministrativa  
delle proprietà collettive  
e dei diritti d'uso civico*

NOTIZIARIO  
APRODUC



ASSOCIAZIONE  
PER LA TUTELA  
DELLE PROPRIETÀ  
COLLETTIVE  
E DEI DIRITTI  
DI USO CIVICO

*Numero 1*

# IL DEMANIO CIVICO

Anno 1 - N. 1  
SETTEMBRE-DICEMBRE 1992

Quadrimestrale  
Spedizione in abb. postale  
gruppo IV - 70%



- 1 ■ *I diritti civili e l'ambiente*  
di Corrado Carrubba
- 2 ■ *Cronache giudiziarie*  
di M. Athena Lorizio
  - I poteri d'ufficio del Commissario per gli usi civici: in attesa della decisione della Corte costituzionale
  - La certificazione dei diritti e delle terre di demanio civico: una sentenza che rimette ordine
- 3 ■ **CONVEGNI DI STUDIO**  
Per una nuova legislazione sugli usi civici  
di Pietro Tidel
- 4 ■ **GIURISPRUDENZA**  
a cura di Eduardo Di Salvo
- 5 ■ **DALLE REGIONI**  
Il demanio civico in Campania  
di Claudio Caserta
- 6 ■ **LETTERE AL DIRETTORE**  
Questionario per le Università Agrarie  
a cura di A.PRO.DUC

---

COMITATO DI DIREZIONE  
Prof. Emilio ROMAGNOLI  
Prof. Ugo PETRONIO  
Prof. Vincenzo CERULLI-IRELLI  
Pres. Eduardo DI SALVO  
Avv. Raffaele MARCHETTI

---

DIRETTORE RESPONSABILE  
M. Athena LORIZIO

---

REDAZIONE  
Francesco ADORNATO  
Maria Luisa ACCIARI  
Francesca Romana GENOVESI  
Antonio ANDREOZZI

---

PROGETTO GRAFICO  
Ivo FANELLA

---

STAMPA  
ITER - Roma

---

ABB. ANNUALE L. 50.000  
VERS. C/C POSTALE N. 64655004  
intestato a: A.PRO.D.U.C.  
Via di Villa Ada, 57  
00199 Roma

---

AUTORIZZ. TRIBUNALE  
DI ROMA N. 00294/91 DEL 15-5-91

---

# I DIRITTI CIVICI E L'AMBIENTE

CORRADO CARRUBBA \*

IL DEMANIO CIVICO 1992

Se non fosse stato per la legge 431/85, cosiddetta legge Galasso, oggi ben pochi avrebbero coscienza del nesso culturale, prima che giuridico, che indissolubilmente appare unire la tutela dell'ambiente e la riscoperta e valorizzazione dei diritti di uso civico. La ricomprendimento nel dettato dell'articolo 1 della legge 431/85 degli usi civici tra quelle caratteristiche generali che valorizzano ambientalistamente una parte del territorio e quindi ne giustificano, o meglio impongono, una tutela vincolistica va ben aldilà della meccanica individuazione di un valore giuridicamente rilevante giustificativo dell'esercizio di un potere: essa rappresenta infatti, a ben vedere, la trasposizione teorica di un accertamento di valore empirico, storico e culturale tuttora vivo in parti non marginali, come potrebbe qualcuno credere, del tessuto sociale. Arduo è dire se il sottosegretariato ai beni culturali ed ambientali prima ed il legislatore poi siano stati pienamente coscienti della portata rivoluzionaria del loro operato e del processo che esso avrebbe avviato o se ad altro, ad una fortunata, o suggerita, benigna incoscienza si debba, il risveglio della teoria e della prassi dell'uso civico in chiave ambientalista.

In ogni caso il risultato è stato rendere evidente ai più, giuristi e fors'anche semplici cittadini, che gli usi civici vivono oggi nell'alveo del diritto ambientale, ed in questa nuova veste essi possono riacquistare vitalità ed interesse. Di certo in molti, me che scrivo e dedico parte della mia attività alle associazioni ambientaliste fra questi, le possibilità di tutela offerte dalla legge Galasso tramite il rinvio alla *qualitas soli* ha ridestato interesse in ciò che spesso nell'esperienza accademica e professionale era sentito come un relitto del passato, oggetto più di studi che di intervento concreto votato ad un declino inevitabile.

Ma aldilà della valorizzazione di un altro mezzo, di grande incisività, nello strumentario dell'agire giuridico a tutela dell'ambiente, a ben vedere i nostri usi ben si prestano ad interloquire con la *ratio* del diritto dell'ambiente ed all'ambiente degli ultimi anni, quantomeno sotto tre profili, offrendo spunti di analisi che, andando oltre la procedura, assumono ben più interessanti contorni.

Il primo è riscontrabile nella categoria di beni collettivi propria degli usi che, rompendo la rigida dicotomia, vecchia e nuova, pubblico/privato introducono la possibilità di immaginare e praticare una titolarità ed un godimento autonomo *uti cives* senza passare attraverso la mediazione dell'ente esponenziale.

Di molto questo si avvicina alla auspicata teoria, cara all'ambientalismo più complesso ed evoluto, che vede quale finalità dell'ecologia sociale l'affermazione del cosiddetto "spirito conviviale", inteso quale modello del co-

siddetto liberamente dalle sovrastrutture il più delle volte solo falsamente democratiche, con gioia e responsabilità dei beni naturali, i quali a tutti ed a nessuno appartengono in via esclusiva.

