

Nota tecnica

su normativa regionale e procedure di affrancazione di terreni comunali gravati da usi civici in Regione Molise

novembre 2020

1. Inquadramento normativo

Il presente documento è stato predisposto, nell'ambito dei servizi realizzati a supporto dei Comuni molisani aderenti al Progetto SIBaTer. Si tratta di una nota tecnica di inquadramento normativo e descrittiva del processo tecnico-amministrativo relativo all' "affrancazione" dei terreni comunali gravati da usi civici.

L'intento è quello di dotare le Amministrazioni comunali della Regione Molise di uno strumentario essenziale per l'inquadramento della tematica degli usi civici in funzione delle politiche di governo del territorio comunale.

A tal proposito pare utile un inquadramento sintetico dell'istituto dell'uso civico. Come noto, è assai risalente nel tempo, sorto in numerose comunità feudali d'epoca medievale nelle quali, ferme restando le prerogative del feudatario, veniva riconosciuta alla collettività amministrata il diritto di trarre da determinati terreni o boschi varie forme di sostentamento come la raccolta del legno, dei funghi, di erba medica e via dicendo.

Sul piano giuridico si tratta di un vero e proprio diritto soggettivo a favore di soggetti collettivi che non sempre si manifestano attraverso una propria personalità giuridica. Si pensi, a titolo di esempio ai condomini di edifici a destinazione residenziale, i quali, ancorché amministrati da un amministratore con il compito di tutelare le parti comuni, non hanno ancora ricevuto dal legislatore il riconoscimento di una personalità giuridica.

Con il passare del tempo e con il progredire dell'economia nazionale, la funzione sociale degli usi civici è andata dissolvendosi e di fronte alla necessità di regolamentare la possibilità di estinguere tali vincoli, di fatto ostativi alla circolazione giuridica dei terreni interessati e al loro razionale sfruttamento sul piano imprenditoriale, il legislatore è intervenuto con una serie di interventi culminati nella **legge n.1766 del 16 giugno 1927 che disciplina la possibilità di estinguere o dichiarare estinti gli usi civici, ma sempre come fattispecie di carattere eccezionale e sempre nel rispetto di procedure amministrative assai rigorose sul piano della forma**. Per ogni parte d'Italia, anche sulla base di retaggi risalenti agli Stati preunitari, pensiamo all'ordinamento delle province napoletane e siciliane, vengono individuate delle autorità come i commissari per la liquidazione degli usi civici, i quali operano sul territorio in stretto

raccordo con il Ministero dell'Economia (o dell'Agricoltura) e la cui competenza presenta una natura mista di tipo amministrativo e giurisdizionale allo stesso tempo.

Con l'avvento della Costituzione repubblicana, e soprattutto del regionalismo degli anni '70, le funzioni amministrative di tutela degli usi civici e di "controllo del fenomeni estintivi" in senso lato vengono trasferite alle Regioni che iniziano a dar vita a propri corpus normativi.

Per la Regione **Molise** l'ultima legge organica di cui si abbia conoscenza sugli usi civici è **la legge regionale n.14 del 23 luglio 2002 che attribuisce direttamente al Presidente della Giunta regionale la tutela in via amministrativa dei beni civici.**

La materia degli usi civici ha sempre raccolto uno spazio modestissimo nella letteratura giuridica e soprattutto nella manualistica ad uso universitario, stando, invece, una ben maggiore attenzione negli operatori pratici. A tal proposito, merita di essere **segnalato lo studio civilistico 777, approvato dal Consiglio nazionale del notariato il 21 maggio 1994¹**, il quale, premesso un breve ma ottimo inquadramento sistematico della materia, indaga tutti gli aspetti dei quali un ufficiale rogante deve tener conto, nel momento in cui raccoglie la volontà delle parti di compiere atti negoziali aventi ad oggetto beni gravati da uso civico.

