

GLI USI CIVICI NELLA STORIA E NELLA LEGISLAZIONE ITALIANA

INSERTO

Una panoramica sulle origini e sul significato del termine “usi civici”, seguita dall’analisi della legislazione a partire dalla Legge 1766 del ’27, fino alla recente legge della Regione Lazio che disciplina il regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie, modificando l’assetto giuridico precedente.

Il tutto alla luce della ripresa d’interesse attorno alla valenza della proprietà collettiva nella programmazione del territorio e nella stessa gestione ambientale delle risorse territoriali. Nella assoluta convinzione che si debba partire dalla conoscenza del dato quantitativo dei beni civici per poter programmare una gestione produttiva delle terre comuni, a salvaguardia dei diritti delle popolazioni e come protezione da altre finalizzazioni.

In sostanza ad evitare che da “terre di tutti”, abbandonate a se stesse, diventino “terre di nessuno” e quindi “terre di chiunque”.

Senza dimenticare l’importanza del ruolo del geometra nella materia degli «usi civici»: consacrato dalla storia e, soprattutto, dagli atti.

a cura di Angelo Benedetti



**GESTIONE CORRETTA
DELLE TERRE DI TUTTI
PERCHÉ NON
DIVENTINO TERRE
DI NESSUNO**



Diritti e beni civici

«Usi civici» è espressione equivoca ed è senz'altro più corretta la dizione «diritti e terre civiche». La terminologia, ormai accettata nella prassi e recepita dalla legislazione, come noto, racchiude una pluralità di istituti diversi tra di loro.

È importante fare una distinzione tra gli «usi civici», o meglio i «diritti civici», e i «beni civici»: i primi sono riferiti alle terre private soggette agli usi (diritti) delle popolazioni; i secondi sono terre appartenenti alla collettività per antico possesso o pervenuti in compenso di liquidazione di usi (diritti).

Attualità degli «usi civici»

La ripresa di interesse attorno agli «usi civici e proprietà collettive» - che ormai data da qualche anno specie in seguito della entrata in vigore della legge 431/1985 - ha segnato un'interessante riapertura del dibattito intorno alla

materia; dibattito che ha riconosciuto da un lato la valenza della proprietà collettiva nella programmazione del territorio, o meglio nella stessa gestione ambientale delle risorse territoriali, produttive e della qualità della vita, dall'altro la improrogabile necessità di aggiornare in termini di certezza la conoscenza del dato quantitativo dei beni civici, senza la quale viene meno qualunque intento programmatore e gestionale.

Legge 16 giugno 1927, n. 1766

A seguito della legge 1766/1927 e del regolamento di applicazione, R.D. 28 febbraio 1928 n. 332, la locuzione «usi civici» viene generalizzata sull'intero territorio nazionale. I principali contenuti della legge sono articolati su due fondamentali filoni: - il primo di carattere liquidatorio, teso a liquidare i diritti civici appartenenti alle popolazioni interessate sulle terre altrui; - il secondo di carattere conservativo e di tutela delle terre di proprietà collettiva.

I due aspetti sono evidentemente correlati, se si considera che i procedimenti di liquidazione, a parte le norme per l'indennizzo in denaro, prevedono in molti casi l'accrescimento della proprietà comune mediante l'attribuzione di porzioni delle terre da liquidare a compenso della sottrazione dei diritti di

uso alle popolazioni titolari degli stessi.

La legge codifica i procedimenti di suddivisione in quote delle terre passibili di coltivazione intensiva, con l'obbligo delle migliorie sostanziali e permanenti, e detta le norme in base alle quali possono venire legittimate le occupazioni abusive ed i possessi senza titolo (queste ultime norme potrebbero rientrare nell'aspetto della «tutela», considerato il previsto deterrente della «reintegra demaniale»).

D.P.R. 616/1977, trasferimento competenze alle Regioni

Con il D.P.R. 616/1977, art. 66 viene disposto il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali nella materia, che la legge del 1927 aveva attribuito ai Commissari. La conseguenza è che le ordinanze ed i decreti di approvazione, riguardanti i provvedimenti di carattere amministrativo previsti dalla legge di competenza dei Commissari e del cessato Ministero dell'Agricoltura e Foreste, sono demandati all'Ente Regione.

A seguito del citato D.P.R. le Regioni avrebbero dovuto legiferare non solo e non tanto per acquisire le funzioni trasferite, quanto per definire le norme procedurali.

Sono passati poco meno di trent'anni ed alcune Regioni hanno legiferato per proprio

conto; è indubbio che l'ipotesi ottimale sarebbe stata l'emaneazione, prima del D.P.R. 616/77, di una legge quadro al fine di orientare il legislatore regionale, cosa che non è avvenuta.

