

Nota tecnica

Inquadramento normativo in ordine agli usi civici presenti sul territorio abruzzese

gennaio 2021

1. Inquadramento normativo

Il presente documento è una nota tecnica di inquadramento normativo in ordine agli usi civici gravanti su terreni di proprietà di Comuni abruzzesi

L'intento è quello di dotare le Amministrazioni comunali della Regione Abruzzo 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 Abruzzo l'ultima legge regionale organica di cui si abbia conoscenza sugli usi civici è Legge regionale del 9 giugno 2015, n. 14 "Nuova disciplina per l'istituzione dei distretti rurali della Regione Abruzzo e modifica alla legge regionale 3 marzo 1988, n. 25 (Norme in materia di usi civici e gestione delle terre civiche - Esercizio delle funzioni amministrative)"** 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, destando, invece, una ben maggiore attenzione negli operatori pratici e anche nella giurisprudenza costituzionale, come vedremo più avanti.

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.

Sul piano giurisprudenziale si segnala, invece la sentenza n. 71 del 24 aprile 2020 secondo la quale il legislatore regionale non può emanare norme in materia urbanistica⁶ che possano condurre ad un mutamento d'uso di terreni gravati da uso civico in terreni a destinazione produttiva/industriale, neppure quando l'uso civico abbia perso di attualità. Nella ricca ed argomentata motivazione si legge che «la legge n. 168 del 2017, oltre che riferirsi ai soli domini collettivi, nulla modifica in ordine alle tipologie di sclassificazione previste dalla legge n. 1766 del 1927 e dal regolamento attuativo approvato con R.

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 all'Abruzzo, sia per le sue piccole dimensioni sul piano demografico, sia perché si tratta di una regione nella quale la valorizzazione delle risorse ambientali, anche sul piano turistico, può assumere un peso interessante nel contesto del P.i.l. regionale e degli sbocchi occupazionali del settore turistico

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

⁶ Infatti il regime dominicale degli usi civici appartiene alla materia «ordinamento civile» di competenza esclusiva dello stato (art. 117 Cost.) e in questo campo la riforma costituzionale del Titolo V del 2001 ha paradossalmente ristretto, più che ampliare, l'autonomia normativa delle regioni.

decreto 26 febbraio 1928, n. 332 (Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici nel Regno).

Infatti, la menzionata legge n. 168 del 2017 riguarda una particolare specie di assetti fondiari, quale quella dei domini collettivi, che non esaurisce certamente la variegata tipologia di beni che assumono indefettibile valenza pubblicistica, già riconosciuta in epoca risalente dalla giurisprudenza di questa Corte e della Corte di cassazione e notevolmente rafforzata dall'espresso richiamo del d.l. n. 312 del 1985, come convertito, prima, e, poi, dell'art. 142, comma 1, lettera h), del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Sull'inderogabile valenza pubblicistica del bene collettivo non incide certo la facoltà prevista dall'art. 1, comma 2, della legge n. 168 del 2017, per gli enti esponenziali delle collettività titolari di domini collettivi, di assumere personalità giuridica di diritto privato. È evidente che tale facoltà attiene unicamente alle modalità di gestione di tali beni, che può essere costituzionalmente legittima solo nel perimetro fissato dal particolare regime giuridico dell'assetto fondiario, dall'uso paesisticamente coerente dello stesso e dall'impossibilità di escludere da tale particolare società il godimento del bene collettivo spettante a ciascun membro della collettività. E, quanto al particolare regime giuridico, è da sottolineare come, anche per i domini collettivi, l'art. 3, comma 3, della legge n. 168 del 2017 ribadisca che «[i]l regime giuridico dei beni di cui al comma 1 resta quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'inusufruttibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale».

Quindi, nel parlare di usi civici dobbiamo individuare innanzitutto due livelli di tutela fondamentali: uno attinente alla conservazione del paesaggio, al cui esercizio è preposto il Ministero dei Beni e delle attività culturali e un altro attinente al mantenimento della destinazione d'uso, oramai devoluto alle amministrazioni regionali⁷.