Nel rimandare per approfondimenti ad una lettura del suddetto studio, ci limitiamo, ai fini della presente nota di carattere generale, a focalizzare l'attenzione ad un aspetto "culturale" della gestione degli usi civici nel quale è possibile cogliere una qualche lamentela da parte del notariato: *«si è verificato un forte tentativo di resistenza da parte soprattutto di alcuni commissari di uso civico, che hanno voluto porre un argine allo sfaldamento di fatto dell'uso civico, riscoprendo in esso altri valori della collettività, come quello della salvaguardia dell'ambiente; di qui da un lato l'inserimento dei terreni soggetti ad uso civico nel decreto Galasso sui beni ambientali; da un altro lato la previsione dell'uso civico come vincolo ostativo alla sanatoria degli abusivismi edilizi. Si è in questo modo verificata una sorta di inversione logica nella giustificazione delle finalità dell'uso civico: questo era nato e si era mantenuto per primarie esigenze di vita della popolazione, quando questa traeva dalla terra i frutti del proprio sostentamento. Ai nostri giorni, quando la popolazione non ha più questa necessità, si vuole giustificare l'uso civico in chiave di mantenimento dell'ambiente naturale, attribuendo a questo mantenimento il valore di un bene della collettività in contrasto con le deturpazioni ambientali dell'uomo. Il vizio logico si evidenzia riflettendo che in questo modo la funzione del terreno di uso civico come bene per la collettività viene completamente capovolto: non più bene produttivo di ricchezza, ma bene inteso a tutelare valori ideali; in altre parole, mentre prima il terreno poteva dare frutti per la popolazione indigene a patto che venisse concretamente sfruttato, ora si ritiene che interesse della popolazione sia quello che il terreno resti assolutamente incolto. In tutto ciò vi è certamente un salto logico²».*

¹ Consiglio nazionale del notariato, studio civilistico 777, Commercibilità dei terreni soggetti ad uso civico, approvato il 21 maggio 1994.

² Ed ancora: «mentre allorquando l'uso civico veniva considerato come strumento di sopravvivenza, si intuiva il collegamento stretto esistente tra terreno soggetto ad uso civico e popolazione del luogo (nel senso cioè che il terreno poteva soddisfare l'esigenza di sopravvivenza se rapportato allo stretto numero delle persone del luogo); allorquando invece l'uso civico venga considerato nella prospettiva di tutela dell'ambiente, viene effettuato uno spostamento dalla collettività del Comune del luogo a tutta la collettività nazionale. In altre parole, è come se il terreno non serva più soltanto alla popolazione del luogo, ma all'intera collettività nazionale, cioè a tutti coloro che, passando per quel terreno, potrebbero essere soddisfatti nell'esigenza di mirare un paesaggio bucolico».

Se si pensa che da quello studio del notariato sono passati ventisei anni, non si può non notare che nel frattempo la sensibilità sociale si è affinata nel tempo e nel dibattito degli addetti ai lavori dei temi del Governo del Territorio si vanno facendo strada due campi di discussione.

Il primo è quello del c.d. stop al consumo di suolo, anche alla luce dell'attuale crisi del settore immobiliare e del fenomeno degli alloggi invenduti in alcuni comparti dell'edilizia; il secondo è quello dei cosiddetti "beni comuni", come esigenza di svecchiare l'attuale disciplina della proprietà contenuta nel codice civile, compresa la disciplina dei beni demaniali e patrimoniali indisponibili delle Amministrazioni pubbliche, per adeguarla ai bisogni di una società caratterizzata sempre più da bisogni immateriali e da un'economia di servizi³.

Le varie burocrazie regionali preposte alla tutela degli usi civici come una sorta di "presidio di ultima istanza" non vanno viste, quindi, come apparati di uffici preoccupati di perpetuare se stessi nel tempo, ma diventano custodi di sensibilità sociali e opzioni ideologiche che trovano la loro radice negli artt. 9 (tutela del paesaggio) e 2 della Carta costituzionale, ove si parla di diritti fondamentali della persona anche nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità. Ed è da circa trent'anni che la Corte costituzionale ha affermato, proprio in riferimento alle competenze regionali di tutela ambientale, che la comunità regionale è una delle formazioni sociali ove si svolge la personalità dell'individuo⁴.

Questa sensibilità di cui stiamo parlando ha trovato un proprio condensato nella recente **legge nazionale n.168 del 20 novembre 2017** nella quale si parla dei "beni collettivi o di dominio collettivo", come realtà riconosciute dalla Repubblica e come categoria che include ma non si esaurisce negli immobili gravati da uso civico.

