

# GLI USI CIVICI NELLA REGIONE LAZIO

## INDICE

### **CAPITOLO I-COSA SONO GLI USI CIVICI E PERCHÉ SONO IMPORTANTI PER L'ATTIVITÀ DEL COMUNE**

1.1-Premessa	pag 4
1.2-La legislazione sugli usi civici e la sua trasformazione nel tempo	pag 5
1.3-Proprietà collettiva e diritti d'uso civico su aree private: la materia di studio "usi civici"	pag 7

### **CAPITOLO II-GLI USI CIVICI ED IL GOVERNO DEL TERRITORIO. PIANIFICAZIONE PAESISTICA, PARCHI ED AREE PROTETTE, URBANISTICA E CONDONO, ESPROPRIAZIONI**

2.1-Premessa	pag 13
2.2-Usi civici e tutela paesistica	pag 15
2.3-Usi civici, parchi ed aree protette	pag 18
2.4-Usi civici e pianificazione urbanistica	pag 19
2.5-Usi civici e sanatoria edilizia	pag 20
2.6-Usi civici ed espropriazione per pubblica utilità	pag 21

### **CAPITOLO III-LE FUNZIONI AMMINISTRATIVE IN MATERIA DI USI CIVICI TRA STATO E REGIONE**

3.1-Premessa	pag 24
3.2-Il primo trasferimento delle competenze dallo Stato alle Regioni ordinarie negli anni settanta	pag 24
3.3-Il riparto delle competenze secondo il parere del Consiglio di Stato dell'11 febbraio 1981	pag 26
3.4-L'evoluzione successiva del riparto delle competenze	pag 28

### **CAPITOLO IV-COMMISSARIO USI CIVICI: STRUTTURA E FUNZIONI GIUDIZIARIE**

4.1-I Commissariati per la liquidazione degli usi civici: le funzioni giudiziarie	pag 30
4.2-II Commissario agli usi civici nell'interpretazione della Corte Costituzionale	pag 31
4.3-Le materie su cui si esercita la competenza giurisdizionale del Commissario	pag 34
4.4-I ricorsi avverso le sentenze del Commissario	pag 36
4.5-Le circoscrizioni territoriali dei Commissariati per la liquidazione degli usi civici	pag 36

### **CAPITOLO V-GLI ENTI CHE AMMINISTRANO BENI DEMANIALI DI USO CIVICO**

5.1-La normativa statale vigente	pag 39
5.2-Le amministrazioni separate	pag 40
5.3-Le novità della legge 31 gennaio 1994, n.97	pag 41

### **CAPITOLO VI-USI CIVICI E GOVERNO DEL TERRITORIO NELLA REGIONE LAZIO FINO ALLA LEGGE REGIONALE N.6 DEL 2005**

6.1.Premessa	pag 44
--------------	--------

6.2. La disciplina della legge regionale n.1 del 3 gennaio 1986: i criteri per la formazione del Piano regolatore generale	pag 44
6.3. L'analisi territoriale sugli immobili di proprietà collettiva a corredo della documentazione del Piano regolatore generale	pag 47
6.4. La richiesta di mutamento di destinazione d'uso di terreni di uso civico nel corso del procedimento di approvazione del Prg	pag 48
6.5. La documentazione da produrre per la richiesta di mutamento di destinazione d'uso di terreni di uso civico nel corso del procedimento di approvazione del Prg	pag 49
6.6. Il caso di mutamento di destinazione d'uso di terreni di uso civico al di fuori della procedura di approvazione del Piano regolatore generale	pag 51
6.7. Le alienazioni di terreni di demanio civico nel caso di terreni edificabili ed edificati :la disciplina precedente la riforma apportata dalla legge regionale n.6 del 2005	pag 51
6.8. Le alienazioni di terreni di demanio civico nel caso di terreni già edificati: la disciplina precedente alla legge regionale n.6 del 2005	pag 53
6.9. Il piano delle alienazioni nella legge regionale 57 del 17 dicembre 1996	pag 55
6.10. La determinazione del prezzo di cessione delle aree edificate da alienare prima della legge regionale n.6 del 2005	pag 57
6.11. Uso civico e tutela paesistica nella Regione Lazio	pag 59

## **CAPITOLO VII**

### **LA RIFORMA DEGLI USI CIVICI NELLA LEGGE REGIONALE N. 6 DEL 2005**

7.1. Le alienazioni di terreni di demanio civico edificati ed edificabili nella legge regionale n. 6 del 2005.	pag 62
7.2. Le alienazioni di terreni di demanio civico nel caso di terreni già edificati: le novità introdotte dalla legge regionale n.6 del 2005	pag 63
7.3. Le alienazioni di terreni di demanio civico nella legge regionale n. 6 del 2005. Il caso di terreni non edificabili.	pag 66
7.4. I soggetti che possono chiedere l'alienazione di terreni già edificati nella legge regionale n.6 del 2005 e le relative procedure	pag 66
7.5. Il nuovo regime delle agevolazioni sul prezzo di alienazione	pag 68
7.6. La liquidazione degli usi civici su aree private nella vecchia e nella nuova disciplina regionale	pag 69

### **CAPITOLO VIII-IL CONFERIMENTO DI INCARICHI PER OPERAZIONI IN MATERIA DI USI CIVICI. LA DISCIPLINA DELLA REGIONE LAZIO**

8.1. La formazione e la tenuta dell'albo regionale dei periti, degli istruttori e dei delegati tecnici	pag 72
8.2. Le modalità di conferimento degli incarichi	pag 74
8.3. Le finalità da raggiungere con il conferimento di incarico regionale a periti, degli istruttori e dei delegati tecnici	pag 77
8.4. Le modalità di ricerca per l'accertamento degli usi civici	pag 78

8.5. I compensi per gli incarichi demaniali pag 81

## **CAPITOLO IX-LA DISCIPLINA DEGLI ENTI GESTORI DI USI CIVICI NELLA REGIONE LAZIO**

9.1. Premessa pag 83

9.2. La legislazione degli Stati pre-unitari sugli enti di gestione che ora ricadono nella Regione Lazio pag 83

9.3. Cenni sulla disciplina sugli usi civici nelle Province Pontificie pag 84

9.4. Cenni sulla disciplina sugli usi civici nel Regno di Napoli pag 85

9.5. Le previsioni della legge regionale n.22 del 22 febbraio 1985 pag 86

9.6. La legge regionale n.43 del 28 luglio 1988 pag 87

Appendice n.1: i comuni del Lazio e la divisione amministrativa del loro territorio negli Stati preunitari. pag 89

Appendice n.2: L'elenco degli enti gestori di usi civici nel Lazio diversi dai Comuni pag 96

## **CAPITOLO X-ISTITUTI RILEVANTI: COMPETENZE ORGANI, ATTI CONNESSI, ASPETTO AMMINISTRATIVO E NOTARILE**

10.1. Premessa pag 105

10.2. Certificazione dell'esistenza degli usi civici pag 105

10.3. Alienazione di terreni edificati, edificabili, non edificabili pag 108

10.4. Alienazione di terreni gravati da uso civico: aspetti notarili pag 110

10.5. Legittimazione di terreni di proprietà collettiva pag 112

10.6. Liquidazione usi civici su aree private pag 114

10.7. Affrancazione canoni derivanti da decreti definitivi precedenti alla competenza della Regione pag 116

10.8. Reintegra e rivendica dei beni d'uso civico pag 118

10.9. Conciliazioni giudiziali ed amministrative pag 119

10.10. Scioglimento delle promiscuità pag 120

10.11. Permuta di terreni di demanio civico con altri di natura privata pag 121

10.12. Mutamento di destinazione d'uso pag 122

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA pag.123

FORMULARIO –Vedi Allegati

## CAPITOLO I

### COSA SONO GLI USI CIVICI E PERCHÉ SONO IMPORTANTI PER L'ATTIVITÀ DEL COMUNE

#### 1.1. Premessa

Perché parlare ancora di usi civici nel primo decennio degli anni duemila, e quale interesse può avere questa materia per gli operatori degli enti locali piuttosto che per quelli degli enti gestori di usi civici?

E' una domanda che è bene porsi prima di affrontare la lettura di questo testo, e la risposta completa sta soltanto nello sviluppo successivo delle pagine. E' chiaro però che una prima risposta bisogna darla subito: la ragione principale sta nella grande estensione dei terreni di proprietà collettiva o privati soggetti ad usi civici, che veniva calcolata nel 1985 in tre milioni di ettari per le superfici a bosco e pascolo e per 250.000 ettari per la coltura agraria e altre destinazioni di pubblico generale interesse<sup>1</sup>. Non c'è motivo di pensare che nel frattempo i numeri citati siano cambiati in maniera significativa. Tali terreni hanno inoltre una diffusione su tutto il territorio nazionale, e sono spesso interessati da fenomeni di edificazione, soprattutto a ridosso delle aree urbane, che ne rendono ancora più complicata la gestione da parte dell'operatore.

Come si dirà meglio in seguito, gli usi civici sono passati attraverso diverse fasi storiche. Da fenomeno legato alla sussistenza delle popolazioni locali, fino almeno all'ottocento, sono stati poi visti soprattutto dopo l'Unità d'Italia, ed ancor più con il fascismo, come un problema che impediva una auspicata maggiore produttività dell'agricoltura, che doveva essere perseguita attraverso la loro liquidazione. Nel secondo dopoguerra, con lo sviluppo economico italiano, essi sono infine diventati una questione centrale nel governo del territorio, che nel frattempo è divenuto un bene prezioso e da sottoporre a tutela. Questa ultima trasformazione è avvenuta però senza una rivisitazione sostanziale della normativa e dell'organizzazione amministrativa e giurisdizionale che li aveva disciplinati negli anni venti e trenta.

Gli usi civici non sono inoltre considerati una disciplina tale da meritare studi o corsi universitari appositi, e pertanto spesso gli operatori degli enti locali si trovano di fronte a quella che percepiscono

<sup>1</sup> G.Faraone, *Progetto di legge governativo sugli usi civici*, in: *Terre Collettive ed usi civici tra Stato e Regione*, Atti del convegno della Regione Lazio, Fiuggi 25-26-27 ottobre 1985, Roma, Iger, pag.34

come una materia ostica e complessa, senza padroneggiare i concetti fondamentali per averne ragione. A ciò si deve aggiungere una sensazione di latente fastidio che prova l'operatore nel dover fronteggiare una questione che si avverte come anacronistica, proprio perché mancano le informazioni essenziali per capire che invece gli usi civici saranno per molti anni un dato permanente per le questioni legate alla tutela del territorio.

Questa appena enunciata può sembrare una profezia non fondata, una *captatio benevolentiae* per invogliare l'annoiato operatore a proseguire la navigazione nel continente "usi civici" che questo testo cerca in qualche modo almeno di delineare nei suoi contorni.

La convinzione invece che gli operatori degli enti locali non si libereranno tanto presto dalle noiose questioni degli usi civici deriva dall'ultima svolta che il legislatore e la giurisprudenza hanno impresso alla materia: l'inserimento delle "aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici" nella tutela ambientale e paesistica. L'operatore degli enti locali è cosciente che la normativa di tutela ambientale e paesistica è il vero strumento di intervento nella materia del governo del territorio delle Regioni, ma soprattutto dello Stato centrale attraverso le articolazioni territoriali del Ministero dei Beni Culturali ed Ambientali.

Quindi è evidente che c'è un investimento strategico dello Stato su queste aree ai fini della tutela del territorio: ciò fa pensare che non sia tanto imminente la scomparsa delle questioni legate agli usi civici.

Per le ragioni sopra esposte, quindi, forse è bene dedicare un pochino del proprio tempo ad approfondire una questione dalle notevoli implicazioni operative per gli enti locali, e che è ampia e complessa, con molti risvolti in diverse discipline: giuridiche, tecniche e storico-archivistiche. Una materia che però è anche affascinante, e che permette di entrare davvero nella storia delle terre ed in quella delle popolazioni, nonché di apprezzare la straordinaria modernità di diritti che sembrano anacronistici, ma che sono intimamente legati alla vita ed alle tradizioni delle tantissime comunità locali che formano la nazione italiana. Una modernità che si rivela proprio nella grande capacità di adattamento delle problematiche degli usi civici agli enormi mutamenti sociali, economici e culturali che ha vissuto e continua a vivere il nostro Paese.

## **1.2. La legislazione sugli usi civici e la sua trasformazione nel tempo**

La storia dei diritti di uso civico affonda le sue radici nell'epoca romana<sup>2</sup>: "Secondo i gromatici romani, le città possedevano, in quanto persone giuridiche, "silva et pascua" che per nessun motivo

---

<sup>2</sup> Confronta G.Cassandro, *Lineamenti storici sugli usi civici*, in: *Terre Collettive ed usi civici tra Stato e Regione*, Atti del convegno della Regione Lazio, Fiuggi 25-26-27 ottobre 1985, cit, pag.50 e seg.

si potevano “abalienari a repubblica”. Le terre comuni cittadine passarono nel medioevo al fisco longobardo, nelle zone dominate da quella popolazione, ma “sulle terre comuni, fossero cittadine, fossero rurali, non c’è dubbio che continuassero a sussistere gli usi delle popolazioni”. Lo stesso processo avvenne nell’Italia bizantina. Il formarsi delle autonomie territoriali verso l’anno mille e l’affievolimento dei poteri dei regni e degli imperi favorisce la ricostruzione dei poteri cittadini sulle terre comuni. Questo processo continuerà e si rafforzerà fino alle riforme del periodo dei lumi, che in vario modo, e con varia fortuna a seconda dei singoli Stati italiani preunitari, cominciarono ad affrontare la questione dei diritti civili in un’ottica di maggiore produttività agricola.

Passando alla storia della legislazione italiana sulla materia usi civici, possiamo delineare una periodizzazione in relazione al tipo di approccio che l’ha caratterizzata. Un elemento comune, che la legislazione del Regno d’Italia ereditava da tendenze di politica legislativa di alcuni stati preunitari, era l’obiettivo della *liquidazione* degli usi civici. Tale obiettivo rispondeva ad esigenze di ammodernamento delle strutture agricole, ed era un cavallo di battaglia delle classi dirigenti di formazione liberale, che avevano come obiettivo una maggiore produttività dei terreni agricoli. Chiaramente questo si scontrava con le esigenze delle popolazioni, che spesso traevano la loro sussistenza anche dall’esercizio dei diritti di uso civico su aree private, o dal godimento delle proprietà collettive. Quindi la prima fase della legislazione italiana è caratterizzata da un approccio produttivistico, ma poco organico.

La seconda fase si apre invece con le riforme del periodo fascista, che sistematizzano la materia in un’ottica di riforma agraria. Negli anni venti del novecento l’economia era ancora prevalentemente agricola: per questo la tendenza alla liquidazione degli usi civici veniva rafforzata e razionalizzata, con l’intenzione di realizzare quella maggiore produttività del settore agricolo che si riteneva non fosse stata raggiunta in maniera soddisfacente con l’azione condotta dallo Stato Liberale. L’istituzione dei Commissariati per la liquidazione degli usi civici, con i poteri e le funzioni che saranno esaminate nel prosieguo del testo, era un segnale importante per tentare di raggiungere tali obiettivi.

La normativa del periodo fascista rimane in sostanza immutata fino ad oggi, ma due novità importanti aprono una fase diversa nella materia degli usi civici: la nascita delle Regioni e lo spostamento delle competenze a questi nuovi Enti dallo Stato, che è ancora largamente incompleto, come vedremo in seguito; il nuovo inquadramento della materia degli usi civici nel campo della tutela ambientale e paesaggistica, dovuto al cambiamento profondo delle dinamiche economiche italiane: riduzione del settore agricolo a componente di scarsa importanza rispetto all’industria ed ai servizi; grande espansione delle aree urbane, che ha interessato anche molte aree soggette ad uso

civico; forte ridimensionamento dell'esercizio concreto degli usi civici da parte delle collettività interessate, e quindi rischio di una perdita della memoria dei diritti delle popolazioni.

La fase attuale vede quindi un nuovo interesse alla materia, legato soprattutto agli aspetti urbanistici, e spesso un confronto ed anche uno scontro fra due opposte linee di intervento. Da una parte c'è quella delle Regioni, che sembra voler proseguire il secolare indirizzo alla liquidazione degli usi civici, oramai non più con l'obiettivo di una maggiore produttività del settore agricolo, ma come regolarizzazione di fenomeni di espansione edilizia, spesso avvenuti senza tenere nel minimo conto i diritti delle popolazioni locali. Dall'altra invece c'è la linea di intervento della legislazione statale, e di gran parte della giurisprudenza, che ha trovato nell'inserimento degli usi civici nei beni ambientali una forma di tutela del territorio sicuramente più sofisticata ed incisiva di tante altre, che hanno difficoltà a decollare: si pensi per esempio ai Parchi. Tale linea di intervento ha trovato da ultimo un punto importante nella legge 350 del 2003, che all'articolo 4, comma 125 esclude per la prima volta la possibilità di concedere il condono edilizio per gli abusi realizzati "nei terreni gravati da diritti da uso civico". Questa previsione costituisce un ulteriore elemento di novità nell'approccio agli usi civici, in quanto sembrerebbe considerare gli usi civici alla stessa stregua dei terreni demaniali. Infatti la disposizione, inserita alla lettera g) del comma 27 dell'art. 32 del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, letta in modo completo recita in modo seguente: "Fermo restando quanto previsto dagli articoli 32 e 33 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, le opere abusive non sono comunque suscettibili di sanatoria., qualora:[...] g) siano state realizzate nei porti e nelle aree appartenenti al demanio marittimo, lacuale e fluviale, nonché nei terreni gravati da diritti da uso civico."

Lo Stato centrale sembra quindi aver abbandonato quasi del tutto la linea d'indirizzo della liquidazione degli usi civici, e considera oramai la materia in un altro modo.

Quindi si sbaglierebbe a pensare che la materia è residuale, o destinata a scomparire pian piano, in modo indolore.

### **1.3. Proprietà collettiva e diritti d'uso civico su aree private: la materia di studio "usi civici"**

La disciplina più generale nella quale rientra la materia "usi civici" è quella del diritto amministrativo, nei cui manuali si ritrovano delle sintetiche definizioni<sup>3</sup>.

La conferma del profilo pubblicistico della trattazione dei beni d'uso civico viene dagli indirizzi normativi emersi a partire dalla legge 8 agosto 1985, n. 431 (cosiddetta legge Galasso), che

---

<sup>3</sup> Si indicano a titolo esemplificativo: A. M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Jovene, Napoli, ed. 1984, pag. 793 e seg.; V. Cerulli Irelli, *Corso di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, ed. 2002, pag. 630; M. S. Giannini, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, ed. 2000, pag. 615.

riconosce ai medesimi carattere ambientale e paesaggistico. Tale indirizzo è stato confermato fino all'art. 142, comma 1, lett. h) del Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, il "Codice dei beni culturali e del paesaggio", che considera aree tutelate per legge, fino all'approvazione del piano paesaggistico previsto dall'art. 156 del medesimo decreto "le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici"<sup>4</sup>.

L'accoglimento degli usi civici nella più ampia nozione di beni ambientali segna un elemento forte di discontinuità con il passato, come abbiamo già accennato. In questo modo gli usi civici trovano una tutela di natura costituzionale: infatti i beni ambientali sono normalmente ricompresi nell'ambito di applicazione dell'art. 9, comma 2 della Costituzione, relativo alla tutela del paesaggio, che la Corte Costituzionale interpreta in modo assai ampio.<sup>5</sup>

E' stato giustamente notato<sup>6</sup> che "in questo modo si è verificata una sorta di inversione logica nella giustificazione delle finalità dell'uso civico: questo era nato e si era mantenuto per primarie esigenze di vita della popolazione, quando questa traeva dalla terra i frutti del proprio sostentamento. Ai nostri giorni, quando la popolazione non ha più questa necessità, si vuole giustificare l'uso civico in chiave di mantenimento dell'ambiente naturale, attribuendo a questo mantenimento il valore di un bene della collettività in contrasto con le deturpazioni ambientali dell'uomo.[...] allorquando l'uso civico venga considerato nella prospettiva di tutela dell'ambiente, viene effettuato uno spostamento dalla collettività del luogo a tutta la collettività nazionale. In altre parole, è come se il terreno non serva più soltanto alla popolazione del luogo, ma all'intera collettività nazionale, cioè a tutti coloro che, passando per quel terreno, potrebbero essere soddisfatti nell'esigenza di mirare un paesaggio bucolico."

Forse però la trasformazione che ha comportato l'inserimento degli usi civici nei beni ambientali deve essere ancora indagata a pieno dalla dottrina, anche perché troppo recente è la novità, e forse deve ancora dispiegare tutti i suoi effetti. Tornando alla concezione più tradizionale, la stessa definizione di "usi civici" non vede d'accordo tutti gli studiosi. Uno dei pionieri della rinascita

---

<sup>4</sup> L.Fulciniti, I beni d'uso civico, Cedam, Padova, 2000, pag.263.

<sup>5</sup> Confronta in tal senso la sentenza della Corte Costituzionale n.210 del 28 maggio 1987, della quale si riporta uno stralcio citato in M.Renzulli, *Tutela dell'ambiente e proprietà privata*, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it): "Va riconosciuto lo sforzo in atto di dare un riconoscimento specifico alla salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività e di creare istituti giuridici per la sua protezione. Si tende, cioè, ad una concezione unitaria del bene ambientale comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali. Esso comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali, l'esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni. Ne deriva la repressione del danno ambientale, cioè del pregiudizio arrecato, da qualsiasi attività volontaria o colposa, alla persona, agli animali, alle piante ed alle risorse naturali, che costituisce offesa al diritto che vanta ogni cittadino individualmente e collettivamente. Trattasi di valori che in sostanza la Costituzione prevede e garantisce ( art.9 e 32 Cost.) alla stregua dei quali le norme di previsione abbisognano di una sempre più moderna interpretazione."

<sup>6</sup> *Commerciabilità dei terreni soggetti ad uso civico*, Studio n.777 della Commissione Studi del Consiglio Nazionale del Notariato, in [www.notarlex.it](http://www.notarlex.it), pag.2



recente dello studio scientifico sugli usi civici, Guido Cervati, si è espresso in proposito in questo modo:

*“Invero preferisco parlare di diritti e terre civiche, piuttosto che di usi, perché, come ho più volte scritto, l’espressione usi civici è una espressione relativamente recente, che serve a porre quasi una cortina di nebbia su diritti che in molte regioni d’Italia, pur nel quotidiano loro esercizio mai prima del 1927, o meglio del 1924, erano stati chiamati in tal modo. Dopo l’entrata in vigore della legislazione sugli usi civici è avvenuto poi uno strano silenzio nelle scuole italiane. E mentre ai principi del secolo i maggiori giuristi approfondivano l’analisi dei diritti collettivi, e nei fori si vantavano trattarne magistrati e avvocati insigni, sembrò poi materia da accantonare e solo rari Maestri l’affrontarono, anche se con contributi notevoli. Se ne ridiscute oggi dopo oltre mezzo secolo.”*<sup>7</sup>. Nello stesso convegno tuttavia, Cerulli Irelli affermava che<sup>8</sup>: ““Usi Civici” è espressione probabilmente imprecisa dal punto di vista storico (come noterebbe Guido Cervati), ma ormai generalmente accettata nella prassi e recepita dalla legislazione.”

Senza entrare quindi eccessivamente in questioni teoriche, che pure sono importanti per inquadrare correttamente le conseguenze operative, l’approccio che appare più produttivo in un testo come questo è quello di distinguere la materia “usi civici” nelle due componenti importanti che la compongono: la proprietà collettiva ed i diritti civici su aree private.

Rispetto alla disciplina generale quindi, mentre è chiara l’appartenenza della materia “usi civici” al diritto amministrativo, maggiore controversia suscita invece la definizione teorica della forma di proprietà rappresentata dai beni d’uso civico. V.Cerulli Irelli, in un testo ormai classico, individua “una forma di proprietà pubblica, che a differenza delle altre categorie di proprietà pubblica, e segnatamente di proprietà pubblica di beni produttivi, è imputata ad una entità soggettiva non individuale ma collettiva”<sup>9</sup>. I beni in proprietà collettiva di diritto pubblico sono per Cerulli Irelli quelli di originario dominio di una comunità d’abitanti, o ad essa pervenuti in esecuzione di procedure d’affrancazione d’usi civici e delle promiscuità previste dalla legge. Il significato dell’espressione “originario dominio” sottintende un lungo dibattito sulla nascita di tale forme di proprietà. Le interpretazioni la riconducono a tradizioni derivanti dal diritto romano, od anche a istituti del diritto germanico: la proprietà collettiva come forma di condominio caratterizzato dalla mancanza di quote. E’ anche presente in dottrina l’opinione che l’uso civico non sia un diritto di dominio ma di uso, sia nel caso di diritti civici su terreni privati che su terreni della collettività.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> G.Cervati, *Ancora dei diritti delle popolazioni, usi e terre civiche e competenze regionali*, in: *Terre Collettive ed usi civici tra Stato e Regione*, Atti del convegno della Regione Lazio, Fiuggi 25-26-27 ottobre 1985, cit., pag.62

<sup>8</sup> V.Cerulli Irelli, *Terre Collettive ed usi civici tra Stato e Regione*, in: *Terre Collettive ed usi civici tra Stato e Regione*, Atti del convegno della Regione Lazio, Fiuggi 25-26-27 ottobre 1985, cit., pag.11

<sup>9</sup> V.Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Cedam, Padova, 1983, pag.265

<sup>10</sup> Così Petronio, voce *Usi Civici*, *Enc.Diritto*, Vol.XLV, 1992, pag.952, rinvio ripreso da: *Commerciabilità dei terreni soggetti ad uso civico*, cit., pag.8

In questa sede basti dire che i diritti sulla proprietà collettiva spettano ai discendenti degli originari abitanti del luogo, e sono gestiti da un ente rappresentativo di questa collettività, che assume denominazioni diverse a seconda delle diverse zone (Università agraria, Comunanza agraria, ecc.) ed in molti casi coincide con il Comune.

In un testo come questo, che ha una finalità soprattutto di indicazioni per la concreta operatività negli enti gestori di usi civici, oltre a dare indicazioni di carattere dottrinale, è importante sottolineare la differenza che intercorre tra la proprietà collettiva e le altre forme di proprietà pubblica dello Stato e degli altri enti pubblici, quali il demanio, il patrimonio indisponibile e quello disponibile. La normativa di riferimento rispetto a tali forme di proprietà pubblica si rinviene nel codice civile, negli articoli da 822 a 831. Molti dei principi enunciati in tali articoli sono applicabili anche alla proprietà collettiva, ma occorre fare attenzione dal punto di vista operativo a non assimilare del tutto queste diverse forme di proprietà. Infatti caratteristiche fondamentali ai fini pratici come l'inalienabilità, l'incommerciabilità, la non usucapibilità dei beni di proprietà collettiva vanno verificate caso per caso, facendo riferimento alla normativa speciale sugli usi civici. In sostanza, il demanio collettivo è cosa simile, ma non del tutto uguale al demanio pubblico descritto nel codice civile.

In questo senso, è essenziale focalizzare il rapporto che c'è rispetto alla capacità di disposizione dei diritti collettivi di uso civico della popolazione tra l'ente gestore ed i cittadini. In merito Cerulli Irelli si esprime in questo modo<sup>11</sup>:

*“I beni in esame, pur beni a destinazione pubblica, sono oggetto di diritti collettivi di natura dominicale. Appartengono ad una comunità d'abitanti che come tale potrebbe esprimersi circa il trasferimento a terzi di una porzione del suo dominio soltanto in pubblica assemblea e con il consenso di tutti i suoi membri: secondo l'antico principio del nemine discrepante. L'impossibilità in diritto moderno di siffatte forme deliberative non comporta tuttavia il conferimento senz'altro del potere di decidere il trasferimento di porzioni del dominio comune all'ente, esponenziale della collettività, che ne costituisce la forma organizzativa in diritto moderno. La decisione dell'ente in quanto tale non ha la forza giuridica di estinguere il diritto collettivo sul bene destinato ad essere alienato ( e perciò non ha la capacità di renderlo commerciabile). La decisione dell'ente acquista una tale forza- e ciò in virtù di espressa disposizione di legge-solo per effetto del provvedimento dell'autorità amministrativa superiore (già del potere sovrano) che sta in luogo della decisione collettiva dei titolari collettivi del dominio.”*

Questa impostazione permette di comprendere la differenza con le altre forme di proprietà pubblica, così come spiega le complesse forme organizzative che ha assunto la gestione della materia: dalla

---

<sup>11</sup> V.Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., pag.383

necessità di ottenere i provvedimenti autorizzatori da parte dell'organo competente, che fino al trasferimento alle regioni è stato il Commissario per la liquidazione degli usi civici, alla possibilità di ogni singolo cittadino utente di adire in via giurisdizionale il Commissario per la reintegra del demanio collettivo, laddove egli ritenesse che ce ne fossero le ragioni, ed il Commissario le valutasse valide.

Accanto alla proprietà collettiva, che è un fenomeno di grande ampiezza e rilevanza su gran parte del territorio nazionale, vi è l'altro aspetto importante della materia "usi civici", che è quello dei diritti d'uso civico su terre private, che sono, come dice la legge fondamentale 1766 del 1927 "diritti di promiscuo godimento", che danno la possibilità agli utenti di fruire, insieme con il proprietario, delle possibilità di godimento che offre la cosa oggetto dei diritti stessi.<sup>12</sup>

La stessa legge all'art.4 classifica gli usi civici come<sup>13</sup>:

- a) essenziali, se il personale esercizio si riconosca necessario per i bisogni della vita.  
Appartengono a tale classe i diritti di pascolare ed abbeverare il proprio bestiame, raccogliere legna per uso domestico o di personale lavoro, seminare mediante corrisposta al proprietario.
- b) Utili, se comprendano in modo prevalente carattere e scopo di industria. Rientrano in tale classe secondo la legge, congiunti con gli essenziali o da soli, i diritti di raccogliere o trarre dal fondo altri prodotti da poterne fare commercio, i diritti di pascolare in comunione del proprietario e per fine anche di speculazione, ed in generale i diritti di servizi del fondo in modo da ricavarne vantaggi economici, che eccedano quelli che sono necessari al sostentamento personale e familiare.

Lo stesso articolo considera inoltre usi civici i diritti di vendere erbe, stabilire i prezzi dei prodotti, far pagare tasse per il pascolo, ed altri simili, che appartengono ai Comuni sui beni dei privati.

La legge 1766 del 1927 prevedeva all'art.3 la presentazione di una dichiarazione o denuncia dei diritti rivendicati sulle terre di proprietà privata, da inoltrarsi al Commissariato entro il termine di sei mesi dalla data di pubblicazione della legge. Potevano presentare la denuncia con l'indicazione degli usi rivendicati e delle terre gravate: il Comune, l'Ente agrario, la rappresentanza dei frazionisti, l'associazione degli utenti, ovvero i privati interessati.

Allo scopo di tutelare i diritti delle popolazioni rispetto ad eventuali inerzie nella presentazione delle denunce dei rappresentanti degli enti gestori, il Regio Decreto 332 del 1928, all'art.3 prevedeva la possibilità di dichiarazione d'ufficio, ovvero la possibilità per i Commissari per la

---

<sup>12</sup> V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., pag.212

<sup>13</sup> Su questo specifico argomento confronta: A. Benedetti, M.L. Messeri, *Guida agli usi civici*, ed. Dei-Tipografia del Genio Civile, Roma, 1991, pag. 75 e seguenti

liquidazione degli usi civici di promuovere la nomina di Commissari prefettizi per produrre o integrare la documentazione presentata.<sup>14</sup>

## CAPITOLO II

---

<sup>14</sup> Una ricerca su questa operazione nell'ambito territoriale della Regione Lazio è: Regione Lazio, Assessorato Cultura Spettacolo Sport e Turismo, Centro regionale per la documentazione dei beni culturali e ambientali, *Le Denunce, una fonte documentaria per lo studio dei diritti civici e delle proprietà collettive*, a cura di C.Zannella, Rubbettino, Soveria Mannelli (Cz), 2001

## GLI USI CIVICI ED IL GOVERNO DEL TERRITORIO. PIANIFICAZIONE PAESISTICA, PARCHI ED AREE PROTETTE, URBANISTICA E CONDONO, ESPROPRIAZIONI

### 2.1.Premessa

In un testo che si pone come obiettivo quello di sopperire ad una mancanza di indicazioni operative per coloro che hanno a che fare con gli usi civici negli enti locali, è importante accennare ai rapporti che si sono fatti sempre più significativi tra le problematiche dell'uso civico e l'urbanistica, o per dire meglio, in seguito alla modifica del Titolo V della Costituzione, tra l'uso civico ed il governo del territorio.

Il concetto di urbanistica nella definizione che si era imposta prima della riforma costituzionale era riassunto in alcune disposizioni normative<sup>15</sup>. Secondo l'art.80 del D.P.R. 24 luglio 1977, n.616, "le funzioni amministrative relative alla materia urbanistica concernono la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo, nonché la protezione dell'ambiente". Successivamente l'art.34 del decreto legislativo n.80 del 31 marzo 1998, nel disciplinare il riordino della giustizia amministrativa per materie, affermava che "la materia urbanistica concerne tutti gli aspetti dell'uso del territorio". Le definizioni sopra riportate avevano come riferimento il testo costituzionale, che all'art.117 recitava: "la Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato....: ...-urbanistica.". Con la riforma del titolo V, entrata in vigore nell'ottobre del 2001, scompare dal testo costituzionale l'espressione "urbanistica" ed è prevista come materia di legislazione concorrente tra Stato e Regioni il "governo del territorio". La Corte Costituzionale, con le sentenze n.303/2003 e n.307/2003 ha affermato che il governo del territorio comprende, in linea di principio, tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività. Ha inoltre chiarito che il fatto che "la parola urbanistica non compare nel nuovo testo dell'art. 117 della costituzione non autorizza a ritenere che la relativa materia non sia più ricompresa nell'elenco del terzo comma: essa fa parte del "governo del territorio". Quindi, trattandosi di legislazione concorrente, lo Stato può tuttora stabilire i principi fondamentali e le Regioni possono legiferare nel rispetto di quelli.

In materia di territorio i riferimenti del nuovo testo della Costituzione che abbiamo visto sopra non sono esaustivi. Infatti, rilevanza centrale assume anche la materia dei Beni Culturali ed ambientali,

---

<sup>15</sup> Per un approfondimento di questo aspetto si rinvia a: AA.VV., *Guida Normativa per gli enti locali 2006*, EDK editore, 2006, pag.1831 e seg.

che riguarda peraltro in modo particolare gli usi civici. Il tradizionale riferimento è costituito dall'art.9 della Costituzione<sup>16</sup>, la cui importanza è enfatizzata dalla sua posizione all'interno dei Principi fondamentali. Ora il nuovo articolo 117 della Costituzione assegna allo Stato la legislazione esclusiva in materia di "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", mentre definisce materia di legislazione concorrente tra Stato e Regioni la "valorizzazione dei beni culturali ed ambientali". Il codice dei beni culturali e del paesaggio chiarisce la definizione di tutela e di valorizzazione. L'articolo 3 del decreto legislativo 42 del 2004 afferma infatti che "la tutela consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione". L'articolo 6 invece definisce così la valorizzazione: "La valorizzazione consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale"<sup>17</sup>. Emerge così un nuovo quadro nei rapporti tra Stato e Regione nella materia dei beni culturali ed ambientali, che rileva anche per la disciplina degli usi civici, come vedremo in seguito.

Ci sembra siano queste le novità più importanti che incidono sulla materia degli usi civici nella riforma costituzionale del 2001 rispetto al tema del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, che suscita sempre qualche difficoltà tra gli operatori. A questo si può forse aggiungere, per la particolare rilevanza civilistica che assumono molti aspetti degli usi civici (proprietà collettiva, trasformazione dei demani in allodi tramite le procedure descritte nella legge 1766 del 1927, canoni di natura enfiteutica, regime delle nullità degli atti - ne sono alcuni esempi) il mantenimento in capo alla legislazione esclusiva dello Stato della materia "ordinamento civile".

Non c'è dubbio quindi che lo Stato mantiene tuttora ampi margini di competenza legislativa sugli usi civici, e che quindi alle Regioni rimane una competenza di legislazione concorrente, sulla base dei principi definiti nelle leggi statali. Nella realtà tale competenza sui meri principi diviene una competenza di dettaglio, vista l'ampiezza delle norme statali: ma parliamo di una questione che non riguarda solo gli usi civici, ma un po' tutte le materie di competenza concorrente tra Stato e Regioni, che la recente riforma non sembra aver risolto, e la cui definizione è lasciata in gran parte agli orientamenti della Corte Costituzionale.

---

<sup>16</sup> Costituzione, Art.9: La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico ed artistico della Nazione

<sup>17</sup> Confronta sull'argomento: AA.VV. *Il codice dei beni culturali e del paesaggio: pianificazione territoriale e nuovi condoni*, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it)

## 2.2. Usi civici e tutela paesistica

Nel tentativo di ricostruzione del rapporto intercorrente tra la materia degli usi civici e la materia urbanistica, riveste un certo interesse un'analisi più dettagliata delle relazioni istituite per legge tra gli usi civici e la tutela paesistica. La ricostruzione può prendere le mosse dall'approvazione del Decreto legge n.312 del 27 giugno 1985, convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 1985, n.431, testo di legge divenuto poi famoso con la definizione giornalistica di "legge Galasso", dal nome del Ministro dei Beni Culturali in carica al momento dell'approvazione del Decreto legge. L'articolo 1 del Decreto legge citato proponeva un vasto elenco di beni sottoposti a vincolo paesistico, attraverso la tecnica legislativa della modifica dell'art.82 del D.P.R. 24 luglio 1977, n.616. In tale elenco erano inserite anche le aree assegnate alle Università agrarie e le zone gravate da usi civici. La disposizione nella quale era inserita la norma citata era inizialmente l'art. 82, comma 5, lett. h) del Decreto Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.

Successivamente la stessa disposizione è stata inserita all'art. 146, comma 1, lett. h) del Decreto Legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, mentre l'art. 166 di quest' ultimo Decreto Legislativo provvedeva ad abrogare l'articolo 82, comma 3 e seguenti del Decreto Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616. Ancora, la disposizione è infine confluita nell'art. 142, comma 1, lett. h) del Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante "Codice dei beni culturali e del paesaggio", ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137. A sua volta, l'art. 184 del Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 ha abrogato per intero il Decreto Legislativo 29 ottobre 1999, n. 490.

E' evidente l'intenzione del legislatore nazionale di prevedere una tutela rafforzata di tali aree, con la previsione di un vincolo paesistico, lasciando alle Regioni poi la normativa di dettaglio. Abbiamo già accennato nei paragrafi precedenti alla valenza che assume per la natura stessa degli usi civici il loro inserimento all'interno dei beni ambientali tutelati: copertura costituzionale della materia usi civici; passaggio ad una concezione di tutela non più legata ad una determinata collettività di originari di un luogo, ma ad una indifferenziata collettività di cittadini, che è considerata la potenziale fruitrice dell'area soggetta ad uso civico, intesa quale bene ambientale tutelato.

