

MANDAMUS UT LIBER ... SIT USUS

Per una moderna gestione ed una nuova tutela dei beni di uso civico

Atti del Convegno

a cura di Antonio Alfredo Varrasso

pietris de' Jeco de' pedenti de' mandato ff



TINARI



Gli Autori

Gianfranco Liberati - Università di Bari

Carmelita Della Penna - Università di Chieti

Raffaele Colapietra - Storico

Antonio Alfredo Varrasso - Coordinatore del Convegno

Andrea Pastore - Senatore della Repubblica

Ugo de Aloysio - già Commissario Usi Civici - Abruzzo

Francesco Antonio Genovese - Corte Costituzionale

Pietro Graziani - Università La Sapienza Roma

Giuseppe Rossi - Presidente Parco Gran Sasso M. L.

Rodolfo Ludovici - Avvocato

Tommaso Marchese - Avvocato

Sandro Pasquali - Avv., Rappresentante UNCEM

Lorenzo Potena - Regione Abruzzo - Sett. Agricoltura

Paolo Sonni - Ordine Agronomi e Forestali

Carlo Paoletta - Commissariato Usi Civici Abruzzo

Lire Cinquantamila

ISBN 88-88138-02-1

Nos Johannes Cancellarius Populi Comitis. Universis, et singulis ad quos manus
et munificentia, ne ad inopiam uergeretur. Sane cum fuerit nra ditione, parte uni
et consuetudine tenetur ad alias solutiones ordinandas collectas. Et Maris
et per diuites quilibet prout hactenus nra predictio et obsequio est. In
amplius exemplo. Idcirco iure proprio, consuetudine nostra, ex tunc iura sa
bellas collectas, sicut Maris et debitor, prout iure, et consuetudine tenetur
dictas collectas in cellis, scilicet ad cellas viginti, et quilibet dictas collectas
cum peccati pro subiectis efficaciter observari sub verbo nobili, et sub magis
in iudicio se debitorum esse ostenderit, scilicet aduatum pro collectis sicut Maris
pro singulis ducato de alijs nris introitusibus quos illic subueniunt. Quatenus
specifice declaramus, et singule clause in talibus necessariis. Et si quis
nos tunc et constitutionibus editis pignificis rescriptis et mandatis. Et si quis
et debitor renuicamus. Idcirco et nos curia dargat, mandamus etiam
et mandamus quocumque titulo et dignitate nuncupant, vel eorum locum tenentibus
dicta solutione in moneta ut pmissum est, et per nos in cellis, et per nos
ducator, et cellas viginti in perpetuum teneatis soluere, nulli alia
verbo et fide nra sic omnino fieri uelimus nec roboremur. Et si quis
pena uncias, aut quinquaginta nre cure apprehensa, et alia. Et si quis
et dictis universitatibus, et singulis dictis cellis nris colligendi iuribus. Et si quis
datus in palatio nri castri huius die ruius monis Maris. Et si quis
et si quis uolamus, et possunt et uolunt et colligere a forensibus in cellis
Cancellarius populi Comitis. J. P. J. P.

SITUS
LIBER
MANDAMUS UT LIBER
A.V.V.

USI CIVICI IN ABRUZZO

Dott. Paolo Sonni

Presidente Ordine Dottori Agronomi e Forestali della Provincia di Pescara

Origini e significato di livello.

In molti comuni del territorio abruzzese, in particolare quelli ubicati in territori montani e pedemontani, è presente, nelle intestazioni catastali, una particolare espressione che lega il possessore ed il proprietario dello stesso bene: il livello. È una forma di contratto agrario di origine medievale, nel quale il concedente (proprietario) conferiva una terra in godimento al ricevente o livellario (possessore). Questo istituto aveva lo scopo di far riconoscere dalle popolazioni il diritto del signore (feudatario), nelle terre del feudo mediante un contributo commisurato ai frutti. Allo stesso tempo esso rappresentava un riconoscimento ed una conferma dei diritti preesistenti delle popolazioni sulle terre da esse godute.

