



SIBaTer

Supporto Istituzionale
alla Banca delle Terre

PAPER

Sinergie e interazioni tra Usi Civici e Banca delle Terre

Febbraio 2021



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



Agenzia per la Coesione Territoriale



Coordinamento

Francesco Monaco (*Project Manager SIBaTer – Responsabile Dipartimento Fondi europei e investimenti territoriali IFEL*)

Cura ed Elaborazione

Nicola Sanna (*Dottore Agronomo, Esperto Task Force SIBaTer*)

Editing e revisione bozze

Unità di Comunicazione Progetto SIBaTer

SIBaTer “Supporto istituzionale alla Banca delle Terre” è il progetto a titolarità ANCI-IFEL finanziato nell’ambito del Programma Complementare al PON Governance e Capacità istituzionale 2014-2020.

Nel corso degli affiancamenti diretti ai Comuni che hanno manifestato interesse ai servizi prestati gratuitamente dalla *Task Force* di Progetto, sono emersi alcuni temi di valenza generale per tutti i territori.

Uno di questi è quello del recupero e valorizzazione delle terre comunali gravate da uso civico, nei casi in cui l’interesse collettivo per soddisfare il quale era stato istituito a suo tempo l’uso civico risulti superato e dunque si possa utilmente includere il terreno in un percorso di valorizzazione per la creazione di servizi e di nuove opportunità occupazionali, attraverso l’inserimento nella banca delle terre comunali abbandonate e/ incolte.

Nel contesto dei primi affiancamenti diretti realizzati, gli esperti SIBaTer hanno infatti predisposto e messo a disposizione dei Comuni quattro note tecniche (<https://www.sibater.it/materiali/note-tecniche/>) che illustrano il quadro di regole e procedure per il mutamento di destinazione d’uso o l’affrancazione dagli usi civici delle terre comunali in quattro delle otto Regioni *target* di SIBaTer: Abruzzo, Molise, Calabria e Campania.

In questo quadro progettuale è stato realizzato anche il presente *Paper* “Sinergie e interazioni tra Usi Civici e Banca delle Terre” che approfondisce l’*excursus* storico e il quadro dottrinale, normativo e giurisprudenziale dell’istituto degli Usi civici e delle modalità con cui le terre pubbliche gravate da uso civico possano essere inserite in un percorso di valorizzazione come quello proposto dalla attuazione della banca delle terre.

Sommario

- 1 Le competenze dello Stato e delle comunità locali
 - 1.1 La normativa nazionale
 - 1.2 Competenze giurisdizionali e amministrative
- 2 L'attualità degli usi civici
 - 2.1 Un patrimonio collettivo potenziale di opportunità per lo sviluppo rurale
 - 2.2 Possibili sinergie e interazioni tra il progetto SIBaTer e le procedure di recupero dei terreni gravati da uso civico abbandonati

CAPITOLO 1

Le competenze dello Stato e delle comunità locali



Paragrafo 1.1. La normativa nazionale

Paragrafo 1.2. Competenze giurisdizionali e amministrative

Capitolo 1. Le competenze dello Stato e delle comunità locali

La proprietà collettiva in Italia è attualmente rappresentata da circa tre milioni di ettari di terreni, pari al 10% dell'intero territorio italiano. I diritti di uso civico delle terre delle comunità locali sono di origine antichissima e di diverse tipologie: diritto di pascolo, macchiatico, di legnatico, di fogliatico, castagnatico ed altre ancora a seconda delle usanze regionali e locali.

Originatisi in epoca medievale, come concessione nobiliare cui erano obbligate le comunità locali, legate indissolubilmente al nobile e al fondo rustico, le comunità furono poi emancipate in epoca "bonapartista" con l'abolizione dei diritti feudali, riconoscendo ad esse veri e propri diritti di proprietà non individuale, ma collettiva e comunitaria.

La diffusione della proprietà collettiva in Europa è quindi ampia e radicata specularmente a quanto è stata ampia e radicata l'organizzazione feudale nelle diverse regioni europee, in molte di queste la proprietà collettiva si è conservata in maniera pressoché inalterata nei secoli in Spagna, nella Navarra o in Germania in Baviera, come pure nei paesi scandinavi.

Con il crollo del regime feudale prendono fisionomia giuridica i nuovi diritti reali come la proprietà, l'usufrutto, il comodato, le servitù, gli affitti, i livelli, le enfiteusi e gli usi civici. Questi ultimi hanno, a seconda delle regioni italiane, differenti appellativi: associazioni, università agrarie, domini collettivi, partecipanze agrarie, comunanze e tutte si caratterizzano per alcuni elementi comuni inderogabili: essere beni indisponibili, inalienabili e inappropriabili, non sono pertanto usucapibili, né tanto meno espropriabili, non devono subire variazioni di destinazione, devono restare strettamente vincolati al soddisfacimento delle primarie esigenze alimentari della comunità titolare dell'uso civico. La proprietà collettiva non ha finalità speculative, ma mira a fornire beni, servizi od occasioni di lavoro ai componenti della collettività locale, portando un vantaggio patrimoniale collettivo.

Gli usi civici non sono citati nella Costituzione Repubblicana italiana ma certamente in quegli art.2 e 3, ad una attenta analisi, si riconoscono quegli stessi diritti e "doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale" che l'individuo è chiamato ad esercitare sia nell'ambito della proprietà collettiva e quindi nella Repubblica, al fine di "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale," che limitano, impediscono "l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

Vedremo nel dettaglio come l'ultima legge in materia di usi civici la n.168 del 2017, gestisce l'affermazione di principio contenuta nell'articolo 1: "la Repubblica riconosce i domini collettivi in attuazione degli articoli 2, 9, 42 c.2 e 43.", rafforzando la tutela degli usi civici contrariamente a quanto veniva proposto nella vecchia legge n.1766 del 1927, allorquando all'articolo 1 disponeva

“la liquidazione generale degli usi civici e di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento delle terre spettanti agli abitanti di un Comune o di una frazione di Comune.”.

Le principali problematiche che riguardano la proprietà collettiva italiana sono state pertanto di natura giuridica: infatti, se all'articolo 42 della Carta costituzionale è esplicito il riferimento alla proprietà privata, relativamente al riconoscimento delle proprietà collettive, da parte dello Stato o degli enti locali, si deve argomentare e derivare meglio, data la natura autonoma di questi sistemi di proprietà collettiva sia dal punto di vista dell'avalutazione della dimensione attuale del regime di usi civici, sia dal punto di vista della reale influenza in termini di sviluppo economico e sociale delle comunità dei territori nei quali insistono.

Certamente i terreni “gravati”, come si usa dire, da usi civici rientrano nella sfera della proprietà pubblica, ma l'influenza ed il peso sociale e territoriale della proprietà collettiva, in Italia, è strettamente collegato alla capacità endogena delle comunità locali e quindi dei Comuni, in quanto rappresentativi dell'intera comunità territoriale, di riassegnare un nuovo ruolo a questi particolari beni collettivi che, sebbene intimamente rappresentativi e legati ad un territorio in misura tale da riassumerne persino i connotati identitari, non sempre -per tale ultimo aspetto-, in termini di gestione ed utilizzo, sono stati capaci di preservarne l'integrità, sia sotto il profilo della consistenza e sia nella destinazione d'uso, efficiente ed innovativa.

Un sistema di risorse collettive è quindi un sistema complesso, multifunzionale -come si usa dire in questi tempi-, in quanto può dare luogo a utilizzazioni multiple delle risorse a volte antagoniste tra loro.

Allo stato attuale, le principali funzioni che vengono attribuite a questi sistemi di risorse collettive sono tre:

- a) ecologica;
- b) economica;
- c) socio-culturale.

La funzione ecologica intesa nel senso dell'uso sostenibile della risorsa che deve essere svolta dalla proprietà collettiva, governata da un insieme di regole che la comunità stessa si è data, affinché sia conservata e ripetibile nel tempo, la capacità di soddisfacimento delle specifiche esigenze economiche della comunità.

Ciascun componente della comunità si sente comproprietario dell'intero bene e questo rapporto di comproprietà infonde una forma di auto sorveglianza collettiva sulle modalità di utilizzazione e sui comportamenti non conformi alle regole stabilite dalla collettività. Ma questo universo collettivo è

stato e sarà sempre insidiato da molteplici fattori esterni al sistema che possono portare, così come accaduto in tante realtà italiane, al degrado della risorsa.