Il concetto di «comproprietà inter-generazionale» rappresenta a questo punto la sublimazione della visione solidaristica delle terre pubbliche⁵, attraverso un'affermazione di principio della quale si fa fatica a non cogliere la portata vincolante verso le Regioni e le altre Autonomie locali.

2. Procedure tecnico - amministrative per affrancazione di terreni comunali gravato da usi civici

³ E' indubbio che sul piano culturale una certa sensibilità si va evolvendo, come testimoniato dalle ultime esperienze del prof. Stefano Rodotà, il quale si era reso promotore di iniziative referendarie sui temi delle Autonomie locali e di un disegno di legge di iniziativa popolare sui beni comuni, da disciplinare anche in funzione della riduzione delle disuguaglianze sociali (es. pensiamo ai servizi di rete e al fenomeno del *digital divide*).

⁴ Un'affermazione che acquista un peso particolare con riferimento al Molise, sia per le sue piccole dimensioni sul piano demografico, sia perché si tratta di una regione nata quindici anni dopo l'entrata in vigore della Carta costituzionale, sulla base di un dibattito politico e parlamentare specifico riguardante un territorio che rivendicava una sua forza identitaria che il Costituente non aveva colto in maniera piena nel 1947. Non è un caso che la legislazione sugli usi civici dell'Abruzzo presenta delle differenze sensibili rispetto a quella del Molise, se non altro per una maggiore apertura alla logica del "fatto compiuto".

⁵ Così A. Plaisant Dal diritto civile al diritto amministrativo 2020 Cagliari, 2019, p.1279 (vedi anche pp.1275 e ss.).

Senza conoscere in questa sede il piano di valorizzazione nel quale le Amministrazioni comunali intendono inserire terreni di proprietà comunale attualmente gravati da uso civico, possiamo dire che, sulla base di premesse di ordine sociale costituzionale e culturale, la sfida delle comunità locali interessate si gioca sul piano della persuasività di fronte a questo “presidio di ultima istanza” che è la Regione Molise.

Una volta scartate le procedure di legittimazione, che presuppongono una richiesta di regolarizzazione di occupazioni di privati *sine titulo*, l’attenzione si focalizza con ogni probabilità **sull’utilizzo degli immobili attraverso forme di *partnership* con operatori privati o attraverso modelli di sussidiarietà orizzontale (cfr. art. 3, comma 5, del TUEL, dlsg. n.267 del 2000).**

Pare utile chiarire sin d’ora che i meccanismi di silenzio assenso, comunemente praticati nel campo dell’edilizia privata (SCIA, CILA, ecc. ecc.) non sono utilizzabili in questo caso.

Riteniamo, inoltre, altamente sconsigliabile, nella corrispondenza con gli uffici regionali, usare il termine di “*sospensione dell’uso civico*”, in quanto la sospensione non è un istituto predicabile per i diritti reali e potrebbe indurre a pensare che il bisogno della popolazione di trarre, ad es., cibo e/o legname dai fondi in questione, oggi non più attuale, potrebbe rinascere fra venti o trent’anni.

Ciò premesso, per quanto riguarda gli obiettivi che le Amministrazioni locali intendono perseguire con il piano/progetto di valorizzazione dei terreni in questione, questi obiettivi non devono mai prescindere dalla **persuasività dell’interesse pubblico alla realizzazione del progetto stesso.**

Per fare un esempio, se l’Amministrazione locale vuole allestire su un’area boschiva o di pascolo un campo da golf, probabilmente la Regione opporrà un secco diniego. Ma se questo campo da golf viene dato in gestione ad un club di praticanti di questa disciplina sportiva, disponibile a corrispondere un canone di concessione per il godimento dell’area, idoneo a finanziare cinque o sei borse di studio per sostenere la carriera scolastica di alunni di famiglie meno abbienti, abbiamo trovato una finalità sociale in grado di giustificare il progetto. Nel caso di un bosco di proprietà comunale, dando per scontato che anche nei centri abitati dei Comuni molisani sia possibile riscaldare le abitazioni private con il gas naturale e che vada progressivamente scomparendo, ad es., l’uso di legname o di altre fonti di energia più inquinanti, il legnatico perde la sua ragion d’essere, invece la disponibilità di mezzi finanziari per sostenere l’accesso degli studenti ai più altri gradi dell’istruzione diventa un bisogno sociale molto più attuale e molto più idoneo a rappresentare quella “comproprietà intergenerazionale” di cui parla la normativa statale⁶.

