

GIUSEPPE MONACI*

Le prestazioni tecniche in materia di usi civici

Sono qui in rappresentanza dell'Ordine dei dottori agronomi e dei dottori forestali per trattare dell'approccio professionale a questa materia così particolare.

Il mio Ordine è l'unico tra gli Ordini e Collegi ad avere specificatamente citata nel suo ordinamento la competenza professionale in materia di usi civici. Mi guardo bene dal voler affermare che la categoria professionale cui appartengo sia la sola depositaria di specifiche competenze al riguardo, ma la citazione del nostro Ordinamento mi serve per sostenere che il nostro profilo professionale è il più idoneo ad affrontare tutti gli aspetti tecnici della complessa materia di cui trattiamo.

Ho compiuto ormai una esperienza venticinquennale di lavoro come istruttore demaniale, perito demaniale, delegato tecnico e commissario di amministrazioni separate nonché CTU e CTP in cause per usi civici, e posso affermarlo senza timore di smentita e non per orgoglio di categoria.

Quando ci si avvicina agli usi civici si tratta contemporaneamente di storia, di aspetti giuridici, di ricostruzioni cartografiche, di stime del valore delle terre e dei prodotti, di ricerche archivistiche, ma soprattutto della vita quotidiana di comunità locali. E ciò comporta affondare la ricerca studiando e inquadrando nel contesto dell'epoca i pregressi ordinamenti (sia post che pre unitari, e spesso scavando a ritroso nel tempo anche sino alla documentazione medioevale rintracciabile), effettuando valutazioni economiche su utilizzazioni del territorio spesso desuete o scomparse (ad es. estrazione della manna, far cetine, raccolta di argilla e legna per far fornaci, pascolo di varie specie animali nel bosco o limitatamente alla ghianda, raccolta di legna secca o di legname

* *Federazione Regionale Toscana Ordini Dottori Agronomi e Forestali*

per opera...), specializzandosi nella ricerca archivistica presso biblioteche e archivi storici, pubblici e privati, al fine di individuare i fondi da cui desumere le informazioni che cerchiamo, adoperando con perizia antiche carte e i moderni mezzi informatici al fine di collocare toponomi e ricostruire confini e suddivisioni territoriali oggi scomparse.

Ecco perché per affrontarla si richiede un composito bagaglio tecnico, non disgiunto da passione. La passione esula dalle nostre valutazioni ma la preparazione tecnica no.

È proprio su questo che il mio Ordine richiama l'attenzione: siamo consapevoli che la nostra preparazione è una buona base di partenza per il perito e per l'istruttore demaniale, dato che il mix tecnico sopra descritto si attaglia molto alla nostra preparazione universitaria, abbastanza a largo raggio pur se, e ce ne duole, l'estimo negli ultimi decenni è stato relegato dalle facoltà di agraria in un ruolo secondario. Dopo lunghi anni di esperienza professionale e impegno ordinistico, posso dire che proprio una buona preparazione in campo estimativo consente al dott. agronomo e forestale di approcciarsi con giudizio e buon senso alle tematiche del territorio. Con questo approccio "culturale" unito alle nostre cognizioni tecniche, possiamo rendere un prezioso servizio nei lavori che riguardano il territorio e che sono condotti generalmente in collaborazione con altre professioni.

Ma più esattamente, quali sono le caratteristiche che debbono contraddistinguere il tecnico che opera in questa materia?

Sono molteplici i settori di attività espletate da periti e istruttori. Tali figure sono citate esplicitamente in diversi articoli della Legge e del Regolamento.

Della Legge 1766/27 citiamo gli artt. 6 (*perizia per lo scorporo nella liquidazione dei diritti civici*), 14 (*nomina del Delegato tecnico*) e 28 (*possibilità di nomina da parte dei Commissari di speciali incaricati per la esecuzione delle operazioni di loro competenza*).

Del R.D. 332/28 citiamo gli artt. 3 (*nomina dell'istruttore per gli accertamenti degli usi civici*), 11 (*procedura da osservare da parte del perito nominato ai sensi dell'art 6*), 15 (*incarico all'istruttore per il progetto di liquidazione degli usi civici*), 27 (*compito del perito per l'accertamento sulle concessioni a migliorare*), 29 (*compiti del perito riguardo alle verifiche demaniali*), 35 (*formulazione da parte del delegato tecnico del piano di massima*), 47 (*formulazione da parte del delegato tecnico o di un perito del piano di ripartizione delle terre destinate a coltura agraria*), 68 (*compiti degli istruttori*), 69 (*necessità delle competenze peritali per l'assistenza ad istruttori che non siano anche periti*), 72 (*obbligo di restituire atti e documenti da parte di istruttori, delegati tecnici e periti decaduti dal loro incarico*), 73 (*messa a disposizione di "esperti indicatori" locali a disposizione di*

istruttori, delegati tecnici e periti), 83 e 85 (*sui compensi di istruttori, delegati tecnici e periti*).

