

SEMINARIO di STUDI USI CIVICI – Rocca Imperiale 29 giugno 2013 – Castello Federiciano

“USI CIVICI: TRASCURATI FATTORI di SVILUPPO SOSTENIBILE e di PROMOZIONE e RIRDIRINO del territorio comunale, FONTI di RISORSE per i COMUNI e per le ECONOMIE LOCALI ed OCCASIONE di GESTIONE dei BENI COMUNI”

CONTRIBUTO Dott. Ing. Rita Carolina LAURENZANO:

“La Legge Regionale Calabria n° 18/2007 “Norme in materia di Usi Civici”: Le competenze dell’Ente LOCALE gestore dei diritti della collettività: Profili tecnici e difficoltà operative della norma”

Buongiorno a tutti,

oggetto del mio intervento è la **Legge Regione Calabria n° 18/2007 “Norme in materia di Usi Civici”** ed in particolare le Competenze dell’Ente Locale, i profili tecnico-urbanistico-amministrativi della norma, le difficoltà operative che si sono incontrate e che si continuano ad incontrare nella fase applicativa della legge, lo stato dell’arte ovvero di attuazione nei comuni della Calabria, le opportunità offerte dalla legge stessa e le occasioni mancate.

Cominciamo con il dire che la legge di cui ci apprestiamo a parlare è una legge, con tutte le successive modifiche ed integrazioni, arrivata molti anni dopo quelle di quasi tutte le altre regioni d’Italia, come a volere sottolineare ancora una volta il cronico ritardo che caratterizza purtroppo molti settori della nostra regione.

Mentre, infatti, in Calabria ad agosto 2007 veniva pubblicata la legge regionale, nelle altre regioni, che già da anni hanno una loro legge regionale, si è già arrivati alla gestione delle terre di uso civico, con la partecipazione diretta della collettività attraverso le amministrazioni separate (A.S.B.U.C.) dove i beni di uso civico sono amministrati e conservati direttamente dalla collettività dei residenti.

Riprendiamo, a tal fine anche se piuttosto velocemente, alcuni concetti pur con la semplificazione richiesta dai termini del procedimento amministrativo e pur sapendo che a volte semplificare i concetti va a discapito dell’esattezza giuridica

dei concetti stessi, ma sono convinta da tempo che gli usi civici sono un istituto popolare che va compreso, oltre che dagli specialisti e dai giuristi, anche dagli utenti e da tutti coloro i quali come i sindaci e gli amministratori dei comuni, i liberi professionisti e gli uffici tecnici comunali, devono confrontarsi ogni giorno con la complessa tematica degli usi civici.

Per Usi CIVICI si intendono“ ... quei particolarissimi Diritti che le popolazioni godono ed esercitano su un determinato territorio (quali ad esempio pascolare, fare legna o usare dei prodotti del bosco: raccolta dei funghi, raccolta delle ghiande, delle castagne, seminare terreni, pescare, estrarre materiale dalle cave ecc.); Diritti d'uso derivanti loro da antiche concessioni, riconosciuti nel corso dei secoli da vari ordinamenti politici succedutosi nel territorio della penisola e finalmente ricondotti ad unità con la disposizione di legge che tutt'ora li disciplina a livello nazionale e li regola (Legge N. 1766/27) e successivo Regolamento di Attuazione”.

L'origine degli USI CIVICI delle Terre è assai remota ed è intimamente collegata al collettivismo agrario, e trova la sua ragione di essere nel diritto alla vita delle popolazioni che li esercitano.

Il fenomeno interessa più del 15% del territorio nazionale ed è largamente sovranazionale (dai “comuneros” peruviani, ai “patriziati elvetici”), ed in Italia interessa una superficie importante.

Gli usi civici sono quindi diritti d'uso che spettano a coloro che compongono una determinata collettività e sono diritti inalienabili e imprescrittibili e non soggetti a commercio; appartengono, perciò, alle popolazioni di un determinato territorio ove hanno la residenza.

