

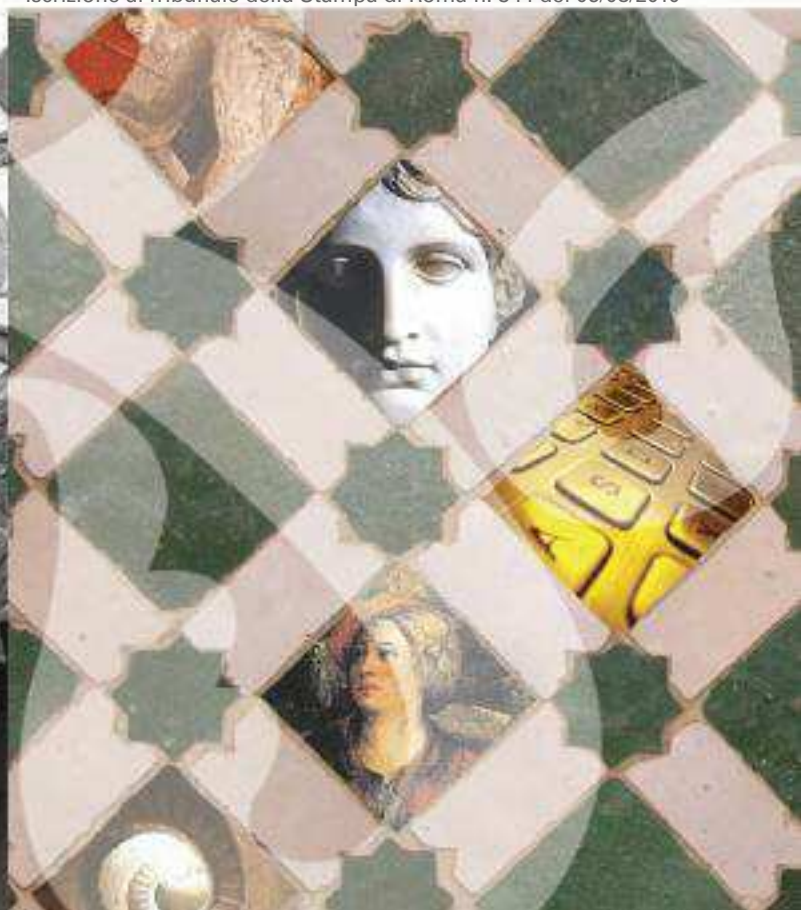


Centro Universitario Europeo  
per i Beni Culturali  
Ravello

# Territori della Cultura

Rivista on line Numero 33 Anno 2018

Iscrizione al Tribunale della Stampa di Roma n. 344 del 05/08/2010



# Sommario



Centro Universitario Europeo  
per i Beni Culturali  
Ravello

## Comitato di redazione

5

Preservare il Paesaggio, garantire sicurezza  
alle persone e ai territori  
Alfonso Andria

8

Dalle Vacanze al Turismo, dalla Cultura all'Economia  
Pietro Graziani

12

## Conoscenza del patrimonio culturale

Giuseppe Ferri **Passato Presente: La Nuova Accademia  
di Arte Equestre Federico Grisone e la  
rinascita del cavallo Napoletano**

16

## Cultura come fattore di sviluppo

Antonio Giorgio **Gli usi civici: dal mito della piccola  
proprietà contadina alla tutela del paesaggio agrario**

32

Corrado Prandi, Adalgisa Zirpoli **L'analisi sismica dei  
fabbricati esistenti: vantaggi offerti all'edificato storico  
dalla modellazione agli elementi finiti**

38

## Metodi e strumenti del patrimonio culturale

Le RACCOMANDAZIONI di Ravello Lab 2017

58

Salvatore Claudio La Rocca **Da Trieste a Ravello nel  
segno dell'Europa**

76

Teresa Colletta **Festività carnevalizie, valori culturali  
immateriali e città storiche**

88

## Appendice

Premio nazionale per la valorizzazione del patrimonio  
culturale materiale e immateriale "Patrimoni Viventi":  
i vincitori e le proposte più interessanti

# Comitato di Redazione



Centro Universitario Europeo  
per i Beni Culturali  
Ravello

Presidente: Alfonso Andria

comunicazione@alfonsoandria.org

Direttore responsabile: Pietro Graziani

pietro.graziani@hotmail.it

Direttore editoriale: Roberto Vicerè

redazione@qaeditoria.it

Responsabile delle relazioni esterne:

Salvatore Claudio La Rocca

sclarocca@alice.it

## Comitato di redazione

Jean-Paul Morel Responsabile settore  
"Conoscenza del patrimonio culturale"

jean-paul.morel3@libertysurf.fr;