Gli istruttori demaniali sono coloro che si occupano della ricerca storico giuridica volta all'accertamento dell'esistenza del diritto di uso civico o dei demani civici su un determinato territorio. I periti demaniali sono invece coloro che svolgono attività tecnica conseguente agli accertamenti istruttori sopra definiti: si tratta di verifiche sul demanio civico o liquidazioni di diritti civici richieste dalle ASBUC o da altre Amministrazioni pubbliche competenti (in particolare Regione, ma anche Comuni). Il perito-istruttore demaniale è colui che assolve ambedue i compiti, e il compito di delegato tecnico, cioè colui che si occupa della classificazione delle terre di demanio civico ai fini della assegnazione a categoria ed eventualmente gestisce i terreni di categoria B sino alla loro trasformazione e alla definitiva compilazione del piano di ripartizione delle stesse, può essere inquadrato come uno dei possibili lavori del perito demaniale.

Ambedue le attività possono essere svolte anche come Consulente Tecnico d'Ufficio per l'Autorità giudiziaria, generalmente per uno dei Commissariati per la liquidazione degli Usi Civici istituiti con la L del 1927. Ovviamente nell'ambito di tali cause, sia le amministrazioni pubbliche che i privati possono avvalersi della consulenza del perito demaniale come Consulente Tecnico di Parte.

Posso ben testimoniare che esiste in effetti una netta differenza tra il lavoro istruttorio e quello peritale:

– le istruttorie demaniali richiedono una esperienza specifica molto più qualificata perché l'incrocio tra elementi tecnici, giuridici e storici può essere effettuato solo da persona profondamente preparata nella materia, che sappia muoversi nel complesso panorama archivistico (archivi di Stato, biblioteche comunali o di istituzioni pubbliche o private, archivi diocesani o parrocchiali, archivi storici comunali, catasto, archivio regionale degli usi civici, archivio del Commissariato di Roma ecc.) e discernere quali documenti tra quelli rinvenuti sono importanti e quali non rappresentativi. Deve anche conoscere quali erano le autorità amministrative succedutisi nel tempo, nel territorio in esame e capire come leggere e interpretare le carte antiche rintracciate per rapportarle alle carte del vigente catasto... Il tutto al fine di ricostruire non solo e non tanto la storia del territorio che ci interessa ma la storia degli usi civici di quel territorio. Pertanto l'istruttore deve avere buone conoscenze della storia locale, deve conoscere molto bene la disciplina degli usi civici (anche negli ordinamenti precedenti alla Legge unitaria di riordino del 1927) e deve possedere buone doti tecniche al fine di ridurre sulla cartografia attuale gli

elementi cartografici e descrittivi che ha raccolto nella sua ricerca. Una volta precisato se esistono e, nel caso in cui esistano, dove sono collocati i terreni gravati o i terreni demaniali, l'istruttore deve giungere a quantificare il peso dei diritti civici sui terreni gravati, ai sensi degli artt. 4 e 5 della L. 1766/27. La stima comporta la capacità di comprendere e classificare il tipo di diritto civico che abbiamo riscontrato, contestualizzandolo nel periodo storico in cui veniva praticato, al fine di ricavare informazioni utili a determinare la sua effettiva importanza. Proprio per le particolari necessità di approfondimento nei diversi campi, è giustificabile affiancare all'istruttore, se solo giurista, un consulente esperto nella materia ove lo stesso è meno qualificato (archivista, tecnico esperto di cartografia o di aspetti agronomici ecc.);