Sono soggetti al regime del demanio pubblico, come indicato all'art. 822 e seguenti del C.C. e sono perenni, inalienabili, inesucapibili, imprescrittibili ed indivisibili, sia nel capitale che nei frutti;

quindi, i diritti di uso civico si conservano sempre, anche se non esercitati e non possono essere usucapiti neppure se posseduti abusivamente e pacificamente per periodi di tempo lunghissimi.

L'uso civico è dunque un diritto di godimento, l'uso dei beni consente agli aventi diritto di servirsene e di godere i frutti solo per quanto occorre al fabbisogno proprio e della propria famiglia, perché la proprietà dei beni non è dei singoli, né del comune ma della COLLETTIVITA'.

Eventi fondamentale nella storia degli usi civici sono il decreto del 1806 di Napoleone che portatore dei principi dell'Illuminismo francese, pose fine al sistema feudale ripartendo i demani comunali, e la legge fondamentale degli Usi civici la N. 1766 del 1927 che è tuttora vigente.

Ma poiché questa legge nazionale e fondamentale, però, è stata quasi sempre ignorata e sottovalutata finendo con il diventare in definitiva desueta - le tematiche e le conseguenti problematiche associate al tema degli usi civici che si sono assommate nel tempo sono davvero numerose ed importanti:

- La massima parte dei comuni calabresi non dispongono di una Istruttoria Demaniale che censisca, nell'ambito del territorio comunale, le aree del demanio civico comunale e le terre a livello, né conosce le vicende demaniali del proprio territorio e cioè se ci sono state quotizzazioni, affrancazioni o legittimazioni; salvo i Comuni che negli anni precedenti al 2007 avevano richiesto alla Regione stessa la nomina di un Perito Istruttore Demaniale (P.I.D.) che redigeva una vera e propria istruttoria demaniale che censiva l'esatta consistenza e definizione dei propri demani comunali. Diversamente, tutti gli altri comuni non hanno una propria istruttoria demaniale.

L'Ente locale, pertanto, non conoscendo le terre da considerarsi disponibili, indisponibili, non può gestire adeguatamente e proficuamente il patrimonio

della collettività, e soprattutto non disponendo di adeguata documentazione amministrativa pregressa trascura la riscossione dei canoni dovuti dai cittadini sulle terre a livello, con un mancato introito per le casse comunali; e su questo punto mi rivolgo agli Amministratori perché riscuotano i canoni dovuti dai cittadini e non rischino l'imputazione di danno erariale;

- moltissimi progettisti degli strumenti urbanistici, dei Piani Regolatori Generali prima ed ora dei Piani Strutturali Comunali o Associati, non si sono preoccupati di sapere quali terreni, rientranti nella pianificazione territoriale fossero gravati da usi civici e soprattutto da quale vincolo ad essi afferenti (*per cui vi sono interi quartieri costruiti sui demani civici, insediamenti industriali, strutture turistiche o insediamenti produttivi, senza formale mutamento della destinazione d'uso delle aree stesse*) ed esistono ancora moltissimi problemi inerenti la liquidazione degli usi civici per quelle parti che ai sensi della legge fondamentale possono essere liquidate, nonché problemi relativi alle affrancazione ed alle reintegre demaniali.

Queste situazioni sono diventate ancora più evidenti ed impegnative con l'entrata in vigore della Legge Regione Calabria 18/2007 poiché si sono imposte con il carattere della necessità e della improrogabilità ai governi locali ed ai tecnici delle P.A.

