

**Atti del Convegno**

**“La gestione dei beni di demanio civico: gli enti gestori”**

**Sabato 30 settembre 2006, ore 10.30**

**Sala consiliare – Comune di Pietracamela – Teramo**



## Programma

- Presiede**      **Vincenzo Cerulli Irelli**
- 10:30**          **Saluto delle Autorità:**  
**Giorgio Forti** Sindaco di Pietracamela  
**Marco Verticelli** Assessore all'Agricoltura della Regione  
Abruzzo  
**Franco Caramanico** Assessore Parchi Territorio Ambiente  
della Regione Abruzzo  
**Ernino D'Agostino** Presidente della Provincia di Teramo  
**Walter Mazzitti** Presidente dell'Ente Parco Nazionale Gran  
Sasso-Monti della Laga  
**Giustino Di Carlantonio** Presidente della Camera di  
Commercio di Teramo
- 11:00**          **Relazioni**  
**Fabrizio Marinelli** (Università dell'Aquila)  
“I Comuni e le Amministrazioni separate nella gestione dei  
beni di demanio civico, e i diritti dei cittadini”
- 11:30**          **Pietro Catalani** (Commissario aggiunto usi civici  
dell'Aquila)  
“La tutela dei diritti civici”
- 12:00**          **Pietro Nervi** (Università di Trento)  
“Una gestione concordata con l'ente locale: la visione  
dell'economista”
- 12:30**          Intervento del Presidente del BIM del Vomano e Tordino di  
Teramo **Angelo Di Donatantonio**
- 13:00**          Dibattito e presentazione del sito: [www.demaniocivico.it](http://www.demaniocivico.it)
- 13:30**          Pausa

**14:30**            **Tavola Rotonda sui problemi della gestione dei beni civici:**

**coordina**        il Sindaco di Pietracamela **Giorgio Forti**

**partecipano**    **Sandro Pasquali** (Capo Ufficio legale della Regione Abruzzo)

**Lorenzo Potena** (Dirigente Servizio Foreste Demanio Civico ed Armentizio della Regione Abruzzo)

**Antonio Perrotti** (Dirigente Servizio Programmazione della Regione Abruzzo)

**Marcello Marian** (Presidente Associazione Università agrarie del Lazio)

**Stefano Lorenzi** (Segretario delle Regole d'Ampezzo)

**Lino Montauti** (Presidente Amministrazione separata beni di uso civico di Pietracamela)

**Corrado Bellisari** (Presidente Amministrazione separata beni di uso civico di Intermesoli)

**Domenico Recchiuti** (Segretario delle Amministrazioni separate di Pietracamela e Intermesoli)

**Bruno Ludovici** (Consigliere Amministrazione separata beni di uso civico di Assergi)

**interviene**      **On. Giovanni Lolli** (Sottosegretario allo Sport)

                      “La montagna abruzzese ed il rilancio delle attività sportive”

**Conclusioni**    **Vincenzo Cerulli Irelli**

## INDICE

### **Presentazione A.PRO.D.U.C.**

#### **Inizio dei lavori**.....

Presiede Vincenzo Cerulli Irelli

#### **Saluto delle Autorità**.....

Franco Caramanico

Ernino D'Agostino

#### **Relazioni**.....

Pietro Nervi “Una gestione concordata con l’ente locale: la visione dell’economista”

Fabrizio Marinelli “I soggetti gestori degli usi civici: la vicenda del Comune dell’Aquila”

Pietro Catalani “ la giurisprudenza commissariale e la tutela dei diritti civici. Tematiche, limiti, linee di sviluppo”

#### **Interventi**.....

Giovanni Lolli

Angelo Di Donatantonio

#### **Presentazione del sito [www.demaniocivico.it](http://www.demaniocivico.it)**.....

M. Athena Lorizio

#### **Dibattito**.....

Lino Montauti

Corrado Bellisari  
Gelasio Giardetti  
Lorenzo Potena  
Giorgio Forti  
Franco Caramanico

**Tavola Rotonda sui problemi della gestione dei beni  
civici.....**

Coordina Giorgio Forti  
Mario Ristuccia  
Sandro Pasquali  
Lorenzo Potena  
Antonio Perrotti  
Stefano Lorenzi  
Vincenzo Cerulli Irelli  
Lino Montauti  
Corrado Bellisari  
Domenico Recchiuti  
Bruno Ludovici

**Conclusioni.....**

Vincenzo Cerulli Irelli

## Presentazione

\*\*\*\*\*

L'Associazione A.PRO.D.U.C, con il patrocinio della Regione Abruzzo, in collaborazione con il Comune di Pietracamela e le ASBUC di Pietracamela - Prati di Tivo e di Intermesoli, la provincia di Teramo, la Camera di Commercio di Teramo, l'Ente Parco Gran Sasso e Monti della Laga, il Consorzio BIM del Vomano e Tordino di Teramo, la Comunità montana del Gran Sasso zona "O", ha organizzato una giornata di studio tra operatori, amministratori degli enti di gestione delle proprietà collettive delle province di Teramo e L'Aquila, studiosi della materia, tecnici, economisti, sui temi più strettamente legati alla gestione e sviluppo dei patrimoni di demanio civico delle comunità locali.

Il convegno si è tenuto a Pietracamela nella sala consiliare, Sabato 30 settembre 2006.



## **Presiede**

### **Vincenzo Cerulli Irelli**

*Professore ordinario di diritto amministrativo all'Università La Sapienza di Roma*

Questo Convegno è stato organizzato dall'Associazione *APRODUC*, con la collaborazione del *Comune di Pietracamela* e delle *ASBUC di Pietracamela ed Intermesoli, della Regione Abruzzo, della Provincia di Teramo e della Camera di Commercio di Teramo, dell'Ente Parco Gran Sasso e Monti della Laga, del Consorzio BIM del Vomano e Tordino di Teramo, Comunità montana del Gran Sasso zona "O"*, che ringraziamo, per venire incontro ad uno dei problemi sociali che ha questo paese cioè evitare, ridurre, combattere lo spopolamento delle zone interne ed in particolare della montagna perché per tutta una serie di fattori storici giuridici anche in questo paese siamo riusciti a salvare ingenti patrimoni che ammontano ad alcuni milioni di ettari in tutto il territorio nazionale, dal Trentino alla Sicilia ed alla Sardegna, patrimoni che sono delle collettività, appartengono alle collettività non sono di proprietà privata non sono mai stati appropriati da qualcuno. Per nostra fortuna possiamo godere di una legislazione che ne assicura la proprietà ed il godimento collettivo e ne impedisce l'appropriazione privata: una legislazione preziosa che caratterizza l'ordinamento italiano, in Francia non ce l'hanno e la stanno studiando, una legislazione che deriva dalla tradizione napoletana, principalmente dalle leggi murattiane del 1810, che poi in virtù di una scelta del legislatore nazionale, una scelta veramente importante ed avanzata culturalmente, furono fatte proprie

ed estese a tutto il territorio nazionale come principi di tutela. Principi che in tempi più recenti hanno acquistato una valenza ambientale: tutti i beni a carattere collettivo, in virtù di una norma generale, sono stati sottoposti a vincolo ambientale. Quindi, quella che era una tutela tesa a salvaguardare i patrimoni economici delle collettività, diventa anche e principalmente tutela a carattere ambientale.

Il tema di oggi non è tanto esaminare la disciplina della tutela, che pure è importantissima, e qui noi oggi abbiamo il Commissario agli Usi Civici, cioè la massima autorità deputata alla tutela, ma il discorso di oggi verte su un altro aspetto strettamente connesso, cioè quello della gestione, particolarmente della gestione produttiva. Ci troviamo di fronte ad un problema insieme giuridico e soprattutto economico ovvero come fare, attraverso quali forme organizzative, attraverso quali modalità di gestione, questi beni – che sono tutelati *ex lege*, in quanto tali, pressoché intoccabili dal punto di vista giuridico e materiale – possano diventare beni produttivi. La gestione produttiva di questi beni consente - o entro certi limiti - può consentire anche una politica del lavoro: riportare la gente in montagna o almeno fermare lo spopolamento in determinate zone; su questo poi sentiremo il prof. Nervi.

Constato che nei nostri territori di montagna lo sviluppo economico coincide con il turismo; non vedo altro sviluppo economico allo stato attuale delle cose che non sia quello turistico, quindi abbiamo montagne che si sono spopolate perché non hanno trovato una piena vocazione turistica, montagne invece che si sono ripopolate, che godono anche di condizioni economiche favorevoli e vantaggiose perché lì si è avviata una importante politica turistica. Possiamo far sì, e questa è una domanda che pongo a tutti gli operatori e soprattutto al prof. Nervi, che attraverso le forme di gestione dei beni collettivi, accanto alla utilizzazione turistica, possiamo trovare altre forme di



utilizzo del bosco, del pascolo, ripristino di certe forme di agricoltura di montagna, il rilancio di forme pascolive della forestazione. Ovvero tutte quelle forme di valorizzazione economica dei beni di cui la montagna è ricchissima e che possono accompagnare lo sviluppo turistico anche per offrire quella stabilità e continuità che il turismo per sua natura non garantisce.

Sulla gestione si pone il problema fondamentale degli Enti gestori, chi gestisce i patrimoni collettivi? Abbiamo nel nostro ordinamento due forme diverse che bisognerà riunire: una la forma che deriva dalla tradizione napoletana, la quale vede l'Ente gestore nel Comune, salva la costituzione dell'Amministrazione separata, ma l'Amministrazione separata nella legislazione napoletana, diventata poi nazionale, è una specie di Comune, cioè è un Ente del quale fanno parte di diritto tutti i residenti e che è sottoposto in larga misura a disciplina pubblicistica rapportabile a quella del diritto comunale: questo rende gli Enti non facilmente adattabili a quelle che sono le esigenze di gestione proprie dell'attività economica. L'altro modello, quello del nord Italia, di Cortina, del Comelico, **in parte delle Partecipanze emiliane, che la legge del 1971 salvò**, di Enti chiusi non aperti a tutta la collettività dei residenti ma aperti a tutti coloro che fanno parte dell'antica comunità; i regolieri ampezzani o del Comelico non sono tutti i residenti nel Comune ma sono coloro che, in virtù di tutta una serie di requisiti di appartenenza all'antica comunità o requisiti soggettivi, fanno parte dell'Ente.

Quindi l'Ente gestore si differenzia rispetto al Comune, accomuna una collettività diversa dalla collettività generale ed è regolato non dal diritto pubblico ma dal diritto privato, con una capacità di gestione economica molto più aperta ed adattata alle esigenze dell'attività economica; la normativa di diritto privato riguarda però solo la gestione, mentre i beni restano soggetti alla tutela pubblicistica. A mio giudizio questa è una delle strade che il

legislatore nazionale - e adesso anche quello regionale - potrebbe seguire: stabilire che gli Enti gestori gestiscono con strumenti di diritto privato, fermo restando che i beni restano vincolati alla loro destinazione e sono incommerciabili.

### **Franco Caramanico**

*Assessore Parchi territorio e ambiente della Regione Abruzzo*

Quella degli usi civici è una problematica di cui mi sono occupato in passato come Sindaco del Comune di Guardiagrele, il cui territorio è per il 40% di uso collettivo, in un periodo in cui era difficile far capire alla popolazione le regole degli usi civici. Oggi me ne occupo come assessore regionale, anche perché la problematica degli usi civici riguarda appieno la materia ambientale: infatti, i beni gravati da uso civico sono soggetti al vincolo ambientale e lo stesso Ministro Pecoraro Scanio, un mese fa a Catania, al Congresso Nazionale del Federparchi, ha posto il problema degli usi civici in un momento in cui si parla molto di energia alternativa e di utilizzazione del territorio.

La Regione è pienamente disponibile alle proposte di miglioramento della gestione del territorio, che possono venire anche da occasioni come questa.

### **Ernino D'Agostino**

*Presidente della Provincia di Teramo*

Come diceva il prof. Cerulli, credo anch'io che questa è una materia che deve tornare all'attenzione delle istituzioni a tutti i livelli. Gli usi civici hanno garantito la conservazione del territorio nel passato, ora si pone la questione di utilizzarli per lo sviluppo locale, mantenendo la vocazione ambientale. La Provincia è molto attenta ed interessata all'argomento ed alle risultanze anche di questo convegno.

## Relazioni



**Prof. Pietro Nervi**

*Docente alla Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Trento*

Grazie Presidente, grazie dell'invito e complimenti agli organizzatori.  
Cerulli Irelli ha già introdotto il tema e mi facilita l'intervento.

## **UNA GESTIONE CONCORDATA CON L'ENTE LOCALE: LA VISIONE DELL'ECONOMISTA**

di PIETRO NERVI

### **1.- Rapporti tra l'ente territoriale locale e l'ente di gestione delle terre di collettivo godimento**

Al fine di dare giustificazione alla proposta operativa di “gestione negoziata” che sarà esposta a conclusione della relazione a me affidata, devo premettere alle considerazioni che saranno svolte di seguito il richiamo ad una recente sentenza<sup>1</sup> del TAR di Trento, con la quale il Tribunale di giustizia amministrativa ha annullato la delibera di un comune relativa al mutamento di destinazione da bosco ad area produttiva delle terre di uso civico della frazione, in accoglimento del ricorso presentato da un comitato di cittadini titolari del diritto di uso civico con il quale lamentavano *in primis* la mancata acquisizione del parere dell'Amministrazione Separata dei Beni di Uso Civico della frazione. Il TAR, accogliendo i motivi di ricorso, afferma che l'ente gestore, sia esso il Comune o una ASUC, ha il compito precipuo di tutelare l'interesse della collettività utente e tanto comporta che qualora esso coincida con l'ente titolare della potestà pianificatoria non di

---

<sup>1</sup> Sentenza n. 179/2006 di data 29 maggio 2006.

meno le due attività di adozione del parere di cui all'art. 16 cit<sup>2</sup>., per un verso, e pianificatoria, dall'altro, debbono mantenersi distinte e riconoscibili proprio perché si tratta istituzionalmente di compiti ben distinti, oltre che di espressione di interessi non necessariamente coincidenti e forse anche, in ipotesi, potenzialmente confliggenti. Questo recente pronunciamento del Tribunale di giustizia amministrativa di Trento dà rilievo ad una precedente sentenza<sup>3</sup> della Sezione civile della Suprema Corte di Cassazione, dalla quale è tratta la massima, secondo la quale le frazioni del Comune – che di norma costituiscono una mera entità naturale di fatto caratterizzata dalla presenza dello insediamento di una parte della popolazione comunale in una località staccata da altri nuclei abitati dell'ente locale e dotata di interessi, sempre di fatto, legati a circostanze di ordine economico, storico, sociale e religiose – hanno tuttavia, in materia di amministrazione dei beni assoggettati ad uso civico della popolazione frazionaria, una soggettività diversa da quella dell'ente di appartenenza ed autonomamente esercitabile, anche ai fini del recupero del perduto possesso di detti beni, attraverso un apposito comitato per l'amministrazione separata, da nominarsi secondo le previsioni dell'articolo 26 della legge 16 giugno 1927 n. 1766 e del relativo regolamento di esecuzione di cui al R.D. 26 febbraio 1928 n. 332, come successivamente modificato ed integrato.

Ciò consente di riaffermare come nel caso delle terre di collettivo godimento si debba dare rilievo al legame inscindibile tra un territorio ed una collettività locale sul quale questa esercita diritti di uso ed attraverso questi la popolazione governa un dato spazio, lo occupa fisicamente in modo continuativo o saltuario, ne sfrutta gli elementi presenti o si riserva di utilizzarli all'occorrenza.

---

<sup>2</sup> L. P. Trento n. 6/2005.

<sup>3</sup> Massima dalla sentenza della Suprema Corte di Cassazione n. 10748 del 19 settembre 1992.

I domini collettivi, quindi, per l'economista, si collocano come soggetti neo-istituzionali in quanto, per un verso, ad essi compete l'amministrazione, sia in senso soggettivo che in senso oggettivo, del patrimonio civico e, per un altro verso, come enti gestori delle terre di collettivo godimento, rientrano a pieno titolo nell'imprenditoria locale cui competono le responsabilità di tutela e di valorizzazione dell'insieme di risorse naturali ed antropiche presenti nel demanio civico. Di più, nell'attuale fase di sviluppo delle aree rurali, e della montagna in particolare, le cui strategie adottate fanno affidamento essenzialmente sul modello di sviluppo locale, ai domini collettivi va riconosciuta la capacità di endogeneizzare anche gli stimoli provenienti dall'esterno della comunità locale per la mobilitazione delle risorse interne, di trattenere in loco gli effetti moltiplicativi, di far nascere indotti nella manifattura familiare, artigianale e nel settore dei servizi del sistema locale.

