

prof. Fabrizio Marinelli  
straordinario di diritto privato dell'Università dell'Aquila

I SOGGETTI GESTORI DEGLI USI CIVICI:  
LA VICENDA DEL COMUNE DELL'AQUILA (\*)

Sommario: 1. Profili soggettivi e profili oggettivi nella teoria degli usi civici. – 2. La scelta del legislatore del '27. – 3. La natura della rappresentanza. – 4. Un esempio concreto: la città dell'Aquila. – 5. Lo statuto degli usi civici e la gestione delle proprietà collettive.

*1. Profili soggettivi e profili oggettivi nella teoria degli usi civici.*  
– Potrebbe apparire singolare a chi ha avuto modo di leggere i miei scritti sugli usi civici che sia proprio io a trattare questo argomento di natura soggettiva, relativo cioè ai soggetti gestori, in quanto l'aspetto che, su tale materia, mi ha sempre e principalmente interessato è stato quello della relazione tra il contadino o il pastore e la terra, ovvero il profilo oggettivo, relativo al rapporto che lega il soggetto utilizzatore al bene, profilo che peraltro avvertivo più vicino alla mia formazione civilistica.

Tuttavia ho accettato il cortese invito di Vincenzo Cerulli Irelli e Maria Athena Lorizio non solo per l'amicizia e la consonanza di interessi scientifici e di valori che mi lega a loro, ma anche perché l'occasione mi avrebbe permesso di approfondire questo aspetto che, sebbene affrontato e risolto prevalentemente dalla dottrina giuspubblicistica (a partire dagli studi del Giannini nell'immediato dopoguerra sino a quelli del Cerulli a metà degli anni ottanta), appare tuttavia di decisiva importanza nella teoria degli usi civici, una teoria che si caratterizza, tra l'altro, proprio per la compresenza di profili soggettivi ed oggettivi, sia pubblici sia privati.

(\*) Relazione svolta al convegno "La gestione dei beni di demanio civico: gli enti gestori", Pietracamela (Teramo), 30 settembre 2006.

D'altra parte l'aver identificato, seppur con qualche oggettiva difficoltà, una precisa categoria di beni collettivi, non permette al giurista di esimersi dall'individuare quale sia il soggetto (o i soggetti) che questi beni collettivi deve gestire; ed ancora, quale sia la natura della rappresentanza che lega i beni agli amministratori, quali siano i poteri ed i limiti di questi ultimi, quali siano i criteri di scelta: insomma, tutti argomenti di estremo interesse che oggi, in questa occasione che la vicinanza al massiccio del Gran Sasso ed ai suoi boschi e pascoli rende ancora più felice, troveranno il modo di essere approfonditi e dibattuti.

2. *La scelta del legislatore del '27.* – Se esaminiamo l'art. 1 della legge 16 giugno 1927 n. 1766 possiamo constatare come l'attribuzione ai comuni ed alle amministrazioni separate “*degli usi civici e di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento*” sia un presupposto della norma, e non un suo effetto. La norma infatti, il cui scopo è stabilire la latitudine di vigenza della normativa specificata negli articoli seguenti, fa riferimento, appunto, a quei diritti “*spettanti agli abitanti di un Comune, o di una frazione di Comune*”.

Dunque non sembra che nella mente del legislatore del '27 fosse possibile un'attribuzione soggettiva diversa. Questa scelta può avere molte motivazioni, ed io stesso ne ho indicate alcune, come il tentativo di rivalutazione dell'ente comune da parte del regime fascista (personalmente provengo da una città, L'Aquila, in cui non solo la provincia è stata ritagliata ampiamente durante quell'esperienza, ma anche il Comune è stato totalmente ridisegnato accorpando ad esso sette paesi che in precedenza erano comuni, che hanno perso questa qualifica e che non hanno mai perdonato alla città dell'Aquila tale operazione), la circostanza che il Comune è sempre stato considerato come l'ente territoriale esponenziale più vicino ai cittadini, l'esaltazione di esso quale centro della vita politica della collettività locale, la tradizione della demanialistica napoletana e delle sue influenze francesi.