I capisaldi che emergono dalla Legge Regione Calabria 18/2007, molti dei quali già esistenti e consolidati nella legge nazionale che a tutt'oggi ancora regola gli usi civici, sono i seguenti:

- La COLLETTIVITA', e quindi i cittadini residenti, è titolare dei beni di uso civico;
- Il COMUNE è un rappresentante della collettività titolare dei beni, cioè è il gestore;

- la competenza giurisdizionale sui beni di uso civico è del Commissariato agli usi civici (per la nostra regione è del Commissariato Regionale agli usi civici di Catanzaro) insieme alle relative sezioni speciali delle uniche CORTI d'APPELLO di Roma e di Palermo; *le cause in materia di usi civici non vengono, infatti, trattate nei tribunali ordinari ma dalla magistratura speciale dei Commissariati agli usi civici;*
- **Con l'Art. 7 vengono introdotte e definite le Funzioni delle Province** alle quali vengono attribuite le funzioni amministrative e di programmazione inerenti a vaste aree intercomunali o all'intero territorio provinciale;
- **PUNTO FOCALE della legge 18/2007: le COMPETENZE AMMINISTRATIVE in materia di usi civici vengono trasferite ai comuni:** all' Art. 14, infatti leggiamo: *Conferimento di funzioni ai Comuni: "Le funzioni amministrative concernenti la liquidazione degli usi civici, la verifica demaniale di terre oggetto di usi civici, la legittimazione di occupazioni abusive e l'affrancazione, la gestione e la classificazione dei terreni di uso civico, sono conferite ai Comuni"*

Questo trasferimento però è avvenuto in maniera brusca, silente e direi quasi automatica, a tutt'oggi molti dei comuni della Calabria e per rimanere più vicini a noi, molti dei 155 comuni della provincia di Cosenza, non hanno consapevolezza piena che dall' agosto 2007 la competenza amministrativa sulla materia degli usi civici è interamente loro.

Di fatto, comunque, i Sindaci dei comuni della Calabria dall'agosto 2007 hanno la competenza amministrativa in materia di usi civici e le responsabilità che ne conseguono.

- Con l'Articolo 22 poi viene introdotta **la VIGILANZA sui beni di uso civico;** l'art. 22, infatti testualmente recita:

1. Per i fini di vigilanza, accertamento e tutela delle terre di uso civico i Comuni si avvalgono del personale di polizia amministrativa delle Amministrazioni provinciali e del Corpo Forestale dello Stato.

2. A tal fine la Giunta regionale promuove la conclusione di apposita convenzione con il Corpo Forestale ovvero procede alla integrazione degli accordi esistenti.

- Vediamo come è articolata questa competenza amministrativa: la legge recita testualmente ***“I comuni, nella cui circoscrizione esistono terreni di uso civico, entro 90 giorni dall'entrata in vigore del regolamento regionale e nel rispetto dello stesso, emanano ai sensi, dell'art. 2, comma 4 della legge regionale 12 agosto 2002, n. 34 il regolamento per l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni loro attribuite e per la gestione delle terre di uso civico ovvero adeguano quello vigente, ove necessario, alle disposizioni della presente legge.***

Ma a tutt'oggi, a distanza di circa quattro anni, la Regione non ha redatto il Regolamento attuativo, quindi, i comuni non hanno potuto redigere i regolamenti locali; la situazione si è sbloccata solo con l'ultima disposizione normativa che ha concesso la proroga al 31/12/2011 al procedimento semplificato che nella sostanza ha affermato che in assenza del regolamento attuativo regionale si deve fare riferimento al Regolamento attuativo della Legge Nazionale 1766/27, ovvero al Regio Decreto 332/1928.

A fronte di tanti problemi, dobbiamo, però, registrare nella legge 18/2007 una opportunità che sotto l'aspetto operativo e procedurale la legge regionale contiene e che prescinde dal fatto che la regione o la provincia abbia espletato le sue funzioni, per rispondere alle esigenze dei cittadini e quindi delle amministrazioni pubbliche che vogliono risolvere i problemi dei cittadini, che è rappresentata dalle **NORME TRANSITORIE, ovvero dal **PROCEDIMENTO SEMPLIFICATO** previsto dall'Articolo 27 che**

prevedono la possibilità su richiesta del cittadino di affrancare o legittimare aree turistiche, commerciali industriali, agricole sulle quali ha anche edificato. L'Art. 28, stabilisce Canoni e corrispettivi che fanno riferimento ai valori agricoli medi, aprendo di fatto un forte dibattito sulla adozione del VAM, poi, sull'uso delle coltura più redditizia, sull'uso della coltura prevalente.

