

## **I procedimenti di sdemanializzazione delle terre comuni nella legislazione regionale**

SOMMARIO: 1. *L'incidenza dei procedimenti di adozione degli strumenti urbanistici sul regime di proprietà.* - 2. *Pianificazione urbanistica e territori gravati da uso civico.*- 3. *La legislazione regionale.*- 4. *Le terre comuni nella pianificazione urbanistica.*- 5. *La diversa destinazione imposta ai demani civici dalla pianificazione urbanistica.*- 6. *Il mutamento di destinazione nella legislazione regionale.*- 7. *Una prospettiva evolutiva: il sistema della permuta previsto dalla normativa regionale Abruzzese (L.R. n.25/88) e Pugliese (L.R. n. 7/98) e Sarda (L.R.n.18/96).*- 8. *Il rilascio di nuove concessioni edilizie.*- 9. *La destinazione delle terre comuni "compatibile".*

*1. L'incidenza dei procedimenti di adozione degli strumenti urbanistici sul regime di proprietà.*

Il diritto di proprietà ha un ruolo determinante nelle società di tutti i tempi ed è quello su cui maggiormente incidono le convinzioni politiche; è, pertanto, terreno di scontro politico, ideologico e giuridico. Ed è proprio questa "scontro" che conferma come le categorie giuridiche sono categorie storiche. Questa constatazione, incontestabile come dato sociologico, costituisce una premessa metodologica riferibile a tutto il contesto della scienza giuridica. Con innegabili fecondi riflessi di carattere dogmatico. Assunto il criterio storico quale metodo d'indagine, può ritenersi "storicamente" che nel nostro ordinamento positivo coesistano due distinte nozioni di proprietà. La prima è espressa dal cod. civ. (art. 810): "sono beni le cose che possono formare oggetto di diritti". La nozione connota l'istituto con esclusivo riferimento alla relazione tra un soggetto agente e l'oggetto della attività; la definizione dell'istituto in base alla "relazione" individua l'aspetto strutturale dell'istituto e, pertanto, ben si traduce in schema giuridico. Tuttavia rappresenta inequivocabilmente una "forzatura"; infatti, già nel 1942 nel nostro ordinamento non è più presente nozione unitaria di proprietà; a tal punto che, nel più recente tessuto normativo, questa concezione di proprietà (che si prospetta come assoluta e compatta somma di facoltà) risulta una vera e propria "invenzione" del codice, assolutamente inattuale e, per altro "insidiosa", perché distoglie la definizione giuridica dalla concreta manifestazione del diritto. La necessità di conciliare una nozione che non ha riscontro nel dato sociologico (e ancor più in quello normativo

sistematico), infatti, ha indotto gli studiosi a ritenere l'esercizio pieno di facoltà sulla cosa che può formare oggetto di diritti in qualche misura come "compressa", introducendo uno schema logico che necessariamente non poteva esprimere altro "limitazioni" all'esercizio del diritto di proprietà, definite in dottrina, per l'appunto, "limitazioni legali"<sup>1</sup>. Ma evidentemente il Diritto non può vivere di un adattamento della realtà sociologica ad uno schema giuridico che in fine risulta avulso dalla concreta manifestazione del diritto stesso<sup>2</sup>.

La teoria delle limitazioni legali, infatti:

a) assume come presupposto e corollario, una esasperazione della dialettica diritto pubblico - diritto privato, assolutamente ingiustificata per una dottrina che esige una ri/costruzione dogmatica scientifica dell'istituto ma che soprattutto concettualizza il diritto come categoria storica;

b) ispirata ad una prospettiva "assolutista", persegue una sostanziale elusione del dato normativo positivo nella considerazione della incidenza dei vincoli sul diritto, introducendo la dialettica: disciplina a regime - norma speciale, come espressione costante e connotante dell'istituto;

c) esclude dalla nozione unitaria dell'istituto altre forme di proprietà che diventano antagoniste (come, ad esempio, le proprietà collettive) nella dialettica: beni che possono essere oggetto di diritto e cose che, invece, sono "di nessuno" (oggi "di tutti"); la teoria delle limitazioni legali coerentemente applicata, disperde, così, il senso unitario dell'istituto o, quanto meno, l'assolutezza del diritto (la sopravvivenza di proprietà collettive, infatti,

---

<sup>1</sup> Teoria comunque feconda, atteso che esprime un faticoso punto di arrivo alla ricerca di una unitarietà dell'istituto, come rileva la ricostruzione storica dell'esperienza francese di *ius laddove servitus altius tollendi*, legge di allineamento del Code Napoleon ed il divieto di atti emulativi, come applicato dalla giurisprudenza, avevano evidenziato una effettiva difformità di regime giuridico dell'area edificabile e più in generale della proprietà nel contesto della città in un sistema giuridico in cui anche le distanze legali si ponevano come forma di pianificazione e quindi di compressione esterna.

<sup>2</sup> Il conflitto interpretativo in ordine all'accettazione della teoria delle limitazioni legali ed in particolare alla considerazione della disciplina pubblicistica come compressione esterna del diritto è antico; le prime tracce si riscontrano nella diversa elaborazione della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato in Francia in materia di vincoli ed espropriazione di cui è sintomatica una prima rozza distinzione tra vincoli conformativi ed ablatori. Lo stesso conflitto si riscontra anche nella giurisprudenza italiana nell'ambito della quale è proprio l'orientamento pubblicista ad assumere una posizione più garantista per la proprietà.

evidenzia un diverso modo di godimento della cosa e dimostra come anche le cose di tutti esistono e sono oggetto di regolamentazione giuridica come forma di proprietà).

Sicché, a prescindere dai contrasti giurisprudenziali, è proprio la storia (e non solo il diritto) a "seppellire" in modo incontrovertibile la teoria in esame<sup>3</sup>. Anche la contrapposta tesi funzionalista (che ispira l'art. 42 Cost.), che analizza il perché si è conferita questa facoltà di godimento dei beni, esprime una teoria inidonea a sintetizzare la complessità sociologica e giuridica dell'istituto. La impostazione strutturale (propria della teoria delle limitazioni legali), invero, benché non percepisse tutti i modi d'essere del diritto di proprietà (anche in relazione agli istituti stessi di diritto civile), tuttavia, esprimeva una nozione unitaria che considerava la proprietà come istituto unico; la teoria funzionalista (che si afferma storicamente a seguito della partecipazione diretta dello stato all'economia con forme di intervento che necessariamente non possono essere concepite alla stregua di limitazioni esterne) spiega l'essenza dell'Istituto ma disperde il senso della unitarietà e conduce agli "statuti proprietari", secondo una prospettiva che (così dissolutoria della nozione di proprietà) è priva al fine di rigore scientifico. È, insomma, una "reazione" alla teoria delle limitazioni legali da cui tuttavia non emerge una convincente nozione organica (Gambaro). E sotto il profilo della concreta gestione delle risorse anche il rifiuto di un regime unico risulta estraneo al dato storico e sociologico e per questo altrettanto "insidioso" quanto la preesistente teoria delle limitazioni legali.