L'utilizzazione a fini produttivi delle terre civiche fa sorgere quindi la seconda funzione, quella economica. Lo sfruttamento della risorsa naturale origina dei beni che non solo possono essere utilizzati direttamente da parte degli utilizzatori, ma anche per la vendita o scambio con altri prodotti, o per l'acquisizione o la produzione di servizi con processi distinti e con reciproco vantaggio e accordo delle comunità o dei soggetti interessati.

La terza funzione, quella socio-culturale, deriva dall'insieme di usi questa volta non economici cui la risorsa è subordinata e da cui derivano gli aspetti legati alla qualità della vita, alla socialità. La gestione collettiva di un dato apparato agro-pastorale o forestale, di pesca o di irrigazione, produce le cosiddette "esternalità" positive di cui gode non solo la comunità locale ma si direbbe regionale, ancorché nazionale, europea e mondiale. Infatti il presidio delle proprietà collettive garantisce la conservazione delle risorse, della biodiversità e del paesaggio, la tutela del patrimonio storico e tradizionale delle comunità locali.

Ecco dunque che si intravede come le competenze dello Stato debbano essere esercitate per garantire nel tempo l'efficienza della proprietà collettiva, e in generale dei sistemi di sviluppo sostenibile rappresentato dalle risorse collettive. Ne consegue la necessità di adeguare le norme, le regole, gli strumenti di monitoraggio e controllo o sanzionamento, più confacenti a sorreggere i sistemi collettivi di fronte alle trasformazioni sociali, tecnologiche e alle sfide ambientali intervenute nel tempo.

Non è quindi un caso che la stessa Corte Costituzionale, di recente, abbia più volte censurato i procedimenti tesi alla classificazione dell'istituto delle terre civiche, perché la classificazione contrasta anche con l'art. 117, secondo comma, lettera s) tutela dell'ambiente, ecosistema e beni culturali. I terreni soggetti ad uso civico rientrano ormai nella materia paesaggistica ed ambientale, in virtù delle disposizioni dell'art. 142, comma 1, lettera h) del d.lgs. n. 42 del 2004, il Codice dei beni culturali, che ha inserito detti beni tra quelli che rivestono rilevanza culturale e del paesaggio.

La Corte Costituzionale ha ribadito come, tale ultima disposizione, assuma il rango "di grande riforma economico-sociale", suscettibile di essere applicata anche alle Regioni a statuto speciale. La legge 20 novembre 2017, n. 168, ribadisce quindi i capisaldi della tutela dei beni civici, fondati sui principi di indisponibilità, imprescrittibilità e inusufruttibilità, senza però modificare il procedimento di classificazione contemplato nella legge del 1927. Pertanto, piuttosto che procedere alla trasformazione del demanio collettivo in proprietà privata, la Corte evidenzia che l'istituto del mutamento della destinazione d'uso, da considerarsi temporaneo, risulti più coerente con il regime di indisponibilità delle terre civiche.

La normativa adottata con l'art. 3 "Banca delle Terre" del Decreto Legge n.91/2017 cosiddetto "Decreto Mezzogiorno II", convertito in Legge n.123\2017, con la quale si prevede che i Comuni delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia avviino procedure di valorizzazione del proprio patrimonio immobiliare e di terre, che risulti in stato di abbandono da lungo tempo, può rappresentare una grande opportunità per garantire la tutela ed il rinnovamento delle tre funzioni caratteristiche delle proprietà collettive, procedendo coerentemente secondo i principi contenuti nella legge n.168 del 2017.

Nel secondo paragrafo del 2° capitolo di questo Vademecum verrà approfondito il sistema di relazioni tra le due leggi, quasi contemporanee, la prima sulla Banca delle Terre e la seconda sui domini collettivi.

Appare evidente che affidando in concessione tali beni collettivi, spesso abbandonati e previo censimento e regolarizzazione degli stessi sulla base di progetti di valorizzazione presentati da giovani in età compresa tra i 18 e i 40 anni, si potranno recuperare quelle terre in funzione della tutela dell'integrità dell'assetto idro-geologico del territorio, della conservazione del paesaggio, della protezione delle coltivazioni agricole, della riduzione della perdita di vitalità rurale e\o di biodiversità.

Tutti obiettivi che, insieme alla creazione di nuova occupazione giovanile che si genererà attraverso la valorizzazione del patrimonio pubblico immobiliare e di terre, sono coerenti con i principi fondanti e gli scopi originari delle terre civiche: creare sostentamento economico per le popolazioni locali.

Paragrafo 1.1. La normativa nazionale

La proprietà collettiva ha avuto, nella storia economica e sociale italiana, una rilevante importanza percepibile attualmente nella nomenclatura ancora in uso con la quale vengono denominati questi beni nelle diverse regioni italiane. Un istituto tradizionale di lunga durata che negli ultimi 200 anni, pre e post unitari, ha attraversato i numerosi mutamenti politici, economici, sociali e culturali che ne hanno determinato un lento ma inevitabile esaurimento.

Se da un lato si è svolta una azione tendente all'omologazione e semplificazione di queste particolari forme di proprietà da parte dello Stato monarchico e pre unitario, dall'altro lato i comuni, oramai giuridicamente unici rappresentanti dei domini collettivi, hanno cercato di gestire questi beni secondo gli usi e la consuetudine talvolta di carattere privatistico altre più pubblicistico.

Nelle regioni settentrionali come in quelle meridionali, i diritti di uso civico, tra le classi intellettuali e progressiste, incarnavano una connotazione negativa, retribiva perché spesso erano confusi come

un retaggio della organizzazione feudale caratterizzata dagli abusi sulle popolazioni locali le quali cercavano solo di integrare il loro sostentamento. Insomma gli usi civici erano diventati sinonimo di ostacolo allo sviluppo di una rinnovata politica agricola basata sul progresso e sulla razionalizzazione dei sistemi produttivi con l'utilizzo delle moderne tecniche agronomiche.

Gli interventi legislativi e amministrativi precedenti agli anni duemila erano perciò caratterizzati dalla volontà di smantellare, affrancare, abrogare o quotizzare i diritti di uso civico comune. Diritti che venivano monetizzati e quindi liquidati attraverso la corresponsione di denaro o quote di terre, prima attribuite all'intera comunità. Nel frattempo le terre collettive, generalmente collocate in aree marginali e poco adatte all'agricoltura intensiva, sono state abbandonate.

Tra le varie leggi che hanno inciso profondamente sul regime giuridico dei diritti di uso civico, vi è la Legge tuttora vigente, più volte citata, la n. 1766 del 1927, "riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno". La legge del 1927 è caratterizzata dalla previsione di una fase di accertamento circa l'esistenza, la natura e l'estensione degli usi civici, anche laddove non esiste una prova documentale. Ammette al procedimento di accertamento qualunque altro mezzo legale di prova, purché l'esercizio dell'uso civico non sia cessato anteriormente al 1800, a significare che quei terreni abbandonati dalle genti titolari del diritto di uso civico, non potevano essere più reclamati.

La volontà di fare presto e rapidamente l'accertamento, senza dare troppo tempo ai potenziali interessati, spesso poveri contadini ed analfabeti, la ritroviamo confermata nel terzo comma: "Chiunque eserciti o pretenda esercitare diritti della natura, è tenuto, entro sei mesi dalla pubblicazione della presente legge, a farne dichiarazione al commissario per gli usi civici. Trascorso detto termine senza che si sia fatta la dichiarazione, rimane estinta ogni azione diretta ad ottenere il riconoscimento dei diritti medesimi, che non si trovino in esercizio, e la rivendicazione delle terre soggette agli usi civici".

Importante risulterà il ruolo assegnato ai Comuni: la legge infatti fissa un principio unico per tutto il territorio della Nazione, sia i diritti d'uso collettivo che i domini collettivi riconosciuti, saranno assoggettati al controllo amministrativo del Municipio, comprendendo nel termine "usi civici" tutti i diritti collettivi i cui titolari sono i singoli cittadini componenti la collettività.

Si tratta di un articolato normativo organico che non viene destrutturato neanche nel 2009 quando al comma 1 dell'art. 1, del D.lgs. 1° dicembre 2009, n. 179, in combinato disposto con l'allegato 1 allo stesso decreto, il legislatore ha ritenuto indispensabile la permanenza in vigore della legge del 1927 sebbene, limitatamente agli articoli da 1 a 34 e da 36 a 43, del resto anche la nuova legge approvata nel 2017, la già citata 168, in soli tre articoli fissa i principi cardini sulla proprietà collettiva, armonizzandoli con il dettato costituzionale.