⁷«È necessario **non confondere la tutela con la valorizzazione paesaggistica** essendo la prima materia di competenza esclusiva dello Stato mentre la seconda materia concorrente Stato-Regioni. Secondo il d.lgs. n.42/2004 la «*tutela consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantire la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione*» mentre la «*valorizzazione consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale.*»

In tale ottica si comprende l'ampio raggio d'azione dello Stato in materia di competenza legislativa sugli usi civici ed in particolare l'importante ruolo sulla loro individuazione, lasciando alle Regioni competenza in materia di valorizzazione nell'ambito della normativa di dettaglio che deve necessariamente incardinarsi in quella cornice normativa che resta di competenza statale. Ci troviamo evidentemente di fronte all'**articolo 117 della Costituzione** quindi alla ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni. Sono di tutta evidenza le inevitabili ripercussioni degli usi civici in ambito urbanistico quindi nell'ambito di quella materia concorrente Stato-Regioni chiamata: Governo del Territorio» così Donato Cancellara DIRITTI D'USO CIVICO: TUTELA PAESAGGISTICA, GOVERNO DEL TERRITORIO E RICADUTE IN AMBITO EDILIZIO-URBANISTICO in www.terredifrontiera.info 15 novembre 2020.

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

Senza conoscere, in questa sede, l'uso concreto che le Amministrazioni locali intendono fare dei terreni possiamo dire, sulla base delle premesse di ordine sociale, costituzionale e culturale, che la sfida dei Comuni abruzzesi si gioca sul piano della persuasività di fronte a questo "presidio amministrativo" che è la Regione Abruzzo. 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 abruzzesi 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 alti gradi dell'istruzione diventa un bisogno sociale molto più attuale e molto più idoneo a rappresentare quella "comproprietà intergenerazionale" di cui parla la normativa statale⁸.

⁸ 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.

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 dei Comuni abruzzesi 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 débat" 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 agricola, se il **Comune interessato, in qualità di rappresentante di tutti i titolari attivi dell'uso civico, sceglie di muoversi all'interno dei binari tracciati dalla legge nazionale n.168 del 2017, come nella fattispecie di "concessione di un terreno in godimento⁹ a giovani agricoltori" (art. 3, comma 8), il consenso della Regione sarà, a nostro avviso, un atto dovuto¹⁰.**

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 oneroso¹¹. Nella stessa sede di

⁹ 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 allorché 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

¹⁰ 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/>.

¹¹ Rimane salva la facoltà di compendiare la ricognizione del patrimonio immobiliare da valorizzare in un'apposita deliberazione con valore ricognitivo.

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 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 delle comunità locali¹² 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 alla Regione Abruzzo, ai sensi dell'art. 5 del **Testo Unico delle norme in materia di usi civici e gestione delle terre civiche** (l.r. 25 del 3 marzo 1988) per ottenere l'assenso al mutamento di destinazione d'uso ed eventualmente al passaggio degli immobili dal demanio al patrimonio¹³. L'istanza dovrà essere corredata da una relazione di verifica demaniale redatta ai sensi dell'art. 5 della medesima legge regionale¹⁴. Il successivo art. 22, 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

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-abbando-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".

¹² Per questi soggetti gli accordi con l'Amministrazione possono prevedere anche una frequenza gratuita o con tariffe calmierate

¹³ Operazione che nel gergo degli addetti ai lavori viene chiamata sdemanializzazione o sclassificazione o declassamento.

¹⁴ Che così recita: «Tutti i mutamenti di destinazione di terre civiche riguardanti Comuni o le Amministrazioni Separate Beni Usi Civici sprovvisti di verifica demaniale e non accertati in sede giudiziale con sentenza passata in giudicato possono essere autorizzati previo conferimento dell'incarico professionale da parte del Comune o dell'Amministrazione Separata Beni Usi Civici, secondo le vigenti norme, a professionisti iscritti all'apposito albo istituito presso la Regione Abruzzo, stabilendo il termine entro il quale deve essere definita la verifica tecnica.