## **2.- Una pluralità di patrimoni in capo all'ente collettivo**

L'amministrazione delle terre di collettivo godimento, sia essa espressa elettivamente dalla collettività locale sia essa individuata nel Comune, deve farsi carico dell'attività di gestione dei beni di collettivo godimento, accertati come beni economici. Tuttavia, tenuto conto di una sentenza<sup>4</sup> della Suprema Corte di Cassazione, con la quale si accoglie una interpretazione estensiva di "bosco", oggi, per analogia, piuttosto che spazio piano dato dalla superficie territoriale agro-silvo-pastorale, con gli eventuali miglioramenti fondiari, le terre di collettivo godimento debbano essere considerate, invece, come spazio cubico. Dalla sentenza emerge, infatti, che "in base a dati di interpretazione sistematica forniti dal legislatore con una molteplicità di leggi diverse

---

<sup>4</sup> Cass. Sez. III, 8 aprile 1993, n. 3436.

succedutesi nel tempo, il concetto di bosco deve essere riguardato come patrimonio naturale con propria individualità, un ecosistema completo, comprendente tutte le componenti quali suolo e sottosuolo, acque superficiali e sotterranee, aria, clima e microclima, formazioni vegetali (non solo alberi di alto fusto di una o più specie, ma anche erbe e sottobosco), fauna e microfauna, nelle loro reciproche e profonde interrelazioni, e quindi non solo l'aspetto estetico e paesaggistico di più immediata percezione dal comune sentimento".

Seguendo le definizioni di patrimonio che ne dà il Grande Dizionario della Lingua Italiana<sup>5</sup>, l'amministrazione delle terre di collettivo godimento deve farsi carico delle attività di tutela e di valorizzazione del patrimonio civico, individuabile nell'insieme dei beni o delle risorse o dei valori ereditato dagli ascendenti e suscettibile di essere trasmesso ai discendenti.

Tenuto conto di quanto appena detto, la secolare esperienza dei domini collettivi ci consente di affermare che in ogni caso ci si trova in presenza di:

Un patrimonio economico. Nelle rilevazioni contabili tradizionali finalizzate alla compilazione della situazione patrimoniale la sezione denominata "Attività" comprende tutti gli elementi positivi della ricchezza dell'ente collettivo, ma si riduce all'insieme dei beni economici di proprietà. Si tratta, quindi, di un insieme molto più ristretto di quello dei beni materiali e delle energie che effettivamente costituiscono il patrimonio di funzionamento del dominio collettivo e che di questo definisce il potenziale di produzione. Infatti, la parte fondamentale del patrimonio naturale – che caratterizza il processo biologico che dà origine ai prodotti diretti del suolo, alla catena alimentare dell'ecosistema, alla erogazione dei servizi naturali finali – resta esclusa dall'inserimento nel patrimonio economico secondo l'applicazione del criterio di proprietà. In proposito, è bene ricordare

---

<sup>5</sup> Grande Dizionario della Lingua Italiana, Torino: Utet, 1984,

che già i forestali, quando si riferivano alla stazione forestale come fattore di produzione, hanno sempre inteso far riferimento ad un fattore complesso, in quanto abbraccia beni non economici, come gli elementi del clima, e beni economici, come il terreno con le sue qualità fisico-chimiche originarie<sup>6</sup>.

Un patrimonio naturale. Secondo la celebre ripartizione che ci è stata tramandata dai classici, i fattori della produzione sono la natura, il lavoro, il capitale. Natura, in contrapposizione al capitale, è tutto ciò che non è stato creato dal lavoro dell'uomo, quantunque questi possa modificare o circoscrivere o dirigere l'azione dei fattori naturali, combinandoli in vario modo. Elemento "natura" che è diverso da ciò che è dovuto all'azione dell'uomo: azione che non è creazione, ma semplicemente trasformazione di materie o di energie preesistenti.

E', quindi, patrimonio naturale l'insieme degli elementi naturali e dei sistemi che essi formano, i quali sono suscettibili di essere trasmessi alle generazioni future oppure di modificarsi. Sono elementi naturali le risorse del sottosuolo, l'ambiente fisico e gli organismi viventi; sono ecosistemi unità di base del funzionamento della natura, definite da una struttura (componenti e fattori), un funzionamento (processi ecologici), una vicenda temporale (successione ecologica)<sup>7</sup>.

Poiché la stessa risorsa può essere classificata in modi diversi a seconda del momento in cui la stessa entra in un processo di produzione o di consumo, la classificazione delle risorse naturali deve più propriamente essere fatta nel momento in cui la risorsa è utilizzata dall'uomo: valga per tutti l'esempio fornito dall'acqua, definita come risorsa di flusso quando si considera, ad esempio, il processo di produzione di energia o quello di imbottigliamento, mentre deve essere

---

<sup>6</sup> PATRONE, G., *Economia forestale*, Firenze: Tipografia Coppini, 1970, p. 46.

<sup>7</sup> MORONI e FARANDA, *Ecologia*, Padova: Piccin, 1983, p. 10.



considerata risorsa ambientale (o di stato) allorché si considera il suo valore dal punto di vista ricreativo o paesaggistico.

Un patrimonio culturale. I beni culturali da prendere in considerazione possono essere ripartiti in due categorie: i beni culturali dell'opera dell'uomo e i beni culturali naturali. Appartengono alla prima categoria: i beni documentari (statuti, regolamenti, ecc.); i beni storiografici (che riguardano la storia della tecnica, le modalità di esercizio degli usi, ecc.); i beni archeologici (testimonianze preistoriche, artistiche, sociali dell'uomo, quali tracciati stradali, sistemazioni dei terreni, ecc.). Appartengono alla seconda categoria: i beni naturali biologici (concentrazioni fossilifere, aspetti vegetazionali, ecc.), i beni naturali abiologici (geomorfologici, geologici, petrografici e mineralogici).

La conoscenza dei beni culturali va considerata strumento prioritario ed indispensabile per acquisire coscienza del loro valore e per inserirli correttamente nelle attività di gestione, difenderli ed utilizzarli senza portarli a distruzione o degradazione, valorizzandoli nei modi e nelle misure più idonei.

### **3.- La gestione del patrimonio civico tra tutela e valorizzazione delle risorse**

Passando di seguito a trattare della gestione del patrimonio civico, sembra utile ricordare alcune affermazioni di Giannini<sup>8</sup>, allorché precisa che l'uso civico grava sulle terre di collettivo godimento come vincolo ad una specifica destinazione del fondo a vantaggio dei consociati nell'ente. Il che determina nel cittadino una situazione giuridica complessa: per un verso, di un interesse civico alla conservazione della destinazione dei beni e, per un altro verso, di un interesse collettivo avente ad oggetto un uso conforme alla loro

---

<sup>8</sup> GIANNINI M. S., in *Rivista di diritto sportivo*, 1950, 3/4: 101-107.

destinazione. Il diritto di uso civico presenta allora due elementi caratteristici: il primo, di avere, normalmente e non eccezionalmente, ad oggetto utilità del fondo consistenti in uno sfruttamento di esso e, il secondo, di essere riservato ai componenti la collettività locale.

Di qui, l'attenzione dell'economista, non tanto sui concetti di amministrazione in senso oggettivo e soggettivo, quanto e piuttosto sulla distinzione della gestione tra attività vincolata e attività discrezionale. Infatti, si tratta di una attività dinamica che non presenta limiti oggettivi, se non quelli definiti dal carattere di demanialità civica delle terre di collettivo godimento (inusucapibilità, incommerciabilità, non mutamento di destinazione)<sup>9</sup>.

Che la gestione dei demani civici rappresenti una funzione amministrativa molto importante è dimostrata dal fatto che in molte zone del nostro Paese gli effetti e le ricadute delle decisioni che riguardano i demani civici interessano una quota molto rilevante della superficie territoriale totale e della complessiva attività economica di un territorio; a loro volta, le modalità di svolgimento della gestione stessa dei domini collettivi influenzano fortemente i processi di gestione delle economie delle famiglie e delle imprese locali e, più in generale, anche i processi di sviluppo del territorio.

Come è noto, il patrimonio civico è essenzialmente un sistema che può dare luogo ad usi multipli, talvolta antagonisti o conflittuali, altre volte complementari. Deve però essere chiaro che la gestione deve farsi carico essenzialmente di due obiettivi: da un lato, massimizzare la produttività primaria, da un altro lato, massimizzare l'efficienza ecosistemica.

---

<sup>9</sup> Da qui la necessità di considerare l'elencazione dei diritti di uso civico, quale risulta dai decreti di assegnazione delle terre a categoria, come fatto storicamente accertato (anche di un solo diritto) ai fini del riconoscimento da parte del Commissario per la liquidazione degli usi civici della natura di patrimonio civico delle terre di collettivo godimento e non come elenco esaustivo dei diritti spettanti ai componenti la collettività.

Gli elementi chiave della gestione patrimoniale delle terre di collettivo godimento vanno così individuati: nella concezione “olistica”, secondo la quale il valore dell’insieme è maggiore della sommatoria dei valori delle singole parti che lo compongono, nella partecipazione della popolazione, nelle regole d’uso delle risorse, nella garanzia demaniale delle terre. Tale gestione deve essere considerata di natura istituzionale almeno sotto tre aspetti, tutti correlati: presenza di una amministrazione che si collochi come centro di attenzione e come nucleo di valutazione, necessità di porre la gestione del patrimonio civico in relazione con l’ambiente fisico-geografico e con quello socio-economico esterni, ricorrere a paradigmi forniti da una pluralità di discipline, riconoscere il ruolo degli aspetti non monetari in relazione a quelli monetari.

#### ***A. Le attività di tutela***

Le attività di tutela possono essere ricondotte ad una sintetica annotazione; come insegna Barel: non si gestisce un patrimonio alla stessa maniera con cui si gestisce un capitale; si gestisce un capitale per aumentarlo, si gestisce un patrimonio per trasmetterlo<sup>10</sup>.

Peraltro, di fronte agli andamenti demografici della montagna, ai mutamenti istituzionali degli enti locali, agli interessi delle popolazioni metropolitane per l’ambiente montano, il concetto di patrimonio civico, legato alle terre di collettivo godimento inteso come spazio cubico (in senso tecnico, ambiente, che sta intorno), rischia di non apportare molte informazioni, avendo perduto il senso etimologico. Tuttavia, come ricorda Cornière, i beni naturali non essendo interamente appropriati, è per estensione che la nozione di patrimonio giuridico è loro applicata. Essa significa principalmente che i beni naturali appropriati o no, suscettibili di essere utilizzati attraverso le nostre attività devono essere trasmessi di generazione in

---

<sup>10</sup> BAREL, Y., *La société du vide*, Paris: Le Seuil, 1984, p. 115.

generazione, indefinitivamente, come si fa da padre in figlio per i beni privati<sup>11</sup>.

Appare chiaro che nelle operazioni di tutela devono prevalere principi etici in rapporto al semplice funzionamento del mercato. I forestali, operando proprio nelle terre demaniali e potendo così sottrarsi alla pura logica di mercato, sono stati i primi ad elaborare il concetto di rendimento regolare e continuo<sup>12</sup>. Giannini sostiene che la stessa programmazione dell'utilizzazione delle risorse naturali è da sempre l'elemento saliente dei domini collettivi e precisa che le comunità regoliere e le amministrazioni comunali o frazionali che ne hanno la gestione per conto della comunità proprietaria disciplinano i diversi usi del patrimonio da parte dei componenti la comunità. Talché i domini collettivi sono, in definitiva, strumenti di conservazione del patrimonio naturale in via storica e di fatto. La protezione dell'ambiente naturale è nelle normative proprie di tali istituti, quasi sempre un risultato, non una finalità dell'istituto o un effetto giuridico che la normativa medesima produca<sup>13</sup>.

Ciriacy-Wantrup illustra un esempio con il suo *safe minimum standard of conservation*, secondo il quale bisogna evitare le alterazioni che economicamente si rivelano in grado di impedire un ritorno allo stato iniziale<sup>14</sup>. Per Page sono le opportunità di scelta delle generazioni future che bisogna conservare<sup>15</sup>. Con i lavori di Hartwich, invece, la nozione di compensazione intergenerazionale si evidenzia nettamente; l'autore formula infatti una regola secondo la quale tutte le

---

<sup>11</sup> CORNIÈRE, P., "Introduction", in *Les Comptes du patrimoine naturel*, Paris: Insee, 1986, p. 16.

<sup>12</sup> PRODAN, M. "Sustained Yield as a Basic Principle to Economic Action", in R. Steppacher, B. Zogg-Valz, H. Hatzfeldt (eds.), *Economics in Institutional Perspective: Memorial Essay in Honor of K. William Kapp*, Lexington, Mass: Lexington Books, 1977, p. 110.

<sup>13</sup> GIANNINI, M. S., "Protezione della natura", in *Enciclopedia del Novecento*, vol. IV, Roma: Istituto Enciclopedia Italiana, 1979, pp.489-497.

<sup>14</sup> CIRIACY-WANTRUP, S. V., *Resources Conservation: Economics and Policy*, Berkeley: University of California Press, 1952.

<sup>15</sup> PAGE, T., *Conservation and Economic Efficiency: an approach to materials policy*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1977.

rendite derivate dall'esaurimento delle risorse naturali devono essere investite nel capitale riproducibile, che deve sostituirsi ai fattori naturali di produzione<sup>16</sup>. Più recentemente, Henry ha cominciato ad esplorare gli effetti dell'introduzione del principio di comproprietà tra le generazioni; secondo questo principio, le generazioni hanno un uguale diritto all'esistenza del patrimonio civico: una generazione non ne può espropriare l'altra che alla condizione di garantire una compensazione specifica e sufficiente quale sarebbe accettabile in una transazione volontaria<sup>17</sup>.

### ***B. Le attività di valorizzazione***

Per affrontare di seguito il tema delle attività di valorizzazione delle terre di collettivo godimento è necessario ricordare ancora come queste terre siano da considerare come supporto fisico di risorse naturali e antropiche e non semplicemente come, secondo la consuetudine, un fondo agricolo con distinte qualità di coltura agraria, pascoliva o forestale da gestire secondo i paradigmi dell'impresa agraria e/o forestale.

Per l'economista, il concetto di risorsa non si identifica con una realtà tangibile. Esso corrisponde piuttosto ad una relazione funzionale – relazione funzionale tra un oggetto fisico o biologico, dotato di un insieme di caratteristiche e da uno stato di conoscenze, della tecnologia, delle mentalità, dell'organizzazione sociale –. Un elemento fisico diviene, quindi, una risorsa se in un dato contesto può fornire un servizio alla specie umana. Gli elementi della biosfera non sono *a priori* risorse, essi diventano tali per soddisfare bisogni umani di ordine biologico, ma anche tecnico e culturale. E' doveroso citare questa osservazione nel caso delle terre di collettivo godimento per il

---

<sup>16</sup> HARTWICH, J. M., "Intergenerational Equity and the Investing of Rents from Exhaustible Resources", in *American Economic Review*, 1977, 67: 972-974.

<sup>17</sup> HENRY, C., "Efficacité économique et impératifs éthiques: l'environnement en comproprieté", in *Revue économique*, 1990, 41: 195-214.

semplice fatto che le comunità non manifestano nel corso del tempo le medesime relazioni con il patrimonio civico; storicamente, queste relazioni si sono modificate, anche profondamente, sotto l'effetto del progresso delle conoscenze, della tecnologia, dei mutamenti socio-economici della società.

Al fine di completare quanto già esposto a proposito della descrizione del patrimonio naturale, sembra utile scendere più in dettaglio nell'analisi delle risorse naturali; le quali possono essere distinte in: risorse materiali e risorse ambientali. Ciò che differenzia le risorse ambientali da quelle materiali è dovuto alla caratteristica per cui le prime forniscono per la maggior parte servizi naturali finali, mentre le seconde forniscono beni impiegati direttamente per scopo di consumo o per produrre, attraverso opportune trasformazioni, beni utilizzabili a scopo di consumo.

Le risorse materiali sono risorse tangibili, che possono essere estratte, prelevate, raccolte dalla natura, cioè materiali, energie e specie viventi nella loro forma naturale. Per una maggiore comprensione della natura fisica di questo gruppo di risorse è utile distinguere tra:

*1.1. Risorse minerali*, tra le quali vanno compresi i materiali estrattivi: minerali, rocce, ghiaia, sabbia, altri materiali; si tratta di risorse caratterizzate dalla loro proprietà fisica della non rinnovabilità;

*1.2. Risorse biologiche* nell'aria, nell'acqua, di terra: si tratta di risorse potenzialmente rinnovabili e al verificarsi di determinate condizioni possono garantire un flusso continuo di beni (ad es., legno, funghi, selvaggina, pascolo, ecc.) e/o di servizi (safari fotografici, possibilità di passeggiate, ecc.);

*1.3. Risorse di flusso* (radiazione solare, ciclo idrologico, vento), rinnovabili. Lo sfruttamento di una determinata risorsa di flusso ha conseguenze minime sulla possibilità di usufruire della stessa

risorsa in futuro ed è praticamente impossibile estinguerne lo stock. Peraltro, tutte le forme di vita della biosfera dipendono dalle risorse di flusso.

In definitiva, ritengo si possa affermare, per un verso, che lo sfruttamento delle risorse minerali e di quelle biologiche costituisce, indirettamente, un prelievo di risorse di flusso e, per un altro verso, che la maggior parte delle risorse materiali può essere oggetto di transazioni all'interno del meccanismo di mercato attraverso operazioni di prelievo di prodotti primari per estrazione, raccolta, caccia, pesca.