Al fine quella che storicamente prevale nel nostro ordinamento positivo è una nozione di proprietà per così dire "mista", concepita come istituto unitario con un regime proprio (codicistico) ma disciplinata in concorrenza da norme speciali (statuti), secondo un sistema di "coesistenza" in cui prevale il primo o il secondo in base alle specifiche esperienze (Rodotà). La dottrina recente non ha rinunciato ad elaborare tesi che, assunto il dato positivo normativo nella sua complessità, conducano ad una nozione unitaria dell'istituto. In questa prospettiva il sistema italiano (come quello francese) propende per una impostazione funzionalista, propria dello statuto proprietario; per i profili sistemici si ravvisa nel sistema italiano un elemento di recupero di unitarietà con riferimento alla relazione tra gli artt. 41 e 42 della Costituzione. Infatti, se è vero che l'art.42 Cost. va letto nella sua dimensione sistematica (in relazione al riferimento "alla legge" quale fonte regolatrice del diritto e conseguenzialmente in ragione della non inclusione del diritto di

---

<sup>3</sup> Ed il regime delle terre comuni ha vinto la battaglia con la storia in quanto, benché forma di proprietà perseguitata da tutte le ideologie, ha costituito la base della evoluzione del diritto: dalla origine ai primi istituti bancari, ai più recenti istituti quali i buoni ordinari comunali.

proprietà tra i diritti fondamentali) che premia la logica della disciplina di singole forme di proprietà (e, quindi degli statuti proprietari), è altrettanto vero che la tecnica introdotta dall'art. 42 (riconoscimento della funzione sociale) introduce un principio di carattere generale suscettibile di una considerazione unitaria che supera l'originaria prospettiva frammentaria (dell'unità codicistica<sup>4</sup>) dell'istituto. Nella relazione tra artt. 41 e 42 della Cost. si afferma, infatti, una nozione di proprietà come "potere di imprimere la destinazione economica" che coglie l'aspetto per così dire dominante della equazione proprietario=imprenditore (Costantino), definizione che può attanagliarsi anche alle proprietà delle persone giuridiche e delle collettività. E questa "capacità" di imprimere una diversa destinazione al bene territorio collega il potere di disposizione della cosa con lo statuto proprietario. L'incidenza della figura dell'imprenditore sullo statuto proprietario diventa, così, rilevante in funzione dello sfruttamento economico un determinato territorio. Ed in relazione alla norma positiva, lo strumento che consente di destinare un determinato territorio ad un utilizzo economico è la disciplina conformativa che dello stesso viene data, nella sede propria, che è quella urbanistica (Dalfino); sicché è proprio l'urbanistica a tradurre la "capacità" di gestione del territorio secondo quelle che sono le indicazioni espresse dalla disciplina pubblicistica in sede conformativa. "Capacità" che la P.A. può legittimare (con atto conformativo) o comprimere (con provvedimento ablatorio); rileva, pertanto, in ordine al regime di proprietà, la distinzione della natura conformativa o ablatoria della disciplina positiva. La potestà della P.A. di legittimare o comprimere non è rimessa alla discrezionalità della p.a. (in tal caso non avrebbe rilievo scientifico) ma deve necessariamente presupporre un contenuto minimo del diritto di proprietà (che è sotto il profilo naturalistico la "vocazione" del territorio); per il profilo giuridico l'obbligo di parità di trattamento (che è poi l'essenza del provvedimento conformativo ed il fattore giuridico di

---

<sup>4</sup> La proprietà come relazione tra un soggetto ed un oggetto va riconosciuta come relazione giuridica a cui corrisponde un interesse pubblico; la funzione entra nella struttura e quindi la proprietà si configura come forma qualificata di godimento del bene; l'interesse sociale impone il corretto sfruttamento del bene e quindi la sua valutazione economica; l'utilizzazione esprime, pertanto, il contenuto del diritto di proprietà e cioè la relazione tra il soggetto ed il bene. Sicché, in questa prospettiva, l'utilità sociale non è il limite ma il fondamento del diritto. In tal senso si esprime l'art.42 Cost: proprietà come relazione economicamente e socialmente rilevante del bene secondo autonomia. E quindi è l'interesse pubblico che legittima la proprietà dello stato o del privato, senza che sia alterata la struttura del diritto, cioè in termini di produzione di frutti (che per la proprietà pubblica può essere espressa anche in termini di esternalità). Quindi a fronte dell'interesse tutelato perde rilievo la distinzione della natura pubblica e/o privata del proprietario. Nella proprietà forestale, ad esempio, che può essere pubblica o privata, i vantaggi che produce il bene sono tutte esternalità. Queste finalità di carattere generale sono quelle che la legge tutela, configurando un "bene di interesse pubblico", cioè un bene che pure avendo un proprietario è finalizzato a scopi pubblici ed individua un terzo genus di proprietà intermedio tra il pubblico ed il privato. Secondo Cassese l'art.42 Cost. disciplina anche la fase della acquisizione della proprietà, ovvero il regime della circolazione dei beni, nel senso che la Cost. garantisce l'accesso alla proprietà ma non la proprietà in senso stretto, sicché non possono essere sottratti dal commercio la maggior parte dei beni senza eliminare la garanzia di accesso alla proprietà.

distinzione dall'ablazione) (Gambaro). In questi termini, una teoria della proprietà che assuma come paradigma il potere conformativo della P.A., trova adeguato rigore scientifico.

## 2. Pianificazione urbanistica e territori gravati da uso civico.

Come evidenziato, il contenuto minimo del diritto, che condiziona anche il potere conformativo della P.A. (e che è stato sopra definito come "vocazione") nel nostro ordinamento è costituito dalla "funzione sociale" del bene, nozione unitaria che dispone per il superamento dello statuto proprietario (che riconnette l'essenza di distinzione del regime giuridico al profilo della attività del proprietario); ma al tempo stesso la dottrina spiegata rende compatibile lo statuto proprietario con la unità dell'istituto, collocando lo stesso statuto come momento di "passaggio" dal profilo soggettivo (*l'imprimetur* dell'imprenditore) all'oggettivo (lo statuto proprietario) (Gambaro). Sicché una nozione di proprietà che si evolve sulla nozione giuridica di funzione sociale, dunque, può ricomprendere tanto la concezione tradizionale del diritto, quanto "fenomeni" proprietari apparentemente contrapposti, come le terre comuni. Come rilevato, lo strumento di ricezione della funzione sociale, che *in subiecta materia* esprime una "*qualitas soli*", è il piano urbanistico: in sede di adozione dello strumento urbanistico, infatti, la P.A., facendo applicazione di poteri conformativi ed ablatori, disciplina la destinazione economica di un determinato territorio adottando parametri che rispettano la parità di trattamento o comprimono il diritto di proprietà.

Tanto sollecita una riflessione in relazione alla definizione sul piano sistemico del procedimento di sdemanializzazione che da primo schema procedimentale di tipo tutorio (come espresso dall'autorizzazione) diviene lo strumento di una diversa destinazione economica al bene, determinata in sede di pianificazione urbanistica, con rideterminazione dello statuto proprietario di appartenenza, e del nuovo proprietario. In questo si profila, in relazione alle terre comuni, anche un incontestabile effetto traslativo: il nuovo statuto, infatti, coincide con alcuni indici tradizionale di manifestazione del diritto: la manifestazione della libertà individuale coincide con il diritto di esclusione degli altri e con l'autonomia nello sfruttamento del bene, soprattutto anche con la capacità di acquisire i frutti. Il procedimento di sdemanializzazione è, pertanto, un procedimento conformativo che, tuttavia, configura anche degli effetti ablatori sui soggetti titolari di uso civico o "proprietari" delle terre comuni.