In seconda battuta non sfugge la valorizzazione del legame uomo, sia anche nelle sue formazioni sociali, territorio dove l'ambiente nella sua ricchezza e complessità viene però individuato in una porzione ben precisa che funge da punto di incontro e di amalgama della socialità localizzata, nel momento del comune godimento e della comune gestione. Una rivalutazione in altre parole della comunità di base, del coagulo elementare degli uomini che acquista una sua autonomia e, per dirla con Giannini, una sua spiccata capacità di farsi ordinamento giuridico, nella più alta valenza e dignità che deve darsi al principio del pluralismo proprio dei moderni sistemi democratici e decentrati. In un momento storico in cui anche gli istituti portanti del diritto pubblico sono segnati dalla crisi del rigido modello statalista ottocentesco, anche nelle sue variazioni di matrice socialista, la valorizzazione degli usi civici acquista profilo di modello, certamente concorrente con altri, per la riforma in senso moderno e federalista, localista ed autogestito dell'apparato pubblico sulla allocazione ed il godimento della ricchezza in campo ambientale, e più in generale dei beni non suscettibili di appropriazione.

Infine, l'indicazione che lo spirito degli usi chiaramente danno verso la necessità che le ricchezze ambientali siano gestite e fruite da coloro che con esse hanno legami stretti e cogenti, in un'ottica di accorta pianificazione, si moderna ma non neo barbara. Di più il senso del limite nello sfruttamento di beni non di per sé inesauribili ma certamente rinnovabili, qualora gli uomini sappiano porre una misura ed una regola ai loro bisogni così da rispettare le leggi della biosfera, affinché questi beni possano giungere integri e pronti ed essere goduti dalle generazioni future. Come gli usi civici e le proprietà collettive, dove sono sopravvissute nella mente e nella vita quotidiana di comunità responsabili, hanno saputo fare portando sino a noi patrimoni naturali di inestimabile valore.

# CRONACHE GIUDIZIARIE

a cura di M. ATHENA LORIZIO

IL DEMANIO CIVICO 1992

## 1. I poteri d'ufficio del commissario per gli usi civici: in attesa della decisione della Corte Costituzionale

Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione con ordinanza 21-XI-1991 n. 820 (discostandosi da proprie precedenti ed anche successive pronunce: v. sentenza 3-8-1989, n. 3586 e n. 1924/1992) — hanno posto in dubbio la legittimità costituzionale dell'art. 29, 1° comma l. 16-6-1927, n. 1766 nella parte in cui la norma prevede che i commissari possono procedere — anche d'ufficio — all'accertamento, valutazione e liquidazione dei diritti civici delle comunità locali, allo scioglimento delle promiscuità, alla rivendica e ripartizione delle terre di demanio civico.

La questione è stata sollevata in un giudizio promosso d'ufficio dal Commissario per gli usi civici d'Abruzzo nei confronti del Comune di Pizzoferrato, il quale nel 1962 aveva alienato, senza esserne stato autorizzato dal Ministero Agricoltura e Foreste, un appezzamento di terreno comunale che il Commissario riteneva avesse natura di demanio civico.

L'ordinanza della C.S. prospetta quattro violazioni di norme costituzionali: a) contrasto con l'art. 3 cost. non apparendo consono ai principi di ragionevolezza e di coerenza che un giudice abbia il potere di promuovere giudizi innanzi a sé stesso; b) contrasto con l'art. 24, commi 1° e 2° cost. poiché in tal modo il giudice diverrebbe parte, contrariamente al principio di terzietà che deve caratterizzare la funzione del giudice; c) contrasto con l'art. 101 cost. non potendo il giudice — che è soggetto soltanto alla legge — farsi portatore di interessi particolari e concreti che sono propri della pubblica amministrazione; d) contrasto con l'art. 118, commi 1 e 2 cost. dato che il potere del commissario di promuovere giudizi a tutela dell'interesse pubblico rientrerebbe nelle funzioni amministrative attribuite alle regioni e violerebbe la loro autonomia.

Occorre informare i lettori che la questione della indipendenza ed imparzialità del commissario nel sistema della l. 1766 del 1927, prima del trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni e cioè quando il commissario esercitava sia funzioni amministrative che giurisdizionali, era stata già esaminata e risolta in senso positivo dalla Corte Cost. nel 1970 con la sentenza n. 73. Allora il giudice costituzionale ritenne che l'appartenenza del commissario all'organo giudiziario e le garanzie costituzionali di autonomia e indipendenza da ogni potere che assistono lo stato giuridico del magistrato (art. 101, 2° co 108, 2° co. Cost.) fossero tali da assicurare l'assoluta indipendenza ed imparzialità di giudizio anche quando coesistevano nello stesso organo funzioni amministra-

tive e giurisdizionali. Nella sentenza del 1970 si legge che "...l'attività giurisdizionale (del commissario) non è condizionata nei suoi contenuti da quella amministrativa (svolta in precedenza) e che (a conferma di ciò) in fase giurisdizionale, sul terreno probatorio il commissario può esercitare d'ufficio un potere inquisitorio o d'iniziativa e che comunque le opposizioni lo richiamano in sede giurisdizionale a nuove valutazioni in relazione ai vizi di attività che gli sono stati denunciati e sui quali deve esprimere esclusivamente la volontà della legge riferita al caso concreto": (sent. 73/1970).

Va anche ricordato che nel sistema della legge del 1927 la giurisdizione del Commissario era incidentale alle operazioni amministrative e come tale connessa al sistema: quando il Commissario, nello svolgimento delle operazioni di verifica e sistemazione dei demani civici, si accorgeva che i diritti di una comunità erano stati lesi e che la questione poteva dar luogo ad un contenzioso, sospendeva le operazioni amministrative e citava d'ufficio le parti innanzi a sé dando inizio al giudizio. Risolto il contenzioso con una sentenza definitiva, riprendeva il procedimento amministrativo.

Dopo il d.P.R. 6161/1977 che ha trasferito le funzioni amministrative alle regioni, lasciando i commissari solo come giudici, ci si chiede se sia rimasto al commissario il potere di promuovere d'ufficio i giudizi quando egli ritenga, su reclamo degli utenti o per notizie avute, che ne sussistono i presupposti e se l'esercizio di tale potere d'iniziativa giudiziaria possa essere considerato legittimo: sia perché in tal caso il commissario — giudice sarebbe anche parte del processo sia perché, essendo egli soggetto solo alla legge, non potrebbe farsi contemporaneamente portatore di interessi particolari, anche se di carattere pubblico.