Le risorse ambientali, sono rappresentate dall'aria, dall'acqua, dal suolo e sono risorse naturali potenzialmente rinnovabili e, come già anticipato, erogano servizi naturali finali: per questi, di particolare importanza è la qualità della risorsa. Altre caratteristiche di queste risorse sono: (a) di essere potenzialmente rinnovabili ed una loro corretta gestione ed un appropriato utilizzo possono garantire un flusso permanente di servizi; (b) i servizi forniti dall'aria, dall'acqua, dal suolo costituiscono requisiti necessari alla vita umana; (c) di poter contribuire a determinare la certificazione di un marchio territoriale ambientale. In generale, molto raramente le risorse ambientali sono soggette a transazioni e per questo motivo o non hanno mercato o non hanno prezzo e, soprattutto, non esistono diritti di proprietà associati a molti servizi naturali finali, derivanti, ad esempio, dalla funzione ambientale di protezione, di conservazione della natura, dalle funzioni ricreative a carattere rigenerativo oppure a carattere attivo/sportivo, dalle funzioni culturali, dalle funzioni estetico-paesaggistiche.

Come è facile constatare, nelle terre di collettivo godimento le risorse naturali danno origine a specifici ecosistemi, tra i quali vale la pena di distinguere: zone artificializzate (cave, miniere a cielo aperto, depositi, aree attrezzate per attività sportive, piste da discesa e da fondo, aree per pic-nic, ecc.), zone agricole (terre lavorabili, prati

permanenti e artificiali, ecc.), zone poco artificializzate (aree forestali, spazi con vegetazione, spazi senza vegetazione, zone umide), corpi idrici (corsi d'acqua, laghi, bacini artificiali, nevai e ghiacciai, ecc.). Queste zone possono così qualificarsi, in tutto o in parte, come base territoriale di attività imprenditoriali di tipo produttivo, di tipo ricreativo o culturale, di tipo sociale la cui conduzione potrebbe essere assunta dalla stessa proprietà collettiva oppure data in concessione ad imprese specializzate.

Nel caso specifico della montagna pare opportuno richiamare le principali caratteristiche naturali di determinate aree sul piano della vocazione alla funzione ricreativa, sia per attività estive (scalate, gite, ecc.) sia per attività invernali (sci) tale funzione è garantita: da presenza di vette, di lingua di ghiacciaio, di lago, di cascata; da possibilità di raccolta di minerali; da altitudine, esposizione, pendenza dei versanti, dimensione territoriale; copertura vegetale, manto nevoso, riduzione della formazione delle valanghe, condizioni meteorologiche, macroclima, microclima, ecc.

Anche a proposito delle risorse ambientali, ritengo che in definitiva si possa affermare che alcuni servizi naturali finali offerti all'interno delle terre di collettivo godimento possano dare origine a transazioni all'interno del meccanismo di mercato attraverso l'istituto della concessione<sup>18</sup>, diritti di accesso, tariffe di parcheggio, ecc. Per gli effetti esterni, quanto meno, si potrebbe pensare ad un sistema di sovvenzioni, a contributi per le spese difensive, ad aiuti per il non uso delle risorse, a risarcimenti, ecc.

#### **4.- Il demanio civico come fattore di produzione di beni e di servizi naturali finali**

---

<sup>18</sup> E' sufficientemente noto come nel caso delle piste da sci sia riconosciuta alla proprietà terriera una indennità costituita da: mancata produzione, risarcimento dei danni, quota di manutenzione del capitale fondiario, canone di "affitto").



Ai fini di una efficiente ed utile valorizzazione delle risorse presenti nelle terre di collettivo godimento sembra utile ricordare come il processo della produzione si differenzia in diversi rami, tra i quali è opportuno distinguere:

1. le produzioni territoriali, che somministrano le materie gregge ed alimentari. Appartengono a questo ramo le attività:

- a. dell'industria estrattiva;
- b. dell'industria colletttrice (caccia, pesca, raccolta di funghi, ecc.);
- c. dell'agricoltura;
- d. della selvicoltura;

le produzioni di servizi naturali finali, che possono essere direttamente consumabili, vale a dire che entrano come argomento della funzione di utilità. Alcuni di tali servizi sono addirittura vitali (mantenimento della composizione chimica dell'aria, filtro dei raggi ultravioletti, ecc.). Appartengono a questo ramo:

- a. le funzioni ambientali (di protezione idro-geologica, regolazione dei cicli biogeochimici, conservazione della natura, captazione delle sostanze inquinanti, conservazione dei geni, ecc.)
- b. le funzioni ricreative (aree a carattere rigenerativo e/o attivo/sportivo)
- c. le funzioni estetico-paesaggistiche (paesaggio curato, quadro di vita piacevole)
- d. le funzioni culturali (potenziale di informazione ecologica, storica, sociale).

L'obiettivo di fondo di questa relazione è quello di insistere sulla necessità di una visione globale del potenziale di produzione delle terre di collettivo godimento sotto il duplice angolo di prospettiva: base di produzione di materie prime ed alimentari e base di produzione di servizi naturali finali. Ciò perché l'economia ha sempre considerato le terre di collettivo godimento come fattore di

produzione nel processo biologico di fotosintesi per la formazione di sostanza organica (foraggio, prodotti alimentari, legno, ecc.) oppure come giacimento di materie prime (minerali, rocce, ecc.). Di più, la considerazione è stata ancora più restrittiva, dal momento in cui non sono mai stati tenuti nel debito conto i fattori di produzione fuori mercato, quali quelli che contribuiscono al mantenimento degli equilibri ecologici (utilizzo dell'aria come vettore di eliminazione delle sostanze inquinanti, ecc.) o quelli che partecipano ai processi di produzione industriali come risorse gratuite (produzione di energia da risorse rinnovabili, ecc.).

Tenuto conto allora che le terre di collettivo godimento mantengono nel tempo alcuni elementi portanti determinati dai componenti naturali o dalle interrelazioni storiche tra componenti naturali e antropiche, sembra opportuno richiamare l'attenzione sulle relazioni di natura economica interne ed esterne, quantitative e qualitative che caratterizzano il demanio civico tanto con riferimento al tempo quanto allo spazio.

E', allora, importante considerare il contributo dei singoli componenti del patrimonio civico a **creare utilità**. Facendo riferimento unicamente alla dimensione spaziale, si possono rilevare:

- a. i flussi interni (crescita naturale degli animali e delle piante data dall'accrescimento individuale e dalla riproduzione naturale, l'evapo-traspirazione, la mortalità naturale delle specie e quella legata ad epidemie ed inquinamenti, il consumo da parte dei predatori, le distruzioni legate a calamità naturali, ecc.);
- b. i flussi dall'esterno, quali, ad esempio, le precipitazioni, gli afflussi atmosferici diversi dalle precipitazioni, l'immigrazione di animali, gli apporti di merci (per meglio dire dei rifiuti), ecc.

- c. flussi verso l'esterno, quali lo scolo naturale delle acque, le emigrazioni di animali, l'erosione, i prelievi di prodotti e materie prime, ecc.

Soffermandoci, in particolare, sulle operazioni compiute dagli agenti, si tratta quindi di individuare le relazioni fra le terre di collettivo godimento e:

1. il territorio (funzioni ambientali, ricreative, estetico-paesaggistiche, culturali);
2. il ramo dell'agricoltura e dell'allevamento {integrazione delle economie delle famiglie rurali (manifattura familiare di prodotti alimentari), integrazione delle economie delle aziende agricole (pascolo collettivo, prelievo di legname e legna, sviluppo dell'agriturismo, ecc.), contributo allo sviluppo della produzione di prodotti tipici del territorio (formaggio e burro di malga, ecc.);
3. i rami industriali
  - a. della filiera della trasformazione del legno;
  - b. della filiera alimentare (funghi, tartufi, piante officinali, ecc.);
  - c. dell'energia (approvvigionamento di biomassa, localizzazione degli impianti di energia rinnovabile);
4. il ramo del turismo (aree per attività ricreative e sportive, manutenzione del territorio).

Le attività di valorizzazione debbono, quindi, essere ricondotte a tutte le azioni rivolte ad accrescere *transazioni*, vale a dire lo scambio di prodotti diretti del suolo, materie gregge, energie, servizi naturali finali con mutuo vantaggio e con l'accordo tra la proprietà collettiva e gli agenti interessati. Le attività di tutela si possono, invece, sintetizzare nelle attività dirette alla riduzione, per un verso, delle *esazioni*, vale a dire dell'acquisizione forzata e senza compenso, di prodotti diretti del suolo, materie gregge, energie, servizi naturali finali, da parte di uno (o degli agenti) che effettua un altro processo di produzione o di consumo, e, per un altro verso, delle *inserzioni*, vale a

dire l'imposizione forzata e senza compenso, sulle terre di collettivo godimento di output di un processo di produzione o di consumo da parte di uno (o degli agenti) che effettua lo effettua su un altro processo. Il concetto di esazione comprende tutte le forme di sfruttamento predatorio delle risorse delle risorse comprese nel patrimonio civico; anche il concetto di inserzione è molto ampio, comprendendo l'inquinamento, deliberato o accidentale, lo smaltimento abusivo dei rifiuti.

## **5.- Una gestione negoziata**

Le considerazioni svolte in precedenza hanno messo nella dovuta evidenza due caratteri distintivi della proprietà collettiva. Il primo è dato dal fatto per cui le risorse permanenti presenti nelle terre di collettivo godimento, utilizzate nel presente o suscettibili di essere utilizzate nel futuro, debbono essere considerate come patrimonio della collettività. Il secondo è dovuto alla caratteristica di una spiccata multifunzionalità delle risorse presenti nelle terre di collettivo godimento. E, nonostante la permanente difficoltà di misurazione empirica di tale carattere, si riscontrano, come brevemente anticipato in precedenza, segni evidenti di forte sovrapposizione di diversi usi sulle stesse risorse, in particolare sul suolo (attività produttive e ricreative, attività produttive estive e attività ricreative invernali, ecc.).

Nella situazione descritta sorgono naturalmente, per un verso, possibilità di integrazione tra usi diversi e valorizzazione della multifunzionalità<sup>19</sup> e, per un altro verso, possibilità di conflitto tra usi e, quindi, necessità di una loro regolazione ottimale.

---

<sup>19</sup> Le possibilità di valorizzazione sono oggetto di una vastissima area di analisi sulla multiattività nei sistemi agro-forestale ed ambientale.

In proposito, è necessario distinguere quattro piani: (1) il piano nazionale (e sovranazionale) che riguarda le scelte strategiche di politica agricola, forestale, ambientale; (2) il piano regionale che riguarda le politiche pubbliche di area; (3) il piano locale (comunale e provinciale) che riguarda le scelte strategiche di utilizzazione del territorio; (4) il piano aziendale, da cui non si dovrebbe prescindere per motivi economici e giuridici, contraddistinto dalla condizione proprietaria e dalla natura giuridica delle terre, come primo livello di responsabilità dell'uso del suolo.

Sul piano aziendale sembra opportuno che la proprietà collettiva sia considerata, e *in primis* dagli stessi vicini, una peculiare organizzazione economica per la gestione del patrimonio civico e che dell'istituzione impresa abbia alcuni requisiti, quali: (a) il convincimento che la proprietà senza possesso non fornisce alcuna base per aumentare le transazioni, ridurre le esazioni e le inserzioni; (b) l'esistenza di una strategia di tutela e di valorizzazione delle risorse presenti sulle terre di collettivo godimento; non piani confusi, né piani occasionali; (c) la disponibilità di persone che realizzino la strategia; (d) un operato efficace ed efficiente di tali persone; (e) la disponibilità delle risorse e dei mezzi finanziari; (f) l'obiettivo della gestione finalizzato prioritariamente alla tutela degli interessi dei titolari dei diritti di uso civico e della comunità locale, ma tenga conto degli effetti esterni derivanti dalla gestione del patrimonio civico che si qualificano a pieno titolo come interessi generali<sup>20</sup>.

Sul piano generale sembra opportuno che la proprietà collettiva sia considerata una organizzazione economica con effetti esterni di interesse pubblico e come tale sia considerata un soggetto a pieno titolo del sistema locale sia nel sottosistema fisico-geografico che in quello socio-economico.

---

<sup>20</sup> E' nota la distinzione tra interessi locali e interessi generali evidenziata nella sentenza della Corte Costituzionale n. 221 del 7 maggio 1992.

Per questo sembra utile proporre la prospettiva della gestione patrimoniale dei domini collettivi come **gestione negoziata**: una figura di con reciproche promesse. Questa figura delinea un processo per la costituzione di un rapporto proficuo tra la Pubblica Amministrazione e la Comunità titolare dei diritti sulle terre di collettivo godimento, trasformando il tradizionale campo delle opposizioni. Non si tratta di un compromesso nel senso comune del termine, vale a dire di accomodamenti locali resi possibili dalla sospensione della ricerca di fondamenti legittimi, ma della ricerca di “**compromettere**” logiche che localmente possono opporsi, ma che si integrano in un sistema più vasto. Questo compromesso è possibile attraverso un gioco dialettico tra la Pubblica Amministrazione e l’ente collettivo; esso rispetta il principio di legittimità che deriva dagli enti che mette in relazione, evita il reciproco annullamento collocandoli in un spazio che supera i rispettivi ambiti delle specifiche competenze e qualificandoli come componenti alla ricerca di una sintesi.

Accanto agli strumenti tipici del potere pubblico, tradizionalmente utilizzati, quali l’espropriazione o l’imposizione di servitù (spesso adottate non tanto per l’esecuzione di opere pubbliche, quanto per soddisfare interessi privati), accanto a istituti tradizionali, quali l’organizzazione consortile, la concessione, la permuta, ecc., nuovi istituti<sup>21</sup> sono stati messi a punto nella ricerca di accordi tra interessi, talvolta complementari, altre volte confliggenti. Basti citare in merito gli incentivi a comportamenti finalizzati ad interessi pubblici, gli accordi di produzione, i contratti di programma, i patti territoriali, i contratti d’area, l’intesa istituzionale di programma, gli accordi programma quadro.

In definitiva, fondamento delle relazioni che nel sistema locale possono stabilirsi tra la Pubblica Amministrazione (espressa dai

---

<sup>21</sup> NUVOLI, F. e BENEDETTO, G., “Sviluppo locale e agricoltura”, in *Opinioni*, 2000, 2: 23-27.

diversi livelli istituzionali dotati di organismo decisionale elettivo di primo grado) e le amministrazioni della proprietà collettiva deve essere la comune consapevolezza che solo una nuova relazione sarà in grado di determinare equilibri durevoli riconnettendo nuovi usi, nuovi saperi, nuove tecnologie alle competenze tradizionali espresse dalla proprietà collettiva attraverso la gestione del suo patrimonio.

## Vincenzo Cerulli Irelli

Grazie professore, credo che ci abbia dato uno spettro molto ampio di notizie ma anche suggerimenti di politiche da adottare. Se posso prendere soltanto uno spunto, qui oggi abbiamo la fortuna, tra l'altro, di un rappresentante del Governo nazionale, un rappresentante del Governo regionale, il capo del Governo provinciale, oltre al padrone di casa, solo il Parco qui oggi non è presente, il nostro amico Presidente si è scusato per altri impegni, però vedo in sala il Presidente del vicino Parco dei Monti Sibillini, il prof. Carlo Alberto Graziani, che tra l'altro salutiamo con molto affetto.

Ecco, qual è il problema che ci ha indicato adesso il prof. Nervi tra i tanti ? Lui l'ha indicato con una espressione colorita che faccio mia, difendersi dall'invasione della pubblica amministrazione. Ora le forme di utilizzazione del patrimonio civico, forme antiche e forme moderne che lui ci ha indicato, in realtà salvo nella parte in cui si possono ritenere non compatibili con le esigenze di tutela ambientale, ma quelle che lui ci ha indicato sono tutte compatibili, devono essere consentite; questo è un punto politico che bisogna riprendere, cioè non è possibile, assolutamente impensabile in una zona di questo tipo, che sia impedito il pascolo, la forma più antica, più tradizionale e più tutelatrice delle zone interne, e che sia impedito anche quel taglio di legna che serve a tenere pulito il bosco, cose assolutamente inconcepibili. Peraltro il prof. Nervi ci ha indicato, ed io sono d'accordo con lui, una certa compatibilità delle attività sportive con l'esigenza di tutela del bene civico, se c'è uno scopo che si deve perseguire è di riportare la gente in montagna: se la gente viene in montagna, com'è giusto che sia, per esercitare attività sportive, noi la dobbiamo incentivare, non disincentivare; quindi, questo quadro che è stato indicato e che consente di riprendere la produttività dei patrimoni



civici, necessita di alcuni interventi legislativi, On. Sottosegretario, perché vi è tutta una serie di vincoli operanti che devono essere smontati nel momento stesso in cui riconosciamo, come ci ha spiegato il prof. Nervi, che il principale fattore della protezione ambientale è la presenza delle popolazioni della montagna, le quali utilizzano i beni nei modi tradizionali, ovviamente sempre che siano compatibili. Consideriamo soprattutto che vietare alle popolazioni della montagna l'utilizzo dei beni nei modi tradizionali è uno strumento per spopolare la montagna, quindi per danneggiarla. Il vincolo ambientale non deve essere causa del fatto che la gestione economico-produttiva dei beni non si riprende - ecco questo è un punto molto importante che credo dovremmo affrontare, ripeto anche sul piano politico - sia perché alcune cose necessitano della legge nazionale, perché riguardano diritti tutelati a livello nazionale, ma molte altre cose richiedono l'intervento della legge regionale.