I compensi relativi sono a carico del Comune o dell'Amministrazione Separata Beni Usi Civici che vi faranno fronte anche con gli introiti derivanti dalla gestione delle terre civiche».

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 progetto¹⁵. 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 infrastrutture fisse necessarie (es. i ricoveri per gli animali), in modo da alleggerire gli oneri per investimenti del concessionario.

Stiamo chiaramente parlando di un'iniziativa 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 Abruzzo 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 urbanistiche¹⁶.

¹⁵ 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.

¹⁶Praticamente si estingue un vincolo esistente da tempo immemore per istituirne 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.

Testi normativi fondamentali

- Legge n.1766 del 16 giugno 1927
- Legge regionale Abruzzo n. 25 del 3 marzo 1988
- Legge regionale Abruzzo n. 14 del 9 giugno 2015
- 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)]
- Corte costituzionale, sentenza n. 71 del 24 aprile 2020 (pres. Marta Cartabia, red. Aldo Carosi)

Scheda bibliografica

- Consiglio nazionale del notariato, studio civilistico 777, Commercialità dei terreni soggetti ad uso civico, approvato il 21 maggio 1994.
- Donato Cancellara, “Diritti d’uso civico: tutela paesaggistica, governo del territorio e ricadute in ambito edilizio-urbanistico” in <https://www.terredifrontiera.info/diritti-uso-civico/>
- Giuseppe Di Genio, “Gli usi civici nella legge n. 168 del 2017 sui domini collettivi:intonie e distonie attraverso la giurisprudenza costituzionale e il dibattito in sede Costituente”, in Federalismi n. 18/2018.
- Nota di commento alla sentenza n. 71/2020 di Guido Saleppichi in https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/4_2020_4_Saleppichi.pdf

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-attivit -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/>
- 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/>

Per un'ipotesi di valorizzazione di terreni di proprietà comunale gravati da uso civico, senza mutamento di destinazione d'uso, si allega uno Schema di deliberazione comunale ad uso dei Comuni abruzzesi (allegato 1), da intendersi anche come atto applicativo del Documento unico di programmazione, che è un documento ad aggiornamento dinamico lungo il corso del mandato del Sindaco, nel quale si suggerisce l'inserzione di un paragrafo specifico sulla valorizzazione dei terreni in questione [si veda qui di seguito l'allegato 2 "Suggerimenti per l'aggiornamento del Dup dei Comuni abruzzesi nella sezione riguardante le alienazioni e valorizzazioni degli immobili di proprietà comunale"].

Nello schema di deliberazione proposto nell'allegato 1 si pregano le Amministrazioni che intendessero utilizzarlo di **prestare attenzione alla clausola "per quanto occorrer possa"** qui proposta come mero suggerimento per non rimanere con le "mani legate" di fronte ad una posizione di "silenzio amministrativo" dell'Amministrazione regionale.

Allegato 1

Linee guida per la gestione dei terreni di proprietà del Comune di XXXXXX a destinazione agro-silvo-pastorale e ricognizione di massima della consistenza patrimoniale

LA GIUNTA/ IL CONSIGLIO COMUNALE

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3,

udita la relazione del Sindaco in ordine allo stato degli obiettivi assunti dall'Amministrazione nelle proprie linee programmatiche di mandato e, in particolare, agli obiettivi di rilancio della produzione agricola e della zootecnia su pascolo su terreni dismessi e di valorizzazione del patrimonio forestale, anche in un'ottica contrasto al dissesto idrogeologico e di corretta fruizione turistica dei beni paesaggistici,

considerato che con riferimento al Documento unico di programmazione, deliberato da ultimo dal Consiglio comunale in data __/__/____ (verbale n. XX) tale obiettivo viene (*oppure: "può essere"*) inquadrato nella sfera di operatività della legge regionale n. 26 dell'8 ottobre 2015, che istituisce una banca delle terre sotto l'egida della Regione Abruzzo,