Su questi problemi attendiamo ora la pronuncia della Corte cost. L'A.PRO.D.U.C. con la LEGA PER L'AMBIENTE NAZIONALE ha ritenuto dover intervenire nel giudizio a difesa dei poteri d'ufficio del Commissario al fine di far sentire alla Corte anche la voce e le esigenze di tutela delle comunità, troppo spesso — nei processi demaniali — assenti o prive di assistenza adeguata, soprattutto nei casi frequentissimi di conflitto di interessi con gli enti gestori e/o di inattività degli organi istituzionali preposti alla cura dei loro interessi.

Possiamo aggiungere che la specialità della materia, la necessità di garantire alle comunità locali una difesa di diritti e posizioni che non sia soltanto nominale — rende indispensabile il permanere di un giudice speciale dotato di poteri specifici: vorrebbe meno altrimenti la stessa ratio della giurisdizione commissariale e scomparirebbe un giudice che per tradizione culturale e collocazione istituzionale è l'unico capace di farsi portatore degli interessi delle popolazioni.

\* Il testo qui riportato appare anche, sia pure in forma rielaborata, ne l'Annuario delle autonomie locali, Roma, 1993.

Ad evitare poi nel caso concreto la coincidenza fra i due poteri: di promovimento dell'azione e potere giudicante — che del resto non è specifica al solo processo commissariale — ma è comune a tutte quelle materie in cui la parte privata è particolarmente bisognosa di tutela (pensiamo al fallimento ed alla tutela dei minori) è sufficiente assicurare la differenziazione fra i due ruoli. E poiché già l'ordinamento vigente prevede la figura del commissario aggiunto (art. 1 l. 10-7-1930 n. 1076), si può riservare a uno o più di essi, a secondo i casi, il potere di esercizio dell'azione, e comunque evitare che il commissario che abbia nel caso specifico promosso l'azione, debba giudicare sulla stessa.

## 2. La certificazione dei diritti e delle terre di demanio civico: una sentenza che rimette ordine

Segnaliamo la sentenza n. 29 del 21-X-1991 del Commissario Agg. per gli usi civici del Lazio, dr. Franco Carletti, la quale ha dichiarato nulle per carenza assoluta di potere le indagini amministrative svolte da un tecnico incaricato dall'Assessore per gli usi civici, al di fuori di una espressa delega della Giunta regionale, per l'accertamento del demanio civico di Frascati. Nel caso di specie l'incarico era stato dato dall'Assessore senza tener conto che il territorio comunale era stato già oggetto di una verifica, regolarmente redatta, depositata e pubblicata a norma artt. 29 e 30 r.d. 26-8-1928 n. 332 e quindi definitiva.

Il Commissario nella stessa sentenza ha di conseguenza dichiarato nulla anche la certificazione rilasciata dal Comune sulla base delle stesse indagini del tecnico dichiarate nulle per carenza di potere.

Questa sentenza giunge opportunamente a rimettere un po' di ordine nella materia delle verifiche demaniali

e relative certificazioni e ad indicarne i reciproci rapporti.

Per comprendere la questione, va tenuto presente che la necessità delle cd. certificazioni delle terre collettive è sorta nei comuni in relazione all'obbligo introdotto dall'art. 3 della l.r. Lazio 8-1-1986 n. 1 di completare la documentazione dei piani regolatori — richiesta dalla l.r. 12-6-1975 n. 72 (art. 3) — con l'indicazione delle "aree ed immobili di proprietà collettiva appartenenti a comuni, frazioni di comuni, università ed altre associazioni agrarie comunque denominate (art. 3 lett. e) bis l.r. 1/1986). La norma regionale aggiunge che "la relativa documentazione deve essere integrata da una attestazione dell'assessore agli usi civici della regione Lazio presso il Commissariato per la liquidazione degli usi civici". Per i comuni i cui strumenti urbanistici, per essere anteriori alla l.r. 1/1986 erano stati redatti senza una specifica analisi delle proprietà e diritti collettivi, è invalso l'uso presso i comuni di richiedere la certificazione circa la qualità delle singole aree (la cd. libertà dagli usi civici) al momento della richiesta delle singole concessioni edilizie, mentre l'attestazione dell'assessore agli usi civici è richiesta — come si è detto — dalla legge reg. 1/1986 — unicamente in sede di formazione del piano regolatore.

È di tutta evidenza che la certificazione sulle singole aree interessate dalle costruzioni presuppone l'esistenza a monte di una regolare verifica demaniale redatta e pubblicata a norma di legge. Sulla base della verifica, che di norma, una volta esaurite tutte le eventuali opposizioni, mette capo al decreto di chiusura delle operazioni demaniali — ed una copia della quale è conservata presso gli uffici comunali — non vi è dubbio che possa lo stesso comune rilasciare le attestazioni sulla qualità ed appartenenza, collettiva o privata, delle aree interessate dalle edificazioni.

## CONVEGNI DI STUDIO 1992

Pubblichiamo la relazione introduttiva del Presidente dell'Associazione regionale delle Università Agrarie del Lazio, avv. Pietro Tidei, al Convegno che si è tenuto a Roma il 29 febbraio 1992 presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata; promosso dalla Regione Lazio, Assessorati Enti locali ed Agricoltura, Associazione regionale università agrarie, Comune di Roma X Circoscrizione. Tema del convegno: "Per una moderna legislazione regionale in materia di usi civici e demani collettivi".