Claude Albore Livadie Archeologia, storia, cultura

morel@msh.univ-aix.fr

Max Schvoerer Scienze e materiali del  
patrimonio culturale

alborelivadie@libero.it

Beni librari,

schvoerer@orange.fr

documentali, audiovisivi

Francesco Caruso Responsabile settore

francescocaruso@hotmail.it

"Cultura come fattore di sviluppo"

Piero Pierotti Territorio storico,

pieropierotti.pisa@gmail.com

ambiente, paesaggio

Ferruccio Ferrigni Rischi e patrimonio culturale

ferrigni@unina.it

Dieter Richter Responsabile settore  
"Metodi e strumenti del patrimonio culturale"

dieterrichter@uni-bremen.de

Informatica e beni culturali

Matilde Romito Studio, tutela e fruizione  
del patrimonio culturale

matilderomito@gmail.com

Adalgiso Amendola Osservatorio europeo  
sul turismo culturale

adamendola@unisa.it

## Segreteria di redazione

Eugenia Apicella Segretario Generale

apicella@univeur.org

Monica Valiante

Velia Di Riso

Rosa Malangone

## Progetto grafico e impaginazione

PHOM Comunicazione srls

Per consultare i numeri  
precedenti e i titoli delle  
pubblicazioni del CUEBC:  
www.univeur.org - sezione  
pubblicazioni

Per commentare  
gli articoli:  
univeur@univeur.org

## Info

Centro Universitario Europeo per i Beni Culturali

Villa Rufolo - 84010 Ravello (SA)

Tel. +39 089 857669 - 089 2148433 - Fax +39 089 857711

univeur@univeur.org - www.univeur.org

Main Sponsors:



ISSN 2280-9376





Antonio Giorgio

*Antonio Giorgio,  
Avvocato del Foro di Bari,  
Dottore di ricerca in Diritto  
dell'Ambiente e del Governo del  
Territorio, Università "Aldo  
Moro" di Bari*

## Gli usi civici: dal mito della piccola proprietà contadina alla tutela del paesaggio agrario

**G**li usi civici hanno antiche radici e portano con sé il dramma della condizione sociale delle genti, specie nel Mezzogiorno d'Italia.

Il riconoscimento giuridico degli usi civici delle popolazioni stanziate o fruitrici di un determinato territorio deriva dal bisogno di tali cives di approvvigionarsi delle materie prime presenti in natura, oppure di trarre dalla terra i frutti per il loro sostentamento.

Sia nei demani regi, sia nei demani feudali tali diritti sono sopravvissuti, ma non senza usurpazioni o imposizioni di decime o canoni.

Già perché si trattava dei domini del feudatario il quale, per riconoscere l'uso civico pretendeva una rendita a suo favore, eccettuati i casi dei demani universali, non di rado oggetto di usurpazioni da parte del feudatario.

Giova evidenziare che proprio gli usi civici sul demanio feudale e la presenza di un demanio universale furono gli elementi caratterizzanti dello sviluppo delle municipalità, le cosiddette universitates.

La tensione<sup>1</sup> tra le prerogative di queste ultime ed il dominio dei feudatari sfociò nel tentativo delle quotizzazioni, ossia nell'assegnazione di piccole porzioni di terra dei demani per il sostentamento della famiglia come compensazione della fruizione degli usi civici; oppure nella imposizione di un canone come corrispettivo dell'uso civico.

Era il tentativo, dopo l'abolizione della feudalità, di creare una piccola proprietà contadina, che fallì.

Ancor prima delle quotizzazioni, la parcellizzazione della proprietà fondiaria avvenne con le colonie perpetue, ma l'esperienza certificò, anche per esse, un fallimento, lì dove i piccoli agricoltori non erano in grado di pagare il canone e di affrancare le terre<sup>2</sup>, con la conseguenza che parte dei demani furono ceduti ai più benestanti, solitamente gli ex feudatari.

Successivamente, la legge 16 giugno 1927 n. 1766 sul riordino degli usi civici del Regno, la quale è ispirata da un tentativo di riforma agraria attraverso la liquidazione degli usi civici<sup>3</sup>, imprime due distinte destinazioni alle terre demaniali gravate da usi civici: una destinazione prettamente agricola ed una destinazione a bosco e a pascolo.

Le terre aventi la prima destinazione avrebbero dovuto essere assegnate in quote ai contadini, oppure gravate da un canone enfiteutico per la loro utilizzazione agraria; mentre le seconde,

<sup>1</sup> Cfr. G. LIBERATI, *Demani e usi civici nel Mezzogiorno continentale: note di storia di diritto, in Risorgimento e Mezzogiorno*, in Rassegna di studi storici / Istituto per la storia del Risorgimento, Comitato di Bari, 2003, fasc. 27/28, pp. 19-48; anche la chiara analisi di A. BULGARRELLI LUKACS, *I beni comuni nell'Italia meridionale: le istituzioni per il loro management*, in *Glocale, Rivista molisana di storia e scienze sociali*, p. 119 e ss.