Potrebbe accadere che il progetto di valorizzazione proposto dal Comune implichi la sottrazione di superficie utile al pascolo degli ovini; ma, in questo caso, sarà ancora la stessa relazione illustrativa del progetto a spiegare che, ad es., da un certo numero di decenni non ci sono più allevatori di ovini che portano le loro pecore a brucare l’erba nel territorio interessato e che nuove forme di vegetazione spontanea come gli arbusti ad alto fusto hanno irreversibilmente trasformato i manti erbosi adatti agli ovini e bovini. Se, viceversa, la pratica del pascolo ovino sia tuttora in atto, sarà ovviamente più difficile persuadere la Regione dell’interesse pubblico al suo allontanamento, anche perché la Regione dovrà verificare, anche attraverso meccanismi partecipativi come le conferenze di servizi o forme di “*public*

⁶ Allargando il discorso possiamo dire che il diritto allo studio non si rivolge solo a studenti che trovano la spinta motivazionale per accedere alle istituzioni universitarie ma anche a studenti che attraverso una buona formazione tecnica o professionale possono conquistare una posizione lavorativa non meno dignitosa di quella di un laureato. In un contesto territoriale ad elevata disoccupazione giovanile non ci sembra un argomento da poco.

dèbat” altrimenti denominate, se il pascolo di cui si tratta non sia utilmente localizzabile in altri luoghi del territorio regionale.

In ogni caso, se si tratta di terreni a vocazione agricole, se i **Comuni interessati, in qualità di rappresentante di tutti i titolari attivi dell’uso civico, scelgono di muoversi all’interno dei binari tracciati dalla legge nazionale n.168 del 2017, come nella fattispecie di “concessione di un terreno in godimento⁷ a giovani agricoltori” (art. 3, comma 8), il consenso della Regione sarà, a nostro avviso, un atto dovuto⁸.**

Proviamo a fare un altro esempio più dettagliato.

Supponiamo che l’Amministrazione abbia ricevuto o autonomamente maturato l’idea di insediare un centro di equitazione o di ippoterapia sui campi contrassegnati da usi civici non più attuali.

L’iter amministrativo da seguire è il seguente:

- a) inserimento dell’obiettivo nel Documento Unico di Programmazione, precisando se le risorse finanziarie da investire saranno di provenienza privata o autonomamente reperiti dal Comune, se l’impianto sarà oggetto di concessione a terzi o gestito sotto altra forma organizzativa prevista dalla legge per i servizi pubblici locali (azienda speciale, istituzione, società di capitali a partecipazione pubblica) e se dall’attuazione del progetto l’Amministrazione possa attendersi una fonte di reddito attraverso una convenzione a titolo oneroso⁹. Nella stessa sede di programmazione si può esprimere una preferenza per gli enti del Terzo settore [dlsg. n. 117 del 3 luglio 2017, art. 5, comma 1, lett. e), f), k) e z) qui richiamati senza pretesa di esaustività, nonché, soprattutto, art. 56 sulle convenzioni con le Amministrazioni locali];
- b) sempre in sede di programmazione vanno esplicitati i profili di interesse pubblico dell’iniziativa che possono essere: un canone che per l’Amministrazione rappresenti un’entrata utile a

⁷ Che il godimento debba essere a titolo gratuito od oneroso, lo stabilisce il Comune. Non si può escludere che il Comune, in quanto proprietario possa chiedere l’erogazione di contributi per lo sviluppo delle aziende agricole insediate sui suoi terreni allorquando la Regione, in sede di stesura dei bandi, prenda in considerazione la fattispecie proprio per non penalizzare le imprese agricole ospiti delle terre pubbliche salvaguardando allo stesso tempo il dominio collettivo

⁸ In questo caso torna utile l’istituto dell’assegnazione a categorie o famiglie di agricoltori, già disciplinato dagli art. 13 e 14 della legge n.1766 del 16 giugno 1927.

Per le procedure generali di assegnazione terreni comunali, si veda il Vademecum SIBaTer su “Regole e procedure di affidamento a privati di terre comunali”, maggio 2020, <https://www.sibater.it/2020/06/20/vademecum-regole-e-procedure-di-affidamento-a-privati-di-terre-comunali/>.