Ma tutte queste spiegazioni non convincono pienamente se non si ha riguardo al fatto che in qualche misura il Comune era una scelta obbligata di un legislatore che aveva una visione organica della società, e che volutamente voleva rompere con quel pensiero liberale che, diffidando dei corpi intermedi che si frapponevano tra lo stato ed il cittadino, aveva spento nello stato unitario ogni aspirazione autonomistica.

La storia è sempre un giudice imparziale. E di questa scelta in favore del Comune e delle amministrazioni frazionali essa ci fornisce un verdetto tutto sommato positivo. Se esaminiamo la giurisprudenza degli ultimi trent'anni, e le pur numerose proposte di riforma della materia che si sono succedute nel tempo, tale opzione non è mai stata messa in discussione e, dunque, non si hanno motivi per discostarsene specialmente oggi che la scelta autonomistica, quale componente fondamentale dell'ordinamento della Repubblica, è stata diffusamente ed autorevolmente accettata. Anzi, occorre sottolineare come l'aver affidato ai comuni la rappresentanza del territorio permette in qualche misura di superare una delle conseguenze meno felici prodotte proprio dalla legge del '27, l'aver cioè forzatamente unificato gli usi civici in una dimensione unitaria, quando essi rappresentano, a seconda delle realtà locali in cui sono nati e si sono sviluppati, un fenomeno assai diversificato nelle varie parti della penisola. Uno scotto che, come ha sottolineato Paolo Grossi (*Aspetti storico-giuridici degli usi civici*, in *Quaderni dell'Accademia dei Georgofili*, 2005, II, p. 33), andava pagato ad un regime <<che esasperava il sentimento dell'unità nazionale>>. Recentemente la scelta di affidare ai comuni la rappresentanza dei demani collettivi si è scontrata con la tendenza alla privatizzazione che ha interessato ampi settori della pubblica Amministrazione, ritenendosi il Comune non adatto ad una gestione efficiente dei suddetti demani: la critica coglie sostanzialmente nel segno, ma essa è risolvibile nel senso che i comuni ben possono privatizzare la "gestione" dei beni di uso civico attraverso concessioni che – ovviamente – non incidono sulla natura dei beni che resta indiscutibilmente pubblica.

Non va inoltre dimenticato come la legge del '27 faccia anche riferimento, sempre all'art. 1, a terre <<possedute da Comuni, università ed altre associazioni agrarie>>, e mentre il riferimento alle università, ovvero alle antiche comunità, ha lo scopo di sottoporre alla normativa anche i terreni che in qualche misura facevano riferimento a comuni soppressi o di cui si era persa traccia o a villaggi isolati (e che venivano genericamente indicati come *universitas*), il riferimento alle associazioni agrarie faceva riferimento a ben precisi enti, successivamente regolati dagli articoli 58 e seguenti del R.D. 26 febbraio 1928, n. 332, resosi necessario per una corretta applicazione della legge del '27.

L'elencazione di soggetti possessori la ritroviamo quindi nell'art. 11 della legge del '27, con l'inclusione delle università, ma possiamo

convenire che i soggetti gestori siano allo stato soltanto i comuni, le frazioni (o amministrazioni separate) e le associazioni agrarie.

3. *La natura della rappresentanza.* – Prescindendo dalle associazioni agrarie, che effettivamente hanno una rappresentanza istituzionale assai simile a quella delle normali associazioni private (ma sono viste negativamente dal legislatore, tanto è vero che se ne può chiedere in ogni momento lo scioglimento), merita un maggior approfondimento la natura giuridica della rappresentanza che lega il comune con la collettività dei *cives*. Si tratta infatti di una rappresentanza atipica, perché il Comune ha solo poteri di gestione del godimento, ma non di disponibilità dei beni oggetto del rapporto. Esso infatti non può alienare né modificare la destinazione dei beni se non viene autorizzato da un altro soggetto – in qualche misura gerarchicamente superiore, anche se la riforma del titolo V ha eliminato questa vetusta impostazione gerarchica tra enti locali – che era il Ministero dell'agricoltura un tempo e l'ente regione oggi.