Aspetto molto interessante è che i terreni di uso civico sono strumenti per la salvaguardia ambientale e culturale, nonchè soggetti alla tutela paesaggistica prevista:

- dal Decreto legislativo 42/2004 Decreto Urbani – Codice dei beni culturali e del paesaggio che all'art. 142 lettera H testualmente recita *“sono comunque di interesse paesaggistico le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici”*;
- dall'articolo 17 della Legge Urbanistica della Calabria 19/2002 “Strutture e contenuti della pianificazione” comma 3 punto cbis quando riporta che il Quadro Territoriale Regionale *(che ha valore di piano urbanistico-territoriale ed ha valenza paesaggistica)* prevede: *“la perimetrazione delle terre di uso civico e di proprietà collettiva a destinazione agricola o silvo-pastorale, con le relative popolazioni insediate titolari di diritti (aggiunto alla 19/2002 con l.r. 14/2006)”*.
- Attraverso l'elaborazione della Carta dei luoghi (par. 6.2 delle Linee Guida della Pianificazione Regionale) secondo quanto descritto dall'art. 5 della 19/2002 vengono individuate le parti costitutive e definite come sistemi (sistema naturalistico-ambientale, sistemi insediativi, sistema relazionale) ; nella carta del sistema insediativi troviamo gli ambiti periurbani in cui troviamo i suoli agricoli di uso civico e collettivi contigui agli ambiti urbani.

DIFFICOLTA' OPERATIVE INCONTRATE:

- **I Comuni sono stati lasciati soli, insieme al trasferimento delle competenze amministrative non sono loro pervenuti né uomini né mezzi, né utilia quali l'Inventario generale delle terre di uso civico.**
- **I Comuni non hanno personale** formato in questa materia; i nostri tecnici comunali che già nella gestione dell'ordinario fronteggiano le situazioni più diverse e complicate non sono stati dotati di strumenti cognitivi e operativi necessari all'espletamento delle funzioni *in materia di usi civici*;

Nel mercato del lavoro sono ancora pochi i tecnici che espletano la funzione di Perito-Istruttore Demaniale, figura professionale delicata e complessa poiché si va ad interferire su possessi spesso ultradecennali illegittimi, o comunque impropri pur, molo frequentemente, oggetto di atti notarili di compravendita o successori apparentemente legittimi anche se affetti da nullità assoluta per la loro caratteristica di indisponibilità, sia perché la vigente legge è poco conosciuta e, molto spesso, oggetto di interpretazioni giurisprudenziali contrastanti.

Mancano, cioè, professionisti formati adeguatamente con precisi e specifici strumenti operativi; e quando dico strumenti intendo strumenti che indirizzino e consentano la realizzazione di una corretta ricerca documentale storico-giuridica in modo da poter verificare lo stato dei possessi, sia legittimi che illegittimi o comunque impropri, relativi ai demani civici comunali, con la successiva trasposizione su cartografia tematica delle realtà individuate e la sistemazione delle situazioni emerse, per il riconoscimento delle proprietà dei possessi agli occupatori (abusivi) e, nel caso di non ricorrenza dei requisiti di legge, della reintegra delle terre interessate al patrimonio civico comunale; strumenti può significare ancora saper individuare, nel pieno rispetto della vigente legislazione, tutti quelle possibilità che consentono di risolvere le complesse e annose situazioni che assillano sia privati cittadini che istituzioni

pubbliche, ostacolando spesso iniziative imprenditoriali necessarie allo sviluppo economico di interi ambiti territoriali.