– le perizie demaniali sono una serie di operazioni tecniche, basate essenzialmente su attività di rilievo topografico e su valutazioni estimative. A fine descrittivo possiamo rammentare le principali: progetto di liquidazione di un comprensorio gravato da usi civici, perizie per la liquidazione di usi civici su terre di privati e scioglimento di promiscuità, perizie per legittimazione, alienazione, concessione, verifica dello stato dei demani civici, affrancazione di canoni, verifica delle avvenute miglioni, assegnazione a categoria delle terre di demanio civico per stabilire la loro disponibilità-indisponibilità per altre utilizzazioni, piano di massima per la gestione delle terre demaniali, piano di ripartizione delle terre ai fini dell'assegnazione. Per redigere tali perizie si richiedono al tecnico due fondamentali caratteristiche: a) possedere la capacità di approntare rilievi topografici, effettuare valutazioni estimative in campo agrario, forestale ed edilizio rappresentare quanto rilevato su idonea cartografia; b) conoscere bene le norme che regolano la materia degli usi civici per giungere a individuare le migliori soluzioni, avuto riguardo alle finalità da raggiungere e alle possibilità consentite dalla normativa stessa.

Come ho già detto, visto che la materia è molto specialistica, nell'interesse del cittadino e delle istituzioni, che all'istruttore e al perito si rivolgono, occorre assicurarsi che i tecnici abbiano l'effettiva capacità di affrontarla. E ciò si può garantire solo con corsi specifici ed esperienze maturate sul campo.

Nelle Regioni ove la realtà degli usi civici è ben presente si è legiferato prevedendo elenchi di esperti e corsi di specializzazione e approfondimento: ricordiamo in proposito, in ordine di tempo, per la Campania l'art 11 della L.R. 11/81, per l'Umbria l'art 6 della L.R. 6/84, per il Lazio la L.R. 8/86, poi modificata con la L.R. 41/96, per l'Abruzzo l'art 6 della L.R. 3/98, per la Basilicata l'art 4 della L.R. 57/00, per il Molise all'art 10 della L.R. 14/02, per la Liguria l'art 2 comma 3 della L.R. 27/02. La Regione Toscana ha organizzato 21 anni fa un corso di formazione professionale della durata di 121

ore per la formazione di periti e istruttori demaniali e queste figure furono iscritte in un elenco approvato con del.ne G.R. n° 3778 dell'11 maggio 1992.

È quindi capibile l'esigenza che le Regioni hanno manifestato. Ma oggi come è consigliabile comportarsi?

Noi riteniamo che oggi non sia necessario costituire elenchi e albi specifici, visto che già esistono gli Albi professionali e anche quelli poco reggono nei tempi che viviamo se non per il fondamentale compito di garantire l'aggiornamento, la qualità e la correttezza del lavoro svolto dal professionista. Del resto l'iscrizione a elenchi speciali non garantisce la qualità se il professionista iscritto non approfondisce il suo lavoro con la passione ed esperienza, e quanto è avvenuto con l'elenco della Regione Toscana lo dimostra. Nessuna riserva d'Albo quindi ma per offrire a tutti, enti pubblici e privati cittadini, tecnici esperti nella materia.

Quindi l'unica possibilità è formare i tecnici, garantire a loro una preparazione affinché possano contribuire con elevata professionalità e buon senso a dirimere le complesse questioni di cui si debbono occupare.

Ma non solo: mi si consenta di offrire una indicazione alla Regione perché se è vero che le istruttorie demaniali richiedono molta competenza per essere redatte, è altrettanto vero che richiedono altrettanta competenza per essere esaminate ed eventualmente corrette ed emendate prima dell'approvazione. Da quanto sopra discende la assoluta necessità di far valutare l'accertamento istruttorio da un unico ufficio nella regione. A dimostrazione della particolare delicatezza di questi lavori ricordo che il Regolamento del 1928 prevedeva all'art 71 che «le istruttorie e gli atti inerenti (...) sono da considerarsi atti interni di ufficio dei quali il Commissario solamente potrà disporre, se lo crederà, la comunicazione agli interessati dopo di averli esaminati».

Quindi accentrare presso un unico ufficio regionale le istruttorie toscane è l'unico metodo per garantire l'elevata competenza di colui o coloro che dovranno esaminare i lavori e che potranno chiedere chiarimenti, integrazioni o anche correzioni della relazione. Ciò servirà inoltre per mantenere una impostazione coerente riguardo alla valutazione di elementi quali ad es. l'efficacia di provvedimenti amministrativi pregressi, il significato di antichi canoni livellari ancora rilevabili al catasto, le modalità di ricostruzione delle precedenti superfici boscate e agricole, la valutazione del peso dei diritti civici, la sufficienza degli elementi documentali rintracciati dall'istruttore ecc. Sarebbe inammissibile che per queste ed altre problematiche si procedesse con atteggiamenti diversi per ogni zona della Toscana.