### 3. La legislazione regionale.

Orbene, come evidenziato, per le Amministrazioni Regionali, (chiamate a legiferare sui procedimenti di cambiamento di destinazione delle terre comuni) si è posto l'onere di stabilire normativamente la differenziazione strutturale e sostanziale del procedimento di sdemanializzazione da quello di approvazione del P.R.G., procedimento che imprime al bene d'uso civico diversa destinazione urbanistica. Nella prassi, infatti, i procedimenti in esame, per essere espressione dello stesso potere, si sono strutturati in un rapporto di confluenza tra pianificazione urbanistica e mutamento di destinazione, gestito quale provvedimento implicito, e, pertanto, privato, in tal modo, di un suo iter funzionale. In modo non conforme alle intenzioni della legge Fondamentale, atteso che, nelle previsioni di tale fonte, l'iter procedurale del mutamento di destinazione dell'area gravata da uso civico non si struttura quale sub-procedimento dell'approvazione del P.R.G. nè integra un elemento della sdemanializzazione. Questo, infatti, conserva un "valore" autonomo in quanto, benchè si incardini nel tessuto di pianificazione urbanistica in quanto alla identità degli effetti, produce un risultato in parte diverso, ovvero quello di rendere disponibili ad una diversa destinazione delle aree vincolate. Sicché questa innegabile strutturazione del procedimento di sdemanializzazione quale subprocedimento prodromico all'adozione dello strumento urbanistico (che è poi di fatto collegata al carattere edificatorio che viene attribuito alle aree interessate) è il carattere più marcatamente innovativo che esprime la legislazione regionale<sup>5</sup>, ma in termini non pienamente rispondenti alla specificità dell'istituto.

---

<sup>5</sup> La reintegra del patrimonio dei cives dell'esercizio di uso civico con il trasferimento degli interessi dei cives su opera pubblica di equivalente valore, ai sensi del comma 3 dell'art.9 della L. R. cit., era già prevista dall'art.24 della L. Fond. Ciò è condizione essenziale per l'alienazione del diritto dei cives. Difatti, "l'alienazione delle terre di uso civico ed il mutamento di destinazione delle stesse presuppone una valutazione attuale e concreta dell'interesse ambientale (T.A.R. Abruzzo sez. L'Aquila, 22 luglio 1993, n. 369 Dir. giur. agr. 1993, 561), talchè "una diversa destinazione delle terre di uso civico e' consentita dall'art. 41 r.d. 26 febbraio 1928 n. 332 solo se da essa consegue un reale beneficio per la generalita' degli abitanti". (T.A.R. Lazio sez. Latina, 11 febbraio 1991 n. 47, Foro amm. 1992, 902). Ciò premesso, "il criterio teleologico del perseguimento del reale beneficio per la generalità degli abitanti è in sintonia con un ulteriore elemento che l'autorizzazione regionale deve contenere a pena di illegittimità, consistente, ai sensi dell'art. 41 secondo comma R.D. cit. nella clausola del ritorno delle terre in quanto possibile, all'antica destinazione quando venisse a cessare lo scopo per il quale l'autorizzazione era stata accordata; il che implica, quanto meno la necessità di una congrua motivazione del provvedimento circa gli effetti irreversibili collegati alla realizzazione del P.E.E.P. ed al conseguente sacrificio permanente dell'intera collettività derivante dall'estinzione degli usi, motivazione che difetta nell'atto autorizzatorio. (TAR Puglia Bari - 30 dicembre 1986 n.1259).

#### 4. Le terre comuni nella pianificazione urbanistica.

La dottrina ha univocamente riscontrato come la normativa di cui alla L.n.1766 del 1927 non dettava una definizione<sup>6</sup> e (conseguenzialmente) una disciplina coerente per l'esercizio degli usi civici, ma era (rozzamente) finalizzata alla liquidazione degli stessi ed alla conversione in piccola proprietà contadina delle aree interessate: l'utilizzo di questi beni, nell'intento del legislatore di quel periodo, caratterizzato da una società di stampo ancora feudale da una economia di tipo prevalentemente agricolo, era vincolato agli usi silvo-pastorali ed agricoli ed a tale uso veniva "inchiodati" i beni demaniali. Lo sviluppo del quadro normativo di riferimento ha evidenziato una prospettiva "schizoide" del Legislatore che, per un verso ha omesso (nonostante le "spinte" allo sviluppo economico e sociale sui territori interessati) di adeguare i diritti di uso civico ai tempi; d'altro canto ha inteso proteggere le aree interessate ma introducendo un coacervo di norme in materia di competenza, tutela ambientale e politica vincolistica, farraginoso per i profili burocratici, ma certamente non efficace a contenere spinte speculative<sup>7</sup>. In questo contesto di più discipline normative, in parte attinenti al regime di proprietà delle aree<sup>8</sup>, in parte alla tutela vincolistico/ambientale, la pianificazione urbanistica ha non solo

---

<sup>6</sup> L'uso civico non esprime una categoria giuridica uniforme: secondo la dottrina mentre l'uso civico è un diritto reale su una proprietà, le terre comuni costituiscono esse stesse una forma di proprietà. In merito Serpieri (1946) distingue: 1. beni del comune lasciati in godimento agli abitanti (Alpi); 2. demani comunali amministrati dal Comune e gravati di uso civico (Meridione); 3. Beni collettivi di una popolazione. Quanto rileva e che secondo questo schema, sono forme di proprietà giammai inquadrati nello schema giuridico tradizionale della proprietà. Per Gambaro, invece, le proprietà collettive sono comunioni senza quota. Senonché la struttura del diritto configura queste forme di diritti reali come "*res communes omnium*", atteso che la regolamentazione del godimento di fruibilità da parte di tutti in misura eguale e senza limitazioni coesiste con la fruibilità altrui. Appare più corretto, quindi, ascrivere questi beni alla più generale categoria dei beni ambientali, beni, cioè, che hanno uno statuto proprietario proprio, ma la cui "*qualitas*" incide sulla nuova struttura del diritto; ma sempre con una nozione unitaria di destinazione economica secondo un paradigma proprio dello sfruttamento economico di tutti i beni ed in questo unitario.

<sup>7</sup> Come evidenziato, ancor prima di significare una propria soggettività giuridica, infatti, il bene civico, (che acquista *ex lege* la specifica *qualitas soli*) si esprime naturalisticamente nella forma (in senso lato) del territorio agricolo, che benché "agricolo", non è per questo avulso dalle tematiche relative allo sviluppo economico ma poneva e pone gli stessi problemi pianificatori di qualunque altro territorio, con riferimento ai modelli di sviluppo produttivo ed agli strumenti organizzativi. Talché, nel momento in cui il territorio civico assume una "nuova" valenza economica-produttiva, lo stesso diventa causa ed oggetto di sollecitazioni che involgono l'assetto della pianificazione; a tal punto rileva la *qualitas soli* che impone un regime speciale di pianificazione su più livelli, necessariamente interagenti: dall'inserimento nel momento decisionale di programmazione economica polifunzionale, di grado sovracomunale (in connessione, anche, con la valenza paesaggistica che supera l'accezione strettamente vincolistica e da bellezza naturale), fino alla regolamentazione degli usi produttivi, di livello comunale.