Non è cosa vana, quindi, ripercorrere gli elementi essenziali della legge del 1927, sui quali, con l'avvento delle regioni, si è prodotta una serie di norme in parte differenti tra loro ma spesso unite da un comune minimo denominatore di annullamento delle proprietà collettive e dei gravami da uso civico; ragione per cui, dopo l'approvazione del codice del paesaggio e della legge del 2017, la corte costituzionale è dovuta intervenire ripetutamente per censurare i profili di illegittimità costituzionale presenti nelle diverse legislazioni regionali, le quali travalicavano anche il principio ispiratore della legge del 1927 sulla liquidazione degli usi civici.

Lo scopo dichiarato della legge del 1927 che ritroviamo nel suo articolo 1 era dunque: "la liquidazione generale degli usi civici e di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento delle terre spettanti agli abitanti di un Comune o di una frazione di Comune."

Il diritto all'uso civico viene assimilato ad un diritto reale su cosa altrui o altrimenti alle servitù e si caratterizza per essere di tipo generale ed esclusivo su una determinata proprietà privata a beneficio di una determinata categoria di popolazione; mentre diversa è la proprietà collettiva sull'insieme dei beni già posseduti dalla comunità da epoche antichissime, sui quali insiste il diritto reale atipico della proprietà collettiva consistente nell'uso circoscritto ad una specifica fruizione: pascolativa, legnatico, seminativo, fogliatico ecc. ecc..

Le finalità della legge rispecchiano il momento storico particolare del Ventennio, che nell'autarchia nasconde l'enorme bisogno di beni utili alla Nazione. Il rafforzamento dell'economia agricola dell'Italia si diceva che poteva realizzarsi solo sotto lo stretto controllo della proprietà terriera, nelle sue diverse forme. La robusta incidenza dei diritti collettivi sulle terre agricole, ed in particolare dei boschi che avevano un notevole valore economico, orienta le politiche fondiari a mantenere questi beni in mano pubblica; tuttavia, allo stesso tempo, le terre di pianura erano concentrate nelle mani della proprietà latifondista.

La risposta perequativa al conflitto sociale emergente viene trovata con la legge 1766 che prevede la liberazione delle terre gravate da usi civici, tramite la liquidazione dei diritti di uso civico su terre private, detta anche "affrancazione", secondo un procedimento volto alla eliminazione dell'esercizio del diritto di uso civico da parte della collettività su terreni che, all'atto dell'accertamento, risultavano di proprietà privata.

Con l'art. 4 con riguardo al tipo di diritto di uso civico si distinguono:

gli usi essenziali, in quanto il loro esercizio è necessario per soddisfare i primari bisogni esistenziali della vita;

gli usi utili, esercitati in generale per servirsi del fondo in modo da ricavarne vantaggi economici, eccedenti quelli necessari al sostentamento personale e familiare.

Conseguentemente, a seconda della classe di appartenenza, il canone di compenso per la liquidazione degli usi civici è stabilito in modo differente, come descritto negli articoli 5 e 6, non solo in termini estensivi ma anche di valore.

Le terre civiche, intese come proprietà collettiva di una comunità, dovevano quindi essere censite e suddivise in due categorie:

le terre adatte all'agricoltura, suscettibili di ripartizione in quote in regime di enfiteusi da destinare a coltivatori diretti aventi diritto i quali, in un secondo momento, potevano diventarne proprietari come singoli assegnatari;

i boschi ed i pascoli permanenti, sarebbero rimasti invece indivisi perché destinati a restare di proprietà collettiva e assoggettati al regime di inalienabilità.

L'attribuzione ad una categoria o all'altra, avveniva attraverso un provvedimento amministrativo di competenza, dapprima, del commissario per la liquidazione degli usi civici, individuato dallo Stato su base Regionale tra i magistrati in servizio presso le Corti d'Appello. I Commissari per la liquidazione degli usi civici erano organismi amministrativi e giurisdizionali a cui erano affidati i compiti di effettuare gli accertamenti, le istruttorie demaniali per verificare l'esistenza di diritti collettivi e la consistenza dei beni sui quali questi diritti ricadevano per le popolazioni che ne facevano richiesta. Tale funzione è poi passata alla Regioni a statuto ordinario nel 1977.

Gli accertamenti sono affidati a periti tecnici che devono eseguire le operazioni di misurazione e descrizione della natura dei beni, descrivendoli sulla base di rilievi e delle relazioni tecniche necessarie per l'emanazione degli atti amministrativi, gli avvisi, i bandi ed infine la sentenza declaratoria. Vengono così dichiarati i caratteri di imprescrittibilità e reintegrazione dei diritti collettivi, qualora i tecnici avessero accertato casi di usurpazioni dei terreni collettivi, nel qual caso, dovevano essere restituiti alla comunità in qualsiasi tempo

Fino all'inserimento in una delle due categorie, anche i beni agricoli appartengono alla collettività e, come tale, restano ad essa collegati, il divieto di alienazione e di mutamento di destinazione, nonché l'imprescrittibilità. I boschi e i pascoli pertanto, già dal 1927 appartengono alla collettività ed il Comune (o altro Ente esponenziale della collettività) potrà alienarli soltanto con autorizzazione della Regione, mentre i terreni suscettibili di coltura agraria, se passibili di bonifica e miglioramento integrale a carico dello Stato o consorzi di bonifica, una volta dichiarati tali, potevano essere assegnati in enfiteusi e, solo dopo l'affrancazione, potevano essere alienati dall'assegnatario.

L'esercizio dei diritti collettivi sui terreni boschivi e pascolivi così conservati, doveva però essere codificato da appositi regolamenti comunali e sottoposto al piano economico previsto dalla legislazione forestale, che nel frattempo era stata promulgata per la gestione dei boschi.

L'accertamento dei diritti collettivi, per nulla semplice, è tutt'ora in corso nelle diverse regioni italiane. La richiesta dell'intervento del Commissario può essere fatta sia dalla comunità sia dal Comune, in quanto amministratore dei beni, ma l'uso indisturbato e pratica continua di utilizzo non stimolano gli uni o gli altri a richiedere l'accertamento, anche perché le spese per l'accertamento dovevano essere anticipate dai richiedenti.

Non sono neanche trascurabili le tortuosità procedurali delle istruttorie demaniali, necessarie per verificare l'esistenza e la consistenza di questi diritti, si determinano perciò tempi lunghissimi per il riconoscimento dei diritti delle comunità locali sui beni collettivi, a dimostrazione che pur essendo trascorsi più di 90 anni dalla promulgazione della legge del '27, la procedura non si è ancora conclusa e regna sovrana l'incertezza amministrativa che ha determinato l'impoverimento della consistenza dei patrimoni, talvolta frequentemente alienati o lottizzati illegalmente per mano proprio di quelle amministrazioni pubbliche – a dir poco disinvolute -, cui era stata affidata la tutela.

La legge 1766 costituisce però un punto di riferimento per regolare la materia. Il modello di gestione ed amministrazione indicato dal legislatore nel 1927 pur essendo stato oggetto di modifiche, già all'indomani della nascita della Repubblica, subisce una progressiva scomposizione.

L'affermazione dei principi costituzionali del pluralismo sociale e dell'autonomia amministrativa, ha oggettivamente aperto la strada al riconoscimento di regimi differenziati dei patrimoni collettivi. L'omologazione di tutte le forme di possesso collettivo alla forma amministrativa pubblica, e quindi a tutti i residenti di un Comune, piuttosto che alle sole genti originarie e ai loro eredi, provocò anche dure reazioni da parte delle associazioni che da secoli vantavano una ininterrotta autonomia amministrativa. Furono quindi riconosciute le "Comunioni familiari" montane come terre civiche inalienabili, indivisibili e sottoposte al vincolo di destinazione agro-silvo-pastorale, ma con piena autonomia statutaria.

Questo evento ha significato il superamento della filosofia omologatrice tipica delle leggi del regno e del ventennio. La Costituzione repubblicana, interpretando gli articoli 2, 9, 42 secondo comma e 43, valorizza le forme di gestione e godimento tradizionali ed autonome e tipiche delle regioni e, in esse delle province o dei comuni, delle frazioni o delle associazioni.