Le Regioni si sono limitate a predisporre leggi tampone, leggi stralcio e leggi di sanatoria che prendono in considerazione le sole occupazioni abusive, rinviando «sine die» i numerosi dubbi connessi alla sistemazione, gestione ed utilizzo delle terre collettive; terre che nessuno è oggi in grado di indicare e quantificare.

Programmazione e gestione delle terre civiche

Occorre insistere sulla necessità di programmare un tipo di gestione delle terre comuni che sia produttiva; questa, oltre a salvaguardare i diritti reali che su di esse godono le popolazioni titolari (i moderni «cives»), può contribuire in modo determinante a preservarle da altre finalizzazioni. Il pericolo, infatti, può essere quello che le «terre di tutti», essendo «terre di nessuno» ed abbandonate a se stesse, diventino «terre di chiunque».

In questo senso le Regioni avrebbero dovuto e comunque debbono svolgere il ruolo che ad esse compete: ovvero di programmazione del territorio tenendo conto del particolare regime giuridico delle terre stesse. Ruolo che non può essere compiuta-

mente svolto se non si è a conoscenza del dato quantitativo dei beni collettivi dei singoli Comuni, condizione questa imprescindibile da qualunque intento programmatore e gestionale.

A tal proposito non possiamo disconoscere la parziale mancata attuazione della legge del 1927, la quale, oltre a prescrivere la liquidazione dei diritti civici, ha fatto venire meno uno degli strumenti ricognitivi, le istruttorie e le verifiche (art. 30 e 31 del R.D. 332/1928); sicché, ancora oggi, molti Comuni non conoscono i demani collettivi loro appartenenti, ovvero ne hanno smarrita la memoria o, peggio ancora, li hanno assimilati alle terre di natura patrimoniale con la conseguenza che, non di rado, i piani regolatori hanno previsto la ricomprensione degli stessi per destinazioni del tutto diverse da quella agro - silvo - pastorale che è

loro propria.

Occorre allora partire da termini di certezza che mancano, nonostante i dati che non di rado vengono azzardati circa la consistenza delle terre civiche sul piano nazionale o delle diverse Regioni.

Iniziative regionali

Diverse e diversificate sono state le iniziative delle singole Regioni a statuto ordinario; abbiamo Regioni - come detto - che hanno legiferato in materia, altre ancora che si sono limitate a disciplinare la raccolta dei funghi, che poco ha a che vedere con gli «usi civici» ed altre ancora che hanno provveduto solamente a regolamentare la costituzione delle amministrazioni separate dei beni civici (Asbuc).

A sopperire a tale carenza legislativa regionale sono state adottate, da alcune Regioni, iniziative oltremodo *sui generis* che non hanno fatto al-



tro che ingenerare confusione, tant'è che il termine «usi civici» è divenuto sinonimo di «vincolo».

Le Regioni Campania ed Umbria, tanto per fare un esempio, avrebbero dovuto trasmettere, entro novanta giorni dalla entrata in vigore delle rispettive leggi (anni 1981 e 1984), «l'elenco delle terre civiche di rispettiva appartenenza, individuate con i dati catastali»; ad oltre venti anni di distanza i Comuni campani ed umbri sono ancora in attesa degli elenchi regionali.

Riguardo, invece, al Lazio ed in parte alla Toscana, sono state attivate le c.d. «certificazioni usi civici», abrogate dopo qualche anno in quanto è stato accertato che non è di competenza regionale certificare in materia di diritti e terre civiche.

Necessità di una nuova legge quadro

Sarebbe necessario imporre alle Regioni la individuazione sistematica delle terre col-

lettive che furono oggetto di provvedimenti certi e definitivi nell'ambito di una legge quadro nazionale, non potendo certamente tale adempimento essere attuato con leggi tampone, leggi stralcio e/o leggi di sanatoria.

La legge dovrà essere semplice e nello stesso tempo incisiva con la riconferma dei Commissari, giudici speciali in materia di «usi civici» ed il mantenimento alle Regioni di tutte le competenze amministrative loro conferite con il D.P.R. 616/1977.

Riguardo alla liquidazione delle terre interessate da diritti civici occorrerebbe prevedere un procedimento snello legato, ai fini della determinazione del compenso monetario, al reddito catastale del terreno; per le liquidazioni con compenso in natura occorrerebbe determinare dei parametri e delle «tavole di valori» ancorati ai dati catastali e ciò come normalmente avviene per altri casi simili.

Ruolo del geometra nella materia degli «usi civici»

È consacrato dalla storia e soprattutto dagli atti il ruolo che il geometra ha sempre svolto e svolge nella specifica materia. È stato l'unico tecnico, o quasi, che ha espletato il ruolo di «istruttore», ovvero si è occupato della ricerca storico-documentale e della contestuale ricostruzione topografica, attraverso i cessati catasti, dei com-

prensori interessati; ha svolto il ruolo di «perito» attraverso la ricognizione delle terre libere e di quelle occupate proponendo, per queste ultime, la legittimazione dei possessi; ha collaborato, quale consulente tecnico d'ufficio, con i Commissari a risolvere le molteplici e complesse vicende circa le promiscuità tra Comuni, privati e Comuni; estimatore per eccellenza riguardo alla valutazione dei diritti, le quotizzazioni, le legittimazioni e tutte le altre operazioni tecniche connesse.