L'Abruzzo con la legge n. 25 di parecchi anni fa, anno 1985, fu la prima regione che adottò una legge organica in punto di tutela dei beni civici, la legge regionale del 1985 ancora oggi rimane la legge più importante a livello regionale. Adesso l'Abruzzo potrebbe diventare la prima regione che, su iniziativa proprio dell'assessore qui presente, può introdurre - nei limiti della legislazione regionale, che sono minori adesso rispetto al passato - una serie di modificazioni legislative che consentono appunto di ripartire nelle attività di gestione, ferma restando la tutela.

Detto questo, proseguiamo col nostro programma, do la parola al prof. Fabrizio Marinelli dell'Università dell'Aquila, che è uno studioso, un giurista di origine civilistica, di matrice civilistica, che ultimamente è diventato uno dei maggiori studiosi nazionali della materia dell'uso civico.

**Fabrizio Marinelli**

*Professore 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.

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 amministrazione 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 frapponavano 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 amministrazione 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.

## Vincenzo Cerulli Irelli

Grazie prof. Marinelli, l'illustrazione del sistema legislativo è stata ampiamente disegnata, per quanto riguarda i nostri amici delle amministrazioni separate, ripeto l'invito fatto dal prof. Marinelli di darsi da fare per i contributi comunitari, fare programmi, progetti che consentano un reperimento di risorse al di fuori del circolo normale della pubblica amministrazione, anche, aggiungerei io, in convenzione con i privati, utilizzando, se possibile, almeno in parte l'apporto di capitale privato, un suggerimento che adesso ci viene e che è molto importante sottolineare e valorizzare.

Passo la parola al nostro Commissario agli usi civici, che è l'autorità preposta a livello regionale alla tutela dei nostri beni.

## Pietro Catalani

*Commissario aggiunto per gli usi civici dell'Aquila*

### **LA GIURISPRUDENZA COMMISSARIALE E LA TUTELA DEI DIRITTI CIVICI. TEMATICHE, LIMITI, LINEE DI SVILUPPO.**

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

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

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

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

Il fenomeno è imponente e riguarda l'edilizia privata, quella pubblica, gli insediamenti alberghieri e quelli industriali. Tale contenzioso si era incominciato a formare negli anni ottanta del secolo scorso, ma il fenomeno aveva assunto caratteristiche allarmanti già nella ricostruzione del dopoguerra per i comuni posti sulla linea del fronte, soprattutto Castel di Sangro e Roccaraso, o nelle retrovie, ma pesantemente colpiti, come Avezzano, e successivamente per tutti i comuni a seguito dell'avanzamento economico degli anni sessanta.

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

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

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

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

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

Particolarmente interessanti, ma purtroppo ancora una volta segno di una notevole inerzia degli enti territoriali, sono i procedimenti relativi all'inondazione di terre civiche operata per formare i laghi artificiali di Barrea, nel Parco Nazionale, e di Campotosto. I bacini risalgono il primo agli anni cinquanta e il secondo agli anni sessanta, e furono eseguiti senza tenere affatto conto dell'insistenza sui terreni inondata del vincolo di civica demanialità. I relativi procedimenti pendono ancora in ragione di un'incomprensibile inerzia di tutti gli enti interessati, pubblici (comuni, regione, Ente Parco: oggi Campotosto è inserito nel parco regionale che comprende anche il territorio di Pietracamela) e privati concessionari (Enel).

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

Dall'elenco delle tematiche di maggior rilievo emerge la nota assai dolente in merito alla constatazione di una colpevole inerzia dei

comuni e della regione nell'affrontare le questioni relative alla gestione dei beni civici. Atteggiamento incomprensibile se non si tiene conto di un'antica ostilità degli enti territoriali verso l'amministrazione centrale che ha influenzato anche le relazioni con il Commissariato.

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

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

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

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

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

Dall'altro lato, poiché dalla riforma napoleonica del 1806 le collettività trovano espressione nell'ente comunale, si pone il comune, che però è solo il rappresentante di quella collettività e non il titolare

di un diritto che non c'è, perché, come si è già detto, non di un diritto soggettivamente perfetto si tratta, ma di un uso.

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

Ma rappresentanza e gestione ovviamente sono cosa diversa dalla proprietà.

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

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

Ma qui emerge un altro aspetto problematico, poichè comuni e regione assai raramente si rivolgono al Commissariato per denunciare le violazioni degli usi civici; d'altro canto, come si è detto, assai spesso le hanno consentite. Così che l'informativa arriva al Commissariato o da parte dei cittadini o da parte del Corpo Forestale o dei Carabinieri quando la tutela possessoria non è più attuabile perchè è cessata la violenza e la clandestinità e il mutamento di destinazione è praticamente già effettuato.

Ma se gli amministratori imboccassero la strada maestra che conduce al rispetto degli usi civici, rammentando che il comune non è titolare di un diritto di proprietà ma gestore di un uso, si potrebbero



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

A me sembra che le caratteristiche essenziali degli usi civici si possono sintetizzare nella lunga durata, che conferisce all'istituto la sua natura storica, nel collettivismo, che comporta come corollario la solidarietà fra gli utenti, nel rispetto assoluto della terra, che non va semplicemente sfruttata, ma preservata affinché l'uso duri quanto più a lungo possibile (cfr. F. Marinelli – Gli usi civici – Milano 2003 – pag. 324).

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

dibattuti dal socialismo italiano e un ingrediente costante della lotta contadina nel sud.

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

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

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

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

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

Rispetto ad un possibile sviluppo, come sopra accennato, pare che il commissariato, ridotto oggi a "mero giudice della qualità del suolo" non possa avere voce in capitolo. V'è dunque chi ne propone la soppressione per esaurimento della funzione per cui era nato. Ritengo, però, che ancor oggi il commissariato è portatore di valori che ben possono risultare utili alla moderna causa degli usi civici.

Sotto questo profilo rilevano l'aspetto ordinamentale ed il patrimonio di conoscenze. Porre a disposizione della comunità un organismo giudiziario formato esclusivamente da magistrati con

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

### **Vincenzo Cerulli Irelli**

Grazie Signor Commissario, per questa appassionata relazione anche per gli aspetti di gestione che ha voluto introdurre, anche se il suo tema giustamente era focalizzato sugli aspetti di tutela. Lei ha segnalato un fenomeno che noi conosciamo benissimo, un fenomeno che negli ultimi anni si è molto abbassato, ma che ha visto grandi

manifestazioni soprattutto negli anni '50 e '60, cioè quello della vendita di aree di demanio civico di per sé in commerciabili. Come noto, gli atti di trasferimento in base alla normativa sui demani civici sono soggetti alla sanzione della nullità, ciò non di meno i comuni all'epoca, ma non solo in Abruzzo, nel Lazio è molto peggio, hanno abbondato in queste pratiche. Bisogna anche tener presente la situazione dell'epoca, le vicende di sviluppo economico, la povertà che c'era alle spalle, quindi una serie di fattori sociali, il fenomeno è quello che è, un fenomeno grave, siamo tutti grati ai vari commissariati, non tutti sono sufficientemente severi, per aver cercato di porre riparo a questo fenomeno che però ripeto, adesso va molto diminuendo.

Devo dire una cosa, per es., lo strumento della permuta che prima è stato suggerito, può essere utile a questi fini, cioè laddove si è verificato il fenomeno dell'edificazione residenziale spontanea sui territori di demanio civico. Penso ad es., a Guardiagrele, che è un paese che in larga parte è stato costruito in passato, nei decenni scorsi, ma anche nel periodo anteguerra (prima guerra mondiale), su appezzamenti di demanio civico. Su questi demani oramai si è formato il paese, quindi essi hanno perso ogni caratteristica strutturale e naturale: si sono oramai, come si diceva prima, allodializzati: ecco, a questo punto, i territori civici, diventati privati, insomma persa la natura collettiva, potrebbero essere proficuamente sostituiti, attraverso una permuta, il cui costo però dovrebbe gravare sugli occupatori o comunque sui responsabili dell'operazione, con altrettanti territori ancora naturali, ancora intatti che acquisterebbero, in virtù di questa operazione giuridica, il vincolo pubblicistico cioè il vincolo della destinazione agro-silvo-pastorale. Prima venivano ricordati alcuni esempi di questo tipo nella esperienza del Trentino Alto Adige che possiamo tranquillamente riprendere e riprodurre qui in Abruzzo. A

questo punto darei la parola al nostro caro amico il sottosegretario on. Giovanni Lolli.

**On. Giovanni Lolli**

*Sottosegretario allo Sport*

Buongiorno a tutti, mi pare che chi pensava di venire qui per partecipare ad una discussione un po' astratta, dotta, invece si è trovato di fronte alla messa in campo di una massa di informazioni e suggerimenti di indicazioni di criticità di cui ci gioveremo e mi dispiace di non poter partecipare oggi pomeriggio ai lavori ma forse come saprete all'Aquila siamo stati privati tragicamente di un amministratore bravissimo tra l'altro impegnato esattamente su materie di questo genere oggi ci sono i funerali.

Vengo al merito, parlando da politico userò un linguaggio più diretto, più semplice così vediamo se ho capito i messaggi che arrivano. La discussione sugli usi civici in questi anni è presente e si muove su due diverse e fondamentali impostazioni, c'è chi, e sono molti nelle forze politiche, ritiene che gli usi civici siano un residuo del passato medievale diciamo, una specie impedimento di cui prima ci si libera e meglio è, in Parlamento sono stati depositati nell'arco di questi anni disegni di legge che tentano o poco o molto a ridurre fino addirittura a cancellarli, oppure c'è un altro approccio che qui in maniera così seria profonda e convincente proposto che è quello di chi ritiene che gli usi civici abbiano svolto svolgono ed in futuro potranno svolgere anzi ancora meglio con qualche opportuna integrazione una funzione essenziale nella tutela e nella valorizzazione del territorio. Intanto io militando in questa seconda schiera vorrei portare una mia personale testimonianza di quello che gli usi civici hanno fatto in questi anni nella battaglia per la tutela del nostro territorio perché è del tutto chiaro che se noi oggi siamo qui e altrove a parlare di un possibile sviluppo della montagna abruzzese è perché abbiamo o

qualcheduno ha impedito che su questa montagna avvenissero manomissioni e sfregi che pure qua e là in qualche caso sono avvenuti ma che insomma grossomodo non sono avvenute nella misura in cui sarebbero potute avvenire. Prima ancora che intervenissero i Parchi a impedire a regolare questo sistema della montagna abruzzese e prima ancora che l'opinione pubblica nazionale in maniera diffusa diventasse più sensibile ai temi ambientali sono stati a volte proprio gli usi civici che hanno alzato una diga. Ricordo quella che considero forse la battaglia più emblematica per la difesa dell'ambiente montano abruzzese per il valore che ebbe in un'epoca in cui di queste cose poco si parlava e che fu la battaglia contro la lottizzazione a scopo privato della Piana di Campo Felice per una cubatura gigantesca ed avendo il Cav. Aliotti, ad un certo punto, avuto tutti i permessi necessari dal comune e dagli enti sovraordinati fu il glorioso avv. Cervati il quale proprio sollecitato dagli usi civici che indicò la strada che alla fine bloccò quell'assurdità che oggi tutti riconoscono sarebbe stata una stupidaggine, però quella vicenda mi fa venire in mente una considerazione anche un pò tra virgolette culturale, su che cosa vuol dire tutela e valorizzazione della montagna, poiché essendomi battuto in questi anni per la costituzione dei parchi, ed allora non era semplice perché le popolazioni e perfino gli amministratori si organizzavano per uscire per non chiedere, oggi è esattamente il contrario, ho sempre provato e continuo a provare un certo fastidio nel modo con cui viene trattato in tanti posti, non qui, da illustri o meno illustri simpatizzanti della nostra regione che vengono partecipano e ci dicono quello che dovremmo fare, prediche, con un'idea, secondo la quale, nessuno te la dice esplicitamente ma è così, che la sorte ideale per le nostre montagne è che fossero vuote di attività umane in modo che qualcuno poi potesse venire a frequentarle come si va in una selva abbandonata e selvaggia. Ecco io credo invece che la forza il fascino la stessa

possibile appetibilità per lo stesso visitatore sia legata anche ad un'attività umana che nella storia e nel presente all'interno di esse e questa è la condizione per la valorizzazione, sono d'accordo con il prof., valorizzazione non è affatto una parolaccia quando naturalmente avvenga tenendo conto della fragilità e della complessità del bene che si vuole valorizzare, insomma che a decidere della sorte della nostra montagna siano anche coloro che ci abitano attraverso i comuni o attraverso gli usi civici lo ritengo non solo un fatto giusto ma anche un fatto che mi dà garanzie che come non sono avvenute così in futuro non avverranno possibili scempi o possibili usi distorti di questo nostro territorio.

Questa è la prima considerazione che mi viene di fare, quindi meno male che gli usi civici ci sono. Seconda considerazione, la prendo da un altro punto di vista, da anni mi esercito come politico e come amante della montagna e suo frequentatore, cioè dimostrare che nella nostra montagna che rappresenta in Abruzzo una parte molto ampia che sia questo un luogo in cui dove è possibile che avvenga uno sviluppo dove cioè quelli che ci vivono ci possono vivere ci possono prosperare si possono in qualche caso anche arricchire insomma se hanno una bella idea se hanno un talento lo possano qui esercitare lo possano far valere, possa diventare un posto dove o uno se ne scappa o debba diventare un eroe per rimanere ma un posto dove addirittura qualcuno possa ritornare a vivere perché ritiene ci si viva meglio. Questo però, il fatto che ci sia lo sviluppo, non è possibile ipotizzarlo senza politiche pubbliche. Politiche pubbliche che cosa vuol dire, perché cercherei di coniugarlo in termini moderni ed evoluti, noi veniamo una storia in cui c'è stato in anni passati un uso ideologico ed addirittura mitologico della programmazione pubblica, cioè l'idea che ci fosse un ente sovraordinato da qualche parte che progettava e poi doveva regolare lo sviluppo, ma anche l'altra, l'altra ideologia

Sulla legge della montagna, o sulla legge dei piccoli comuni, la considerazione fondamentale è che vivere a Pietracamela o vivere a Pescara, vivere a Pietracamela costa di più. L'altro giorno abbiamo fatto una discussione a Montorio sull'impiantistica in montagna, parlavamo, chiaro che se tu vuoi mettere un'attività qui solo i costi vivi di impiantare e di gestirla sono molto superiori che metterla a Giulianova o a Montesilvano. Allora ai cittadini che vivono qui, non solo per risarcirli in permuta di quello che hanno ceduto in termini di territorio ma anche semplicemente per permettergli umanamente di vivere bisognerebbe dargli delle condizioni dal punto di vista fiscale, dal punto di vista delle tariffe, dei servizi umani, ecco, umani. Che poi ognuno di noi se vive in un posto vuole starci con i propri figli, i figli vanno a scuola, vanno in piscina e a Pietracamela te li devi caricare e li devi portare tu, o qualcheduno deve organizzare, se ci sono risorse per farlo, benissimo. Quindi leggi nazionali. Secondo ci sono attività ho ascoltato con grande interesse le cose che diceva il professore, ci sono anche lui chiamava filiere industriali sulle quali noi dovremo con maggiore attenzione di quanto non facciamo in Abruzzo cercare di approfondire la filiera del legno la filiera di energia, esattamente nei termini compatibili, evoluti, poi c'è l'altra filiera industriale che è il turismo, non c'è dubbio, poi c'è l'acqua naturalmente, qui il terreno si farebbe molto ampio, e però il turismo non basta avere una bella montagna, o una bella natura bisogna avere adeguati servizi tu costruisci su questo prodotto che hai naturalmente col limite che se ce ne fai troppe o ce le fai male finisce che snaturi e svaluti il prodotto, lo dicevo l'altro giorno a Montorio, che ormai il turismo è per l'appunto un'industria, quindi ci sono dei consumatori i quali si comportano nei confronti di chi offre loro dei prodotti scegliendo, per cui a me non mi basta venire a sciare qua, una persona normale non si accontenta di sapere che c'è una bella montagna ma vuole sapere se ci sta cose,



valori aggiunti che vanno dai servizi per cui se io vengo a villeggiare qua alla gastronomia che deve essere di altissima qualità, alla cultura, i beni culturali, etc. etc. etc.. E tutte queste cose non è che le fa il mercato, non è che le fa l'operatore privato e queste cose si sviluppano, si valorizzano se c'è un sostegno, un finanziamento, controlli da parte dei diversi operatori ed enti pubblici, e il problema di coniugare in maniera moderna le politiche pubbliche è dentro alla domanda chi è il depositario delle politiche pubbliche? E qui noi dobbiamo applicare alla montagna le c.d. idee di governance, cioè chi la governa le politiche della montagna? Un ente, no ormai tutti i protagonisti e sono tanti perché i parchi comunque ci sono, la provincia c'è, e perché ci sono i comuni, e perché poi ci sono gli operatori e perché c'è questo soggetto straordinario che può diventare un soggetto ancora più intenso diciamo, nelle proprie prerogative e nelle proprie attività, che è il gestore, il quale io ho trovato molto stimolante, ragioniamoci, riflettiamoci, l'idea di una sua evoluzione per renderlo ancora più gestore diciamo agevolato. Tutto questo guardate è possibile perché io vedo e qua davvero sono ottimista, vedo nella nostra montagna una cultura che sta cambiando, io ho passato questa estate il più sul versante aquilano del Gran Sasso, vedo la gente che si comincia a interrogare, ci incominciamo a muovere ma attenzione che la materia prima di cui c'è più bisogno sono le idee non i quattrini, e noi ne abbiamo avute poche, io dal mio osservatorio ministeriale rimango agghiacciato quando vedo il grado di utilizzo delle tante leggi nazionali, anche di trasferimento che ancora ci sono, di quanto noi in Abruzzo e nella montagna abruzzese in particolare le usiamo pochissimo rispetto a quanto le usino in Trentino o nella montagna quindi il problema è di progettare, adesso pure quest'estate per dire finalmente abbiamo messo in campo la DOP dello zafferano della Piana di Navelli ma che l'Università di Perugia abbia fatto un corso di laurea sullo zafferano di Navelli a Perugia è una cosa che a