Assume centralità per la concreta destinazione dei beni soggetti ad uso civico il piano paesistico regionale. L'intervento del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, il codice dei beni culturali e del paesaggio, è su questo aspetto piuttosto incisivo. Peraltro il legislatore delegato è ritornato di recente sull'argomento, con un intervento correttivo emanato con il decreto legislativo 24 marzo 2006, n.157, apportando alcune modifiche a molti aspetti del testo del Codice<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Confronta sul decreto legislativo 24 marzo 2006, n.157: A.Borzi, *La disciplina della tutela e della valorizzazione del paesaggio alla luce del D.Lgs. n.157 del 2006 e della recente giurisprudenza costituzionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

Proviamo a riassumere alcuni punti salienti:

- a) L'art.143 del codice dei beni culturali e del paesaggio, nella prima versione, descriveva i contenuti dei piani paesaggistici, la cui approvazione è di competenza delle Regioni fin dall'approvazione del decreto legislativo n.8 del 1972, di primo trasferimento delle competenze dallo Stato. Permane però in capo allo Stato l'individuazione dei principi fondamentali dell'assetto del territorio nazionale in riferimento ai valori ambientali con finalità di orientamento della pianificazione paesaggistica. L'art.145 del codice richiama e conferma la vigenza in tal senso dell'articolo 52 del decreto legislativo 112 del 31 marzo 1998. Il decreto legislativo correttivo introduce disposizioni maggiormente in linea con il principio di leale collaborazione tra i diversi livelli istituzionali, dando maggiore spazio al ruolo delle Regioni. Ciò anche a seguito delle pronunce della Corte Costituzionale dopo la riforma del titolo V della Costituzione. E' introdotto però l'intervento sostitutivo del ministero in caso di inerzia nell'approvazione del Piano paesaggistico da parte delle Regioni.
- b) L'art.156 del codice affermava che entro quattro anni dall'entrata in vigore del decreto legislativo 42 del 2004 le regioni che avevano già redatto i piani paesistici avrebbero dovuto verificare la conformità tra le disposizioni dei predetti piani e le previsioni dell'art.143, ed in difetto, provvedere ai necessari adeguamenti. L'art. 24 del decreto legislativo 24 marzo 2006, n.157, che ha sostituito per intero l'art. 156 testé richiamato, conferma la data del 1 maggio 2008 per l'adeguamento dei Piani da parte delle regioni. Specifica però che decorso inutilmente il termine, il Ministero provvede in via sostitutiva. Come si diceva sopra, da una parte vengono rese più facili e maggiormente cogenti le intese tra Ministero e Regioni, dall'altra però si conferisce potere sostitutivo al Ministero in caso di inerzia, nello spirito dell'art.120, comma 2 della Costituzione riformata nel 2001.
- c) L'art.145 del codice afferma che le previsioni dei piani paesaggistici "sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli strumenti settoriali". I Comuni sono tenuti ad adeguare gli strumenti urbanistici alle disposizioni del piano paesaggistico entro due anni dall'approvazione di quest'ultimo. Queste disposizioni sono state confermate dal decreto correttivo.



- d) L'art.146 del codice disciplina le autorizzazioni, di competenza del Ministero o delle regioni, per gli interventi nelle aree sottoposte a vincolo paesaggistico, per legge o per piano paesaggistico. Con alcune modifiche nella procedura, l'articolo è stato nella sostanza confermato dalla novella del 2006.

E' peraltro da sottolineare che la legge 431 del 1985 introdusse le aree tutelate per legge, con un elenco di categorie di beni, tra le quali anche gli usi civici, come accennato sopra. Ebbene, nel caso in cui il piano paesaggistico regionale non sia intervenuto a disciplinare la materia, e quindi a graduare le fasce di tutela e gli interventi possibili, per le aree elencate ( e quindi anche per le zone gravate da usi civici) non vi è possibilità di intervento senza l'autorizzazione prevista dall'art.146 del decreto legislativo 42 del 2004.

Il problema che si pone nella prassi, per quello che riguarda i piani paesistici già approvati<sup>19</sup> è la mancanza nella cartografia delle aree gravate da uso civico<sup>20</sup>. Ma questo è un po' il problema dei problemi per quello che riguarda gli usi civici, sul quale torneremo più volte nel prosieguo della trattazione: quello dell'accertamento degli usi civici. Tutto l'impianto della legge, e la previsione della figura del Commissario per la liquidazione degli usi civici lo dimostra, mette al centro il problema dell'accertamento degli usi civici. Per questo non è affatto semplice per un paesagista trasporre su carta la materia principale d'indagine di un esercito di periti, che peraltro spesso sono contestati da altri periti, che scoprono documenti introvabili in archivi meno noti, che dimostrano l'esistenza di usi civici su aree anche vaste. In ogni caso, è importante dal punto di vista operativo verificare il livello di tutela previsto dai piani paesistici per quello che riguarda gli usi civici, anche se le aree non sono ricomprese nella cartografia. E' bene sottolineare che questo è un vincolo che si aggiunge alle tutele previste dalla normativa specifica sugli usi civici.

### **2.3.Usi civici, parchi ed aree protette**

Un regime particolare assumono gli usi civici nei parchi e nelle aree protette, secondo le previsioni della legge quadro sulle aree protette del 6 dicembre 1991, n.394. La legge mira ad una

---

<sup>19</sup> Vedi per la Regione Lazio la legge regionale n.24 del 1998, che ha approvato i piani paesistici divisi per sub-ambiti, la cui procedura di approvazione era iniziata nel 1986. Attualmente è in corso la redazione del nuovo Piano Paesistico Regionale, che dovrebbe essere adottato dalla Regione Lazio entro l'autunno del 2006, come affermato da amministratori e dirigenti della Regione Lazio in vari convegni pubblici.

<sup>20</sup> "La presenza dei beni d'uso civico nei piani paesistici in forma cartografica non sempre compare. Compare invece l'astratta previsione della normativa d'uso. La desolante circostanza rimarca due rilevanti problemi e compiti del paesagista: 1) l'identificazione dell'area in base allo speciale regime giuridico dell'appartenenza; 2) la localizzazione dell'area. Entrambe le operazioni sono di non facile attuazione.", L.Fulciniti, *I beni d'uso civico*, Padova, Cedam, 2000, pag.269

conservazione ed anche ad una valorizzazione degli usi civici, all'interno di una programmazione più generale che spetta all'Ente parco. Gli strumenti più importanti per la programmazione del parco sono il regolamento ed il piano per il parco. L'art.11 della legge 394 del 1991, che disciplina il regolamento per il parco, al comma 5 si occupa specificamente degli usi civici, stabilendo due principi: a) che i diritti reali e gli usi civici delle collettività locali che sono esercitati secondo le consuetudini locali sono fatti salvi; b) che eventuali diritti esclusivi di caccia delle collettività locali o altri usi civici di prelievi faunistici sono liquidati dal Commissario per la liquidazione degli usi civici ad istanza del parco. E' da notare che l'attribuzione di una competenza amministrativa al Commissario dopo il trasferimento di competenze alle regioni è stato criticato in dottrina<sup>21</sup>, e certo è un segnale in controtendenza nei rapporti tra Commissario e Regioni.

La legge 426 del 9 dicembre 1998 ha inoltre aggiunto un comma 2bis all'articolo 11 citato, disponendo nel senso che il regolamento del parco valorizzi gli usi, i costumi, le consuetudini, le attività tradizionali delle popolazioni, le espressioni culturali proprie dell'identità delle comunità locali, anche mediante disposizioni che autorizzino l'esercizio di attività collegate agli usi.

Anche nella disciplina del piano del parco, contenuta nell'articolo 12 della legge 394 del 1991, viene affrontato il problema degli usi civici. Si sottolinea l'importanza che la legge attribuisce al piano del parco, sia nel caso di parco nazionale che di parco regionale: esso può infatti derogare e sostituire tutti gli altri strumenti di pianificazione, compresi piani paesistici e piani regolatori generali. Gli usi civici, secondo le prescrizioni dell'art.12, comma 2, lett.c), sono ricompresi nelle aree di protezione, "nelle quali, in armonia con le finalità istitutive ed in conformità ai criteri generali fissati dall'Ente parco, possono continuare, secondo gli usi tradizionali ovvero secondo metodi di agricoltura biologica, le attività agro-silvo-pastorali nonché di pesca e raccolta di prodotti naturali".

Quindi dal punto di vista operativo, è importante verificare le disposizioni contenute nei piani del parco, sia esso nazionale o regionale, in relazione ai terreni di uso civico, poiché esse sono prevalenti anche rispetto al piano paesistico. In generale, secondo la normativa appena vista, gli usi civici sono tutelati e valorizzati all'interno delle aree protette, con l'esclusione degli usi civici di caccia e di prelievi faunistici, che invece la legge invita a liquidare. E' bene verificare anche le normative regionali rispetto alle aree protette in generale, ovvero rispetto alla singola area protetta.

#### **2.4.Usi civici e pianificazione urbanistica**

---

<sup>21</sup> L.Fulciniti, *I beni d'uso civico*, cit., pag.276.

I terreni soggetti ad uso civico sono a vocazione agricola, e pertanto si presume tale la loro destinazione urbanistica: sono escluse quindi destinazioni di tipo edificatorio<sup>22</sup>. Il riferimento normativo per tale destinazione si trova negli articoli 11, 12 e 13 della legge 1766 del 1927, che distingue i terreni di proprietà collettiva in due categorie: a) terreni utilizzabili come bosco o pascolo permanente; b) terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria. L'assegnazione a categoria è peraltro una delle principali finalità delle operazioni demaniali. Il mutamento di destinazione d'uso di tali terreni non è possibile senza l'autorizzazione della Regione, anche se il testo della legge riporta ancora il Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste. Un altro riferimento normativo che afferma quanto sopra descritto è l'articolo 41 del Regio Decreto 26 febbraio 1928, n. 332, il regolamento di esecuzione. Tale articolo prevedeva in via eccezionale la possibilità per i Comuni e le Università agrarie di richiedere il mutamento di destinazione "quando essa rappresenti un reale beneficio per la generalità degli abitanti" per la istituzione di campi sperimentali, vivai, ecc.

E' chiaro che l'istituto del mutamento di destinazione d'uso dei terreni gravati da uso civico è diventato sempre più importante con l'evoluzione socio-economica del paese, e con il passaggio che abbiamo già evidenziato dell'approccio agli usi civici da una concezione di valorizzazione agricola ad una concezione legata ad una più vasta accezione di governo del territorio. Le leggi regionali in tema di usi civici, ed in particolare quelle della Regione Lazio, si sono infatti in questi ultimi anni particolarmente occupate del legame tra pianificazione urbanistica e mutamento di destinazione d'uso dei terreni: si rinvia in tal senso al capitolo dedicato alla legislazione della Regione Lazio.

L'altro aspetto da evidenziare rispetto al rapporto tra pianificazione urbanistica ed usi civici è quanto abbiamo già affermato nel paragrafo precedente in relazione al rapporto tra il piano paesaggistico e il piano regolatore generale. In base all'art.145 del decreto legislativo 42 del 2004 il Piano regolatore generale deve conformarsi alle disposizioni del piano paesaggistico, e quindi se quest'ultimo contiene delle disposizioni in merito agli usi civici, ovvero nel caso in cui i terreni d'uso civico fossero recepiti nella cartografia del piano paesaggistico, lo strumento urbanistico comunale ne deve tenere conto, ed adeguarsi sia nella cartografia che nelle norme tecniche.

## **2.5.Usi civici e sanatoria edilizia**

La normativa in tema di condono edilizio fin dal 1985 si è confrontata con i casi di edificazione abusiva su aree soggette ad uso civico. Le premesse per una eventuale edificazione su aree gravate

---

<sup>22</sup> Si rinvia per un approfondimento a: L.Fulciniti, *I beni d'uso civico*, cit., pag.280 e seg.

da uso civico erano negative: come abbiamo visto sopra, la legge 1766 del 1927 poneva un sostanziale vincolo di inedificabilità su tali terreni.

La prima versione della legge 47 del 28 febbraio 1985 escludeva la possibilità di sanatoria per opere abusive realizzate su beni di uso civico. Solo successivamente, con il decreto legge 12 gennaio 1988, n.2, convertito nella legge 68 del 1988 è stato modificato l'art.32 della legge 47 del 1985, relativo alle opere costruite su aree sottoposte a vincolo, nel senso di prevedere la possibilità di concedere la sanatoria edilizia su aree granate da uso civico a due condizioni: a) parere favorevole dell'autorità preposta al vincolo paesaggistico, Regione e Ministero dei beni culturali ed ambientali, ai sensi dell'allora vigente art.7 della legge 1497 del 1939. L'articolo 1, comma 10 della legge 27 settembre 1997, n.449 ha chiarito che l'amministrazione proposta alla tutela del vincolo, ai fini dell'espressione del parere di propria competenza, deve attenersi esclusivamente alla valutazione dalla compatibilità con lo stato dei luoghi degli interventi per i quali è richiesta la sanatoria, in relazione alle specifiche competenze dell'amministrazione stessa; b) l'ente gestore del bene deve concedere il terreno d'uso civico a titolo oneroso, secondo le procedure di alienazione previste dalla legge 1766 del 1927<sup>23</sup>.

Altre condizioni di natura tecnica erano quelle relative alla limitazione della superficie alienabile, fissata nella superficie occupata dalle costruzioni oggetto della sanatoria, ed alle relative pertinenze, per un massimo di tre volte rispetto all'area coperta dal fabbricato. La determinazione del valore del terreno veniva lasciata alle leggi regionali: per la Regione Lazio si rinvia al capitolo apposito.

E' da evidenziare che tali norme, insieme alla normativa regionale in materia, sono ancora attuali ed importanti da conoscere per l'operatore che si trova tutt'oggi alle prese, in moltissimi casi, con richieste di condono edilizio presentate sulla base della legge 47 del 1985. Le stesse considerazioni valgono per quelle presentate sulla base della legge 23 dicembre 1994, n.724, anch'essa di conversione di una serie di decreti legge precedenti. L'articolo 39 della legge 724 del 1994 non interveniva in maniera rilevante sull'art. 32 della legge 47 del 1985, lasciando quindi immutata la

---

<sup>23</sup> Riportiamo uno stralcio dell'art. 32, comma 6 della legge 47 del 1985, così come introdotto con la legge 68 del 1988: "Per le opere eseguite da terzi su aree di proprietà dello Stato o di enti pubblici territoriali, in assenza di un titolo che abiliti al godimento del suolo, il rilascio della concessione o dell'autorizzazione in sanatoria è subordinato anche alla disponibilità dell'Ente proprietario a concedere onerosamente, alle condizioni previste dalla leggi statali o regionali vigenti, l'uso del suolo su cui insiste la costruzione. La disponibilità all'uso del suolo, anche se gravato da usi civici, viene espressa dallo Stato o dagli enti pubblici territoriali proprietari entro il termine di centottanta giorni dalla richiesta. La richiesta di disponibilità all'uso del suolo deve essere limitata alla superficie occupata dalle costruzioni oggetto della sanatoria, oltre a quelle delle pertinenze strettamente necessarie, con un massimo di tre volte rispetto all'area coperta dal fabbricato. Salve le condizioni previste da leggi regionali, il valore è stabilito dall'ufficio tecnico erariale competente per territorio sulla base di quello del terreno all'epoca della costruzione aumentato dall'importo corrispondente alla variazione del costo della vita così come definito dall'Istat al momento della determinazione di tale valore."

procedura di rilascio della sanatoria edilizia in caso di edificazione abusiva su aree gravate da usi civici.

Diverse sono invece le considerazioni da fare rispetto alle richieste di sanatoria relative al cosiddetto “terzo condono”. Anche qui è opportuno ricostruire la sequenza degli interventi normativi. Il Decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito nella legge 24 novembre 2003, n. 326, non prevedeva modifiche rispetto al quadro finora descritto. L’edificazione abusiva su aree gravate da usi civici era infatti rimasta tra le opere costruite su aree sottoposte a vincolo, con il regime di autorizzazioni sopra descritto. Subito dopo, però con l’art.4, comma 125 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 è stata apportata una modifica che per la nostra trattazione è di grande rilevanza, e che riportiamo: “la lettera g) del comma 27 dell’articolo 32 del decreto legge 30 settembre 2003, n.269, convertito con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n.326, è sostituita dalla seguente: g) siano state realizzate nei porti e nelle aree appartenenti al demanio marittimo, lacuale e fluviale, nonché nei terreni gravati da diritti di uso civico.”. Tale disposizione ha inserito i terreni gravati da diritti di uso civico nelle opere non suscettibili di sanatoria, per la prima volta nella ormai lunga storia dei condoni edilizi. Pertanto le richieste di condono relative al terzo condono edilizio, quindi alla legge 326 del 2003 e relative modifiche, allo stato attuale non possono essere accolte se ricadono su terreni gravati da diritti di uso civico.

In conclusione, le richieste di condono edilizio su terreni gravati da diritti di uso civico, per usare la definizione della legge 350 del 2003, hanno un trattamento diverso dovuto al momento della presentazione della domanda di condono, che mi sembra un’espressione più precisa e dimostrabile rispetto a quella che potrebbe riferirsi al momento della realizzazione dell’abuso. Le domande avanzate ai sensi delle leggi 47/85 e 724/94 sono condonabili alle condizioni sopra previste, mentre non sono suscettibili di sanatoria le richieste avanzate ai sensi della legge 326 del 2003.

## **2.6.Usi civici ed espropriazione per pubblica utilità**

Altra questione che si pone all’operatore è se sia possibile l’espropriazione di un terreno gravato da uso civico. In linea di principio l’indisponibilità dei beni di uso civico tenderebbe ad escludere la possibilità di espropriazione per pubblica utilità: ed in effetti non vi sono disposizioni di legge che stabiliscono espressamente la possibilità di esproprio di terreni gravati da uso civico. Quindi bisogna rifarsi alle pronunce giurisprudenziali, basate anche su normative speciali. Occorre inoltre premettere che il regime è differente nel caso di terreni privati gravati da uso civico ovvero di beni di proprietà collettiva.

Nel caso di terreni privati gravati da uso civico la tendenza del legislatore in alcune leggi speciali è stata quella di consentire l'espropriazione, trasferendo sulle indennità di espropriazione i diritti dei terzi, compresi i diritti di uso civico. Alcune leggi che utilizzano questa formula sono: la legge 12 maggio 1950, n.230, sulla colonizzazione dell'Altopiano della Sila; la legge 21 ottobre 1950, n.841, recante "Norme per la espropriazione, bonifica, trasformazione ed assegnazione dei terreni ai contadini"; la legge n.167 del 1962, sull'edilizia economica e popolare; la legge sulla montagna, n.97 del 1994. La Corte Costituzionale si è pronunciata su alcune di queste leggi<sup>24</sup>, fissando alcuni principi che affermano: a) l'espropriabilità dei beni privati gravati da uso civico, nel caso però che sia una legge a prevederlo; b) la non espropriabilità sia del demanio universale, quindi della proprietà collettiva, sia delle quote cedute agli abitanti del comune come liquidazione degli usi civici gravanti sui beni privati.

Nel caso di proprietà collettiva, quindi, l'evoluzione della giurisprudenza ha escluso la possibilità di espropriazione per pubblica utilità. Sembra ribadire tale concetto, anche se con una formula soggetta ad interpretazione rispetto al problema specifico degli usi civici, anche il decreto del presidente della repubblica n.327 del 8 giugno 2001, di approvazione del Testo unico sulle espropriazioni per pubblica utilità. Infatti l'art.4, comma 1 del D.P.R. 327/2001 afferma: "I beni appartenenti al demanio pubblico non possono essere espropriati fino a quando non ve viene pronunciata la sdemanializzazione". E' possibile far rientrare le proprietà collettive nel concetto di "demanio pubblico" sopra indicato ? Se questa fosse l'interpretazione giusta, la procedura corretta per l'espropriazione per pubblica utilità sarebbe quella prevista dall'art. 12 della legge 1766 del 1927: l'istituto dell'alienazione di terreni non edificati, ovvero quello del mutamento di destinazione d'uso. E' importante verificare chi è il soggetto espropriante, ovvero "l'autorità competente alla realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità", che ai sensi dell'art. 6 del DPR 327/2001 "è anche competente all'emanazione degli atti del procedimento espropriativo che si renda necessario". Nel caso in cui l'autorità competente sia il Comune, e nel caso in cui esso sia anche gestore delle proprietà collettive, l'istituto più ovvio da applicare sembra quello del mutamento di destinazione d'uso dell'area oggetto di intervento, che prevede la corresponsione di un canone che in questo caso il Comune dovrebbe destinare ad opere permanenti di interesse generale della popolazione, come previsto da alcune leggi regionali, ai fini del ristoro della collettività per la perdita della possibilità di esercizio dei diritti collettivi

---

<sup>24</sup> Sentenze n.67 del 1957; n.78 del 1961; n.18 del 1965; n.99 del 1969; n.193 del 1970. Vedi per un approfondimento L.Fulciniti, *I beni d'uso civico*, cit., pag.284 e seg..

Nel caso invece che l'ente gestore sia un'Università agraria, è forse opportuna una procedura di alienazione, con la fissazione di un capitale da versare all'ente gestore, sempre con le finalità sopra descritte, che andrebbe quindi a sostituire l'indennità di espropriazione. E' ovvio che quest'ultima ipotesi presuppone un accordo tra i diversi enti sull'opera pubblica da realizzare: altrimenti la strada necessaria da percorrere da parte dell'autorità competente all'espropriazione sembra quella di un tentativo di conciliazione, in via amministrativa attraverso l'intervento della Regione ovvero in via giurisdizionale, tramite il Commissario per la liquidazione degli usi civici

## IL RIPARTO DELLE COMPETENZE AMMINISTRATIVE IN MATERIA DI USI CIVICI TRA STATO E REGIONE

### **3.1.Premessa**

Il trasferimento delle competenze dallo Stato alle Regioni in materia di usi civici è per l'operatore ancora adesso una delle questioni che solleva maggiori problemi. Come anche per altre materie che sono coinvolte in questo processo di riallocazione delle competenze che dura ormai da oltre trentacinque anni, alle stagioni "regionaliste" si succedono stagioni di riaccentramento delle funzioni, in una altalena che non giova affatto alla certezza del diritto.

In una materia come quella degli usi civici il problema diviene ancora più delicato per la presenza di un organo come il Commissario, che assomma funzioni amministrative a funzioni giurisdizionali, in un intreccio non facile da sciogliere. Un altro aspetto inoltre che rende complesso lo scioglimento di molti nodi relativi alla riallocazione delle funzioni amministrative dallo Stato alla Regione è il progressivo slittamento della materia degli usi civici dal settore dell'agricoltura al settore della tutela del territorio e dell'ambiente, slittamento che si è accentuato con il passaggio delle competenze alle Regioni e con alcune legislazioni regionali. Tutto ciò sta avvenendo in mancanza di una riforma organica del settore, quindi in presenza di una legislazione in parte inadeguata.

Un ulteriore elemento di complessità è dato dal forte intreccio della materia degli usi civici con la disciplina civilistica, che come è noto non può essere oggetto di legislazione regionale.

Con le avvertenze che abbiamo appena richiamato, in questo capitolo si cercherà di esporre i principali aspetti del riparto delle competenze allo Stato attuale del dibattito, evidenziandone le eventuali incongruenze e quindi le difficoltà che ne derivano all'operatore.

### **3.2.Il primo trasferimento delle competenze dallo Stato alle Regioni ordinarie negli anni settanta**

Dopo l'istituzione delle regioni ordinarie, il trasferimento delle funzioni amministrative per la materia sugli usi civici fu attuato con il Decreto Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n.11, e successivamente con il D.P.R. 24 luglio 1977, n.616.

L'art.1, ultimo comma del D.P.R. 15 gennaio 1972, n.11 fornisce un primo elenco delle funzioni trasferite alle Regioni in materia di usi civici, che sono:

- 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.

Torna successivamente sulla materia il D.p.r. n.616 del 1977, che all'art.66, comma 5 afferma che sono delegate alle Regioni tutte le funzioni amministrative relative

- a) alla liquidazione degli usi civici;
- b) allo scioglimento delle promiscuità;
- c) alla verifica delle occupazioni e alla destinazione delle terre di usi 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.

L'articolo 66, con evidente obiettivo di trasferire il massimo di competenze possibili, continua nel comma 6 affermando: “ 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.”. La tecnica utilizzata è quella di un richiamo alle competenze amministrative attribuite in forza degli atti normativi elencati, forse anche in ragione della complessità della materia in rapporto al reale interesse che poteva suscitare nel legislatore di allora, all'interno di una operazione di trasferimento di funzioni di così vasta portata. Questa tecnica però lasciava vasto campo all'interpretazione, derivante dalla prassi amministrativa e dalla giurisprudenza. Ed infatti l'interpretazione da allora ha avuto un ruolo rilevante nella vicenda del riparto delle competenze, ed in questo sicuramente i Commissari, organo giurisdizionale, avevano ed hanno maggiori carte da giocare rispetto alle Regioni, sia con le loro pronunce giurisdizionali, sia per la possibilità che hanno, in quanto organo giudiziario, di chiedere pronunce anche alle magistrature superiori, fino alla Corte Costituzionale.

L'articolo 66 del D.P.R. n. 616 del 1977 stabiliva infine che: “l'approvazione delle legittimazioni di cui all'art. 9 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, è effettuata con decreto del Presidente della Repubblica d'intesa con la Regione interessata.”. Una conferma di questa disposizione veniva anche dall'art.71, comma 1, lett.i) del D.P.R. n. 616 del 1977, che includeva nell'elenco delle

funzioni amministrative confermate in capo allo Stato anche “l’approvazione delle legittimazioni sugli usi civici, di cui alla legge 16 giugno 1927, n.1766”. La competenza in materia di legittimazioni avrà una successiva evoluzione, fino ad arrivare ad essere attribuita alle Regioni, almeno in via di prassi amministrativa. Ne daremo conto nel prosieguo della trattazione.

### **3.3. Il riparto delle competenze secondo il parere del Consiglio di Stato dell’11 febbraio 1981**

Il interpretativo insorto tra i soggetti interessati alla materia di usi civici, spinse il Ministero dell’Agricoltura e Foreste a chiedere un parere consultivo del Consiglio di Stato, che arrivò con il n.1277/79 dell’11 febbraio 1981. Il Consiglio di Stato, sulla premessa che sono state trasferite con il DPR 616/77 “tutte le competenze amministrative statali in materia di usi civici, con esclusione solo delle legittimazioni”, afferma che non è consentito distinguere tra materie strettamente connesse alla sfera giurisdizionale ed attività non connesse, per escludere le prime dalla competenza regionale. Il Ministero infatti aveva sollevato nel quesito la questione relativa alla stretta connessione di alcune funzioni amministrative del Commissario con funzioni giurisdizionali, ritenendo che in questo caso esse fossero rimaste escluse dal trasferimento alle Regioni. Il Consiglio di Stato afferma che tale questione non trova fondamento nella legge, ed è quindi opportuno evitare incertezze in sede di applicazione della normativa. Anche in seno al Consiglio di Stato quindi emerge il nodo della figura anomala del Commissario per la liquidazione degli usi civici, volutamente concepito dalla legge del 1927 come organo amministrativo e giurisdizionale insieme, anche sulla scorta della legislazione storica precedente.

Il Consiglio di Stato fornisce un elenco delle competenze spettanti alle Regioni, ai Commissariati, ed anche allo Stato nei suoi diversi organi od enti. In sintesi, secondo il Consiglio di Stato il riparto delle competenze lascia le funzioni giurisdizionali ai Commissariati agli usi civici, e le spese per il loro funzionamento quindi rimangono a carico dello Stato.

Sono invece di natura amministrativa, e pertanto rientrano nella competenza regionale, i provvedimenti possessori in materia di usi civici, di cui all’art.30 della legge 16 giugno 1927, n.1766<sup>25</sup>, con esclusione delle ipotesi di reintegrazione a seguito di spoglio violento o clandestino, che sono riservate all’autorità giurisdizionale, e quindi al Commissario per gli usi civici.

I provvedimenti di esecuzione delle decisioni dei Commissari hanno natura amministrativa, e pertanto rientrano nella competenza regionale, mentre hanno natura giurisdizionale le controversie

<sup>25</sup> L’articolo in questione è il seguente: Art.30-Fino a che non sia intervenuta una decisione irrevocabile o una conciliazione debitamente omologata sull’esistenza, la natura e la liquidazione dei diritti a cui si riferisce la presente legge, i reclami relativi al possesso sono deferiti ai commissari, che regoleranno provvisoriamente, secondo il loro prudente arbitrio, l’esercizio del medesimo, sempre che, assunte sommarie informazioni, abbiano riconosciuto l’esistenza di un possesso di fatto. Quando però siasi commesso attentato violento o clandestino, il detto provvedimento discrezionale non potrà essere dato se non sia stata prima eseguita la reintegrazione in possesso.

che sorgono nel corso dell'esecuzione. L'esecuzione delle decisioni del Commissario da parte delle Regioni sarà fin dall'inizio un punto dolente della riforma, per la scarsa collaborazione tra questi due organi, con un effetto negativo sulla certezza del diritto che si può ben immaginare.

L'approvazione delle conciliazioni relative alla materia degli usi civici, è considerata dal Consiglio di Stato una forma di controllo sull'attività negoziale degli enti pubblici, e pertanto rientra nella competenza delle Regioni.<sup>26</sup> Il Consiglio di Stato precisa che le approvazioni delle conciliazioni sono manifestazioni del controllo di merito sugli atti titolari di demanio, attribuito alle Regioni, almeno in quel momento storico. A conferma della scarsa chiarezza delle rispettive competenze, anche a seguito della pronuncia del Consiglio di Stato, si riporta una impostazione diversa sulla procedura di conciliazione del Dr. Valerio Savoi Colombis, che era al momento della pubblicazione dello scritto Commissario Aggiunto per la Regione Emilia Romagna.

Egli afferma che : “l'esperimento della conciliazione dovrà essere sempre promosso per iniziativa del Commissario il quale appunto per sua specifica qualifica e funzione offrirà la migliore garanzia di un'equa soluzione. La conciliazione, poi, dovrà essere approvata con apposita ordinanza del Commissario (omologazione) e con decreto del Presidente della Giunta Regionale. Con tale atto negoziale, frutto dell'incontro della volontà delle parti e fornito delle citate prescritte approvazioni, verrà sanata ogni irregolarità circa lo Stato giuridico dei terreni.”<sup>27</sup>.

Il parere del Consiglio di Stato del 1981 continua affermando che i poteri di reintegrazione e rivendicazione di fondi sui quali insistano diritti di uso civico sono esplicazione del potere di autotutela, hanno quindi natura amministrativa e pertanto i relativi provvedimenti vanno adottati dalle Regioni.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Il riferimento normativo è all'art.29 della legge 16 giugno 1927, n.1766, che riportiamo: “Art.29- I commissari procederanno, su istanza degli interessati od anche di ufficio, all'accertamento, alla valutazione, ed alla liquidazione dei diritti di cui all'art. 1, allo scioglimento delle promiscuità ed alla rivendica e ripartizione delle terre. I commissari decideranno tutte le controversie circa la esistenza, la natura e la estensione dei diritti suddetti, 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. 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 commissari cureranno la completa esecuzione delle proprie decisioni e di quelle anteriori, ma non ancora eseguite. Tutte le conciliazioni, relative alle materie contemplate nella presente legge, dovranno riportare l'approvazione del commissario e del ministero dell'economia nazionale, la quale terrà luogo di quella della giunta provinciale amministrativa.

<sup>27</sup> V.SAVOI COLOMBIS, *Atti nulli per mancata sdemanializzazione. Rimedi: istruttoria di reintegra, opposizione e conciliazione*, in REGIONE LAZIO, *Terre collettive tra Stato e Regione*, Atti del convegno organizzato a Fiuggi nei giorni 25-27 ottobre 1985, Roma, 1985, pag.155

<sup>28</sup> Il riferimento è agli articoli 9 e 29 della legge 1766/27. Si riporta qui l'art.9, mentre per l'art.29 vedi nota n.25: “Art.9- Qualora sulle terre di uso civico appartenenti ai comuni, alle frazioni ed alle associazioni o ad esse pervenute per effetto della liquidazione dei diritti di cui all'art. 1, siano avvenute occupazioni, queste, su domanda degli occupatori, potranno essere legittimate, sempre che concorrano unitamente le seguenti condizioni: a) che l'occupatore vi abbia apportato sostanziali e permanenti migliorie; b) che la zona occupata non interrompa la continuità dei terreni; c) che l'occupazione duri almeno da dieci anni. Le stesse norme valgono per la legittimazione dell'acquisto delle quote dei demani comunali

L'azione rivolta al recupero di beni gravati di uso civico tendendo ad ottenere l'accertamento di un diritto soggettivo, va proposta davanti all'organo giurisdizionale, mentre la nomina dei Commissari degli usi civici, quali organi giurisdizionali dello Stato, è riservata allo Stato. Su questo aspetto, si rinvia a quanto descritto nel paragrafo sulle funzioni giurisdizionali dei Commissari, in relazione alla pronuncia della Corte Costituzionale che attribuì al Consiglio Superiore della Magistratura il potere di nomina dei Commissari.<sup>29</sup>

Il Consiglio di Stato inoltre afferma che non è più richiesto il parere del Commissario, previsto dall'art.39 secondo comma del RD 26 febbraio 1928, n.332<sup>30</sup>, per l'alienazione di terre comuni o demaniali provenienti dall'affrancazione di usi civici, essendo l'intera materia deferita alla competenza regionale, con esclusione dell'intervento di organi consultivi.

### **3.4.L'evoluzione successiva del riparto delle competenze**

Il parere del Consiglio di Stato, pur fornendo un contributo di chiarezza nella materia, non poteva certo da solo sciogliere nodi tanto intricati.

In assenza di riforme organiche, gli spostamenti di competenza saranno poi determinati da singoli interventi del legislatore, o da circolari, o da sentenze.

Per esempio per quello che riguarda le legittimazioni, che è un istituto particolarmente importante, un primo passaggio di competenze avviene con la legge 12 gennaio 1991, n. 13, che determina gli atti da adottarsi nella forma del Decreto del Presidente della Repubblica. Nell'art. 2, comma 1 della legge citata, infatti, si stabilisce che gli atti amministrativi diversi da quelli elencati nell'art. 1 sono emanati con decreto ministeriale, se al ministero spettava formulare la proposta sulla base della normativa previgente. L'approvazione delle legittimazioni non era nell'elenco dell'art. 1 della legge 13 del 1991. In seguito alle vicende legate al referendum svolto nei primi anni novanta sulla competenza statale in materia di politiche agricole, la legge 4 dicembre 1993, n. 491, recante

---

delle province napoletane e siciliane, alienate durante il periodo di divieto. Non avvenendo la legittimazione, le terre dovranno essere restituite al comune, alla associazione o alla frazione del comune, a qualunque epoca l'occupazione di esse rimonti.”

<sup>29</sup> Confronta in questo senso: CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, Riesame della posizione dei magistrati addetti ai Commissariati agli usi civici dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 398 del 1989, Risoluzione 9 marzo 1994.

<sup>30</sup> Si riporta il testo dell'articolo citato: Art. 39.1. Il Commissario regionale, dopo avere accertata la consistenza delle terre possedute dai Comuni e dalle Associazioni, e avere approvati i piani di massima e di utilizzazione, potrà anche proporre al Ministro l'alienazione di quei fondi che per le loro esigue estensioni non si prestano a qualsiasi forma di utilizzazione prevista dalla legge.2. Per ottenere l'autorizzazione ad alienare terre comuni o demani comunali e le altre provenienti dall'affrancazione degli usi civici, i Comuni e le Associazioni agrarie dovranno farne domanda con motivata deliberazione da sottoporsi all'approvazione della Giunta provinciale amministrativa. Il Ministero per l'agricoltura e le foreste provvederà sentito il parere del Commissario regionale.

“Riordinamento delle competenze regionali e statali in materia agricola e forestale e istituzione del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali.” è intervenuta anche a disciplinare i Commissariati agli usi civici. L’art.5 di tale legge stabilisce che “le competenze in materia di commissariati agli usi civici esercitate dal soppresso Ministero dell’agricoltura e delle foreste sono trasferite al Ministero di Grazia e Giustizia, in attesa del riordino generale della materia degli usi civici.”. In attesa di tale riordino generale, sulla base di questa disposizione una circolare interpretativa del Ministero di Grazia e Giustizia, la n.13 dell’8 maggio 1997 avrebbe trasferito alle Regioni l’istruttoria e l’ordinanza di legittimazione, e allo stesso ministero della Giustizia l’approvazione della medesima.

E’ ovviamente discutibile che uno spostamento di competenza amministrativa per una materia così delicata come la legittimazione possa consolidarsi sulla base di una circolare ministeriale.

In questo senso, un maggior valore sta assumendo la concreta prassi seguita dalle Regioni: nella Regione Lazio l’approvazione delle proposte di legittimazione viene disposta con determinazione del dirigente competente per materia, sulla base della perizia demaniale inviata dall’Ente gestore.

In ogni caso, la tendenza generale per il riparto delle competenze è quella del decentramento amministrativo per quello che riguarda il passaggio delle funzioni dallo Stato alle Regioni, e della delega delle funzioni agli enti locali per quello che riguarda il rapporto tra Regioni e enti locali minori, vale a dire la Provincia, le Comunità montane, i Comuni. Questo quadro vede però delle eccezioni, in alcune leggi di settore, come la legge quadro sulle aree protette del 6 dicembre 1991, n.394, che all’art.11, comma 5 ha ripristinato, limitatamente ai parchi, la competenza amministrativa del Commissario nella liquidazione dei soli diritti esclusivi di caccia delle collettività locali e degli usi civici di prelievi faunistici.

Anche la legge 31 gennaio 1994, n.97 sulle zone montane, aveva previsto una nuova attribuzione di competenze amministrative al Commissario per la determinazione dei compensi spettanti ai fruitori di usi civici su beni espropriati. A seguito di ricorso, la disposizione è stata dichiarata non conforme a Costituzione con sentenza della Corte Costituzionale n. 156 dell’8-10 maggio 1995, e la competenza è stata restituita alle Regioni<sup>31</sup>.

## CAPITOLO IV

### COMMISSARIO USI CIVICI: STRUTTURA E FUNZIONI GIUDIZIARIE

---

<sup>31</sup> Confronta: L. Fulciniti, *I beni d’uso civico*, cit., pag.117

#### **4.1. I Commissariati per la liquidazione degli usi civici: le funzioni giudiziarie**

I Commissariati per la Liquidazione degli Usi Civici sono stati istituiti con Regio Decreto legge 22 maggio 1924, n. 751, recante “Riordinamento degli usi civici nel Regno”, che fu poi convertito in legge dopo tre anni di dibattiti parlamentari il 16 giugno 1927, con la legge n. 1766, “Sul riordinamento degli usi civici”. Il capo III del Regio Decreto legge citato reca la rubrica “Giurisdizione e procedura”, e negli articoli da 25 a 33 venivano dettate le prime disposizioni sulla nomina e le funzioni dei Commissari <sup>32</sup>. Le disposizioni contenute in tali articoli saranno poi trasfuse, con alcune lievi modifiche, nella legge 1766/1927, negli articoli da 27 a 36.

L’art. 27 della legge 1766 affermava che i Commissari regionali avrebbero provveduto con funzioni amministrative e giudiziarie per l’attuazione di quanto disposto dalla legge. Quindi la figura del Commissario nasce con questa duplice natura, del resto in continuità con la legislazione precedente in tema di riordinamento demaniale. Ricordiamo infatti che l’impostazione della normativa di riordino sugli usi civici deriva dalla legislazione storica degli stati preunitari meridionali. L’art. 34 della legge definisce in modo molto chiaro questa continuità: “ I Commissari regionali assumono le funzioni attribuite ai prefetti ed ai commissari ripartitori nelle province meridionali e siciliane[...] Nelle altre Province assumono quelle delle Giunte d’Arbitri[...] le funzioni delle Commissioni e dei commissari già istituiti nelle nuove Province per effetto della legge dell’ex Impero austro ungarico...”<sup>33</sup>.