Considerazioni finali

Per concludere, riguardo al rapporto «usi civici» e ambiente è necessario che venga chiarita la equivoca dizione, «...zone gravate da usi civici...», della c.d. legge Galasso, 431/1985; dizione che viene erroneamente interpretata nel senso che tutte le terre, sia quelle «private gravate da diritti civici» che quelle di «demanio civico», debbano essere assoggettate al vincolo paesaggistico.

Ultimo punto: i beni civici sono diventati ad un certo punto beni culturali e ambientali, con la citata legge Galasso. La destinazione ambientale ha ridato al bene civico una sua dignità mentre la sua destinazione primaria - quella dell'uso zootecnico, agrario o promiscuo - è ormai completamente superata, salvo in zone del tutto marginali.



Quindi la destinazione ambientale può recuperare la materia. Perché? Perché i patrimoni civici, e non le terre gravate da diritti civici, che si sono conservati nonostante le depauperazioni, sono molto consistenti. Essi possono ridiventare un luogo di esercizio della libertà comune, cioè un luogo dove non è possibile l'appropriazione individuale e di cui la comunità può godere liberamente. Prima l'oggetto del godimento era l'utilitas economica, era la legna, la pecora da portare a pascere; oggi l'utilitas economica è del tutto marginale e l'oggetto del godimento, che non avrebbe più contenuto, diventa godimento ambientale, cioè un luogo di riserva naturale che i *cives* possono utilizzare per la loro vita libera.

In questo senso, forse, accogliendo una giurisprudenza di Cassazione che si è consolidata, si dovrà costruire l'oggetto di questo diritto collettivo come salubrità dell'ambiente, come ambiente sano e non trasformato o trasformato solo secondo dati criteri. Si tratta di un vero e proprio diritto soggettivo (mi riferisco alla giurisprudenza di Cassazione sull'ambiente salubre) che spetta a tutti i membri della comunità di abitanti sull'oggetto del diritto civico, in sostanza sostituisce il contenuto del vero e proprio diritto civico che comunque spetta ai membri della comunità di abitanti.

I COMUNI E I PROBLEMI DEI DEMANI CIVICI



Beni demaniali e beni patrimoniali

È d'obbligo ricordare come, secondo l'art. 84, T.U. 383/134, i beni appartenenti agli enti locali (Provincia e Comune) si distinguono in: *beni demaniali e beni patrimoniali*.

L'art. 824 c.c. estende, infatti, il regime della demanialità alle seguenti specie di beni di pertinenza delle Province e dei Comuni: le strade, le autostrade e le strade ferrate, gli aerodromi, gli acquedotti, gli immobili riconosciuti di interesse storico, archeologico ed artistico a norma delle leggi in materia, le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche, i cimiteri, i mercati comunali e gli altri beni che sono assoggettati al regime proprio del demanio pubblico.

E in base all'art. 826 c.c. gli altri beni appartenenti ai Comuni, diversi da quelli sopra elencati, costituiscono il patrimonio comunale. Si distingue, inoltre, tra: *patrimonio disponibile*, che comprende quei beni (cosiddetti strumentali) che sono utilizzati soltanto per la produzione di un reddito e che non sono

soggetti ad alcuna norma restrittiva per quanto riguarda il trasferimento di proprietà, e *patrimonio indisponibile*, comprendente quei beni che sono diretti alla soddisfazione di un fine pubblico (i cosiddetti beni finali) e che non possono essere distolti da tale destinazione se non nei modi stabiliti dalla legge.

Nella categoria dei beni di interesse pubblico possiamo far rientrare i demani civici e le proprietà collettive, estendendo ad essi una formulazione di Cassese (1969). Secondo questo autore: *“il tratto pubblicistico più rilevante della c.d. proprietà pubblica non va cercato nella disciplina di appartenenza dei beni ad Enti pubblici, bensì nella disciplina costituzionale della posizione dei privati nei confronti dei beni dei quali gli enti pubblici o collettività sono proprietari o utilizzatori. Il regime giuridico dei beni pubblici è contraddistinto dalla loro incommerciabilità o inappropriabilità. Cioè non è che la proprietà sia pubblica perché pertiene all'ente pubblico, ma perché non può pertenerne a privati”*.