STATO di APPLICAZIONE:

L'applicazione della legge n. 18/2007 è davvero limitata a pochissimi comuni della Calabria su 409; come già detto, la massima parte dei comuni non ha l'elenco delle terre di uso civico né conosce le vicende demaniali del proprio territorio e cioè se ci sono state quotizzazioni, affrancazioni o legittimazioni.

Altri comuni, e mi scuso se ne dimentico qualcuno, stanno evadendo le pratiche di cui al procedimento semplificato quali Cerchiara di Calabria, Terranova da Sibari, Bisignano, Spezzano Albanese, Luzzi.

OPPORTUNITA'

Per gli enti locali gestori è l'occasione di una NUOVA LETTURA delle terre di uso civico;

una nuova lettura che le intenda come insieme di risorse naturali ed antropiche relative allo stesso comparto territoriale e leggibile come insieme di fattori di produzione di beni, di produzione di servizi e come risorse territoriali da trasmettere alle future generazioni (in particolare per il patrimonio silvo-pastorale) e tutta da mettere alla prova nella redazione dei PIANI di VALORIZZAZIONE previsti dalla Legge Regionale, lasciando intervenire tra tante correnti di pensiero ed ipotesi di gestione territoriale il concetto **dell'ETICA del TERRITORIO**”;

Non si comprende, infatti, perché nell'ambito nazionale e nell'ambito europeo si dia ogni giorno sempre più importanza alle Buone Pratiche, alle azioni positive, alla responsabilità sociale delle imprese, e debba apparire nostalgica o bucolica una gestione etica del territorio in genere, e di quello della collettività in particolare.

Di questa collettività che ha un patrimonio che non può essere ridotto se non reintegrato; si assiste, per esempio, ad una spoliazione continua delle terre di uso

civico che nessuno reintegra, mentre esiste, anzi va incrementandosi un perverso meccanismo di **compensazioni** che gli enti danno perché le popolazioni locali acconsentano al passaggio di una rete elettrica o di un tratto stradale o ferroviario.

Per la REGIONE CALABRIA è l'occasione per manifestare concretamente e fattivamente di essere pienamente consapevole dell'importanza degli usi civici, della necessità di valorizzare questo antico istituto e di conservare le terre collettive, espressione da sempre del rapporto che lega le popolazioni alla loro terra, della valenza ambientale ed ecologica che le terre civiche vanno sempre più assumendo.

Per i TECNICI - ciascuno dei quali opererà gli approfondimenti secondo le proprie specificità professionali - sicuramente rappresenta un'occasione di qualificazione professionale, risultando soggetto ed oggetto dell'attuazione concreta di un diverso e più diretto rapporto tra i circuiti di formazione della conoscenza e quelli del loro impiego e della loro diffusione.

I tecnici ai fini della RICOSTRUZIONE delle OPERAZIONI DEMANIALI e delle VICENDE ad esse CONNESSE del comune di interesse devono consultare **l'Archivio di Stato della Provincia di appartenenza** e quindi per i tecnici in particolare e **per TUTTI in generale** è **certamente una occasione** di una nuova e positiva *contaminazione della cultura*, di *riconsiderare il valore della storia e dei documenti storici bibliografici ed archivistici in particolare e più in generale delle ricche ed antiche, quanto trascurate, FONTI SCRITTE* che sono state prodotte nella nostra regione, in un'area mediterranea attiva culturalmente già da secoli.

L'esistenza di tale patrimonio documentario - *consistente parte del quale risulta ancora non catalogato dai Servizi Archivistici e Bibliotecari Istituzionali* - é frutto per lo più dell'attività di Enti e Studiosi Locali che hanno avuto come obiettivo privilegiato la registrazione e la ricostruzione documentaria delle realtà sociali, politiche, storiche, e soprattutto geografiche ed antropiche della Calabria del

passato e può, pertanto, fornire od aggiungere elementi di grande interesse *più specificatamente* per la conoscenza delle caratteristiche ambientali e territoriali per tutte quelle situazioni in cui la valutazione degli elementi di conoscenza rappresenta un fattore essenziale per una corretta conoscenza e pianificazione d'uso del territorio.