me particolarmente mi inquietava diciamo, che insomma e facciamolo pure noi! E vedo però che finalmente ci si muove, anche l'operatore economico, anche i leggendari pastori non sono più solo pastori, qua abbiamo degli imprenditori che stanno sul nostro territorio pieni di idee oltre che di pecore per fortuna perchè sanno come si valorizza un territorio, quindi vedo che c'è. L'ultimo punto dell'impiantistica sportiva - è chiaro che quando voi pensate all'impiantistica importante pensate agli impianti di sci che è un'impiantistica necessaria utile naturalmente è un'impiantistica delicata perché, non ci raccontiamo stupidaggini - è altamente impattante e non è tanto impattante la fila di pali ma molto spesso è impattante anche la pista, ma scusate però lì sono cose da abc perché basta farsi una passeggiata in Trentino; l'inerbamento delle piste, tra l'altro, è scritto anche nelle convenzioni, voglio dire che siamo noi che alle volte siamo un pochino sciocchi ecco. Naturalmente è giusto che abbiamo una certa dotazione d'impiantistica di sci nella nostra regione, io ritengo e non sono affatto un facinoroso, quindi, ritengo che possa essere integrata, integrata e migliorata. Mi sono battuto per impedire che con un decreto nazionale sulla caccia si impedisse di costruire per alcuni anni di più di qualunque impianto di sci nel nostro paese, tuttavia ritengo che sia materia di programmazione e qua chiamo in causa la regione anche perché gli impianti di sci sono uno dei pochi interventi ancora finanziabili; bisogna evitare di presentare progetti impossibili ma progetti di rafforzamento dei poli sciistici esistenti e non solo a Roccaraso. Ma vorrei insistere sul fatto che lo sci è un'attività che deve essere accompagnata da tante altre e non facciamoci fregare dalla monocultura, per carità rafforziamo l'offerta di impianti di sci ma non fermiamoci a questo.

Grazie

## **Vincenzo Cerulli Irelli**

Ringraziamo molto il Sottosegretario On. Lolli il quale mi sembra abbia colto perfettamente il senso dei nostri messaggi ed anche della nostra impostazione, diciamo così, culturale di questa mattina. La fortuna di avere qui anche l'Assessore regionale all'ambiente consentirà di utilizzare questo convegno per impostare alcune politiche pubbliche che sono state già in parte annunciate. Adesso lo ringraziamo veramente di cuore anche per la presenza così costante ai nostri lavori.

Darei ora la parola per un saluto ed un breve intervento al Presidente del BIM Di Donatantonio, che ringraziamo anche per l'aiuto materiale che ha voluto dare all'organizzazione; mi fa piacere che prima il prof. Nervi ha ricordato l'importanza dell'Istituto del Bim in quanto ente che veicola i sovra canoni delle derivazioni elettriche a favore delle opere utili per la collettività sulla base del principio importantissimo nella nostra legislazione, fondamentale addirittura, che le acque sono patrimonio della collettività e, quindi, chiunque le usi per scopi industriali deve poi restituire alla collettività almeno una parte, che noi vorremmo sempre più alta, dei proventi.

## **Angelo Di Donatantonio**

*Presidente del BIM del Vomano e Tordino di Teramo*

Grazie. Il mio sarà un piccolo contributo. Anche dopo l'intervento molto appassionato del Sottosegretario, mi limiterò a fare un quadro di quello che è il Consorzio Bim. Il Consorzio Bim fu istituito con la legge 259 del 1953, amministra i sovracani che le società idroelettriche sono tenute a versare per lo sfruttamento delle acque; si tratta di una sorta di indennizzo previsto per chi vive nelle zone di montagna attraversata da fiumi destinati alla produzione di energia elettrica e per questo le società idroelettriche pagano un sovra

canone risarcitorio per il danno ambientale provocato e che deve essere impiegato per favorire lo sviluppo sociale ed economico delle popolazioni, come ci ricordava l'On. Cerulli Irelli, un diritto dunque esclusivamente dei comuni montani che non può essere dirottato ad altre destinazioni né dalle province né dalle regioni: credo quindi ci sia analogia con gli stessi diritti dei terreni di uso civico che le amministrazioni separate gestiscono per conto delle popolazioni svolgendo un ruolo diverso e complementare alle amministrazioni locali; quindi la presenza dei consorzi Bim e delle amministrazioni separate è la testimonianza di un diritto dei comuni e della gente di montagna, un'economia aggiunta per i territori e per lo sviluppo economico e sociale che non proviene dalla finanza dello Stato, elemento non trascurabile in un particolare momento economico del nostro paese che ha ridotto sempre più i trasferimenti economici e ridotto i servizi agli enti locali.

L'esperienza del Consorzio Bim ha contribuito a preservare la montagna e le sue caratteristiche sviluppando una riuscitissima forma di autogoverno innovativo e di successo dimostrando che coniugare ambiente e sviluppo non è uno slogan velleitario, ma è un obiettivo assolutamente raggiungibile con tanto impegno e con una visione strategica delle cose. L'attività del Bim in questi anni ha contribuito da un lato a preservare la montagna e le sue caratteristiche dall'altro a valorizzarla orientando il proprio operato verso una politica di sviluppo delle risorse e delle peculiarità del territorio montano, non rinunciando a guardare con attenzione lo scenario regionale e nazionale per nuove opportunità di crescita. Il consorzio rappresenta infatti l'opportunità di costituire nuove forme partecipative allo sviluppo economico; è chiaro che dobbiamo avere nuovi strumenti legislativi per affrontare queste nuove esigenze, una nuova legge sulla montagna che superi la vecchia 97; il fondo per la montagna che sia

più adeguato alle necessità dei piccoli comuni montani; che pur nell'immutato assetto istituzionale tenga conto del ruolo e della funzione dei consorzi Bim evitando sovrapposizioni con altri enti ma agendo in sinergia per l'interesse generale della montagna. Abbiamo dei casi, l'ultimo il prolungamento delle concessioni alle grandi derivazioni, dato dalla precedente finanziaria dove sono stati erogati 50 milioni allo Stato e 10 milioni ai comuni. A tutt'oggi non si sa come ripartire i 10 milioni che le società hanno già versato per il prolungamento delle concessioni delle reti e che la stessa Anci non sa dare un criterio per poterle trasferire ai comuni, non si sa di chi è la titolarità se solo dei comuni montani o dei comuni rivieraschi fino ad arrivare al mare.

Questa è una problematica tuttora in corso: in quattro anni sono stati dati 40 milioni di euro, faccio appello al sottosegretario affinché si sblocchi questa situazione. La collaborazione del Bim con altri enti di diversa natura giuridica ha dato vita ad una serie di iniziative che operano a più livelli per la promozione e lo sviluppo, come il Consorzio per lo sviluppo industriale, l'Ente porto di Giulianova, il Consorzio turistico dei Monti Gemelli, il Gruppo di azione locale, il Centro ceramico, e per ultimo la Gran Sasso Teramano s.p.a., anche in questa società il ruolo del consorzio è importante considerando che è il quarto socio pubblico con un investimento di 87 mila euro.

La Gran Sasso Teramano s.p.a. ha svolto e svolgerà un ruolo decisivo per il futuro turistico della nostra montagna soprattutto grazie alle capacità di stare insieme, e qui ricordo le amministrazioni separate di Intermesoli e Pietracamela che hanno svolto un ruolo importante affinché questa società nascesse. E' importante ricordare che il consorzio di Teramo fa parte anche della Federbim, l'organo nazionale rappresentativo dei 64 Bim presenti sul territorio nazionale ed associa circa 2400 comuni, il 90% dei quali montani di cui mi onoro di esserne Vice Presidente e proprio la Federbim insieme all'Uncem ed una

buona parte dei consorzi Bim hanno costituito una nuova società Enerbim, Consorzio Nazionale Energetico, utilizzando, grazie alla legge Marzano l'art. 3 della 959 dove al posto del sovracanon i consorzi possono ricevere parte dell'energia prodotta dai concessionari delle reti.

La nuova sfida dell'energia rinnovabile, in vista dell'applicazione del Protocollo di Kioto, vede fin da oggi protagonisti la Federbim ed il consorzio Bim di Teramo, un nuovo modello di essere sul territorio di montagna, un modello che contribuirà a preservare la montagna difendendone il suo patrimonio e le sue caratteristiche. Nel nostro Paese c'è bisogno di diffondere una cultura nuova, la cultura che contempla un sereno rapporto di equilibrio tra l'uomo e l'ambiente circostante, una cultura che riporti al centro dell'attenzione aspetti a volte dimenticati.

Concludendo credo che insieme dobbiamo difendere i diritti della gente di montagna sempre più penalizzata, come questo diritto antico dell'uso civico che ritengo sia più che mai attuale per tutelare il patrimonio ambientale e la vivibilità della stessa gente. Grazie

**Vincenzo Cerulli Irelli**

Grazie Presidente

Facciamo un piccolo dibattito prima dell'interruzione per il pranzo

**M. Athena Lorizio**

*Avvocato del Foro di Roma*

**Presentazione del sito [www.demaniocivico.it](http://www.demaniocivico.it)**, che è il sito dell'Associazione APRODUC per la tutela delle proprietà collettive e dei demani di uso civico.

Illustriamo, attraverso la proiezione delle singole sezioni, la struttura e i contenuti del sito. Per la gestione del sito ringrazio i collaboratori dello studio, ed in particolare l'avv. Roberto Renzi e la dott.ssa Emilia Pulcini, che si sono dedicati con passione di studiosi alla ricerca e all'inserimento delle notizie soprattutto di giurisprudenza e di dottrina.

Per far vedere la struttura del sito, abbiamo messo nelle cartelline lo stampato dell'homepage e della mappa del sito.

## **Dibattito**

### **Lino Montauti**

*Presidente Amministrazione separata di Pietracamela*

Saluto tutti i convenuti.

Molte cose che sono state dette le condivido e molte spero che si realizzino. Ho sempre l'impressione che sia la lotta del gatto e del topo.

Per qualunque cosa noi facciamo, per qualunque proposta poi dall'alto arrivano sempre i no. Come facciamo a crescere, come facciamo ad andare avanti quando, come diceva l'on. Lolli, i veri eroi siamo noi, quelli che vivono qui facendo una vita di grandissimi sacrifici

### **Corrado Bellisari**

*Presidente della Amministrazione separata di Intermesoli*

Per quanto riguarda la gestione delle acque, se è vero che le acque sono della collettività, noi non siamo interlocutori del Bim, lo sono i

comuni, ma noi non siamo interpellati, non beneficiamo di niente, non abbiamo possibilità di accedere a nulla.

### **Vincenzo Cerulli Irelli**

Questo è un aspetto molto importante

### **Gelasio Giardetti**

*Consigliere comunale di Pietracamela*

Vorrei chiedere come il piano territoriale speciale dei Prati di Tivo del 2004 si pone nei confronti dell'uso civico. Faccio anche notare che, trattandosi di un piano mastodontico, che prevede una strada con una galleria - è un piano da 2-300 miliardi – la mancata attuazione del piano blocca l'attuale sviluppo del territorio.

### **dott. Lorenzo Potena**

*Dirigente Servizio foreste, demanio civico ed armentizio della Regione Abruzzo.*

Gli usi civici comprendono l'acqua, il bosco, il suolo, l'uomo elemento naturale, l'elemento umano non rientra anch'esso nei beni da tutelare in questo contesto ?

### **Giorgio Forti**

*Sindaco del Comune di Pietracamela*

Vorrei commentare le parole del dott. Catalani. Questo comune non sarà mai contumace, per gli altri non ci possiamo fare niente. La vendita dei terreni fu fatta quaranta cinquanta anni fa, non tramite notaio, ma tramite il Segretario comunale, che fungeva da notaio, cosa che può fare ancora oggi. Allora a nessuno veniva in mente che i beni di uso civico non potessero essere venduti semplicemente perché non si sapeva. Vorrei darvi anche un'informazione, vista l'assemblea



qualificata, lei ha chiamato svincolo l'uscita dall'autostrada Roma-Teramo, il termine svincolo mi sembra molto riduttivo, perché sembrerebbe una stazioncina per uscire da qualche parte, qui c'è la volontà corale sia di questa valle - e per questa valle intendo anche il fondo valle – sia della valle del Mavone, che sta dalla parte di Isola, a congiungere l'autostrada con i Prati di Tivo, Pietracamela Fano Adriano e così via; le ipotesi sono tre, evito di spiegarle, la Regione Abruzzo, cosa che non molti conoscono, ha incaricato Sviluppo Italia di predisporre uno studio di fattibilità per capire quale delle tre ipotesi sul tappeto possa essere adottata con i minori costi con i minori guasti e con la maggiore efficienza.

### **Vincenzo Cerulli Irelli**

L'intervento del dott. Potena riassume il tema principale di questo incontro cioè come difendere e dare possibilità di sviluppo alla comunità montana nell'ambito della più ampia difesa del territorio.

Sul Piano sentiamo l'Assessore regionale

### **Franco Caramanico**

*Assessore regionale all'ambiente*

Purtroppo non sono in grado di rispondere anche perché questi problemi sono di competenza dell'Assessorato all'agricoltura. Magari ci possiamo risentire in seguito. Vorrei ancora ringraziare perché sono venuti tanti spunti interessanti, ne cito uno: noi stiamo redigendo il nuovo piano dell'energia e quando parliamo di energia rinnovabile parliamo per fortuna di aree che hanno il vincolo dell'uso civico e penso che sia importante, a livello di compensazione, come definire bene questi aspetti. Su questo aspetto dovremmo ragionare bene perché ci sono degli esempi dove la produzione rende milioni di euro ma per la compensazione vanno le briciole

## Tavola rotonda sui problemi della gestione dei beni civici

coordina il Sindaco di Pietracamela **Giorgio Forti**

### **Mario Ristuccia**

*Procuratore Generale Aggiunto della Corte dei conti del Lazio*

Mentre seguivo questa mattina questo interessantissimo dibattito sulla materia dei demani civici mi interrogavo su quale possa essere, in una materia così delicata e così importante, il ruolo della Corte dei conti.

E' ben noto a tutti che la Corte dei conti è il massimo organo di controllo previsto dall'ordinamento ed è anche l'organo cui è affidata la giurisdizione di responsabilità amministrativa. Compiti attribuiti dalla Costituzione con l'effetto che la Corte dei conti è organo di rilievo costituzionale.

Coloro che oggi si sono interessati al problema dei demani civici sono in gran parte amministratori pubblici e quindi soggetti che da un lato sono sottoposti alla giurisdizione di responsabilità amministrativa e dall'altro, quali gestori di enti pubblici, sono sottoposti ad un nuovo tipo di attività di controllo ora affidato alla Corte.

Gli spunti di riflessione che mi sono venuti in mente questa mattina derivano in pari misura dall'intervento dell'Assessore regionale e da quello del Commissario agli usi civici.

L'Assessore regionale ha effettuato un riferimento ad episodi riguardanti contratti tra diverse amministrazioni nel corso dei quali qualcuno gli avrebbe ricordato o lo avrebbe "avvertito" di «*stare attento perché altrimenti facciamo denuncia alla Corte dei conti*». Una semplice battuta, ma molto sintomatica, in quanto corrispondente a quella che è l'immagine corrente della Corte dei Conti: una sorta di

carabiniere il cui unico compito è quello di colpire tutti i funzionari ed amministratori pubblici che commettano anche il minimo errore.

Da parte del Commissario agli usi civici ho invece appreso che nel 70% delle controversie sottoposte al suo giudizio era stato possibile rilevare la totale inerzia da parte degli organi pubblici.

Da entrambe le notazioni appena riferite appare emergere una immagine un po' confusa del ruolo e dei compiti assegnati alla Corte dei conti e quindi un problema di conoscenza che merita di essere chiarito.

Il riferimento alla Corte dei conti, implicito ma del tutto evidente, contenuto nelle osservazioni dell'assessore e del commissario sopra ricordate appare infatti concernere i poteri di prevenzione e repressione degli illeciti amministrativi di cui è dotato l'istituto. Poteri che sicuramente sussistono, ma che non costituiscono l'esclusiva funzione attribuita dall'ordinamento alla Corte.

Per spiegare allora – sinteticamente - quale siano, nel complesso, le funzioni esercitate dall'istituto, penso sia utile partire da quella che può definirsi di carattere primario e, per così dire, fisiologico.