Sotto questo ultimo profilo, seguendo il Serpieri (1928), possiamo ricomprendere nella proprietà di interesse pubblico le molteplici situazioni delle terre civiche, evidenziandone i tre casi emblematici: sono talora, come avviene spesso nelle Alpi, beni del Comune, lasciati al godimento in natura degli abitanti

(escluso il prodotto principale dei boschi); talvolta demani civici, amministrati dal Comune, sui quali gli abitanti hanno diritto di uso civico; in altri casi, beni collettivi di una popolazione, variamente denominati (università agrarie, comunali, regole, ecc.). Nei confronti dei beni degli Enti locali è prevista l'obbligatorietà della iscrizione nei registri inventari e di consistenza. L'art. 289, comma 1, del T.U. 383/1934 dispone al riguardo:

“Le amministrazioni comunali e provinciali devono tenere al corrente un esatto inventario di tutti i beni demaniali e patrimoniali, mobili ed immobili, nonché un elenco diviso per categorie, secondo la diversa natura dei beni ai quali si riferiscono, di tutti i titoli, atti, carte e scritture relative al patrimonio ed alla sua ammi-

nistrazione. L'inventario dei beni demaniali è costituito da uno stato descrittivo dei medesimi, quello dei beni patrimoniali da apposito registro di consistenza”.

Il registro di consistenza dei beni patrimoniali

In base all'art. 175 del R. 297/1911, tuttora in vigore per la parte che non contrasta con le norme della legge comunale e provinciale vigente, il registro di consistenza deve contenere le seguenti indicazioni: il luogo, la denominazione, l'estensione, la qualità e i dati catastali, i titoli di provenienza, l'estimo o il reddito imponibile, la rendita annuale media, decennio per decennio, ed il valore fondiario approssimativo, le servitù e gli oneri di cui sono gravati e l'uso speciale cui sono addetti.

Il citato art. 175 dispone, inoltre, che i registri di consistenza devono presentare la distinzione dei beni fruttiferi dagli infruttiferi e che tutti gli aumenti e le diminuzioni, sia del valore che della consistenza, devono essere registrati nell'inventario. Un ripilogo di quest'ultimo è allegato al bilancio di previsione ed al conto consuntivo (art. 289 del T.U. 383/1934).

L'inventario dei beni demaniali

Gli inventari sono riveduti, di regola, ogni dieci anni, ma il Sindaco può sempre disporre la revisione. Inoltre, con l'art. 29 della L. 1014/1960, è stato disposto un aggiornamento dello stato inventariale dei beni patrimoniali di pertinenza dei Comuni e delle Province.

Nel caso specifico della rilevazione patrimoniale del demanio civico e delle proprietà collettive riveste molta importanza la descrizione delle caratteristiche degli elementi del capitale fondiario, che dovrà essere il più possibile analitica e particolareggiata, sempre diligente ed accurata. La descrizione del capitale fondiario serve a dimostrare lo stato del fondo, cioè lo stato in cui si trova il capitale fondiario al momento dell'inventario e riguarda gli elementi che possiamo raggruppare ed ordinare come segue: la distribuzione della superficie; le opere di confine; le costruzioni rurali; le



vie interne di comunicazione; le colture arboree e le sistemazioni del terreno.

Fanno parte degli allegati dell'inventario i seguenti documenti: il piano economico; l'estratto del registro delle partite della proprietà; l'estratto di mappa della proprietà; il quadro di unione e la monografia della proprietà.

Per le terre patrimoniali appartenenti ai Comuni generalmente risulta il titolo di acquisto, cosa che non si verifica normalmente per quelle di demanio civico, rimaste da tempo immemorabile nel diretto e collettivo godimento della popolazione: anzi la mancanza di qualsiasi documento circa l'acquisto d'origine è un elemento che induce alla definizione di beni di demanio collettivo e non di patrimonio del Comune, essendo stata l'occupazione l'originario modo di acquisto del demanio da parte della popolazione che in tal modo esplicò ed esplica la sua attività per soddisfare i bisogni essenziali della vita.

Riguardo le terre delle Università agrarie, Domini collettivi, Comunanze, Partecipanza e degli Enti agrari comunque denominati sono da considerarsi di demanio collettivo in quanto tali Enti non possono possedere altre terre.

LA NUOVA LEGGE DELLA REGIONE LAZIO



È stata pubblicata di recente (1) la legge regionale n. 6 del 27 gennaio 2005 riguardante le «*Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie) e successive modifiche ed alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 (Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo) e successive modifiche*».

A distanza di poco meno di vent'anni va, quindi, in pensione la c.d. legge Federico, L.R. 1/1986, la quale disponeva nuovi criteri circa la liquidazione dei diritti civici su terre private, l'alienazione delle terre di demanio collettivo oggetto di costruzioni abusivamente effettuate, nonché l'attribuzione all'Assessore agli Usi Civici del compito di attestare la natura civica delle aree di proprietà collettiva di Comuni, frazioni e Associazioni agrarie al fine di una corretta pianificazione territoriale.