Concludo sottolineando che gli Usi Civici non sono un retaggio del passato ma piuttosto, come ci ricorda il titolo del convegno, una opportunità di ricognizione e di riordino del demanio comunale, di sistemazione dei possessi dei cittadini, e soprattutto trascurato fattore di sviluppo sostenibile, di promozione del territorio e fonte di risorse economiche per i cittadini e per i comuni.

29 giugno 2013

Dott. Ing. Rita Carolina Laurenzano

- né possono attingere ai dati dell'inventario generale delle terre civiche previste dall'articolo 8 della legge 18 "Ricognizione e inventario delle terre civiche", infatti, testualmente recita *"La Regione provvede alla ricognizione generale degli usi civici e alla formazione di un inventario generale delle terre di uso civico, mediante l'adozione di piani di intervento, da approvarsi con deliberazioni della Giunta regionale aventi natura non regolamentare, entro 120 giorni dall'entrata in vigore della presente legge"* poiché ancora a tutt'oggi non resa disponibile dalla Regione Calabria poiché in corso di finalizzazione.

USUCAPIONE

avvisando i cittadini delle opportunità previste dalla legge regionale e cioè che possono ancora inoltrare domanda di legittimazione, di affrancazione sensibilizzandoli e soprattutto per avviare un iter tecnico ed amministrativo che possa essere una utile operazione di cassa ma soprattutto una possibilità concreta di riordino del territorio.

Due le esperienze formative importanti che hanno rappresentato un'occasione di qualificazione professionale, risultando soggetto ed oggetto dell'attuazione concreta di un diverso e più diretto rapporto tra i circuiti di formazione della conoscenza e quelli del loro impiego e della loro diffusione, ovvero il Master di primo livello organizzato dal Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'UNICAL per la formazione della figura dei Periti Istruttori Demaniali in materia di usi civici che dobbiamo alla sensibilità del Prof. Enrico Caterini, ed una successiva il Master organizzato dall'Istituto Universitario Internazionale Sapientia Mundi sempre per la formazione della figura dei periti istruttori demaniali in materia di usi civici; esperienze nelle quali anche chi parla ha speso molto tempo e molte energie.

Passo la parola per i saluti al Consigliere Regionale Mario Franchino;

Alla sua attività di consigliere va da parte nostra un ringraziamento particolare perché è stato il nostro referente all'interno del consiglio regionale della Calabria quando nell'applicazione della legge 18/2007 sono emersi aspetti che andavano rivisti con particolare riferimento al discorso delle aree agricole e quando soprattutto ci siamo ritrovati a ridosso della scadenza del 31 dicembre 2012 senza che i comuni avessero potuto avviare la loro attività ed i cittadini aver potuto inoltrare le domande.

Passo la parola alla Prof.ssa ADA CAVAZZANI, sociologa di lunga carriera accademica; ha svolto attività di ricerca in Italia ed all'estero (Stati Uniti, Canada, Gran Bretagna, Francia, Africa, America latina). Autrice di interessanti testi ed articoli sulla sociologia rurale; si è interessata ultimamente di Programmazione ed innovazione in agricoltura, si sviluppo rurale e governance per lo sviluppo sostenibili. Siamo contenti ed onorati di averla oggi al nostro seminario.

Passo la parola alla Dott. Pino Gaudio, Ricercatore presso l'INEA – Sede Regionale per la Calabria,. Professore a contratto di Politiche agricole dell'Unione europea presso la facoltà di Economia dell'UNICAL – Corso di laurea specialistica in Discipline economiche e sociali per lo sviluppo e la cooperazione.

Consulente della Regione Calabria e componente del gruppo di ricerca “Reti sociali innovative per lo sviluppo rurale.

TONINO CARACCILO

Geologo, già Direttore Scientifico del Centro Cartografico della Calabria,
instancabile fautore delle Banche dati ed esperto SID