Per tale intendo la funzione del controllo, che ha ad oggetto determinati atti ed attività della pubblica amministrazione al fine di verificarne la rispondenza sia ai principi della legalità amministrativa che ai criteri della sana gestione finanziaria.

L'espressione «fisiologico», che ho appena usato, sta appunto ad indicare come la funzione del controllo abbia natura sostanzialmente «oggettiva».

Correlata cioè unicamente alla natura degli atti e delle attività sottoposti normativamente al controllo, a fini di garanzia della finanza pubblica, e non fondata sul presupposto della antigiuridicità o illiceità degli stessi.

Il punto di maggior rilievo, per quanto riguarda la funzione di controllo, è che alla Corte dei conti, per effetto della riforma del sistema dei controlli del 1994, compete ora di verificare l'azione delle pubbliche amministrazioni non soltanto sotto il profilo del rispetto delle regole di carattere giuridico alle quali dette amministrazioni sono sottoposte, ma anche, e soprattutto, sotto il profilo del risultato dell'attività amministrativa.

Le riforme intervenute negli anni novanta e successivamente hanno infatti determinato il passaggio da un sistema di azione amministrativa fondato sull'atto e sul provvedimento ad un tipo di agire amministrativo centrato sulla gestione di risorse umane e finanziarie per il conseguimento di un determinato obiettivo, da cui l'esigenza di una verifica sotto il profilo della corrispondenza del risultato ottenuto ai criteri di buona amministrazione, quali l'economicità, l'efficacia e l'efficienza.

In argomento, poiché il tema dell'odierno seminario è appunto la gestione dei demani civici, può osservarsi come il tipo di controllo cui mi sono appena riferito, quello cioè che ha ad oggetto la gestione ed il relativo risultato, possa ben concernere anche la gestione dei demani civici.

Nei precedenti interventi si è molto insistito sulle finalità di tutela e di valorizzazione di tali beni collettivi, cui debbono ispirarsi i diversi tipi di gestione che gli amministratori intendano porre in essere.

Ecco, è proprio in ordine a siffatte gestioni che possono trovar spazio iniziative della Corte dei conti, nell'esercizio della propria funzione di controllo di gestione, che consentano di verificare i livelli di conseguimento degli obiettivi cui le gestioni stesse sono state indirizzate. Dal momento, vale ripetere, che tale forma di controllo è volto essenzialmente a stabilire se l'attività amministrativa svolta

presenti i caratteri di utilità determinati dal conseguimento dell'obiettivo o degli obiettivi che si intendevano raggiungere (la c.d. efficacia), con la migliore utilizzazione delle diverse risorse disponibili (la c.d. efficienza) ed al costo più vantaggioso (la c.d. economicità).

Ma se le verifiche in cui si concreta questo particolare controllo si pongono in funzione di valutare se ed in quale misura l'attività - o meglio la specifica gestione - presa in esame possa ritenersi utile sia per i destinatari che per l'erario, appare anche evidente come la vera finalità del controllo di gestione sia ontologicamente estranea alla finalità del perseguimento delle eventuali responsabilità connesse al cattivo uso delle pubbliche risorse, che pure è intestata alla medesima Corte dei conti.

Quel profilo, cioè, che ben era presente nei richiamati interventi dell'Assessore regionale e del Commissario agli usi civici.

Il verificare che la gestione presa in esame sia conforme ai parametri di utilità dell'azione amministrativa ha invero come obiettivo il rendere l'amministrazione operante consapevole degli eventuali errori, difficoltà, scostamenti, deviazioni, ritardi che si sono verificati, per porla in grado di correggere i propri errori e di adeguare la propria attività, secondo le indicazioni della stessa Corte dei conti, al fine di conseguire i risultati attesi.

Non a caso, quindi, si parla del controllo di gestione come di una nuova forma di controllo, adeguata alle esigenze attuali, definibile come controllo-collaborazione.

Tornando dunque ai demani civici, mi sembra evidente che, ove vengano inseriti nei programmi della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, dei controlli in tale materia, ben potrebbero da essi derivare utili notazioni in ordine a risultati non conformi agli indicati principi di utilità amministrativa, a difetti di attuazione e ad altri possibili inconvenienti, la cui segnalazione, in spirito di collaborazione e di ausilio, potrebbe consentire alle

amministrazioni di correggere opportunamente le iniziative poste in essere.

Diversa è la funzione giurisdizionale in materia di responsabilità amministrativa.

Il sistema di garanzia della finanza pubblica si fonda, in Italia, su due pilastri: da una parte sulla funzione del controllo, della quale attualmente è parte essenziale il controllo di gestione, di cui ho appena parlato; dall'altra, sulla funzione di sindacato giurisdizionale in ordine ai comportamenti individuali dei funzionari e degli amministratori pubblici.

Si tratta di due strumenti completamente diversi: l'uno conosce della attività amministrativa considerata nella sua oggettività senza disporre, almeno per quanto riguarda il vero e proprio controllo di gestione, di un potere diretto di intervento sull'azione amministrativa; l'altro concerne i comportamenti di quanti operano per la pubblica amministrazione, cioè posizioni di natura soggettiva, e comporta l'adozione di dirette misure recuperatorie di carattere pecuniario nell'ipotesi in cui detti comportamenti abbiano determinato un ingiusto danno alla finanza pubblica.

La particolarità, ed insieme l'efficacia del sistema italiano di garanzia della finanza pubblica, è data appunto dal fatto che con modalità, strumenti ed effetti non coincidenti si possa valutare il fenomeno della gestione delle pubbliche risorse sotto entrambi i profili nei quali lo stesso si produce: sotto quello riferibile in sé alla pubblica amministrazione e sotto quello riferibile ai singoli che agiscono.

Adattando tale discorso alla attività di gestione dei demani civici, è evidente come gli amministratori degli stessi possano incorrere in comportamenti dai quali derivi un danno al patrimonio pubblico: ad esempio, si è parlato questa mattina di privatizzazioni, di dismissioni fuori dal rispetto delle regole, di utilizzazioni che non

rendono alcun utile e che possono anzi arrecare un danno all'amministrazione.

In tali casi ben possono aversi iniziative da parte del procuratore regionale della Corte dei conti volte al perseguimento delle eventuali responsabilità individuali.

In relazione a quanto citato dal dott. Catalani, del 70% di casi nei quali si riscontra l'inerzia della pubblica amministrazione, ben possono verificarsi ipotesi di inerzia colpevole, in quanto dolosa o determinata da colpa grave, cioè provocata dall'assenza di quel minimo di diligenza che deve essere richiesta ad un pubblico amministratore.

E sarebbe allora opportuno che sia lo stesso Commissario a segnalare casi del genere alla procura regionale della Corte dei conti al fine anche di realizzare il necessario coordinamento fra tutti coloro che debbono istituzionalmente occuparsi della materia.

Per il procuratore regionale della Corte dei conti non è infatti possibile assumere iniziative in ordine a tali fenomeni di danno alle pubbliche risorse od a beni della collettività senza che vi sia una qualificata *notitia damni*.

Il sistema, in altre parole, potrebbe trovare in tal modo il momento di chiusura senza tuttavia voler con questo affermare che l'attività degli amministratori debba svolgersi sempre con l'incubo dell'occhio vigile delle procure della Corte dei conti.

Il rimedio giurisdizionale è sicuramente utile e valido affinché si abbia una vera garanzia della finanza pubblica, ma si deve anche considerare che si tratta di un rimedio che attiene alla patologia dei comportamenti.

Ho ritenuto di dover chiarire il ruolo della Corte dei conti in questa materia, già di per sé abbastanza complicata, sia per rassicurare gli amministratori che vogliono tutelare effettivamente l'interesse della comunità e che si propongono seriamente il problema della tutela e

della valorizzazione dei demani civici sia per fornire loro un quadro, anche se estremamente sommario, degli strumenti offerti dall'ordinamento per la garanzia di questi valori che interessano tutte le collettività.

### **Giorgio Forti**

Grazie. Sono assolutamente soddisfatto che questa amministrazione non ha mai mancato alle convocazioni, alle reprimende, agli stimoli e di questo devo dare atto al nostro avvocato Scarpantoni che, se dovessimo dimenticare qualche cosa, ci farebbe delle tirate d'orecchie incredibili.

Mi sembra che noi amministratori siamo soggetti ad un meccanismo di bastone e carote, perché da un lato ci si dice, noi siamo pronti a collaborare, vi aiutiamo, vi indirizziamo, dall'altro ci si dice: se sgarrate sono pene severe, pene di carattere pecuniario sia per l'amministrazione sia eventualmente per i singoli; quello che mi conforta è che a 75 anni in carcere non ci vado più.

Innanzitutto devo fare un ringraziamento all'APRODUC, soprattutto al *deus ex machina*, anzi alla dea Athena che muove tutti gli ingranaggi perché altrimenti qui non sarebbe successo niente: senza Athena e senza le tre affascinanti collaboratrici che periodicamente si è portata appresso a Pietracamela, vorrei soprattutto ringraziare Roberto Renzi che è mezzo pietracamelese, per il suo prezioso contributo all'organizzazione del convegno.

Apriamo la tavola rotonda dando la parola all'avv. Pasquali.

### **Sandro Pasquali**

*Capo Ufficio legale della Regione Abruzzo*



Una cosa brevissima per corrispondere a quello che chiede il Sindaco, però per dare conto che la realtà regionale non è come è emersa dalla relazione del Commissario, ma va letta diversamente perché noi pensiamo di essere stati bravi in materia di usi civici e vogliamo dare conto del perché si arriva al 70% di giudizi relativi alle utilizzazioni improprie che è un dato positivo anche se detta così sembra negativo mentre così come siamo noi in grado di leggere è assolutamente positivo. Alla fine degli anni '70 si è cominciato dal Commissario, che all'epoca era un organo ancora statale, a cercare di stringere i freni e mi ricordo che le prime occasioni furono quando convocò tutti i comitati regionali di controllo, quelli sugli atti degli enti locali, li convocò all'Aquila il Commissario dell'epoca e fece un discorso semplice a tutti i componenti, perché ovviamente i comuni deliberavano queste utilizzazioni non conformi senza l'autorizzazione ministeriale, le delibere le mandavano per il visto all'organo di controllo, l'organo di controllo le approvava, poi andavano dal notaio o dal segretario comunale ed andava tutto quanto bene. Il Commissario disse "guardate bene questa è la legge, queste sono le norme, ogni volta che vi capita un atto del comune, dovete chiedere che a questo sia allegata la certificazione mia, altrimenti sarebbe scattata la denuncia penale". Sotto un altro profilo, successivamente il Presidente Giordano chiamò tutti gli addetti alle forze dell'ordine ma essenzialmente la forestale ed i carabinieri, dicendo loro che ove avessero visto delle opere su terreni che appartenevano a tutti quanti, avrebbero dovuto informare il commissario altrimenti li avrebbe perseguiti anche penalmente. La terza comunicazione fu del Presidente Di Aloisio ai notai perché nonostante tutto questo per talune autorizzazioni si andava dal notaio, c'era un'indicazione che consentiva di stipulare l'atto e quindi Di Aloisio con l'ordine dei notai fece impartire una circolare in modo tale che negli atti, quando qualche cosa appariva o potesse far presupporre che vi fosse qualche

cosa, dovesse essere richiesta l'autorizzazione. Quindi questa fu la prima parte di messa a regime, ma la parte che dico io e di cui noi ci vantiamo è venuta dopo perché la legge che abbiamo messo in piedi con il prof. Cerulli è del 1988, e ha cominciato a funzionare all'inizio degli anni '90. I commissariati, organo dello Stato, hanno cominciato a lavorare nel 1925 perché c'è il Regio decreto del 1924: in 73 anni di attività erano state fatte pochissime verifiche e comunque con le verifiche non si cercavano gli abusi edilizi ma si cercava la rivendicazione, le confinazioni, le promiscuità e queste altre cose dal 1990 ad oggi in 15 anni circa, e come regione, abbiamo completato le verificazioni demaniali, cioè abbiamo verificato tutto il territorio regionale, ed oggi siamo in grado di dire dappertutto dove come quando e perché ci sono degli usi civici, quindi questa è la seconda parte per cui siamo stati bravi, ma perché dopo sono venute fuori le cause al commissariato, sono venute fuori le cause perché noi abbiamo fatto le verifiche, delle verifiche diverse da quelle che venivano fatte in passato; infatti, se lei vede il ruolo, in passato c'erano solo le cause che riguardavano i comuni, quindi contestazioni confinarie, una promiscuità, un demanio extraterritorio che si contendeva o con la chiesa o con lo Stato, ecco questo genere di cose, ma non si mirava a quel tipo di violazione che veniva commessa, e come regione, abbiamo puntato l'occhio, l'indice su queste di attività e debbo dire però che tante volte ci siamo trovati con delle utilizzazioni risalenti mi ricordo del comune di Gesso Palena, che poi abbiamo sanato con la legge regionale, in provincia di Chieti, era stato minato dai tedeschi in fuga e quindi era stato distrutto, invece di ricostruirlo dove stava, l'hanno ricostruito a cento metri dove tra l'altro c'era il sole, dove stava c'era l'ombra, l'hanno ricostruito in una zona gravata dall'uso civico. Il Ministero dell'Agricoltura con il quale cercavamo d'inventarci una permuta, dicendo ma la gente che ha perduto qui, facciamo diventare

di uso civico questa terra, ma il Ministero non approvò per cui risultavano tutti occupatori abusivi di demanio civico e tutti costruttori abusivi. Anche per dire al Procuratore della Corte dei Conti le cause di utilizzazione in violazione del divieto di edificazione, che stanno quindi al limite della prescrizione quinquennale non esistono più perché sono quasi tutte nelle attività risalenti a trenta quaranta cinquanta anni fa, quindi il soggetto che in ipotesi può aver determinato quel danno erariale nel senso che ha consentito l'alienazione e certe volte senza aggravii, non solo non è perseguito, ma probabilmente non c'è neanche più.

Ecco ora il contenzioso è cambiato perché noi come regione abbiamo fatto le verifiche, le abbiamo chiuse tutte, siamo in grado sul territorio, il commissario lo sa, di dargli tutte le attestazioni di cui ha bisogno, se vuole sapere qualcosa noi siamo in grado di dargliela nel corso di questa verifica, che abbiamo effettuato anche oltre agli aspetti generali delle origini dei demani civici, abbiamo rilevato anche le utilizzazioni non assentite da titoli, quelle improprie le abbiamo portate in evidenza, abbiamo fatto le pubblicazioni, perché siamo andati a dire a chi non era in regola "guarda non sei in regola", però gli abbiamo anche dato uno strumento per mettersi in regola con le possibilità che abbiamo previsto nella legge di poter sclassificare se c'era una zona già trasformata in modo irreversibile, come per il comune di Gesso Palena. In casi di questo genere, abbiamo fatto tutto questo.

Quindi, quello che è un quadro di lettura che, da un punto di vista statistico, può essere anche negativo, per noi è un motivo di vanto perché siamo l'unica regione in Italia che ha praticamente ultimato le rilevazioni dei demani civici ed è in grado di fare l'inventario delle aree civiche e ragionare partendo da un'azione di tutela, di difesa, ad un'azione di sviluppo in base all'art. 13, e all'art. 15 della legge 25, sui piani di sviluppo.

Quindi, oggi, abbiamo tutto il quadro del territorio regionale; sappiamo come organizzarlo, come gestirlo dal punto di vista dei demani civici e come potrà essere sviluppato attraverso gli strumenti che ci siamo dati secondo questa legge.

Bisognerà rivedere la legge 25/88 perché non avevamo considerato il ruolo della provincia che in quel periodo stava quasi morendo, avevamo considerato solo i comuni e le comunità montane. Ora noi ci troviamo ad affrontare la gestione e dovremmo studiare un regolamento di gestione dei beni di usi civici che tenga conto di questi rapporti tra comuni ed amministrazioni separate, anche perché le amministrazioni separate tirano da una parte mentre i comuni tirano dall'altra. Mi ricordo che per la legge 25/88, che apriva alle amministrazioni separate, ci fu quasi una sollevazione popolare, facemmo delle audizioni ed i sindaci minacciarono una presa della Bastiglia se avessimo seguito questo tipo d'impostazione che dava un potere diffuso anche alle amministrazioni separate: su questa cosa forse bisognerà ritornare. Grazie.

### **Giorgio Forti**

Grazie avvocato, anche perché mi dà lo spunto per porre un quesito, perché molto spesso nelle amministrazioni non si sa molto bene qual è il circuito decisionale se non quello cartaceo: cioè è il comune che agisce e chiede il parere dell'amministrazione separata sperando in un parere positivo e poi dà seguito alla procedura o è l'amministrazione separata che agisce direttamente? Abbiamo imparato che le comunità del nord hanno più libertà d'azione perché sono proprietarie dei siti, delle località e possono addirittura accedere alla Comunità Europea. Noi facciamo dei doppi, anche se devo dire che noi non abbiamo mai avuto problemi con le nostre amministrazioni, ma devo dire che una

maggiore chiarezza almeno per il sottoscritto sarebbe assai utile, per questo faccio appello al dott. Potena che è il dirigente del servizio foreste ecc. ecc. per la Regione Abruzzo. Ora qui abbiamo l'ing. Potena che finora conoscevamo solo per la firma sulle autorizzazioni, in verità noi abbiamo sempre avuto a che fare con il geom. Di Marco che è un gran furbacchione perché quando ci poteva dire di sì lo faceva e via, quando c'erano dei problemi diceva che doveva sentire gli organi superiori. Comunque ringrazio anche il geom. Di Marco per la presenza e devo dire che si sta per concludere la vicenda dei terreni di Prati di Tivo dove ci sono alberghi, impianti, villette che naturalmente non si potevano fare, per cui oggi quando si va dal notaio per le stipule si blocca tutto; la questione ora si sta per risolvere e speriamo si faccia presto.