In particolare è proprio con la Legge di principi del 2017 che avviene il pieno riconoscimento della proprietà collettiva, comunque denominata, "come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie:

- a) soggetto alla Costituzione;
- b) dotato di capacità di auto normazione, sia per l'amministrazione soggettiva e oggettiva, sia per l'amministrazione vincolata e discrezionale;

c) dotato di capacità di gestione del patrimonio naturale, economico e culturale, che fa capo alla base territoriale della proprietà collettiva, considerato come comproprietà inter-generazionale;

d) caratterizzato dall'esistenza di una collettività i cui membri hanno in proprietà terreni, ed insieme esercitano più o meno estesi diritti di godimento, individualmente o collettivamente, su terreni che il comune amministra o la comunità da esso distinta, ha in proprietà pubblica o collettiva.

Il secondo comma dell'articolo 1, stabilisce che "Gli enti esponenziali delle collettività titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva hanno personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria."

Il primo decentramento delle funzioni amministrative e legislative alle regioni in merito alle proprietà collettive, si era determinato con l'istituzione delle Regioni a statuto speciale, dove le proprietà collettive e usi civici sono trattati come materia autonoma, in seconda battuta, con l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, in materia di usi civici saranno competenti gli assessorati dell'agricoltura, mentre la vigilanza degli usi civici viene attribuita ai Comuni riaffermando il principio pubblicistico che informa le varie forme di proprietà collettiva, il carattere di beni indivisibili, inalienabili e a destinazione vincolata .

Da tale impianto deriva l'attuale tutela legale che caratterizza le terre collettive nell'ambito della tutela e valorizzazione paesaggistica. Fu a partire dalla legge Galasso, la n. 431/1985 che i beni collettivi o sottoposti ad uso civico vennero sottoposti al vincolo paesistico. Sulla stessa lunghezza d'onda si orienta anche la legge quadro sulle aree protette n. 394/1991, che riconosce l'interesse dell'intera comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorre a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di una "integrazione tra uomo e ambiente naturale".

Con il nuovo Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio nelle aree di interesse paesaggistico da tutelare per legge sono incluse anche le «aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici».

La sintesi viene quindi codificata nell'articolo 2 della legge 168 del 2017, dove con il primo comma si afferma che: "La Repubblica tutela e valorizza i beni di collettivo godimento, in quanto:

- a) elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali;
- b) strumenti primari per assicurare la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale;
- c) componenti stabili del sistema ambientale;
- d) basi territoriali di istituzioni storiche di salvaguardia del patrimonio culturale e naturale;

e) strutture eco-paesistiche del paesaggio agro-silvo-pastorale nazionale;

f) fonte di risorse rinnovabili da valorizzare ed utilizzare a beneficio delle collettività locali degli aventi diritto.”

Tale catalogazione è però spesso la conseguenza dell’abbandono delle aree prative o coltivate, i paesaggi della rinuncia all’uso, sono riconquistati dai boschi contribuendo al mantenimento del paesaggio tradizionale e di ambiti di estremo valore naturalistico.

Questa attribuzione di valore ambientale e paesaggistico, ha reso la proprietà collettiva, sempre più affine ai parchi naturali, alle zone di tutela ecologica e alla conservazione delle risorse, a cui, del resto si sono sempre richiamati gli usi e le consuetudini di sostenibilità di cui abbiamo tracciato un profilo.

Il diritto sulle terre di collettivo godimento recita però che, il terzo comma dell’articolo 2: “si caratterizza quando si verificano le seguenti situazioni:

a) avere normalmente, e non eccezionalmente, ad oggetto utilità del fondo consistenti in uno sfruttamento di esso;

b) essere riservato ai componenti della comunità, salvo diversa decisione dell'ente collettivo.

L’istituzione di un parco può certamente offrire la possibilità di recupero delle pratiche tradizionali di sfruttamento delle risorse abbandonate, anche con l’avvio di attività di tipo turistico ed agrituristico, ma queste opportunità possono essere effettivamente favorevoli per una comunità solo se le sia data la possibilità di gestione autonoma del bene.

Infatti è con il secondo comma dell’articolo 2 che “La Repubblica riconosce e tutela i diritti dei cittadini di uso e di gestione dei beni di collettivo godimento preesistenti allo Stato italiano. Le comunioni familiari vigenti nei territori montani continuano a godere e ad amministrare i loro beni in conformità dei rispettivi statuti e consuetudini, riconosciuti dal diritto anteriore”.

I principi di governance sulle quali si basano le politiche di sviluppo dell’Unione Europea, offrono un nuovo impulso e più opportunità alle proprietà collettive, anche per poter incidere sulle tematiche delle politiche territoriali degli enti pubblici, partecipando alla formazione dei Piani di sviluppo rurale alla pari degli altri enti pubblici e privati in cui lo Stato, non è più unico artefice dell’economia e dello sviluppo del Paese, ma è affiancato da una serie di attori non istituzionali, tra i quali si possono far rientrare le associazioni collettive.

In buona sostanza nei concetti di auto-governo e di organizzazione auto-regolata, sembra ritrovarsi la concezione delle proprietà collettive e delle loro modalità gestionali, basate su meccanismi di controllo e regolamentazione dell’uso delle risorse.

La legge del 2017 definisce, con il quarto comma dell'articolo 2, anche la titolarità degli aventi diritto alla gestione: "I beni di proprietà collettiva e i beni gravati da diritti di uso civico sono amministrati dagli enti esponenziali delle collettività titolari. In mancanza di tali enti i predetti beni sono gestiti dai comuni con amministrazione separata. Resta nella facoltà delle popolazioni interessate costituire i comitati per l'amministrazione separata dei beni di uso civico frazionali, ai sensi della legge 17 aprile 1957, n. 278." Quest'ultima normativa stabilisce che: "all'amministrazione separata dei beni di proprietà collettiva, della generalità dei cittadini abitanti nel territorio frazionale, provvede un Comitato di cinque membri eletti nel proprio seno, dalla generalità dei cittadini residenti nella frazione, ed iscritti nelle liste elettorali. Il Comitato dura in carica quattro anni."

Queste capacità di autogoverno, sono l'aspetto fondamentale per la sopravvivenza della proprietà collettiva, alla quale deve affiancarsi una progettualità endogena in grado di reinventare i beni collettivi in modo di dotarli nuovamente di una funzionalità per un concreto sviluppo dei territori.

Le procedure previste dalla banca delle terre abbandonate sono quindi uno degli strumenti che può consentire di raggiungere questo importante obiettivo.

Paragrafo 1.2. Competenze giurisdizionali ed amministrative

A partire dagli anni 70 con l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, inizia il processo di trasferimento delle competenze dallo Stato alle Regioni delle funzioni amministrative per la materia sugli usi civici, con il Decreto Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n.11. All'art.1 è dato un primo elenco delle funzioni trasferite:

- a) promozione delle azioni e delle operazioni commissariali di verifica e sistemazione dei beni di uso civico;
- b) piani di sistemazione e trasformazione fondiaria da eseguire prima delle assegnazioni delle quote;
- c) ripartizione delle terre coltivabili;
- d) assegnazione delle unità fondiarie;
- e) approvazione di statuti e regolamenti delle associazioni agrarie;
- f) controllo sulla gestione dei terreni boschivi e pascolivi di appartenenza di Comuni, frazioni ed associazioni;
- g) tutela e vigilanza sugli enti e Università agrarie che amministrano beni di uso civico.

Successivamente con il D.P.R. n.616 del 1977, all'art.66, comma 5 si stabilisce che sono delegate alle Regioni tutte le funzioni amministrative relative

1. alla liquidazione degli usi civici;
2. allo scioglimento delle promiscuità;
3. alla verifica delle occupazioni e alla destinazione delle terre di uso civico e delle terre provenienti da affrancazioni, ivi comprese le nomine di periti ed istruttori per il compimento delle operazioni relative e la determinazione delle loro competenze.

Con il comma 6, utilizzando la tecnica di un richiamo delle competenze amministrative contenute nella legislazione vigente: " Sono altresì trasferite le competenze attribuite al Ministero, ad altri organi periferici diversi dallo Stato, e al Commissario per la liquidazione degli usi civici dalla legge 16 giugno 1927, n.1766, dal Regolamento approvato con R.D. 26 febbraio 1928, n.332, dalla legge 10 luglio 1930, n.1078, dal Regolamento approvato con R.D. 15 novembre 1925, n.2180, dalla legge 16 marzo 1931, n.377."