Se il livello riguardava la concessione di terre appartenenti al feudatario, esso poteva valere e confermare la concessione senza però far acquistare ai livellari facoltà dominicali di disponibilità.

Se il livello riguardava beni di proprietà ed uso collettivo delle popolazioni, esso garantiva l'immutabilità della "qualitas soli" dei terreni e conseguente esercizio dell'uso civico a tutela delle popolazioni da arbitrarie volontà dei feudatari.

I livelli traggono origine anche dalla divisione in quote che i comuni fecero del loro territorio (demanio universale o comunale) nel secolo scorso, ciò in conseguenza delle leggi eversive della feudalità che stabilivano dei canoni definiti di natura enfiteutica. Secondo la giurisprudenza, questi ultimi differiscono dal canone enfiteutico vero e proprio.

Il canone enfiteutico esprime una cointeressenza in atto sui fondi gravati (possono

considerarsi come il corrispettivo derivante al direttario per il contributo che egli dà alla produzione mediante il conferimento del capitale terriero); invece i canoni livellari (imposti su quote di terreno del comune concesse a privati e pertanto detti anche canoni di liquidazione) attestano l'avvenuta estinzione di ogni comunanza di interessi sul terreno essendo il diritto reale di uno dei condomini convertito nel diritto personale all'equivalenza in denaro.

Inoltre i canoni livellari è possibile affrancarli in qualsiasi momento secondo le procedure previste e stabilite dall'art. 24 della Legge n. 1766/27 e R. D. 332/28, rispetto all'enfiteusi che è un istituto di diritto privato regolato dal C. C. e dalla Legge n. 607/1966.

Caratteri giuridici dei terreni soggetti ad uso civico.

I terreni che in Catasto risultano intestati a privati quali livellari ed al Comune quale concedente sono da ritenersi di natura demaniale civica in virtù della previsione generale di demanialità stabilita dalla Corte di Cassazione con la sentenza n. 2598 del 16.07.1958, secondo cui "essendo il Comune dell'Italia meridionale morto come ente autarchico territoriale solo con la dominazione francese, tutti i beni che a questo appartengono sono da presumere di appartenenza dell'Universitas Civium ossia in demanio universale soggetto agli usi civici del luogo". Questo principio è stato ribadito dalla Corte di Appello di Roma, sezione speciale Usi Civici con sentenza 13.05.1978, secondo la quale "i beni comunali si presumono civici sino a prova contraria". Inoltre il regime giuridico dei beni di uso civico ha i caratteri propri della demanialità in quanto incommerciabili, imprescrittibili, inalienabili, non pignorabili, non espropriabili, inalienabili, salvo che la loro alienazione non sia autorizzata per legge (art. 12, Legge 16.06.1927 e art. 39 R. D. 332/1928) o, per i terreni utilizzabili per le colture agrarie dei quali non sia già stata effettuata l'affrancazione del canone da parte dei quotisti ai sensi dell'art. 21 della Legge n. 1766/27.

Ruolo del Commissario Regionale per il Riordinamento degli Usi Civici in Abruzzo. Il Commissario Regionale per il Riordinamento degli Usi Civici in Abruzzo con sede a L'Aquila, è stato istituito come in altre regioni con la Legge 16.06.1927 n. 1766, attualmente dipende dal Ministero di Grazia e Giustizia.

Presso il Commissariato è operativo un albo di periti demaniali che su incarico del medesimo svolgono incarichi di consulenza tecnica d'ufficio, tesi all'individuazione della natura giuridica (qualitas soli) di terreni di sospetta demanialità civica, nel momento in cui si viene a conoscenza che taluni uffici giudiziari e comunali hanno dichiarato alloidal terreni che tali non sono sia a seguito di accertamenti a suo tempo eseguiti da periti con relazioni storico - giuridiche e progetti di verifica demaniale o per la presunzione generale di demanialità universale civica.

Situazione in Abruzzo.