### PER UNA LEGGE DELLA REGIONE LAZIO SUGLI USI CIVICI

di PIETRO TIDEI

L'attualità e l'urgenza di dotare la regione Lazio di una moderna legislazione in materia di usi civici e demani collettivi nasce dalla nuova importanza che il legislatore nazionale ha riconosciuto, in più leggi, ai terreni appartenenti ai demani cittadini.

La situazione storica, sociale ed economica in cui veniva promulgata la legge 17 giugno 1927, n. 1766, che convertiva il r.d. 22 maggio 1924, n. 751, era caratterizzata da una economia agricola basata, da un lato, sul grande latifondo scarsamente produttivo e parzialmente utilizzato e, dall'altro, sulla piccola proprietà contadina che, con difficoltà, soddisfaceva i bisogni familiari.

La legge, pur avendo la finalità di liquidare gli usi civici esercitati dalle popolazioni locali sui grandi feudi esistenti e, conseguentemente, ripartire i terreni di categoria "B", cioè quelli "convenientemente utilizzabili per la coltura agraria", ha avuto il grande merito di far arrivare ai nostri giorni vasti possedimenti fondiari ancora integri, ove oggi è possibile programmare uno sviluppo che tenga presente sia le mutate condizioni di vita dei locali, sia le esigenze di una civiltà post-industriale caotica e bisognosa di vasti spazi, boschivi e prativi, in cui ritrovare una dimensione umana capace di ritemperare lo spirito ed il corpo.

Fortunatamente le quotizzazioni sono state sospese ed oggi è possibile discutere su forme diverse di utilizzazione sostituendo alla privatizzazione l'istituto della concessione a strutture collettive per una forma più moderna di godimento dei terreni.

In sintesi si può dire che siamo in presenza, nella sola regione Lazio, di 123.170 ettari di terreni derivanti da liquidazioni di antichi diritti e che il patrimonio delle università agrarie è costituito da 53.121 ettari mentre appartengono ai comuni 292.981 ettari, di cui è da verificare la eventuale qualità civica: su queste terre, ad eccezione di quelle che hanno assunto destinazione non agricola, è possibile programmare uno sviluppo agro-turistico-ambientale di livello elevato.

Per fare questo è necessario lavorare per colmare alcune carenze legislative di competenza nazionale e regionale ed è questo lo scopo primario del nostro convegno.

Sono già tre le legislature nazionali in cui sono stati

disegni o proposte di leggi in materia di usi civici, ma in nessuna è stato possibile varare una legge cornice, semplice ed incisiva, economicamente e socialmente valida e che conservi il regime giuridico dei beni civici, contraddistinti dai caratteri della inalienabilità, ipusucapibilità, imprescrittibilità ed, in definitiva, della indisponibilità in quanto, come dicevo in precedenza, ha reso possibile la salvaguardia della quasi totalità dei beni sottraendoli alla speculazione privata e rendendo possibile una nuova proposizione di impleghi nell'interesse della collettività.

Inoltre la legge nazionale deve prevedere alcuni elementi essenziali che per brevità qui riassumo:

- 1) riconoscimento degli enti che amministrano beni demaniali di uso civico quali "enti pubblici economici";
- 2) estensione agli amministratori delle Università ed associazione agrarie della normativa di cui alla legge 27 dicembre 1985, n. 816 e del d.p.r. 16 maggio 1960, n. 570 equiparandoli agli amministratori dei comuni sino a 5.000 abitanti;
- 3) revisione del sistema impositivo e tributario di tutta la gestione dei beni del demanio civico;
- 4) modifica dell'art. 24 della legge n. 1766/1927, relativo all'investimento dei capitali provenienti da affrancazioni di canoni, legittimazioni ed alienazioni, nel senso che tutti i capitali debbono essere destinati ad aumentare il patrimonio pubblico o, ove ciò non sia possibile, destinati a migliori senza particolari autorizzazioni che, di fatto, impediscono un celebre intervento;
- 5) istituzione della categoria "C" — terreni suscettibili di altre utilizzazioni che interessano l'intera collettività;
- 6) riorganizzazione dei commissariati agli usi civici;
- 7) rivalutazione dei canoni enfiteutici adeguandoli al reddito agrario vigente al momento della riscossione.

Il passaggio delle funzioni amministrative in materia di usi civici, a norma dell'art. 66 del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, deve significare un recupero all'autonomia locale della capacità e competenza di programmazione e di gestione che è propria del decentramento, in quanto consente di vedere più da vicino le potenzialità economiche, produttive e programmatiche di un bene e di valorizzare tutti gli aspetti, a totale vantaggio delle popolazioni locali e dell'intera collettività regionale.

Il disegno di legge regionale deve recepire, *in primis*, la consapevolezza che gli usi civici non sono un retaggio medioevale arrivato sino ai nostri giorni, ma un valore culturale, economico e sociale che va difeso, incentivato e salvaguardato da attacchi speculativi, in quanto ancora capace di rispondere sia alle esigenze di utilizzazione agricola e sia alle esigenze nuove di una società in crescita ed in trasformazione.

Nelle norme generali la legge deve individuare in modo completo ed inconfutabile, anche attraverso studi e consulenze di periti appositamente incaricati, quali sono i "beni civici" appartenenti a ciascuna popolazione locale, assoggettandoli al relativo regime giuridico indipendentemente dalla loro acquisizione al patrimonio pubblico, ma in quanto da esse possedute a qualsiasi titolo.

Alla stessa normativa dovranno essere assoggettate tutte le costruzioni che insistono sui demani fermo restando la possibilità di attivare le procedure della L.R. n. 1/1986 nella parte che autorizza le alienazioni o la concessione del diritto di superficie per i terreni su cui sono state edificate costruzioni ai fini della sanatoria edilizia.