L'espedito tecnico ha però lasciato un ampio margine per l'interpretazione sul riparto delle competenze tra lo Stato, rappresentato dai Commissari, quale organo giurisdizionale e anche giudiziario, e le Regioni, comportando così numerose pronunce delle magistrature superiori, fino alla Corte Costituzionale.

Il Consiglio di Stato fu chiamato spesso a dirimere questioni di attribuzione delle funzioni amministrative alle regioni e con il parere n. 1277/79 dell'11 febbraio 1981, elenca le competenze in capo alle Regioni, e quelle spettanti ai Commissariati:

- a) allo Stato nelle sue diverse articolazioni: si chiarisce oltremodo che le funzioni giurisdizionali sono proprie dei Commissariati agli usi civici, compresi i procedimenti di reintegrazione a seguito di spoglio violento o clandestino, pertanto le spese per il loro funzionamento sono a carico dello Stato.
- b) rientrano nella competenza regionale, in quanto di natura amministrativa, i provvedimenti possessori in materia di usi civici, di cui all'art.30 della legge 16 giugno 1927, n.1766; i provvedimenti di esecuzione delle decisioni dei Commissari, mentre hanno natura giurisdizionale le controversie che sorgono nel corso dell'esecuzione.

Ma la scarsa collaborazione tra le Regioni ed i Commissari, per l'esecuzione delle decisioni del Commissario, si rivela da subito un punto critico della riforma, con conseguenti effetti negativi sulla certezza del diritto.

Il Consiglio di Stato stabilisce inoltre che non è più necessario il parere del Commissario, previsto dall'art. 39 secondo comma del R.D. 26 febbraio 1928, n.332, per l'alienazione di terre comuni o

demaniali provenienti dall'affrancazione di usi civici, essendo l'intera materia deferita alla competenza regionale.

L'autorevolissimo parere del Consiglio di Stato rappresenta un sostanzioso contributo chiarificatore sulla materia, ma in assenza di robusti ed organici interventi legislativi, le interpretazioni o le attribuzioni di competenza vengono risolte da isolati interventi del legislatore, altrimenti da circolari, altre volte da sentenze.

Sull'approvazione delle legittimazioni, istituto particolarmente delicato e importante, si registra un primo passaggio di competenze con la legge 12 gennaio 1991, n. 13, che all'art.2 stabilisce che gli atti amministrativi diversi da quelli elencati nell'art. 1, sono emanati con decreto ministeriale dell'agricoltura, se al Ministero spettava di formulare la proposta in base alla normativa previgente.

In conseguenza al referendum dei primi anni novanta sulla competenza statale in materia di politiche agricole, con la legge 4 dicembre 1993, n. 491, sul riordino delle competenze regionali e statali in materia agricola e forestale e istituzione del nuovo Ministero, si interviene per disciplinare i Commissariati agli usi civici. Con l'art.5 è stabilito che le competenze in materia di commissariati agli usi civici, sono trasferite al Ministero di Grazia e Giustizia, "in attesa del riordino generale della materia degli usi civici.". In attesa del riordino, una circolare interpretativa del Ministero di Grazia e Giustizia, la n.13 dell'8 maggio 1997 "trasferisce" alle Regioni l'istruttoria e l'ordinanza di legittimazione, trattiene a sé l'approvazione della medesima.

Nella gerarchia delle fonti normative la circolare non è certamente un atto che possa disporre un trasferimento di competenze di tale portata, ragione per cui, occorre attendere l'intervento della Corte Costituzionale che con sentenza n.39 del 5 febbraio 2007, conclude l'annosa questione sulle competenze dello Stato o della Regione in materia di legittimazioni. Sulla competenza regionale in materia di legittimazioni di occupazione abusiva di terre di demanio civico, la Corte stabilisce che la competenza non spetta allo Stato, e per esso al Commissario per il riordino degli usi civici, ma alla Regione.

La figura dei Commissari per la Liquidazione degli Usi Civici, benché affievolita dal decentramento amministrativo, rimane comunque centrale perché nonostante tutto non sono facilmente e chiaramente distinguibili le funzioni giudiziarie del Commissario da quelle amministrative. Questa sovrapposizione ha provocato diverse pronunce della Corte Costituzionale, per il fatto che nello stesso organo e sulla stessa persona si trovano assegnate ed esercitate funzioni amministrative, che il medesimo Commissario è chiamato a giudicare. La questione dell'indipendenza ed imparzialità del Commissario, dopo diverse pronunce non sempre coincidenti, viene risolta solo nell'ambito della dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 27, secondo comma, della legge 16 giugno 1927, n. 1766, nella parte in cui non viene rimessa alla competenza del Consiglio Superiore della Magistratura, a norma dell'art. 105 della Costituzione, l'assegnazione a magistrati ordinari

dell'ufficio di Commissario agli usi civici. In pratica, la Corte dichiara contraria a Costituzione la nomina del Commissario con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'agricoltura e foreste, con il consenso del Ministro di Grazia e Giustizia.

Nuove ed ulteriori, saranno ancora le pronunce della Corte sugli aspetti relativi alle funzioni giudiziarie del Commissario, di cui all'articolo 29 comma 1 della legge 19 giugno 1927, n. 1766: la promovibilità d'ufficio dei giudizi avanti agli stessi Commissari. Nell'argomentare l'inammissibilità della domanda di illegittimità dell'articolo 29, la Corte innova le funzioni di tutela giurisdizionale svolte dal Commissario, in ragione dell'accostamento della materia "usi civici" alla tutela dell'ambiente e del paesaggio che il legislatore aveva già stabilito con la legge 8 agosto 1985, n. 431, la quale "ha assoggettato a vincolo paesaggistico le zone gravate da usi civici, e con esso, indirettamente, anche all'interesse delle popolazioni titolari dei diritti civici, non sempre coincidente con gli interessi particolari portati dall'amministrazione regionale."

La situazione ordinamentale derivata dalla legge del 1927 viola il principio della tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, perché non abilita alcun organo dello Stato ad agire davanti ai commissari agli usi civici per la salvaguardia dell'interesse della comunità nazionale alla conservazione dell'ambiente naturale nelle terre civiche soggette a vincolo paesaggistico. Sebbene rimanga incerta la legittimità dal punto di vista dell'art. 24, secondo comma della Costituzione, in aderenza alle esigenze di tutela ambientale poste dagli artt. 9 e 32 della carta, il potere di iniziativa processuale è preferibile resti attribuito agli stessi commissari secondo un criterio di "legittimità costituzionale provvisoria", con "la confluenza nel Commissario anche delle funzioni di impulso processuale in attesa di una nuova disciplina legislativa improntata a una rigorosa tutela della terzietà del giudice", preannunciata dall'art. 5 della legge 4 dicembre 1993, n. 491, ma a tutt'oggi non ancora avvenuta.

Nel concreto le materie sulle quali il Commissario esercita la competenza giurisdizionale sono individuate nel comma 2, dell'articolo 29, della legge 1766 del 1927:

- a) "decideranno tutte le controversie circa la esistenza, la natura e la estensione" dei diritti civici, "comprese quelle nelle quali sia contestata la qualità demaniale del suolo o l'appartenenza a titolo particolare dei beni delle associazioni, nonché tutte le questioni a cui dia luogo lo svolgimento delle operazioni loro affidate.";
- b) "In ogni fase del procedimento potrà essere promosso un esperimento di conciliazione, sia per iniziativa del Commissario, sia per richiesta delle parti, le quali, per questo oggetto, potranno farsi rappresentare da persona di loro fiducia munita di speciale mandato."

I problemi di differenziazione nell'attribuzione delle competenze giurisdizionali ai commissari e amministrative alle regioni, ai quali abbiamo accennato in precedenza, si ripresentano quando si deve dare attuazione al primo comma dell'articolo 29:

- I commissari procederanno, su istanza degli interessati od anche di ufficio, all'accertamento, alla valutazione, ed alla liquidazione dei diritti, allo scioglimento delle promiscuità ed alla rivendica e ripartizione delle terre.

La medesima procedura amministrativa di accertamento della esistenza di diritti civici, o di proprietà collettive è una procedura che può benissimo essere avviata anche dalla Regione, con la partecipazione in contraddittorio dei soggetti interessati al procedimento. Se si verificano conclusioni opposte nei due procedimenti, non si ha certamente alcuna certezza del diritto da accertare.