L’articolo 28 della legge prevede che “i Commissari avranno alla propria dipendenza uno o più assessori da scegliersi tra i magistrati di grado non superiore a quello di consigliere d’appello”, ovvero fra i funzionari dello Stato di pari grado. Detto per inciso, il termine assessore, usato dalla legge 1766 del 1927 in un’accezione sicuramente poco conosciuta di collaboratore di un ufficio giudiziario, può ingenerare equivoci con la corrispondente definizione di componente della Giunta regionale, che è sicuramente più nota.

#### **4.2. Il Commissario agli usi civici nell’interpretazione della Corte Costituzionale**

---

<sup>32</sup> L’articolo 25 del Regio Decreto Legislativo 741/1924 recitava : “ART.25.1.All’attuazione di quanto è disposto nel presente decreto e nelle leggi vigenti in materia, provvederanno con funzioni amministrative e giudiziarie i Commissari regionali. 2.I Commissari sono nominati con decreto reale su proposta del Ministro per l’economia nazionale col consenso del Ministro per la Giustizia e gli affari di culto, e scelti fra Magistrati di grado non inferiore a quello di consigliere di Corte d’Appello e prenderanno il nome di Commissari per la liquidazione degli usi civici. 3.Il Ministro per l’economia nazionale determinerà la circoscrizione e la sede di ciascun Commissario.”. La nomina del Commissario ha avuto in seguito una lunga evoluzione , di cui trattiamo brevemente in altra parte del testo.

<sup>33</sup> Confronta: L. Fulciniti, *I beni d’uso civico*, cit., pag.296

Non è semplice distinguere chiaramente le funzioni giudiziarie del Commissario da quelle amministrative, proprio perché la figura disegnata dalla legge è piuttosto complessa. E proprio questa intersecazione di funzioni ha portato a diverse pronunce della Corte Costituzionale, che è importante richiamare, per la parte relativa alle funzioni giurisdizionali.

La prima sentenza notevole in questo senso è la n. 73 del 1970, in coincidenza con il dibattito sull'avvio delle regioni ordinarie. La Corte era stata chiamata a decidere -con ordinanze 27 marzo e 9 luglio 1969 della Corte di Appello di Roma - sezione speciale usi civici - sulle garanzie di indipendenza e di imparzialità del Commissario, in quanto titolare e nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, per il fatto che allo stesso organo sono assegnate o dalla stessa persona fisica vengono esercitate funzioni amministrative, ed in particolare in relazione al fatto che il Commissario giudica dopo che in sede amministrativa ha compiuto una serie di operazioni che riguardano l'oggetto del giudizio. La Corte allora respinse l'eccezione di incostituzionalità, opinando che il Commissario nel concreto esercizio dei poteri giurisdizionali non ha vincoli di precedente attività amministrativa e, appartenendo all'ordine giudiziario, non dipende da alcuno né è tenuto a seguire istruzioni di alcuno, essendo soggetto soltanto alla legge. La questione però in quel frangente storico cominciava ad essere fortemente sentita, come dimostra il fatto che venne affrontata di nuovo dalla Corte Costituzionale con ordinanza n.43 del 1973, in seguito ad ordinanza emessa il 6 dicembre 1969 dalla Corte di appello di Palermo - sezione speciale per gli usi civici. Il giudice delle leggi si limitò a rinviare alla sentenza n.73 del 1970.

La questione dell'indipendenza ed imparzialità del Commissario tornò di nuovo all'attenzione della Corte Costituzionale quasi vent'anni dopo. A seguito del giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 27, secondo comma, della legge 16 giugno 1927, n. 1766 promosso con ordinanza emessa il 19 ottobre 1988 dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, venne emessa la sentenza n.398 del 1989. Stavolta però la Corte cambia decisamente orientamento, su un aspetto centrale della commistione tra funzione amministrativa e funzione giudiziaria. Infatti essa dichiara la illegittimità costituzionale dell'art.27, comma 2 della legge 1766 del 1927, nella parte in cui, in luogo della disciplina ivi prevista, non rimette alla competenza del Consiglio superiore della magistratura, a norma dell'art. 105 della Costituzione, le assegnazioni 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.

La Corte inoltre afferma che dopo il trasferimento alle regioni di tutte le funzioni amministrative in materia di usi civici al Commissario residuano funzioni prevalentemente se non esclusivamente giurisdizionali, onde il potere di nomina del Ministro dell'agricoltura appare disarmonico rispetto

alle attribuzioni del Consiglio Superiore della magistratura. Il Consiglio Superiore della Magistratura interverrà poi sul tema nel senso indicato dalla Corte con la Risoluzione 9 marzo 1994, recante: Riesame della posizione dei magistrati addetti ai Commissariati agli usi civici dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 398 del 1989.

La Corte tornerà qualche anno dopo su un altro importante aspetto delle funzioni giudiziarie del Commissario, cioè la previsione dell'articolo 29 comma 1 della legge 1766 del 1927 sulla promovibilità d'ufficio dei giudizi avanti ai Commissari medesimi. La questione di legittimità costituzionale era stata sollevata da due ordinanze della Corte di Cassazione, Sezioni unite civili. In questa sentenza la Corte Costituzionale introduce un aspetto di novità nelle funzioni di tutela giurisdizionale svolte dal Commissario, sulla scia dell'accostamento della materia "usi civici" alla più ampia materia della tutela dell'ambiente e del paesaggio che aveva già operato il legislatore con la legge 8 agosto 1985, n.431. Infatti la Corte sostiene che "il potere riconosciuto ai Commissari di provvedere d'ufficio all'accertamento e più in generale alla tutela giurisdizionale dei diritti collettivi non sarebbe, dunque, oggi riferibile se non all'interesse sancito dall'art. 1 della legge 8 agosto 1985, n. 431, che 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."<sup>34</sup>.

La Corte prosegue chiedendosi se, in seguito alla fine della giustificazione del mantenimento del potere d'ufficio legata all'originaria coesistenza in capo al Commissario delle funzioni amministrative e giurisdizionali, non sia opportuna l'attribuzione del potere d'impulso d'ufficio ad un organo di giustizia diverso, e precisamente al pubblico ministero, secondo il modello normalmente seguito dalla legge quando nell'oggetto di una controversia è coinvolto, insieme con l'interesse privato, un interesse pubblico generale.

La conclusione della Corte è però che in quel caso la questione di legittimità costituzionale è inammissibile, perché la Corte stessa avrebbe dovuto invadere una sfera di scelte discrezionali riservata al legislatore, visto il numero di norme che bisogna modificare per conferire il potere d'azione d'ufficio al pubblico ministero nel processo commissariale. Ma l'indicazione offerta al legislatore da parte della Corte è piuttosto chiara.

In questo stesso periodo, in seguito alle vicende legate al referendum svolto nei primi anni novanta sulla competenza statale in materia di politiche agricole, la legge 4 dicembre 1993, n. 491, recante "Riordinamento delle competenze regionali e statali in materia agricola e forestale e istituzione del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali." è intervenuta anche a disciplinare i Commissariati agli usi civici. L'art.5 di tale legge stabilisce che

---

<sup>34</sup> F.Carletti, *I demani collettivi e i diritti civici oggi in Italia*, Università degli Studi di Trento, Centro studi e documentazione sui demani civici e le proprietà collettive, serie Quaderni di ricerca, n.10 - giugno 2001, pag.52



“le competenze in materia di commissariati agli usi civici esercitate dal soppresso Ministero dell’agricoltura e delle foreste sono trasferite al Ministero di Grazia e Giustizia, in attesa del riordino generale della materia degli usi civici.”. In realtà il riordino generale annunciato in tale articolo non è ancora avvenuto, ed il protrarsi della situazione ha provocato altri interventi della Corte Costituzionale, che a questo punto ha applicato per alcuni istituti, come il potere d’iniziativa processuale d’ufficio dei commissariati per la liquidazione degli usi civici, il criterio della “legittimità costituzionale provvisoria”.

Il riferimento è alla sentenza della Corte Costituzionale n.46 del 1995<sup>35</sup>, che al punto 3 del considerato in diritto recita: “Certo, dagli artt. 9 e 32 Cost. non discende, come soluzione costituzionalmente obbligata, l’attribuzione al Commissario di un potere di impulso processuale. Anzi la rammentata sentenza n. 133 del 1993 ha manifestato dubbi non lievi in merito alla correttezza di questa soluzione, specialmente sotto il profilo dell’art. 24, secondo comma, Cost., ed ha sollecitato il legislatore a trovare altre soluzioni, esemplificandone alcune. Ma tra la situazione ordinamentale attuale che, violando il principio della tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, 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, e la situazione anteriore, nella quale - con incerta legittimità dal punto di vista dell’art. 24, secondo comma, Cost., ma in aderenza alle esigenze di tutela ambientale poste dagli artt. 9 e 32 Cost. - il potere di iniziativa processuale era attribuito agli stessi commissari, è preferibile allo stato la seconda, giusta un criterio di legittimità costituzionale provvisoria più volte applicato da questa Corte, "in attesa del riordino generale della materia degli usi civici" preannunciato dall’art. 5 della legge 4 dicembre 1993, n. 491.”

La Corte, in linea con la sentenza n. 133 del 1993 che abbiamo visto sopra, afferma che “la figura del Commissario è stata inserita nell’ordinamento giudiziario[...] senza costituzione presso il medesimo di uno specifico ufficio del pubblico ministero[...] e si rassegna a tollerare transitoriamente la confluenza nel Commissario anche di funzioni di impulso processuale[...] in vista di una nuova disciplina legislativa improntata a una rigorosa tutela della terzietà del giudice.”. Insomma, il problema della separazione delle funzioni amministrative del Commissario da quelle giudiziarie ha fatto molta strada nella giurisprudenza della Corte, che però nel frattempo ha individuato nella figura commissariale un giudice adatto alla tutela dell’ambiente e del paesaggio. Quello che manca è però l’intervento del legislatore statale, che solo può modificare l’ordinamento della giustizia anche a seguito delle recenti riforme costituzionali. Finché non verrà sciolto il nodo della figura commissariale come portatrice anche (e forse soprattutto) di funzioni amministrative, il

---

<sup>35</sup> La sentenza è consultabile sul sito [www.giurcost.it](http://www.giurcost.it), come le altre che abbiamo citato.

conflitto istituzionale tra le Regioni ed il Commissario troverà sempre continuo alimento nella normativa. Questo contribuisce senz'altro a rendere più aggrovigliata una materia complessa per molti altri motivi, come si cerca di illustrare nella trattazione.

#### **4.3. Le materie su cui si esercita la competenza giurisdizionale del Commissario**

L'articolo 29, comma 2 della legge 1766 del 1927 è sicuramente un punto di partenza per individuare l'ambito della competenza giurisdizionale del Commissario, quando afferma che: “I Commissari decideranno tutte le controversie circa la esistenza, la natura e la estensione dei diritti suddetti (vale a dire i diritti civili, inciso mio) , 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. 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.”. Il problema che è insorto nel tempo è che nella concezione iniziale della legge non c'era il dualismo di funzioni attuale, dovuto al passaggio delle competenze amministrative alle regioni. Il comma 2 dell'articolo 29 si lega bene con il comma 1, che afferma che: “ I commissari procederanno, su istanza degli interessati *od anche di ufficio* (corsivo mio) , all'accertamento, alla valutazione, ed alla liquidazione dei diritti di cui all'art. 1, allo scioglimento delle promiscuità ed alla rivendica e ripartizione delle terre”. E' da evidenziare infatti che la stessa procedura amministrativa di accertamento della esistenza di diritti civili, o di proprietà collettive era una procedura che prevedeva il contraddittorio, la partecipazione dei soggetti interessati al procedimento, si direbbe ora. Quindi, a completamento di questo, vi era un'ulteriore garanzia di regolarità della procedura, potendosi adire il Commissario in via giudiziaria per un accertamento della qualità del suolo che, in base a nuovi documenti si poteva rivelare errato. Ora invece può verificarsi, ed in concreto si verifica, il caso di un processo commissariale per l'accertamento di un diritto connesso agli usi civili, iniziato dalla parte o addirittura d'ufficio, come permette l'articolo 29 sopra descritto, mentre la Regione ha in corso le operazioni di accertamento demaniale sullo stesso bene. Si potrebbero verificare quindi conclusioni diverse tra il Commissario e la Regione, con le conseguenze che possiamo immaginare rispetto alla certezza del diritto.<sup>36</sup> Oltre alla competenza che abbiamo appena visto, la giurisdizione commissariale ai sensi della legge del 1927 si estendeva inizialmente alla tutela possessoria, ai sensi dell'art.30 della legge 1766 del 1927. Il Consiglio di Stato, in sede consultiva, con il parere 11 febbraio 1981, n.1277/79 ha opinato

---

<sup>36</sup> Confronta su questo: L.Fulciniti, I beni d'uso civico, cit.pag.326

che: I provvedimenti possessori in materia di usi civici, di cui all'art. 30 della legge 1766/1927, hanno natura amministrativa, salve le ipotesi di reintegrazione a seguito di spoglio violento o clandestino, che sono riservate all'Autorità giurisdizionale, e quindi al Commissario per gli usi civici; pertanto i detti provvedimenti possessori, diversi dalla reintegrazione, rientrano nella competenza regionale.”.

Di diverso parere è parte della dottrina<sup>37</sup> e della giurisprudenza commissariale.

In sostanza anche qui sembra configurarsi nella prassi concreta una duplice competenza: della Regione in via amministrativa, e del Commissario in via giudiziale.

Il Commissario ha anche 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, sempre in relazione all'originaria commistione delle funzioni amministrative con quelle giudiziarie. E' l'articolo 31 della legge 1766 del 1927 che lo prevede: “ 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.

Il processo commissariale, secondo l'art.31 comma 3<sup>38</sup>, si svolge secondo le forme del rito civile ordinario, salvo le deroghe previste dalla disciplina speciale.

La legittimazione ad agire in giudizio su istanza di parte spetta in primo luogo agli enti gestori di usi civici, che la esercitano nelle forme previste dai rispettivi statuti e regolamenti, che normalmente attribuiscono il potere di deliberare l'azione legale al consiglio d'amministrazione dell'ente.

La legittimazione ad agire spetta anche al singolo cittadino titolare di diritto d'uso civico. In questo caso la eventuale sentenza farà stato nei confronti di tutta la collettività titolare, poiché egli rappresenta una posizione che riguarda tutti gli aventi diritto.

La legge n.1078 del 10 luglio 1930: *Definizione delle controversie in materia di usi civici* all'articolo 10 prevedeva anche una legittimazione ad agire dell'allora Ministero dell'agricoltura e foreste, “a difesa dei diritti delle popolazioni anche in contraddizione del comune o con l'associazione agraria”. Secondo la dottrina e la giurisprudenza costituzionale, in particolare con la sentenza corte cost. 46 del 1995, tale legittimazione sarebbe passata alle regioni, anche se sul punto vi è dottrina difforme<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Confronta L.Fulciniti, *I beni d'uso civico*, cit., pag.334 e seguenti.

<sup>38</sup> Legge 1766/1927, art.31, comma 3: “Qualora abbiano da decidere in ordine a quanto è previsto nell'art.29, i commissari si atterranno alle norme del processo avanti i pretori...”

<sup>39</sup> L.Fulciniti, *I beni d'uso civico*, cit., pag.346

Un'altra competenza giurisdizionale del Commissario è ravvisabile nell'art.75 del RD n.332 del 1928. si tratta del conflitto di interessi tra il comune e la frazione, e del conflitto d'interessi tra il comune ed i cittadini sulla qualità demaniale del suolo o comunque sull'esistenza di usi civici.

#### **4.4.I ricorsi avverso le sentenze del Commissario**

Contro le decisioni dei commissari è ammesso il reclamo alle corti d'appello, come prevede l'art. 32 della legge 1766 del 1927. La disciplina di dettaglio è contenuta invece nella legge n.1078 del 10 luglio 1930.

Le decisioni richiamate dall'art.32, che ammettono reclamo, sono quelle relative alle questioni concernenti l'esistenza, la natura e l'estensione dei diritti di cui all'articolo 1 della legge, e la rivendicazione delle terre, e devono essere decisioni definitive.

Rispetto alle sentenze della Corte d'appello, sezione speciale usi civici, è ammesso il ricorso in Cassazione, come anche per alcune decisioni del Commissario, che sono direttamente impugnabili in Cassazione con ricorso ai sensi dell'art.111 della costituzione, quale rimedio residuale.

#### **4.5.Le circoscrizioni territoriali dei Commissariati per la liquidazione degli usi civici**

Le circoscrizioni territoriali dei Commissariati sono state determinate con Regio decreto 16 giugno 1927, n. 1255, che ha subito successive modifiche, fino al decreto del Presidente della Repubblica 19 aprile 1958, n. 536. L'articolo unico del RD 16 giugno 1927, n. 1255 delimitava la competenza territoriale delle circoscrizioni, stabilendo anche le sedi dei Commissariati. E' interessante vedere quali sono i territori sui quali si esercita la competenza dei Commissariati, perché si può notare che in qualche modo ridisegnano la mappa degli stati pre-unitari<sup>40</sup>. L'elenco dei territori è il seguente:

- a) Commissariato di Piemonte e Liguria, con sede in Torino, comprendente le province di Alessandria, Aosta, Cuneo, Novara, Torino, Vercelli, Genova, Imperia, Savona, La Spezia;
- b) Il Commissariato della Lombardia e Basso Veneto così definito dal Rd 16 giugno 1927, n. 1255, con sede in Milano, comprendeva inizialmente le province di Bergamo, Brescia, Como, Cremona, Mantova, Milano, Pavia, Sondrio, Varese, Padova, Rovigo, Verona e Vicenza. Con il Dpr 19 aprile 1958 n.536 le province di Padova, Rovigo, Treviso, Venezia, Verona e Vicenza passeranno sotto la giurisdizione del Commissariato di Venezia

---

<sup>40</sup> “Questa organizzazione giudiziaria deriva sostanzialmente dalla antica ripartizione del territorio italiano nei diversi stati preunitari. Basti pensare che il Commissariato di Torino rimane competente per il territorio dell'antico stato sabauda e quelli di Napoli e Palermo si ripartiscono ragionevolmente il territorio del Regno delle Due Sicilie”, F.Carletti, *I Demani Collettivi e i diritti civici oggi in Italia*, cit., pag. 3

- c) Commissariato della Venezia Tridentina, con sede in Trento, comprendente le province di Bolzano e Trento
- d) Il Commissariato della Venezia Giulia ed Alto Veneto, che secondo il Rd 16 giugno 1927, n. 1255 aveva sede in Trieste e comprendeva le Province di Fiume, Gorizia, Pola, Trieste, Zara, Udine, Treviso, Belluno e Venezia, subirà in seguito all'esito della seconda guerra mondiale ovvie ed incisive modifiche. Con il decreto legislativo del capo provvisorio dello stato 27 dicembre 1947, n.1703 la sede sarà trasferita a Venezia, e la circoscrizione territoriale comprenderà le province di Venezia, Treviso, Udine, Gorizia, Belluno. Dopo la riannessione all'Italia di Trieste, con il Dpr 19 aprile 1958 n.536 il Commissariato sarà ridisegnato. Il Commissariato con sede in Trieste comprenderà le Province di Belluno, Trieste, e i Comuni di Trieste, Muggia, San Dorligo della Valle, Duino-Aurisina, Sgonico e Munrupino. Il Commissariato con sede in Venezia comprenderà le Province di Padova, Rovigo, Treviso, Venezia, Verona e Vicenza;
- e) Il Commissariato dell'Emilia, con sede in Bologna, comprendeva secondo il Rd 16 giugno 1927, n. 1255 le province di Bologna, Ferrara, Forlì, Modena, Parma, Piacenza, Ravenna e Reggio Emilia. Con il riordino disposto dal Dpr 19 aprile 1958 n.536 saranno aggiunte le Province di Ancona, Ascoli Piceno, Macerata e Pesaro Urbino. Da segnalare che già con Rd 30 maggio 1929, n.1019 le Province di Pesaro Urbino, Ancona e Macerata erano passate al Commissariato dell'Emilia, provenendo dal Commissariato con sede in Roma;
- f) In virtù delle modifiche che abbiamo visto in relazione alla circoscrizione dell'Emilia il Commissariato del Lazio, Toscana, e Umbria, con sede in Roma comprende ai sensi del Dpr 19 aprile 1958 n.536 le province di: Roma, Frosinone, Latina, Rieti, Viterbo, Arezzo, Firenze, Grosseto, Livorno, Lucca, Massa-Carrara, Pisa, Pistoia, Siena, Perugia, Terni;
- g) Il Commissariato degli Abruzzi, con sede a L'Aquila, comprende le Province di L'Aquila, Chieti, Pescara e Teramo;
- h) Il Commissariato della Campania e Molise, con sede a Napoli, comprendeva inizialmente le Province di Avellino, Benevento, Napoli, Salerno e Campobasso, mentre con il Dpr 19 aprile 1958 n. 536 viene aggiunta anche Caserta;
- i) A Bari aveva sede secondo il Rd 16 giugno 1927, n. 1255 il Commissariato delle Puglie e Basilicata, comprendente le province di Bari, Brindisi, Foggia, Lecce, Taranto, Matera e Potenza. Con Dpr 4 dicembre 1954, n.1355 sarà istituito il Commissariato con sede in Potenza, comprendente le province di Matera e Potenza
- j) Il Commissariato delle Calabrie, con sede in Catanzaro, comprende la province di Cosenza, Catanzaro e Reggio Calabria;

- k) Il Commissariato della Sicilia, con sede in Palermo, ha giurisdizione su tutta l'isola;
- l) Il Commissariato della Sardegna, con sede a Cagliari, ha giurisdizione su tutta l'isola

## CAPITOLO V

### GLI ENTI CHE AMMINISTRANO BENI DEMANIALI DI USO CIVICO

#### **5.1.La normativa statale vigente**

Gli enti che amministrano beni demaniali possono essere sia Comuni, sia frazioni di Comuni, sia associazioni agrarie diversamente denominate.

Già l'articolo 1 della legge fondamentale, 16 giugno 1927, n.1766, aveva offerto una panoramica di questi enti<sup>41</sup>.

La disciplina generale più organica si rinviene nel capo IV, articoli da 58 a 66 del regio decreto 26 febbraio 1928, n.332, recante: *Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n.1766, sul riordinamento degli usi civici nel Regno*.

L'art.58 definisce i beni delle associazioni agrarie, che possono essere secondo questa disposizione: di originario godimento comune; acquistati in nome dell'associazione con mezzi propri, o con mutui; acquistati per concessione definitiva in forza del testo unico approvato con Regio decreto 15 dicembre 1921, n. 2047; pervenuti o che perverranno dalle affrancazioni degli usi civici.

L'art. 59 stabilisce che le Associazioni agrarie provvederanno all'amministrazione ed al godimento dei beni suddetti in conformità di statuti e regolamenti loro particolari, che dovevano essere sottoposti a revisione al fine di un coordinamento con la legge sul riordinamento degli usi civici e della legge comunale e provinciale. L'articolo 59 ed il successivo articolo 60 proseguivano delineando una procedura di approvazione degli statuti e dei regolamenti, e l'art.61 stabiliva che anche le associazioni aventi per fine il godimento di usi su terre private o di Comuni o frazioni, e che non possedessero altri beni, erano soggette all'osservanza delle norme degli articoli precedenti.

L'art.62 stabiliva che lo scioglimento delle associazioni agrarie avrebbe potuto essere promosso in ogni tempo, e richiamava l'art.25 della legge 16 giugno 1927, n.1766 in tal senso. Quest'ultimo articolo aveva sancito che il Ministero dell'Agricoltura e Foreste, di sua iniziativa o su proposta del Commissario per la liquidazione degli usi civici competente per territorio, oppure ancora su richiesta della maggioranza degli utenti, avrebbe potuto procedere allo scioglimento delle associazioni di cui all'art.1 della legge, se il patrimonio fosse risultato insufficiente ai bisogni degli utenti, o vi fossero stati motivi per ritenere inutile o dannosa la esistenza delle stesse. In questo caso i terreni delle associazioni sarebbero stati trasferiti ai Comuni, o alle frazioni nel cui territorio tali terreni si trovavano compresi, con la destinazione corrispondente alla categoria cui essi appartenevano, nel caso essa fosse stata assegnata. L'articolo inoltre vietava la costituzione di nuove associazioni per il godimento comune dei diritti di cui all'art.1, ma stabiliva che era possibile il riconoscimento a quelle che fossero già esistenti di fatto.

---

<sup>41</sup> L'articolo in questione recita: "Art.1- Per l'accertamento e 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*, e per la sistemazione delle terre provenienti dalla liquidazione suddetta e delle altre *possedute da Comuni, università ed altre associazioni agrarie, comunque denominate, soggette all'esercizio di usi civici*, si osserveranno le disposizioni della presente legge.". (corsivo mio)

Dal sistema costruito con la legge 1766 del 1927 e con il regolamento di attuazione in materia di enti di gestione, emerge la centralità del Comune come soggetto gestore preferito dal legislatore<sup>42</sup>, sempre in vista di un riordino complessivo di là da venire. Inoltre, la scelta del comune come ente privilegiato nasce anche dalla impostazione generale della legge sugli usi civici, che ha come riferimento soprattutto la legislazione degli stati preunitari dell'Italia meridionale, nella quale appunto il comune aveva un ruolo centrale.

Il riferimento invece alla diversità delle forme associative esistenti in Italia è genericamente indicato nell'art. 1 della legge 1766 del 1927 con l'espressione "altre associazioni agrarie comunque denominate". A titolo esemplificativo, esse sono: "le università agrarie del Lazio, le comunaglie della Liguria, le partecipanze dell'Emilia Romagna, le società di antichi originari della Lombardia, Veneto e Friuli, le vicinie dell'Arco alpino orientale, le comunità di villaggio del Veneto, i laudi del Cadore, le consorzierie della Valle d'Aosta, le regole ampezzane cadorine [...]"<sup>43</sup>.

## 5.2. Le amministrazioni separate

L'art. 26 della legge 16 giugno 1927, n. 1766 prevede le cosiddette amministrazioni separate dei beni demaniali<sup>44</sup>. Ne abbiamo fatto cenno in precedenza, parlando della possibilità di amministrazione di tali beni da parte di frazioni di Comuni. Sull'argomento torna anche l'art. 64 del regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332, prevedendo per le amministrazioni separate 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.

Il ruolo della Giunta Provinciale Amministrativa previsto dall'art. 64 del regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332 e ribadito dall'articolo 75 dello stesso regio decreto, in relazione alla nomina del comitato di amministrazione, verrà ridimensionato nel secondo dopoguerra, a seguito dell'approvazione della legge 17 aprile 1957, n. 278, rubricata *Costituzione dei comitati per l'Amministrazione separata dei beni civici frazionati*. Questa legge infatti disciplina il procedimento

---

<sup>42</sup> "Il comune, come centro di riferimento dei beni d'uso civico, rappresenta la forma organizzativa succeduta alle *universitates*, primi fenomeni d'imputazione collettiva delle terre civiche. Il Comune esprime, infatti, l'espressione evoluta dell'università che attraverso le vicende della municipalità si è trasformata da realtà gregaria originaria disciplinata da un diritto autonomo, nel comune politico quale entità organizzativa[...]", in L.Fulciniti, *I beni d'uso civico*, Cedam Padova, 2000, pag.245.

<sup>43</sup> in L.Fulciniti, *I beni d'uso civico*, cit. pag.248

<sup>44</sup> L'articolo citato recita: "Art.26-1.I terreni di uso civico dei Comuni e delle frazioni e quelli delle associazioni, sia che passino ai Comuni od alle frazioni, sia che restino alle associazioni stesse, debbono essere aperti agli usi di tutti i cittadini del Comune o della frazione... I terreni suddetti di originaria appartenenza delle frazioni e gli altri che ad esse passeranno in seguito ad affrancazione o per effetto dell'art. 25, saranno amministrati dalle medesime, separatamente da altri, a norma della legge comunale e provinciale, a profitto dei frazionisti, qualunque sia il numero di essi...".



elettorale da svolgersi, che vede quale corpo elettorale la generalità dei cittadini residenti nella frazione ed iscritti nelle liste elettorali. Il Comitato è composto di cinque membri, e dura in carica quattro anni. La legge si chiude con l'abrogazione del terzo comma dell'art. 84 del testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con RD 3 marzo 1934, n. 383.

Vi è da fare una riflessione rispetto alla natura giuridica delle Amministrazioni separate, ed in generale degli enti che amministrano beni demaniali di uso civico. Essi non possono essere considerati enti locali, per come essi vengono definiti da ultimo dall'art. 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267<sup>45</sup>. Le ultime modifiche legislative, inoltre, hanno forse un pochino frettolosamente, eliminato l'aggancio che esisteva nella vecchia normativa contenuta dal Regio Decreto 3 marzo 1934, n.383 per l'applicazione della normativa degli enti locali agli enti che stiamo esaminando. Infatti, dalla completa abrogazione del regio decreto 3 marzo 1934, n. 383 disposta dall'art. 274, comma 1, lett. a) del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 è risultato eliminato anche l'articolo 84, comma 2 del vecchio testo unico della legge comunale e provinciale, che richiamava le leggi speciali in materia<sup>46</sup>. Nulla di grave: l'assenza di un esplicito richiamo non cancella i riferimenti che esistevano nelle leggi speciali all'applicazione delle leggi comunali e provinciali; testimonia semmai della scarsa attenzione che riescono ad ottenere gli enti di cui parliamo, in momenti di generale rinnovo della normativa, con un legislatore delegato sicuramente più attento a questioni macroscopiche.

### **5.3. Le novità della legge 31 gennaio 1994, n.97**

La nuova legge nazionale sulla montagna, la n.97 del 31 gennaio 1994, ha apportato alcune rilevanti novità alla legislazione sugli usi civici, dettando alcuni principi alla legislazione regionale da emanare per il riordino della disciplina delle organizzazioni montane che gestiscono usi civici. La finalità del riordino è quella di valorizzare la potenzialità dei beni agro-silvo pastorali in proprietà collettiva indivisibile ed inusucapibile, sia sotto il profilo produttivo, che sotto quello della tutela ambientale.

---

<sup>45</sup> Si riporta l'articolo citato: "Art. 2. *Ambito di applicazione*- 1 .Ai fini del presente testo unico si intendono per enti locali i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni. 2.Le norme sugli enti locali previste dal presente testo unico si applicano, altresì, salvo diverse disposizioni, ai consorzi cui partecipano enti locali, con esclusione di quelli che gestiscono attività aventi rilevanza economica ed imprenditoriale e, ove previsto dallo statuto, dei consorzi per la gestione dei servizi sociali.". Confronta sulla questione G.Di Genio, *Le amministrazioni separate dei beni demaniali*, reperibile in [www.jus.unitn.it](http://www.jus.unitn.it), il quale riconduce le amministrazioni separate nel novero degli enti locali di cui all'art.118 della Costituzione

<sup>46</sup> Si riporta la disposizione citata: "Art.84-[...] 2. Nulla è innovato per quanto concerne i terreni soggetti agli usi civici, alle disposizioni delle leggi speciali, che regolano la materia.".

Rientrano nel riordino da attuare con disciplina regionale le comunanze, comunque denominate, ivi comprese le comunioni familiari montane di cui all'art.10 della legge 1102 del 3 dicembre 1971<sup>47</sup> (la prima legge sulla montagna), le Regole cadorine di cui al Decreto legislativo 3 maggio 1948, n. 1104, e le associazioni di cui alla legge 4 agosto 1894, n. 397.

Alle organizzazioni indicate, è conferita la personalità giuridica di diritto privato, secondo le modalità stabilite con legge regionale. Questa innovazione, che è stata criticata dalla dottrina<sup>48</sup>, per quello che riguarda la Regione Lazio non è stata seguita da alcuna attuazione. Rimane quindi in vigore la previsione della legge regionale n.28 luglio 1988, n.43, che all'art.1 riconosce gli enti che amministrano, in via esclusiva, beni demaniali di uso civico persone giuridiche ai sensi della legge 4 agosto 1894, n.397, sulla quale ci soffermeremo appresso.

Oltre questa importante novità, che però a tutt'oggi, almeno per il Lazio, è rimasta inattuata, l'art.3 della legge 97 del 1994 detta alcuni altri principi. Nel rispetto dell'autonomia statutaria delle organizzazioni, che hanno la facoltà di determinare con il proprio statuto i criteri oggettivi di appartenenza degli utenti alle stesse, le Regioni dovrebbero disciplinare in primo luogo le condizioni per poter autorizzare una destinazione di beni comuni ad attività diverse da quelle agro-silvo-pastorali, assicurando comunque al patrimonio antico la vecchia consistenza dei beni aventi questa destinazione. Dovrebbero inoltre intervenire sulle garanzie di partecipazione alla gestione comune dei rappresentanti liberamente scelti dalle famiglie originarie stabilmente stanziate sul territorio sede dell'organizzazione, nel caso che lo statuto fosse carente in tal senso. La legge regionale dovrebbe altresì intervenire sulle forme di pubblicità dei patrimoni collettivi vincolati, con annotazioni nel registro dei beni immobili, nonché degli elenchi e delle deliberazioni concernenti i nuclei familiari. Infine dovrebbe prevedere le modalità e i limiti del coordinamento tra Organizzazioni, Comuni e Comunità montane, garantendo apposite forme sostitutive di gestione dei beni in caso di inerzia o impossibilità di funzionamento delle organizzazioni stesse.

---

<sup>47</sup> L'art.10 della legge 1102 del 1971 è il seguente: "Art.10-*Comunioni familiari*- Per il godimento, l'amministrazione e l'organizzazione dei beni agro- silvo pastorali appresi per laudo, le comunioni familiari montane (anche associate tra loro e con altri enti) sono disciplinate dai rispettivi statuti e consuetudini. Rientrano tra le comunioni familiari che non sono quindi soggette alla disciplina degli usi civici le regole ampezzane di Cortina d'Ampezzo, quelle del Complicco, le società degli antichi originari della Lombardia, le servitù della Val d'Aosta. La pubblicità di statuti, bilanci, nomine di rappresentanti legali è disciplinata da apposito regolamento emanato dalla Regione, L'atto relativo all'acquisto e alla perdita dello stato di membro della comunione, disciplinato dallo statuto, è registrato a tassa fissa senza altre imposte".

<sup>48</sup> " La disposizione revoca la natura giuridica pubblica delle associazioni agrarie con supposto intento di apprestare, su istanze propositive della dottrina e dei pratici, una gestione delle proprietà collettive in forma d'impresa. Ma forse la soluzione potrebbe non risultare tanto appropriata, pure se da tutti è stata invocata. [...] Il tema di fondo rimane quello dell'esistenza e del riconoscimento giuridico di una forma di proprietà che non è né pubblica, né privata, perché è collettiva (associativa d'uso civico o a comunione familiare), con regime giuridico che non sia pubblico o privato, ma si ponga come disciplina speciale, sia pure *species* dell'uno o dell'altro se non come *tertium genus* di proprietà", in L.Fulciniti, *I beni d'uso civico*, cit., pag.253.

In ogni caso, fino alla data di entrata in vigore delle norme regionali previste nel comma primo, continuano ad applicare le norme vigenti alla data di entrata in vigore della legge 97 del 1994, in quanto con essa compatibili.

Come si vede, lo spazio per un intervento delle regioni, anche in assenza di una riforma complessiva della materia degli usi civici da parte dello stato, è piuttosto ampio, anche solo sulla base delle previsioni della legge 97 del 1994.

## CAPITOLO VI

## USI CIVICI E GOVERNO DEL TERRITORIO NELLA REGIONE LAZIO FINO ALLA LEGGE REGIONALE N.6 DEL 2005

### **6.1.Premessa**

Il presente capitolo intende ricostruire la normativa della Regione Lazio in tema di usi civici, nella sua evoluzione nel tempo e nei suoi aspetti attuali.

L'obiettivo è quello di fornire un supporto all'operatore degli enti gestori di uso civico della Regione Lazio rispetto alla concreta attività quotidiana relativa alla materia.

Il tentativo di ricostruzione cerca di toccare quindi tutti gli aspetti connessi con la legislazione regionale sugli usi civici, che rientrano nella maggior parte dei casi nella più vasta materia di "governo del territorio", ma che per quello che riguarda gli usi civici non si esauriscono in essa, vista la complessità degli aspetti che abbiamo cercato di evidenziare nei capitoli precedenti.

### **6.2.La disciplina della legge regionale n.1 del 3 gennaio 1986: i criteri per la formazione del Piano regolatore generale**

La legge fondamentale della Regione Lazio che disciplina la relazione tra urbanistica ed usi civici è la legge regionale n.1 del 3 gennaio 1986, rubricata "Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie".

La legge ha subito negli anni diverse modifiche, che ne hanno spesso cambiato in maniera decisa l'impostazione, fino alla recente legge regionale n.6 del 27 gennaio 2005. La trattazione quindi cercherà di dare conto dell'evoluzione della normativa nel tempo, e dell'approdo attuale, in relazione ai singoli istituti rilevanti che sono disciplinati nella legge in esame.

La prima versione dell'articolo 1 della legge regionale 1 del 1986, che è rimasta immutata fino all'inizio del 2005, trattava delle prescrizioni ai comuni in materia di usi civici in sede di piano territoriale di coordinamento, previsti dalla legge regionale n.72 del 18 dicembre 1978, ai sensi dell'art.5 della legge 17 agosto 1942, n. 1150. Tali piani dovevano contenere, tra le analisi territoriali poste a base della pianificazione, un rilevamento delle zone di uso civico, distinguendo quelle di proprietà collettiva, quelle di proprietà privata soggette ad uso civico, e quelle sulle quali fossero pendenti controversie o esistessero pretese di uso civico.

E' noto che tali piani territoriali di coordinamento, di competenze delle Province, nella Regione Lazio per vari motivi non hanno mai visto la luce.

Forse è anche per questo motivo, legato alla tendenza della legislazione statale e regionale più recente di rendere più stretto il legame tra tutela paesistica e usi civici, che la recente riforma della legge regionale 1 del 1986, avvenuta in base alla richiamata legge regionale n.6 del 2005, sostituisce l'articolo 1 con un'altra disposizione, che lega le prescrizioni in materia di usi civici alla pianificazione paesistica. L'obiettivo dichiarato è quello della "salvaguardia delle zone di uso civico in vista del preminente interesse alla conservazione della loro destinazione naturale", ed i comuni in questo senso sono tenuti a conformare i loro strumenti urbanistici

Il riferimento al piano territoriale di coordinamento, con l'approvazione della legge regionale 6 del 2005, scompare anche nell'art.2 della legge 1 del 1986 riformata. Questo articolo, già dalla versione originaria, detta i criteri che i comuni devono osservare in sede di formazione degli strumenti urbanistici generali e delle loro varianti. Il legislatore regionale, ispirato ad una visione che tende a contemperare le esigenze di tutela storicamente espresse dagli usi civici con le esigenze di armonico sviluppo urbanistico del territorio, nella prima versione della legge indicava quale primo criterio da osservare quello che il Piano regolatore generale deve essere elaborato tenendo conto della finalità di salvaguardare la destinazione delle zone gravate da uso civico, con lo scopo di garantire la conservazione dei diritti civici. La riforma della legge 1 del 1986, pur mantenendo l'ispirazione e la dicitura precedenti in tema di tutela, introduce una distinzione nelle aree che devono essere tutelate in sede di formazione del Piano regolatore. Infatti quelle che nella prima versione erano *le zone gravate da usi civici*, che comprendevano quindi sia le proprietà collettive che le zone private gravate da uso civico, vengono ridotte alle sole zone di proprietà collettiva. In generale, tutta la legge di riforma è ispirata ad una più netta separazione nel trattamento normativo tra le aree di proprietà collettiva e le aree private gravate da uso civico, in un'ottica forse maggiormente orientata a dare effettiva concretezza nelle aree private a quell'obiettivo della liquidazione degli usi civici che è presente fin dalle prime leggi statali nell'ordinamento, e che invece è ben lontano dall'essere raggiunto.