A seguito di detta legge, con delibera del 5 luglio 1988 n. 5826, la Giunta Regionale delegava l'Assessore agli Usi

Civici a nominare i periti demaniali per gli accertamenti propedeutici al rilascio delle certificazioni e attestazioni di competenza del medesimo Assessore, riguardanti l'esistenza o meno degli usi civici, su richiesta di privati e Comuni.

Peraltro, già prima di detta delibera l'Assessore Regionale, con circolare del 3 maggio 1988, aveva disposto che gli Uffici tecnici comunali, nel predisporre la prescritta certificazione urbanistica, disciplinata dall'art. 18 della L. 28 febbraio 1985 - n. 47, riportassero «*nel testo della certificazione l'eventuale esistenza di gravame [di uso civico] che risulta predominante sullo zoning*» e che l'inesistenza del vincolo fosse, «*come prescritto dalla normativa regionale, certificata dalla Regione Lazio, Ufficio regionale per la liquidazione degli Usi Civici*».

Nel prosieguo, ottobre 1991, il Commissario Usi Civici emetteva una sentenza, divenuta definitiva, con la quale veniva affermato che non esisteva in capo all'autorità regionale il potere di certificazione relativo a *diritti e terre civiche*, per cui le certificazioni rilasciate dall'Ufficio Usi Civici Regionale o dal Comune delegato non avevano alcuna efficacia in quanto non previste da alcuna norma.

Di seguito, con Circolare 1/1993 del 3 febbraio prot. 1483, indirizzata ai Collegi Notarili del Lazio, ai Comuni, ad Ordini e Collegi profes-

sionali, l'Assessore regionale agli Usi Civici disponeva con effetto immediato: l'abolizione del rilascio a privati di certificati attestanti l'esistenza di *usi civici* e precisava, altresì, che nel certificato di destinazione urbanistica, rilasciato dai Comuni, non dovevano essere certificati eventuali *usi civici* in quanto la Regione aveva carenza di poteri in materia.

Circostanza quest'ultima che, a distanza di tredici anni, ancora non viene recepita da numerosi Comuni laziali i quali continuano a certificare e/o attestare che le terre civiche di loro pertinenza sono quelle di cui agli Elenchi e/o Certificazioni a suo tempo fatte predisporre dalla Regione stessa.

Nell'anno 1995 nuove disposizioni venivano impartite con l'art. 3 della legge regionale n. 57 ed in attuazione della stessa seguiva una lettera circolare, del 18 novembre

1999 - prot. 8599, con la quale veniva disposto che per l'approvazione dello strumento urbanistico (P.R.G.) o variante dello stesso l'Assessore Regionale non avrebbe più rilasciato alcuna attestazione in materia e delegato in proposito il Sindaco del Comune. Veniva precisato, altresì, che: *"...l'attestazione in questione [Analisi Territoriale], oltre a certificare la natura giuridica dei terreni relativi all'intervento, dovrà obbligatoriamente riportare gli estremi e il tipo di certificazione utilizzata all'uopo (es. verifica demaniale, certificazione generale, semplice perizia o quant'altro). È utile ricordare che tale procedimento, previsto dalla L.R. 59/95, si rende necessario in quanto la normativa vigente in materia di Usi Civici prevede che unicamente i periti demaniali iscritti all'Albo Regionale (di cui alla L.R. 8/86) possono rilasciare certificazioni sulla "qualitas soli".*

In definitiva le c.d. *Certificazioni Regionali Usi Civici* introdotte nel 1988 ed abolite nel 1993 riapparivano nel 1999 sotto altra denominazione (*Analisi Territoriale*) e non più rilasciate dall'Assessore Regionale ma dal Sindaco del Comune il quale a sua volta era tenuto ad avvalersi di un Perito demaniale iscritto all'apposito Albo Regionale (L.R. 8/1986).

Va rilevata in proposito una anomalia non di poco conto: secondo la citata L.R. 8/1986 le funzioni di competenza del Perito demaniale (Sezione I[^]: Tecnico-Economico-Territoriale) sono solo quelle di carattere tecnico connesse alla sistemazione dei demani civici ed alla liquidazione degli Usi Civici gravanti su terre private. Le competenze riguardanti, invece, la c.d. *verifica demaniale*, assimilabile all'*Analisi Territoriale*, sono di esclusiva pertinenza dell'Istruttore (Sezione II[^]- Storico-Giuridica nella quale sono iscritti gli Istruttori incaricati dell'accertamento dei demani civici e dei diritti civici su terre di proprietà privata).

La confusione è sovrana e questo stato di cose ha determinato un notevole contenzioso in sede giudiziaria che, nella stragrande maggioranza dei casi, ha visto il Comune soccombere contro i privati cittadini ricorrenti, con l'aggravio di spese di giudizio a carico delle spesso disastrose casse comunali.