<sup>8</sup> La L.8 agosto 1985 n.431 ha sottoposto a vincolo paesaggistico, ai sensi della L.1497 del 1939, "le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici", introducendo un vincolo che opera *ope legis*, senza necessitare di un atto amministrativo (come era, invece, ex L.29 giugno 1939 n.1497 sulle "Bellezze naturali"). A siffatto regime vincolistico (espressione di una tipologia di vincolo di inedificabilità prima non considerato dall'ordinamento) il Legislatore ha conferito natura temporanea rimovibile in sede di adozione di piano paesistico .

conservato la sua valenza conformativa di governo del territorio ma, inoltre, ha assunto, in relazione al corpus normativo complessivo, la funzione di nesso di raccordo tra le materie citate: in relazione alla concreta destinazione economica ed al regime di edificabilità delle stesse aree; alla rilevanza sistematica (determinante anche per la legislazione regionale) degli istituti giuridici<sup>9</sup>.

Così, se il processo di valorizzazione dei beni comuni si risolveva secondo le intenzioni del Legislatore in sede di pianificazione paesaggistica ed urbanistica, in concreto è venuto, tuttavia, a mancare il supporto attuativo di tale attività pianificatoria, con il dato negativo che è stata proprio la pianificazione urbanistica ad ignorare i beni collettivi, ritenendoli non una risorsa, ma un fastidioso "impaccio" nella gestione del territorio. E' rimasto, dunque, irrisolto il quesito di fondo, ovvero le prospettive di sviluppo e di corretto utilizzo dei beni ambientali e collettivi.

Tra "vuoto" normativo e politica vincolistica, si è così caduti nell'equivoco narrato da C. Lèvi Strauss secondo il quale spesso nella nostra percezione confondiamo il territorio abbandonato dall'uomo come area in cui la natura si è conservata incontaminata. Talché, escluso l'utilizzo economico socialmente più rilevante, le proprietà comuni sono state o lasciate all'incuria, ovvero accaparrate con un processo di usurpazioni più o meno legali e con lo spoglio violento e silenzioso delle carte bollate, grazie all'irresponsabilità dei notai che hanno "dimenticato" la trascrizione del vincolo<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Lo strumento urbanistico è la sede naturale della definizione di una diversa destinazione delle aree gravate da vincoli; così si esprime, infatti, l'art.7 della L.17.8.1942 n.1150 (Legge Urbanistica) per il quale il PRG deve considerare la totalità del territorio comunale ed indicare "i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico". Secondo Cass. Civ. SS.UU. 19.11.96 n.10098 la funzione del piano non è solo ricognitiva ma è espressione della "competenza a valutare e disciplinare gli interessi storici, ambientali, paesistici: competenza che trova la sua giustificazione nella funzione precipua del piano quale strumento di compiuto governo del territorio".

<sup>10</sup> Il fattore più evidente di accelerazione del degrado delle proprietà collettive, invero, è stato la omessa ricognizione delle stesse. In merito la L.1766 del 1927 aveva programmato una fase cd. ricognitiva e di accertamento delle aree gravate da usi civici; fase giammai attuata in quanto gli enti preposti (Comuni compresi) hanno (volutamente) ignorato la consistenza, materiale e logistica, delle proprie estensioni demaniali. Tale momento ricognitivo ancora si pone, oggi, quale premessa indispensabile di ogni forma di pianificazione cui questi beni si voglia sottoporre: da quella economica a quella territoriale ed urbanistica e costituisce l'antecedente logico di ogni istanza progettuale e/o di intervento sul territorio. La mancanza di certezza logistica ha, quindi, reso "impalpabile" il vincolo paesistico ed "evitabile" quello di inedificabilità. I suoli civici si trovano, pertanto, molto spesso, definiti nel piano urbanistico al di fuori della specifica condizione giuridica, e tanto con conseguente impossibilità di attuale corretta gestione delle stesse aree, sia in fase di sdemanializzazione, che in sede di strumentazione comunale per il carattere traduttivo dei livelli sovramunicipali di una cartografia tematica. Ciò si riscontra, ad es. nel piano paesistico approntato dalla Regione Lazio sulla cui legenda non figura affatto la locuzione "zone gravate da uso civico", sebbene le



##### 5. La diversa destinazione imposta ai demani civici dalla pianificazione urbanistica.

L'imperizia dei progettisti e la superficialità degli amministratori, infatti, ha ingenerato quella situazione generalizzata di omesso riscontro del demanio, sicché quasi tutti gli strumenti urbanistici vigenti hanno già attribuito una nuova e diversa destinazione ai beni gravati da uso civico senza preventiva sdemanializzazione. Il Legislatore regionale si è trovato di fronte alla situazione che sulle terre comuni (che non sono aree gravate da uso civico ma demani collettivi, che è una forma di proprietà pubblica e quindi imprescrittibile) cittadini hanno edificato o comunque apportato rilevanti modificazioni senza che si sia perfezionato un procedimento di legittimazione, o ancor peggio, si ritengono proprietari delle aree, a volte persino per acquisto a titolo oneroso effettuati con atto pubblico nel quale non è stato trascritto il vincolo!

Il tutto in conformità ad una prescrizione di piano. Non si dubita che gli strumenti urbanistici così "congegnati" debbano ritenersi senz'altro nulli. Occorre, pertanto, stabilire quali prospettive si pongono per i piani urbanistici così (mal)concepiti ed entro quali termini la normativa regionale può conferire legittimità agli stessi senza violare il tessuto normativo statale di riferimento. Più semplicemente se l'istituto della "sanatoria" può ritenersi applicabile al PRG che non abbia osservato (in carenza di preventiva sdemanializzazione) i vincoli di uso civico. Rileva, ad una prima indagine, che l'applicazione dell'istituto della sanatoria *in subiecta materia* introduce (apparentemente) una grave deroga ai principi che presiedono la materia<sup>11</sup>.

---

"norme generali di tutela paesistica" allegata al piano, ne contengono la normativa d'intervento. Questo significa che il suolo civico non è individuato logisticamente, con la conseguenza che la sua disciplina si risolve in una disposizione in bianco finché, appunto, non si sarà proceduto alla ricognizione di quelle aree e, quindi, alla ricostruzione del vincolo. Quindi ogni intervento che miri a valorizzare le terre comuni che e esprima il rispetto delle aree e della qualità soli delle stesse (ivi compresa la destinazione edilizia) non può prescindere dalla preventiva fase di ricognizione.