Il secondo criterio in tema di usi civici ai fini della formazione dei Piani regolatori è quello che definisce normale l'esclusione delle zone di proprietà collettiva da destinazioni a scopo edificatorio di natura residenziale, turistica, artigianale o industriale, a meno che la necessità di un ordinato sviluppo urbanistico del comune non richieda che alcune delle zone citate siano considerabili suscettibili di uso edificatorio. Questa scelta però deve trovare una compensazione nella possibilità di una conservazione dell'uso civico in altri ambiti territoriali del comune. Anche in questo caso, come nei due successivi criteri, la legge regionale n.6 del 2005 ha ridotto l'ambito di applicazione,

escludendo nella nuova versione le aree private gravate da usi civici, che prima erano elencate insieme alle proprietà collettive.

Il terzo criterio afferma che ogni modificazione della destinazione delle zone di proprietà collettiva di uso civico e deve essere motivata e documentata.

Come quarto criterio, i Comuni inoltre sono tenuti ad inserire nelle norme tecniche di attuazione dei Piani Regolatori specifiche disposizioni che disciplinino le zone di proprietà collettiva di uso civico, con la finalità di preservare i diritti civici in conformità con la loro natura.

L'articolo 2 in esame, al comma 2, prevedeva nella legge originaria che vi fosse un parere obbligatorio dell'Assessore agli usi civici della Regione Lazio presso il Commissariato per la liquidazione degli usi civici, e che tale parere dovesse essere rilasciato prima dell'adozione del PRG o di varianti che interessassero zone gravate da uso civico.

Tale disposizione è stata successivamente modificata con l'art.7 della legge regionale n.59 del 19 dicembre 1995, nel senso che il parere, che rimane obbligatorio, può essere espresso anche successivamente all'adozione dello strumento urbanistico. Probabilmente la legge si è limitata a prendere atto di una situazione piuttosto diffusa, di Piani Regolatori adottati senza la richiesta del preventivo parere, eliminando così una possibile fonte di contestazione di illegittimità delle deliberazioni di adozione del Piano per meri problemi di procedura.

Lo stesso articolo 7 della legge regionale n.59 del 1995, al comma 3 precisa inoltre che il parere dell'assessore regionale competente in materia di usi civici è obbligatorio per gli strumenti urbanistici attuativi disciplinati dalla legge regionale n.36 del 1987 soltanto quando gli stessi costituiscano una variante ai Piani regolatori Generali approvati successivamente all'entrata in vigore della legge regionale n.1 del 3 gennaio 1986.

L'ultima modifica, che è quella ora vigente e da osservare, reintroduce invece una competenza della Regione precedente all'adozione del Piano urbanistico generale o di varianti che interessino zone di proprietà collettiva di uso civico. Si nota anche qui la riduzione dell'ambito delle aree soggette alla prescrizione normativa, con l'esclusione delle aree private gravate da uso civico prima invece presenti, e si nota anche la dicitura un po' ambigua rispetto alla competenza regionale. Infatti l'espressione "la Regione deve essere obbligatoriamente sentita prima dell'adozione" non sembra configurare il classico parere. È da auspicare che nell'interpretazione di tale disposizione prevalga il principio di leale collaborazione tra livelli di governo, ormai assunto alla rilevanza costituzionale, quindi quell'"obbligo di sentire" non si traduca in una attesa troppo lunga del comune prima di poter procedere.

### **6.3.L'analisi territoriale sugli immobili di proprietà collettiva a corredo della documentazione del Piano regolatore generale**

Una importante innovazione sulla documentazione relativa agli usi civici che il Comune deve fornire alla Regione Lazio contestualmente al Piano regolatore generale è stata apportata dalla legge regionale n.59 del 19 dicembre 1995, ad oggetto "Subdelega ai Comuni di funzioni amministrative in materia di tutela ambientale e modifiche delle leggi regionali 16 marzo 1982, n.13 e 3 gennaio 1986, n.1". L'innovazione consiste nell'obbligo per i Comuni di approvare una analisi del territorio, come descritta dall'art.6 della legge regionale 59/95, che sostituisce l'art.3 della legge 1 del 1986.<sup>49</sup> L'articolo 3, nel testo originario approvato nel 1986 era relativo ad una modifica dell'art.3 della legge regionale 12 giugno 1975, n.72. Tale disposizione era stata poi abrogata dall'articolo 9 della stesa legge regionale n.59 del 1995.

L'approvazione dell'analisi territoriale deve essere contemporanea all'adozione dello strumento urbanistico, e, nel silenzio dell'indicazione dell'organo competente a tale approvazione da parte della legge regionale, la competenza per tale approvazione spetta al Consiglio Comunale, secondo l'indicazione dell'art.42 lett.b) del decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267.

L'analisi del territorio richiesta è sicuramente un adempimento molto incisivo, che obbliga l'Ente ad una indagine approfondita, da svolgersi con l'apporto di un professionista qualificato, qual è (o dovrebbe essere) il perito demaniale nominato dal Presidente della Giunta regionale ed iscritto all'albo regionale costituito ai sensi della legge regionale 8 gennaio 1986, n.8. La legge regionale n.6 del 2005 ha apportato in questo senso una modifica, prevedendo la competenza alla redazione dell'analisi territoriale anche in capo all'ufficio tecnico comunale. Per quello che riguarda invece il resto dell'articolo, la legge regionale n.6 del 2005 ha confermato le precedenti disposizioni.

### **6.4.La richiesta di mutamento di destinazione d'uso di terreni di uso civico nel corso del procedimento di approvazione del Prg**

---

<sup>49</sup> Riportiamo il testo dell'art.3 della legge 1 del 1986, dopo la modifica apportata dalla legge regionale 19 dicembre 1995, n.59: "1.I comuni redigono gli strumenti urbanistici sulla base di una accurata analisi del territorio dalla quale risultino le aree e gli immobili di proprietà comunale e demaniale, degli enti pubblici e quelli di proprietà collettiva appartenenti ai comuni, frazioni di comuni, università ed altre associazioni agrarie comunque denominate. 2. Per l'elaborazione dell'analisi territoriale i comuni debbono avvalersi dell'opera dei periti demaniali nominati dalla Giunta regionale ed iscritti all'albo regionale costituito ai sensi della legge regionale 8 gennaio 1986, n. 8. 3. I comuni approvano l'analisi del territorio di cui al comma 1 in sede di adozione dello strumento urbanistico, la cui documentazione e' integrata da apposita attestazione comunale sulla eventuale esistenza di gravami di usi civici."

Continuando nella disamina della legge 1 del 1986, sempre nell' articolo 2, prima della modifica recente, ai commi 3, 4, 5 e 6 vi era anche la previsione relativa alla necessità di chiedere l'autorizzazione di cui all'art.12 della legge 16 giugno 1927, n.1766 in sede di formazione del PRG, nel caso in cui questo preveda la destinazione ad uso edificatorio o per servizi di terreni di proprietà collettiva appartenenti al Comune.

L'autorizzazione in questione è quella relativa alla alienazione o mutamento di destinazione d'uso<sup>50</sup>. L'art.2, comma 3 della legge regionale n.1 del 1986 prevedeva inoltre che l'organo competente all'approvazione di tale richiesta per il Comune era il Consiglio Comunale, che doveva farlo in sede di adozione del Piano Regolatore Generale, richiedendo alla Giunta regionale la detta autorizzazione ex art.12 della legge 1766 del 1927. L'articolo riguardava anche il caso in cui la previsione di destinazione urbanistica ad uso diverso da quello agricolo riguardi terreni di proprietà collettiva appartenenti a frazioni di comuni, università o altre associazioni agrarie comunque denominate. In questo caso il Comune doveva inviare alla Regione il PRG , unendo alla richiesta l'autorizzazione all'alienazione o al mutamento di destinazione d'uso dei terreni rilasciata dall'Ente proprietario dei medesimi. In caso di inerzia o rifiuto di rilascio di questa autorizzazione da parte dell'Ente interessato, la legge regionale in esame prevede che il Comune possa avanzare alla Giunta regionale la proposta di cui agli articoli 39 e 41 del Regio Decreto 26 febbraio 1928, n.332<sup>51</sup>.

Spettava alla Giunta regionale deliberare sulle richieste di autorizzazione sopra descritte contestualmente all'approvazione del Piano regolatore generale. Il procedimento di cui abbiamo trattato si applica anche in sede di formazione ed approvazione di varianti allo strumento urbanistico generale che interessino zone gravate da uso civico.

La nuova disciplina dell'articolo 2, comma 3 e 4 introdotta dalla legge regionale 6 del 2005, nel confermare l'impostazione precedente, prevede che “la Regione deve essere obbligatoriamente sentita prima dell' adozione del piano urbanistico comunale generale o di varianti che interessino zone di proprietà collettiva di uso civico o sulle quali siano pendenti controversie o esistano pretese di uso civico.”. Le zone dove “esistano pretese di uso civico” dovrebbero essere le aree private

<sup>50</sup> L'articolo 12 della legge 16 giugno 1927, n.1766 recita nel seguente modo: “1.Per i terreni di cui alla lett.a) si osserveranno le norme stabilite nel Capo II del titolo V del RDL 30 dicembre 1923, n.3267. 2.I Comuni e le associazioni non potranno, senza l'autorizzazione del Ministero per l'economia nazionale, alienarli o mutarne la destinazione[...].” . Il comma primo, quando parla dei terreni di cui alla lett.a), si riferisce alla definizione del precedente articolo 11 della stessa legge, che differenzia i terreni sui quali si esercitano usi civici assegnati ai Comuni ed alle frazioni in due categorie: a) terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente; b) terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria.

<sup>51</sup> Il Regio Decreto citato ha ad oggetto l' “Approvazione del Regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766 sul riordinamento degli usi civici”. Gli articoli 39 e 41 nel testo iniziale prevedevano una competenza del Commissario regionale agli usi civici, e del Ministero dell'economia nazionale per l'autorizzazione ai Comuni od alle associazioni agrarie per l'alienazione di terre comuni o demani comunali. Tali competenze sono state poi attribuite al Ministero dell'Agricoltura e Foreste, ed infine alle Regioni, che le esercitano attualmente. Nel caso che stiamo esaminando, si tratta quindi della possibilità di proporre un intervento sostitutivo da parte del Comune che approva il PRG nei confronti di comportamenti dilatori da parte di enti gestori di usi civici.



gravate da uso civico, e quindi anche per esse è necessario “sentire” la regione prima di modifiche della destinazione urbanistica, anche se non sono state ricomprese all’interno dei criteri da seguire per la formazione dei Piani regolatori.

La nuova legge semplifica le procedure, in linea con il diverso assetto delle competenze tra gli organi che si è affermato in questi anni. Infatti non è più la Giunta Regionale a deliberare sulle richieste di autorizzazione, ma è la Regione che “si determina”, con una espressione non proprio felice, ma che dovrebbe riferirsi alla competenza dei dirigenti ad adottare la determinazione di autorizzazione, in sostituzione della precedente competenza della Giunta regionale.

### **6.5. La documentazione da produrre per la richiesta di mutamento di destinazione d’uso di terreni di uso civico nel corso del procedimento di approvazione del Prg**

In questo campo spesso le difficoltà operative che incontra il Comune sono legate alla identificazione della corretta documentazione da inviare alla Regione per ottenere l’autorizzazione al mutamento di destinazione d’uso.

Su questo, un chiarimento si può rinvenire in una vecchia circolare della Regione Lazio<sup>52</sup>.

Vi si afferma che per ottenere l’autorizzazione al mutamento di destinazione d’uso è necessario inviare:

- a) la deliberazione consiliare di richiesta alla Giunta Regionale (ora al Dipartimento o Direzione regionale competente) dell’autorizzazione al mutamento di destinazione, ai sensi dell’art.12 della legge 1766 del 1927, adeguatamente motivata in ordine alle specifiche necessità di inclusione nel PRG di aree di proprietà collettiva;
- b) la deliberazione consiliare di adozione del Prg o relativa variante;
- c) una planimetria catastale che evidenzia le aree di demanio civico per le quali si chiede il mutamento di destinazione d’uso e quelle di proprietà privata gravate da uso civico ricomprese nel PRG. In relazione a tale vecchia previsione, si ricorda però la novità introdotta dalla legge regionale 6 del 2005 con l’esclusione delle aree private gravate da usi civici dall’obbligo dei comuni di richiesta di autorizzazione al mutamento di destinazione d’uso in sede di approvazione di Piani regolatori o loro varianti;
- d) una relazione analitica circa la consistenza del demanio civico dell’Ente, dalla quale risulti:  
la superficie complessiva, distinta, possibilmente, per categorie, come previste dall’art.11

<sup>52</sup> Circolare congiunta del Presidente della Giunta Regionale Bruno Landi, dell’Assessore All’Urbanistica Paolo Tuffi e dell’Assessore all’Agricoltura Gabriele Panizzi, in data 21 febbraio 1990, n. 1098, avente ad oggetto: “Legge regionale 3 gennaio 1986, n.1: regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie. Art.2, terzo e quarto comma. Autorizzazione mutamento destinazione terreni di proprietà collettiva inclusi nel Piano Regolatore Generale”, in: C.Zannella (a cura di): *Fonti documentarie per lo studio dei diritti civici e delle proprietà collettive. Leggi, deliberazioni, circolari 1982-1997. Quaderno di Documentazione*, pubblicazione a stampa della Regione Lazio

della legge 1766 del 1927. Questa relazione deve contenere la individuazione catastale (mappali, particelle, superfici, qualità di coltura) dei terreni per i quali si chiede il mutamento di destinazione, nonché le indicazioni circa la loro utilizzazione urbanistica. Tutti i dati contenuti nella relazione devono essere sinteticamente richiamati o recepiti nella deliberazione consiliare di richiesta del mutamento di destinazione d'uso dei terreni. Inoltre in questa relazione dovranno risultare le residue superfici di terreni di proprietà collettiva e privata che rimarranno a disposizione dell'utenza, i terreni alternativamente proposti per l'acquisizione al demanio civico e, in via subordinata, le opere di miglioramento fondiario sul demanio collettivo da realizzare con i proventi delle alienazioni.

Era inoltre richiesto nella circolare, per completare la documentazione necessaria all'ottenimento dell'autorizzazione, il parere definitivo del Comitato Tecnico consultivo regionale per l'urbanistica, l'assetto del territorio, i lavori pubblici e le infrastrutture, nonché il parere dell'Assessore agli usi civici. Questi adempimenti però sembrano essere superati dalle innovazioni successive, che abbiamo descritto in precedenza.

L'ampiezza del contenuto della relazione che si deve approvare con la deliberazione consiliare di richiesta di mutamento di destinazione d'uso ci introduce nella questione relativa ai soggetti che possono redigere tali relazioni, e della metodologia generale per arrivare a definirne il contenuto. E' evidente infatti che bisogna avere a disposizione un quadro approfondito della situazione relativa agli usi civici in un determinato territorio per poter redigere con cognizione di causa una relazione di questo genere. Tratteremo di questo aspetto nel capitolo dedicato ai periti demaniali. Bisogna però evidenziare che la legge regionale n.6 del 2005 introduce una forte innovazione anche in questo campo. Infatti la competenza a produrre perizie ed analisi territoriali ai fini degli usi civici è stata conferita anche agli uffici tecnici dei comuni, e questa nuova situazione sicuramente potrà creare delle novità in questo campo, attenuando di molto un monopolio in materia che era detenuto dai componenti di questo albo istituito nell'oramai lontano 1986, e quasi mai rinnovato nella sua composizione.

#### **6.6. Il caso di mutamento di destinazione d'uso di terreni di uso civico al di fuori della procedura di approvazione del Piano regolatore generale**

E' possibile che il Comune abbia esigenza di chiedere un mutamento di destinazione d'uso anche per singole zone, che magari sono state destinate a servizi con Piani regolatori generali approvati precedentemente alla emanazione delle norme regionali che abbiamo esaminato, ovvero hanno una destinazione urbanistica agricola. Frequente è per esempio nei comuni montani la richiesta di

insediamento di antenne per la telefonia mobile in aree distanti dall'abitato, che possono essere di proprietà collettiva.

Ferma restando la necessità di una variante urbanistica per la trasformazione dell'area in area a servizi, compatibile con i vari insediamenti, anche in questo caso è necessaria la procedura di mutamento di destinazione d'uso della proprietà collettiva. Il terreno, per il quale è stato autorizzato il mutamento di destinazione d'uso, qualora ne cessi lo scopo tornerà all'originaria destinazione.

### **6.7. Le alienazioni di terreni di demanio civico nel caso di terreni edificabili ed edificati :la disciplina precedente la riforma apportata dalla legge regionale n.6 del 2005**

L'art.12 della legge 1766 del 1927 richiama i due distinti istituti del mutamento di destinazione d'uso e della alienazione, ed abbiamo visto che la legge regionale obbliga i Comuni a chiedere alla Regione Lazio l'autorizzazione nei due casi, nel momento in cui il Piano regolatore generale prevede una destinazione a scopo edificatorio di natura residenziale, turistica, artigianale o industriale.

Per quello che riguarda l'autorizzazione alle alienazioni, la legge regionale n.1 del 1986, prima della riforma intervenuta con la legge regionale n.6 del 2005, prevedeva due casi distinti: uno era quello dei terreni di demanio civico non compromessi da edificazioni già esistenti, l'altro era quello dei terreni di demanio civico già edificati, suscettibili di alienazione. Per il primo caso la disciplina prevista era quella degli articoli 2, 5, 6 della legge regionale n.1 del 1986: la richiesta alla Regione Lazio doveva essere inoltrata contestualmente e con la stessa documentazione analizzata in precedenza per la richiesta di mutamento di destinazione d'uso. Ottenuta l'autorizzazione da parte della Regione, la legge regionale all'art.6, prevedeva le modalità di vendita e di determinazione del prezzo di alienazione cui il Comune era tenuto ad attenersi.

Dall'analisi del testo, non sembrava necessario un ulteriore passaggio in Consiglio Comunale per procedere alla alienazione del terreno già autorizzata dalla Regione. Infatti, l'organo consiliare era già intervenuto per l'approvazione della relazione analitica, che contiene l'elenco dei lotti che il Comune aveva intenzione di alienare, e quindi per la disposizione contenuta nell'art.42, comma 2, lett.l) del decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267 non sembrava necessaria una ulteriore pronuncia del Consiglio Comunale.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> La disposizione richiamata, inserita nell'articolo relativo alle competenze del Consiglio Comunale, recita nel seguente modo: “[...] l) acquisti e alienazioni immobiliari, relative permutate, appalti e concessioni che non siano previsti

L'alienazione del terreno di demanio civico già oggetto di autorizzazione con determina regionale, doveva avvenire per pubblico incanto, al prezzo base di stima corrispondente al valore attuale, che tenesse conto dell'incremento di valore derivante dalla destinazione edificatoria. Nella prassi concreta, il problema che si poneva al Comune era quello di determinare il prezzo tramite una perizia di stima, che doveva essere approvata dall'organo competente nel Comune. Infatti la relazione analitica che abbiamo sopra descritto quale allegato obbligatorio alla richiesta di mutamento di destinazione d'uso, la quale poteva comprendere anche la richiesta di autorizzazione all'alienazione dei terreni di demanio civico non compromessi da edificazioni già esistenti, non giunge fino alla stima del valore dei singoli appezzamenti di terreno la cui alienazione viene autorizzata dalla Regione. Pertanto si rendeva necessario un apposito incarico professionale per redigere la perizia di stima, che doveva essere conferito sempre ad un professionista iscritto all'Albo regionale dei periti demaniali. La legge regionale in questo caso non imponeva il conferimento dell'incarico al perito demaniale nominato per la liquidazione degli usi civici nel Comune stesso. La procedura più idonea quindi poteva essere quella di una previa pubblicità dell'intenzione di incarico professionale, per acquisire i curriculum adatti, che dovevano essere esaminati al fine di conferire l'incarico professionale mediante determinazione del responsabile del servizio tecnico, con relativa stipula di disciplinare di incarico. Il disciplinare avrebbe dovuto prevedere come contenuto minimo il corrispettivo dell'incarico ed i tempi di consegna della perizia di stima. La perizia di stima, approvata dal responsabile del servizio tecnico, costituiva a questo punto il prezzo base per il pubblico incanto, che dovrebbe avvenire con offerte solo in rialzo.

L'art.6 della legge 1 del 1986 prevedeva anche una sorta di diritto di prelazione da parte di utenti che detenevano a qualsiasi titolo i lotti autorizzati all'alienazione. Nel caso in cui costoro avessero presentato una richiesta sulla base del prezzo di stima, l'Ente poteva prescindere dalla pubblica asta, ed attribuire la proprietà del lotto a tali utenti, purché l'assegnatario si fosse obbligato a destinare il lotto all'edificazione della prima casa per sé o per la propria famiglia, ovvero alla edificazione di manufatti artigianali necessari per lo svolgimento della propria attività. Era permessa la rateizzazione del pagamento, con rate annuali posticipate maggiorate dell'interesse legale vigente, con garanzia ipotecaria di primo grado. Il trasferimento effettivo del bene avveniva al realizzarsi dell'abitazione o del manufatto artigianale, e nel caso di rateizzazione dopo il totale pagamento del prezzo. I proventi dell'alienazione introitati dai comuni dovevano essere destinati all'acquisizione di terreni sui quali si trasferivano i vincoli esistenti sui terreni alienati, ovvero utilizzati per l'esecuzione di opere di miglioramento fondiario sul demanio collettivo. Il Comune

---

espressamente in atti fondamentali del consiglio o che non ne costituiscano mera esecuzione e che comunque non rientrino nella ordinaria amministrazione di funzioni e servizi di competenza della Giunta, del segretario o di altri funzionari.”

doveva versare i proventi delle alienazione nella contabilità “speciali fruttiferi”, ed ottenere l’autorizzazione della Regione Lazio per l’utilizzo quale finanziamento per le opere descritte.

In luogo dell’alienazione descritta, l’art. 7 della legge regionale n. 1/1986 prevedeva che la Giunta Regionale poteva autorizzare l’ente anche ad effettuare la concessione del diritto di edificare in favore degli utenti aventi diritto, singoli o riuniti in cooperativa, nel rispetto delle modalità dell’art 6. La condizione era che le quote attribuite costituissero un unico comparto senza soluzione di continuità. Il canone di concessione era pari ad un ventesimo del prezzo di stima, e la concessione è data per un termine massimo di trentanove anni, ed era riscattabile alle condizioni stabilite dall’ente concedente.

### **6.8. Le alienazioni di terreni di demanio civico nel caso di terreni già edificati: la disciplina precedente alla legge regionale n.6 del 2005**

Un problema più complesso per il Comune è sicuramente quello costituito dai molti casi di edificazioni abusive sorte su terreni di proprietà collettiva. Si tratta di una situazione piuttosto diffusa, anche nella Regione Lazio, che investe delicate questioni di natura socio-economica, e che in alcuni Comuni ha provocato vibrante proteste da parte dei proprietari di case sorte su tali terreni.

A complicare ulteriormente il quadro sono intervenute le successive norme relative ai condoni edilizi<sup>54</sup>, con il loro carico di aspettative di rapida soluzione dei problemi connessi alla legittimità del loro immobile per i proprietari di costruzioni abusive, aspettative che spesso si infrangono con i vincoli di altre normative che si intrecciano nel sistema urbanistico, tra cui appunto la normativa relativa agli usi civici.

La legge regionale n. 1 del 3 gennaio 1986, che all’articolo 8 prevedeva le “norme per l’alienazione di terreni civici oggetto di costruzioni abusivamente effettuate”, è stata successivamente ritoccata in questo punto dalla legge regionale n. 57 del 17 dicembre 1996, che ha sostituito l’intero articolo 8 citato, aggiungendo alcune disposizioni.

L’articolo stabiliva che i Comuni, frazioni di comuni, università ed associazioni agrarie comunque denominate erano autorizzati ad alienare agli occupatori le superfici di terreni di proprietà collettiva su cui risultino effettuate costruzioni non debitamente assentite dall’Ente titolare. L’alienazione poteva avvenire sia per opere effettuate in conformità agli strumenti ed alle norme urbanistiche, sia

---

<sup>54</sup> Si fa riferimento alla legge 28 febbraio 1985, n. 47, alla legge 23 dicembre 1994, n. 724 e da ultimo al decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni nella legge 24 novembre 2003, n. 326. Si rinvia al capitolo II, paragrafo “Usi civici e sanatoria edilizia”.

per opere considerate abusive ai sensi della legge 28 febbraio 1985, n. 47<sup>55</sup>, se suscettibili di sanatoria ai sensi della predetta legge. Gli enti citati potevano anche procedere alla concessione del diritto di superficie, in luogo dell'alienazione. La previsione dell'istituto dell'alienazione descritto sopra rimase immutata tra la versione del 1986 e quella del 1996 dell'art.8 della legge 1 del 1986. Cambiava invece qualcosa nelle modalità di conseguimento dell'obiettivo dell'alienazione. La legge regionale n.1 del 1986, approvata a ridosso dell'approvazione della legge statale 28 febbraio 1985, n.47<sup>56</sup>, risentiva di un eccesso di ottimismo sulla possibilità di risoluzione in tempi brevi delle questioni sollevate dalla normativa sul condono. Infatti l'art.8 nella sua prima versione prevedeva al comma 2 che l'alienazione dovesse essere chiesta entro novanta giorni dall'approvazione a condizione che l'interessato ottenesse la concessione o l'autorizzazione in sanatoria. Tali termini, come è noto, si sono dimostrati del tutto irrealistici, visto che molti Comuni sono ancora oggi alle prese con una certa mole di richieste di condono risalenti proprio alla sanatoria del 1985.

## **6.9. Il piano delle alienazioni nella legge regionale 57 del 17 dicembre 1996**

E' per questo che la novità fondamentale introdotta dalla legge 57 del 17 dicembre 1996 è stata l'introduzione dell'obbligo a carico di Comuni, frazioni di comuni, università ed associazioni agrarie, gestori di terreni di demanio civico di redazione e di trasmissione alla Giunta Regionale di un piano delle aree edificate suscettibili di alienazione. Tale piano doveva essere fatto se non si fosse stati in presenza solo di casi marginali ed isolati, rispetto ai quali era fatto obbligo agli enti di

---

<sup>55</sup> Il riferimento anche per le opere considerate abusive ai sensi della legge 23 dicembre 1994, n. 724 . Per quello che riguarda decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, e successivamente integrato con la legge 24 dicembre 2003, n. 350, (vedi paragrafo "Usi civici e sanatoria edilizia" richiamato nella nota precedente), è da ricordare che la normativa prevista da tali disposizioni è stata dichiarata per molti aspetti incostituzionale con sentenza della Corte Costituzionale n. 196 del 2004, sia pure per questioni che nulla hanno a che fare con gli usi civici. In seguito a tale sentenza, è attribuito un ruolo più rilevante alle normative regionali, cui la Corte Costituzionale ha riconosciuto ambiti di competenza più ampi rispetto alla situazione precedente l'entrata in vigore della legge costituzionale n.3/2001, anche in tema di condono edilizio, che rientra nella materia di legislazione concorrente denominata governo del territorio. In tali materie, ai sensi dell'art. 117, comma 3 della Costituzione, spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. E' da rilevare che tale assetto di competenze non è stato alterato dalla delibera parlamentare di approvazione della legge costituzionale recante modifiche alla parte seconda della Costituzione, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n.269 del 18 novembre 2005. Per la Regione Lazio la legge approvata dopo la sentenza della Corte Costituzionale richiamata è la n. 12 del 8 novembre 2004, che però nulla aggiunge in materia di rapporto tra condono edilizio ed usi civici rispetto a quanto previsto dalla legge 350/2003.

<sup>56</sup> La legge 28 febbraio 1985, n. 47, *Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico- edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive* all'art. 32, comma 6 recita nel seguente modo: "Per le opere eseguite da terzi su aree di proprietà dello stato o di enti pubblici territoriali, in assenza di un titolo che abiliti al godimento del suolo, il rilascio della concessione o dell'autorizzazione in sanatoria è subordinato anche alla disponibilità dell'ente proprietario a concedere onerosamente, alle condizioni previste dalle leggi statali e regionali vigenti, l'uso del suolo su cui insiste la costruzione. *La disponibilità all'uso del suolo, anche se gravato da usi civici, viene espressa dallo Stato o dagli enti pubblici territoriali proprietari entro il termine di centottanta giorni dalla richiesta.* La richiesta di disponibilità all'uso del suolo deve essere limitata alla superficie occupata dalle costruzioni oggetto della sanatoria, oltre a quelle delle pertinenze strettamente necessarie, con un massimo di tre volte rispetto all'area coperta dal fabbricato. Salve le condizioni previste da leggi regionali, il valore è stabilito dall'ufficio tecnico erariale competente per territorio [...]" (corsivo di chi scrive).

comunicare alla Regione la richiesta di alienazione con un atto deliberativo. La logica pianificatoria introdotta dalla legge regionale veniva completata con la previsione di un intervento sostitutivo della Giunta regionale, in caso di inerzia degli Enti, che avevano quattro mesi di tempo dalla data di entrata in vigore della legge per redigere il piano delle alienazioni. In realtà i termini sono trascorsi inutilmente per molti comuni del Lazio, e non risulta che ci siano stati interventi sostitutivi della Giunta regionale.

Dunque il piano delle alienazioni relativo ai terreni già oggetto di edificazione non veniva concepito come un adempimento da affiancare al procedimento di formazione dello strumento urbanistico. Esso nasceva piuttosto come conseguenza nella materia degli usi civici della normativa in tema di condono edilizio, ed anche come tentativo di reintrodurre degli elementi di pianificazione in una materia che era un po' sfuggita dalle mani della programmazione degli enti.

Il comma 4 dell'art.8 nella versione in vigore fino alla legge regionale n.6 del 2005 prevedeva che la richiesta di alienazione o di concessione del diritto di superficie contemplata nei casi che stiamo trattando doveva essere presentata dall'avente diritto:

- a) entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge n.57 del 1996 per i terreni ricompresi negli ambiti di cui alla tabella contenuta nell'allegato A alla legge medesima, relativa ai comuni per i quali era stata disposta la chiusura delle operazioni demaniali o per i quali era stata effettuata una verifica pubblicata e non opposta;
- b) entro dodici mesi dalla pubblicazione delle verifiche demaniali per le quali non fosse stata proposta opposizione;
- c) entro dodici mesi dall'accertamento definitivo della natura civica del suolo con ogni altro atto amministrativo o giudiziale idoneo.

Inoltre la richiesta di alienazione o la concessione del diritto di superficie poteva essere richiesta, entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge regionale n.57/96, anche da coloro che avessero richiesto o avessero titolo per richiedere la concessione in sanatoria per costruzioni insistenti su terreni dei quali non fosse stata ancora accertata la natura civica. In tal caso la richiesta avrebbe dovuto contenere la dichiarazione espressa di riconoscimento della natura civica del terreno oggetto della richiesta di alienazioni o di concessione di diritto di superficie.

Pur nella vaghezza del dettato normativo rispetto al rapporto tra il piano delle alienazioni previsto dalla legge regionale n. 57 del 1996 e la formazione dello strumento urbanistico generale e delle sue

varianti, appariva evidente che questo strumento andava affiancato alla relazione analitica prevista dall'art.2 della legge 1 del 1986, che abbiamo analizzato in precedenza, nonché all'analisi del territorio prevista dall'art.3 della legge 1 del 1986. In questo senso il piano delle alienazioni rischiava di essere un mero doppione, nel caso in cui il Comune si fosse già dotato degli altri due strumenti sopra descritti. Diversa era invece l'utilità del piano delle alienazioni nel caso in cui il Comune avesse voluto sistemare le scottanti questioni relative alla presenza di edificazioni su aree gravate da uso civico, come del resto sarebbe stato obbligato a fare. Ma è anche comprensibile la difficoltà dell'amministratore locale nell'affrontare la reazione negativa di chi ha acquistato un appartamento nella convinzione di aver pagato il prezzo complessivo, magari ad un'impresa che è stata successivamente sciolta, e che viene interpellato dall'ente gestore del demanio civico, che esige il pagamento di un ulteriore prezzo per il terreno sul quale il suo appartamento sorge. Un prezzo finalizzato al ristoro di un diritto collettivo di cui magari da anni si è persa la cognizione e l'esercizio.

La redazione del piano delle alienazioni, nel silenzio della normativa, avrebbe dovuto senz'altro essere una competenza dei tecnici iscritti all'albo regionale, per analogia all'analisi del territorio prevista dall'art.3, nonché per un'ovvia esigenza di competenza tecnica specialistica in una materia così delicata. Non sembrava obbligatorio conferire l'incarico al perito demaniale che stava svolgendo le operazioni di verifica demaniale nel Comune di riferimento, potendosi preferire anche un altro tecnico iscritto nell'albo regionale. La competenza all'approvazione del piano delle alienazioni era senz'altro del Consiglio Comunale, quale argomento rientrante nel più ampio genus della materia urbanistica prevista dall'art.42, comma 2, lett.b) del decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267<sup>57</sup>, nonché per la competenza del Consiglio Comunale in tema di alienazioni immobiliari. Il piano delle alienazioni scompare dagli obblighi previsti in capo ai Comuni a seguito dell'approvazione della legge regionale n.6 del 2005: ne daremo conto nel prosieguo della trattazione.

#### **6.10. La determinazione del prezzo di cessione delle aree edificate da alienare prima della legge regionale n. 6 del 2005**

Il tormentato articolo 8 della legge regionale che stiamo esaminando prevedeva alcune modalità per la stima del terreno, che doveva essere effettuata anche in questo caso da tecnici iscritti all'albo regionale. In generale, sulla determinazione del valore venale del bene, interveniva l'art. 4 della

---

<sup>57</sup> La disposizione citata recita nel seguente modo: “[...] b) programmi, relazioni previsionali e programmatiche, piani finanziari, programmi triennali ed elenco annuale dei lavori pubblici, bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, rendiconto, piani territoriali ed urbanistici, programmi annuali e pluriennali per la loro attuazione, eventuali deroghe ad essi, pareri da rendere nelle dette materie”



legge regionale 3 gennaio 1986, n.1, recante *Criteria da osservarsi in sede di liquidazione di usi civici*, che pure era formalmente riferito al solo caso di determinazione del prezzo per la liquidazione degli usi civici gravanti su aree private<sup>58</sup>. Il riferimento fissato era quello al valore attuale del bene, cioè quello che era il valore di mercato al momento della liquidazione dell'uso civico a favore dell'avente diritto. Tale valore era anzi anche aumentato dell'incremento di valore che le aree avevano conseguito per effetto della destinazione o delle aspettative edificatorie.

Si tratta di una disposizione che ha suscitato molte discussioni sin dal momento della sua approvazione, ed era ispirata ad un criterio di tutela dei diritti civici, forse a discapito degli interessi di coloro che hanno realizzato manufatti su terreni soggetti ad uso civico. E' evidente in questo senso la vicinanza temporale con la legge nazionale sul condono edilizio, con i dibattiti che l'hanno accompagnata<sup>59</sup>. Infatti calcolare il valore del bene sulla base del suo carattere edificatorio attuale, dopo l'eventuale insediamento abusivo o illegittimo è sicuramente un criterio molto penalizzante per il detentore del bene medesimo, mentre tende a favorire il pieno ristoro dei diritti della collettività lesi dall'occupatore, con un calcolo che tenga conto dell'incremento di valore del terreno rispetto a quello che era sulla base della sua antica destinazione agricola o forestale.

La discussione sul criterio di calcolo del valore del bene non è rimasta confinata all'ambito dottrinario. Infatti con due ordinanze emesse il 25 ed il 27 marzo 1995 il Commissario per la liquidazione degli Usi Civici della Toscana, del Lazio e dell'Umbria, Dr.Franco Carletti, investiva la Corte Costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art.4 della legge regionale n.1 del 3 gennaio 1986<sup>60</sup>. La Corte Costituzionale si pronunciava con la sentenza n.83 del 1986, dichiarando non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Commissario per la

<sup>58</sup> Tale articolo recitava: "Allorche' si procede alla liquidazione degli usi civici, le zone gravate di uso civico che, per destinazione del piano regolatore generale o di altre norme urbanistiche oppure per la naturale espansione dell'abitato e per l'edificazione di fatto che si sia su di esse verificata in mancanza di strumento urbanistico generale, abbiano acquistato un carattere edificatorio, sono stimate secondo il loro valore attuale, tenendo conto anche dell'incremento di valore che esse hanno conseguito per effetto della destinazione o delle aspettative edificatorie."

<sup>59</sup> Confronta a titolo di esempio: *Terre civiche: documentazione, tutela e valorizzazione. Il ruolo delle Comunità Montane*, Atti del seminario curato dal Centro Regionale per la documentazione dei beni culturali ed ambientali, Assessorato alla Cultura della Regione Lazio, IX Comunità Montana del Lazio, Castel Madama, 16 ottobre 1998, in: [www.provincia.vt.it/usicivici/bibliografia](http://www.provincia.vt.it/usicivici/bibliografia).

In particolare si riporta un intervento del perito demaniale Antonio Giammarusti, contenuto a pag.108: "Il primo incarico che ebbi in materia di Usi Civici, nel 1978, riguardava la sistemazione delle terre private gravate sugli Altipiani di Arcinazzo Romano. Inizialmente tali terreni erano raggruppati in poche particelle, successivamente, con lo sviluppo turistico degli Altipiani, tali terreni furono lottizzati in modo difforme dal Piano Regolatore. I lotti di piccole dimensioni, a norma di legge, non consentivano più l'esecuzione dello scorporo. Ci fu un incontro allo studio dell'Avv. Guido Cervati dove emerse chiaramente il problema della quantificazione della monetizzazione della liquidazione degli usi: valutare il solo valore del pascolo in luogo dello scorporo era penalizzante per la collettività che ora si trovava anche nella condizione di dover affrontare gli oneri derivanti dalla urbanizzazione. L'Avv. Cervati osservò che le terre private gravate costituiscono un reale condominio fra la collettività ed il privato proprietario e di conseguenza, all'atto dello scioglimento del condominio, quest'ultimo avrebbe dovuto pagare il valore reale delle terre e non solo il diritto di pascolo. La Regione Lazio nella persona dell'allora Assessore Pietro Federico, fece sua questa tesi, che ha comportato e comporta forti esborsi per i cittadini. Gli amministratori, schierandosi dalla parte di questi ultimi, fanno pressione affinché tali cifre diventino politiche."

liquidazione degli Usi Civici della Toscana, del Lazio e dell'Umbria<sup>61</sup>, e confermando quindi la legittimità del criterio per la determinazione del valore dei terreni reso cogente con la legge regionale n.1 del 1986.

In ogni caso, se questo era il criterio generale riferito soprattutto alla liquidazione di usi civici su terreni privati, anche non edificati, fin dalla legge regionale n.1 del 1986 ci si preoccupò di consentire delle riduzioni del prezzo di stima in presenza di alcune condizioni particolari, che possono essere riassunte nel concetto politico-giornalistico di “abusivismo di necessità”.