Ritornando alla L.R. 7/2005,



che modifica la L.R. 1/1986, si può constatare che le modifiche introdotte riguardano il ridimensionamento dell'Ufficio Regionale Usi Civici e l'introduzione della figura del Tecnico Comunale quale Perito abilitato per l'elaborazione della c.d. *Analisi Territoriale* e per la liquidazione dei diritti civici gravanti su terre di proprietà privata, ovvero per la determinazione del compenso dovuto dai privati al Comune. Disposizione questa che non ha trovato il consenso degli Ordini e Collegi professionali interessati. La modifica della legge, tuttavia, non ha chiarito il nodo centrale, ovvero la determinazione della certezza legale dell'esistenza di diritti su terre private. È chiaro che queste possono essere esclusivamente quelle oggetto di provvedimenti certi e definitivi, ovvero susseguenti a decisioni dell'autorità giudiziaria, rese dal Commissario giudice dei diritti di uso civico, e da verifiche pubblicate e non opposte ai sensi degli artt. 30 e 31 del R.D. 332/1928.

NOTE

(1) Il testo della Legge Regionale n. 6 del 27 gennaio 2005 pubblicato sul B.U.R. Lazio n. 4 del 10 febbraio 2005 Supplemento Ordinario n. 7, è consultabile sul sito del Collegio www.georoma.it

LAZIO: STORIA DELLA REGIONE E DELLA LEGISLAZIONE SUGLI "USI CIVICI"



Sintesi del processo storico che ha caratterizzato la formazione della Regione del Lazio collegata alle vicende normative dei demani collettivi e dei diritti civici sulle terre private

La formazione della Regione Lazio

La peculiarità della composizione geografico-amministrativa della Regione del Lazio, che ha lasciato al suo interno impronte differenti in materia di collettivismo agrario, deriva dalle modalità della sua formazione e dalle disposizioni che ne hanno consolidato l'assetto.

Occorre quindi accennare in sintesi al processo storico che ha determinato la composizione del Lazio moderno prima di passare all'esame delle norme riguardanti i due tronconi territoriali di cui si tratta (province ex pontificie; province già apparte-

nute all'ex regno di Napoli) e, conseguentemente, ai due differenti itinerari di ricerca documentale da percorrere fino alla data di entrata in vigore della citata legge fondamentale del 1927 a partire dalla quale il criterio di lettura diventerà unico.

La Regione del Lazio, nell'assetto amministrativo territoriale che noi conosciamo, è tutt'altro che di antica formazione; il Lazio post-unitario era risultato dall'assemblaggio di più territori sub-regionali - i Castelli, la Sabina, la Ciociaria, il Viterbese ecc. - con il territorio urbano della capitale e la zona ancora desertica dell'Agro romano che lo circondava.

La sua nuova configurazione, riconosciuta con R.D. del 15 ottobre 1870 n. 5929, con la quale veniva costituita la «Provincia di Roma» divisa in cinque circondari (Roma, Viterbo, Frosinone, Velletri e Civitavecchia), non recava ancora la denominazione di Lazio ed era comunque ridotta nei suoi confini dai quali era escluso il circondario di Rieti che restava aggregato all'Umbria. Sul versante dell'Abruzzo (circondario di Cittaducale) e della Campania i confini restavano infatti inalterati ed erano quelli che avevano separato lo Stato della Chiesa dal Regno di Napoli (il territorio di Pontecorvo aveva sempre rappresentato una «enclave» pontificia entro il regno di Napoli).

Nel 1923 il circondario di Ri-

eti (ex Stato della Chiesa), che comprendeva 56 Comuni, venne sottratto all'Umbria ed aggregato alla vasta provincia romana.

Una ulteriore espansione territoriale si ebbe nel 1927 con la incorporazione del circondario di Cittaducale (ex regno di Napoli) composto di 17 Comuni; contemporaneamente, a seguito della soppressione della provincia di Caserta (ricostituita nel 1945 entro confini più ristretti), venne conglobata al Lazio parte dei territori di questa, fino al Garigliano, comprendente 67 Comuni già appartenuti ai circondari di Gaeta e di Sora (ex Regno di Napoli). Le suddette variazioni territoriali vennero completate con un altro importante provvedimento di ordine amministrativo, vale a dire la istituzione, oltre a quella di Roma, di tre nuove province: Frosinone, Rieti e Viterbo.

A questo punto i confini regionali possono dirsi definitivi.

Nel 1934 venne istituita una quinta provincia, Littoria (Latina, nel 1945) formata mediante l'attribuzione di Comuni già appartenuti alle province di Roma e di Frosinone nonché dei Comuni di Ponza e Ventotene, staccati dalla provincia di Napoli. Nel 1935 i Comuni di Ponza e Ventotene furono riaggregati alla provincia di Napoli per essere poi di nuovo attribuiti alla provincia di Littoria nel 1937. Successive variazioni territoriali interessarono singoli ambiti comunali e riguardarono in speciale modo la costituzione di nuovi Comuni ovvero la ricostituzione di Comuni soppressi (i comuni di Anzio e Nettuno rimasero fusi in un unico Comune, denominato Nettunia, per il periodo fra il 1940 e il 1945).