Tale attività è peraltro configurabile come una attività "a esaurimento", nel senso che dovranno essere completate secondo un preciso programma

le istruttorie che ancora mancano per concludere definitivamente il quadro regionale. Ma anche per affrontare il contenzioso presso l’Autorità giudiziaria competente (Commissariato, Sezione speciale della Corte d’Appello di Roma e Cassazione) è importante la preziosa esperienza acquisita dagli uffici dell’Avvocatura regionale.

Concludo questo mio intervento osservando come nelle norme che la Regione si appresta a varare si debba prevedere la possibilità di organizzare o contribuire a organizzare corsi e seminari di approfondimento tra i professionisti.

E che nel regolamento attuativo della Legge si dovrebbero fornire veri e propri schemi operativi da seguire per la redazione delle istruttorie e delle perizie, così da assicurarsi che siano tenuti nel debito conto tutti gli aspetti da esaminare: per es. le istruttorie debbono contenere dopo le premesse storico giuridiche, l’esame dei provvedimenti pregressi relativi agli usi civici e una soddisfacente rappresentazione cartografica dei fenomeni territoriali rilevati; le singole perizie di liquidazione, concessione e alienazione debbono essere precedute da un inquadramento del contesto del demanio civico e delle esigenze degli utenti e comunque si debbono specificare i requisiti minimi degli elaborati da presentare affinché la perizia sia leggibile e funzionale.

Circa i corsi di approfondimento però non possiamo rinviare tutto alla Regione: anche l’Ordine deve farsi parte diligente e infatti stiamo già pensando alla organizzazione di un primo corso nella primavera 2013, per verificare quanti dei nostri iscritti abbia la voglia e l’interesse ad affacciarsi in questo specialistico mondo.

Concludo con un riferimento molto personale: ho avuto la ventura da fanciullo di immergermi nella lettura di atti che riguardavano un processo per usi civici nel mio paese di origine, in provincia di Grosseto. Quei fogli mi fecero addentrare in una storia antica, con la descrizione di pratiche agricole ormai desuete, di condizioni di vita che non potevo immaginarmi e di campi conquistati col dicioccamiento a mano. Così potei capire perché la mia famiglia, come molte altre del paese, possedeva sulla vicina collina un appezzamento in un grande comprensorio denominato “gli usi” e imparai a conoscere il mio territorio con occhi diversi. Da lì nacque in definitiva la mia passione che, non disgiunta da quella della storia locale, si è trasformata con il tempo anche in lavoro.

Perdonate la digressione, ma mi serviva per concludere che l’impegno che ci prendiamo, unico impegno serio che l’Ordine possa mettere in campo, è quello di dare modo ai colleghi di approfondire le loro conoscenze, ben sa-

pendo che in ogni materia professionale il vero motore dell'apprendimento sono la dedizione e la passione con cui il professionista affronta il proprio lavoro.

RIASSUNTO

Il lavoro del tecnico in materia di usi civici presenta particolare caratteristiche, in quanto deve produrre non solo ricerche, rilievi, cartografie, computi e stime, ma anche valutazioni su antiche e spesso desuete pratiche agricole delle comunità interessate.

È un compito molto delicato, specialistico, e con forti differenze di preparazione nel caso in cui si affrontino le istruttorie demaniali, cioè le ricerche storico giuridiche che stabiliscono se e dove sussistano usi civici, o le perizie demaniali, predisposte per giungere alla sistemazione delle proprietà civiche o dei terreni gravati da usi civici. Le conoscenze del dottore agronomo e forestale offrono una ottima base di partenza per formare un istruttore e un perito demaniale ma è indispensabile aggiungere a questa preparazione un approfondimento tramite specifici corsi di aggiornamento, e occorre sempre considerare che risulta fondamentale la passione del tecnico per gli aspetti storici e giuridico-estimativi.

ABSTRACT

The work of the technician in the field of civic uses has particular characteristics in that he needs to produce not only researches, surveys, maps, calculations and estimations, but also evaluations on ancient and often outdated agricultural practices of the communities concerned.

It is a very delicate task, specialistic, with strong differences of preparation in the event that you face investigations or experts reports concerning state-owned properties, that is legal and historical researches that determine whether and where there are civic uses, predisposed to reach the accommodation of civic-properties. The knowledge of the agronomist offers a good starting point to form an investigator and an expert on state-owned properties but it is essential to add to this preparation a deepening through specific training courses, and you should always consider that technician's passion for historical, legal and estimative aspects is essential.