<sup>11</sup> Osserva, infatti la Giurisprudenza che: "gli artt. 12 L. 16 giugno 1927 n. 1766 e 41 R.D. 26 febbraio 1928 n. 332 impongono ai Comuni un tipico procedimento finalizzato al mutamento di destinazione o alla alienazione di terreni gravati da uso civico individuati alla lett. a) dell'art. 1 della Legge n. 1766 del 1927 fra cui - come nel caso di specie - i terreni utilizzati come pascolo permanente. Detto procedimento impone ai Comuni il divieto di atti dispositivi dei terreni di demanio civico in assenza della preventiva autorizzazione dell'Amministrazione competente che, ai sensi del terzo comma D.P.R. 15 gennaio 1972 n. 11 è individuata nella Regione cui è assegnata "ogni altra funzione amministrativa esercitata in materia di usi civici ....Tale nesso di presupposizione giuridica, in virtù del quale la predetta autorizzazione regionale, avendo natura di atto preventivo di controllo, si configura come necessario provvedimento prodromico a qualsiasi atto dispositivo di suoli gravati da usi civici, qualifica il provvedimento di sdemanializzazione come "rigido".; trattasi, invero, di una sequenza procedimentale necessitata, il cui sovvertimento non può che comportare l'illegittimità non solo dei provvedimenti dispositivi incidenti su suoli non ancora sdemanializzati, ma anche dalla eventuale autorizzazione regionale successiva di per sé *contra legem* in quanto tardiva. Non è consentito, nel caso in

Un temperamento alla rigidità dei principi innanzi richiamati si impone tenendo in necessario conto dello sviluppo reale del fenomeno. Occorre, difatti, distinguere le diversificate situazioni di fatto sottostanti che siano oggetto di postuma autorizzazione ed in particolare quelle situazioni pregresse per le quali le Amministrazioni locali abbiano disposto di aree gravate da uso civico in pendenza o in attesa di un procedimento di rimozione del vincolo e sulle quali, benché in assenza di preventiva sdemanializzazione delle aree, si sia creato un affidamento pieno e lecito dei cittadini alla realizzazione degli interventi progettati. In questa ipotesi l'azione della P.A. non può non ispirarsi a principi "di contemperamento" degli interessi privati consolidati su atti formali esecutivi all'interesse pubblico, sempre senza legittimare un uso "distorto" della sanatoria che (in quanto tale) è di applicazione rigorosa. Quindi l'effetto sanate può (ad avviso di chi scrive) correttamente invocarsi per i piani che, benché nulli, possono - esperita la sdemanializzazione - conservare efficacia, se ed in quanto non abbiano trovato concreta attuazione. Devono, invece, ritenersi esclusi effetti retroagenti, atteso che il procedimento di sdemanializzazione, per gli effetti propri non può spiegare efficacia retroattiva. In altri termini gli effetti di sanatoria possono legittimamente circoscriversi al piano urbanistico (che, pertanto, non deve essere riadottato) ma non estendersi all'edificazioni realizzate che rimangono illegittime (anche se formalmente assistite da concessione). Sicché le concessioni edilizie rilasciate su aree gravate da uso civico o su terre comuni che non possono ritenersi sanate dalla correzione del vizio procedurale relativo alla adozione del piano e devono seguir e le procedure espressamente previste per detti interventi dalle singole leggi regionali. Ciò comporta la obbligatorietà di un procedimento autonomo per legittimare le attività edificatorie su terre comuni e la conseguenziale normazione dello stesso procedimento

#### *6. Il mutamento di destinazione nella legislazione regionale.*

Come evidenziato, l'autonomia regionale è intervenuta a legiferare su un contesto "vuoto" (espressione più che altro di competenze disarticolate e farraginose) dovendo supplire proprio alla carenza di norme sulla gestione degli usi civici. In primo luogo in

---

esame concepire la postuma autorizzazione come sanatoria, atteso che la normativa non offre spazi interpretativi sufficienti a giustificare l'assorbimento di atti palesemente illegittimi (poiché emanati in assenza della previa autorizzazione) in un atto parimenti illegittimo perché anacronistico e, comunque, a consentire l'inversione procedimentale di una sequenza di atti legati da un rigido e inderogabile nesso di presupposizione. (TAR Puglia BA - 30 dicembre 1986 n.1259)

ordine al mutamento di destinazione, ed in particolare per le terre civiche che avevano acquistato destinazione edificatoria o che sono state oggetto di edificazione abusiva, suscettibile di sanatoria. In merito, il legislatore regionale, col fine meritorio di superare la impostazione meramente vincolistica della politica statale, ha tuttavia assunto soluzioni "radicali", di perseguire indiscriminatamente il mutamento di destinazione per scopi residenziali ed in ultima analisi dissolutori del patrimonio comune<sup>12</sup>; ha, infatti, utilizzato i margini di autonomia normativa (che gli consentivano di considerare il vincolo di inedificabilità non necessariamente come assoluto ed immodificabile ma suscettibile di mutamento d'uso) quasi esclusivamente in funzione dello sviluppo edificatorio, accogliendo quella che è - nel regime statale - proprio la destinazione "estrema" dei beni civici<sup>13</sup>. In questa prospettiva, la logica della sanatoria che ispira alcune leggi regionali<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> E' evidente, infatti, che una volta che il bene collettivo acquisisca destinazione edilizia per virtù del piano comunale, lo stesso diventi oggetto di l'alienazione in favore dei privati, senza adeguata contropartita per l'interesse pubblico. Così si esprime la legislazione della Regione Lombardia che attribuisce effetto dissolutivo dell'uso civico alla diversa destinazione impressa nel piano urbanistico, senza alcuno specifico procedimento reintegratorio (art.4 L.R. Lombardia 24 maggio 85 n.82, comma 1,2 e3): "La Giunta Regionale può autorizzare le alienazioni o i mutamenti di destinazione a condizione che gli strumenti urbanistici generali prevedano diversa destinazione dei beni stessi ovvero in connessione ad opere o interventi di pubblica utilità. La Giunta Regionale può altresì autorizzare alienazioni o mutamenti di destinazione, purchè conseguenti ad atti deliberativi, esecutivi alla data del 31 dicembre 1984, delle amministrazioni competenti.....; (art. 6 L.R.16 maggio 86 n.13): "qualora il piano regolatore comunale preveda per interi comparti il mutamento di destinazione dei terreni di cui alla categoria A) dell'art.11 della L. 16.6.1927 n.1766, non si fa luogo ad ulteriori provvedimenti autorizzativi riguardanti i singoli terreni compresi nei comparti suddetti, salva l'adozione di decreto, ai sensi dell'art.1 della L.R.24 maggio 1985 n.52, avente valore di atto di ricognizione. In senso di conservazione del demanio di uso civico, con attribuzione dei poteri di gestione ai comuni si esprime, invece, la legge provinciale della Provincia di Bolzano 23. 11.1960 n.15 che, a corollario, disciplina in termini restrittivi e di conservazione dell'ambiente la attuazione dello ius. L'alienazione delle terre comuni non utili per gli sviluppi della proprietà contadina è, invece, prevista solo a seguito di diversa destinazione urbanistica e previo pagamento di congruo controvalore (Legge Provinciale n.24.12.70 n.29).