### **Lorenzo Potena**

*Dirigente Servizio foreste, demanio civico ed armentizio della Regione Abruzzo*

L'avvocato, l'amico, Pasquali ha già detto di molte delle attività che facciamo noi. La legge 25/88 che andiamo a gestire prevede praticamente una organizzazione piuttosto complessa da parte della regione. Oggi, per quanto riguarda gli usi civici, da un lato c'è Potena dall'altro il geom. Di Marco per molte competenze. Siamo dalla parte della legge che si occupa della gestione, ma per fare tutto quello che è stato detto anche dal prof. Nervi è necessaria una organizzazione molto più complessa e solo noi due non siamo sufficienti. Però il grosso l'abbiamo sistemato. Che cosa abbiamo fatto? Abbiamo messo a verifica demaniale tutti i comuni della regione, oggi noi abbiamo la possibilità di conoscere tutto il nostro patrimonio civico di cui parlava il prof. Nervi, però ancora non siamo capaci di utilizzare questo patrimonio. Sono rimasti fuori, su trecento comuni, circa 20 verifiche demaniali, altre verifiche di alcuni comuni forse non possono essere fatte perché ci sono comuni di 20-30 anime, ad es. quelli dell'Alto

Sangro, ma comunque il grosso l'abbiamo fatto. Ma la cosa difficile è quando siamo in presenza di processi di legittimazione dove automaticamente va imposto il canone, qui il problema diventa complicato perché è difficile far capire ai cittadini che i terreni acquistati incautamente vanno ricomprati e vanno assoggettati al canone per la legittimazione, per la costruzione di opere.

Qui è necessario uno sforzo politico per far comprendere la necessità delle sanatorie. La sanatoria non deve essere considerata un ostacolo a far comprendere la utilità dell'uso civico e i vantaggi che la collettività può trarne, ci vuole uno sforzo per correggere e superare questo problema che è l'aspetto che più ci preoccupa in questo momento.

Per rispondere al Sindaco, oggi come oggi, la legge fa carico al comune di sentire l'amministrazione separata. Io personalmente sono favorevole alle amministrazioni separate, però la legge 25 e la legge integrativa del 99 pone a carico del comune l'espletamento delle procedure amministrative.

### **Giorgio Forti**

Quindi noi siamo in regola perché questa è la nostra prassi. Allora preciso la domanda: la risposta che ci dà l'amministrazione separata nel caso fosse negativa è vincolante o no?

Voci diverse, alcune favorevoli al parere vincolante dell'amministrazione separata, altre contrarie.

### **Giorgio Forti**

Non vorrei scatenare un putiferio anche perché non sarei in grado di governarlo. Mi pare di capire che la regione ha istituito una specie di

catasto dei beni di uso civico, il che ci farebbe molto comodo perché sono terrorizzato da questa proposta, non so se è già legge il passaggio dei catasti ai comuni, perché noi avremmo un piccolo comune con grandi territori.

Adesso è la volta del dott. Antonio Perrotti dirigente del servizio programmazione. Devo dire che nella ormai novennale esperienza da amministratore ho trovato, indipendentemente dal governo politico, nei dirigenti una straordinaria cortesia e collaborazione, sarà per i capelli bianchi, non lo so, ma non ho mai trovato un'accoglienza fredda o scostante, di questo credo che vada dato atto anche ai dirigenti presenti di questa nostra regione.

### **Antonio Perrotti**

*Dirigente Servizio programmazione della Regione Abruzzo*

Devo partire da due approcci molto giusti: la filosofia nuova programmatica prospettata dal prof. Cerulli ed anche la fermezza metodologica di filosofia di fondo del prof. Nervi che frequento ormai da un ventennio perché è una delle realtà trainanti di elaborazione sia giuridica che programmatica e faccio mio l'intervento dei colleghi che hanno detto che la regione ha riproposto con la legge 25 dell'88 l'attenzione su questa tematica degli usi civici, perché stava morendo, si stava svendendo il territorio, ho visto tanti regi decreti con vendite a zero lire terrificanti nella nostra regione. Un territorio, è bene ricordarlo, che è di evidente interesse pubblico ad alta valenza naturale, ma soprattutto è di proprietà pubblica ed oggi noi siamo in grado, con le verificazioni fatte, ma anche con la carta dell'uso del suolo, di vedere quantitativamente che cos'è ed è un patrimonio immenso che questa regione, qui l'accusa è giusta, stiamo amministrando secondo le nostre forze; bisogna rilanciare, fare una terapia d'attacco, perché è la chiave di volta di uno sviluppo eco sostenibile. Se voi pensate che questa proprietà è intrinseca alla

conservazione del territorio, è una cosa rivoluzionaria, quindi questa cosa non può essere sottovalutata; poi si sbandiera lo sviluppo delle infrastrutture, la velocità di fruizione del territorio, etc. Veniva detto che la velocità di fruizione in un ambiente come quello nostro, non è un bene e il mordi e fuggi, e il sacchetto dell'immondizia e il turismo di giornata che non ci serve, noi abbiamo un patrimonio molto più alto dobbiamo pretendere che si venga qui, si fruisca con più tempo, la slow fruizione non la fast fruizione. Quindi l'accesso alla montagna non è detto che debba essere veloce, noi dobbiamo proporre una maggiore qualità dobbiamo incentivare la permanenza sul territorio: per fare questo la natura civica demaniale e collettiva è fondamentale. Il terreno civico è Kyoto, biodiversità è fonti energetiche alternative e se questo valore non lo spendiamo, non lo rendiamo attuale. Questa è una rivoluzione: significa dire che il territorio montano è ad alto plusvalore sia fondiario che immobiliare e su quello dobbiamo approfondire le modalità. Noi lo stiamo facendo per alcune località come Assergi e Roio. L'altro problema è quello della gestione a cui devono partecipare tutti, anche soprattutto le amministrazioni separate i proprietari, ma le amministrazione separate devono uscire da una gestione dilettantesca e personalistica. Ci sono amministrazioni che non fanno i verbali, che non hanno lo statuto, dove l'iniziativa è lasciata ai singoli che prendono decisioni estemporanee e legate a piccoli interessi particolari. Dobbiamo dare delle regole e delle procedure anche alle amministrazioni separate e poi costituire un consorzio di gestione che comprenda tutte le amministrazioni separate e che possa utilizzare le conoscenze e le esperienze di luminari come il prof. Cerulli e il prof. Nervi con il suo staff e le loro capacità progettuali. Grazie.

**Giorgio Forti**



Queste parole dette dal responsabile della programmazione sono di conforto.

Debbo richiamare alcune regole della legge finanziaria che ha tagliato sulle spese per le consulenze e non credo che sarà possibile avvantaggiarsi delle consulenze di professori esimi.

Vista l'assenza del presidente dell'Università agraria del Lazio, che ha avuto un contrattempo, passiamo alle Regole di Cortina: qui abbiamo il Segretario delle Regole.

### **Stefano Lorenzi**

*Segretario delle Regole d'Ampezzo*

Non entro nelle problematiche specifiche di un territorio che non conosco, ma i problemi che abbiamo noi sono sostanzialmente quelli che avete voi qui. Posso portare l'esperienza che noi abbiamo, che è un modello di come si può lavorare, e, con l'apporto che possiamo dare, si possano trovare soluzioni soprattutto per i rapporti con le regioni, con l'ente pubblico. Cerchiamo di sfruttare quest'antipatia da primi della classe per aiutare chi ha bisogno. Dalle immagini potete vedere quella che è l'immagine di Cortina nell'opinione pubblica, lo sci, la mondanità, i paesaggi. Intanto cominciamo subito a cercare di dimenticarci quest'immagine.

Noi viviamo in ambiente alpino, in un ambiente aspro che nella percezione di oggi è un ambiente straordinario, un ambiente bello con dei panorami e che permette il turismo, nella percezione dei nostri antenati era un ambiente duro da lavorare, da dissodare per poterci vivere. Lo spirito della comunità non solo delle regole, ma di tutte le comunità rurali è lo stare insieme, è la solidarietà; si vive in ambiente povero, ma per poter andare avanti bisogna stare insieme e collaborare. E' anche una storia di confine, oggi ci troviamo al confine con la provincia di Bolzano: fino alla prima guerra mondiale eravamo

nell'Impero Austro-ungarico, siamo stati sotto varie dominazioni e la posizione di confine non ha certo facilitato la vita dei miei paesani. Che però già da diversi secoli, dal trecento, si sono dati delle regole, parlo dello Statuto Cadorino famoso negli ambienti giuridici dei primi del trecento, che era un codice civile penale *ante literam* stabilito in modo democratico; grazie forse all'isolamento di queste valli, questa democraticità delle istituzioni si è mantenuta da allora fino ad oggi. Gli statuti nostri di oggi, noi li chiamiamo "laudi" dalla parola *laudamus* cioè decidiamo: la sostanza è rimasta la stessa, naturalmente la forma è cambiata. Uno dei cardini della nostra proprietà collettiva, non ci troviamo proprio nell'uso civico, ma in una proprietà collettiva di natura privata, soprattutto importante la inalienabilità, indivisibilità del territorio, ognuno può goderne per la propria necessità, essa non può essere divisa fra di noi, non può essere venduta tra di noi ne ad altri, questo è quello che ha salvato il patrimonio.

Una comunità chiusa di famiglie, i regolieri, cioè gli appartenenti a questa comunità sono solo i discendenti delle antiche famiglie originarie più qualcun altro entrato nel tempo. I regolieri più giovani, cioè le famiglie più giovani, risalgono alla fine dell'ottocento, da allora nessuno più è entrato in questa comunità, è un problema che ci stiamo ponendo anche oggi perché naturalmente stiamo calando un po' di numero. Abbiamo alcune leggi e le regole d'Ampezzo; grazie anche ad alcuni giuristi siamo riusciti a fare in modo che queste proprietà venissero riconosciute anche dalla legge, queste consuetudini, questi statuti che valevano solo per noi, per la nostra piccola valle, sono stati riconosciuti dalla legge del '71 e dalle leggi successive, per cui abbiamo anche il riconoscimento dello Stato, della regione, è fondamentale perché isolarsi, dire questa cosa è solo nostra senza una legge che ci tutela, si è perdenti in partenza. Dal 1990 la Regione Veneto ha istituito i parchi naturali regionali ed anche nelle nostre valli

ha istituito un parco regionale che, dopo lunghe battaglie, ha dato in gestione alle regole ampezzane, non è stato creato un ente parco ma è stato dato alle Regole che, tra l'altro, sono i proprietari dei terreni. Questo è l'unico caso che conosco in Italia. Questo non ha creato nessuno scompiglio perché le finalità del parco sono le stesse finalità delle Regole. I proprietari possono continuare ad esercitare i loro diritti e, a parte qualche episodio marginale, la cosa funziona da diversi anni.

(illustrazione della cartina del territorio proiettata)

Cosa fanno oggi le Regole?

L'attività tradizionale è la gestione dei boschi e dei pascoli, abbiamo 15.000 ettari di foresta, poi l'attività del parco e soprattutto il turismo; ci sono due musei frutto di donazioni ed anche una pinacoteca, anche questi beni sono confluiti nel patrimonio della collettività. I regolieri sono circa 1.200 famiglie e sono iscritti solo i figli maschi. Questo è un po' un nervo scoperto, le figlie femmine sono iscritte solo se non hanno fratelli maschi, da qualche anno stiamo cercando di cambiare ma non è facile perché la comunità regoliera è molto rigida su queste cose, però per esempio il nuovo presidente nominato è una donna. Per darvi un quadro economico, il bilancio delle Regole è di circa 2 milioni di euro all'anno e, secondo me, rispetto al patrimonio gestito è poco, potrebbe essere maggiormente valorizzato economicamente anche se il nostro scopo non è quello di fare soldi, ma di preservare l'ambiente e trasmetterlo alle generazioni future. Una parte modesta dei ricavi viene dal legno che, seppure negli ultimi anni è un mercato in ripresa, non rappresenta una grande opportunità; abbiamo invece grandi contributi come parco e dagli enti pubblici compresa la Comunità Europea.

La struttura è abbastanza importante perché a pieno regime impiega una ventina di persone sia nella sorveglianza sia nella gestione: questo ci permette di essere sempre aggiornati sia sulle leggi sia sui

finanziamenti, poi c'è l'ufficio tecnico che fa progetti e così via. Abbiamo pascoli molto vasti su cui ci sono 1800 pecore e 750 bovini più o meno. La Comunità Europea dà contributi per il mantenimento dei pascoli alpini. E' in buona sostanza un'azienda: è passata da quella che era una gestione collettiva ad una gestione di tipo aziendale, i regolieri si riuniscono una volta all'anno e vengono sempre numerosi, almeno 700, ognuno ha diritto di parola e le scelte strategiche si fanno sempre a larga maggioranza, per esempio, per autorizzare una società a costruire una pista da sci, si decide con i tre quarti dei voti. I regolieri hanno interesse a che le cose funzionino perché dal territorio traggono la loro attività e le loro ricchezze. Grazie

### **Giorgio Forti**

Qualche domanda la vorrei fare.

L'appartenenza alle Regole esclusivamente delle famiglie antiche appare un tantino inattuale, perché credo che nell'attuale governo la nazionalità agli extracomunitari, nel giro di cinque anni, si ottiene. Ora capisco benissimo che a Cortina nel giro di pochi anni sono state comprate non so quante case ed appartamenti da gente che non ci vive, ma sappiamo che per concedere la residenza debbono andare i vigili e controllare se questi ci vivono oppure no. La domanda è: siccome ci sono 1200 regolieri ed immagino che sono un paio per famiglia quindi i nuclei familiari sono 600 su una popolazione di 6.000 persone vuol dire che un sacco di gente è tenuta fuori dalle Regole, mi domando quanto questo sia moderno. La seconda viene da un'esperienza fatta a Falcade qualche anno fa, loro dicevano ma a Venezia cosa può importare delle montagne, pensano alle pianure, al mare, ecco voi avete delle difficoltà con la Regione?

Si è sempre detto che Cortina non ha mai raggiunto il massimo delle possibilità sciistiche perché una valle fatta in quel modo poteva essere più attrezzata di tante altre località, qual è stato l'ostacolo allo sviluppo dello sci nella vostra valle?

### **Stefano Lorenzi**

*Segretario delle Regole d'Ampezzo*

La questione delle Regole e del numero dei regolieri. E' vero. è una comunità chiusa che ha dei problemi oggi. Ho fatto uno studio due o tre anni fa e, dato il tasso di natalità, ad ogni generazione si dimezza il numero dei regolieri e quindi importante aprire a nuove famiglie soprattutto per il futuro. La comunità deve rimanere chiusa perché l'essere regolieri presuppone il senso di appartenenza e la condivisione dei valori che non tutti hanno, non tutti i cittadini residenti hanno. Noi vogliamo aprire a nuove famiglie, ma devono vivere nella valle, lavorare nella valle, si sono integrate, hanno acquisito quella sensibilità verso il territorio e ce ne sono molte per cui daremo la possibilità ad alcune di entrare nella comunità.

La questione delle donne viene da un'impostazione del diritto delle famiglie ed è antico.

La questione del disagio si c'è da noi e soprattutto perché la valle è incuneata tra due comuni che si trovano nella Provincia autonoma di Bolzano, dove per molte cose è tutto un altro pianeta. Con il Parco siamo riusciti ad ottenere qualcosa in più, ma è vero anche che Cortina ha una posizione privilegiata rispetto a tanti altri piccoli comuni dell'alto Veneto dove non si trovano tutti i servizi che ci sono a Cortina.

### **Giorgio Forti**

Grazie. Il prof. Cerulli vuole dire due cose

## Vincenzo Cerulli Irelli

Stamattina si diceva facciamo come le Regole di Cortina. E' esattamente così: facciamo come le Regole di Cortina, il che presuppone non solo tutta una serie di capacità, di culture che possiamo comunque realizzare, ma anche alcune modificazioni legislative. Stamattina sia il Sottosegretario che l'Assessore regionale hanno chiesto di formulare proposte concrete e noi lo faremo.