Le disposizioni normative in materia di «usi civici»

La sintesi delle vicende che hanno caratterizzato la formazione della Regione del Lazio serve a dimostrare le

particolarità che vanno affrontate nel reperimento e nell'esame dei provvedimenti adottati per i territori ex-pontifici e per quelli dell'ex Regno di Napoli prima della entrata in vigore della legge n. 1766/1927, più volte citata.

Infatti, dei 378 Comuni di cui è attualmente composta la Regione del Lazio (l'ultimo costituito in ordine di tempo è il comune di Fontenuova), ottanta di essi appartenevano all'ex Regno di Napoli; gli altri dipendevano dall'ex Stato della Chiesa.

Da ciò l'esigenza di considerare, in relazione all'aspetto formativo della regione, quello normativo dei demani collettivi e dei diritti civici sulle terre private in riferimento agli ordinamenti amministrativi adottati sia dai governi precedenti, che dallo Stato unitario per le diverse aree geo-politiche prima della L. 1766/1927 (1) che ha ricondotto ad unità i differenti ordinamenti.

Riguardo ai Comuni laziali già facenti parti dello Stato della Chiesa (2), che sono la stragrande maggioranza, la prima disposizione emanata ed applicata in materia di «usi civici» dal governo pontificio per l'insieme delle province ad esso soggette fu la Notificazione pontificia del 1849; occorre rilevare che, a partire dai secoli XIV e XV e fino al secolo XVIII, i diritti delle popolazioni delle Comunità rurali erano stati disciplinati dagli Statuti comu-



nali che garantivano il loro esercizio sulle terre del feudo e limitavano i diritti dei feudatari sulle terre stesse.

A tal proposito va ricordato che la particolarità del feudalesimo nello Stato Pontificio, rispetto a quello degli altri Stati, era rappresentata dalla netta superiorità dell'elemento dominicale su quello giurisdizionale; il quale, peraltro, venne progressivamente sottratto ai baroni durante tutto il corso del '700 (Chirografo di Clemente VII del 1 ottobre 1704) fino a cessare del tutto formalmente con la eversione della feudalità decretata con il Motu proprio di Pio VII del 16 giugno 1816.

Il primo provvedimento di carattere più eminentemente fiscale, che avrebbe potuto incidere sulla abolizione della servitù di pascolo, fu il Motu proprio del 15 settembre 1802 che istituiva la «tassa di miglioramento».

A questa prima disposizione seguiva la Notificazione pontificia del 29 dicembre 1849 che disciplinò esclusivamente l'abolizione della servitù di pascolare, vendere erbe e fidare, lasciando inalterato il regime dei diritti di semina e di legnatico; inoltre, le norme previste non avevano carattere coattivo, salvo che gli utilisti erano obbligati a concedere l'affrancazione della servitù nel caso in cui il proprietario avesse esercitato tale facoltà.

Successivamente i provvedi-

menti adottati dallo Stato italiano per l'ex Stato della Chiesa hanno riguardato: **L. 24 giugno 1888, n. 5489 (Serie 3°)**, abolizione delle servitù di pascolo, di seminare, di legnatico, di fidare o di imporre tassa a titolo di pascolo nelle province ex pontificie; **R.D. 24 agosto 1889, n. 6397 (Serie 3°)**, approvazione del regolamento per l'esecuzione della legge 5489/1888; **L. 2 luglio 1891, n. 381**, modifiche alla 5489/1888; **R.D. 3 agosto 1891, n. 510**, approvazione del testo unico della 5489/1888 (Serie 3°) e 381/1891; - **L. 4 agosto 1894, n. 397**, ordinamento dei domini collettivi nelle province dell'ex Stato pontificio; **L. 8 marzo 1908, n. 76**, per i provvedimenti di affrancazione dei terreni dalle servitù e sull'esercizio di queste; **D.Lg. 29 agosto 1916, n. 1053**, affrancazione diritti civici.

Le disposizioni sopra elencate prevedevano l'affrancazione obbligatoria di tutte le servitù riconosciute ed esercitate dalle popolazioni sulle terre di proprietà privata, mediante un compenso che poteva configurarsi in denaro, attraverso cioè l'imposizione di un canone da corrispondersi al Comune quale rappresentante degli utenti, ovvero in natura attraverso la attribuzione al Comune stesso e, in applicazione della legge n. 397/1894, alla Università agraria, per una porzione del terreno da affranca-re. Rimaneva fermo il prin-

cipio contenuto nella Notificazione pontificia del 1849, di concedere, in casi particolari, agli utilisti la possibilità di affrancare l'intero fondo gravato mediante la corresponsione di un canone al proprietario.