<sup>13</sup> L'art.41 del reg., come ricordato, interpretato in senso conforme alla L. n.1766, non esclude, tassativamente, il mutamento di destinazione, ma lo vincola agli usi agricoli. La Dottrina ha rilevato come in merito soccorre, in senso ampliativo, la legge forestale che rappresenta la norma di rinvio per il regime pubblico forestale impresso ai beni di cat. A), (suscettibili di mutamento di destinazione) conseguente all'assegnazione; questa fonte normativa, legge (n.3267 del 1923), infatti, benchè non contempli espressamente mutamenti di destinazione in senso edificatorio, comunque prevede l'alienazione di terreni boschivi inidonei alle finalità perseguite dalle destinazioni forestali, ovvero, l'alienazione con conseguente cessazione della destinazione per soddisfare bisogni abitativi (art.119 legge fores.); tanto, nel senso previsto dal R.D. n.332 del 1928 (art.39) dove l'alienazione si configura, essenzialmente, come normale conseguenza dell'inidoneità del bene civico agli utilizzi agro-forestali. Sicché, mentre con l'art.119 L.for. l'alienazione trova fondamento nella "non prestanza" originaria del bene alla destinazione pubblica, nell'art.39 cit. prevale la cessazione della destinazione. Nel regime della proprietà forestale e del vincolo di uso civico l'istituto del mutamento di destinazione - pur consentendo una modificazione d'uso- non può, quindi, legittimamente essere adottato a strumento per essenziali finalità edificatorie. In termini di effettiva diversa destinazione si esprime, invece, la "Legge sulla Montagna" che all'art.3 prevede "..." b) ferma restando la autonomia statutaria delle organizzazioni, che determinano con proprie disposizioni i criteri oggettivi di appartenenza e sono rette anche da antiche laudi e consuetudini, le regioni, sentite le organizzazioni interessate, disciplinano con proprie disposizioni legislative i profili relativi ai seguenti punti: 1) le condizioni per poter autorizzare una destinazione, caso per caso, di beni comuni ad attività diverse da quelle agro-silvo-pastorali; assicurando comunque al patrimonio antico la primitiva consistenza agro-silvo-pastorale compreso l'eventuale maggior valore che ne derivasse dalla diversa destinazione dei beni". Negli stessi termini si esprime l'art.10 della L.R.

(ad esempio: Lazio e Abruzzo) ha condotto alla (ulteriore e consequenziale al mutamento di destinazione) considerazione dell'alienazione quale unico strumento di recupero della legalità nella gestione delle terre civiche, legittimando pressioni speculative e deprementi dei beni comuni configgenti con la ratio della normativa statale (anche perché l'abuso edilizio il più delle volte risultava realizzato sul bene non ancora assegnato a categoria e quindi con illegittimo mutamento della destinazione a sanatoria)<sup>15</sup>. In tal senso non mancano nella legislazione regionale previsioni di concessioni riscattabili, rilasciate a volte a sanatoria, che simulano veri e propri condoni.

Si è così rovesciato il paradigma normativo, nel senso che non è lo strumento urbanistico a definire il regime di edificabilità dei suoli (anche delle terre civiche) ma la "vocazione" edilizia (più o meno speculativa) acquisita da queste a condizionare la pianificazione territoriale. Il Legislatore delle Regioni meridionali, invece, è ricorso allo strumento dell'alienazione al prezzo di mercato, previa declassificazione dal patrimonio civico. Questa soluzione può apparire senz'altro penalizzante per i cittadini che abbiano

---

Campania 17.marzo 1981 n.11 (Comma 2° e 3°): "L'alienazione potrà essere consentita per i terreni che hanno perso l'originaria destinazione agro pastorale, quali, ad esempio, i suoli edificatori utilizzati per insediamenti residenziali e produttivi. Il mutamento di destinazione potrà verificarsi nell'ipotesi prevista dall'ultimo comma dell'art.2, (decreto di legittimazione) nonché per la concessione di terre non rientranti nel programma dello stesso articolo, a cooperative di coltivatori.....".

<sup>14</sup> Legge regionale Abruzzo 20 aprile 1989, n. 37: Integrazione e modifica art. 9 Legge regionale 3 marzo 1988, n. 25 (usi civici), Articolo unico. L'art. 9 della LR 3 marzo 1988, n. 25, è sostituito dal seguente: "Art. 9. Norme per la pianificazione di livello comunale - I Piani urbanistici di livello comunale e le relative varianti come specificati nella LR 12 aprile 1983, n. 18 e successive modifiche e integrazioni, devono tener conto nelle loro previsioni della natura e della destinazione delle terre civiche, secondo la Legge 16 giugno 1927, n. 1766. Le terre civiche dovranno conservare di norma, nell'ambito delle previsioni dei piani di cui ai precedenti commi, la loro destinazione, come stabilito ai sensi della Legge 16 giugno 1927, n. 1766. A tal fine, in sede di elaborazione dei piani sopradetti, tra i documenti di analisi entreranno a far parte anche le verificazioni approvate e pubblicate nelle forme di legge, ove esistenti, nonché le sentenze passate in giudicato che abbiano accertato la natura delle terre stesse. Nel caso in cui l'Ente competente all'adozione dei piani intenda prevedere nei piani stessi una diversa destinazione di singole porzioni di terre civiche, deve specificarne le ragioni di interesse pubblico. Per il mutamento in concreto della destinazione oltre che per le eventuali alienazioni delle terre civiche, resta ferma la procedura stabilita dell'art. 6 della LR 3 marzo 1988, n. 25, nella fase di realizzazione delle scelte del piano. La strumentazione urbanistica che, per effetto dell'art. 9 sostituito con la presente Legge, è stata rimessa all'Ente competente all'adozione per le incombenze ivi previste, viene resa senza ulteriori provvedimenti all'Amministrazione provinciale competente per l'approvazione".

<sup>15</sup> Anche la normativa d'intervento contenuta nel piano paesistico della Regione Lazio ha seguito, nei fatti, questa prospettiva; infatti, se a regime viene esclusa ogni destinazione di natura residenziale, edificatoria, ecc., nella sostanza in ragione del c.d. "pubblico interesse" si ammettono deroghe al criterio generale, consentendo generalizzate attività di edificazione (seppure garantita dalla valutazione di impatto ambientale (V.I.A.) ed in assonanza con le disposizioni della L.R. n.1 del 1986) risolvendo che "...gli interventi sono ammessi sempre che sussista la possibilità della conservazione degli usi in altri ambiti territoriali..."; ovvero (Art.5, LR 1/1986) che "... la G.R. ...autorizza l'alienazione dei terreni..." quando questi abbiano "acquistato" destinazione edificatoria per effetto del p.r.g. o del programma pluriennale di attuazione, ovvero del programma di attuazione urbanistica".

acquistato terre comuni in buona fede; ma è altrettanto evidente che eventuali "sconti" non previsti dalla legge (oltre che illegittimi) possono tradursi in causa di responsabilità contabile degli amministratori. E, in attuazione dei principi sopra esposti, le somme che possano ricavarsi dal mutamento di destinazione d'uso dei beni di uso civico ed eccedenti la realizzazione dell'opera di cui innanzi, ovvero assunte per effetto della alienazione degli usi civici su terreni di proprietà di privati, sono da ritenersi quale patrimonio allo scopo destinato alla realizzazione di interventi a tutela dell'ambiente e quale risorsa di bilancio per la copertura delle spese per la valorizzazione del patrimonio civico.