Oltre all' accertamento, alla giurisdizione commissariale compete:

- ai sensi dell'art. 30 della legge 1766 del 1927 la tutela possessoria.

Nel 1981 però il Consiglio di Stato, con il parere dell'11 febbraio, n. 1277/79 ha argomentato che: i provvedimenti possessori in materia di usi civici "hanno natura amministrativa, salve le ipotesi di reintegrazione a seguito di spoglio violento o clandestino," che sono riservate al Commissario per gli usi civici; "pertanto i detti provvedimenti possessori, diversi dalla reintegrazione, rientrano nella competenza regionale."

Anche qui nella prassi concreta sembra esserci una duplice competenza: della Regione in via amministrativa, e del Commissario in via giudiziale.

Il Commissario ha inoltre competenza:

- in materia di tutela cautelare, ai sensi dell'art. 74 del R.D. n. 332 del 1928, che prevede che "nei casi di urgenza i provvedimenti conservativi potranno essere disposti dal Commissario anche senza citazione di parte". Essa assume la forma del sequestro giudiziario.

La forma degli atti del processo commissariale è libera, in ragione della originaria commistione tra le funzioni amministrative e quelle giudiziarie. Infatti l'articolo 31 della legge 1766 del 1927 prevede che: "I commissari nei loro procedimenti sono dispensati dalla osservanza delle forme della procedura ordinaria; però, prima di provvedere dovranno sentire gli interessati e raccogliere sommariamente le osservazioni e le istanze.". Quindi vi è un obbligo di rispetto del principio del contraddittorio che si svolge secondo le forme processuali del rito civile, salvo le deroghe previste dalla disciplina speciale.

La legittimazione ad agire in giudizio su istanza di parte spetta agli enti gestori di usi civici, nelle forme previste dai rispettivi statuti e regolamenti, che conferiscono il potere di deliberare l'azione

legale al consiglio d'amministrazione dell'ente gestore. Anche il singolo cittadino, titolare di diritto d'uso civico, è legittimato ad agire. L'eventuale sentenza "farà stato" anche su tutta la collettività titolare, in quanto rappresentante di una posizione che è di pertinenza di tutti gli aventi diritto.

Per la definizione delle controversie in materia di usi civici sono legittimate anche le Regioni in luogo del Ministero dell'Agricoltura, in ragione della Riforma del MIPAF del 1993.

Una ulteriore competenza giurisdizionale del Commissario la troviamo nell'art. 75 del RD n. 332 del 1928, il regolamento per la esecuzione della legge n.1766 del 1927:

- sul conflitto di interessi tra il Comune e la frazione, e sul conflitto d'interessi tra il Comune ed i cittadini sulla qualità demaniale del suolo o comunque sull'esistenza di usi civici.

Alle sentenze e decisioni del Commissario è proponibile il ricorso o il reclamo alle Corti d'Appello, come prevede l'art. 32 della legge 1766 del 1927. Nella legge n.1078 del 10 luglio 1930 è prevista la disciplina di dettaglio.

Anche per le sentenze della Corte d'appello, sezione speciale usi civici, è ammesso il ricorso in Cassazione, e ai sensi dell'art.111 della Costituzione, quale rimedio residuale, anche alcune decisioni del Commissario sono direttamente impugnabili in Cassazione con apposito ricorso.

Come si è visto, sul lato delle competenze amministrative regionali le procedure interconnesse con i compiti dei Commissari si prestano ancora oggi a divenire oggetto di contese giuridiche tra i diversi organi amministrativi della Repubblica, ma sulla amministrazione diretta dei beni è ormai consolidata la competenza ed il ruolo dei Comuni e delle loro articolazioni territoriali come le frazioni.

Nella normativa statale vigente gli Enti pubblici che amministrano beni di proprietà collettiva, possono essere sia Comuni, sia frazioni di Comuni, sia associazioni agrarie variamente denominate in conformità di statuti e regolamenti loro particolari, che devono essere sottoposti a revisione al fine di un coordinamento con la legge sul riordinamento degli usi civici e della legge comunale e provinciale.

Si tratta di procedure standardizzate codificate con il regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n.1766, il Regio Decreto 26 febbraio 1928, n. 332, che sono state riprese tal quali nelle diverse leggi regionali in materia, che confermano la centralità del Comune come soggetto gestore naturale. Questa scelta origina dalla stessa impostazione generale della legge sugli usi civici, e non è altro che la presa d'atto che anche nella legislazione degli stati preunitari dell'Italia, il Comune ricopriva un ruolo cardine.

Nell'art. 26 della legge 16 giugno 1927, n. 1766 sono previste le cosiddette amministrazioni separate dei beni demaniali attraverso la costituzione di un Comitato di amministrazione composto da tre o

cinque membri scelti tra i frazionisti; l'applicabilità delle disposizioni della legge comunale e provinciale all'amministrazione separata dei beni delle frazioni; la soggezione dell'amministrazione separata alla sorveglianza del Sindaco del Comune, il quale potrà sempre esaminare e rivederne i conti.

L'aggancio alla legislazione degli enti locali attiene anche alla disciplina del procedimento elettorale del comitato, il cui corpo elettorale è individuato nella generalità dei cittadini residenti nella frazione, ed iscritti nelle liste elettorali. Il Comitato è composto di cinque membri, e dura in carica quattro anni.

Sebbene le Amministrazioni separate dei beni demaniali soggetti ad uso civico, siano promosse dal Comune, queste non sono esse considerate una articolazione degli enti locali, così come definiti nel T.U.E.L. D.L.vo 18 agosto 2000, n. 267.

Con la nuova legge nazionale sulla montagna, la n. 97 del 31 gennaio 1994, il legislatore coglie l'occasione per aggiornare in modo rilevante il quadro normativo sugli usi civici, fissando vari principi cui la legislazione regionale sulle comunità montane, per il riordino della disciplina della gestione degli usi civici dovrà contenere.

Si deve valorizzare la potenzialità dei beni agro-silvo-pastorali in proprietà collettiva indivisibile ed inuscupabile, sia sotto il profilo produttivo, che sotto quello della tutela ambientale. Alle varie organizzazioni gestionali delle terre civiche, come ad esempio le comunanze, viene conferita la personalità giuridica di diritto privato. Non tutte le regioni hanno però legiferato in questo senso.

Gli enti privatistici gestori dei beni civici, hanno autonomia statutaria determinando quindi i criteri oggettivi di appartenenza degli utenti.

Alle Regioni è affidata la disciplina autorizzativa per una diversa destinazione di beni comuni ad attività diverse da quelle agro-silvo-pastorali, per assicurare la medesima consistenza dei beni destinati a questo indirizzo produttivo. Inoltre la legge regionale deve vigilare affinché sia garantita la partecipazione alla gestione comune dei rappresentanti liberamente scelti dalle famiglie originarie e stabilmente stanziate sul territorio, qualora gli Statuti non lo prevedessero. Inoltre nella normativa regionale devono essere contenute le forme di pubblicità dei patrimoni collettivi vincolati, con annotazioni nel registro dei beni immobiliari, degli elenchi e delle deliberazioni concernenti i nuclei familiari. Infine prevedere le modalità e i limiti del coordinamento tra Organizzazioni, Comuni e Comunità montane, garantendo all'amministrazione regionale, il potere di intervento sostitutivo nella gestione dei beni in caso di inerzia o impossibilità di funzionamento delle organizzazioni gestionali autonome.

Pertanto con la legge sulla montagna, l'area di intervento delle Regioni, in carenza di una riforma organica e specifica dello Stato in materia di usi civici, è comunque molto ampia.

La legge n. 168/2017 infine ribadisce che in caso di mancata costituzione degli enti esponenziali delle collettività i beni, solo se di proprietà collettiva o gravati da diritti di uso civico, devono essere gestiti dai comuni con amministrazione separata. Per quanto riguarda i beni di proprietà dei Comuni, invece, questi continuano ad essere assoggettati al regime dei beni indisponibili e ad essere gestiti secondo le norme vigenti, tutto ciò in aderenza al principio che i Comuni sono soltanto gli amministratori, e non i proprietari, dei beni demaniali civici, che appartengono invece alle collettività.