Il prezzo di alienazione determinato dalla perizia del tecnico incaricato infatti poteva essere ridotto dal Comune o dall'università agraria interessati con delibera motivata soggetta ad approvazione della Giunta Regionale, in relazione a particolare situazione di esigenze abitative, per coloro che avessero eseguito la costruzione abusiva o l'avessero acquistata al solo scopo di destinarla a prima abitazione, e la superficie complessiva dell'edificio non superasse i quattrocento metri quadrati. Come spesso accade per le leggi regionali, non veniva indicato l'organo competente alla deliberazione della riduzione del prezzo di alienazione. Pertanto il procedimento che in concreto si doveva adottare deve essere ricostruito sulla base dei principi generali dell'ordinamento degli enti locali: ne facciamo cenno anche perché la stessa tecnica legislativa è stata usata nella legge regionale n. 6 del 2005. Tra i procedimenti possibili, si propone il seguente: approvazione dei criteri per l'applicazione del prezzo di riduzione, da approvarsi con deliberazione del Consiglio Comunale,

---

<sup>60</sup> Sentenza della Corte Costituzionale n.83 del 1996, reperibile sul sito [www.giurcost.it](http://www.giurcost.it). Citiamo dal considerato in fatto: “Ad avviso del giudice rimettente la disposizione, nel significato ad essa attribuito dalla prassi amministrativa, viola l'art. 117 Cost. in quanto comporta che nel caso - ricorrente nella fattispecie oggetto dei giudizi principali - di liquidazione degli usi civici mediante imposizione di canone, quest'ultimo debba essere calcolato in misura corrispondente al valore venale del terreno, anziché al valore dei diritti, come dispone l'art. 7 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, avente valore di principio fondamentale vincolante per il legislatore regionale. Poiché il diritto regionale applicato appare sostitutivo, non integrativo, della normativa statale, il giudice a quo, ritenendo di non avere il potere di disapplicarla, ha sospeso il giudizio per sottoporla al vaglio di costituzionalità indicando come parametri, oltre all'art. 117, anche gli artt. 3 e 42, terzo comma, Cost. Sarebbe violato il principio di eguaglianza perché il medesimo diritto civico dovrebbe essere compensato in misura diversa da zona a zona, a seconda che sia intervenuta o no l'urbanizzazione; sarebbe violata la garanzia del diritto di proprietà perché il criterio di calcolo fondato sul valore del fondo comporterebbe l'espropriazione di una quota della rendita urbana senza indennizzo per il proprietario.”. Il richiamato articolo 7 della legge 16 giugno 1927, n. 1766 dispone nel modo seguente: “Art.7-1.Saranno esenti dalla divisione e gravati di un annuo canone di natura enfiteutica a favore del Comune, in misura corrispondente al valore dei diritti, da stabilirsi con perizia, i terreni che abbiano ricevuto dal proprietario sostanziali e permanenti migliorie, ed i piccoli appezzamenti non aggregabili in unità agrarie.”.

<sup>61</sup> Ancora dalla Sentenza della Corte Costituzionale n.83 del 1996, citiamo dal considerato in diritto: “La norma non incide sul metodo di calcolo del compenso dell'affrancazione, ma si limita a precisare che l'incremento di valore prodotto da una sopravvenuta destinazione edificatoria, a differenza di quello prodotto dalle migliorie apportate dal proprietario, non va dedotto dal valore del fondo ai fini della determinazione del compenso, la quale poi seguirà secondo le regole degli artt. 5, 6 e 7 della legge statale. La non deducibilità di questo tipo di incremento di valore risponde a equità. L'affrancazione libera in favore del proprietario un terreno non più agricolo o boschivo o pascolivo, ma divenuto area fabbricabile, che non potrebbe essere sfruttato, secondo la nuova più lucrosa destinazione, senza l'estinzione dei diritti di uso civico da cui è gravato: è giusto, perciò, che della sopravvenienza profitti.”.

in quanto organo competente a decidere sulle alienazioni; verifica della sussistenza dei criteri nel caso concreto, ed applicazione effettiva della riduzione, con determinazione del responsabile del servizio tecnico.

L'agevolazione di cui stiamo trattando si applicava per costruzioni o impianti destinati ad attività artigianali di superficie complessiva inferiore ai mille metri quadrati, o ad attività di commercio di superficie complessiva inferiore a duecento metri quadrati, oppure ancora ad attività turistico ricettiva di superficie complessiva inferiore a cinquecento metri quadrati. Era possibile una rateizzazione del pagamento in cinque annualità. L'articolo indicava anche la superficie minima e massima da alienare o da concedere in diritto di superficie, stabilendo una piccola casistica, e sanciva un divieto di alienazione dei terreni di proprietà collettiva siti in parchi o riserve naturali o regionali, nelle zone boscate ovvero in zone di particolare interesse pubblico, dichiarato dalla Giunta Regionale con propria deliberazione.

### **6.11. Uso civico e tutela paesistica nella Regione Lazio**

La trattazione generale del rapporto tra uso civico e tutela paesistica è stata svolta nel capitolo II, cui si rinvia.

Per quello che riguarda la Regione Lazio, la normativa di dettaglio è stata introdotta con la legge regionale 6 luglio 1998, n.24, che reca un articolo 11 rubricato appunto "Disciplina per le aree assegnate alle università agrarie e per le aree gravate da uso civico". L'articolo specifica che rientrano nelle aree vincolate da punto di vista paesistico: a) le terre assegnate, in liquidazione dei diritti di uso civico e di altri diritti promiscui, in proprietà esclusiva alla generalità dei cittadini residenti nel territorio di un comune o di una frazione, anche se imputate alla titolarità dei suddetti enti;

b) le terre possedute a qualunque titolo da università e associazioni agrarie, comunque denominate;

c) le terre pervenute agli enti di cui alle lettere a) e b) a seguito di scioglimento di promiscuità, permuta con altre terre civiche, conciliazione nelle materie regolate dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766, scioglimento di associazioni agrarie, acquisto ai sensi dell'articolo 22 della stessa legge;

d) le terre private gravate da usi civici a favore della popolazione locale fino a quando non sia intervenuta la liquidazione di cui agli articoli 5 e seguenti della l. 1766/1927.

Si prevede la necessità di un raccordo tra l'esercizio degli usi civici o dei diritti di promiscuo godimento e le norme del Piano Territoriale Paesistico, che la legge regionale in esame approva per tutti i sub-ambiti nei quali era stato in precedenza diviso il territorio regionale. Pertanto anche nelle aree gravate da uso civico si applicano le classificazioni per zona per la tutela previste dai singoli PTP, ed in prospettiva dal redigendo Piano Territoriale Paesistico Regionale. L'articolo prosegue

prevedendo che Nei terreni di proprietà collettiva gravati da usi civici è di norma esclusa l'attività edificatoria di natura residenziale, turistica, commerciale, artigianale o industriale. Tale attività può essere possibile solo in armonia con le disposizioni degli articoli 1 e 2 della legge regionale del 31 gennaio 1986, n. 1. In questi casi l'eventuale strumento urbanistico attuativo deve essere preventivamente sottoposto a parere ai sensi dell'articolo 7 della l. 1497/1939<sup>62</sup> e gli interventi sono ammessi sempre che sussista la possibilità, in via prioritaria, della conservazione degli usi in altri ambiti territoriali dell'ente e con il rispetto della procedura autorizzativa di cui all'articolo 12 della l. 1766/1927. Qualora ciò non sia possibile, la somma derivante dall'applicazione del citato articolo è destinata, previa autorizzazione dell'organo regionale competente, ad opere di interesse generale o di

risanamento

ambientale.

Anche per quello che riguarda la realizzazione delle opere pubbliche sui terreni gravati da uso civico, nel ribadire che queste possono essere realizzate previa autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso previsto dall'art.12 della legge 1766/1927, l'articolo pone alcune condizioni ulteriori. Le opere non devono impedire la fruizione degli usi civici, non devono arrecare danno all'aspetto esteriore del paesaggio, né ledere la destinazione naturale delle parti residue. E' inoltre necessaria l'autorizzazione dell'autorità preposta alla tutela del bene, cioè del competente settore della Regione Lazio nel caso il cui l'opera non rientri nelle materie sub-delegate ai comuni in virtù della legge regionale n.59 del 1995, e del Ministero dei beni Culturali ed Ambientali, tramite la Sovrintendenza competente per territorio. L'articolo si conclude affermando che “sono consentite sulle terre di proprietà collettiva e sui beni gravati da usi civici le opere strettamente connesse

---

<sup>62</sup> E' necessaria una piccola cronistoria degli aggiornamenti del riferimento normativo. La disposizione contenuta nell'art.7 della legge 1497 del 1939 è stata inserita all'art. 151 del Decreto Legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, mentre l'art. 166 di quest' ultimo Decreto Legislativo provvedeva ad abrogare per intero la legge 29 giugno 1939, n. 1497. Ancora, la disposizione è infine confluita nell'art. 146 del Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante “Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137”. Bisogna inoltre chiarire che l'art.146 non è entrato in vigore il 1 maggio 2004, data di vigenza del decreto legislativo 42/2004. Infatti l'art.159 del medesimo decreto, recante *Procedimento di autorizzazione in via transitoria* disegna una procedura diversa da quella dell'art.146 fino all'approvazione dei piani paesaggistici, ai sensi dell'art.156, ovvero ai sensi dell'art.143, ed al conseguente adeguamento degli strumenti urbanistici ai sensi dell'art.145. L'art.156 prevede quattro anni dall'entrata in vigore del decreto come termine alle Regioni per l'adeguamento dei Piani Paesaggistici. Anche ammettendo che tutte le Regioni rispettino tale termine, vi sarebbe poi un ulteriore lasso di tempo per l'adeguamento degli strumenti urbanistici comunali, che l'art.145, comma 4 prevede in ulteriori due anni. E' noto però che la pianificazione paesaggistica ed urbanistica in Italia raramente rispetta i termini ordinatori previsti dalle leggi: ne è un esempio la vicenda dei Piani Paesaggistici della Regione Lazio, adottati in gran parte nel periodo 1986-1987 ed approvati in via definitiva con la legge regionale 6 luglio del 1998, n.24. Questa legge prevedeva anche un termine breve per l'approvazione di un aggiornato Piano Paesaggistico regionale, che a tutt'oggi non è stato ancora adottato. Si condividono pertanto le considerazioni espresse da Altavilla Giancarlo in AA.VV. *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio. Contributi all'esame del D.Lgs.22 gennaio 2004, n.42*, a cura di G.D'Antone e G.Altavilla, Prime note zoom, n.62, Livorno, aprile 2004, pagg.139-140. L'autore citato afferma: “[...] la disciplina transitoria non si discosta da quella del testo unico, di cui soprattutto conferma il principio dell'annullabilità del nulla osta paesaggistico da parte della soprintendenza, il cui nuovo ruolo di organo consultivo dell'amministrazione competente a gestire il vincolo paesaggistico sarà operativo solo dopo l'adeguamento dei piani paesaggistici. E considerata la scarsa diffusione che essi hanno avuto nelle varie regioni d'Italia, ci sia consentito di esprimere la nostra perplessità sul fatto che la condizione che “sospende” l'efficacia del Codice sarà di facile integrazione, e pertanto il timore che la norma transitoria sopra illustrata, di così irrilevante portata innovativa, sarà in verità di ben duratura applicazione.”.

all'utilizzazione dei beni civici secondo la destinazione conseguente alla loro classificazione a categoria e, in mancanza, emergente dagli usi in esercizio o rivendicati, a condizione che vengano comunque rispettate le norme stabilite per le zone agricole e per quelle boscate.”. Sulla carta, quindi la tutela è piuttosto incisiva.

## CAPITOLO VII

### LA RIFORMA DEGLI USI CIVICI NELLA LEGGE REGIONALE N.6 DEL 2005

#### **7.1. Le alienazioni di terreni di demanio civico edificati ed edificabili nella legge regionale n. 6 del 2005.**

La legge regionale n. 6 del 27 gennaio 2005 ha innovato in maniera incisiva rispetto alla normativa che abbiamo appena visto.

Sono stati abrogati gli articoli 5, 6 e 7 della legge 1 del 1986, e le disposizioni sull'alienazione di terreni di proprietà collettiva edificati o edificabili sono state riordinate e inserite nell'articolo 8, 8bis.

La prima importante novità sistemica è stata l'attribuzione della competenza al Comune per tutto il procedimento di alienazione, eliminando l'intervento della Regione. Esaminiamo in questa parte della trattazione le disposizioni sui terreni edificabili, mentre nel prossimo paragrafo parleremo dei terreni edificati.

L'art.8 dunque si apre con l'attribuzione di competenza ai "comuni, frazioni di comuni, università ed associazioni agrarie comunque denominate" all'alienazione dei terreni di proprietà collettiva di uso civico posseduti dagli stessi, confermando la necessità delle procedure di asta pubblica per i terreni divenuti edificabili, quale prassi normale di alienazione.

Viene confermata anche la possibilità di attribuire la proprietà del lotto a coloro che lo detengono a qualsiasi titolo, e che ne fanno domanda sulla base del prezzo di stima, purché l'assegnatario si obblighi a destinare il lotto all'edificazione della prima casa per sé o per la propria famiglia, ovvero alla edificazione di manufatti artigianali necessari per lo svolgimento della propria attività.

Per quello che riguarda l'esclusione di aree a particolare pregio ambientale dalla possibilità di alienazione, la successiva legge regionale n. 11 del 18 febbraio 2005 ha vietato di alienare terreni di proprietà collettiva ricadenti in aree protette (Parchi, monumenti naturali, zone a protezione speciale).

Una ulteriore novità, anche in questo campo, è stata l'introduzione della possibilità di avvalersi degli uffici tecnici comunali per la determinazione dei valori degli immobili da alienare, oltre alla possibilità di attingere all'albo regionale dei periti demaniali.

Il procedimento ne risulta quindi notevolmente snellito, e le fasi si potrebbero riassumere nel modo seguente: a) accertamento dell'esistenza dell'uso civico sul terreno, richiesta da parte dell'interessato di alienazione del terreno; è un accertamento che oramai molti comuni dovrebbero essere in grado di fare, sulla base delle verifiche demaniali condotte in questi anni; b) verifica da svolgersi a cura dell'ufficio tecnico della possibilità di alienazione, per l'assenza di vincoli ostativi, e determinazione del valore dell'immobile da alienare; c) autorizzazione all'alienazione da parte del Consiglio Comunale; d) stipula dell'atto di alienazione. Lo stesso procedimento è oramai applicabile anche alle alienazioni di terreni già edificati, nonché di quelli edificabili, già detenuti a qualsiasi titolo, nel caso in cui l'assegnatario si obblighi a destinare il lotto all'edificazione per sé o

per la propria famiglia, ovvero a realizzare manufatti artigianali per l'esercizio dell'attività. Di questi aspetti tratteremo in seguito.

L'art.8-bis tratta dei proventi introitati dai comuni derivanti da liquidazioni di usi civici su terreni privati, da alienazione di terreni edificati e edificabili, e da mutamento di destinazione d'uso e alienazione di terreni non edificabili. Per quello che riguarda i proventi da terreni edificati, tale articolo conferma la destinazione all'acquisizione di terreni di proprietà collettiva di uso civico, e vi aggiunge lo sviluppo socio-economico dei terreni di proprietà collettiva di uso civico; gli accertamenti e le verifiche demaniali; la realizzazione ed il finanziamento di opere o servizi pubblici di interesse della collettività, la manutenzione e gestione delle opere pubbliche, la redazione di strumenti di pianificazione territoriale. Il Comune deve chiedere, con deliberazione motivata, l'autorizzazione della Regione Lazio l'impiego e lo svincolo delle somme introitate, che devono essere previamente depositate con vincolo a favore della Regione Lazio.

## **7.2.Le alienazioni di terreni di demanio civico nel caso di terreni già edificati: le novità introdotte dalla legge regionale n.6 del 2005**

La legge regionale n.6 del 2005 ha cambiato in modo notevole la disciplina delle alienazioni di terreni edificati di proprietà collettiva di uso civico, distinguendo in maniera più netta queste tipologie di aree dalle aree private gravate da diritti di uso civico.

La nuova legge elimina l'obbligo di redazione del piano delle alienazioni, e conferisce ai Comuni la competenza al procedimento di alienazione, eliminando l'intervento regionale in materia: si tratta dello stesso indirizzo legislativo già notato nel paragrafo sull'alienazione dei terreni di proprietà collettiva edificabili.

Altro elemento di novità, anche questo in analogia con quanto visto trattando dell'alienazione dei terreni di proprietà collettiva edificabili, è l'attribuzione anche agli uffici tecnici comunali della competenza in materia di determinazione del valore di stima dei beni, in aggiunta alla competenza già posseduta dai periti demaniali iscritti all'albo regionale.

Per il procedimento di alienazione si rinvia al paragrafo sulle alienazioni di terreni da edificare.

La determinazione del valore del bene ai fini dell'alienazione rimane vincolata ai valori di mercato? Per rispondere alla domanda occorrerebbe chiarire l'impatto che ha il cambiamento intervenuto nei criteri di determinazione del compenso della liquidazione sull'uso civico, introdotto dalla legge regionale n.6 del 2005, rispetto alla valutazione ai fini dell'alienazione.

Il nuovo articolo 4 della legge regionale n.1 del 1986, inserito dall'art.4 della legge regionale n.6 del 2005, elimina dalla normativa regionale il riferimento al valore attuale del bene per quello che riguarda la liquidazione di diritti di uso civico sui terreni privati. L'accertamento dei valori, sulla base della nuova disciplina, è effettuato nel rispetto dei criteri stabiliti dagli articoli 5,6 e 7 della legge 1766 del 1927: a quanto sembra l'iniziativa del Commissario per la liquidazione degli Usi Civici della Toscana, del Lazio e dell'Umbria, Dr.Franco Carletti, respinta qualche anno prima dalla Corte Costituzionale in via giudiziale, è stata poi accolta in sede legislativa dalla Regione Lazio. Sul significato di tali disposizioni si riporta il brano seguente, per la sua chiarezza<sup>63</sup>:

“ La legge determina il compenso della liquidazione degli usi civici secondo la classificazione contenuta nell'art. 4, e lo commisura alle condizioni materiali del fondo gravato, individuando due distinte situazioni ad ognuna delle quali collega una formula di liquidazione, che può essere la divisione del fondo (art. 5 e art. 6, legge 1766/1927), oppure il pagamento di un canone (art. 7, comma 1, legge 1766/1927). L'art. 7, comma 2, prevede una terza formula che si configura come eccezionale sia per le modalità tecniche di applicazione, che per l'ambito territoriale in cui è applicabile, corrispondente specificamente al territorio delle province ex pontificie.”.

Quindi la procedura ordinaria dovrebbe essere la divisione del fondo con scorporo, o l'imposizione di un canone, con la previsione di una possibile affrancazione tramite pagamento di un capitale. La procedura speciale per le Province ex pontificie, che pure riguardano gran parte della Regione Lazio<sup>64</sup>, è ormai in disuso: basti sapere che si tratta della possibile riserva a favore della popolazione di un comune o di una università o associazione agraria di una maggiore quota del fondo nella divisione del fondo, mediante l'applicazione degli articoli 5 e 6 della legge 1766 del 1927 qualora detta quota dovesse rivelarsi indispensabile per continuare nell'esercizio dell'uso. Al vecchio proprietario di terreni gravati, il Comune o l'ente gestore, soggetto al quale a seguito della procedura veniva trasferito il diritto del vecchio proprietario, doveva corrispondere un canone per il trasferimento del diritto: una sorta di inversione della normale procedura, che vede il privato obbligato a versare un canone all'ente pubblico. La concezione che è alla base di questo istituto è chiaramente legata ad una società in cui l'agricoltura o l'allevamento del bestiame avevano ancora

---

<sup>63</sup> L.Fulciniti, *I beni di uso civico*, Cedam, Padova, 2000, pag.137. L'articolo 7, comma 2 della legge 1766 del 1927 recita nel modo seguente: “Restano ferme nelle province ex pontificie le disposizioni dell'articolo 9 del Regio decreto 3 agosto 1891, n.510, per l'affrancazione, a favore della popolazione di un Comune, di una frazione, o di una associazione agraria di tutto o di parte del fondo gravato da usi civici, ed il commissario vi provvederà con le norme stabilite dall'articolo stesso, salvi i temperamenti che egli ritenesse convenienti in corrispondenza con i dimostrati bisogni della popolazione.”.

<sup>64</sup> “L'eccezionale sistema liquidatorio di cui al 2° comma dell'art.7, ha dunque un'applicabilità limitata alle province ex pontificie: cioè alle province cui era riferita la legge del 1888: Roma, Perugia, Ascoli Piceno, Macerata, Ancona, Pesaro e Urbino, Forlì, Ravenna, Bologna, Ferrara (articolo 1, legge 24 giugno 1988, n.5489) da assumersi nelle dimensioni di allora.”. In V.Cerulli Irelli, *Proprietà Pubblica e diritti collettivi*, Cedam, Padova, 1983, pag.248.



un ruolo centrale, teso ad assicurare la sussistenza, ed il richiamo ad organi ormai scomparsi (la Giunta d'Arbitri), ovvero legati quasi esclusivamente ad un ruolo giurisdizionale (il Commissario) sembrano rendere piuttosto desueto il riferimento normativo. In ogni caso lo scopo del tempo era quello di riequilibrare il rapporto tra proprietà fondiaria privata e proprietà collettiva. Secondo V.Cerulli Irelli, "Il sistema di cui all'art.9, eccezionale e in qualche modo clamoroso già nell'ambito della legge del 1888, resta tale nell'ambito del sistema vigente: esso infatti viene a produrre un vero e proprio trasferimento coattivo della proprietà privata alla proprietà collettiva per scopi di interesse squisitamente collettivistico[...]: necessità di consentire il proseguimento pieno dell'uso civico da parte di una popolazione [...], necessità di arricchire il patrimonio collettivo di una popolazione al di là degli angusti limiti dei suoi diritti[...]. Il canone rappresenta l'indennizzo spettante al proprietario per l'espropriazione dei suoi diritti."<sup>65</sup>

L'imposizione di un canone dunque, considerata come forma eccezionale nel sistema della legge 1766 del 1927, che privilegiava lo scorporo di quote del fondo o il sistema per le province pontificie appena visto, è in realtà divenuta la procedura normale per la liquidazione degli usi civici su aree private.

Dopo la digressione, necessaria per spiegare l'innovazione apportata dalla legge regionale n.6 del 2005 rispetto ai criteri di determinazione del valore per la liquidazione di usi civici su terreni privati, riprendiamo la domanda che ci eravamo posti rispetto alla determinazione del valore dei terreni di proprietà collettiva edificati da alienare. Nel silenzio della legge, e dopo la ricostruzione fatta, sembrerebbe del tutto fuori luogo un legame tra i criteri testé descritti per gli usi civici su aree private e quelli per le aree edificate soggette ad alienazione. Pertanto propendiamo per l'obbligo di determinare il valore sulla base dei prezzi di mercato, criterio che poi giustifica anche il successivo apparato di agevolazioni che la legge mette in campo in casi particolari.

### **7.3.Le alienazioni di terreni di demanio civico nella legge regionale n. 6 del 2005. Il caso di terreni non edificabili.**

La legge regionale n.6 del 2005 ha disciplinato il caso di alienazione di terreni non edificabili, con la previsione di un articolo 8ter nella legge regionale n. 1 del 1986. L'articolo mantiene in capo alla regione la competenza ad autorizzare l'alienazione ed il mutamento di destinazione d'uso in caso di terreni non edificabili. Nel silenzio della norma, il procedimento di alienazione è dunque simile a quello previsto nel caso di terreni edificabili, con l'obbligo quindi del pubblico incanto, senza però diritti di prelazione in capo a qualsivoglia soggetto. Diversa è però la procedura di approvazione

---

<sup>65</sup> In V.Cerulli Irelli, *Proprietà Pubblica e diritti collettivi*, cit., pag.250..

della perizia, che è rimasta quella precedente alle novità della legge regionale: quindi redazione della perizia da parte del perito demaniale, poiché in questo caso l'articolo 8ter non fa cenno a competenze dell'ufficio tecnico comunale; approvazione della perizia ed autorizzazione all'alienazione da parte del consiglio Comunale; invio alla regione della proposta di alienazione; invio della stessa all'ente gestore per le procedure di pubblicazione e notifica agli interessati ; restituzione alla regione per l'approvazione della determinazione finale di autorizzazione.

L'articolo prevede che le autorizzazioni alle alienazioni di terreni non edificabili possano essere rilasciate per le finalità agro-forestali previste dall'articolo 41 del r.d. 332/1928, ed anche per finalità pubbliche o di interesse pubblico. L'articolo 41 citato prevedeva la possibilità di autorizzazione all'alienazione, per dare alle terre una diversa destinazione, “quando essa rappresenti un reale beneficio per la generalità degli abitanti, quali l'istituzione di campi sperimentali, vivai e simili.”. Era quindi un ambito di applicazione piuttosto ristretto, che viene decisamente allargato con la parte finale dell'articolo 8ter , che prevede che possano essere autorizzate alienazioni di terreni non edificabili per “finalità pubbliche o di interesse pubblico”. E' lasciata quindi agli enti interessati la valutazione dell'esistenza di tale interesse pubblico all'alienazione.

#### **7.4.I soggetti che possono chiedere l'alienazione di terreni già edificati nella legge regionale n.6 del 2005 e le relative procedure**

La nuova legge regionale individua negli occupatori dei terreni stessi i soggetti ai quali gli enti gestori possono alienare i terreni di proprietà collettiva di uso civico già edificati.

L'alienazione può avvenire a condizione che le costruzioni siano state legittimamente realizzate o siano condonate ai sensi della normativa vigente in materia di sanatoria di abusi edilizi. Le successioni nel possesso della costruzione non pregiudicano la possibilità di richiedere e di ottenere l'alienazione. Questa è in ogni caso rilasciata a favore del titolare della costruzione.

L'alienazione deve interessare il suolo su cui insistono le costruzioni e le relative superfici di pertinenza, fino ad una estensione massima corrispondente alla superficie del lotto minimo imposto dallo strumento urbanistico vigente per la zona in cui ricade il terreno da alienare.

Come già accennato per la alienazione di terreni edificabili, non si possono alienare terreni di proprietà collettiva ricadenti in aree protette (Parchi, monumenti naturali, zone a protezione speciale). In questo senso c'è una certa differenza con la previsione dell'art.8, comma 11 della legge

regionale 1 del 1986, per come era stato concepito con la legge regionale n.57 del 17 dicembre 1996<sup>66</sup>: infatti la tipologia delle aree rispetto alle quali non è possibile procedere alle alienazioni è stata ridotta con la nuova legge regionale.

Interessante è anche la disposizione del comma 6 del nuovo articolo 8, che affronta il problema, piuttosto diffuso, di accertamento dell'esistenza di uso civico su terreno rispetto al quale è già avvenuto l'acquisto, effettuato con contratto di compravendita registrato e trascritto: nel caso previsto dalla nuova legge deve trattarsi di un terreno sul quale esiste una costruzione destinata a prima casa già eseguita o da eseguire. L'acquirente ha facoltà, dopo l'avvenuto accertamento dell'esistenza dell'uso civico, di consolidare l'acquisto a titolo oneroso. La richiesta da parte dell'acquirente deve essere corredata della copia dell'atto di compravendita e dell'eventuale provvedimento di concessione edilizia. L'ente gestore degli usi civici stabilisce, a titolo conciliativo, una somma per la liquidazione dell'uso civico che deve essere ridotta fino all'ottanta per cento del valore del terreno. L'ente deve provvedere a questo con una deliberazione motivata, soggetta ad approvazione della Regione. Lo spirito della disposizione è chiaramente quello di favorire l'acquirente in buona fede di un terreno rispetto al quale non era stata accertata al momento della compravendita in maniera esatta l'esistenza di un diritto civico. Il problema che si pone è se la legge regionale possa intervenire in materia di ordinamento civile<sup>67</sup>: tale è infatti la questione che si apre con la possibilità di *consolidare l'acquisto a titolo oneroso*. Parliamo di materia contrattuale, e non sembra che una legge regionale possa modificare ciò che viene stabilito dalle disposizioni del codice civile in materia di nullità degli atti contrari a norme imperative (articolo 1418 codice civile). Le norme imperative in questo caso sono quelle della legge 1766 del 1927 in materia di alienazioni. In ogni caso, fino a diversa pronuncia del giudice costituzionale la norma è entrata a far parte dell'ordinamento regionale, e quindi va osservata.

### **7.5. Il nuovo regime delle agevolazioni sul prezzo di alienazione**

La legge regionale n.6 del 2005 apporta qualche cambiamento anche nel regime delle agevolazioni sul prezzo di alienazione, su due versanti: aumentando le superfici e le tipologie di costruzioni rispetto alle quali è possibile per l'ente gestore concedere le agevolazioni; affermando che la somma "deve" essere ridotta, invece del "può" della legge 57 del 1996, e che la riduzione può arrivare fino

<sup>66</sup> Detto comma recitava: " Non possono essere comunque alienati i terreni di proprietà collettiva siti in parchi o riserve nazionali o regionali, nelle zone soggette ai vincoli di cui alla legge regionale 2 luglio 1974, n.30 (*la legge in questione riguarda le coste marine e dei laghi*) e successive modificazioni, nelle zone boscate, ovvero in zone che rivestano particolare interesse pubblico, dichiarato della Giunta regionale con propria deliberazione." Il Corsivo è mio.

<sup>67</sup> L'art.117, comma 2, lett.l) della Costituzione riformata dalla legge costituzionale n.3 del 2001 riserva infatti alla legislazione esclusiva dello stato la materia dell'ordinamento civile e penale. Anche su questo non vi sono modifiche in seguito all'approvazione della delibera parlamentare di approvazione della legge costituzionale recante modifiche alla parte seconda della Costituzione, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n.269 del 18 novembre 2005.

all'ottanta per cento del valore venale del terreno. La legge 57 del 1996 invece non fissava parametri minimi e massimi per la riduzione del prezzo.

Le tipologie di costruzioni rispetto alle quali possono essere concesse le agevolazioni sono le seguenti:

- a) la costruzione destinata a prima casa in ogni caso, mentre con la legge regionale n.57 del 1996 l'agevolazione era possibile solo se l'edificio non superasse i 400 metri quadrati;
- b) costruzioni e impianti destinati ad attività artigianali di superficie complessiva inferiore a 1.500 metri quadrati (con la legge regionale 57 del 1996 inferiore a 1000 metri quadrati)
- c) di costruzioni od impianti destinati ad attività di commercio di superficie di vendita inferiore a 1.500 metri quadrati (con la legge regionale 57 del 1996 inferiore a 200 metri quadrati), per i comuni con popolazione residente inferiore ai 10.000 abitanti (tale limitazione relativa alla classe dei comuni non c'era con la legge regionale n.57 del 1996);
- d) di costruzioni o di impianti destinati ad attività turistico-ricettive ed agrituristiche di superficie complessiva inferiore a 2.000 metri quadrati, e di superficie complessiva inferiore a 2 ettari per le strutture ricettive all'aria aperta e per gli impianti sportivi.( la legge regionale 57 del 1996 parlava invece solo di attività turistico ricettive con superficie inferiore a 500 metri quadri).

E' stata confermata la possibilità della rateizzazione in cinque annualità del prezzo di alienazione, ancorando l'interesse annuo al tasso legale vigente, e non più al dieci per cento come previsto dalla legge regionale n.57 del 1996.

## **7.6. La liquidazione degli usi civici su aree private nella vecchia e nella nuova disciplina regionale**

La legge regionale n.1 del 1986 disciplinava nell'articolo 4 i criteri da osservarsi per la liquidazione di usi civici su aree private.

Abbiamo già accennato al criterio per la determinazione del prezzo di stima per la liquidazione. Per quello che riguarda invece la tipologia di aree disciplinate dalla vecchia disciplina dell'articolo 4 della legge 1 del 1986, esse erano le zone gravate di uso civico che avessero acquistato carattere edificatorio a seguito di:

- a) destinazione del piano regolatore generale o di altre norme urbanistiche;
- b) naturale espansione dell'abitato o per l'edificazione di fatto che si fosse su di esse verificata in mancanza di strumento urbanistico generale.

La competenza per la liquidazione era ripartita tra l'ente gestore e la Regione Lazio, con la mediazione dell'inserimento delle zone gravate da uso civico nell'analisi territoriale preordinata all'approvazione del piano regolatore generale, che abbiamo esaminato in presenza.

La legge regionale n.6 del 2005 riscrive completamente l'articolo 4 della legge 1 del 1986. Viene eliminato, come abbiamo già visto, l'obbligo di inserire le zone private gravate da uso civico nelle analisi territoriali previste dall'articolo 3 della legge 1 del 1986.

Vi è inoltre l'importante novità dell'attribuzione delle funzioni e dei compiti amministrativi concernenti la liquidazione dei diritti stessi gravanti su terreni privati ai comuni le cui collettività sono titolari di diritti di uso civico. Tali terreni privati sono vicine nelle tipologie a quelli della vecchia legge, perché sono quelli che abbiano acquisito carattere edificatorio:

- a) per la destinazione degli strumenti urbanistici generali e loro varianti;
- b) oppure, in mancanza di strumento urbanistico generale, in quanto ricadenti in aree urbanizzate come indicate dalla pianificazione paesistica regionale.

Nel caso in cui la collettività titolare del diritto di uso civico sia rappresentata da un ente diverso dal comune, vi è l'obbligo per il richiedente la liquidazione di far pervenire al comune la richiesta per il tramite dell'ente interessato.

Nel rinviare alla trattazione precedente per quello che riguarda la determinazione del prezzo di stima ai fini della liquidazione, si segnala la possibilità per l'ente di avvalersi del proprio ufficio tecnico, in aggiunta ai tecnici iscritti all'albo regionale dei periti, degli istruttori e dei delegati tecnici, per la determinazione del valore di stima.

Il regime delle agevolazioni rispetto al prezzo di stima ricalca quello che è stato già descritto per quello che riguarda le alienazioni di terreni già edificati, con la differenza che la riduzione può arrivare fino al sessanta per cento del valore invece che fino all'ottanta per cento. Le tipologie di costruzione che giustificano la riduzione sono le stesse già indicate nel paragrafo relativo al regime delle agevolazioni per le alienazioni, al quale si rinvia.

La riduzione del prezzo rimane di competenza esclusiva del comune, che la dispone con deliberazione motivata. Anche in questo caso è prevista la rateizzazione in cinque annualità dell'importo della liquidazione, con l'applicazione dell'interesse annuo al tasso legale vigente.

E' prevista la possibilità di un intervento sostitutivo della Regione: qualora la liquidazione dei diritti di uso civico non avvenga come previsto dalla nuova normativa, la Giunta regionale può diffidare il comune a provvedere entro un congruo termine, e quindi può esercitare i poteri sostitutivi, nel rispetto di quanto disposto dall'art.49 dello statuto regionale<sup>68</sup>. L'esercizio del potere sostitutivo della Regione può avvenire mediante le strutture regionali, ovvero mediante la nomina di un commissario ad acta, le cui spese sono a carico del comune stesso. Nel rispetto dell'autonomia del Comune, è prevista però per questo ente la possibilità di adempiere fino all'effettiva adozione dell'atto sostitutivo.

Anche la disciplina della liquidazione degli usi civici su aree private risulta senz'altro semplificata con la nuova normativa, almeno a partire da quando i comuni cominceranno ad applicare le nuove attribuzioni che la legge conferisce loro.

Per quello che riguarda le competenze degli organi in tema di liquidazione, trattandosi oramai di una competenza esclusiva del Comune, e poiché la liquidazione dell'uso può rientrare nell'ampio concetto civilistico di "alienazioni immobiliari" indicato quale competenza dell'organo consiliare dall'art.42, comma 2, lett.1) del decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267, è ipotizzabile una procedura di questo tipo: richiesta dell'interessato direttamente al Comune in caso che questo ente sia gestore dei diritti civici, o per il tramite dell'ente gestore; autorizzazione alla liquidazione degli usi civici sull'immobile da parte del consiglio comunale; perizia di stima dell'ufficio tecnico o del tecnico iscritto all'albo regionale; eventuale richiesta di affrancazione del canone mediante pagamento del capitale di affranco; eventuale deliberata motivata della Giunta Municipale per la riduzione del prezzo di stima, ricorrendone i presupposti; determinazione di accettazione dell'istanza di affrancazione del canone; versamento della somma e stipula dell'atto di affrancazione. Il tutto potrebbe svolgersi all'interno degli uffici comunali: in questo caso per il cittadino si tratterebbe davvero una semplificazione notevole.

---

<sup>68</sup> **Art. 49-(Potere sostitutivo)** 1. La Regione, nelle materie di propria competenza, disciplina con legge l'esercizio del potere sostitutivo in caso di inerzia o inadempimento, da parte degli enti locali destinatari di funzioni conferite, nel compimento di atti o attività obbligatori per la tutela di interessi di livello superiore espressi da norme o dai programmi regionali e provinciali. 2. La legge regionale stabilisce, in particolare, i presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo e adeguate garanzie nei confronti dell'ente locale, in conformità al principio di leale collaborazione, prevedendo un procedimento nel quale l'ente sostituito sia, comunque, messo in condizioni di interloquire e di adempiere autonomamente fino al momento dell'adozione del provvedimento sostitutivo. 3. Il potere sostitutivo è esercitato dalla Giunta regionale o sulla base di una sua decisione, previo parere del Consiglio delle autonomie locali.

## CAPITOLO VIII

### IL CONFERIMENTO DI INCARICHI PER OPERAZIONI IN MATERIA DI USI CIVICI. LA DISCIPLINA DELLA REGIONE LAZIO

#### **8.1. La formazione e la tenuta dell'albo regionale dei periti, degli istruttori e dei delegati tecnici**

Un aspetto centrale nella complessiva disciplina in materia di usi civici di cui si è dotata negli anni la Regione Lazio è quello relativo al conferimento di incarichi connessi ad operazioni in materia di usi civici.

Tanto era considerato importante questo aspetto, che la legge fondamentale varata dalla Regione Lazio in materia è contemporanea alla legge n.1 del 1986, e fa parte del pacchetto di norme che la Regione, per la prima volta dalla sua istituzione, introdusse nell'ordinamento regionale al fine di affrontare in modo organico la materia degli usi civici.

La legge in questione è la n.8 del 8 gennaio 1986, che insieme al regolamento regionale di attuazione n.4 del 11 luglio 1988, emanato due anni dopo, costituisce ancora oggi il quadro di riferimento vigente in tema.

L'obiettivo dichiarato della legge regionale 8 del 1986, rubricata "Istituzione dell'albo regionale dei periti, degli istruttori e dei delegati tecnici per il conferimento di incarichi connessi ad operazioni in materia di usi civici", è quello di disporre dell'apporto di professionisti qualificati nelle specifiche materie attinenti lo svolgimento di operazioni in materia di usi civici. Per fare questo, la Regione Lazio istituisce un albo dei periti, degli istruttori e dei delegati tecnici.

L'albo regionale è composto da due sezioni: 1) la sezione tecnica- economica- territoriale; 2) la sezione storico- giuridica. Nella concezione della legge, gli iscritti alla prima sezione sono dei professionisti che svolgono essenzialmente compiti di verifica tecnica sullo stato dei suoli e sulle condizioni ambientali ed urbanistiche che caratterizzano le terre gravate da uso civico. Nella seconda sezione sono iscritti invece professionisti incaricati dell'accertamento dell'esistenza del vincolo di uso civico e della sua incidenza sulla titolarità dei beni da esso gravati.

Il regolamento regionale 11 luglio 1988, n.4 relativo alla tenuta dell'albo istituito dalla legge 8 del 1986, specifica i requisiti di base che debbono avere gli aspiranti all'iscrizione nell'albo regionale, per ciascuna sezione. Per la sezione tecnica-economica-territoriale è necessario essere iscritti ad un Albo professionale delle seguenti categorie:

- a) geometri,
- b) periti agrari- agrotecnici;
- c) architetti e periti industriali (edile e minerario);
- d) dottori agronomi e forestali;
- e) ingegneri civili in quanto compatibili con i regolamenti dei rispettivi ordini professionali.

Per la sezione storico -giuridica sono invece ammessi:

- a) storici (laureati in lettere, filosofia);
- b) giuristi (laureati in legge, scienze politiche, economia e commercio);
- c) diplomati in archivistica e paleografia

Quindi nell'impostazione della legge regionale la ricerca d'archivio su documenti di natura storico giuridica si dovrebbe (il condizionale è d'obbligo) intrecciare con il lavoro più strettamente tecnico sullo stato dei suoli. Non sembra che tale modello abbia avuto vasta applicazione, almeno a



giudicare dalle nomine intervenute negli anni passati, che hanno visto una larghissima prevalenza degli iscritti alla prima sezione<sup>69</sup>.