**7. Una prospettiva evolutiva: il sistema della permuta previsto dalla normativa regionale Abruzzese (L.R. n.25/88) e Pugliese (L.R. n. 7/98) e Sarda (L.R.n.18/96)**

La legislazione delle Regioni del meridione, aderendo al dettato legislativo statale, ripercorre in modo evolutivo il legame tra usi civici/ terre comuni ed ambiente<sup>16</sup>: la norma, infatti, consente di imprimere alle aree gravate da uso civico una diversa destinazione che non sia solo e, necessariamente, di tipo silvo-pastorale o agricolo, ma senza penalizzare i diritti dei *cives*<sup>17</sup>. Le Leggi Regionali in esame, infatti, attuando le disposizioni della Legge Fondamentale, hanno previsto uno specifico strumento di reintegra che è rappresentato dalla permuta. Secondo tale schema normativo, gli usi

---

<sup>16</sup> L'uso civico, infatti, è una risorsa che, la storia prima ed il diritto poi, hanno attribuito in favore di una determinata collettività, cioè, di taluni soggetti in quanto "cittadini" o, come li definisce la moderna dottrina del diritto pubblico (evocando il diritto romano) "*cives*". Anche nella considerazione giuridica questi beni, siccome non inquadrabili nel regime tradizionale della proprietà privata, sono stati trascurati, considerati "*res nullius*", cioè terre di nessuno ed al più utilizzati solo come oggetto di occupazione, usurpazione, ad esclusivo appannaggio, quindi, della proprietà privata. Successivamente, si è pervenuti ad una diversa cultura giuridica che (si è sviluppata a partire dal diritto internazionale e dalla considerazione delle risorse presenti nelle acque internazionali) che ha progressivamente qualificato questi beni non più "*res nullius*", bensì "*res totius*", cioè beni di tutti. E questa categoria giuridica, anche nella nostra legislazione, è stata col tempo applicata anche all'ambiente. C'è quindi un nesso profondo che collega le "*res totius*" di un tempo, gli usi civici, e le terre comuni, appunto, con la risorsa "*res totius*" per eccellenza che è rappresentata dall'ambiente. Come evidenziato, questo legame si è già manifestato nel tessuto normativo della Legislazione statale che ha assoggettato le aree ad uso civico al regime vincolistico di tutela ambientale, evidenziando, quindi, l'equazione uso civico = ambiente, di cui si deve necessariamente tenere conto nell'assumere le determinazioni di competenza locale (legame per altro confermato anche dalla L.R. cit ex art.15).

<sup>17</sup> L'uso civico, come già evidenziato, è anche un diritto reale riconosciuto a determinati "*cives*" su un bene di altrui proprietà (uso civico in senso proprio) o un autonomo regime di proprietà (terra comune); sicché in quanto tale non può essere oggetto di spoliamento senza ristoro (la Giurisprudenza Costituzionale ha sempre garantito la tutela dei diritti precisando che, ogni qual volta un soggetto ne venga privato debba essere reintegrato per equivalente) anche se la spoliamento è giustificata da motivi di interesse pubblico.

civici che venivano esercitati sull'area di uso civico divenuta edificabile possono essere trasferiti su altre aree agricole (libere dall'uso civico) di cui il Comune può acquisire (ovvero già dispone) della proprietà e può destinare a tal fine. In tal caso la nuova pianificazione urbanistica non condiziona i diritti di uso civico dei cittadini che possono esercitarli in eguale misura su altra e più adeguata area. A corollario, la stessa normativa ha previsto che, ove non sia possibile la "permuta", la privazione del diritto dei *cives* venga per così dire "risarcita" con un "ristoro" da realizzarsi proprio in termini di reintegrazione di "*res totius*", e quindi mediante valore equivalente da investire in opere ed interventi di difesa e maggiore apprezzamento delle risorse ambientali. Circa il "valore" del sacrificio imposto ai *cives* e, di converso del bene oggetto di sdemanializzazione/alienazione la legislazione citata introduce un criterio generale di quantificazione con riferimento a quella ai prezzi di mercato, a conferma del carattere traslativo e ablativo del procedimento di sdemanializzazione. Lo sfruttamento delle terre comuni da parte delle collettività titolari si trasferisce, così, su di un'opera realizzata con gli importi della alienazione di parte del demanio comunale affrancato, ovvero con i proventi derivanti dalla alienazione degli usi civici, effettuati secondo le modalità della legislazione vigente all'atto della stipula del negozio<sup>18</sup>. Si è così perfezionato un procedimento di mutamento di destinazione che rispecchia i caratteri dominanti nella legislazione statale senza penalizzare le prospettive di sviluppo.

#### **8. Il rilascio di nuove concessioni edilizie.**

Limitatamente alle fattispecie per cui sussista già un provvedimento formale conclusivo del provvedimento di legittimazione, occorre considerare la posizione della P.A. con riferimento alle istanze di concessione edilizia per aree edificabili già oggetto di legittimazione e soggette a livello: in questi casi, coesistendo due diritti reali, quello del

---

<sup>18</sup> "Il particolare regime giuridico degli usi civici implica l'assoluta indisponibilità dei suoli da essi gravati qualunque sia la destinazione urbanistica prevista dagli strumenti di pianificazione generale, fin quando non ne sia stato autorizzato il mutamento di destinazione, ai sensi degli artt. 12 L. 16 giugno 1927 n. 1766 e 41 R.D. 26 febbraio 1928 n. 332. ....Ciò richiede, da una parte, la sussistenza di provvedimenti i cui effetti incidano sugli usi civici determinandone in concreto la loro menomazione o estinzione; dall'altra, la effettiva idoneità degli stessi a ledere gli interessi facenti capo a tali peculiari diritti reali (d'uso) e consistente nella capacità giuridica di estinguere, in concreto, l'uso gravante sulle aree medesime, o di provocarne concretamente estinzione; prima di tale momento, qualsiasi provvedimento si deve considerare inidoneo a produrre effetti lesivi". (TAR Puglia BA - 30 dicembre 1986 n.1259).

concedente e quello del livellario, occorre stabilire chi sia legittimato a richiedere la concessione edilizia. In tal senso, l'insegnamento giurisprudenziale è, almeno in apparenza, conflittuale: la Sez.ne Lavoro della Corte di Cassazione, secondo l'orientamento consolidatosi nel tempo, con sentenza del 17.11.79 n. 5995 ha ribadito che "l'onerato di livello e di canone di affranco di uso civico è pieno proprietario del fondo che ne è gravato, essendo egli soltanto obbligato a prestazioni che altro non sono che il corrispettivo della concessione in perpetuo del dominio del fondo, a seguito della consensuale conversione in denaro delle preesistenti prestazioni fondiarietarie perpetue". La Sez.II della Cassazione con precedente n.10645 del 26.10.93 ha, invece, affermato che per le terre comuni su cui è esercitato l'uso civico la proprietà appartiene pur sempre alla collettività, anche se l'uso civico è stato convertito in livello. E quindi si pone un conflitto di carattere interpretativo che è ben più articolato: infatti, è noto che nel nostro ordinamento sussistono due diverse correnti di pensiero che considerano lo *ius edificandi* o come facoltà compresa nel diritto di proprietà o come diritto autonomo; esemplificando, può ritenersi che per i primi la concessione edilizia vada rilasciata in favore di coloro che dimostrino la proprietà dell'area, per i secondi, invece, deve attestarsi la mera disponibilità del fondo, sicché la concessione edilizia potrebbe essere concessa anche al soggetto non proprietario ma che comunque abbia la disponibilità del fondo.

La L. n.10/77 che disciplina la concessione edilizia non ha, però, del tutto risolto questo contrasto interpretativo. Le Amministrazioni locali, che nel caso in esame sono parte concedente e parte interessata, devono necessariamente risolvere questo conflitto potenziale in sede regolamentare, con regolamento da adottare in Consiglio Comunale.