I patrimoni civici sono della collettività punto. Il comune non c'entra niente. Il comune è titolare dei poteri amministrativi, che è un'altra cosa. I patrimoni civici sono beni materiali che appartengono alla collettività, è pacifico questo. Non è oggetto di discussione. La legge napoletana attribuiva l'amministrazione ai comuni, perché i comuni sono rappresentanti della comunità laddove non ci sono altre forme organizzative e quindi la collettività proprietaria si auto-organizza e gestisce, gestisce in virtù di un diritto dominicale. Si organizza nelle forme consentite. Ora nella esperienza dell'alta Italia le forme sono molto più elastiche, qui siamo ancora ad una legislazione antiquata che dobbiamo cambiare. Queste forme organizzative della comunità proprietaria sono di diritto privato, questo è il punto, non hanno niente a che vedere con il comune, ente amministrativo; sono forme di diritto privato come le Regole, soltanto che lì intelligentemente la legge regionale le riconosce già, qui in Abruzzo ancora non abbiamo la legge regionale, ma la possiamo fare. Le amministrazioni separate si devono organizzare come associazioni di diritto privato e devono agire con strumenti privatistici in tutto e per tutto, salvo che non possono vendere i beni. Questo significa che il vincolo sul bene, che è un vincolo pubblicistico, rimane fermo. Allora questo è il nostro obiettivo, mantenere ciò che c'è di buono nella legislazione napoletana, cioè il vincolo sui beni, e buttare quello che non è buono,

cioè la pubblicità della gestione. Per il resto bisogna darsi da fare: gestire, programmare, fare progetti, chiedere finanziamenti.

Rispondo a due quesiti giuridici. Gli atti di vendita del passato sono nulli. Però a volte queste nullità non sono del tutto giustificate, ci sono molti atti di vendita negli anni cinquanta e sessanta fatti dai comuni in buona fede a favore di acquirenti in buona fede. Noi abbiamo seguito il caso di Arcinazzo, dove il comune che versava in condizioni di miseria vendette a 200 famiglie i beni con l'obbligo alla costruzione. Ecco in questi casi è giusto che il legislatore intervenga, noi l'avevamo proposto, questi casi non possono essere accumulati a quelli di speculazione. Sono casi in cui da parte di tutti c'era la buona fede in un momento storico sociale diverso da oggi.

Sulla questione che poneva il Sindaco sui rapporti tra il comune e l'amministrazione separata, ora io non ricordo esattamente i termini della legge abruzzese, però è fuori discussione che se la comunità è contraria ad una alienazione, l'alienazione non si può fare perché comunque opera il principio dominicale. Se la comunità è favorevole, ed il comune è contrario, si pone un problema perché il comune ha dei compiti di tutela quindi se la comunità vuol vendere ed il comune è contrario, secondo me, non si può vendere. Naturalmente sono dei compiti di tutela sindacabili nel senso che il comune deve pronunciarsi motivatamente.

### **Lino Montauti**

*Presidente dell'Amministrazione separata di Pietracamela*

Le Regole di Cortina sono nate dalla volontà della comunità che si è data delle regole, qui invece le regole ci sono state imposte e se non ci danno la possibilità di autoregolarci, non potremmo mai svilupparci come vogliamo. Per questo stamattina parlavo di topi e di gatti. Altri vengono a dirci cosa dobbiamo o non dobbiamo fare come l'Ente Parco.

Voci confuse sul conflitto tra autorità e residenti su allevamenti e animali selvaggi, taglio colturale e protezione del bosco

Anche con le Comunità montane c'è conflitto.

### **Vincenzo Cerulli Irelli**

Questi punti stamattina erano stati chiariti: il Parco deve salvaguardare l'ambiente dai nuovi interventi. I diritti sul pascolo e sul legnatico appartengono alla collettività ed il Parco non deve entrarci.

### **Giorgio Forti**

Il problema sta nell'assenza della Comunità del Parco che comprende 44 comuni ma che da tre anni non funziona. Inoltre nello statuto del Parco la Comunità del Parco è trattata come una costola del Parco senza alcun potere reale. Se un Sindaco vuole partecipare a qualche Consiglio del Parco deve fare richiesta motivata che può essere rifiutata. I Sindaci quindi non sono rappresentati nel Parco.

### **Corrado Bellisari**

*Presidente dell'Amministrazione separata di Intermesoli*

Quando abbiamo sviluppato iniziative nostre abbiamo sempre trovato ampia disponibilità presso tutti gli enti, il problema è quando gli altri fanno qualcosa che riguarda il nostro territorio, non ci chiamano mai, non ci considerano nemmeno. Non potendo partecipare a quelle organizzazioni siamo fuori da qualsiasi iniziativa.



Vorremmo essere coinvolti dal Parco e dalla Provincia quando si discute di piani sul territorio.

### **Vincenzo Cerulli Irelli**

E' chiaro che su questi punti dovete combattere e non aspettarvi nulla dagli altri che non hanno nessun interesse ad aiutarvi. A Cortina hanno risolto la questione dei beni collettivi con una sentenza del 1957 dopo cento anni di battaglie legali contro il comune.

### **Domenico Recchiuti**

*Segretario amministrazioni separate di Pietracamela ed Intermesoli*

Una soluzione alla debolezza contrattuale ed operativa delle amministrazioni sta nell'unione o nel consorzio tra amministrazioni locali.

### **Bruno Ludovici**

*Consigliere Amministrazione separata beni di uso civico di Assergi*

Sono Bruno Ludovici, Componente del Comitato Amministrativo dei Beni Separati di Assergi (Comune di L'Aquila); ho anche prestato servizio presso il Commissariato per il riordinamento degli usi civici in Abruzzo.

Avevo preparato un intervento sulle difficoltà che i Comitati per l'amministrazione dei beni e usi civici incontrano, dato che ho organizzato personalmente la costituzione di quasi tutti i Comitati amministrativi del Comune di L'Aquila e di Teramo.

Ascoltati alcuni interventi presentati a questo Convegno, sono costretto a modificare il mio, perché non si può non rispondere ad essi. L'Avv. Marinelli ha fatto una strana parentesi riferita ai contenziosi aquilani, non rispettando il tema del Convegno "La gestione dei beni

di demanio civico: gli enti gestori”; ha parlato della “Causa di promiscuità generale” messa in essere dal Comune dell’Aquila nei confronti delle Frazioni che lo compongono, fino al 1925 Comuni, allora soppressi per costituire la “Grande Aquila”. Nell’intervento dell’Avv. Marinelli, che dà lettura di un articolo del prof. Clementi, emerge che è teso ad emettere già sentenza a favore dell’Aquila; invito Marinelli a rileggere la storia, i Catasti e le numerose Sentenze, in particolare la Sentenza della Camera della Summaria del 1771 esistente presso l’Archivio Provinciale. Il Comune dell’Aquila, rappresentata dall’avv. Carlo Franchi, perde la causa contro le Frazioni sostenute dai due giovani avvocati, Matteo De Angelis e Andrea Vignes. E’ sorprendente constatare che ancora oggi L’Aquila è in lite con se stessa, vantando pretese sui territori degli ex Comuni sulla base di falsi storici (ad esempio citazione del solo Carlo Franchi) e sul non riconoscere l’attività di gestione autonoma del territorio da parte delle Frazioni (regolamenti, affitti dei prati pascoli, gestione dei boschi, usi, ecc...), così danneggiando e penalizzando lo sviluppo del suo territorio e la gran parte dei suoi cittadini, abitanti nelle Frazioni..

Il rapporto con la Regione è una questione “superficiale”, che asseconda una logica di svendita del patrimonio civico, piuttosto che tutelare e valorizzare questi beni di valore inestimabile.

Il solo Istruttore regionale (ex 285), qui presente, gestisce 305 Comuni, a loro volta suddivisi in Frazioni; l’Aquila da sola ne ha sessantasei. Ne consegue che la materia è amministrata con superficialità e *ad personam* e la Regione in realtà sta liquidando tutto il lavoro di secoli di storia scritta da grossi giuristi ed economisti. Che fine ha fatto la legge Nazionale n° 1766/1927 ed il suo Regolamento d’attuazione 332/1928?

- Si usa senza troppi problemi l’istituto della “legittimazione”, un istituto complesso che per adempiere i propri compiti richiede la

consultazione della documentazione storico-giuridica esistente, documentazione che non sta presso gli uffici regionali, ed il possesso di requisiti necessari, come prevede la legge del 1927.

- Si usa estensivamente l'istituto della "sclassificazione" e non si è mai letto la sentenza della Corte Suprema di Cassazione 511/1991.

- Non si consultano le relazioni storico-giuridiche.

- I canoni di legittimazione sono irrisori perché si applicano i valori minimi indicati dai VAM: stabiliscono il minimo al di sotto del quale non si può scendere. Perché non si tiene conto del valore del bene? I Comitati amministrativi devono evitare di chiedere pagamenti di oneri irrisori e di valore politico.

- Per il "mutamento di destinazione" ho più volte richiesto all'Avv. Cerulli Irelli, estensore della Legge R. 25/1988, chi sia competente: il Comune oppure il Comitato Amministrativo titolare del Bene? L'Avv. Cerulli ha sempre risposto che la competenza per il mutamento di destinazione è del Comitato Amm.vo dei beni di uso civico e non del Comune. E' inutile, caro dott. Pasquali, dott. Potena e geom. Di Marco, agitarsi; invito l'Avv. Cerulli Irelli ad essere più preciso e chiaro nel formulare gli articoli, onde evitare equivoci interpretativi e le complesse problematiche che ne derivano.

Parliamo adesso del rapporto con il Parco Nazionale Gran Sasso e Monti della Laga; esso va a toccare la destinazione d'uso dei terreni:

- una questione è connessa a tutta la fauna selvatica, con particolare riferimento al problema costituito dai cinghiali che stanno arrecando danni all'agricoltura, alla fauna, alla flora locale, in particolare ai prodotti spontanei del sottobosco, al turismo; - una questione è costituita dagli indennizzi, con una disparità di trattamento tra cittadini che si dedicano all'attività produttiva dei prodotti tipici ed autoctoni: coltivatori diretti indennizzo al 100%; non coltivatori diretti indennizzo al 50%. - una questione è l'indennizzo ai Comitati per l'Amministrazione Separata relativi ai danni al pascolo, alla fauna ed

ai prodotti del sottobosco (le lumache ormai scomparse, manto erboso distrutto con tutta la sua flora e fauna), - altra questione è che non esistono più prodotti autoctoni (grano, orzo, segale, ecc...), - altro e grosso problema nasce dal fatto che i numerosi vincoli e limiti posti dal Parco all'uso del Territorio hanno del tutto bloccato le tradizionali attività agricolo-silvo-pastorali sia sulla proprietà privata che su quella pubblica; il contadino non lavora più tranquillo nemmeno sui suoi terreni.

La conseguenza è un graduale e progressivo abbandono del territorio che si sta consumando a danno non solo dei cittadini, ma anche a danno irrecuperabile della fauna e flora locale, che il Parco dovrebbe proteggere.

E' necessario definire un rapporto giuridico-amministrativo tra Parco e Comitati amministrativi per le amministrazioni separate, per evitare scompensi e la definitiva scomparsa di una cultura locale legata al lavoro, ai prodotti e ai pascoli.

La vita quotidiana dei Comitati amministrativi per gli usi civici è intessuta dai mille problemi connessi alle questioni indicate, si muove con mille difficoltà e i più grossi ostacoli li incontra proprio quando, cercando di difendere gli interessi della collettività, cerca un confronto attivo e dinamico con gli altri Enti del territorio.

E' questo confronto che va costruito insieme, e ciò avviene solo se c'è reciprocità di intenti costruttivi e una volontà di riconoscimento di reciproci ruoli di "pari dignità".

Di qui tutto un contenzioso, in quanto Enti come il Comune, il Parco, la Comunità Montana, ecc. emettono provvedimenti amministrativi di occupazione, di concessione a terzi di beni ad essi indisponibili, per di più chiedendo un pagamento di oneri irrisori (non di valore reale del bene, ma solo di valore politico). Eliminati gli Organi di controllo, non resta altro ai Comitati per le amministrazioni separate che ricorrere al

TAR, al Commissario o altri gradi di giudizio, con ulteriori problemi e aggravio rispetto allo svolgimento delle proprie funzioni relative alla buona gestione del territorio a vantaggio delle collettività locali.

Nella logica di potere e di contrapposizione che alimenta un contenzioso inutile e annoso con sperpero di energie e di denaro (sempre a carico degli stessi cittadini che pagano due volte, come cittadini del Comune e cittadini della Frazione), sopraffazioni e sovrapposizioni, deve subentrare da parte degli Enti una logica di apertura e di confronto per rendere un servizio al cittadino e sviluppare ai vari livelli tutte le potenzialità del territorio.

Tramite i Regolamenti degli esercizi di uso del territorio i Comitati delle amministrazioni separate riescono ad avere delle entrate in bilancio, ma generalmente sono entrate irrisorie rispetto ai compiti che la Legge 1766/27 attribuisce; a volte capita che i Comitati esercitano le loro funzioni come volontariato e l'attività ordinaria pagando di tasca propria.

Di contro Comune, Comunità Montana, Provincia, Regione, Aziende turistiche oggi S.p.A., Parchi sono dotati di uffici tecnici, di uffici legali, di personale, di entrate derivanti da imposte dirette e da finanziamenti delle Regioni e dello Stato. Ne deriva, quindi, nel rapporto con le amministrazioni separate degli usi civici una sproporzione di dimensioni e di reale possibilità operativa, spesso affidata alla buona volontà dei Comitati. Il vero problema è che la struttura amministrativa degli Enti citati ancora oggi non riesce ad abituarsi al suddetto confronto di "pari dignità".

Informo l'Assemblea che, come *Circolo per la valorizzazione delle terre pubbliche attraverso le popolazioni locali*, è prossima la costituzione della Associazione regionale dei Comitati per le amministrazioni separate.

## Conclusioni

### Vincenzo Cerulli Irelli

Sul merito delle questioni trattate non devo tirare le fila anche perché l'ho già fatto con gli interventi, mi pare che abbiamo parlato all'unisono, sono emersi problemi e questioni su singoli aspetti, ma insomma abbiamo parlato all'unisono. Semmai proverei a dire qualcosa di operativo, visto che oggi abbiamo avuto la fortuna di avere qui esponenti politici e studiosi di primaria importanza. Innanzitutto la legge regionale d'Abruzzo, che è una legge buona ma ormai vecchia e che richiede di essere aggiornata sulla semplificazione delle procedure. Sulle procedure la mia opinione è che dove c'è l'amministrazione separata o altro ente gestore, questo comanda, il comune può dare un parere, però l'iniziativa ed il momento decisionale è della collettiva e del suo ente gestore, quando c'è, poi sarà l'autorità regionale come ente superiore ad approvare i singoli atti, questo momento di decisione superiore va mantenuto perché i beni vanno tutelati, una volta era il re poi il Ministro, ora è la Giunta regionale a decidere. Nel conflitto tra comune e comunità o ente gestore prevale l'ente gestore. Su questo s'innesta l'altro punto che pure abbiamo esaminato oggi, che cosa sono questi enti gestori? Qual è la loro natura? Qual è la disciplina applicabile? Anche qui la posizione è univoca e chiara: gli enti gestori sono soggetti privati ed operano secondo il diritto privato, fermo restando che, operando in ambito d'interesse pubblico, naturalmente sono sottoposti a dei vincoli e a dei controlli e, com'è pacifico, al vincolo perpetuo di destinazione e di inalienabilità assoluta dei beni. Ancora: la regione sta facendo miracoli, non possiamo prendercela con quei poveri cristi che stanno lì perché sono due soli, il problema è che non debbono essere due soli, cioè dobbiamo rafforzare l'ufficio regionale con risorse tecniche, con tecnici che siano anche capaci, che

abbiano la disponibilità ed il tempo di aiutare gli enti secondo il principio di sussidiarietà, perché gli enti hanno molte volte poche risorse o sono privi di risorse e necessitano di aiuto da parte dell'autorità superiore.

Per quanto riguarda gli enti, possiamo recepire il suggerimento che veniva da uno degli amici, circa la necessità del consorzio perché gli enti sono effettivamente troppo piccoli. Cortina, abbiamo sentito, nonostante che sia una comunità chiusa, ha 1.200 membri, noi ce ne abbiamo 47. Quindi la regione potrebbe incentivare in tutti i modi i consorzi tra gli enti gestori in aree omogenee.

Ora l'ultima cosa sulla quale c'entra la legge statale: qui c'è il problema del Parco. Io sono per il Parco, voglio e difendo il Parco, ciò nondimeno il Parco nelle zone fortemente antropizzate, come erano queste, purtroppo oggi lo sono molto meno, deve essere gestito in modo che si tenga conto della risorsa umana e questo non è solo nell'atteggiamento degli amministratori, ma comporta anche qualche modifica legislativa. La mia opinione è questa: salve le zone di assoluta protezione sulle quali non c'è alcuna attività umana, e sono zone molto limitate, nel resto del territorio del parco le attività umane compatibili, tutte le attività umane compatibili, devono essere consentite ed addirittura incentivate, il taglio del bosco organizzato in modo scientifico, come stabilito dall'autorità forestale, deve essere consentito nel parco come fuori del parco.

Senza entrare nei particolari, è chiaro che tutta questa materia deve essere affrontata, intanto, sul piano dei rapporti tra gli enti ed anche con ritocchi alla legislazione che chiarisca definitivamente queste questioni: le attività umane tradizionali di montagna sono per definizione compatibili con la tutela dei demani civici.

Poi c'è la questione, anche questa richiede l'intervento legislativo, circa quelle situazioni di occupazioni abusive, di antiche compravendite e così via che richiedono una sistemazione. E vengo da

ultimo al Commissario. Il Commissario è una magistratura, è una giurisdizione: perché lo vogliamo toccare?