<sup>2</sup> E. PRESUTTI, *Inchiesta parlamentare sulle condizioni dei contadini nelle province meridionali e nella Sicilia*, Roma, 1909, p. 462.

<sup>3</sup> Gli usi civici si configurano come usi di tipo agrario e la legge sul loro riordino è ispirata alla distribuzione della terra; così U. PETRONIO, *Usi civici*, in *Enc. dir.*, XLV, p. 1992, p. 941.



sarebbero dovute rimanere, di regola<sup>4</sup>, nel patrimonio civico, così come recitano gli art. 11 e 12 della citata legge.

Quindi, la destinazione "naturale" di queste terre è stata quella agricola oppure naturalistica, come boschi o pascoli.

Le mutate condizioni sociali ed economiche, così come il fallimento delle riforme agrarie, di cui la legge sul riordino degli usi civici ne è parte integrante, hanno fatto sì che si ponesse in secondo piano la prospettiva meramente redistributiva della proprietà contadina, per adottare una impostazione che riconoscesse la valenza ambientale delle terre gravate da usi civici<sup>5</sup>.

Così la legge "Galasso" (d.l. 312/1985 convertito in l. 431/1985) ha imposto ex lege il vincolo paesaggistico sulle terre gravate degli usi civici e quelle assegnate alle università agrarie, al fine di proteggere i beni ambientali dalla indiscriminata espansione urbanistica ed edilizia, spesso avente ad oggetto aree di pregio naturalistico.

Tuttavia, tale vincolo è stato fiancheggiato dalla legge n. 47/1985 sul condono, la quale, all'art. 32, comma 5, ha consentito di sanare gli abusi edilizi anche nelle zone gravate da usi civici, a condizione che l'Ente proprietario abbia manifestato la disponibilità alla concessione del suo bene.

Nonostante il condono dei manufatti, le superfici di queste terre ormai edificate sono in parte rimaste nel demanio civico. Per questo, le Regioni hanno legiferato al fine di consentire che fossero alienati i beni pubblici che, pur gravati da usi civici, nel tempo siano stati oggetto di edificazione e mutazione di destinazione d'uso<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> L'eccezione, invece, diventò la regola: per esempio, si stima che nel Comune di Alberobello, il suo demanio ha subito alienazioni irregolari per Ha 19.31.81; irregolari concessioni in enfiteusi per Ha 70.68.69; quote alienate irregolarmente Ha 145.92.14; usurpazioni Ha 12.93.99. Stime contenute in F. E. V. MASTROMARCO (a cura di), *Alberobello, da relazioni storico-giuridiche demaniali*, in Quaderni della ricerca dell'Associazione per la rivalutazione storica del Mezzogiorno d'Italia, n. 4, 2015.

<sup>5</sup> M. A. LORIZIO, voce: *Usi civici*, in Enc. Giur., XXXII, 1994, p. 6.

<sup>6</sup> Ad esempio, Artt. 6 e 10 della legge della Regione Abruzzo 3 Marzo 1988, n. 25; art. 9 della legge della Regione Puglia 28 Gennaio 1998 n. 7.



Tali leggi, in un primo momento, sono state considerate costituzionalmente legittime<sup>7</sup>, in considerazione del fatto che gli usi civici avevano perso nel tempo la loro destinazione, sicché gli Enti locali avrebbero potuto cogliere l'opportunità di sanare i manufatti edilizi abusivamente realizzati su tali beni e alienare questi ultimi al fine di urbanizzarli; tutto ciò con ingenti entrate nelle casse comunali.

Tuttavia, il giudice delle leggi ha, in seguito, avuto occasione di statuire che la destinazione agricola ed ambientale delle terre gravate degli usi civici prevale sulle altre destinazioni, in quanto il valore costituzionale formalizzato all'art. 9 Cost. riveste carattere primario<sup>8</sup>.

In ossequio a tale rinnovata consapevolezza, gli usi civici hanno assunto un ruolo fondamentale nella protezione del paesaggio, quindi, l'eventuale cambio di destinazione d'uso di tali beni dev'essere funzionale al perseguimento di interessi della collettività a cui tali beni appartengono e, al tempo stesso, compatibile con il citato valore costituzionale.

A sancire tale principio è stata anche la recente legge 20 novembre 2017, n. 168, in forza del cui art. 3, commi 3, 5 e 6, tali beni collettivi sono inalienabili, indivisibili, insucapibili e devono avere una perpetua destinazione agro-silvo-pastorale; in più, la loro conservazione è dalla legge considerata di interesse generale poiché contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio.