#### **9. La destinazione delle terre comuni "compatibile".**

Premesso quanto evidenziato rispetto al quadro normativo di riferimento, è possibile evidenziare una prima risposta per il quesito principale che anima la attuale problematica della gestione dei demani di uso civico. E cioè che fine faranno le terre comuni.

E' evidente che il persistere dello *ius* provochi il progressivo dissolvimento di queste risorse<sup>19</sup>[19].

---

<sup>19</sup> Paradossalmente alcune disposizioni regionali hanno conservato l'uso civico su aree protette che, per loro natura e per espressa previsione normativa, non tollerano l'esercizio degli *ius*.

Posto che non è corretto proporre delle generalizzazioni, tenendo conto delle diverse esigenze delle comunità interessate, rileva, preliminarmente, che in buona parte del territorio nazionale le dimensioni della attività silvo pastorali sono attualmente molto limitate e, per così dire, "residuali" nella economia complessiva delle amministrazioni interessate dallo "ius"; al contrario, le maggiori prospettive di sviluppo delle aree interessate al fenomeno attengono all'incremento turistico di tipo ambientale.

E' in questa dimensione che possono, quindi, essere utilmente impiegate in modo attuale le risorse ambientali.

L'interesse pubblico depone, quindi, nel senso di utilizzare le risorse proprie provenienti dalla liquidazione degli usi civici e dall'utilizzo delle terre comuni nelle su evidenziate prospettive di sviluppo.

I processi di sdemanializzazione pertanto, possono trovare utile applicazione secondo una strategia di intervento fondato su tre direttive essenziali: la prima è quella della razionalizzazione del regime vincolistico in funzione del recupero di utilità economica degli usi civici e del territorio gravato dagli stessi in senso più moderno e consono alle reali esigenze attuali della collettività; il secondo impegno è quello di convogliare le risorse che derivano dall'alienazione degli usi civici reimpiegando le somme incamerate in iniziative di salvaguardia del patrimonio collettivo e delle attività agricole e silvo-pastorali ivi esercitate, creando infrastrutture che ne favoriscano l'incremento; infine, occorre avvalersi della reintegrazione nella disponibilità del territorio per potenziare una politica di difesa dell'ambiente.

Purtroppo in tutta la legislazione regionale il procedimento di mutamento di destinazione è circoscritto alle competenze istituzionali del comune e della Regione e sono ignorate le specifiche funzioni riservate *ex lege* alle Comunità Montane ed agli Enti Parco; mancano, in sostanza, strumenti adeguati di raccordo che consentano di elaborare una "strategia" sull'utilizzo di queste risorse che coinvolga anche soggetti privati; se, infatti, si ritiene che le alienazioni debbano consentire non per favorire speculazioni ma per compiere investimenti che valorizzino il territorio, allora non possono essere ignorate strumenti di raccordo che consentano di convogliare sinergie tra imprese ed enti pubblici da sviluppare a livello sovracomunale.



### **Bibliografia essenziale sul diritto di proprietà:**

Cassese Sabino: "I Beni Pubblici. Circolazione e Tutela" Giuffrè 1969; Ciocia Maria Atonia: "Vincoli urbanistici ed uso del territorio" Giuffrè 1999; Costantino Michele: "Contributo alla teoria della proprietà" Jovene 1967; Dalfino Enrico: "In tema di provvedimenti ablatori e garanzie della proprietà" in "Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesoro" Milano 1968; Dalfino Enrico: "Disciplina delle attività costruttive edilizie e spazio ambientale" in "Tecniche Giuridiche e sviluppo della personalità" a cura di Lipari Bari 1974; Dilani Francesco: "La Proprietà Forestale" Giuffrè 1964; Gambaro Antonio: "Jus aedificandi e nozione civilistica della proprietà" Giuffrè 1975; Gambaro Antonio: "La Proprietà" Giuffrè 1990

### **Bibliografia in materia di usi civici:**

ASSINI N. - FRANCALACCI P., *Gli usi civici nella recente legislazione ambientale. Le aree di uso civico tra tutela dell'ambiente e salvaguardia delle attività economiche tradizionali: alcune riflessioni*, in *Nuova Rassegna*, 1995, n. 18, p. 1953; CACCIAVILLANI I., *Natura demaniale civica di beni ed espropriazioni per pubblica utilità*, nota a Commissariato per la liquidazione degli usi civici, Venezia, 23 marzo 1992 n.2, in *Giustizia civile*, 1993, 1, I, p. 273; CAPIZZANO E., *Nuova collocazione della problematica degli "usi civici" fra le esigenze della produzione e quelle della c.d. agricoltura dell'ambiente (Usi civici e Decreto Galasso)*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1987, parte II, p.149; CERULLI IRELLI V., *Precisazioni in tema di beni civici e pianificazione urbanistica*, in *Rivista Giuridica dell'edilizia*, 1985, Parte II, p. 295; FULCINITI L., *I beni civici nelle previsioni urbanistiche delle leggi regionali*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1988, II, p. 195; FULCINITI L., *Vicende degli usi civici attraverso la legislazione urbanistica ed i piani regolatori*, in *Nuovo diritto agrario*, 1988, I, p. 35; GUIZZI A., *Sulle procedure per il rilascio delle concessioni edilizie nelle zone sottoposte ai vincoli delle leggi 29 giugno 1939 n.1497 e 8 agosto 1985 n.431 e sulla sanatoria di opere realizzate in zone sottoposte a vincolo ex lege 1497 del 1939*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1995, II, p. 113; IACCARINO U. *Legge 8 agosto 1985 n.431. Vincolo di immodificabilità assoluta e termine del 31 dicembre 1986*, 1987, parte II, p. 183; LUDOVICI R., *I canoni di natura enfiteuta previsti dalla vigente normativa in materia di usi civici, loro revisione ed affrancazione*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1996, II, p. 149; P. NERVI (a cura di), *Le terre civiche tra l'istituzionalizzazione del territorio ed il declino dell'autorità locale del sistema*, CEDAM, 2000; P. NERVI (a cura di), *Il ruolo economico e sociale dei demani civici e delle proprietà collettive – le terre civiche: dove, per chi, per che cosa*, CEDAM,

1998; P. NERVI (a cura di) , *I demani civici e le proprietà collettive – un diverso modo di possedere, un diverso modo di gestire*, CEDAM, 1998; NOVARESE F., *Dal decreto Galasso alla legge 8 agosto 1985 n.431. breve storia di un'importante svolta in materia ambientale*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1986, II, p.209; PAGANO F., *Regime dei suoli: una proposta per evitare ulteriori (ed alle volte collusive) elargizioni di privilegi edificatori*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1989, II, p.53; PAGANO F., *Piani paesistici e relazioni tra urbanistica e tutela ambiente*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1996, II, p.139; PETRONIO U., *Uso ed Usi civici*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XLV, Giuffrè, Milano, 1992; RALLO A., *Diritti di uso civico e pianificazione urbanistica*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1985, Parte II - p.197; STELLA RICHTER P., *Profili funzionali dell'urbanistica*, Giuffrè, Milano, 1986; TORREGROSSA G., *La tutela del paesaggio nella L.8 agosto 1985 n.431 (c.d. Legge Galasso)*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 1986, II, p.3; URBANI P., *La tutela delle zone agricole tra interpretazioni giurisprudenziali e discrezionalità amministrativa*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1994, II, p.3.

Tratto da <http://avvocatura.ifrance.com/archivi/amministrativo>