richiamata la propria deliberazione n. XX del __/__/____ con la quale il Comune di XXXXXXXXXX ha altresì aderito al Progetto SIBaTer – Supporto Istituzionale all'attuazione della Banca delle terre, promosso dall'ANCI in collaborazione con l'IFEL e i cui obiettivi ben si armonizzano con la portata programmatica della legge regionale n. 26 del 2015,

considerato che tra i terreni rientranti nella disponibilità del Comune di XXXXXXXXXXXXXXX ve ne sono una parte contrassegnata da usi civici risalenti da tempo immemore,

considerato che il legislatore statale è di recente intervenuto nella materia degli usi civici, ridenominati in sede normativa statale come dominî collettivi, al fine di cristallizzare la destinazione d'uso dei beni collettivi considerati e, al tempo stesso, di semplificare il contesto ordinamentale nel quale i proprietari dei suddetti beni si trovano ad operare per ridare ai suoli una nuova vita produttiva e di fruizione collettiva ambientale,

considerato che dalla documentazione e dagli atti custoditi negli uffici comunali l'Amministrazione può dichiarare di essere proprietaria dei terreni indicati nei quadri sinottici allegati al presente verbale,

(N.D.R. si inseriscono in calce le tabelle in excel dei terreni con indicazione dei dati catastali e della tipologia di uso civico sussistente, preferibilmente con l'indicazione "attuale (praticato)" o "non più attuale")

visto l'art. 16 della legge regionale Abruzzo n. 25 del 3 marzo 1988 e ss.mm.ii., che così recita:

«Le terre civiche di categoria "A" o quelle comunque aventi le caratteristiche della categoria stessa, sono gestite:

- a) dai comuni e/o dalle amministrazioni separate dei beni civici;
 - b) attraverso le forme associative, consortili o contrattuali previste dal codice civile promosse dai comuni e/o dalle amministrazioni separate dei beni civici a cui possono partecipare, in qualità di soci, i proprietari pubblici e privati di beni agro-silvo-pastorali, le imprese e cooperative agricole e forestali, gli imprenditori agricoli e coltivatori diretti e, in genere, i soggetti della filiera bosco-legno. Tali forme di gestione necessitano di autorizzazione da parte dell'Amministrazione regionale;
 - c) attraverso concessioni di utenza di terre civiche, che costituiscano una sufficiente unità colturale in relazione ai fini produttivi nel settore boschivo e pascolivo cui le terre stesse sono destinate, in favore di società cooperative e loro consorzi e/o coltivatori diretti o imprenditori agricoli.
2. Le forme di gestione di cui alla lettera a) del comma 1 del presente articolo non necessitano di autorizzazione da parte dell'Amministrazione regionale.
3. Le concessioni in utenza di cui alla lettera c) del comma 1 del presente articolo sono proposte dal comune o dall'amministrazione separata frazionale ed autorizzate, a seguito di apposita istruttoria, con apposito atto dal Servizio regionale di cui all'art. 4 della presente legge e per la durata massima prevista nei piani adottati dagli enti gestori nel rispetto della L.R. 3/2014. Nell'istruttoria e nella concessione si terrà conto della capacità tecnica e della professionalità dei richiedenti in relazione alle particolari esigenze derivanti dalla destinazione delle terre ad attività colturali, boschive e pascolive ai fini dello sviluppo locale, della gestione ecocompatibile del territorio montano, della salvaguardia e valorizzazione dell'ambiente e che tenga conto della qualità e del benessere degli animali.
- 3-bis. I Comuni e gli enti gestori delle terre civiche ad utilizzazione pascoliva di cui all'articolo 15 adottano i seguenti criteri per l'assegnazione dell'uso civico di pascolo:

- a) le terre civiche sono conferite, anche con durata pluriennale, prioritariamente ai soggetti di cui all'articolo 26 della legge 1766/1927 iscritti nel registro della popolazione residente da almeno 10 anni che abbiano un'azienda con presenza zootecnica, ricoveri per stabulazione invernale e codice di stalla riferito allo stesso territorio comunale o ai comuni limitrofi;
- b) nel caso in cui l'azienda assuma la forma giuridica di società di persone o società di capitali, il possesso dei requisiti di cui alla lettera a) deve verificarsi in capo alla totalità dei soci nel caso di società di persone e almeno due terzi delle quote societarie nel caso di società di capitali. Il codice aziendale di stalla deve essere unico, attribuito alla forma giuridica conferitaria e ricomprendere l'intera consistenza zootecnica;
- c) per i soggetti di cui alla lettera a) può essere assicurata, compatibilmente con le disponibilità di ogni singolo comune, una concessione annuale fino a un ettaro di terre civiche ad utilizzazione pascoliva per ogni 0,1 UBA immessa al pascolo; il canone annuale per il diritto di uso civico di pascolo non può superare quaranta euro per UBA;
- d) soddisfatta la domanda di concessione ai soggetti di cui alla lettera a), in caso di eccedenza l'assegnazione è concessa ai residenti dei comuni limitrofi, poi a quelli della provincia, poi a quelli della regione, con le medesime procedure di concessione riservate ai soggetti di cui alla lettera a) e, successivamente, ad altri soggetti attraverso procedure di evidenza pubblica, con il criterio di cui all'articolo 73, lettera c) del Regio decreto 23 maggio 1924, n. 827 (Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato), previa individuazione del responsabile di cui all'articolo 5 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

3-ter. Gli enti esponenziali delle collettività possono conferire i terreni pascolivi con modalità sia collettiva con godimento promiscuo sia in forma singola»,

vista altresì la legge statale n. 168 del 20 novembre 2017 che, all'art. 3, comma 7, così recita:

«Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni esercitano le competenze ad esse attribuite dall'articolo 3, comma 1, lettera b), numeri 1), 2), 3) e 4), della legge 31 gennaio 1994, n. 97. Decorso tale termine, ai relativi adempimenti provvedono con atti propri gli enti esponenziali delle collettività titolari, ciascuno per il proprio territorio di competenza. I provvedimenti degli enti esponenziali adottati ai sensi del presente comma sono resi esecutivi con deliberazione delle Giunte regionali. Il comma 2 dell'articolo 3 della legge 31 gennaio 1994, n. 97, è abrogato»,

considerato che in base al combinato disposto dell'art. 16, comma 2, della legge regionale n. 25 del 3 marzo 1988, secondo il quale le assegnazioni di terreno operate dai comuni abruzzesi ad imprenditori agricoli, anche se organizzati in enti del c.d. Terzo settore, non necessitano di autorizzazione regionale, ferma restando la destinazione d'uso, e dell'art. 3, comma 7, della legge 168/2017, secondo il quale in assenza dei

provvedimenti di pianificazione sui territori montani gli enti esponenziali delle collettività titolari degli usi civici ben possono adottare gli atti di programmazione necessari al rilancio produttivo dei beni collettivi richiedendo all'Amministrazione regionale il visto di competenza, per quanto occorrer possa,

ravvisate pertanto le condizioni normative e amministrative per impartire agli uffici comunali le seguenti disposizioni:

1) trasmettere alla Regione Abruzzo copia della presente deliberazione richiedendo il visto di esecutività per quanto occorrer possa,