Le funzioni amministrative debbono essere esercitate dalla giunta regionale con possibilità di delega di alcune delle dette funzioni, tra le quali quelle di ripristino delle situazioni possessorie usurpate, di trattare e ricevere le conciliazioni, di dar esecuzione alle decisioni del commissariato agli usi civici, di disporre la reintegra dei terreni su cui non esiste la contestazione di demanialità, ecc., all'assessore agli usi civici, nominato ai sensi del-

l'art. 28 della legge n. 1766/1927, e questo anche al fine di una oculata istruttoria degli atti, onde evitare provvedimenti, come quelli recentemente assunti dall'assessore regionale all'agricoltura, tendenti più a liquidare e privatizzare i terreni che a tutelare i diritti delle popolazioni.

Ai fini della gestione produttiva dei beni civici, la Regione deve procedere alla redazione di un piano regionale che individui, per comprensori omogenei, le potenzialità produttive e le vocazioni dei terreni e ne incentivi, con appositi stanziamenti annuali, i progetti finalizzati al recupero produttivo dei beni ed all'occupazione.

In particolare il piano dovrebbe prevedere:

- a) il programma ed il coordinamento delle attività di gestione delle terre civiche e l'elaborazione di modelli di utilizzazione da parte di utenti singoli ed associati;
- b) l'individuazione di soluzioni gestionali colturali per la concessione di finanziamenti finalizzati, anche con contrazione di mutui a tassi agevolati, con preferenza a cooperative di giovani disoccupati;
- c) i criteri di massima per l'utilizzazione del patrimonio silvo-pastorale in coordinamento con i piani di sviluppo regionale;
- d) i criteri ed i finanziamenti per la redazione dei piani decennali di utilizzazione dei boschi;
- e) il coinvolgimento degli enti che amministrano beni demaniali di uso civico nella redazione di tutte le proposte di assetto territoriale e di sviluppo socio-economico che prevedono l'utilizzazione dei demani collettivi;
- f) l'approvazione degli statuti e dei regolamenti per l'esercizio degli usi consentiti;
- g) interventi per il funzionamento degli enti diretti al mantenimento dell'attuale stato di occupazione e la previsione di almeno un addetto amministrativo per ogni ente (rifiinanziamento della l.r. n. 43/1988).

Oltre a quanto detto, vi è la necessità di rivedere tutta la legislazione regionale vigente in materia di agricoltura, forestazione, tutela ambientale, ecc. al fine di garantire alle università ed associazioni agrarie la possibilità di accedere ai finanziamenti alle stesse condizioni degli enti pubblici territoriali, delle cooperative e dei singoli cittadini.

Infine è urgente definire, con appositi provvedimenti legislativi e/o amministrativi, alcune problematiche sorte:

— con il commissario di governo in materia di alienazioni e concessione del diritto di edificare per dare una risposta a tutti quegli utenti (e sono tantissimi) che ancora oggi, dopo sei anni dalla pubblicazione della legge n. 1/1986, non riescono a definire, pur avendo pagato ai comuni le obbligazioni previste dalla legge n. 47/1985, le pratiche di condono edilizio per costruzioni edificate sui demani collettivi;

— con gli uffici del Registro che, in alcuni casi, non hanno accettato le valutazioni dei periti nominati dalla Regione a norma del 5° comma dell'art. 8 della legge regionale n. 1/1986 sostenendo la validità dell'art. 45 del d.p.r. 26 aprile 1986, n. 131, che prevede la valutazione da parte del solo ufficio erariale, in contrasto con il quarto comma dell'art. 32 della legge n. 47/1985, che dà la possibilità alle regioni di prevedere la nomina di periti;

— con la giunta regionale, che non approva le deliberazioni degli Enti che prevedono alcuni casi di riduzioni del prezzo di alienazione, così come indicato dal sesto comma dell'art. 8 della legge n. 1/1986;

— con la Regione, che da anni trattiene le somme versate dagli enti pubblici alle camere di c.i.a.a., ai sensi dell'art. 131 del r.d.l. 30 dicembre 1923, n. 3267, per i declmi boschivi e non dà la possibilità di impegnare questi enormi fondi per la tutela e la salvaguardia dei boschi;

— con la regione che, ignora le difficoltà a cui vanno incontro le università agrarie e gli allevatori che utilizzano i pascoli collettivi dopo la promulgazione della legge nazionale 15 gennaio 1991, n. 30 in materia di disciplina della riproduzione animale.

a cura di EDUARDO DI SALVO

## CORTE COSTITUZIONALE

Con sentenza 27 maggio 1992, n. 221, la Corte Costituzionale si è pronunciata in ordine alla legge della Regione Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25, concernente norme in materia di usi civici e gestione delle terre civiche.

Il commissario per usi civici dell'Abruzzo aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, quarto e quinto comma che consente al consiglio regionale di ratificare la vendita di un terreno soggetto ad uso civico, effettuata dal comune (con l'autorizzazione dello stesso consiglio regionale), senza il previo provvedimento di assegnazione a categoria previsto dell'art. 11 della legge 16 giugno 1927, n. 1766. Il giudice remittente aveva osservato che le norme impugnate violano: a) gli artt. 76 e 77 Cost. perché violano la delega alle regioni disposta dall'art. 66 del d.p.r. 26 luglio 1977, n. 616, non rientrando in essa il potere che la regione Abruzzo si era attribuito di « provvedere alla convalida delle autorizzazioni ad alienare terre civiche non previamente assegnate a categoria »; b) l'art. 117 Cost., perché le norme sono contrastanti con il principio di insanabilità della nullità del contratto sancito dall'art. 1423 c.c.; c) l'art. 118 Cost., perché la convalida di atti affetti da nullità assoluta e insanabile esula dalle funzioni amministrative spettanti alle regioni nelle materie indicate nell'art. 117.