I domini collettivi, prima della legge del 2017, potevano essere raggruppati in due grandi gruppi: da un lato quelli insistenti su proprietà raggruppate nell'alveo di una personalità giuridica privata (derivante da antiche consuetudini, riconosciuta da precedenti leggi dello Stato e su cui posizione dominicale e diritti d'uso civico, possono anche convivere in capo ai medesimi soggetti) e, dall'altro, i domini non dotati di una personalità giuridica, perché frutto della concentrazione di diritti collettivi effettuata all'esito della legge 1766 del 1927, ed affidati al regime giuridico proprio del patrimonio indisponibile dei comuni (cui aggiungere i veri e propri beni di proprietà comunale).

La nuova normativa del 2017 ha perciò inteso uniformare il regime giuridico delle proprietà collettive, estendendo a tutte il regime del patrimonio indisponibile dei comuni, onde consentire a queste proprietà di essere convenientemente gestite ed avere certezza nei rapporti giuridici con i terzi, privati e pubblici. Solo in taluni casi il patrimonio collettivo viene gestito da un ente dotato di personalità giuridica; in assenza di tale ente dotato di personalità giuridica privata, il bene è amministrato dall'amministrazione comunale che, quindi, svolge solo un'azione di supplenza, considerato che non possono più istituirsi nuove amministrazioni separate.

Sinergie e interazioni tra Usi Civici e Banca delle Terre

CAPITOLO 2

L'attualità degli usi civici



Paragrafo 2.1. Un patrimonio collettivo potenziale di opportunità per lo sviluppo rurale

Paragrafo 2.2. Possibili sinergie e interazioni tra il progetto SIBaTer e le procedure di recupero dei terreni gravati da uso civico abbandonati

Capitolo 2. L'attualità degli usi civici

Se ancora nel 2017 il Parlamento italiano ritiene meritevole di attenzione il tema degli usi civici con la promulgazione della recente legge 168, la Repubblica solennemente assume la tutela e la valorizzazione dei beni di collettivo godimento, quali elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali e quali fonte di risorse rinnovabili, da valorizzare ed utilizzare a beneficio delle collettività locali degli aventi diritto.

L'approvazione della nuova legge, secondo certi analisti, corrisponde alla determinazione di alcune popolazioni interessate e al costante lavoro della Consulta Nazionale della Proprietà Collettiva, nonché al contributo di importanti esperti di diritto come il giurista Paolo Grossi, già giudice della Corte Costituzionale e al lavoro scientifico sulla riscoperta delle risorse comuni della premio Nobel 2009 Elinor Ostrom, che ha studiato i beni comuni in modo sistematico, cercando di reinventare e di reintrodurre i beni comuni nella attuale società globale.

Se è vero che gli usi civici fanno parte ormai delle reminiscenze e della memoria storica delle vecchie generazioni, alle loro tradizioni, ai loro costumi e in una parola a quella cultura orale delle popolazioni italiane residenti nelle aree agricole più interne, montane, il tema intimamente legato a questa particolare forma di proprietà collettiva, richiama costantemente alla immaginazione e alla ragione, il concetto attualissimo della sostenibilità dei sistemi produttivi nell'attuale modello economico contemporaneo, del rapporto uomo-terra, che ha consentito la necessaria riconsiderazione di questi istituti negli ultimi anni, anche grazie al rifiorire di diversi convegni di studio in materia.

La riscoperta del territorio e del legame con la sua collettività originaria, sono fenomeni identitari che si concretano con la rinascita dei comitati di gestione, con l'attivismo delle amministrazioni comunali per continuare ad esercitare il proprio diritto d'uso sul demanio civico nel quale non rientrano solo le terre agricole, ma anche i pascoli, i boschi e – soprattutto – le acque, altro bene comunitario per eccellenza.

L'interesse va quindi oltre le generazioni attuali e diventa ancora una volta, un elemento intimamente legato alle ragioni della vita, quella dei nostri figli, nipoti e delle generazioni future, perché nell'uso civico è iscritta la tendenziale perpetuità delle produzioni agro-silvo-pastorali che vanno tutelate. Non appaia dunque una esagerazione considerare l'attenzione alla terra che manifestano i giovani del movimento "Fridays for Future, come coloro che avranno sempre più una maggiore consapevolezza e corretta attenzione alle modalità qualitative e quantitative delle produzioni necessarie al benessere e alla sopravvivenza della vita.

I dati sulla presenza di giovani in agricoltura collocano l'Italia al vertice dell'Unione Europea perchè si assiste a un vero e proprio ritorno alla terra. Il loro numero aumenta di giorno in giorno, anche perchè l'industria e i servizi non riescono ad assicurare un futuro stabile ai nostri giovani. Sono giovani agricoltori ad "alto tasso hi-tech": usano il web e la tecnologia, uno su quattro è laureato, mentre otto su 10 sono abituati a viaggiare e andare all'estero, una caratteristica che li aiuta a inserirsi in nuovi mercati e inviare i propri prodotti in giro per il mondo. Un imprenditore agricolo under 35 su quattro è donna.

Mostrano una particolare predilezione per la tutela dell'ambiente e per l'attenzione al sociale: dalle attività di educazione alimentare e ambientale con le scuole ai servizi di "agri-tata e agri-asilo", dalle fattorie didattiche ai percorsi rurali di pet-therapy, fino agli orti didattici, si sceglie la terra anche per ragioni etiche legate alla tutela del paesaggio e dell'ambiente, alla riconsiderazione del rapporto tra uomini e cose, rivalutando i prodigi della scienza e della tecnica che, insegnando quanto si può fare, devono essere utilizzati per fare quanto basta.

Alcuni studiosi descrivono questo nuovo atteggiamento come una rivoluzione della tradizionale visione antropocentrica e utilitaristica, secondo la quale "la foresta non è foresta ma legname, la montagna una cava di pietra, il vento l'acqua non sono tali ma forza". Le nuove popolazioni rurali vivono dei loro pascoli secondo metodi tradizionali, utilizzando la terra senza snaturarla concorrendo alla salvaguardia dell'ecosistema.

Per una piccola parte anche gli usi civici e i domini collettivi rappresentano un ponte culturale, sociale ed economico tra tradizione e futuro, non solo in Italia o in Europa, ma su una dimensione globale.

Nonostante gli innumerevoli tentativi di liquidazione dei domini collettivi, la loro resilienza dimostra che la loro definitiva soppressione sarebbe insensata sotto il profilo sociale, giuridico e quindi politico.

Paragrafo 2.1. Un patrimonio collettivo potenziale di opportunità per lo sviluppo rurale

I terreni soggetti ad uso civico sono per la maggior parte, superfici di tipo agro-silvo-pastorale spesso collocate nelle aree interne, le quali si caratterizzano per aver conosciuto negli ultimi 30 anni una progressiva riduzione della superficie coltivabile secondo gli standard di una tecnica agronomica moderna e meccanizzata, cui ha fatto seguito l'aumento della superficie forestale che al momento su 11,4 milioni di ettari (quasi il 40% della superficie nazionale) sono foreste per 9,6 milioni e altre aree boscate per 1,8 milioni. L'incremento percentuale nel quinquennio 2015/2020 è del 2,9%, negli

ultimi trent'anni è stato del 25% e negli ultimi 80 addirittura del 75 per cento. Più del 70% delle foreste si trovano nelle aree interne.

Spesso la stragrande maggioranza di queste superfici sono assoggettate a diversi vincoli con differente grado di tutela se ricadenti o meno nella Rete Natura 2000 - di cui alle direttive 92/43/CEE Habitat e 79/409/CEE Uccelli, e al d.p.r. 8 settembre 1997, n. 357 -, oppure nelle aree naturali protette sottoposte al regime della legge sui parchi - 6 dicembre 1991, n. 394.

Su tutti i regimi vincolistici prevale quello paesaggistico per cui tutte le superfici classificabili come "bosco", a seconda poi delle differenti definizioni regionali sono assoggettate a quanto dispone l'art. 142, comma 1, lett. g), del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, il Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Meno recente, ma tutt'ora in vigore, è il vincolo derivante dalla legislazione forestale – R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267; RD 16 maggio 1926, n. 1126; d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227 – con il corredo delle più recenti norme regionali in materia.

Se non è possibile definire un'equivalenza tra le aree interne e le aree rurali, sicuramente in entrambe è presente una struttura economica primaria ed una orografia collinare e montuosa dove si sviluppano colture agrarie, pascoli e boschi.

Allo stesso modo non è possibile stabilire una equivalenza di significati per le aree rurali e le aree interne, in quanto le prime, non necessariamente presentano fenomeni di spopolamento e destrutturazioni dei servizi civici e civili essenziali.