Oltre ai requisiti di base sui titoli di studio o sull'iscrizione agli albi professionali che abbiamo appena visto, la legge regionale 8 del 1986, all'art.4 prevede altri requisiti per l'iscrizione all'albo: avere già espletato o avere in corso al momento dell'emanazione della legge incarichi di istruttore, perito o delegato tecnico; avere collaborato con un istruttore, perito o delegato tecnico iscritto all'albo; aver partecipato ad appositi corsi di specializzazione promossi o riconosciuti dalla Regione.

L'articolo 3 del regolamento regionale n. 4 del 1988 prevede anche la possibilità del conferimento di incarichi ad équipes di professionisti iscritti alle diverse categorie descritte sopra tra i requisiti di base, nel caso in cui le operazioni demaniali presuppongano la necessità di integrare conoscenze professionali diverse.

La prima costituzione dell'albo regionale dei periti demaniali ha richiesto un lasso di tempo di circa tre anni dal momento del varo della legge e del regolamento. Infatti la Regione varò dei corsi di formazione appositi, come previsto dalla legge regionale. Quest'ultima poi prevedeva anche la procedura per la costituzione dell'albo e per l'aggiornamento del medesimo, con la previsione di una apposita commissione per la gestione. La composizione di tale commissione, secondo la previsione di legge, era la seguente: un funzionario dell'assessorato enti locali, che la presiede; un funzionario dell'assessorato all'agricoltura; un funzionario in servizio presso l'assessore agli usi civici per la regione Lazio presso il Commissariato per la liquidazione degli usi civici, designato dall'assessore all'agricoltura; tre esperti in materia, designati dal presidente della Giunta regionale, prescelti tra le categorie professionali qualificate allo svolgimento delle funzioni degli iscritti all'albo. L'articolo 7 della legge 8 del 1996 prevede anche l'aggiornamento dell'albo, lasciando agli aspiranti la possibilità di chiedere l'iscrizione in ogni momento, e prevedendo che la Commissione semestralmente possa proporre alla Giunta<sup>70</sup> regionale le istanze di iscrizione accoglibili.

Il dettaglio della documentazione da corredare alla domanda di iscrizione all'albo regionale è previsto dall'art.5 del Regolamento n.4 del 1988<sup>71</sup>.

<sup>69</sup> Confronta in questo senso: C.Zannella (a cura di): *Fonti documentarie per lo studio dei diritti civici e delle proprietà collettive. Operazioni demaniali- Nomine dei periti demaniali. L.R.8/86, Quaderno di documentazione*, pubblicazione a stampa della Regione Lazio

<sup>70</sup> Ma vedi ora la nuova organizzazione delle competenze regionali, basata sulla legge regionale 18.02.2002 n° 6, e sui regolamenti attuativi della medesima, che prevede che atti come quello di cui parliamo siano approvati con determina dirigenziale, come la determinazione n.392 del 22 aprile 2002, adottata dalla Direzione regionale sviluppo del sistema agricolo e del mondo rurale, disponibile sul sito dell'Assessorato all'Agricoltura della Regione Lazio: [www.assagri.it](http://www.assagri.it)

<sup>71</sup> Riportiamo l'articolo in questione: "La domanda per l'iscrizione all'albo regionale è diretta ai sensi dell'articolo 6 della legge al presidente della commissione preposta alla costituzione e gestione dell'Albo, dovrà essere redatta in carta da bollo e corredata dai seguenti documenti:

- a) certificato di cittadinanza italiana;
- b) certificato attestante il godimento dei diritti civili;

Il regolamento regionale, all'art.7, prevede gli istituti della sospensione e cancellazione dei professionisti dall'Albo regionale. Tali sanzioni possono essere disposte dalla Commissione regionale per gravi motivi attinenti le inadempienze nell'esecuzione dell'incarico, per condanne penali ritenute rilevanti secondo i rispettivi ordini professionali, o per qualsiasi causa di incompatibilità sopravvenuta. Per la cancellazione, che è sanzione ovviamente più grave, la Commissione regionale può procedere sentito l'ordine o il collegio di appartenenza.

L'articolo in esame prevede anche il caso di esperti non iscritti ad ordini o collegi. In tale caso la Commissione è tenuta ad applicare le norme previste dalla legge per i periti giudiziari. Con questa dicitura il regolamento si riferisce forse alle disposizioni sui consulenti tecnici contenute nel codice di procedura civile e nelle disposizioni di attuazione del codice medesimo.

## **8.2 Le modalità di conferimento degli incarichi**

L'articolo 10 ed 11 della legge regionale prevedono anche le modalità di conferimento degli incarichi demaniali, che sono disposti con decreto del Presidente della Giunta regionale<sup>72</sup>, su proposta dell'assessore regionale all'agricoltura sentito l'assessore agli usi civici per la Regione Lazio presso il commissariato per la liquidazione degli usi civici. Alcuni cambiamenti intervenuti nel frattempo hanno portato ad una modifica dei soggetti che intervengono nella procedura di nomina.

Nella previsione dell'art.11 della legge 8 del 1986 la Giunta regionale può richiedere prestazioni a professionisti non iscritti all'albo, nonché ad istituti di cultura ed universitari, nel caso ritenesse che fosse necessario, in considerazione della peculiarità dell'operazione demaniale da eseguire.

Il regolamento regionale n.4 del 1988, all'articolo 8 prevede che l'istruttore perito, nominato ai sensi degli articoli 10 o 11 della legge regionale, può richiedere la nomina di un esperto iscritto

---

e) certificato dei carichi pendenti;

d) certificato di residenza;

e) certificato di iscrizione all'Ordine (per gli iscrivendi alla I sezione dell'Albo);

f) curriculum vitae professionale con le caratteristiche di cui all'articolo 4 del presente regolamento;

g) dichiarazione dimostrativa dei requisiti di cui alla lettera b) dell'articolo 4 della legge regionale n. 8 del 1986, occorrente ad attestare mansioni svolte e/o compensi percepiti, o la certificazione del commissariato o dell'ufficio amministrativo regionale per gli usi civici;

h) atto sostitutivo di notorietà attestante lo stato giuridico del medesimo (stato di dipendenza o meno da pubblica amministrazione);

i) in caso di rapporto di dipendenza il nulla osta dell'amministrazione di appartenenza.

I certificati di cui ai punti a), b), e), d) potranno essere sostituiti da dichiarazione sostitutiva di notorietà per gli iscritti agli Ordini e per i dipendenti da pubbliche amministrazioni." La forma della documentazione chiaramente dovrà essere adeguata alle recenti norme sull'autocertificazione (D.P.R. 28 dicembre 2000, n.445)

<sup>72</sup> Sulle competenze degli organi regionali in materia di emanazione di atti è intervenuta nel frattempo la legge regionale n.9 del 18 febbraio 2002, ed il regolamento regionale n.1 del 6 settembre 2002, che all'art.63 descrive gli atti adottabili dal Presidente della Regione (e non più della Giunta Regionale). L'articolo afferma che per "specifici incarichi" la competenza è ancora del Presidente della Regione.

nella seconda sezione dell'albo, ovvero l'autorizzazione ad avvalersi di specifici esperti necessari per la particolarità delle indagini. Si fa riferimento con questa disposizione a geologi, chimici, biologi, naturalisti. L'istruttore può inoltre chiedere l'autorizzazione ad avvalersi di collaboratori, sia per le operazioni di campagna che di studio, secondo quanto previsto dai regolamenti professionali.

L'articolo 15 della legge regionale 8 del 1986 prevede anche il conferimento di incarichi collegiali a più professionisti.

Per una panoramica degli incarichi per le operazioni demaniali aggiornata al 1998, ma comunque importante come punto di riferimento si rinvia al più volte citato: Regione Lazio, *Fonti documentarie per lo studio dei diritti civici e delle proprietà collettive. Operazioni demaniali- Nomine dei periti demaniali. L.R.8/86*. Dall'esame delle nomine si comprendono le diverse fasi che oramai ha vissuto il tentativo della Regione Lazio di arrivare ad una definizione delle operazioni demaniali, ma si percepisce anche che tale tentativo non è stato coronato a tutt'oggi da successo, visto che negli enti gestori si continua ad affrontare la questione del rapporto con gli incaricati demaniali come se fosse una routine di lavoro quotidiano, e non come un obiettivo a termine da concludere in tempi ragionevoli. Del resto il ripetersi infinito di accertamenti tra loro contrastanti è stato notato più volte nei dibattiti tra operatori e dottrina sul tema degli usi civici.<sup>73</sup>

Forse anche per questi motivi è intervenuta sulla questione degli incarichi demaniali una recente determinazione per stabilire principi e criteri per l'attribuzione di incarichi connessi ad operazioni in materia di usi civici adottata del Direttore del Dipartimento che gestisce l'ufficio degli usi civici<sup>74</sup>, a distanza di molti anni dalla normativa che abbiamo esaminato. Evidentemente l'esigenza di regolamentare meglio una materia così discrezionale ha portato ad elaborare alcuni "parametri di riferimento omogeneizzanti la scelta dei professionisti da nominare", come si esprime la determinazione nella motivazione contenuta in premessa.

I criteri che sono stati elaborati sono i seguenti:

a) il primo è quello che dichiara la necessità di una stretta collaborazione tra la Regione e gli enti gestori per la nomina degli incaricati per operazioni demaniali. Non si specifica in cosa deve

---

<sup>73</sup> Confronta in questo senso gli atti del Convegno curato dal Centro Regionale per la documentazione dei beni culturali ed ambientali: *Terre Civiche tra storia e diritto*, Atti del Convegno curato dal Centro Regionale per la documentazione dei beni culturali ed ambientali, Roma 20 febbraio 1997, in: [www.provincia.vt.it/usicivici/bibliografia](http://www.provincia.vt.it/usicivici/bibliografia), dal quale riportiamo un brano dell'intervento del Commissario agli Usi civici Dr.Franco Carletti: "Dopo settant'anni dalla legge 1766/1927 non esiste ancora alcuna certezza sull'esistenza e sul contenuto dei diritti collettivi, pur riconosciuti, in linea di principio, da quest'ordinamento, non perché siano mancati i dovuti accertamenti, ma perché se ne sono fatti e se ne fanno troppi, ricorsivamente sulle medesime terre. Mi si può chiedere: ma che fine fanno gli accertamenti precedenti? Perché promuoverne dei nuovi, se sono disponibili i risultati di quelli già condotti e completati nel passato? In realtà, gli accertamenti precedenti sono stati fatti e dimenticati, ed è anche questo il destino di ogni accertamento ulteriore."

<sup>74</sup> Determinazione del Direttore (Dr.Camponi) 4 dicembre 2003, n.1930, ad oggetto: "Usi civici e diritti collettivi, Principi e criteri per l'attribuzione di incarichi connessi ad operazioni in materia di usi civici a periti, istruttori e delegati tecnici di cui alla legge regionale n.8/86", pubblicata sul Burl n.3 del 30 gennaio 2004, parte I

consistere la “stretta collaborazione”: è probabile che voglia sottolineare l’esigenza di nominare un professionista gradito all’ente gestore, che peraltro ha anche l’obbligo del pagamento;

b) gli incarichi devono essere attribuiti a tempo determinato e comunque per una durata non superiore a due anni, con esclusione del rinnovo tacito, La Regione ha facoltà di concedere proroghe, quando sussistano valide motivazioni oggettive;

c) il limite massimo di incarichi che possono essere attribuiti ad un singolo esperto è fissato in cinque incarichi per perito;

c) nell’ambito di uno stesso territorio la regione fa riferimento a non più di un esperto per ogni singola sezione dell’albo;

d) i collaboratori tecnici proposti dagli esperti nominati, come previsto dall’art.11 del regolamento 4 del 1988, dovranno essere preventivamente autorizzati dalla regione in base alle effettive esigenze delle operazioni da svolgere.

Si condivide l’esigenza di intervenire in materia, anche se appare discutibile che un direttore di dipartimento possa dettare principi e criteri, materia che sicuramente ha rilevanza discrezionale e contenuto di regolamentazione di dettaglio. Si ritiene che l’organo che avrebbe dovuto intervenire fosse la Giunta, o al massimo l’Assessore competente con una propria direttiva.

In ogni caso sono poi arrivate nei comuni delle richieste relative allo stato di attuazione degli incarichi demaniali. Non risulta che ci siano stati provvedimenti conseguenti. L’impressione è che siamo di fronte all’esaurimento di una fase di incarichi, ed alla riapertura di una nuova fase. E’ necessario però, come ripete da tempo, a quanto pare inascoltata, l’Arch.Caterina Zannella<sup>75</sup>, avere un quadro chiaro delle operazioni svolte finora prima di riaprire una nuova fase. Altrimenti avrà avuto ancora ragione il pessimismo antropologico del Commissario per gli Usi civici Dr.Carletti, citato nella nota, e ci troveremo di fronte a nuovi accertamenti, magari contraddittori rispetto a quelli già svolti. E gli usi civici, da diritto delle popolazioni, diverranno sempre più una materia ostile e dispendiosa per le amministrazioni ed i cittadini.

### **8.3. Le finalità da raggiungere con il conferimento di incarico regionale a periti, degli istruttori e dei delegati tecnici**

L’istituzione dell’Albo regionale che abbiamo visto in precedenza era prevista per un obiettivo ambizioso, che veniva dichiarato negli articoli 9,10 ed 11 della legge regionale n.8 del 1986:

---

<sup>75</sup> L’Arch.Caterina Zannella è l’animatrice della parte dedicata agli Usi civici del Centro Regionale per la documentazione dei beni culturali ed ambientali da molti anni. Le sue pubblicazioni, in volume, in papers, in atti di convegno reperibili sul web all’indirizzo [www.provincia.vt.it/usicivici/bibliografia](http://www.provincia.vt.it/usicivici/bibliografia) sono state supporto imprescindibile di questo lavoro, nella parte dedicata alla Regione Lazio

procedere ad un complessivo riordino delle operazioni di accertamento demaniale nel territorio regionale, distinguendo tra quelle avvenute e quelle da completare, o magari da iniziare del tutto.

In qualche modo si trattava della riproposizione su scala regionale della finalità di riordino nazionale della materia degli usi civici, e della loro liquidazione, che aveva ispirato la legge 1766 del 1927.

In realtà la Regione Lazio, in seguito al trasferimento delle funzioni avvenuto sulla base del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, aveva già operato in precedenza in materia, pur senza avere una propria specifica legislazione, ma basandosi sulle disposizioni della legge 1766 del 1927. La prassi fu quella di proseguire le operazioni demaniali già iniziate da Commissariato per la liquidazione degli usi civici per l'Italia centrale, con la variante relativa agli atti definitivi, che diventano da decreto commissariale o Ministeriale a deliberazione di Giunta regionale proposta congiuntamente dall'assessore agli usi civici e dall'assessore all'agricoltura<sup>76</sup>.

Dopo questo periodo di transizione, l'articolo 9 della legge 8 del 1986 giunge ad affermare che in attesa del definitivo assetto nazionale e regionale della materia degli usi civici, (che per inciso a distanza di vent'anni è ancora ben lungi dall'arrivare) la Regione esercita le funzioni amministrative delegate in materia attraverso lo svolgimento di operazioni che richiedano valutazioni economiche ed urbanistico territoriali, finalizzate al riordino degli stessi usi civici accertati, o dei quali deve essere accertata l'esistenza.

Il successivo articolo 10 descrive gli affidamenti degli incarichi per operazioni attinenti a precisati ambiti territoriali. Abbiamo più volte evidenziato che normativa regionale in materia di usi civici viene varata in un momento storico in cui le leggi sull'assetto del territorio vedevano due grandi novità: la normativa sul condono edilizio e la normativa di riforma delle leggi sui beni paesistiche, la legge 431 del 1985, la cosiddetta legge "Galasso", dal nome del Ministro dei Beni Culturali allora proponente. Quest'ultima riforma conferiva alle Regioni la competenza in materia di Piani Paesistici, e pertanto vi era una grande discussione sulla definizione degli ambiti territoriali ottimali per la tutela paesistica. Tracce di questa discussione si rinvengono anche nella legge regionale che stiamo esaminando, laddove l'art.10 afferma che la Giunta regionale individua gli ambiti territoriali sui quali avviare le operazioni di verifica demaniale.

Queste operazioni dovevano avere scopi diversi: liquidare il vincolo, quando ricorressero esigenze di certezza nella titolarità ; rivendicarlo, qualora fosse necessario destinare le terre da esso gravate ad usi più proficui per la comunità che ne è titolare.

---

<sup>76</sup> Confronta: C.Zannella (a cura di): *Fonti documentarie per lo studio dei diritti civici e delle proprietà collettive. Operazioni demaniali- Nomine dei periti demaniali. L.R.8/86, Quaderno di documentazione*, cit.

L'art.11 invece prevede la possibilità di affidamento di specifici incarichi demaniali , legati a singoli enti che amministrano beni di uso civico, sempre con le finalità sopra descritte. A tali finalità viene aggiunto un caso specifico , riferito a quando la verifica demaniale si renda necessaria a seguito di attivazione degli organismi per legge abilitati a trattare la materia degli usi civici: sembra evidente il riferimento al Commissariato per la liquidazione degli usi civici. In realtà la delimitazione degli ambiti territoriali ottimali previsti dall'art. 10 non è mai avvenuta, e quindi gli incarichi sono stati assegnati sempre per singoli enti, ai sensi dell'art.11.

#### **8.4. Le modalità di ricerca per l'accertamento degli usi civici**

Come si è accennato in precedenza, accertare l'esistenza degli usi civici è un obiettivo che ci si propone ormai da duecento anni, fin dalle leggi di abolizione della feudalità emanate nel 1806 nel Regno di Napoli, durante il periodo napoleonico.

Il problema quindi è meno semplice di quanto si possa pensare, perché per sapere quali sono i diritti civici esistenti su proprietà private, e quali e quante siano le terre di proprietà collettiva è necessario accedere ad una vasta documentazione, che risale agli Stati pre-unitari. Tanto più complicato è poi questo compito in una Regione come il Lazio, che è una invenzione amministrativa recente, almeno in relazione alla vetustà del problema dell'accertamento e della liquidazione degli usi civici<sup>77</sup>.

Accertare la qualità del suolo per capire l'esistenza o meno degli usi civici quindi vuol dire andare a cercare documentazione adatta nei vari archivi che possono contenerla. Sono molto utili in questo senso le note metodologiche di Caterina Zannella reperibili negli atti del convegno "Terre Civiche tra storia e diritto"<sup>78</sup>. Si tratta della presentazione della ricerca della Regione Lazio curata dal Centro Regionale per la documentazione dei beni culturali ed ambientali: *Il Bollettino degli usi civici. Una fonte documentaria per lo studio dei diritti civici e delle proprietà collettive*, Roma, 1996. La Zannella in relazione alla necessità della ricerca di documenti, afferma che: "il dato importante non è solo, come si può credere, il ritrovamento dei documenti, ma soprattutto la possibilità di escludere che ve ne siano altri attraverso il dato negativo, in modo da porre fine alle continue perizie e controperizie giurate e non di periti demaniali. Una perizia, per avere affidabilità, deve comprendere

---

<sup>77</sup> "Parlare di "Lazio" per il periodo che va dalla Repubblica giacobina alla Prima guerra mondiale può apparire arduo ed anche improprio, visto che il territorio oggi a noi noto con quel termine ha avuto una configurazione politico amministrativa del tutto peculiare, inserito com'era nel composito quadro etnico geografico rappresentato dallo Stato della Chiesa. Le vicende risorgimentali, poi, avrebbero riservato un destino particolare alla Sabina appartenente alla ex delegazione pontificia di Rieti, che si ritroverà ad essere parte integrante della provincia di Perugia; mentre l'attuale propaggine meridionale, già inserita nel regno borbonico, se si esclude l'enclave pontificia di Pontecorvo, ha costituito fino al 1927 un settore della Provincia di Caserta." D. Scacchi, *Alla ricerca di una Regione. Il "Lazio" dalla Repubblica giacobina alla I guerra mondiale*, in AA.VV. *Atlante Storico politico del Lazio*, Laterza, Roma-Bari, 1996, pag.91.

<sup>78</sup> *Terre Civiche tra storia e diritto*, Atti del Convegno curato dal Centro Regionale per la documentazione dei beni culturali ed ambientali, Roma 20 febbraio 1997, reperibile all'indirizzo web [www.provincia.vt.it/uscivici/bibliografia](http://www.provincia.vt.it/uscivici/bibliografia)

il dato positivo o negativo dei documenti rintracciabili negli archivi e nei fondi elencati nella circolare 1/94.”.

La circolare cui fa riferimento la Zannella si riferisce appunto a tutti (o quasi tutti?) i fondi che possono e debbono essere consultati dai periti per redigere un accertamento attendibile. Dalla lettura di tale circolare, emanata nel settembre 1994 dall'Assessorato all'Agricoltura della Regione Lazio, e redatta proprio dall'arch. Zannella, per ammissione stessa dell'estensore,<sup>79</sup> viene fuori un quadro piuttosto chiaro di quanto può essere complicato capire se l'uso civico su un determinato terreno esiste davvero. E' utile riportare per intero il testo della circolare 1/94, peraltro difficilmente reperibile, anche perché può essere una valida indicazione per gli operatori che debbono controllare e verificare per gli enti gestori il lavoro dei periti demaniali:

*“ Facendo seguito ad alcune note pervenute allo scrivente ufficio da periti demaniali si ritiene necessario precisare quanto segue:*

*I.gli elaborati da consegnare alla Regione Lazio-Assessorato all'agricoltura-settore 65, Ufficio V, via R.R.Garibaldi, 7, 00145 Roma, dovranno essere composti da:*

- 1 - Analisi introduttiva (motivazioni generali )*
- 2 - Storia delle operazioni a generali nel territori o*
- 3 - Indagine archivistica*
- 4- Le operazioni demaniali (le attuali)*

*B - Cartografia dell'intero territorio comunale, su base catastale (1/2000,1/5000) con evidenziazione dei diritti civici esistenti ( privati e collettivi) e documentazione a base dell'accertamento (es: privato gravato, pascolo, da sentenza commissariale...)*

*C - Copia della documentazione probatoria (sentenze etc...).*

*Relazione e Cartografia saranno consegnate in 4 copie, mentre gli atti al punto C saranno consegnati in 2 copie.*

*In relazione ai punti A e B si comunicano le fonti documentarie la cui consultazione è da ritenersi indispensabile nello studio dei diritti civici di un territorio comunale suddivise secondo lo stato preunitario di appartenenza. La relazione che verrà redatta al punto 3, dovrà contenere esatta informativa della consultazione di tali atti e l'eventuale annotazione negativa qualora il fondo archivistico non conservi materiali documentari sul comune studiato. Tale elenco può essere integrato o ampliato ma da esso non si può prescindere:*

#### *FONTI DOCUMENTARIE - EX REGNO DI NAPOLI*

*- Archivio del Commissariato per la liquidazione degli usi civici*

---

<sup>79</sup> Confronta ancora gli atti del convegno *Terre Civiche tra storia e diritto*, più volte citato.

*FONDO: Giunta d'Arbitri (si segnala la denominazione erronea data al fondo, poiché la Giunta ha operato solo su territori ex-pontifici. Vengono in realtà conservati materiali anteriori alla Legge 1766 del 1927, databili tra la fine del 1700 e l'inizio del 1900).*

*FONDO: Denunce Usi Civici*

*FONDO: Sentenze e Decreti*

*FONDO : Cause Estinte*

*FONDO: Archivio Comuni*

*FONDO: Bollettino Commissione Feudale*

*FONDO : Bollettino Usi Civici*

*Archivio di Stato provinciale (Rieti, Frosinone, Latina, L'Aquila, Caserta)*

#### *ARCHIVIO DI STATO DI FROSINONE*

*FONDI: Affari demaniali e feudali- Usi civici- Inventario Commissariato Usi civici- Giunta d'Arbitri*

#### *ARCHIVIO DI STATO DI CASERTA*

*FONDI: Intendenza di Finanza -Atti finanziari*

*Intendenza Borbonica*

*Intendenza di Terra di Lavoro*

*Prefettura di Terra di Lavoro*

*Inventario delle vendite demaniali*

*Indice carte topografiche*

#### *ARCHIVIO DI STATO L'AQUILA*

*FONDI: Prefettura. Affari generali dei Comuni*

*Sottintendenza e Sottoprefettura di Cittaducale*

*Intendenza di Finanza*

*Atti demaniali*

*Si segnalano infine i materiali relativi ai Catasti Onciario - Murattiano - Rustico.*

#### *FONTI DOCUMENTARIE - EX STATO PONTIFICIO*

*Archivio storico del Commissariato per la liquidazione degli usi civici*

*FONDO: Giunta d'Arbitri*

*FONDO: Denunce usi civici*

*FONDO: Sentenze e Decreti*

*FONDO: Cause Estinte*

*FONDO: Archivio comuni*

*FONDO: Bollettino usi civici*

*- Archivio Amministrativo Usi Civici della Regione Lazio - Ass.Agricoltura.*

*FONDO: Archivio comuni*

#### *ARCHIVIO DI STATO DI ROMA*



*FONDO: Congregazione del Censo  
Catasto gregoriano In.277  
Previdenza del Censo  
Revisione dell'Estimo In.250  
Versamento UTE*

*ARCHIVI DI STATO DI RIETI, FROSINONE, VITERBO, LATINA*

*Si segnalano il Fondo della Delegazione Apostolica, contenente la documentazione relativa alle affrancazioni a seguito della notificazione pontificia del 1849, nonché i materiali cartografici relativi ai Cessato Catasto e per l'Archivio di Stato di Frosinone, i fondi: Usi Civici, Affari Demaniali e Inventario Commissariato Usi Civici e Giunta d'Arbitri.*

*Si evidenzia infine, che sarà cura del perito relazionare sull'avvenuta apertura delle operazioni demaniali presso il Comune, cui dovrà seguire un Programma di Lavoro, ben distinto, dalle quantificazioni economiche dalle eventuali richieste di anticipi.*

Quante verifiche demaniali sono state condotte davvero in questo modo ?

### **8.5. I compensi per gli incarichi demaniali**

La legge ed il regolamento stabiliscono anche la disciplina dei compensi per le operazioni demaniali ai periti, istruttori e delegati tecnici. L'articolo 13 della legge regionale 8 del 1986 prevede che le competenze dovute ai periti, istruttori e delegati tecnici per qualsivoglia incarico connesso ad operazioni demaniali volte al riordino di usi civici comprendono gli onorari, le indennità ed i rimborsi spese. Il pagamento delle competenze, secondo l'art.13, comma 2 e 3 è a carico dei comuni o delle associazioni agrarie interessate all'operazione, previa liquidazione dell'Assessore agli usi civici.

Gli onorari da corrispondere ai professionisti incaricati sono commisurati al tempo impiegato per lo svolgimento dei compiti assegnati, e determinati in base alle vacanze ovvero in percentuale delle somme di cui si prevede l'incasso da parte dell'ente interessato in caso di affrancazioni con canone o in natura.

Secondo quanto previsto dall'art.10 del regolamento 4 del 1988, la liquidazione dei compensi potrà avvenire in tre fasi: una anticipazione del 10% del presumibile compenso complessivo ad approvazione del piano di lavoro; una anticipazione del 20% sulla liquidazione finale ad ogni consegna di elaborati anche parziali; una liquidazione finale decurtata degli anticipi già percepiti. Tale procedura è da applicarsi in particolar modo nel caso di operazioni ed accertamenti complessi e di lunga durata.

Alla Commissione per la tenuta dell'Albo spetta, secondo l'art.11 del regolamento, l'emissione di un parere di congruità e la verifica delle parcelle professionali presentate, ai fini della liquidazione dei compensi da parte degli enti interessati alla verifica demaniale.

## CAPITOLO IX

### LA DISCIPLINA DEGLI ENTI GESTORI DI USI CIVICI NELLA REGIONE LAZIO

#### **9.1.Premessa**

Le leggi regionali vigenti in tema di enti gestori degli usi civici dettano disposizioni integrative rispetto alle leggi nazionali, anche se oramai, dopo le riforme costituzionali in materia di rapporto Stato-Regioni, si può discutere se il ruolo della Regione sia limitato solo a questo.

In ogni caso ad oggi è così, e la Regione Lazio prevede due leggi fondamentali che riguardano le associazioni agrarie: la legge regionale n. 22 del 28 febbraio 1985, recante "Intervento regionale a

favore di associazioni agrarie e di comuni per il rinnovo delle cariche sociali e per le verifiche demaniali” ; la legge regionale n. 43 del 28 luglio 1988, recante “Interventi per lo sviluppo ed il funzionamento di enti che amministrano, in via esclusiva, beni demaniali di uso civico”.

Per illustrare in maniera più corretta la situazione attuale, appare opportuno però una breve ricostruzione storica sulla legislazione degli Stati pre-unitari, sulle cui ceneri sono poi sorte le nuove divisioni amministrative che sono adesso vigenti. Infatti, la storia della legislazione sugli usi civici è importante anche per l’operatore di oggi, perché i diritti civici spesso sono sorti in epoche remote, ed è bene sapere a quale Stato preunitario appartenesse questo o quel comune del Lazio, e capire le conseguenze anche giuridiche di tale appartenenza pregressa. In appendice si allega in tal senso un prospetto con l’elenco dei Comuni, divisi per province, con l’indicazione dello stato pre-unitario nel cui territorio erano storicamente ricompresi. Si allega inoltre un elenco delle Università Agrarie o simili attualmente esistenti nel Lazio.

## **9.2.La legislazione degli Stati pre-unitari sugli enti di gestione che ora ricadono nella Regione Lazio**

La circoscrizione amministrativa attuale della Regione Lazio è il risultato di un percorso storico, che deve essere chiarito per affrontare con serietà la materia degli usi civici. Infatti la ricerca sulla *qualitas soli*, per essere corretta, deve comprendere anche le fonti d’archivio che possono testimoniare le vicende legate agli stati pre-unitari, come si accenna nel capitolo sulla disciplina dei periti demaniali nelle Regione Lazio.

Gli stati preunitari i cui territori ora concorrono a formare il Lazio erano lo Stato Pontificio ed il Regno di Napoli. In particolare, molti comuni delle attuali province di Frosinone, Latina, Rieti appartenevano al Regno di Napoli. Anche dopo l’Unità d’Italia la disciplina è continuata ad essere differenziata, e l’unificazione della normativa in materia è avvenuta solo con la legge 1766 del 1927.

Negli stati preunitari, i primi interventi normativi organici sulla materia degli usi civici coincisero con le conseguenze della rivoluzione francese, e con le leggi sull’abolizione della feudalità, dalle quali fu investito anche il territorio italiano.

## **9.3.Cenni sulla disciplina sugli usi civici nelle Province Pontificie**

Per quello che riguarda le province ex Pontificie è importante la Notificazione del governo pontificio 29 dicembre 1849, *Norme sulle affrancazioni delle servitù di pascere, di vendere erbe e*

di fidare<sup>80</sup>, primo intervento organico in materia. Gli enti gestori però non vengono disciplinati da queste disposizioni, e con l'Unità d'Italia si sviluppa un dibattito in merito, legato al più ampio dibattito sul destino della proprietà collettiva<sup>81</sup>. Frutto di questo dibattito furono due leggi: la prima è la legge 24 giugno 1888, n. 5489 (terza serie), recante: *Abolizione delle servitù di pascolo, di seminare, di legnatico, di vendere erbe, di fidare o imporre tassa a titolo di pascolo nelle Province ex Pontificie*, che si muove nel solco abolizionista dei diritti civici già tracciato dalla Notificazione Pontificia del 1849, senza grandi risultati concreti. Con la nuova legge l'affrancazione dei terreni, da facoltativa che era nelle Notificazione Pontificia, diviene obbligatoria, sancendo un obiettivo che sappiamo essere una costante storica nella normativa nazionale sugli usi civici, quello cioè della progressiva liquidazione di essi tendenzialmente su tutto il territorio nazionale.

L'articolo 1 di tale legge menziona come titolari dei diritti civici la generalità degli abitanti dei Comuni, delle frazioni, o associazioni di cittadini o altri enti morali sotto qualunque forma e denominazione, anche rispetto ai beni di privati, definiti "particolari". Non vi è però un riconoscimento del ruolo degli enti gestori, che invece arriverà qualche anno dopo, con la legge 4 agosto 1894, n. 397, rubricata *Ordinamento dei domini collettivi nelle province dell'ex Stato Pontifici*. L'articolo 1 di questa legge stabilisce che "le Università Agrarie, comunanze, partecipanze e le associazioni istituite a profitto della generalità degli abitanti di un Comune, o di una determinata classe di cittadini per la coltivazione o il godimento collettivo dei fondi, o l'amministrazione sociale di mandrie di bestiame, sono considerate persone giuridiche. Gli utenti ai quali sia stata o sarà assegnata la proprietà collettiva dei fondi a termini degli articoli 3 e 9 della legge 24 giugno 1888, n. 5489, sono, per virtù della presente legge costituiti in associazioni considerate egualmente persone giuridiche."

#### **9.4.Cenni sulla disciplina sugli usi civici nel Regno di Napoli**

---

<sup>80</sup> Sulla legislazione degli stati Pre-Unitari, ampia raccolta in P.Federico, *Codice degli usi civici e delle proprietà collettive*, Buffetti Editore, Roma, 1995

<sup>81</sup> "All'indomani del completamento dell'unità d'Italia con Roma Capitale, il Ministro dell'Agricoltura ordinò un'inchiesta generale sulla situazione delle campagne del paese. L'inchiesta, avviata nel 1877 sotto la direzione di Stefano Jacini, fece emergere, tra l'altro, la diversità degli aspetti e degli assetti delle proprietà collettive nelle varie Regioni, e delle modalità dell'esercizio degli usi civici da parte delle popolazioni. Tuttavia le conclusioni presentate dal sen. Jacini al Governo, nonostante i differenti atteggiamenti talvolta favorevoli dimostrati dai singoli relatori rispetto al problema degli usi civici, indicavano tali diritti come "Gravami della Proprietà" e ne suggerivano l'abolizione generalizzata. Ciò determinò nel Parlamento un acceso dibattito destinato a prolungarsi per lunghi anni attorno al concetto di proprietà: se cioè la proprietà collettiva potesse essere riconosciuta come avente pari forza e validità di quella individuale. Concetto difficilmente acquisibile dallo Stato liberale. La prova fu il travaglio che subì la prima legge che infine venne adottata in materia per le Province ex pontificie (per le quali restava in vigore la notificazione pontificia del 1849) e le diverse stesure del testo, frutto del braccio di ferro fra abolizionisti e antiabolizionisti.", in A.Benedetti, M.L. Messeri, *Guida agli usi civici*, Roma Ed.DEI Tipografia del genio civile, 1991, pag. 34-35

L'abolizione della feudalità è l'importante legge del 2 agosto 1806 che fu emanata da Giuseppe Napoleone, che riguardava i territori fino allo stretto di Messina, poiché il napoleonide regnava sulla penisola, mentre Ferdinando IV manteneva la sovranità sulla Sicilia. L'articolo 2 chiariva, visto che evidentemente ce n'era bisogno, che "tutte le città, terre e castelli, non esclusi quelli annessi alla corona, abolita qualunque differenza, saranno governati secondo la legge comune del Regno", mentre con l'articolo 1 si abolivano le giurisdizioni baronali.<sup>82</sup>

Tralasciando le considerazioni sulle vicende storiche successive, per quello che ci interessa l'articolo 15 della legge afferma che le popolazioni conservano i diritti e gli usi civici che possedevano sui demani feudali, "fino a quando di detti demani non ne sarà con altra legge determinata e regolata la divisione, proporzionata al dominio e diritti rispettivi".

La legge intervenne subito dopo, il 1 settembre 1806, con le disposizioni attuative sulla ripartizione dei demani e lo scioglimento delle promiscuità. Un Consiglio di Intendenza delle province avrebbe dovuto ripartire, come stabiliva l'articolo 1 della legge, "i demani di qualsivoglia natura, feudali o di chiesa, comunali o promiscui", per essere "posseduti come proprietà di coloro, a' quali toccheranno". L'articolo 4 stabiliva che "i terreni che in virtù di tale assegnazione, ricaderanno alle Università, saranno ripartiti tra i cittadini col peso della corresponsione di un annuo canone proporzionato al giusto valore delle terre". Un successivo decreto dell'8 giugno 1807, *Definizione di demanio e norme sulla ripartizione* dettava i criteri per la ripartizione tra gli aventi diritto.

La restaurazione del Governo Borbonico portò nel 1815 alla nomina di una Commissione di indagine sui lavori svolti negli anni precedenti in materia di abolizione della feudalità. In sostanza, le operazioni furono interrotte, ma saranno poi riprese con l'Unità d'Italia, nel 1861, con la nomina di commissari speciali per le operazioni demaniali nelle Province napoletane.

L'operazione quindi, concepita in grande stile, è chiaramente quella che poi ha ispirato la nomina dei Commissari agli usi civici avvenuta con la legge nazionale del 1927. I risultati non dovettero essere entusiasmanti, visto che ancora oggi siamo alle prese con le questioni che solleva la materia. In conclusione, le forme organizzative tipiche degli enti gestori di usi civici per le Province ex napoletane sono i Comuni e le Università agrarie.

### **9.5. Le previsioni della legge regionale n.22 del 22 febbraio 1985**

Il primo intervento significativo in materia di associazioni agrarie ha rappresentato per la Regione Lazio anche la prima legge nella materia degli usi civici. Infatti, prima della legge regionale n.22

---

<sup>82</sup> Per il testo della legge si rinvia a: P.Federico, *Codice degli usi civici e delle proprietà collettive*, cit., pag.1886

del 1985 la Regione era intervenuta in questo campo solo con deliberazioni di Consiglio e di Giunta regionale<sup>83</sup>.

L'obiettivo della legge regionale n.22 del 1985 era in primo luogo quello di "garantire l'attuazione di un corretto metodo democratico nella determinazione della rappresentanza degli utenti in seno alle Associazioni agrarie del Lazio, quali organismi gestori delle terre gravate da uso civico", come recita l'articolo 1 della legge. Inoltre l'altro obiettivo, comune all'intero sistema delle leggi regionali sugli usi civici, era quello di "favorire l'accertamento della quantità, del tipo e della consistenza dei diritti di uso civico attraverso verifiche in un primo momento riguardanti comprensori di particolare rilievo naturalistico ed ambientale e successivamente riferite a tutto il territorio regionale". Per questo le associazioni agrarie erano considerate uno strumento importante, da rivitalizzare sulla base di una corretta programmazione regionale.

Per fare questo, la legge all'articolo 2 prevede la concessione di contributi straordinari per lo svolgimento delle elezioni per il rinnovo delle cariche sociali. Inoltre, la Regione può concedere anticipazioni con fondi del proprio bilancio ad associazioni agrarie e comuni per far fronte alle spese conseguenti a verifiche demaniali disposte dalla Giunta regionale d'ufficio o su richiesta degli enti gestori delle terre interessate all'accertamento. Gli enti però, contestualmente alla richiesta di anticipazione, debbono assumere impegno formale di provvedere al relativo rimborso entro un anno dall'erogazione della somma da parte della Regione.

L'articolo 3 detta le modalità dell'intervento regionale: le associazioni agrarie che intendono chiedere il contributo per le procedure elettorali di rinnovo delle cariche sociali, entro tre mesi dalla scadenza degli organi devono farne richiesta alla Regione Lazio. Allo stesso modo, qualora le associazioni agrarie, per esigenze di speditezza contabile, vogliano chiedere le anticipazioni regionali per i pagamenti delle somme dovute a periti, istruttori e delegati tecnici per le verifiche demaniali, devono farne richiesta entro trenta giorni dalla comunicazione della verifica da parte della Regione Lazio. Ricordiamo infatti che è la Regione a nominare il perito per la verifica demaniale.