La Corte costituzionale ha affermato che gli artt. 76 e 77 Cost. non sono applicabili alla legislazione regionale; che non vi è violazione degli artt. 117 e 118 Cost.; che essa non condivide la giurisprudenza della Corte di cassazione, secondo cui la mancanza dell'atto amministrativo di autorizzazione determina l'inesistenza giuridica dell'atto e lo stesso atto ha sempre valore di provvedimento costitutivo della commerciabilità del bene, anche quando si tratta di terreni certamente da classificare come boschivi o pascolivi. Al contrario, in questo caso, esso è un mero atto di accertamento dichiarativo, la cui mancanza produce soltanto un vizio formale dell'autorizzazione ad alienare. Ha soggiunto che l'orientamento della giurisprudenza ordinaria è stato condizionato dalla ripartizione originaria della competenze amministrative in materia secondo cui l'autorità competente a rilasciare l'autorizzazione (ministro dell'agricoltura) era diversa da quella competente a provvedere all'identificazione della categoria di appartenenza delle terre civiche (commissario regionale). La situazione, però, oggi è diversa, dopo il trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di usi civici, in quanto entrambi tali atti sono di competenza della regione. La norma della legge regionale impugnata regola l'esercizio del potere di convalida in relazione alle autorizzazioni concesse prima della sua entrata in vigore.

La sentenza ha poi escluso la violazione dell'art. 1423

c.c. « In quanto la convalida dell'autorizzazione non tanto determina la convalida del negozio non autorizzato, quanto rimuove retroattivamente la ragione di invalidità del negozio, il quale risulta, non già convalidato, bensì stipulato validamente fin dall'origine ».

## Ambiente

Con la sentenza 9 dicembre 1991, n. 437, la Corte costituzionale si è pronunciata sulla ripartizione di competenze fra Stato e regioni in materia di ambiente.

Assume, però, maggiore importanza, ai fini di questa rubrica, la sentenza 24 febbraio 1992, n. 67, la quale, pur avendo per oggetto specifico la valutazione della legittimità delle sanzioni penali, ha puntualizzato alcuni concetti fondamentali in materia di ambiente. La legge 8 agosto 1985, n. 431 (conversione del d.l. 27 giugno 1985, n. 312) — ha affermato — allo scopo di apprestare una più efficace tutela ai beni ambientali, ha seguito un criterio opposto a quello che aveva ispirato la legge 29 giugno 1939, n. 1497. Invece di sottoporre a protezione soltanto alcuni beni singolarmente individuati, essa ha introdotto vincoli paesaggistici generalizzati, in relazione alle categorie elencate dall'art. 1, demandando poi alle regioni di provvedere per la redazione di piani paesistici e di piani urbanistici territoriali, sulla base dei quali possono essere disposte discipline differenziate. La ratio della scelta sta nella valutazione che l'integrità ambientale è un bene unitario, che può risultare compromesso anche da interventi minori e che va, pertanto, salvaguardato nella sua interezza.

## CASSAZIONE

### Poteri d'impulso processuale

Le sezioni unite della Corte di cassazione, con ordinanza 21 novembre 1991, n. 820, ripensando la propria quasi secolare giurisprudenza che ha sempre riconosciuto al commissario per gli usi civici il potere di promuovere d'ufficio le azioni di propria competenza e di acquisire le prove necessarie, ha rimesso alla Corte costituzionale la valutazione della legittimità costituzionale dell'art. 29, 1° comma della legge 16 giugno 1927, n. 1766 che prevede tale potere. La Corte ha rilevato che nel sistema della legge, il commissario non era soltanto un giudice speciale, ma era anche un organo di amministrazione attiva e, come tale, portatore di interessi pubblici concreti che era tenuto a realizzare. Senonché, a seguito dell'entrata in vigore del d.p.r. n. 616 del 1977, che ha trasferito alla regione tutte le funzioni amministrative, il commissario è divenuto soltanto giudice che, come tale, non può e non deve essere portatore di alcun interesse particolare.

La stessa Cassazione ricorda che in precedenza la Corte ha ritenuto infondata tale questione (Corte cost. 25 maggio 1970, n. 73).

Questa associazione è intervenuta nel giudizio, insieme alla lega per l'ambiente, per difendere la legittimità costituzionale della norma impugnata.

#### *Disapplicazione atti amministrativi*

La Corte di cassazione con sentenza delle sezioni unite 27 marzo 1992, n. 3518, ha ribadito il principio che il commissario regionale per gli usi civici ha il potere, nell'esercizio della sua giurisdizione di disapplicare un atto amministrativo ritenuto illegittimo, giusta la previsione dell'art. 5 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E.

#### *Giurisdizione commissariale*

Il già avvenuto accertamento della demanialità del bene per effetto di precedente sentenza del commissario per gli usi civici, non esclude la giurisdizione dello stesso commissario a conoscere delle controversie concernenti il possesso del detto bene, la sua rivendicazione ed il rilascio da parte dell'occupante, ovvero relativa all'esecuzione di precedenti sentenze. (Cass. s.u. 10 marzo 1992, n. 2858).

Esula dalla giurisdizione commissariale il provvedimento di condanna all'esecuzione, a sua cura e spese del progetto di risanamento ambientale della zona, del soggetto responsabile del prelievo di materiale da una cava aperta su terreno di uso civico. Essa, infatti, è devoluta, ai sensi

dell'art. 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, al giudice ordinario. (Cass. s.u. 10 marzo 1992, n. 2853).

Esula dalla giurisdizione commissariale, e rientra in quella del giudice amministrativo, l'impugnazione del provvedimento, con cui l'ente autonomo del parco nazionale d'Abruzzo abbia determinato i criteri di zonizzazione del parco definendo la zona di « riserva integrale », ancorché essa sia stata proposta con riguardo alla violazione di usi civici gravanti su tali zone. (Cass. 10 marzo 1992, n. 2851). Rientra, altresì, nella competenza dello stesso giudice amministrativo l'impugnazione di un provvedimento dell'ente autonomo del parco nazionale d'Abruzzo abbia opposto divieti o limiti all'esercizio del diritto di legnatico fondato su un diritto d'uso civico. (Cass. s.u. 5 marzo 1992, n. 2637).