⁹ Rimane salva la facoltà di compendiare la ricognizione del patrimonio immobiliare da valorizzare in un’apposita deliberazione con valore ricognitivo.

Per un utile modello di ricognizione cfr. “Vademecum SIBaTer per favorire una migliore conoscenza delle terre pubbliche dei Comuni”, giugno 2019, <https://www.sibater.it/2019/06/01/vademecum-per-favorire-una-migliore-conoscenza-delle-terre-pubbliche-dei-comuni-focus-sui-terreni-in-stato-di-abbandono-2/>.

Per uno schema di deliberazione, si veda -Kit SIBaTer “Strumenti atti e procedure per ricognizione, censimento e attività di pianificazione su terre comunali”, aprile 2020, <https://www.sibater.it/2020/04/02/strumenti-atti-procedure-per-ricognizione-censimento-e-attivita-di-pianificazione-su-terre-comunali/> recante uno “Schema di deliberazione ex art. 58 del Decreto legge 112/2008”.

finanziare prestazioni di *welfare* (es. borse di studio o pasti domiciliari per anziani) a favore della comunità titolare in origine del godimento dell'uso civico; la creazione di un indotto in quanto l'attrattività, ad es., di un centro di equitazione o di ippoterapia può stimolare lo sviluppo di servizi alberghieri o di ristorazione, nonché opportunità di lavoro in campo zootecnico e veterinario, e ancora la possibilità per i bambini e i giovani residenti¹⁰ di vivere vere e proprie esperienze di tipo educativo rappresentate dall'entrare in confidenza con un cavallo sotto la guida di un maestro di equitazione.

- c) Una volta perfezionati gli atti di programmazione interna, **l'Amministrazione comunale procederà a rivolgere apposita istanza, anche in forma associata¹¹, alla Regione Molise**, ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale n.14 del 23 luglio 2002 per ottenere l'assenso al mutamento di destinazione d'uso ed eventualmente al passaggio degli immobili dal demanio al patrimonio¹². L'istanza dovrà essere corredata da una relazione di verifica demaniale redatta ai sensi dell'art. 9 della medesima legge regionale¹³. Il successivo art. 10, poi, disciplina l'elenco degli esperti che possono svolgere tale opera di consulenza e assistenza tecnica, il quale elenco viene custodito e aggiornato presso l'assessorato.
- d) Nella gestione del procedimento la Regione valuterà se aprire una Conferenza di servizi (art. 14 e ss. legge n.241 del 1990) nella quale convocare anche l'organo del Ministero per i beni culturali e ambientali competente per territorio, al fine di realizzare un esame contestuale del progetto e degli interessi pubblici coinvolti. E' opportuno che il professionista che ha redatto la verifica di demanialità presti assistenza alle Amministrazioni richiedenti anche per eventuali fasi di correzione del progetto o integrazione di documenti.
- e) Una volta ottenuto l'assenso al mutamento di destinazione d'uso, con o senza l'estinzione dell'uso civico, il Comune può procedere alla selezione dell'operatore e alle procedure per assegnazione del terreno e della realizzazione del progetto¹⁴. Non è da escludere che il Comune, attraverso iniziative di *fund raising* o la partecipazione a bandi per l'erogazione di contributi per scopi di valorizzazione ambientale, sostenga in proprio le spese per la realizzazione delle

¹⁰ Per questi soggetti gli accordi con l'Amministrazione possono prevedere anche una frequenza gratuita o con tariffe calmierate

¹¹ Auspicabile, a nostro parere, laddove sia possibile, conferendo così ulteriore "forza" istituzionale all'istanza di affrancazione.

Per le varie forme associative fra Comuni rinviamo al Vademecum SIBaTer sulla "Gestione associata di funzioni e servizi comunali connessi alla valorizzazione delle terre", luglio 2020, <https://www.sibater.it/2020/07/01/vademecum-gestione-associata-di-funzioni-e-servizi-comunali-connessi-alla-valorizzazione-delle-terre-focus-catasto-e-sit/>

¹² Operazione che nel gergo degli addetti ai lavori viene chiamata sdemanializzazione o sclassificazione o declassamento

¹³ Che così recita: «1. Tutti i mutamenti di destinazione di terre civiche, riguardanti Comuni o amministrazioni separate di beni ad uso civico sprovvisti di verifica demaniale e non accertati in sede giudiziale con sentenza passata in giudicato, possono essere autorizzati, previa redazione di relazione tecnica da parte di professionista abilitato, concernente la verifica demaniale, su incarico del Comune o dell'amministrazione separata.