Il contributo, nella previsione dell'art.4 della legge regionale n.22 del 1985, viene determinato dalla Giunta regionale sulla base della documentazione prodotta dall'ente richiedente. La giunta regionale autorizza l'erogazione di un anticipo fino al 60 per cento della spesa ammessa a finanziamento. Il restante 40 per cento, ovvero la minore spesa sostenuta per lo svolgimento degli adempimenti

---

<sup>83</sup> Le deliberazioni in questione erano le seguenti: Deliberazione di Giunta Regionale 23 dicembre 1982, n.7419: *Obiettivi regionali in materia di usi civici ed autorizzazione all'assessore agli usi civici a richiedere provvedimenti conservativi a tutela dei diritti delle popolazioni*; Deliberazione di Consiglio Regionale 15 febbraio 1984, n.844: *Determinazione delle tariffe per compenso a periti, istruttori e delegati tecnici che svolgono mansioni amministrative in materia di uso civico*. Fonte: C.Zannella (a cura di): *Fonti documentarie per lo studio dei diritti civici e delle proprietà collettive. Leggi, deliberazioni, circolari 1982-1997. Quaderno di Documentazione*, cit.

elettorali da accreditare agli enti beneficiari di contributi, è erogato a saldo, previa presentazione del rendiconto approvato dall'organo di gestione di ciascun ente.

#### **9.6. La legge regionale n.43 del 28 luglio 1988**

Se la legge regionale n.22 del 1985 aveva un ambito di intervento limitato, legato anche allo stato del dibattito regionale sugli usi civici, ancora lontano da un approdo sistematico e completo alla materia, ben diversa e più ampia è invece la disciplina della legge regionale n.43 del 28 luglio 1988. La legge si apre con la dichiarazione dell'articolo 1, nella quale la Regione riconosce agli enti che amministrano, in via esclusiva, beni demaniali di uso civico un ruolo fondamentale per lo sviluppo dell'economia agricolo-zootecnica e per la tutela dei beni naturalistici nell'ambito della propria competenza territoriale.

Quindi, sulla base di questa dichiarazione di principio, la Regione, secondo l'articolo 2, interviene per la realizzazione di iniziative volte ad aumentare le potenzialità produttive dei terreni demaniali di uso civico, nel rispetto dei valori ambientali, con contributi ordinari annuali per garantire lo svolgimento delle funzioni previste dalla legge statale di riferimento, cioè la n.1766 del 16 giugno 1927.

Inoltre la Regione concede sovvenzioni per il mantenimento ed il potenziamento dell'occupazione degli enti che amministrano beni demaniali di uso civico.

Come si vede, l'approccio al sistema degli enti gestori è decisamente diverso, e la Regione li considera con questa legge come un'articolazione amministrativa capillare e radicata sul territorio, da valorizzare "allo scopo di favorire lo sviluppo economico, l'occupazione e la tutela dell'ambiente, con particolare riferimento alla salvaguardia del patrimonio forestale".

Dunque il regime dei finanziamenti è articolato in:

- a) contributi ordinari annuali per specifiche finalità;
- b) sovvenzioni per il mantenimento ed il potenziamento dell'occupazione degli enti

I contributi ordinari sono dunque previsti nel bilancio regionale, e sono erogati annualmente per le seguenti finalità:

- a) acquisizione al patrimonio civico di terreni privati anche se non gravati da usi a favore delle popolazioni;
- b) miglioramento dei terreni collettivi con interventi atti ad aumentarne la produttività;
- c) gestione economica, anche in forma diretta, del patrimonio boschivo in armonia con le norme vigenti e con i piani di assestamento forestale;

d) costituzione di aziende nei settori cerealicolo, ortofrutticolo, zootecnico ed agrituristico da gestire in economia diretta ovvero in compartecipazione con utenti coltivatori diretti a titolo principale e con cooperative di utenti giovani disoccupati.

Per ottenere i contributi, gli enti debbono presentare apposita domanda all'Assessorato Regionale Agricoltura e Foreste. Insieme alla domanda gli enti devono presentare progetto di massima e preventivo di spesa per le iniziative ammissibili a contributo. Gli enti inoltre possono essere autorizzati ad eseguire in economia diretta i lavori programmati, purché dimostrino di avere il potenziale tecnico idoneo alla realizzazione dell'opera.

Le modalità di erogazione delle somme concesse sono le seguenti: con il provvedimento amministrativo di concessione del contributo per le opere ammesse, si concede un'anticipazione del finanziamento pari al 10 per cento della somma; l'80 per cento viene erogato a presentazione del verbale di consegna dei lavori; un 5 per cento a presentazione dell'atto amministrativo di approvazione del certificato di collaudo; il residuo 5 per cento a seguito dell'inoltro dell'atto amministrativo di definizione ed approvazione della spesa complessiva effettivamente occorsa per la realizzazione dell'opera.

Rispetto alla disciplina per la progettazione, l'esecuzione ed il collaudo delle opere finanziate, la legge rinvia alla normativa prevista dalla legge regionale n.88 del 26 giugno 1980.

Rispetto alle sovvenzioni previste dall'articolo 2, relative al mantenimento ed al potenziamento dell'occupazione negli enti gestori, questi ultimi devono presentare all'assessorato regionale agli enti locali, entro il 30 giugno di ciascun esercizio finanziario, una apposita deliberazione consiliare contenente alcuni dati.

#### APPENDICE N.1: I COMUNI DEL LAZIO E LA DIVISIONE AMMINISTRATIVA DEL LORO TERRITORIO NEGLI STATI PREUNITARI.

La provincia di Roma è la provincia originaria, unica nel Lazio fino al Regio Decreto del 2 gennaio 1927, n.1, con il quale si sancisce un profondo mutamento nell'organizzazione territoriale delle province. Il Lazio assume una diversa configurazione nella carta geografica dell'Italia, che giunge fino ai nostri giorni. Si sottolinea che la denominazione Lazio ufficialmente, da un punto di vista amministrativo, ci sarà solo dopo la definizione delle regioni in Assemblea costituente, nel 1946.

Nel 1927 e 1928 dalla originaria Provincia di Roma vengono staccati parte dei territori che costituiscono le altre province, come quella di Rieti e di Viterbo. Nella Provincia di Rieti i comuni staccati dalla provincia di Roma erano stati aggregati alla provincia di Perugia fino al 1923. Altri Comuni aggregati alla Provincia di Rieti provenivano dalla Provincia de L'Aquila.

Nel 1934 altri comuni vengono staccati dalla provincia di Roma per passare alla nuova Provincia di Littoria (Latina). Nella provincia di Frosinone nel 1927 e di Littoria (Latina) nel 1934 confluiscono anche comuni provenienti dalla provincia di Caserta.



Pertanto i Comuni appartenenti all'attuale Provincia di Roma e di Viterbo provengono tutti da territori amministrati dallo Stato Pontificio. Per le altre province, si riporta di seguito l'elenco dei Comuni distinto per gli stati precedenti di appartenenza.

Importanti conseguenze della precedente appartenenza dei territori sono la legislazione differente, ma anche i diversi catasti di riferimento, con i relativi metodi. Per i Comuni ex pontifici il riferimento è il Catasto Gregoriano, che utilizzava un metodo geometrico particellare, mentre per quelli ex borbonici il riferimento è il Catasto Murattiano, che era un catasto descrittivo.

Fonti: C.Zannella , *Il Bollettino usi civici, una fonte documentaria per lo studio dei diritti civici e delle proprietà collettive*, ed.Anterem,Roma, 1996

C.Zannella , *Il Bollettino usi civici, La Provincia di Rieti* ed.Gangemi,Roma, 2003

F.Gallucci, *Il ritaglio impossibile. Lettura storico-geografica delle variazioni territoriali del Lazio dal 1871 al 1991*, DEI-Tipografia del Genio Civile, Roma , 1998

### Elenco comuni provincia di Frosinone

Comune	Stato preunitario
Frosinone	Stato Pontificio
Cassino	Regno di Napoli
Alatri	Stato Pontificio
Sora	Regno di Napoli
Ceccano	Stato Pontificio
Ferentino	Stato Pontificio
Veroli	Stato Pontificio
Anagni	Stato Pontificio
Pontecorvo	Stato Pontificio
Monte San Giovanni Campano	Stato Pontificio
Isola del Liri	Regno di Napoli
Boville Ernica	Stato Pontificio
Fiuggi	Stato Pontificio
Ceprano	Stato Pontificio
Roccasecca	Regno di Napoli
Arpino	Regno di Napoli
Paliano	Stato Pontificio
Cervaro	Regno di Napoli
Sant'Elia Fiumerapido	Regno di Napoli
Arce	Regno di Napoli

Aquino	Regno di Napoli
Ripi	Stato Pontificio
Piedimonte San Germano	Regno di Napoli
Castro dei Volsci	Stato Pontificio
Supino	Stato Pontificio
Piglio	Stato Pontificio
Atina	Regno di Napoli
Pofi	Stato Pontificio
Torrice	Stato Pontificio
Amaseno	Stato Pontificio
Esperia	Regno di Napoli
Castrocielo	Regno di Napoli
San Giovanni Incarico	Regno di Napoli
Castelliri	Regno di Napoli
Fontana Liri	Regno di Napoli
Casalvieri	Regno di Napoli
Pico	Regno di Napoli
Vallecorsa	Stato Pontificio
Morolo	Stato Pontificio
San Giorgio a Liri	Regno di Napoli
Alvito	Regno di Napoli
Serrone	Stato Pontificio
Patrica	Stato Pontificio
San Vittore del Lazio	Regno di Napoli
Broccostella	Regno di Napoli
Villa Santa Lucia	Regno di Napoli
Ausonia	Regno di Napoli
Sgurgola	Stato Pontificio
Strangolagalli	Stato Pontificio
Arnara	Stato Pontificio
Pignataro Interamna	Regno di Napoli

Giuliano di Roma	Stato Pontificio
San Donato Val di Comino	Regno di Napoli
Vico nel Lazio	Stato Pontificio
Fumone	Stato Pontificio
Sant'Apollinare	Regno di Napoli
Acuto	Stato Pontificio
Vallerotonda	Regno di Napoli
Colfelice	Regno di Napoli
Trevi nel Lazio	Stato Pontificio
Campoli Appennino	Regno di Napoli
Villa Santo Stefano	Regno di Napoli
Coreno Ausonio	Regno di Napoli
Pastena	Regno di Napoli
Guarcino	Stato Pontificio
Santopadre	Regno di Napoli
Sant'Andrea del Garigliano	Regno di Napoli
Pescosolido	Regno di Napoli
Trivigliano	Stato Pontificio
Fontechiari	Regno di Napoli
Torre Cajetani	Stato Pontificio
Posta Fibreno	Regno di Napoli
Villa Latina	Regno di Napoli
Gallinaro	Regno di Napoli
Picinisco	Regno di Napoli
Vallemaio	Regno di Napoli
Rocca d'Arce	Regno di Napoli
Sant'Ambrogio sul Garigliano	Regno di Napoli
Colleparado	Stato Pontificio
Castelnuovo Parano	Regno di Napoli
Settefrati	Regno di Napoli
Colle San Magno	Regno di Napoli

Vicalvi	Regno di Napoli
Belmonte Castello	Regno di Napoli
Casalattico	Regno di Napoli
Falvaterra	Stato Pontificio
Terelle	Regno di Napoli
Filettino	Stato Pontificio
Viticuso	Regno di Napoli
San Biagio Saracinisco	Regno di Napoli
Acquafondata	Regno di Napoli

### Elenco comuni provincia di Latina

Comune	Stato preunitario
Latina	Stato Pontificio
Aprilia	Stato Pontificio
Formia	Regno di Napoli
Terracina	Stato Pontificio
Cisterna di Latina	Stato Pontificio
Fondi	Regno di Napoli
Sezze	Stato Pontificio
Gaeta	Regno di Napoli
Minturno	Regno di Napoli
Sabaudia	Stato Pontificio
Priverno	Stato Pontificio
Pontinia	Stato Pontificio
Cori	Stato Pontificio
Itri	Regno di Napoli
San Felice Circeo	Stato Pontificio
Santi Cosma e Damiano	Regno di Napoli
Sermoneta	Stato Pontificio

Sonnino	Stato Pontificio
Monte San Biagio	Regno di Napoli
Roccagorga	Stato Pontificio
Castelforte	Regno di Napoli
Lenola	Regno di Napoli
Norma	Stato Pontificio
Ponza	Regno di Napoli
Sperlonga	Regno di Napoli
Maenza	Stato Pontificio
Spigno Saturnia	Regno di Napoli
Bassiano	Stato Pontificio
Prossedi	Stato Pontificio
Roccasecca dei Volsci	Stato Pontificio
Rocca Massima	Stato Pontificio
Campodimele	Regno di Napoli
Ventotene	Regno di Napoli

### Elenco comuni provincia di Rieti

Comune	Stato preunitario
Rieti	Stato Pontificio
Fara in Sabina	Stato Pontificio
Cittaducale	Regno di Napoli
Poggio Mirteto	Stato Pontificio
Borgorose	Regno di Napoli
Montopoli di Sabina	Stato Pontificio
Magliano Sabina	Stato Pontificio
Contigliano	Stato Pontificio
Cantalice	Regno di Napoli
Antrodoco	Regno di Napoli
Amatrice	Regno di Napoli

Leonessa	Regno di Napoli
Pescorocchiano	Regno di Napoli
Poggio Moiano	Stato Pontificio
Forano	Stato Pontificio
Scandriglia	Stato Pontificio
Poggio Bustone	Stato Pontificio
Poggio Nativo	Stato Pontificio
Stimigliano	Stato Pontificio
Cantalupo in Sabina	Stato Pontificio
Fiamignano	Regno di Napoli
Collevecchio	Stato Pontificio
Greccio	Stato Pontificio
Petrella Salto	Regno di Napoli
Castel Sant'Angelo	Regno di Napoli
Rivodutri	Stato Pontificio
Monteleone Sabino	Stato Pontificio
Poggio Catino	Stato Pontificio
Torricella in Sabina	Stato Pontificio
Tarano	Stato Pontificio
Torri in Sabina	Stato Pontificio
Casperia	Stato Pontificio
Selci	Stato Pontificio
Castelnuovo di Farfa	Stato Pontificio
Borgo Velino	Regno di Napoli
Montebuono	Stato Pontificio
Toffia	Stato Pontificio
Posta	Regno di Napoli
Rocca Sinibalda	Stato Pontificio
Monte San Giovanni in Sabina	Stato Pontificio
Borbona	Regno di Napoli
Accumoli	Regno di Napoli

Configni	Stato Pontificio
Casaprota	Stato Pontificio
Longone Sabino	Stato Pontificio
Frasso Sabino	Stato Pontificio
Roccantica	Stato Pontificio
Belmonte in Sabina	Stato Pontificio
Cottanello	Stato Pontificio
Mompeo	Stato Pontificio
Salisano	Stato Pontificio
Poggio San Lorenzo	Stato Pontificio
Colli sul Velino	Stato Pontificio
Cittareale	Regno di Napoli
Collalto Sabino	Stato Pontificio
Orvinio	Stato Pontificio
Pozzaglia Sabina	Stato Pontificio
Concerviano	Stato Pontificio
Colle di Tora	Stato Pontificio
Morro Reatino	Stato Pontificio
Montasola	Stato Pontificio
Labro	Stato Pontificio
Montenero Sabino	Stato Pontificio
Ascrea	Stato Pontificio
Turania	Stato Pontificio
Varco Sabino	Stato Pontificio
Vacone	Stato Pontificio
Nespolo	Stato Pontificio
Castel di Tora	Stato Pontificio
Paganico Sabino	Stato Pontificio
Collegiove	Stato Pontificio
Micigliano	Regno di Napoli
Marcetelli	Stato Pontificio

## APPENDICE N.2: L'ELENCO DEGLI ENTI GESTORI DI USI CIVICI NEL LAZIO DIVERSI DAI COMUNI

Fonte: [www.arual.it](http://www.arual.it), sito dell'Associazione delle Università Agrarie del Lazio

### **PROVINCIA DI ROMA**

#### **ALLUMIERE UNIVERSITA' AGRARIA**

P.zza della Repubblica,n.29 - 00051 ALLUMIERE (RM)  
Tel. 0766 96013-Fax 0766 96013

#### **BRACCIANO UNIVERSITA' AGRARIA**

Loc.Monte S.Antonio - 00062 BRACCIANO (RM)  
Tel. 06 99804790-Fax 06 99804790

#### **CAMPAGNANO UNIVERSITA' AGRARIE**

Piazza C.Leonelli - 00063 CAMPAGNANO (RM)  
Tel. 06 95302241-Fax 06 95302241

#### **CANALE MONTERANO UNIVERSITA' AGRARIA**

Via Cav.di Vittorio Veneto,1 - 00060 CANALE MONTERANO (RM)  
Tel. 06 9962431-Fax 06 9962431

#### **CAPENA UNIVERSITA' AGRARIA**

Via S. Luca,4 - 00060 CAPENA (RM)  
Tel. 06 9074453-Fax 06 9074453

#### **CASTEL MADAMA UNIVERSITA' AGRARIA**

Via Roma- 00024 CASTEL MADAMA (RM)  
Tel. 0774 448973-Fax 0774 448714

#### **CESANO DI ROMA UNIVERSITA' AGRARIA**

Via del Borgo di Sopra,15- 00060 CESANO DI ROMA (RM)  
Tel. 06 3037006-Fax 06 3037006

#### **CIVITAVECCHIA UNIVERSITA' AGRARIA**

V.le G.Baccelli,71 - 00053 CIVITAVECCHIA (RM)  
Tel. 00766 20340-Fax 00766 20340



**CIVITELLA DI LICENZA UNIVERSITA'**

Via Don Minzoni,12 - 00026 Civ.di Licenza (RM)  
Tel. 0774 46514-Fax 0774 46582

**COLONNA UNIVERSITA' AGRARIA**

Via della Liberta',7 - 00030 COLONNA (RM)  
Tel. 06 9438228-Fax 06 9438228

**GALLICANO UNIVERSITA' AGRARIA**

Via Roma,5 - 00030 GALLICANO (RM)  
Tel. 06 95460351-Fax 06 95460351

**ISOLA FARNESE UNIVERSITA' AGRARIA**

Via Isola Farnese,210 - 00123 ISOLA FARNESE (RM)  
Tel. 06 9042206

**MANZIANA UNIVERSITA' AGRARIA**

Via 4 Novembre- 00066 MANZIANA (RM)  
Tel. 06 9964104-Fax 06 9961104

**MENTANA CASTEL CHIODATO UNIVERSITA' AGRARIA**

Piazza Nomentana- 00013 CASTEL CHIODATO (RM)  
Tel. 06 9050769-Fax 06 9050769

**MORICONE UNIVERSITA' AGRARIA**

Piazza Aureli Sante,1 - 00030 MORICONE (RM)  
Tel. 0774 605158-Fax 0774 695612

**NAZZANO UNIVERSITA' AGRARIA**

Via Mazzini,4 - 00060 NAZZANO (RM)  
Tel. 0765 332470-Fax 0765 332710

**NETTUNO UNIVERSITA' AGRARIA**

Via S.Barbara,92 - 00048 NETTUNO (RM)  
Tel. 06 9805664-Fax 06 9880253

**PALESTRINA UNIVERSITA' AGRARIA**

Corso Luigi da Palestrina,37 - 00036 PALESTRINA (RM)  
Tel. 06 95307632-Fax 06 9535822

#### **RIANO UNIVERSITA' AGRARIA**

Via Regina Margherita,24 - 00060 RIANO (RM)  
Tel. 06 9031037-Fax 06 9554222

#### **SACROFANO UNIVERSITA' AGRARIA**

Piazza del Mercato,1 - 00060 SACROFANO (RM)  
Tel. 06 9086911-Fax.....-Cell. 339 8464891

#### **SACROFANO UNIVERSITA' POSSIDENTI BESTIAME**

Piazza del Mercato,1 - 00060 SACROFANO (RM)  
Tel. 06 9083030-Fax 06 9083297

#### **GUADAGNOLO UNIVERSITA' AGRARIA**

Via P.Cava,13 -00030 CAPRANICA PRENESTINA (RM)  
Tel. 0774 531146-Fax.....-Cell. 3281854765

#### **TOLFA UNIVERSITA' AGRARIA**

Piazza V.Veneto,12 - 00059 TOLFA (RM)  
Tel. 0766 922007

#### **VALMONTONE UNIVERSITA' AGRARIA**

Vicolo S.Andrea,7 - 00038 VALMONTONE (RM)  
Tel. 06 96984020-Fax 06 95993184

#### **VIVARO ROMANO UNIVERSITA' AGRARIA**

Via Roma,22 - 00020 VIVARO ROMANO (RM)  
Tel. 0774 923000-Fax 06 923002

### **PROVINCIA DI RIETI**

#### **ALBANETO AMMINISTRAZIONE SEPARATA**

02016 LEONESSA (RI)  
Tel. 0746 923212-Fax 0746 923219

#### **ALEGGIA FORCELLI E DELLA META AMMINISTRAZIONE SEPARATA**

Via Roma  
02012 AMATRICE (RI)  
Tel. 0746 83081-Fax 0746 825682

#### **CAPRICCHIA AMMINISTRAZIONE SEPARATA**

Via Roma  
02012 AMATRICE (RI)  
Tel. 0746 83081-Fax 0746 825682

#### **CASALI E COSSITTO AMMINISTRAZIONE SEPARATA**

Via Roma  
02012 AMATRICE (RI)  
Tel. 0746 83081-Fax 0746 825682

#### **CESAVENTRE AMMINISTRAZIONE SEPARATA**

02011 COMUNE DI ACCUMOLI (RI)  
Tel. 0746 80932-Fax 0746 80932

#### **COLLE DI TORA UNIVERSITA' AGRARIA**

via parodi,52  
02020 COLLE DI TORA (RI)  
Tel. 0765 716017-fax 0765 716017

#### **COLLE POSTA AMMINISTRAZIONE SEPARATA**

02011 COMUNE DI ACCUMOLI (RI)  
Tel. 0746 80932-Fax 0746 80932

#### **COLLELUNGO SABINO UNIVERSITA' AGRARIA**

02030 CASAPROTA (RI)  
Tel. 0746 251444 – 484222-Fax 0746 258917

#### **CORESE TERRA UNIVERSITA' AGRARIA**

02032 FARA SABINA (RI)  
Tel. 0765 27791-Fax 0775 277057

#### **CORVARO - S.STEFANO AMMINISTRAZIONE SEPARATA**

Via XX Settembre,6  
CORVARO (RI)  
Tel. 0746 314801-Fax 0746 314935

## **FRAZIONE SAN GIORGIO AMMINISTRAZIONE SEPARATA**

via roma,  
02012 COM.DI AMATRICE (RI)  
Tel. 0746 83081-Fax 0746 825682

## **ILLICA AMMINISTRAZIONE SEPARATA**

Comune di Accumoli, 02011 (RI)  
Tel. 0746 80932-Fax 0746 80932

## **LEOFRENI AMMINISTRAZIONE SEPARATA**

02024 PESCOROCCHIANO (RI)  
Tel. 0746 338270-Fax 0746 338047

## **MONTENERO SABINO UNIVERSITA' AGRARIA**

P.zza del Municipio,  
02030 POZZAGLIA SABINO (RI)  
Tel. 0765 324012-Fax 0765 324143

## **MONTORIO IN VALLE UNIVERSITA' AGRARIA**

02024 POZZAGLIA SABINO (RI)  
Tel. 0765 934016-Fax 0765 934155

## **PIE DEL POGGIO AMMINISTRAZIONE SEPARATA**

02016 LEONESSA (RI)  
Tel. 0746 923956-Fax 0746 923219

## **PIETRAFORTE UNIVERSITA' AGRARIA**

02024 POZZAGLIA SABINO (RI)  
Tel. 0765 934016-Fax 0765 934155

## **PONTICELLI SABINO UNIVERSITA' AGRARIA**

02038 SCANDRIGLIA (RI)  
Tel. 0765 89211-Fax 0765 89211

## **POZZAGLIA SABINA UNIVERSITA' AGRARIA**

02024 POZZAGLIA SABINA (RI)  
Tel. 0765 934016-Fax 0765 934155

## **ROCCASALLI AMMINISTRAZIONE SEPARATA**

02011 COMUNE DI ACCUMOLI (RI)  
Tel. 0746 80932-Fax 0746 80932

**S. LORENZO E FLAVIANO CACCIANI SETTEFONTI AMMINISTRAZIONE SEPARATA**

Via Roma, 02012 AMATRICE (RI)  
Tel. 0746 83081-Fax 0746 825682

**S.ANATOLIA AMMINISTRAZIONE SEPARATA**

Via Acquicola Comunale, 02920 S.ANATOLIA (RI)  
Tel. 0746 334148-Fax 0863 907378

**S.ANGELO AMMINISTRAZIONE SEPARATA**

02016 LEONESSA (RI)  
Tel. 0746 923212-Fax 0746 923219

**S.LUCIA DI GIOVEROTONDO AMMINISTRAZIONE SEPARATA**

02020 S.Lucia di Pescorocchiano (RI)  
Tel. 0746 337188-Fax 0746 272048

**S.RUFINA AMMINISTRAZIONE SEPARATA**

via del castello fraz.di s.rufina,  
02015 CITTADUCALE (RI)  
Tel. 0746 601044-Fax 0746 602800

**SAN GIOVANNI AMMINISTRAZIONE SEPARATA**

02011 COMUNE DI ACCUMOLI (RI)  
Tel. 0746 80932- Fax 0746 80932

**SAN VITO AMMINISTRAZIONE SEPARATA**

02016 LEONESSA (RI)  
Tel. 0746 923212- Fax 0746 923219

**TERRACINO AMMINISTRAZIONE SEPARATA**

02011 COMUNE DI ACCUMOLI (RI)  
Tel. 0746 80932-Fax 0746 80932

**TERZONE S. PAOLO AMMINISTRAZIONE SEPARATA**

02016 LEONESSA (RI)  
Tel. 0746 923212-Fax 0746 923219

**TERZONE S.PIETRO AMMINISTRAZIONE SEPARATA**

02016 LEONESSA (RI)  
Tel. 0746 923212-Fax 0746 923219

#### **TRIMEZZO COMUNANZA AGRARIA**

02010 CITTAREALE (RI)  
Tel. 0746 947032-Fax 0746 947033

#### **VALLE CUPOLA UNIVERSITA' AGRARIA**

02026 ROCCASINIBALDA (RI)  
Tel. 0765 715025-Fax 0765 715025

#### **VAZIA AMMINISTRAZIONE SEPARATA**

Via Malfatti,2 -02010 VAZIA (RI)  
Tel. 0746 220389-Fax.....-Cell. 335 405686

#### **VILLANOVA AMMINISTRAZIONE SEPARATA**

02011 COMUNE DI ACCUMOLI (RI)  
Tel. 0746 80932-Fax 0746 80932

### **PROVINCIA DI VITERBO**

#### **BAGNO REGIO UNIVERSITA' AGRARIA**

Piazza S.Agostino,21 -01023 BAGNOREGIO (VT)  
Tel. 0761 780815-Fax 0761 780837

#### **BASSANO ROMANO UNIVERSITA' AGRARIA**

Via S. Vincenzo,79 -01030 BASSANO ROMANO (VT)  
Tel. 0761 635175-Fax 0761 635175

#### **BLERA UNIVERSITA' AGRARIA**

Via Roma,8 -01010 BLERA (VT)  
Tel. 0761 479459-Fax 0761 479459

#### **CALCATA UNIVERSITA' AGRARIA**

Piazza Risorgimento,1 -01030 CALCATA (VT)  
Tel. 0761 587021-Fax 0761 587771

#### **CAPODIMONTE UNIVERSITA' AGRARIA**

V.Roma,31 - 01010 CAPODIMONTE (VT)  
Tel. 0761 870729-Fax 0761 871206

#### **CASTEL CELLESI UNIVERSITA' AGRARIA**

01020 CASTEL CELLESI (VT)  
Tel. 0761 788018-Fax 0761 788018

**CHIA UNIVERSITA' AGRARIA**

Via Duca degli Abruzzi- 01038 SORIANO DEL CIMINO (VT)  
Tel. 0761 743187

**CIVITELLA CESI UNIVERSITA' AGRARIA**

Via delle Case Nuove,19 - 01010 CIV. CESI (VT)  
Tel. 0761 470093-Fax 0761 470566

**CIVITELLA D'AGLIANO UNIVERSITA' AGRARIA**

Piazza Card.Dolci,16-01020 CIVITELLA D'AGLIANO (VT)  
Tel. 0761 914918-Fax 0761 914918

**GRAFFIGNANO UNIVERSITA' AGRARIA**

P.zza del Comune,10-01020 GRAFFIGNANO (VT)  
Tel. 0761 1109-Fax 0761 1109

**GROTTE S.STEFANO AMM.NE SEPARATA**

Via delle Grazie,49/B -01026 GROTTE S.STEFANO (VT)  
Tel. 0761 3482209- Fax 0761 367144

**MONTE ROMANO UNIVERSITA' AGRARIA**

l.go S.Corona,3 -01020 MONTE ROMANO (VT)  
Tel. 0766 860013-Fax 0766 860013

**MONTEROSI UNIVERSITA' AGRARIA**

via G.Marconi -01030 MONTEROSI (VT)  
Tel. 0761 699213-Fax 0761 699726

**MUGNANO IN TEVERINA UNIVERSITA' AGRARIA**

Via Borghese  
01020 BOMARZO (VT)  
Tel. 0761 924021  
Fax 0761 924637

**ORIOLO ROMANO UNIVERSITA' AGRARIA**

Via Vitt.Emanuele , n.53  
01010 ORIOLO ROMANO (VT)  
Tel. 06 99838727  
Fax 06 99837157

### **ROCCALVECCE AMM.NE SEPARATA**

Via Umberto I,12/A  
01020 S.ANG. DI ROCC.VECCE (VT)  
Tel. 0761 910026  
Fax 0761 910026

### **SIPICCIANO UNIVERSITA' AGRARIA**

Piazza Umberto I, n.1  
01020 GRAFFIGNANO (VT)  
Tel. 0761 904004  
Fax 0761 4383

### **TARQUINIA UNIVERSITA AGRARIA**

Via Garibaldi,17  
01036 TARQUINIA (VT)  
Tel. 0766 856016  
Fax 0766 857836

### **TORRE ALFINA UNIVERSITA' AGRARIA**

ACQUA PENDENTE (VT)  
Tel. 0763 711060  
Fax 0763 711215

### **VASANELLO UNIVERSITA' AGRARIA**

p.vitt.veneto,13 - 01030 VASANELLO (VT)  
Tel. 0761 409897- Fax 0761 409897

### **VEIANO UNIVERSITA' AGRARIA**

p.zza xx settembre,10 - 01010 VEIANO (VT)  
Tel. 0761 463844- Fax 0761 463844

## **PROVINCIA DI LATINA**

### **SERMONETA UNIVERSITA' AGRARIA**

Via Umberto I - 04010 SERMONETA (LT)  
Tel. 0773 30014- Fax 0773 30017

### **SEZZE ROMANO UNIVERSITA' AGRARIA**

Via Umberto I - 04018 SEZZE ROMANO (LT)  
Tel. 0773 808235- Fax 0773 801809

La gestione dei territori demaniali nella Provincia di Frosinone è affidata ai singoli comuni



## CAPITOLO X

### ISTITUTI RILEVANTI: COMPETENZE DEGLI ORGANI, ATTI CONNESSI, ASPETTO AMMINISTRATIVO E NOTARILE

#### 10.1.Premessa

Con questo capitolo si fornirà una panoramica sui singoli istituti previsti dalla legge 1766 del 1927, che sono molti e possono creare qualche difficoltà nella prassi operativa. Si cercherà di illustrare l'aspetto amministrativo e notarile: le competenze degli organi, gli atti da adottare, gli adempimenti connessi. Quindi la visuale sarà quella del funzionario comunale, o dell'ente gestore, e dell'ufficiale rogante, Notaio, Segretario Comunale o altro soggetto abilitato per legge. Per un'ottica invece più vicina all'approccio dei periti demaniali, ma comunque di grande utilità, si rinvia al libro di A.Benedetti e M.L. Messeri, *Guida agli usi civici*, Ed.Dei Roma, 1991.

#### 10.2.Certificazione dell'esistenza degli usi civici

Cominciamo dal problema della certificazione dell'esistenza su un terreno di diritti di uso civico, perché è un aspetto solo apparentemente semplice: in realtà, come abbiamo sottolineato più volte nel corso della trattazione, esso è il problema dei problemi in materia di usi civici.

Infatti, tutta l'architettura normativa, amministrativa e giurisdizionale relativa agli usi civici ruota intorno al problema dell'accertamento, che è di competenza del perito demaniale nominato dalla Regione. Tale accertamento va svolto negli archivi, è previsto un deposito degli atti, una pubblicità ed il contraddittorio con l'interessato. Pertanto si potrebbe affermare che soltanto in caso di verifica demaniale compiuta è possibile rilasciare certificazioni sull'esistenza di usi civici in un determinato territorio.

La vicenda che è avvenuta in merito nella Regione Lazio è senz'altro istruttiva<sup>84</sup>. La Giunta regionale del Lazio con propria deliberazione del 5 luglio 1988, n.5826, delegava l'allora Assessore agli Usi Civici presso il Commissariato per la liquidazione degli usi civici, dr.Pietro Federico per la nomina di periti demaniali ai fini delle certificazioni in tema di usi civici.Inoltre con le circolari della Regione Lazio, Assessorato agricoltura e foreste n.2490 del 3 maggio 1988, n.2361 del 22 aprile 1988, n.53-55 dell'11 giugno 1990 si invitarono i comuni a rilasciare l'annotazione dell'esistenza di usi civici sul certificato di destinazione urbanistica. Pertanto il privato che volesse cedere il suo terreno agricolo doveva ottenere due certificazioni: dal comune il certificato di

---

<sup>84</sup> Sulla vicenda confronta: C.Zannella, *Il Bollettino usi civici. La Provincia di Latina*, Palombi, Roma, 2005, pag.15 e seg.

destinazione urbanistica con l'annotazione relativa agli usi civici; dalla regione la dichiarazione sull'esistenza su quel terreno di eventuali usi civici, sulla base delle certificazioni generali rilasciate dai periti demaniali appositamente nominati da parte dell'Assessore agli usi civici. Nel caso in cui fosse stata effettuata sul territorio del comune interessato la verifica demaniale, la regione provvedeva a rilasciare una dichiarazione per l'intero territorio comunale; in caso contrario, una dichiarazione relativa al solo terreno interessato, identificato con i dati catastali.

La vicenda provocò un dissidio tra il nuovo Commissario agli usi civici e la Regione Lazio, che sfociò nella sentenza Commissariale 12-17 aprile 1991, n.143/89, nella quale il Commissario ribadì che le certificazioni rilasciate senza gli accertamenti istruttori, senza la dovuta pubblicità, senza la previa nomina del perito demaniale e senza il rispetto del contraddittorio: insomma senza l'applicazione di tutte le procedure previste dalla legge 1766 del 1927 per la verifica demaniale non devono e non possono esplicare alcuna efficacia.

Seguì a tale vicenda la marcia indietro della Regione Lazio, che con una nota dell'assessorato agricoltura e Foreste, prot.61483 del 3 febbraio 1993 affermò che la certificazione sull'esistenza degli usi stessi poteva essere rilasciata ai comuni interessati, ma esclusivamente per finalità di carattere urbanistico, cioè come strumento di analisi territoriale per la corretta predisposizione dello strumento urbanistico con natura di atto ricognitivo documentale.

Anche questa duplicità di significati per quello che riguarda le certificazioni non aiuta a fare chiarezza. Infatti l'operatore dell'ente che deve rilasciare un certificato di destinazione urbanistica, che normalmente serve per la stipula di un atto notarile, ed ha tutte le caratteristiche dell'atto fidefaciente ai sensi del codice civile e penale, ha indubbiamente un margine di errore se attesta l'esistenza su un terreno dell'uso civico, magari basandosi sull'analisi territoriale quale allegato obbligatorio al Piano Regolatore generale previsto per la Regione Lazio dalla legge 1 del 1986.

Inoltre, sulla base della sentenza Commissariale citata, non è il certificato di destinazione urbanistica la sede adatta per certificare l'esistenza o meno di usi civici su un terreno.

Il problema di una corretta certificazione sull'esistenza degli usi civici sembra quindi insolubile, in assenza della conclusione della verifica demaniale. La difficoltà di fondo, segnalata dalla Commissione studi del notariato<sup>85</sup> deriva dal fatto che gli usi civici sono diritti imprescrittibili, cioè mai estinguibili per usucapione di altri soggetti o per non uso. Lo studio citato continua: "occorre affermare che non esistono archivi documentali in grado di fornire una prova assoluta (a parte sentenze dei commissari) dell'esistenza di usi civici. E si deve altresì ribadire che nessuna certificazione sostitutiva appare idonea a rispondere al problema, per la caratteristica essenziale dell'uso civico di essere refrattario ad estinzione per non uso, e di poter essere identificato soltanto

---

<sup>85</sup> *Commerciabilità dei terreni soggetti ad uso civico*, studio n.777 del 21 maggio 1994 della Commissione Studi del Consiglio Nazionale del Notariato, in [www.notarlex.it](http://www.notarlex.it)

a seguito di pronuncia giurisdizionale del Commissario”. La conclusione sembra eccessivamente pessimistica, poiché anche la verifica demaniale, e quindi la via amministrativa, può giungere ad accertare l’esistenza o meno di usi civici in modo tendenzialmente definitivo. Forse è bene chiarire però che quel *tendenzialmente* esprime la condivisione di una preoccupazione espressa nelle parole dello studio, perché la verifica demaniale conclusa può essere smentita da nuova documentazione ritrovata in archivi, e sono proprio vicende simili che possono far perdere credibilità a tutta l’impalcatura degli usi civici.

In conclusione, dal punto di vista operativo non è consigliabile per il funzionario azzardarsi in annotazioni sull’esistenza di usi civici sui terreni in assenza di verifica demaniale conclusa. Se è stato nominato il perito demaniale, e se il perito ha già depositato gli atti per l’accertamento, è quindi ha già svolto le sue indagini d’archivio, è consigliabile controllare su quelle carte, e magari chiedere una nota al perito stesso ai fini della certificazione. Per le considerazioni espresse sopra, non appare utilizzabile ai fini del rilascio di un qualsivoglia certificato sull’esistenza di usi civici l’analisi territoriale da allegare al Prg ai sensi della legge regionale 1/86.