Dunque il Comune, e l'amministrazione frazionale, su cui torneremo avanti, non sono proprietari dei beni di uso civico, e non sono neanche delegati dei *cives*, almeno nel senso comune attribuito all'istituto della delega nel nostro ordinamento. Direi che si tratta di una rappresentanza istituzionale in qualche misura atipica, in cui l'attribuzione del potere, la sua funzione ed i suoi limiti sono stabiliti per legge e non sono modificabili.

Non dissimile è la struttura giuridica delle amministrazioni separate, anche se alcune differenze meritano di essere sottolineate: le amministrazioni separate sono soggetti in parte pubblici ed in parte privati, la rappresentanza è espressamente attribuita mediante elezioni da parte di tutti i naturali, la funzione appare ridursi alla semplice amministrazione dei beni, le scelte fondamentali devono essere condivise con il Comune di appartenenza. Eppure sono – oggi – proprio le amministrazioni separate a dimostrare una maggiore vitalità, che tenderei ad attribuire, oltre che alla generale riscoperta dei valori della montagna, anche ad una ricerca di identità di cui alcuni borghi avvertono fortemente l'esigenza, e che deve essere valutata positivamente non solo sotto il profilo giuridico-economico, ma anche sotto un profilo più specificamente culturale.

Tuttavia, i rapporti tra Comuni ed amministrazioni separate non sono semplici né in astratto né tanto meno in concreto, e spesso possono verificarsi dei conflitti di interessi che tendono a paralizzare una corretta gestione del territorio: d'altra parte tali conflitti risentono

di situazioni storiche particolari, che ancora oggi proiettano i loro effetti sul territorio.

4. *Un esempio concreto: la città dell'Aquila.* – A sostegno di tale argomenti può portarsi un esempio concreto ed autorevole, ovvero la vicenda della città dell'Aquila e la sua nascita come comune.

Quando la stessa venne costituita, le popolazioni dei vari castelli che si trasferirono in città, proprio allo scopo di conservare i diritti di uso civico di cui erano titolari nelle diverse frazioni, costruirono dei locali all'interno della città che "rappresentavano" il castello: il che, peraltro spiega perché la città dell'Aquila contenga tante chiese e tante fontane, proprio perché i rappresentanti dei castelli, pur trasferitisi all'interno della città, mantenevano i loro possedimenti al di fuori di essa. La storiografia appare sul punto concorde. Alessandro Clementi e Elio Piroddi, nel volume *L'Aquila* (Roma – Bari, Laterza, 1988, p. 1) definiscono tale città una *civitas nova* «di singolare natura» perché caratterizzata da «Un sistema urbano che oggi sarebbe definito città-territorio e che allora lo fu nel più pieno significato del termine, poiché le diverse comunità fondatrici istituirono e mantennero a lungo una corrispondenza biunivoca inscindibile tra la propria parte di città – il *locale* – e il castello o villaggio di origine. Tanti castelli altrettanti locali, ciascuno con la propria chiesa, con la propria piazza con la propria fontana. Ecco perché L'Aquila ha avuto un numero esorbitante di chiese, anche a pochi passi l'una dall'altra. Esse rappresentavano il punto di raccordo economico, giuridico, amministrativo per le rispettive comunità. L'appartenere ad esse comportava la possibilità di mantenere nel tempo il diritto di uso civico sui pascoli e boschi dei castelli di provenienza, unico elemento capace di legare concretamente gli abitanti della città e quelli del contado in virtù di quel particolarissimo regime di promiscuità che costituisce lo specifico della vita amministrativa cittadina». L'argomento è importante anche al giorno d'oggi, perché in questi possedimenti, cosiddetti *extra*, restavano dei naturali, che non si erano trasferiti, il che permetterebbe quanto meno di parlare di promiscuità tra i cittadini della città e quelli del contado, perché l'utilizzo dei beni di uso civico veniva così ad essere comune. Il che è confermato dalla vittoria degli angioini nel 1267, quindi proprio nella fase di consolidamento della città, che comporta una notevole immigrazione nelle mura dei villici dei castelli intorno all'Aquila, ma non la loro distruzione.