¹⁴ La necessità di selezionare il partner privato con o senza procedura ad evidenza pubblica dipende dall'aspettativa di reddito dell'iniziativa, che potrebbe anche mancare. Seguendo le regole dell'ordinamento del Terzo settore e considerata la scarsità di centri sportivi per l'equitazione si potrebbe pensare anche ad un affidamento diretto. Non è da escludere il ricorso a procedure di project financing qualora le aspettative di reddito dell'iniziativa presentino una forte solidità.

infrastrutture fisse necessarie (es. i ricoveri per gli animali), in modo da alleggerire gli oneri per investimenti del concessionario.

**Stiamo chiaramente parlando di un progetto di valorizzazione in cui l'Amministrazione locale mantiene la proprietà dei suoli. Se si dovesse optare per una soluzione di alienazione a terzi della proprietà dei suoli, l'affrancamento degli stessi dagli usi civici, sempre seguendo le procedure codificate nella legislazione della Regione Molise e già richiamate a proposito dei mutamenti di destinazione d'uso, si rende necessario, ma di fronte ad un simile scenario la Regione non potrà che pretendere la massima chiarezza riguardante l'utilizzo finale dei terreni e potrebbe pretendere, se del caso, anche l'imposizione di particolari vincoli o servitù, anche per mezzo di convenzioni urbanistiche¹⁵.*

Si rimane a disposizione delle Amministrazioni interessate per i successivi sviluppi, in particolare per un supporto all'avvio delle procedure necessaria alla formulazione dell'istanza di affrancazione alla Regione.

La Task Force del Progetto SIBaTer

Testi normativi fondamentali

- Legge n.1766 del 16 giugno 1927
- Legge regionale Molise n. 14 del 23 luglio 2002
- Legge n.168 del 20 novembre 2017 [Camera dei deputati, Dossier n. 295 e n. 594/1, lavori parlamentari relativi all'A.C. 4522 della XVII legislatura (legge 168 del 20 novembre 2017)].

Materiali SIBaTer rilevanti

- Vademecum per favorire una migliore conoscenza delle terre pubbliche dei Comuni, giugno 2019, <https://www.sibater.it/2019/06/01/vademecum-per-favorire-una-migliore-conoscenza-delle-terre-pubbliche-dei-comuni-focus-sui-terreni-in-stato-di-abbandono-2/>
- Kit "Strumenti atti e procedure per **ricognizione, censimento e attività di pianificazione su terre comunali**", aprile 2020, <https://www.sibater.it/2020/04/02/strumenti-atti-procedure-per-ricognizione-censimento-e-attivita-di-pianificazione-su-terre-comunali/>
- Kit "Strumenti, atti, procedure per **ricognizione e coinvolgimento di terreni privati** in processi di valorizzazione di beni pubblici", aprile 2020, <https://www.sibater.it/2020/04/21/kit-per-gli-operatori-strumenti-atti-procedure-per-ricognizione-e-coinvolgimento-di-terreni-privati-in-processi-di-valorizzazione-di-beni-pubblici/>

¹⁵ In pratica si estingue un vincolo esistente da tempo immemore per istituire uno nuovo, debitamente trascritto nei registri immobiliari, che accompagnerà il terreno nei successivi passaggi di proprietà. In fondo, una delle funzioni dei piani quinquennali di competenza della Regione potrebbe anche essere quella di mettere in circolo immobili oggetto di una "proprietà funzionalizzata" capace di tener conto dell'interesse pubblico non tanto alla conservazione dell'uso civico, quanto ad un diverso e più moderno uso nell'interesse dell'imprenditore coniugato con quello della collettività.

- Vademecum su Regole e procedure di affidamento a privati di terre comunali, maggio 2020, <https://www.sibater.it/2020/06/20/vademecum-regole-e-procedure-di-affidamento-a-privati-di-terre-comunali/>