Ciò è stato ribadito proprio in una recente sentenza della Corte costituzionale n. 113/2018, la quale ha una forza prorompente sul sistema regionale di alienazione dei demani civici.



<sup>7</sup> Cfr. Corte cost. n. 511/1991, con nota di F. MARINELLI, *Usi civici e poteri delle regioni*, in Giust. Civ., I, 1992, p. 1165 e ss.

<sup>8</sup> Tra le più significative, v. Corte cost., n. 391/1989; n. 210/2014; 103/2017 in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).



Oggetto di tale giudizio di legittimità costituzionale è stata la legge della Regione Lazio 3 gennaio 1986 n. 1 e s.m.i. la quale, all'art. 8, ha attribuito ai Comuni e associazioni agrarie la facoltà di alienare i terreni demaniali di uso civico, i quali fossero stati edificati o divenuti edificabili, a condizione che le opere abusive fossero state condonate.

La Corte ha dichiarato illegittime tali norme sostanzialmente per due ordini di ragioni.

La prima è che tale legge ha sancito un potere di sdemanializzare un bene civico in violazione delle procedure previste dalla legge statale n. 1766 del 1927, così invadendo la potestà legislativa statale che è esclusiva sia nella materia dell'ordinamento civile, sia in materia ambientale.

La seconda, forse più importante per l'oggetto di questo scritto, è che, con la sottoposizione a vincolo paesaggistico delle terre gravate da usi civici da parte della legge "Galasso" (ora del Codice dei beni culturali e del paesaggio), la destinazione di tali demani è divenuta strettamente funzionale alla protezione delle aree naturali protette, dei boschi e del paesaggio agrario.

Motivo per cui, la legge regionale del Lazio impugnata, non solo ha consentito illegittimamente che venissero alienati beni demaniali a soggetti che avessero commesso l'abuso edilizio,





ma ha inoltre favorito il generalizzato mutamento di destinazione di tali terre verso la classificazione edificatoria, permettendone l'alienazione .

Per cui, la Corte ha rimarcato che la destinazione prevalente dei beni demaniali di uso civico è solo quella compatibile con la conservazione dell'ambiente e del paesaggio, in quanto trattasi di beni paesaggistici direttamente tutelati dall'art. 9 della Costituzione.

I Comuni, quindi, sono chiamati a custodire tali beni nell'interesse della collettività a cui appartengono<sup>9</sup>, la quale, se in un primo momento storico poteva legittimamente nutrire aspirazioni alla loro assegnazione in quota alle famiglie dei contadini, oppure poteva rivendicare i diritti di uso civico sui demani feudali, attualmente, deve assicurarsi che tali beni assolvano alla nuova funzione di salvaguardia del paesaggio naturalistico ed agrario.

Gli Enti locali devono, quindi, invertire la tendenza all'alienazione di tali usi civici allo scopo di rimpinguare le casse comunali e preservare, invece, la loro destinazione naturalistica o agricola.



<sup>9</sup> Monito condiviso da P. GRAZIANI, *Mandamus ut liber...sit usus. Le terre di uso civico: la loro tutela, la loro storia*, in *Territori della Cultura*, n. 32 del 2018, pp. 10-11.





Volendo individuare una costante nel processo storico riguardante gli usi civici, non pare azzardato affermare che, nel tempo, vi è stata una continua privatizzazione delle terre e degli usi sulle stesse, che ha portato ad alienazioni, usurpazioni, legittimazioni e quotizzazioni di queste.

Ora, invece, appare essersi invertita la tendenza a favore del recupero della funzione collettiva di questi beni, i quali possono essere utilizzati come strumento per difendere l'integrità del territorio.

Si potrebbe concludere che l'uso civico delle terre deve ritornare ad essere rappresentato dalla destinazione agricola di questi beni; destinazione che, pur essendo stata considerata in passato residuale negli strumenti urbanistici, sta assumendo, sempre di più, una funzione sia di salvaguardia dell'integrità del territorio, sia di creazione di aree verdi o parchi pubblici<sup>10</sup>.

Sicché, attualmente, il vero contenuto del diritto d'uso civico sembra essere quello alla conservazione ed alla fruizione pubblica dell'ambiente naturalistico e del paesaggio agrario.

<sup>10</sup> Sul valore paesaggistico-ambientale della destinazione agricola delle terre da parte degli strumenti urbanistici sia concesso il rinvio a A. GIORGIO, *Ambiente versus paesaggio. Il "bene universale" paesaggio tra sviluppo e protezione sostenibile*, Roma, 2017, p. 145 e ss.