Si è constatato in questa Regione che di frequente le pubbliche Amministrazioni hanno acquisito e consolidato da anni l'abitudine di assumere decisioni in materia di gestione del proprio territorio, senza tener conto di specifiche disposizioni legislative. Nella fattispecie si assiste alla realizzazione di infrastrutture su terreni a destinazione civica o alla alienazione degli stessi senza un preliminare accertamento della loro natura giuridica (cioè se demaniali o alloidali), con conseguente rischio di nullità degli atti di trasferimento.

Si verifica inoltre, che i Comuni o altri Enti Pubblici hanno cessato per trascuratezza, protrandosi sino ad oggi, l'esazione dei canoni livellari, a carico di coloro che sono in possesso di terreni che furono a suo tempo oggetto di provvedimenti commissariati di legittimazione o quotizzazione, con la conseguenza di scatenare giudizi di responsabilità contabile a carico degli amministratori a seguito di richieste attivate dalla Corte dei Conti che potrebbe rivelarsi per i canoni non riscossi, metterli al sicuro, i Comuni dovrebbero esercitare il diritto di reintegra dei terreni in quanto dai medesimi risulta un provvedimento anti popolare ed inoppor-

tuno sul piano della strategia politica locale.

In particolare alcuni comuni hanno alienato e alienano terre pubbliche con procedure di affrancazione non adeguate e pertanto fette di demani vanno in mano a privati in assenza di autorizzazioni Commissariali previste dalla Legge n. 1766/27 in materia di Usi Civici. Gli stessi privati, inizialmente ignari della natura giuridica dei beni acquistati, si sono accorti solo in un secondo tempo di essere stati, senza volerlo, ingannati e se hanno poi edificato, magari abusivamente, si trovano nelle condizioni di non poter beneficiare del rilascio della concessione edilizia in sanatoria (è noto, infatti, che ciò non è possibile se gli immobili sono stati realizzati su terreni soggetti a preesistenti vincoli, come sancito dalla Legge n. 47/85, in materia di condono edilizio).

È da rammentare, inoltre, che il vincolo di demanio civico viene ripreso anche dalla Legge Galasso in materia di tutela delle zone di interesse ambientale.

A seguito di tali circostanze, molti Pubblici Amministratori lamentano, attualmente, l'impossibilità di poter rilasciare concessioni edilizie o certificati di destinazione urbanistica, ammettendo di non conoscere la natura giuridica dei terreni. Tutto ciò accade perché molti Comuni sono ancora attualmente sprovvisti di quegli atti demaniali (relazioni storico - giuridiche e progetti di verifica demaniale), di cui già avrebbero dovuto dotarsi come previsto dalla Legge n. 1766/27. Essi, infatti, costituiscono uno strumento di base di assoluta attendibilità, (se approvati dallo Stato) per una corretta e tranquilla gestione del territorio nel rispetto delle sue varie destinazioni, al di là di semplici e superficiali ricerche eseguite sia presso il catasto (che non fornisce, come è noto, elementi probatori) e sia presso la Conservatoria dei Registri Immobiliari (che non è informata sulle eventuali operazioni demaniali effettuate sul territorio).

Ruolo del Perito Demaniale.

Alla luce di quanto sopra può risultare utile effettuare uno "screening" sul territorio per accertare:

- 1) se esso può essere stato oggetto, nel passato, di interventi anomali a seguito di decisioni assunte accidentalmente da parte degli Amministratori che si sono avvicendati nel tempo, lasciando scomode eredità a quelli attuali;
- 2) se possessori privati hanno effettuato o rischiano di effettuare incauti acquisti ignari del gravame di livello che su di essi sussiste.