Rientra nella giurisdizione commissariale l'accertamento della invalidità (per difetto delle prescritte autorizzazioni del) contratto con il quale il comune abbia affidato ad altro soggetto (privato o pubblico) la gestione di beni del demanio civico. La relativa azione può essere promossa anche d'ufficio, previa instaurazione del contraddittorio tra le parti e senza la necessità di chiamare in giudizio anche la regione. (Cass. II, 30 gennaio 1992, n. 1024).

Rientra nella giurisdizione commissariale l'accertamento della natura demaniale civica di determinati terreni a fine di recupero dei medesimi al pieno godimento della collettività cui sono destinati, senza che possa rilevare in contrario la circostanza che la p.a., presente in causa, abbia proposto una domanda di inefficacia di atti o provvedimenti in obiettivo contrasto con il libero godimento degli usi civici. (Cass. s.u. 4 dicembre 1991, n. 13032).

## DALLE REGIONI

### LA SITUAZIONE DEL DEMANIO DI USO CIVICO IN CAMPANIA ALL'INIZIO DEGLI ANNI NOVANTA

di CLAUDIO CASERTA \*

Nel « Bollettino delle Sentenze emanate dalla Suprema Commissione per le liti fra i già Baroni ed i Comuni » del 1808, prima raccolta (Napoli, 1808, nella stamperia di Angelo Trani, con licenza) si legge una Sentenza pronunciata il 4-1-1808: « Il Signor Giudice Davide Winspeare ha riferito nella Commissione gli atti ad istanza de' Signori Luigi, Saverio e fratelli Diodati, ed Abbate Filippo e Luigi fratelli Leo, contro il Barone Signor Francesco Maria Brancati utile possessore della Terra di Cipollina in Provincia di Calabria Citeriore, ed il memoriale del Comune di Grisolia Rione di Abatemarco e Cipollina. Veduti gli atti, i decreti della Reg. Camera, fol. 8, 17, 23, lo strumento del 1616, fol. 6 proc. Universit. Terrae Verbicari e Cipollinae cum possessore Terrae Abatis Marci, il giudizio fatto nel S.R.C. fra 'l barone ed i cittadini di Verbicara ed il barone di Ursomarso e di Abatemarco (detto processo) Scrivano Gioia,

il giudizio criminale contenuto nel volume intitolato: de tentata carcerazione Ec., l'atto fol. 34. Chiamate le parti ed inteso il Sign. Avvocato Fiscale: La Commissione dichiara che non sia mai competuto, e che non competeva alcun diritto all'ex-barone Sig. Francesco Brancati di fidare ne' territorj appadronati de' cittadini di Grisolia, Abatemarco, Ursomarso e Cipollina. Perciò in caso di contravvenzione, si eseguano le pene contenute negli ordini citati dalla Camera — Attuario Francesco Saverio della Pegna ». L'importanza del Bollettino nel Regno è data dall'atto del Ministro dell'Interno, Divisione I, Napoli, Palazzo, 15-6-1808, inviato al Signor Giacinto Dragonetti Presidente della Commissione delle cause feudali, in cui è scritto: « Sig. Presidente. Trovo necessario che gl'Intendenti civili delle Provincie abbiano regolarmente la notizia delle decisioni, che cotesta Commissione fa in ogni mese delle cause de' Comuni col loro antichi ex-baroni, acciocché l'esecuzione di esse non resti abbandonata al solo interesse degli Amministratori e de' Procuratori de' Comuni medesimi. Invito perciò V.S. Ill. e la Commissione di pubblicare infine di ogni mese il bollettino de' suoi atti, in cui sieno inserite le decisioni definitive delle cause trattate. Disponga Ella che ciò venga eseguito dal primo mese in cui la Commissione si è messa in attività delle sue funzioni; e che mi sia trasmesso un numero competente di esemplari di tali bollettini, onde da me si possano inviare a' rispettivi Intendenti. Le rinnovo intanto i sensi della mia stima ».

Così è iniziata l'attività di quella che con il tempo di venterà un'istituzione di frontiera per quanto concerne la tutela del demanio ed a cui, più recentemente, sono state affidate, in maniera indiretta, istanze di garanzia nell'ambito dell'emergenza ambientale. Con la vigenza dei testi fondamentali (legge 16-6-1927, n. 17 66; r.d. 26-2-1928, n. 332; legge 10-7-1930, n. 1078), i commissariati per la liquidazione degli usi civici, subentrati alle commissioni feudali, hanno avviato uno studio, teso a verificare, la consistenza ed il tipo di uso consolidato. Tra la fine degli anni trenta ed i primi anni quaranta, il commissariato per la liquidazione degli usi civici per la Campania ed il Molise, con sede in Napoli, ha redatto, per il territorio di competenza, prendendo come unità di riferimento l'ente comunale, i « decreti di chiusura ». Dall'insieme di questi atti è possibile individuare lo stato del demanio di uso civico, dall'appartenenza (privato o Comune) alla destinazione (categoria A, bosco e pascolo, categoria B, cultura agraria). Dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, con il differente valore e ruolo assegnato alla proprietà, sia privata che pubblica, il commissariato ha dovuto confrontarsi con nuove istanze. Dal 1977, poi, con il d.p.r. 616, la competenza istruttoria è stata trasferita alle regioni, residuando ai commissari il provvedimento di legittimazione e la competenza giurisdizionale. Volendo monitorare l'attività del commissariato per la liquidazione degli usi civici di Napoli, con particolare riferimento alla situazione campana, dall'inizio degli anni novanta (commissario in carica il presidente di sezione della suprema Corte di cassazione dott. Eduardo Pierantoni) vanno annotati per l'anno 1990 quattro provvedimenti di legittimazione, inerenti diritti di uso civico in agro di Sessa Aurunca (Ce), Durazzano (Bn), Roccagloriosa (Sa) e Montecorvino Pugliano (Sa). Questo ultimo per una consistenza di ben 201.66.46 ettari. Sempre nel 1990 sono state emesse due sentenze su controversie tra privati ed il Comune. Nel corso dell'anno successivo le legittimazioni hanno riguardato i comuni di Frigento (Bn), Alviagnano (Ce), San Salvatore Telesino (Ce) e Frasso Telesino (Ce), mentre le sentenze sono state due, cui ne è seguita una nel 1992. Pendono, inoltre, davanti al commis-