Un'analisi ancora più profonda rileva però che esiste, se non una equivalenza, un'associazione quasi univoca tra aree interne e aree soggette ad usi civici, perché in queste aree interne gli usi civici si sono conservati in misura maggiore che altrove.

Le popolazioni delle zone montane, in funzione della vocazione naturale del territorio hanno mantenuto i terreni nella destinazione silvo-pastorale e nel godimento collettivo piuttosto che affrancarle dagli usi civici di legnatico e di pascolo e quindi privatizzarle per metterle a coltura.

Di converso in queste aree interne, con l'andare del tempo e quale conseguenza dello spopolamento sulle terre civiche classificate alla cat. a) cui appartengono i boschi e i pascoli permanenti, l'utilizzazione si è, via via, ridotta fino al punto di lasciare abbandonati questi terreni e, con l'abbandono si è persino persa la memoria dei perimetri e dei toponimi che identificavano le terre civiche, portando alla perdita di conoscenza e quindi anche delle fonti locali utili per la stessa classificazione delle terre gravate da usi civici, come disposto dall'art. 29, comma 1, del RD 332/1928.

Paradossalmente però lo stato di abbandono ha protetto questi beni comunitari grazie al fatto che la legge del 1927 non è stata completamente se non per nulla attuata, anche in ragione della

evoluzione socio economica che ha attraversato il Paese nel secondo dopoguerra del '900, con l'industrializzazione, l'urbanizzazione di grandi masse contadine che decretò la fine del sistema agricolo, sul quale era fondata l'economia italiana.

Abbiamo già diffusamente illustrato i procedimenti legati all'auspicata liquidazione degli usi civici, infatti prima della assegnazione alla categoria, le terre gravate dagli usi sono assolutamente indisponibili e non possono cambiare la loro destinazione. Quelle assegnate alla categoria b), quindi adeguatamente sfruttabili per la coltura agraria, restano ancora indisponibili fino all'affrancazione del canone gravante sulla quota assegnata al quotista, cioè fin quando diventano private a tutti gli effetti.

Mentre invece le terre appartenenti alla cat. a) quali i boschi e i pascoli permanenti, restavano e sono rimati definitivamente ancorati agli usi civici, non possono essere alienati, né destinati ad altri usi, se non previa autorizzazione, oggi regionale.

Quindi il vincolo paesaggistico non interviene per regolare, limitare o finanche vietare l'utilizzazione economica delle aree boschive, piuttosto prende atto che l'uso del bosco non è più un fatto avente rilevanza economica per le popolazioni locali, ma la presenza del bosco va tutelata per le utilità che reca, non già per la piccola comunità locale, ma per l'intera comunità nazionale.

Queste utilità hanno comunque una valenza economica insopprimibile, perché l'uso del bene ha una base giuridica in quanto diritto reale.

La consistenza economica degli usi viene confermata negli orientamenti della Corte dei conti, che impone agli amministratori comunali di consentire l'esercizio degli usi ai cittadini rispettando i contenuti e l'intensità economica degli usi stessi, così come attestati dai titoli costitutivi, e non oltre questi, e li richiama ad una corretta amministrazione economica delle terre civiche, vietando di distrarre il provento derivante dall'alienazione delle terre civiche, dalla sua destinazione vincolata dalla legge 1766/1927.

Anche la legislazione recente tiene conto del valore economico delle terre gravate da usi civici, per proporre una qualche soluzione che eviti l'abbandono delle terre e lo spopolamento dei centri gravitanti.

Ad esempio con la Strategia nazionale per le aree interne, si pone l'accento sulla grande estensione delle stesse "aree interne" le quali possono recuperare qualche punto demografico se aumenta il grado di utilizzo del "capitale territoriale", rappresentato per l'appunto dai boschi e dai pascoli assoggettati agli usi civici.

I progetti di sviluppo locale, cui sono dedicati i finanziamenti europei (FESR, FSE, FEASR) sono tutti orientati alla tutela del territorio e delle comunità locali, alla valorizzazione delle risorse naturali, culturali e del turismo sostenibile, allo sviluppo di sistemi agro-alimentari sostenibili, allo sviluppo

delle filiere locali di energia rinnovabile, alla conservazione ed evoluzione del saper fare e dell'artigianato: tutti settori coerenti con la storia delle terre civiche, le quali possono assumere un ruolo strategico e, in diversi casi già lo stanno svolgendo, in particolare laddove i gestori delle terre civiche hanno potuto accedere alle misure di finanziamento previste nei PSR.

Le terre civiche e le comunità titolari dei diritti d'uso, con particolare riferimento agli enti locali, possono giocare un ruolo di primo piano nella costituzione delle "banche della terra": un censimento delle terre abbandonate ed improduttive finalizzato a dare nuovo valore economico a queste terre di proprietà dei Comuni, attraverso il loro recupero produttivo verrà stimolata una richiesta di terra intelligente ed innovativa, mediante l'affidamento a giovani imprenditori agricoli, che privilegi le produzioni locali biologiche, artigianali e del turismo sostenibile e ambientale, tutte attività legate alle specificità territoriali locali.

Paragrafo 2.2. Possibili sinergie e interazioni tra il progetto SIBaTer e le procedure di recupero dei terreni gravati da uso civico abbandonati

L'anno 2017 segna dunque una svolta nell'attenzione del legislatore al tema delle terre abbandonate pubbliche e di proprietà collettiva: con due provvedimenti legislativi, la Legge n.123/2017 e la Legge n. 168/2017, si fissano nuovi principi e criteri volti alla mobilitazione di un patrimonio utile all'economia della nazione.

Con la legge 123 si affronta il tema delle procedure di valorizzazione del proprio patrimonio immobiliare e di terre, che risultino in stato di abbandono da lungo tempo, affidando in concessione tali beni -previo censimento e regolarizzazione degli stessi- sulla base di progetti di valorizzazione presentati da soggetti privati in età compresa tra i 18 e i 40 anni. Il principale risultato atteso della Misura Banca delle Terre, infatti, è la creazione di occupazione giovanile, attraverso la valorizzazione del patrimonio pubblico immobiliare e di terre.

Con la legge 168 vengono definiti beni collettivi, le terre, con le relative costruzioni di pertinenza, di originaria proprietà collettiva nonché le terre sulle quali si esercitano usi civici. La nuova legge stabilisce che i beni collettivi non possono essere alienati, cioè venduti, divisi o usucapibili e non possono passare alla proprietà del possessore anche a distanza di anni, hanno una incessante vocazione agro-silvo-pastorale e si stabilisce inoltre con chiarezza che «l'ordinamento giuridico garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio».

Il legame che salda i due provvedimenti e rende possibile la sinergia e l'interazione tra la Banca delle Terre e gli usi civici è dunque l'attenzione particolare che è riservata ai giovani: laddove la legge 123

al comma 3 dell'articolo 3 dispone che i terreni abbandonati possono essere dati in concessione, per un periodo non superiore a nove anni rinnovabile una sola volta, ai soggetti che, al momento della presentazione della domanda, risultino avere un'età compresa tra i 18 e i 40 anni, previa presentazione di un progetto volto alla valorizzazione e all'utilizzo del bene, la legge 168, al comma 8 dell'articolo 3, corrisponde alla prima prevedendo la possibilità di assegnare le terre collettive riservando priorità ai giovani agricoltori.

Certamente, per quanto fondamentale e importante sia il riferimento legislativo, non sfugge ad alcuno, che i due strumenti sono intimamente collegati, rappresentando un ulteriore punto di forza nell'azione degli Enti locali per il recupero del patrimonio agricolo abbandonato.

Per molti comuni del Mezzogiorno la consistenza patrimoniale è spesso rappresentata solo dalle terre civiche, le quali per effetto dei processi di sviluppo economico legati alla industrializzazione del meridione d'Italia, hanno subito gli effetti dell'abbandono e della fuga dalle campagne, specie le meno fertili ed infrastrutturate.

Il progetto SIBaTer è pertanto lo strumento in grado di supportare gli Enti locali che intendono rivitalizzare l'economia locale proprio ripartendo dal patrimonio comunitario delle rispettive collettività.

Progetto SIBaTer
ANCI/IFEL

Piazza San Lorenzo in Lucina 26

00186 ROMA (RM)

bancadellaterra@anci.it

www.sibater.it