La distruzione dei castelli era impedita proprio dalla <<necessità di sfruttare (così ancora A. Clementi, *L'Aquila*, cit., p. 20) le vaste estensioni pascolative che, asservite ai singoli *castra*, erano, in virtù dei diplomi di fondazione, non più feudali bensì demaniali. Ne fruivano promiscuamente tanto i villici che restavano nei *castra* quanto quelli che si trasferivano in città. Ma questi ultimi tendevano a diversificare la loro attività in relazione alle offerte di lavoro che nascevano in città e che non erano certo di natura agro-pastorale. Tuttavia gli immigrati non intendevano a nessun costo cedere il loro diritto di confocolieri sull'uso delle montagne. Erano infatti beni fittabili dai quali si poteva ricavare una rendita. Ma come mantenere l'identità di confocoliere di un certo *castrum* una volta che il villico era immigrato nel crogiolo della città? La soluzione fu molto ingegnosa. Ogni gruppo di confocolieri di un *castrum* avrebbe popolato in forma omogenea e non dispersa un corrispondente "locale" della città e avrebbe costruito al centro di esso la chiesa matrice con *cura animarum*, duplicazione della chiesa con ugual titolo del castello d'origine. L'appartenenza dei confocolieri ad una stessa parrocchia avrebbe consentito il mantenimento dei diritti sulle montagne che l'essere confocolieri di uno stesso *castrum* comportava. Di qui la necessità di costruire tante chiese matrici quanti erano i gruppi di confocolieri immigrati dai singoli castelli. I capitoli 5, 6, e 7 degli *Statuta civitatis* prescrivono e regolamentano questa costruzione>>.

Ma questa costruzione non è la sola a caratterizzare la formazione odierna del Comune dell'Aquila ed il rapporto con il suo territorio (il cosiddetto *Comitatus aquilanus*) e, dunque, con il demanio civico che lo circondava (demanio che, peraltro, non venne sufficientemente protetto e nel disinteresse generale venne alienato in gran parte, soprattutto a favore delle grandi famiglie proprietarie dei greggi). Infatti, proprio negli stessi mesi in cui veniva approvata la legge sugli usi civici, nel 1927, si realizzò a L'Aquila uno dei maggiori accorpamenti di comuni limitrofi, deciso allo scopo di compensare la città dell'Aquila delle amputazioni prodotte al territorio della provincia (in particolare i territori di Antrodoco, Cittaducale, Bussi e Popoli) a seguito della creazione *ex novo* delle province di Pescara e di Rieti.

Come è stato rilevato (E. Cavalli, *La grande Aquila*, L'Aquila, DASP, Colacchi, 2003, p. 180) <<Con regio decreto 29 luglio 1927, pubblicato il 5 settembre, la aggregazione alla circoscrizione urbana di Aquila, dei centri di Arischia, Bagno, Camarda, Lucoli, Paganica,

Preturo, Roio, Sassa e la frazione di San Vittorino del Comune di Pizzoli, è un fatto compiuto. Nasceva così un grande comune, esteso per un territorio di 576,70 chilometri quadrati, che veniva ad abbracciare tutta la conca dell'Aterno superiore, parte di quella inferiore, sino alle massime vette del Gran Sasso d'Italia>>.