2) procedere all'individuazione dei fondi agricoli e dei compendi forestali o pascolivi da assegnare per mezzo di bandi e avvisi pubblici, con preferenza ai giovani agricoltori così come definiti dalle disposizioni dell'Unione europea vigenti in materia, ai sensi del comma 8 della legge 168 del 2017,

visto l'art. 48 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267,

visti gli allegati pareri tecnico e contabile,

a voti unanimi espressi in modo palese

DELIBERA

- 1) di includere le programma di rilancio delle attività produttive nel settore agro-silvo-pastorale del territorio del Comune di XXXXXXX i terreni di proprietà comunale descritti nei quadri sinottici allegati al presente verbale;
- 2) di affermare la titolarità degli usi civici sui terreni nel territorio di XXXXXX, laddove se ne riconosca la sussistenza, spetta a tutta la popolazione residente, e in nome e per conto di questa viene esercitato dall'Amministrazione comunale;

- 3) di trasmettere alla Regione Abruzzo copia della presente deliberazione richiedendo il visto di esecutività per quanto occorrer possa;
- 4) di dare mandato agli uffici comunali di procedere all'individuazione dei fondi agricoli e dei compendi forestali o pascolivi da assegnare per mezzo di bandi e avvisi pubblici, con preferenza ai giovani agricoltori così come definiti dalle disposizioni dell'Unione europea vigenti in materia, ai sensi del comma 8 della legge 168 del 2017;
- 5) di dare mandato al servizio finanziario del Comune, affinché nella stesura del bilancio di previsione del triennio 2021-2023 siano previste apposite voci di bilancio in entrata, relative ai proventi delle concessioni d'uso dei terreni di cui agli allegati della presente deliberazione, con obbligo di rendicontazione relativo all'impiego delle somme a favore di opere di manutenzione del territorio per prevenire il dissesto idrogeologico e misure varie di *welfare state* a favore della popolazione residente.

Elenco degli allegati:

quadri sinottici dei terreni collettivi di proprietà del Comune di XXXXX

Allegato 2

Suggerimenti per l'aggiornamento del DUP dei Comuni abruzzesi nella sezione riguardante le alienazioni e valorizzazioni degli immobili di proprietà comunale

«L'Amministrazione non ha individuato nel proprio patrimonio immobili da dismettere e da collocare sul mercato *(oppure: ha individuato i cespiti sopra illustrati)*.

Con riferimento, invece, alle superfici suscettibili di coltivazione agricola ovvero di una gestione professionale del patrimonio boschivo o idoneo al pascolo si farà luogo ad un'opera di censimento dei suoli e all'assegnazione in godimento a terzi mediante contratti di affitto di fondi rustici ovvero di concessione di beni patrimoniali della P.a.

Gli assegnatari saranno selezionati attraverso procedure ad evidenza pubblica con preferenza a giovani agricoltori e secondo meccanismi di premialità per eventuali iniziative proposte dagli operatori come la devoluzione di una parte del raccolto alla mensa scolastica o al servizio dei pasti domiciliari per gli anziani.

Pur non essendo possibile, in questa sede, stimare sul piano finanziario i proventi attesi va sottolineato che il principale interesse pubblico all'assegnazione dei suoli risiede nel contrasto allo spopolamento della montagna e al dissesto idrogeologico.

Pertanto la valorizzazione del patrimonio immobiliare procederà in armonia con la legge regionale n. 26 dell'8 ottobre 2015, da intendersi in combinato con la legge statale n. 168 del 20 novembre 2017, recante le Norme in materia di domini collettivi.

Laddove siano presenti usi civici su terreni di proprietà comunale il soggetto attivo del diritto va individuato della totalità della popolazione residente di XXXXXXXXXXXXXXX, che attualmente si caratterizza di una consistenza demografica di XXXXXXXX abitanti circa. I proventi della concessione a terzi dei terreni saranno comunque destinati a spese connesse con la natura dell'uso civico, ad esempio per finanziare opere di manutenzione ambientale o prestazioni di welfare rivolte a tutta la collettività.

Per il conseguimento dei propri obiettivi l'Amministrazione si avvale della collaborazione offerta da ANCI e da IFEL nella realizzazione del Progetto SIBaTER – Supporto istituzionale all'attuazione della banca delle terre- al quale il Comune di XXXXXXXXX ha aderito con deliberazione n. XX del __/__/____».