sario, in corso di legittimazione due istruttorie, concernenti l'agro di San Giorgio La Molara (Bn) e di Padula (Sa), mentre davanti all'istruttore della regione Campania sono state già avviate altre trenta istanze tra individuali e collettive. Per quanto concerne proprio l'ente regionale, questo dal 1981, anno di promulgazione della legge fondamentale regionale, che recepiva dal d.p.r. 616/1977 la competenza, ha istruito, alla data dell'1-1-1992 ed escludendo i terreni quotizzati (in enfiteusi), oltre trecento provvedimenti tra istruttorie di legittimazione, sdemanializzazioni, mutamenti di destinazione, affranco canone dei terreni interessati da quotizzazione o concessione in enfiteusi. Inoltre, sono stati emessi un gran numero di provvedimenti negativi o sanzionatori di reintegra. Allo stato attuale, in conseguenza di questa attività, risultano nella libera disponibilità degli enti comunali ben 219.158 ettari circa, in gran parte appartenenti alla categoria normativa (A) riguardante i terreni convenientemente utilizzati come bosco o come pascolo permanente (così ripartiti nella Regione Campania: Salerno 125.440; Caserta 37.958; Avellino 34.418; Benevento 19.222; Napoli — dove l'antica feudalità ed il latifondo hanno meno inciso — 2.118). E questo considerando che dalla data del decreto di chiusura di ogni singolo Comune sono stati legittimati o sdemanializzati ben 2.800 ettari.

La complessità della situazione del demanio di uso civico, come è possibile dedurre dalla breve analisi sul dato campano, richiede una particolare attenzione normativa. È auspicabile, infatti, che venga istituito un ufficio preposto alla registrazione, per dati catastali, dello stato giuridico pregresso ed attuale di ogni fondo interessato da uso civico. La diversità dei tipi di provvedimenti che è possibile assumere in materia e la ripartizione della competenza tra i commissariati e gli uffici regionali crea, infatti, una stratificazione di atti, non organizzati né coordinati tra loro per quanto riguarda l'oggetto e l'ufficio, che nullifica ogni istanza di certezza sulla situazione giuridica dei terreni. Con un'analisi computerizzata del territorio, anche con accordo a livello nazionale, sarebbe possibile verificare immediatamente lo stato giuridico dei luoghi, evitando così conflitti e sovrapposizioni provvedimenti.



## LETTERE AL DIRETTORE

### QUESTIONARIO PER LE UNIVERSITÀ AGRARIE

- 1) *Quale tipo di gestione proponete per le terre di proprietà collettiva?*
- 2) *Quale tipo di organizzazione proponete per l'Ente di gestione?*
- 3) *Individuazione dei mezzi finanziari a copertura dei costi di gestione.*
- 4) *Natura ed oggetto dell'eventuale contenzioso in corso e possibilità di soluzione.*

# IL DEMANIO CIVICO

Anno 1 - N. 1  
SETTEMBRE-DICEMBRE 1992  
Quadrimestrale  
Spedizione in abb. postale  
gruppo IV - 70%

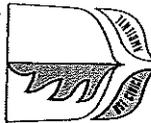


- 1  **I diritti civili e l'ambiente**  
di Corrado Cerrubba
- 2  **Cronache giudiziarie**  
di M. Athena Lorizio  
— I poteri d'ufficio del Commissario per gli usi civili: in attesa della decisione della Corte costituzionale  
— La certificazione dei diritti e delle terre di demanio civico: una sentenza che rimette ordine
- 3  **CONVEGNI DI STUDIO**  
Per una nuova legislazione sugli usi civili  
di Pietro Tidel
- 4  **GIURISPRUDENZA**  
a cura di **Eduardo Di Salvo**
- 5  **DALLE REGIONI**  
Il demanio civico in Campania  
di **Claudio Caserta**
- 6  **LETTERE AL DIRETTORE**  
Questionario per le Università Agrarie  
a cura di **A.PRO.DUC**

# IL DEMANIO CIVICO

*Legislazione, giurisprudenza  
e vita amministrativa  
delle proprietà collettive  
e dei diritti d'uso civico*

NOTIZIARIO  
A.P.R.O.D.U.C.



ASSOCIAZIONE  
PER LA TUTELA  
DELLE PROPRIETÀ  
COLLETTIVE  
E DEI DIRITTI  
DI USO CIVICO

Numero 1

COMITATO DI DIREZIONE  
Prof. Emilio ROMAGNOLI  
Prof. Ugo PETRONIO  
Prof. Vincenzo CERULLIRELLI  
Pres. Eduardo DI SALVO  
Avv. Raffaele MARCHETTI

DIRETTORE RESPONSABILE  
M. Athena LORIZIO

REDAZIONE  
Francesco ADORNATO  
Maria Luisa ACCIARI  
Francesca Romana GENOVESI  
Antonio ANDREOZZI

PROGETTO GRAFICO  
Ivo FANELLA

STAMPA  
ITER - Roma

ABB. ANNUALE L. 50.000  
VERS. C/C POSTALE N. 64655004  
Intestato a: A.PRO.D.U.C.  
Via di Villa, Abd. 57  
00199 Roma

AUTORIZZ. TRIBUNALE  
DI ROMA N. 00284/91 DEL 15-5-91