Si aggiunsero così alle frazioni del Comune dell'Aquila già esistenti tutta una serie di amministrazioni separate, che rappresentavano, con riguardo agli usi civici, i vecchi comuni soppressi. Senza voler entrare nel merito delle conseguenze giuridiche che tale ricostruzione postula, e che meriterebbero di essere approfondite in altra sede (se ne trova cenno in un pregevole e poco conosciuto lavoro, redatto a fini giudiziari, dall'avvocato Egidio D'Angelo in qualità di legale del Comune dell'Aquila: *Per la reintegra del demanio di Santogna castello diruto aquilano*, L'Aquila, 1991), non può non rilevarsi come le vicende narrate abbiano conformato la realtà del territorio aquilano attraverso un processo di riassetamento delle frazioni che hanno sostanzialmente sempre visto la loro autonomia sostanzialmente negata dalla città, attraverso atteggiamenti e provvedimenti che se traggono ragione nella storia non sono riusciti a superare tale antagonismo. Un antagonismo che ancora oggi trova motivo del contendere proprio nella attribuzione e nella regolazione degli usi civici e che meriterebbe una maggiore attenzione delle istituzioni ed una maggiore vocazione al dialogo di tutte le parti in causa.

**5. Lo statuto degli usi civici e la gestione delle proprietà collettive.** – Come ho avuto modo di scrivere gli usi civici meritano di essere difesi e mantenuti sulla base della tutela che viene offerta loro dalla costituzione e dai loro principi classici, che sono stati, a loro volta, fatti propri dalla costituzione, attraverso un procedimento di notevole rilievo e di grande particolarità all'interno dei meccanismi di formazione della legge: ovvero l'attribuzione della rilevanza costituzionale alla legge del '27. Ragioni storiche, legate ad un diritto prevalentemente consuetudinario qual è quello dell'agricoltura, e sistematiche, derivanti da una evidente lacuna all'interno dell'ordinamento, hanno permesso tale singolare processo, ed oggi tale particolare tutela si applica, conseguentemente, anche alle regole relative all'accertamento e quindi all'amministrazione degli usi civici.

Ma all'interno di questo quadro normativo un ruolo importante, direi decisivo, spetta ai provvedimenti che rendano concretamente possibile la gestione degli usi civici, e dunque alle regole che stanno

alla base delle strutture delle amministrazioni separate (il problema si pone in misura assai minore per i Comuni, i quali beneficiano di una normativa autonoma e completa). Uno degli aspetti che – ad esempio – è stato affrontato solo di sfuggita è quello della possibilità, per gli enti gestori, di utilizzare la normativa comunitaria e di chiedere i benefici economici che solitamente vengono riservati alle imprese ed agli enti locali. La risposta di un autorevole agrarista, Luigi Costato (*Gli organismi gestori di proprietà collettive forestali possono ottenere finanziamenti comunitari?*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, II, p. 429), è positiva, ma non sembra che gli enti gestori abbiano in concreto utilizzato convenientemente questa possibilità.

Tuttavia, anche a voler restare all'interno della legislazione nazionale, occorre chiedersi perché non sono stati realizzati i piani di massima e di destinazione delle terre civiche. Se ne può dare una spiegazione storica, che credo di aver rappresentato nei miei scritti in materia, attraverso l'evoluzione della società italiana ed il progressivo abbandono delle campagne ed ancor più delle montagne, ma il discorso andrebbe ripreso oggi, quando la società industriale appare in irreversibile crisi e quando l'esigenza di un maggior contatto con la natura appare ampiamente avvertito e diffuso.

Sembra dunque necessario favorire, anche attraverso una legislazione nazionale e regionale che oltre a conservare sacrosanti divieti regoli la corretta amministrazione del territorio, una gestione *utile* da parte dei comuni e delle amministrazioni separate del demanio civico, compatibile con i valori ambientali e soprattutto coerente con i principi della materia, che hanno permesso attraverso i secoli ai nostri boschi ed ai nostri pascoli di giungere ad oggi, e che tutti noi desideriamo lasciare alle future generazioni, quale legato di quella che noi amiamo chiamare, non sempre a ragione, civiltà.