Ora, il perito demaniale (nominato da una pubblica amministrazione o da un privato o dal Commissario Regionale agli Usi Civici) come si muove per risalire alle origini del vincolo di livello sui terreni? Sono due le principali vie da seguire, per effettuare l'indagine storico - giuridica dei suoli. Innanzi tutto e comunque si parte dai dati catastali attuali per giungere a conoscere la situazione all'impianto del N. C. T. (epoca 1938-40). Da questo istante la via dell'indagine si dirama in funzione della dotazione o meno da parte del Comune del progetto di verifica demaniale e della relazione storico - giuridica. Questi costituiscono atti demaniali di grande importanza che il Commissario agli Usi Civici imponeva (ai sensi della Legge n. 1766/27) ai Comuni di far redigere e che costituivano al momento in cui avevano l'approvazione finale del capo dello Stato, un indiscutibile documento conoscitivo base dell'assetto tecnico - giuridico del territorio.

Se il Comune è dotato di tali strumenti è possibile verificare su di essi, sulla scorta dei dati raccolti all'impianto del N. C. T. (intestatario, data di nascita, foglio e particella iniziale), la natura giuridica del territorio. Se il Comune è privo di questi strumenti (ciò rappresenta la quasi totalità delle situazioni attualmente nei Comuni abruzzesi) allora il perito, sulla scorta dei dati reperiti all'impianto del N. C. T., dovrà necessariamente proseguire l'indagine del Catasto Provvisorio solitamente depositato presso gli Archivi Provinciali di Stato. Qui l'indagine è più delicata e laboriosa per le sconnessioni che regolarmente si presentano al momento del rac-

cordo tra i due Catasti. I dati all'impianto del N. C. T. dovranno, allora, essere presi con la massima esattezza e completezza e cioè:

- intestatario con particolare riferimento alla paternità (la data di nascita perde di importanza in quanto il Catasto provvisorio utilizza sempre per l'identificazione solo ed esclusivamente la paternità);

- la denominazione della località e contrada in cui i terreni oggetto d'indagine sono ubicati (il foglio e la particella perdono anch'essi d'importanza poiché il Catasto provvisorio descrive i terreni con altre denominazioni).

Non sempre il raccordo è immediato, poiché può spesso accadere che gli stessi terreni pur insistendo nella stessa zona, questa viene denominata in modo diverso. Allora per una maggiore completezza è bene disporre dell'atto di alienazione (o della nota di trascrizione) intercorso tra il dante causa e l'avente causa (che rappresentano spesso rispettivamente l'ultimo intestatario all'impianto del catasto Provvisorio e l'intestatario all'impianto del N. C. T.), reperibile presso la Conservatoria dei Registri immobiliari. Qui è spesso possibile trovare i terreni con la vecchia identificazione catastale (quella del Catasto provvisorio: sezione e numero) e con la nuova (quella del N. C. T.: foglio e particelle) ed ovviamente con il nome della località o contrada.

Si è ora quindi nelle condizioni di effettuare l'indagine storica - giuridica dei terreni sino all'impianto del catasto provvisorio (epoca 1810 - 1811); ciò consente di poter conoscere i nominativi dei possessori che si sono avvicendati; si parla di possessori perché anche qui (come nel N. C. T.) per loro natura i catasti non sono probatori. Queste intestazioni al Catasto provvisorio molto di rado riportano riferimenti al Comune come concedente se non magari solamente sullo Stato delle Sezioni, che rappresenta l'elenco diviso per sezioni dei possessori per ogni numero; qui è probabile che il nominativo del possessore possa essere accompagnato dall'espressione: "contadino azionale al Comune di ..." o "enfiteuta al Comune di ...".

Il catasto provvisorio fornisce ulteriori indicazioni ma che non sono mai esaustive. È però possibile a questo punto passare all'esame degli atti demaniali del Comune in esame, depositati sia presso lo stesso Archivio di Stato (in cui è depositato il Catasto Provvisorio), ma anche eventualmente presso gli Archivi Storici del Comune o dello stesso Commissariato Regionale agli Usi Civici. L'esame degli atti demaniali ci consentirà di verificare con i dati catastali del "provvisorio" se i terreni oggetto d'indagine sono stati oggetto di provvedimenti quali quotizzazioni, conciliazioni, legittimazioni che rappresentano, se pur con diverse modalità, delle concessioni a privati di quote di terreno sulle quali coloro che ne hanno beneficiato, hanno esercitato le loro attività libere come se fossero di loro proprietà (allodiali) sotto però il peso di un canone stabilito da corrispondere al Comune che veniva determinato dal tecnico di allora a seguito di progetto di liquidazione.