Relativamente invece agli ottanta Comuni laziali già facenti parte dell'ex Stato di Napoli, la legislazione deriva da quella adottata nel regno dal governo francese che aveva esordito con l'abolizione della feudalità, la quale costituiva il primo passo verso un assetto statutale eversivo delle precedenti forme di governo ed investiva, con il trapasso dei poteri giurisdizionali dai baroni allo Stato centrale, la regolamentazione dei diritti dominicali di questi in rapporto ai diritti delle Comunità loro sottoposte.

Con la eversione della feudalità la legge sanciva il diritto di condominio delle popolazioni sulle terre ex feudali prevedendo la divisione in massa delle stesse attraverso l'attribuzione alla comunità di una porzione dei beni di valore uguale ai diritti goduti sull'intero compendio (L. 2 agosto 1806, abolizione della feudalità). I dispositivi emanati si possono dividere in due categorie: disposizioni attuative e provvedimenti circa le competenze degli organi preposti alla gestione giuridico amministrativa.

Le disposizioni attuative sono: **L. 1 settembre 1806**, Ripartizioni dei demani e scio-

glimento delle promiscuità; **D. 8 giugno 1807**, Definizione di demanio e norme sulla ripartizione; **D. 3 dicembre 1808**, Istruzioni per l'esecuzione della L. 1 settembre 1806 e del D. 8 giugno 1807 sulla divisione dei demani; **D. 10 marzo 1810**, Approvazione delle istruzioni ai Commissari per la divisione dei demani e lo scioglimento delle promiscuità; **D. 6 dicembre 1852**, Divieto di alienazione delle quote di terreni prolungato ad un ventennio. I provvedimenti circa il contenzioso demaniale e le operazioni amministrative venivano regolate: **D. 11 novembre 1807**, Istituzione della Commissione Feudale; **D. 20.8.1810**, Scioglimento della Commissione feudale; **D. 28 novembre 1808**, Proroga di un anno della durata della Commissione feudale; **D. 16 ottobre 1809**, Istruzioni per la Commissione feudale con il quale venivano fissati i termini delle azioni nascenti dalla estinta feudalità; **D. 23 ottobre 1809**, Istruzioni spe-

ciali ai Commissari per la divisione dei demani; **D. 3 luglio 1810**, Attribuzione ai Commissari per la esecuzione delle sentenze della Commissione feudale; **D. 29 agosto 1811**, Fissazione al 31 dicembre 1811 del termine di cessazione delle funzioni dei Commissari; **D. 27 dicembre 1811**, Attribuzione agli Intendenti del compimento delle operazioni della divisione dei demani; **D. 20 gennaio 1814**, Fissazione del termine per la notifica delle ordinanze dei Commissari ripartitori (o degli Intendenti succeduti ai Commissari); **Rescritto 19 settembre 1815**, Nomina di una Commissione per l'esame delle massime seguite dalla Commissione feudale; **D. 30 giugno 1818**, Nomina Consiglieri provinciali per la divisione delle terre demaniali e per la esecuzione delle decisioni della Commissione feudale; **D. 13 ottobre 1818**, Norme delucidative al D. 30 giugno 1818; **D. 1 settembre 1819**, Riattribuzione agli In-

tendenti delle operazioni demaniali; **D. 26 settembre 1836**, Provvedimento che dichiarava ufficiale la collezione delle sentenze della Commissione feudale.

Riguardo, invece, i provvedimenti dello Stato Italiano per le province facenti parte dell'ex regno di Napoli essi hanno riguardato: **D.Lg. 1 gennaio 1861**, Istituzione di Commissari speciali per le operazioni demaniali nelle province Napoletane; **D.Lg. 3 luglio 1861**, Approvazione delle istruzioni ai Commissari speciali per le operazioni demaniali nelle province Napoletane; **R.D. 16 marzo 1862, n. 503**, Attribuzione al Ministero dell'Agricoltura Industria e Commercio della suprema direzione sulle operazioni relative alla separazione e riparto dei demani comunali, ex feudali, ecclesiastici od altri soggetti a diritti di uso verso le popolazioni delle Province meridionali; **L. 20 marzo 1865, n. 2248**, All. E, sul contenzioso amministrativo.



(1) Conversione in legge del R.D. 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R.D. 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del R.D. 22 maggio 1924, n. 751, e del R.D. 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati all'art. 2 del R.D.L. 22 maggio 1924, n. 751.

(2) La dizione «Stato Pontificio» è da respingersi, perché non si trattava di uno Stato patrimoniale del sovrano Pontefice, ma del dominio temporale della Chiesa. *M. Monaco, Lo Stato della Chiesa. Dalla pace di Cateau - Cambresis alla pace di Aquisgrana (1559-1748)*, Lecce 1973.