Sono proprio questi i terreni che oggi sono catastalmente gravati dal livello.

Nel momento in cui il perito demaniale in questa indagine ha rilevato ed accertato il rispetto delle condizioni imposte dal provvedimento (sia esso di legittimazione che di quotizzazione) per la detenzione nel tempo di tali quote è possibile procedere al calcolo dell'affrancazione. La conciliazione (di cui all'art. 51 del decreto 3 luglio 1861) viene considerata, secondo la più autorevole e consolidata dottrina come una legittimazione al pari di quella regolata oggi dagli artt. 9 e 10 della Legge n. 1766/27.

Il provvedimento di legittimazione trasforma il bene demaniale in allodiale ed investe il beneficiario di un diritto soggettivo di natura privatistica con la conseguenza che la terra possa nella libera ed assoluta proprietà del legittimario cui fa obbligo di corrispondere solo un canone annuo che può essere affrancato, senza impedimenti da parte del Comune a richiesta del proprietario. Il bene legittimato diventa pienamente commerciabile senza più alcun sindacato o intervento da parte del Comune né del Commissariato.

In ossequio all'art. 42 secondo comma della Legge n. 1766/27, secondo cui "re-

stano ferme tutte le disposizioni in materia di usi civici, demani comunali e diritti della natura di cui all'art. 1 (accertamento e la liquidazione generale degli Usi Civici e di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento delle terre spettanti agli abitanti di un Comune o sua frazione e sistemazione delle terre provenienti dalle terre della sistemazione suddetta e delle altre possedute dai Comuni, Università ed altre Associazioni agrarie, comunque denominate, soggette all'esercizio dell'uso civico) che, attualmente vigenti, non siano contrarie a quelle contenute nella presente legge", anche la colonia perpetua occupata da coloni inamovibili (che secondo le leggi "preunitarie" 2.08.1806, 1.09.1806, decreto 8.06.1807, decreto 3.12.1808 e istruzioni del 1870 poteva costituirsi con il lungo uso (con il concorso delle seguenti condizioni: fondo del demanio feudale, possesso e coltivazione del medesimo, continuità di coltivazione per 10 anni e pagamento di prestazione al feudatario e operava la trasformazione del demanio feudale in allodio ed anche per essa è possibile l'affranchazione secondo le norme di cui ogni art. 10 Legge n. 1766/27 e art. 26-33 del R. D. 332/28 per equivalenza di effetti con la quotizzazione. L'affranchazione dei terreni legittimati e quotizzati (non più gravati da ipotesi di demanialità civica) avviene automaticamente cercando le normali procedure previste dalle leggi tenendo conto ovviamente dell'aggiornamento del canone.

Conclusioni.

La Legge Regionale n. 3/98 di modifica della Legge Regionale 25/88 istituisce l'albo degli esperti in Usi Civici cui hanno diritto ad iscriversi, tra gli altri, coloro che abbiano effettuato almeno una verifica demaniale (disposta ai sensi dell'art. 29 del R. D. 26.02.1928 n. 332) o un piano di massima per la destinazione delle terre civiche (art. 34 R. D. 332/28) o consulenti che abbiano svolto, presso il Commissariato Regionale per il riordinamento degli Usi Civici in Abruzzo, almeno tre incarichi giudiziari d'ufficio.

Da quanto più sopra esposto appare evidente come possa inserirsi a pieno titolo la figura del dottore agronomo e del dottore forestale il cui ordinamento professionale (Legge n. 152/92) lo abilita ad operare in questo settore così come previsto dal punto n) dell'art. 2 dell'ordinamento che così recita: "la valutazione per la liquidazione degli usi civici e l'assistenza della parte nella stipulazione di contratti individuali e collettivi nelle materie di competenza".