Sotto l’aspetto della commerciabilità del bene, che è tematica d’interesse non solo notarile, ma anche degli ufficiali roganti degli enti gestori, si riportano le conclusioni dello Studio 777 della Commissione studi del Consiglio nazionale del Notariato:

*Prima preoccupazione del notaio appare quella di accertare se si tratti di bene sottoposto a vincolo di uso civico. E' da ritenersi che a tal fine rappresentino una sorta di campanello d'allarme determinate locuzioni, come "livello", "università agraria", "collettività agricola". Una volta accertato che ci si trovi di fronte a terreno sul quale insiste uso civico, compito del notaio appare quello di stabilire se il terreno sia di proprietà privata, oppure di proprietà pubblica. Evidentemente a tale fine giocherà un ruolo decisivo l'intestazione catastale del bene, perché i beni pubblici o sono di proprietà di una collettività rappresentata dal Comune, o da una frazione, oppure appartengono ad una associazione agraria (qualificata o meno come "università agraria") e pertanto l'intestazione catastale appare indicativa. Trattandosi di bene di proprietà privata, il notaio potrà sempre stipulare atti concernenti detto bene, ma avrà l'accortezza di accertare se l'uso civico sia stato estinto o meno, preoccupandosi di informarne le parti e di corredare il contenuto dell'atto con clausole adeguate. Trattandosi di bene di proprietà pubblica, appare opportuno che il notaio si attenga alle seguenti regole:*

*- fino all'assegnazione a categoria il bene è ritenuto assolutamente incommerciabile ;*

*- dopo l'assegnazione a categoria a) (boschi e pascoli) il bene è destinato per sempre a restare di proprietà pubblica, salva la compravendita per esigenze di pubblico interesse, opportunamente adottata dal comune ed approvata dalla regione;*

*- dopo l'assegnazione a categoria b) (coltura agraria) il bene è posseduto in enfiteusi dal singolo, che peraltro potrà alienarlo soltanto dopo l'affrancazione del canone enfiteutico; ferma soltanto in tal caso l'ipotesi di preliminare di vendita o di vendita ad effetti obbligatori, sulla base di nuove tendenze giurisprudenziali assecondate dalla dottrina.*

*- il bene comunque, anche cioè prima dell'assegnazione a categoria, è commerciabile nell'ipotesi di legittimazione da parte del possessore abusivo;*

*- analogamente il bene è commerciabile a seguito di procedimento di conciliazione.*

### **10.3. Alienazione di terreni edificati, edificabili, non edificabili**

Dopo aver affrontato l'argomento della certificazione dell'esistenza degli usi civici, che è un argomento generale che è bene chiarire nei suoi aspetti anche teorici, passiamo a trattare gli istituti che più frequentemente si presentano agli operatori, almeno nella Regione Lazio.

Tra questi, sicuramente il più utilizzato ed importante, in una regione che ha avuto una massiccia attività edificatoria, è senz'altro quello dell'alienazione di terreni, in particolare edificati o edificabili. L'alienazione di terreni è prevista dall'art.12 della legge 1766 del 1927, che prevede, in relazione ai terreni assegnati dal piano di massima alla categoria a), che : “ i Comuni e le associazioni non potranno senza l'autorizzazione del Ministero dell'Agricoltura e Foreste (oggi Regione, ndr) alienarle o mutarne la destinazione. Sull'argomento tornava subito dopo l'art.39 del Regio decreto 26 febbraio 1928, n.332, il regolamento di esecuzione della legge sugli usi civici, che ammetteva “l'alienazione di quei fondi che per le loro esigue estensioni non si prestano a qualsiasi forma di utilizzazione prevista dalla legge”. Questo era possibile dopo che il Commissario regionale avesse approvato i piani di massima e di utilizzazione delle terre, e sempre previa autorizzazione del Ministero, oggi della Regione.

I piani di massima appena citati erano previsti dalla legge all'art.11 e dal Regolamento negli articoli 34-41. L'obiettivo principale di tali piani era quello di assegnare a categoria i terreni di proprietà collettiva, in modo da ottenere due distinte categorie: a) terreni utilizzabili come bosco e pascolo permanente; b) terreni utilizzabili per la coltura agraria: questi terreni erano destinati dalla legge ad essere suddivisi tra gli utenti (art.13-22) per essere coltivati e migliorati in modo sostanziale e permanente.

Come accennato nella chiusura del paragrafo precedente, i terreni assegnati a categoria a) sono quelli soggetti alle autorizzazioni regionali per l'alienazione, mentre i terreni assegnati in categoria

b) sono quelli posseduti in enfiteusi dal singolo, il quale potrà correttamente alienarli dopo l'affrancazione del canone enfiteutico. In realtà la ripartizione dei terreni a coltura è stata, ormai da tempo, sospesa dalle Regioni, mentre era invece stata svolta in molti casi dai Commissari. E' bene quindi rintracciare nell'archivio dell'ente, laddove non fosse già disponibile, la documentazione relativa a questa operazione, se essa è stata effettuata dal Commissario a suo tempo.

E' evidente quindi che l'alienazione, da istituto eccezionale in una legge concepita come riforma agraria, diviene invece istituto centrale in una fase storica caratterizzata da un intenso sfruttamento edificatorio del territorio.

Per la disciplina della Regione Lazio, si rinvia agli appositi paragrafi, dove ci sono anche indicazioni sui presupposti per procedere all'alienazione, sulle procedure, sui criteri di stima, ed in generale sull'istituto di cui si parla.

Qui riassumiamo alcuni aspetti, per comodità di consultazione dell'operatore.

I terreni soggetti ad alienazione nelle leggi vigenti della regione Lazio a seguito della modifica apportata con la legge 6 del 2005 si distinguono in alienazioni di terreni edificati, edificabili e non edificabili.

Nel caso di terreni edificati, l'art.8 della legge regionale consente l'alienazione agli occupatori, a condizione che la costruzione sia stata legittimamente realizzata o che sia stata condonata ai sensi della normativa vigente in materia di sanatoria edilizia. Si rammenta in questo senso la novità contenuta nella legge 350 del 2003 sul cosiddetto terzo condono, che include gli abusi commessi su terreni di demanio civico tra le opere non condonabili. La perizia di stima per l'alienazione può essere fatta sia dal perito demaniale che dal responsabile del servizio tecnico comunale, e la competenza all'autorizzazione dell'alienazione è del Consiglio Comunale. In questo caso ed in quello successivo non c'è più quindi l'intervento autorizzatorio della Regione.

Nel caso di terreni edificabili per conforme destinazione del Piano regolatore generale, l'art.8 della legge regionale prescrive le procedure di asta pubblica. Anche qui la perizia di stima per l'alienazione può essere fatta sia dal perito demaniale che dal responsabile del servizio tecnico comunale, e la competenza all'autorizzazione dell'alienazione è del Consiglio Comunale. La procedura più corretta sembra quindi quella di una autorizzazione preventiva da parte del Consiglio Comunale all'alienazione di terreni edificabili di uso civico, sulla base dell'individuazione delle aree da alienare, individuate catastalmente, con la contestuale approvazione della perizia di stima che fissa il prezzo a base d'asta per i singoli terreni. In seguito a ciò, il responsabile del servizio tecnico provvederà all'asta pubblica, ed all'aggiudicazione dei terreni alle migliori offerte.

Nel caso di terreni non edificabili, l'art.8ter della legge 1 del 1986, modificata dalla legge 6 del 2005, prevede ancora l'autorizzazione della Regione Lazio, anche se allarga la possibilità di rilascio

dell'autorizzazione all'alienazione, prevedendo che: "le autorizzazioni di cui al comma 1 sono rilasciate, oltre che per le finalità agro-forestali previste dall'articolo 41 del r.d. 332/1928, anche per finalità pubbliche o di interesse pubblico.". In questo caso quindi è sempre il Consiglio Comunale che approva le perizie di stima, da inviare poi alla Regione Lazio per l'approvazione. Nel silenzio della legge, sembra però evidente che, acquisita l'autorizzazione da parte della Regione Lazio, i terreni debbano venire assegnati previa asta pubblica, in analogia con i terreni edificabili.

E' importante evidenziare che l'art.8bis della legge regionale 1 del 1986 prevede che i proventi delle alienazioni possono essere utilizzati dal comune o dall'ente gestore solo previa autorizzazione della Regione Lazio, richiesta con deliberazione motivata, che secondo l'interpretazione, degli uffici regionali deve essere di Consiglio Comunale, anche se nel sistema ordinamentale degli enti locali potrebbe essere sufficiente una deliberazione della Giunta Comunale.

I proventi devono essere impiegati secondo il seguente ordine di priorità: a) l'acquisizione di terreni di proprietà collettiva di uso civico; b) lo sviluppo socio- economico dei terreni di proprietà collettiva di uso civico; c) gli accertamenti e le verifiche demaniali; d) la realizzazione ed il finanziamento di opere o servizi pubblici di interesse della collettività, la manutenzione e gestione delle opere pubbliche, la redazione di strumenti di pianificazione territoriale.

#### **10.4.Alienazione di terreni gravati da uso civico: aspetti notarili**

Il Comune che è anche gestore di usi civici può senz'altro curare anche gli aspetti notarili dell'alienazione, come di molti altri atti di natura civilistica che sono previsti dalla normativa sugli usi civici. Infatti l'art.97, comma 4, lett.c) del decreto legislativo n.267 del 18 agosto 2000 prevede che il segretario Comunale, nella sua qualità di ufficiale rogante dell'ente, "può rogare tutti i contratti nei quali l'ente è parte". Più controversa è invece la possibilità di rogito per i Segretari delle Università agrarie, anche nel caso che essi siano Segretari Comunali autorizzati a prestare servizio nella sede dell'università Agraria ai sensi dell'articolo 53 del decreto legislativo 165 del 2001. Propende per la risposta negativa il Ministero dell'Interno, la cui tesi con tutta evidenza è stata fatta propria dall'Associazione regionale delle Università Agrarie del Lazio, che la riporta sul

proprio sito ufficiale, [www.arual.it](http://www.arual.it)<sup>86</sup>. Ne forniamo il testo che contiene alcune imprecisioni: il riferimento alla legge 851 del 1942, che è stata abrogata, ovvero il fatto che l'art.89 del T.U.383/34 è stato abrogato tacitamente, mentre invece è stato abrogato in forma espressa dal decreto legislativo 267 del 2000. E' probabile che le imprecisioni derivino dal fatto che il parere è precedente alla data di entrata in vigore del testo unico degli enti locali. La problematica è simile a quella che si è posta negli ultimi anni in relazione alla competenza di rogito dei Segretari Comunali nelle Unioni di comuni, che tanto successo hanno avuto negli ultimi anni.

L'atto di alienazione di terreni edificati presenta la particolarità che oggetto dell'alienazione è il terreno, e non il manufatto realizzato sullo stesso. Pertanto occorrerà fare menzione del manufatto, ma il trasferimento del diritto di proprietà riguarderà soltanto il terreno. Per il resto, la trascrizione è del tutto simile ad una compravendita di terreni. Dal punto di vista fiscale, si applicano agli atti notarili riguardanti gli usi civici le esenzioni d'imposta previste dalla legge 1 dicembre 1981, n.692, che all'articolo 2 recita nel modo seguente: "Sentenze, ordinanze e decreti di restituzione delle terre a Comuni o associazioni agrarie, scioglimenti di promiscuità tra detti enti, liquidazione di usi civici, legittimazione, assegnazione di terre e atti di procedimenti previsti dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766, e relativo regolamento di esecuzione approvato con R.D. 26 febbraio 1928, n. 332, sono esenti da tasse di bollo e registro e da altre imposte. Beneficeranno della stessa esenzione anche le vendite debitamente effettuate da Comuni ed associazioni a seguito di autorizzazione ai sensi dell'art. 12 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sempre che l'atto di autorizzazione precisi le finalità di pubblico interesse perseguito con la vendita e le condizioni alla loro realizzazione."

86

*Segretario U.A. non può rogare-Roma, 23 Luglio 2003* L'attività rogatoria del segretario comunale è derogatoria rispetto alla competenza generale notarile e, come tale, va esercitata nei limiti imposti dalla norma autorizzatrice. Quest'ultima impone due limitazioni, una riguardante la tipologia degli atti che possono essere rogati dal segretario, sia pure a seguito dell'ampliamento introdotto dall'art.97 c.4 del T.U.267/2000 e, l'altra, concernente gli enti in favore dei quali la medesima attività può essere svolta. A tale proposito infatti la locuzione "ente" si riferisce agli enti presso i quali il segretario presta servizio, cioè il comune e la provincia, secondo quanto previsto dalla citata normativa. Non è data, pertanto, alcuna estensione analogica di tali enti, atteso, peraltro, che intimamente connessa all'attività rogatoria del segretario è la esazione, da parte dell'ente, dei diritti di segreteria, che, quali prestazioni particolari imposte, sono soggetti alla previsione di cui all'art.23 Cost. e, pertanto, non possono essere riscossi da enti non autorizzati dalla legge. Va infine considerato che l'incarico di segretario dell'U.A. svolto da un segretario comunale, deve essere inquadrato fra quegli incarichi "extra officium" di cui all'art.241 della L.27/giugno 1942 n.851 e, come tale, esercitato al di fuori delle competenze istituzionali del segretario comunale alle quali l'attività rogatoria è collegata. Ciò premesso è evidente che il Segretario comunale che operi in una U.A., al pari del segretario non segretario comunale che ricopre l'ufficio stesso negli enti agrari, non potrà mai rogare né i contratti di affrancazione, in quanto l'ente agrario non è tra quelli autorizzati a fruire dell'apporto del segretario comunale stesso, né tantomeno gli atti unilaterali espressione del diritto potestativo di affrancazione. Si aggiunge infine che anche sotto la vigenza della precedente normativa-art.89 T.U. 3/03/1934 n.383 ora tacitamente abrogato, era parimenti inibito al segretario delle U.A. di rogare contratti in favore di tali enti, poiché non ricompresi fra quelli autorizzati ad avvalersi dell'attività del segretario comunale, anche quando lo preveda espressamente una norma statutaria.  
Fonte : **Ministero Interni**

## **10.5. Legittimazione di terreni di proprietà collettiva**

Un altro istituto molto usato negli ultimi tempi, soprattutto dopo il passaggio della competenza all'approvazione alle Regioni, rispetto al quale si rinvia al capitolo sul passaggio di competenze tra Stato e Regioni, è quello della legittimazione di occupazione abusiva di terre di uso civico appartenenti ai Comuni, alle frazioni ed alle associazioni agrarie.

L'art.25 del R.D. 332 del 1928 fornisce dei chiarimenti sulle terre che possono essere oggetto di legittimazione. Esse sono "le terre di origine comune o provenienti da affrancazioni di uso civico da chiunque possedute, per le quali manchi il titolo, ovvero esso non sia riconosciuto valido a norma delle leggi vigenti in ciascuna regione all'epoca della concessione".

L'articolo 9 della legge 1766 del 1927 precisa le condizioni per poter concedere la legittimazione dell'occupazione abusiva di terreni di demanio civico, che sono le seguenti:

- a) che l'occupatore vi abbia apportato sostanziali e permanenti migliorie;
- b) che la zona occupata non interrompa la continuità dei terreni di demanio civico;
- c) che l'occupazione duri da almeno dieci anni

E' il perito demaniale nominato che può procedere alla perizia di stima, ed al progetto di legittimazione, dopo aver individuato i terreni abusivamente occupati. Non è prevista in questo caso dalla legge della Regione Lazio la possibilità di far redigere la perizia al responsabile del servizio tecnico.

Il progetto di legittimazione viene inviato dalla Regione all'ente gestore per il deposito e la pubblicazione, con le procedure previste dall'art.15 del r.D.332 del 1928, e cioè: avviso pubblico, deposito degli elaborati presso la segreteria dell'Ente, notifica individuale a ciascuno degli occupatori inseriti nel progetto. Avverso il progetto di legittimazione possono essere presentate opposizioni. Trascorsi trenta giorni dalla data dell'ultima notificazione, l'ente gestore rimetterà alla Regione Lazio la documentazione completa. L'approvazione della proposta di legittimazione è di competenza della Regione, che vi provvede con determina del dirigente competente. La procedura sopra descritta è quella che si è affermata nella prassi, dopo l'emanazione della circolare interpretativa del Ministero di Grazia e Giustizia, la n. 13 dell'8 maggio 1997, che ha in sostanza preso atto di un mutamento nell'assetto delle competenze. In realtà la precedente procedura era ben diversa, prevedendo l'intervento del Commissario per la liquidazione degli usi civici e del Ministero



dell'agricoltura e Foreste<sup>87</sup>. Sono riassunte nel capitolo sull'assetto delle competenze tra Stato e Regione le fasi del passaggio della competenza sull'approvazione delle legittimazioni alle Regioni, ma rimane una perplessità di fondo per la mancanza di un intervento normativo più puntuale su tutta la questione della procedura per le legittimazioni. Il rischio infatti è quello di una diffusione massiccia dell'istituto, che è sicuramente utile e snello, configurandosi come una sorta di sanatoria di occupazioni abusive, ovvero come un'usucapione breve, contraddicendo così le enormi cautele che aveva usato il legislatore nei suoi confronti, almeno fino agli anni novanta. Inoltre non è da escludere che sulle legittimazioni approvate in questo modo possano esperirsi azioni di reintegra, o comunque altre forme di richiesta di intervento del commissario da parte degli aventi diritto, ai fini della restituzione del bene alla proprietà collettiva<sup>88</sup>.

L'articolo 10 della legge 1766 prevede che nel concedere la legittimazione, verrà imposto sul fondo occupato un canone di natura enfiteutica. Secondo la dottrina, il provvedimento di legittimazione “crea in capo al titolare del provvedimento un diritto soggettivo perfetto di natura reale, valido erga omnes con pienezza di facoltà, pertanto soggetto ad atti dispositivi (alienazione, costituzione di diritti reali parziari, altri) nonché tutelabile con azione reale davanti al giudice ordinario in relazione a qualsiasi turbativa o lesione”<sup>89</sup>. Rimane da chiarire che cosa voglia dire l'imposizione di un canone di natura enfiteutica, cioè se esso sia la stessa cosa di un canone enfiteutico. Secondo una parte della dottrina, ed anche secondo una giurisprudenza consolidata<sup>90</sup> il canone di natura enfiteutica sarebbe cosa diversa dal canone enfiteutico. Da questo deriverebbe una serie di conseguenze, tra cui l'immediata affrancabilità del canone. Cerulli Irelli propone invece l'assimilazione del canone di natura enfiteutica alla normale disciplina dei canoni enfiteutici, prevista dalle leggi n.607 del 22 luglio 1966 e n.1138 del 18 dicembre 1970. Rimane comunque fermo il dato positivo introdotto dall'art.33 del R.D. 332 del 1928, che afferma: “ I canoni imposti in applicazione degli articoli 7 e 10 della legge possono essere affrancati anche all'atto stesso della conciliazione o della legittimazione, ed il capitale di affrancazione resterà vincolato ai termini dell'art.24 della legge stessa”. Quindi, quale che sia l'interpretazione più corretta sulla natura del canone, dal punto di vista operativo il canone di natura enfiteutica imposto col provvedimento di legittimazione si può affrancare ad istanza del soggetto obbligato, con un atto notarile e previo accoglimento dell'istanza con determina dirigenziale. Su tutta la questione è recentemente intervenuta l'Agenzia del Territorio, con Circolare 26 febbraio 2004, n.2/T, avente ad oggetto: Affrancazione usi civici - Forma dei relativi atti- Eseguitività delle formalità ipotecarie - Trattamento tributario, della quale si riporta uno stralcio: “ con l'affrancazione di cui trattasi poiché

<sup>87</sup> Confronta sulla situazione precedente: A.Benedetti e M.L. Messeri, *Guida agli usi civici*, cit., pag.102 e seg.

<sup>88</sup> Su questi dubbi vedi più ampiamente: L.Fulciniti, *I beni di uso civico*, cit., pag.193 e seg.

<sup>89</sup> L.Fulciniti, *I beni di uso civico*, cit., pag.205.

<sup>90</sup> Citata in V.Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., pag.245

il legittimario è già titolare del diritto di proprietà per effetto della legittimazione, si verifica soltanto una sorta di effetto espansivo del diritto preesistente. Infatti, il diritto di proprietà che già esiste in capo al legittimario, viene soltanto liberato dall'obbligo di corresponsione del canone annuo, imposto con il provvedimento di legittimazione. In altri termini, l'affrancazione in parola può essere assimilata, quanto agli effetti, alla devoluzione del fondo enfiteutico (art. 972 c.c.) attraverso cui il concedente, come è noto, non acquista un nuovo diritto ma espande solamente il diritto di proprietà di cui è già titolare.”. dopo aver chiarito che è possibile accogliere l'istanza di affrancazione anche con una determina dirigenziale, trattandosi di atto non discrezionale, la circolare conclude affermando che anche il provvedimento di legittimazione è già di per sé trascrivibile. Dal punto di vista pratico, appare però più lineare che la pubblicità sui registri immobiliari si raggiunga mediante la trascrizione dell'atto di affrancazione del canone di natura enfiteutica. Per quello che riguarda il trattamento fiscale, esso è il medesimo già descritto per gli atti di alienazione.

#### **10.6.Liquidazione usi civici su aree private**

La liquidazione degli usi civici su aree private è uno degli obiettivi principali della legge 1766 del 1927. La prima fase è quella dell'accertamento circa la esistenza, natura ed estensione degli usi civici, come recita l'articolo 2 della legge 1766 del 1927. Questo è un compito del perito demaniale, che deve svolgere un'istruttoria e predisporre il progetto di liquidazione. La legge distingue all'articolo 2 tra l'esercizio degli usi cessato prima del 1800 e quello invece cessato dopo il 1800. Nel primo caso “occorre basare l'istruttoria sulla prova documentale che può consistere negli antichi Statuti comunali, negli atti di formazione degli antichi catasti, negli “stati discussi” e nelle “rivele” per quanto riguarda le province meridionali”<sup>91</sup>. E' importante il principio che riguarda l'esistenza degli usi civici sul demanio feudale, riconosciuto dalla giurisprudenza, e riassunto nella massima *ubi feuda ibi demania*: esso ha valore di criterio probatorio pieno, non di semplice presunzione. Ciò vuol dire che se si prova l'esistenza del feudo, è sicuramente esistente il diritto d'uso civico. Per gli usi non cessati dopo il 1800, invece, è sufficiente la prova testimoniale. Il perito nel progetto di liquidazione dovrà specificare la classe degli usi, ai sensi dell'art.4 della legge 1766 del 1927, cioè se essi siano essenziali o utili. Per la liquidazione vi è un diritto di

---

<sup>91</sup> A.Benedetti e M.L. Messeri, *Guida agli usi civici*, cit., pag.84

compenso per gli utenti, che può essere soddisfatto in due modi: con distacco delle terre, ai sensi dell'art.5 della legge 1766 del 1927; con l'imposizione di un canone di natura enfiteutica, ai sensi dell'art.7. La seconda formula, che è la più usata, si applica ai terreni sui quali sono state apportate da parte dei proprietari migliorie sostanziali e permanenti, ovvero ai fondi di modesta estensione.

Il canone di natura enfiteutica che il proprietario dovrà pagare all'ente gestore degli usi civici sarà pari al valore dei diritti. Qui si rende più chiara l'importanza dell'accertamento: tanto più diritti saranno stati accertati, e quantificato con i metodi in uso il loro valore, tanto più sarà alto il valore da liquidare. Tanto più che è opinione comune che i diritti presi in considerazione debbano essere calcolati al momento del loro massimo uso. E' chiaro che in ogni caso il valore dei diritti, per quanto calcolato al momento del loro massimo uso, e per quanto rivalutato alla data della perizia, non dovrebbe mai risultare pari al valore corrente di mercato del terreno. Per la Regione Lazio, però, è stato questo il criterio di valutazione per lungo tempo<sup>92</sup>, fino alla riforma della legge 1 del 1986 operata dalla legge 6 del 2005: si rinvia per questo ai paragrafi appositi. La ragione stava da una parte per consentire eventuali compensazioni nell'acquisto di terre da destinare all'esercizio dei diritti civici, dall'altra come un deterrente per l'abusivismo edilizio. Per l'affrancazione del canone, si applica anche in questo caso l'art. 33 del Rd 332 del 1928 ricordato nel paragrafo precedente.

La proposta di liquidazione nel caso di terreni che non "abbiano acquisito carattere edificatorio", secondo l'espressione della legge regionale n.1 del 1986, segue la stessa procedura delle proposte di legittimazione: viene depositata dal perito demaniale presso gli uffici regionali, che la esaminano e la inviano all'ente gestore per la pubblicazione: Dopo la pubblicità e le notifiche, nonché le eventuali opposizioni, il tutto viene inviato alla Regione per l'approvazione dell'atto di liquidazione con determina dirigenziale.

Vi è inoltre la previsione dell'articolo 4 della legge regionale n.1 del 1986, così come modificato dalla legge regionale n.6 del 2005. Detto articolo attribuisce ai comuni la competenza alla liquidazione degli usi civici su aree private, nel caso in cui esse "per la destinazione degli strumenti urbanistici generali e loro varianti, oppure, in mancanza di strumento urbanistico generale, in quanto ricadenti in aree urbanizzate come indicate dalla pianificazione paesistica regionale, abbiano acquisito carattere edificatorio". In questo caso si applicano per la determinazione del canone i

---

<sup>92</sup> L'art.4 della legge regionale 1 del 1986, recante "Criteri da osservarsi in sede di liquidazione di usi civici", recitava: "Allorche' si procede alla liquidazione degli usi civici, le zone gravate di uso civico che, per destinazione del piano regolatore generale o di altre norme urbanistiche oppure per la naturale espansione dell'abitato e per l'edificazione di fatto che si sia su di esse verificata in mancanza di strumento urbanistico generale, abbiano acquistato un carattere edificatorio, sono stimate secondo il loro valore attuale, tenendo conto anche dell'incremento di valore che esse hanno conseguito per effetto della destinazione o delle aspettative edificatorie"

criteri previsti negli articoli 5,6,7 della legge 1766 del 1927, e la perizia può essere redatta, oltre che dai periti iscritti all'albo regionale, anche dall'ufficio tecnico comunale.

E' prevista la riduzione dell'importo della liquidazione fino al sessanta per cento con deliberazione motivata, quando si tratti di costruzione già eseguita o da eseguire, destinata a prima casa. Competente all'adozione dell'atto definitivo di liquidazione è quindi in questo caso il Consiglio Comunale.

Anche in questo caso è possibile il rogito dell'atto notarile da parte dell'ufficiale rogante dell'ente, nella forma dell'affrancazione del canone derivante dall'atto di liquidazione (determina del dirigente regionale ovvero deliberazione del Consiglio Comunale). Si applicano anche in questo caso le esenzioni d'imposta previste dall'art.2 della legge 692 del 1981.

### **10.7.Affrancazione canoni derivanti da decreti definitivi precedenti alla competenza della Regione**

Nel periodo che è intercorso tra l'emanazione della legge 1766 del 1927 ed il passaggio delle competenze alle regioni, sono stati emanati molti decreti da parte degli organi competenti, soprattutto da parte del Commissario. Molti comuni ed enti gestori ne hanno notizia, se l'archiviazione e la successione della struttura amministrativa negli anni ha provveduto alla corretta conservazione della documentazione. La Regione Lazio ha curato nel passato alcune pubblicazioni, che sono una significativa fonte di informazioni in questo senso<sup>93</sup>. E' quindi importante che gli enti gestori abbiano cognizione dei decreti e dei provvedimenti giurisdizionali già esistenti sul demanio civico, al di là del lavoro che può svolgere il perito demaniale, perché in questi casi la situazione giuridica è già chiara per quello che è accaduto in passato.

I canoni derivanti da decreti definitivi già emessi possono riguardare:

- a) liquidazione di usi civici su aree private;
- b) legittimazioni di occupazioni abusive;
- c) scioglimento di promiscuità;
- d) terre assegnate a titolo di enfiteusi a seguito della ripartizione in quote.

E' quest'ultimo il caso più diffuso, e riguarda le terre, assegnate alla categoria b): terreni suscettibili di coltivazioni agrarie, destinate dalla legge ad essere suddivise fra gli utenti per essere coltivate e migliorate in modo sostanziale e permanente<sup>94</sup>. La ripartizione dei terreni a coltura non è più

---

<sup>93</sup> Citiamo fra tutte: C.Zannella (a cura di) *Il Bollettino usi civici, una fonte documentaria per lo studio dei diritti civici e delle proprietà collettive*, ed.Anterem, Roma, 1996

<sup>94</sup> Su questa parte vedi, più ampiamente: A.Benedetti e M.L. Messeri, *Guida agli usi civici*, cit., pag.110 e seg.

praticata dalle Regioni, ma è stata largamente praticata nel passato dai Commissari: il mutamento di indirizzo è ovviamente legato alle trasformazioni nella concezione degli usi civici da elemento connesso alla riforma agraria a questione legata all'urbanistica ed alla tutela del territorio, di cui si è spesso parlato nel testo. La disciplina dell'assegnazione in quote a titolo di enfiteusi è contenuta negli articoli da 13 a 22 della legge 1766 del 1927. A conferma dell'importanza e della diffusione dell'istituto, il Decreto Legislativo Luogotenenziale n. 284 del 1944, quindi in pieno periodo bellico, dettava norme abbreviative allo scopo di snellire le procedure della ripartizione in quote per l'assegnazione delle terre collettive ai contadini.

Le condizioni che dettava l'art.19 della legge 1766 del 1927 per l'assegnazione in enfiteusi erano l'obbligo delle migliorie, il divieto di cedere, dividere ed alienare le quote, a pena di devoluzione, cioè, come si esprime l'art. 28 del R.D. 332 del 1928: “ le terre, rispetto alle quali i concessionari non abbiano adempiuto agli obblighi della concessione, saranno rimesse in massa per essere ripartite a norma dell'art. 13 della legge.”.

Le assegnazioni in enfiteusi avviate con la legge 1766 del 1927 non sempre si sono concluse con un provvedimento definitivo. In questo caso l'assegnatario ovvero, caso più probabile visto il tempo trascorso, i suoi legittimi discendenti dovranno ottenere il provvedimento definitivo dalla regione, che tramite un perito incaricato oppure d'ufficio, provvede a stabilire i canoni definitivi con le procedure previste per la legittimazione. Il procedimento si conclude con la determina del dirigente regionale, che provvede all'assegnazione in enfiteusi perpetua del terreno ed alla imposizione del relativo canone.

Anche in questo caso si pone la questione sul valore del canone, e soprattutto sulle modalità di calcolo del capitale di affrancazione. Se si aderisce alla tesi sostenuta da Cerulli Irelli nel volume più volte citato, è applicabile l'art. 971 del codice civile, e quindi il capitale d'affranco è pari a venti volte la misura del canone stesso. Accade spesso però che i canoni non siano stati più riscossi da molti anni da parte degli enti gestori, e quindi spesso si stabilisce una cifra indicativa, sempre molto bassa, che viene tacitamente accettata dalla controparte, ovvero si applica la rivalutazione basata sul reddito dominicale rivalutato, moltiplicato per quindici, ai sensi dell'art. 9 della legge 1138 del 1970. Parliamo comunque di cifre molto basse, che dal punto di vista operativo non creano molti problemi, anche se è corretto affrontare l'argomento nei suoi termini teorici. In relazione alla mancata riscossione del canone, invece, con il trascorrere del tempo possono formarsi diritti di usucapione in capo al soggetto assegnatario, che comunque devono essere tradotti in atti notarili, anche di mero accertamento ai fini catastali, ai fini della trasformazione dell'enfiteusi in proprietà piena, e quindi anche della variazione catastale.

Normalmente non si arriva a queste forme di larvato contenzioso con l'Ente, anche per la scarsa entità delle somme derivanti dal canone rivalutato in qualsiasi modo.

L'affrancazione del canone può avvenire in ogni momento, essendo un diritto potestativo dell'assegnatario. Trattandosi di atto non discrezionale, l'ente gestore può autorizzare l'affrancazione con una determinazione del responsabile del servizio. Anche in questo caso è necessaria la stipula di un atto di affrancazione del canone enfiteutico, e la successiva trascrizione alla conservatoria dei registri immobiliari, da svolgersi a cura del segretario comunale o del notaio. Si applicano le esenzioni fiscali previste dalla legge 692 del 1981.

### **10.8.Reintegra e rivendica dei beni d'uso civico**

La reintegra dei beni d'uso civico nel demanio collettivo è un istituto previsto dall'art.9, comma 3 della legge 1766 del 1927. L'articolo nel complesso disciplina le legittimazioni, dettando le condizioni per il loro riconoscimento. La reintegra quindi avviene in caso la legittimazione non si possa concedere: "Non avvenendo la legittimazione, le terre dovranno essere restituite al Comune, all'associazione o alla frazione del Comune, a qualunque epoca l'occupazione di esse rimonti."

La reintegra quindi può avvenire al termine ovvero nel corso delle operazioni demaniali per l'accertamento delle occupazioni abusive svolte dal perito nominato. Questi dovrà indicare in appositi elaborati tecnici (relazione, schede, ruolo degli occupatori abusivi, planimetria del comprensorio) i terreni che non possono godere dei benefici della legittimazione, per l'inoltro alla Regione per il provvedimento di reintegra<sup>95</sup>. Il provvedimento può essere adottato dopo la procedura di pubblicità e notifica prevista per le liquidazioni di usi civici su aree private e per le legittimazioni, descritta in precedenza, e che è descritto in modo puntuale negli articoli 30,31 e 32 del R.D. 332 del 1928. Il passaggio della competenza alle Regioni non è previsto espressamente nelle leggi di trasferimento delle competenze, ma è stato argomentato dal parere del Consiglio di Stato 1277/79 del 1981 per la natura amministrativa della reintegra<sup>96</sup>. Il parere si fonda sulla distinzione tra azione di reintegra e azione di rivendica. L'azione di rivendica tende al recupero del bene attraverso la richiesta di riconoscimento dell'appartenenza al demanio, con un contrasto giudiziale relativo a posizioni di diritto soggettivo. La differenza principale tra la reintegra e la rivendica sta nella procedura di accertamento della *qualitas soli*, ovvero dell'appartenenza al demanio civico del bene. Nel caso della reintegra, la procedura è amministrativa e viene svolta dal

---

<sup>95</sup> Per approfondimenti sul ruolo del perito demaniale nel procedimento di reintegra, vedi A.Benedetti e M.L. Messeri, *Guida agli usi civici*, cit., pag.114 e seg.

<sup>96</sup> Vedi più ampiamente: L.Fulciniti, *I beni d'uso civico*, cit., pagine 181, 331

perito demaniale nominato dalla Regione. Nel caso della rivendica l'accertamento è invece giudiziale, disposto dal Commissario nell'ambito dei poteri che la legge gli conferisce. L'azione di rivendica può essere attivata sia al termine del procedimento di reintegra, sia in generale ogni volta si persegua il recupero delle terre civiche invocando l'accertamento di posizioni di diritto soggettivo. Nel caso generale, possono iniziare l'azione di rivendica sia gli enti gestori che i cittadini utenti dei beni d'uso civico, anche singolarmente.

La reintegra demaniale si dispone:

- a) quando la Regione non concede la legittimazione;
- b) quando, pubblicato il progetto di legittimazione, non sia stata presentata opposizione né inoltrata domanda;
- c) quando il perito attesta possessi abusivi privi dei requisiti di legge;
- d) in tutti i casi in cui il possesso sia riscontrato abusivo o per titoli nulli.

Il provvedimento di reintegra va trascritto alla competente conservatoria dei registri immobiliari, cura dell'ente gestore, e le spese dell'intero procedimento sono a carico dell'occupatore abusivo. Contro il provvedimento di reintegra è ammesso il ricorso al Tar.

### **10.9. Conciliazioni giudiziali ed amministrative**

L'art.29 della legge 1766 del 1927 prevede l'istituto della conciliazione.

Può accadere infatti che nel corso del procedimento di accertamento e verifica delle terre di demanio collettivo possano insorgere delle "controversie circa la esistenza, la natura e la estensione dei diritti suddetti, 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": così si esprime l'art.29, comma 2 della legge 1766 del 1927.

La conciliazione secondo la legge, può essere promossa sia per iniziativa delle parti, sia per iniziativa del Commissario. Si tratta in questo caso di un potere conciliativo giurisdizionale, che è simile a quello previsto dall'art.185 del codice di procedura civile, e che quindi è rimasto in capo al Commissario, come è stato chiarito anche dal Parere del Consiglio di Stato 1277/79 del 1981. Lo stesso parere però riconosce una natura amministrativa alla conciliazione, che è quindi passata nelle competenze regionali.

Quindi la conciliazione si può avviare sia presso il Commissario, sia presso gli uffici regionali, e comunque si conclude con un provvedimento della Regione.

L'istituto può avere una certa utilità nel caso di situazioni che scontino errori precedenti. Per esempio è stato proposto per porre rimedio agli atti già stipulati, che risultino nulli per la mancata sdemanializzazione<sup>97</sup>: secondo l'autore si può in questo caso avviare un istruttoria di reintegra, che consente al titolare dell'atto nullo di proporre opposizione, con la finalità di giungere alla conciliazione, e quindi di sanare il difetto essenziale dell'atto.

Ovviamente la soluzione amministrativa attraverso la regione è senz'altro più veloce.

Anche il provvedimento amministrativo finale della Regione per la conciliazione deve essere trascritto alla competente conservatoria dei registri immobiliari a cura dell'ente gestore, ed anch'esso gode delle esenzioni fiscali previste dalla legge 692 del 1981.

### **10.10.Scioglimento delle promiscuità**

L'articolo 8 della legge 1766 del 1927 prevede lo scioglimento delle “comunioni generali per servitù reciproche, e di tutte le comunioni particolari nelle quali non siano demani comunali”. Le comunioni accennate sono anche dette promiscuità: “il termine raffigura il godimento comune delle utilità di un fondo, che può essere demaniale oppure anche privato gravato di usi civici, effettuato contemporaneamente da più popolazioni di comuni diversi per confine territoriale che in tal modo godono, appunto promiscuamente del medesimo fondo.”<sup>98</sup>

Lo scioglimento delle promiscuità può essere fatto senza compenso o con compenso, come prevede l'art.8 della legge. Anche in questo caso è essenziale l'accertamento della entità ed estensione dei diritti delle popolazioni che serve a determinare la quota eventuale di compenso spettante a ciascuna di esse. L'articolo 8 detta la nozione delle comunioni o promiscuità, ed indica la necessità dello scioglimento.

Il regolamento di esecuzione della legge 1766 del 1927, il R.D. 332 del 1928, dedica allo scioglimento delle promiscuità l'intero capo III, composto dagli articoli che vanno dal 17 al 24. Interessante è il caso previsto dall'art.24 del regolamento medesimo, relativo allo scioglimento delle promiscuità su terreni di proprietà privata: si procede alla valutazione dei diritti accertati ed alla fissazione del compenso per la liquidazione degli stessi nei termini previsti dagli articoli 4,5 e 6 della legge e conseguentemente alla divisione del compenso medesimo fra gli aventi diritto ai sensi

---

<sup>97</sup> V.Savoi Colombis, *Atti nulli per mancata sdemanializzazione. Rimedi: istruttoria di reintegra, opposizione e conciliazione*, in Regione Lazio, *Terre collettive ed usi civici tra Stato e Regione*, atti del convegno di Fiuggi 25-27 ottobre 1985, Iger, Roma, pag.154

<sup>98</sup> : L.Fulciniti, *I beni d'uso civico*, cit., pag.158



dell'art.8 della legge. Gli adempimenti da compiersi sono i medesimi previsti per la liquidazione dei diritti di uso civico su aree private, descritti in precedenza. Quindi la regione riceve il progetto di scioglimento delle promiscuità dal perito, lo invia all'ente gestore degli usi civici per il deposito, la pubblicazione e la notifica agli aventi diritto. L'articolo 8 della legge 1766 del 1927 prevede anche la possibilità di conservazione delle promiscuità, qualora i Comuni o gli enti interessati lo richiedano con deliberazione motivata, in relazione ai bisogni dell'economia locale.

L'approvazione finale del provvedimento di scioglimento delle promiscuità, con l'eventuale accoglimento della richiesta di mantenimento di alcune di esse, come appena detto, è disposta con determinazione dirigenziale, previa approvazione dei relativi progetti di scioglimenti da parte dei Consigli Comunali dei comuni interessati, ovvero degli organi di pari grado degli enti gestori diversi dai Comuni.

Il provvedimento di scioglimento delle promiscuità va trascritto alla competente conservatoria dei registri immobiliari, a cura e spese di uno degli enti gestori interessati. Anche tale trascrizione gode delle esenzioni d'imposta previste dalla legge 692 del 1981.

#### **10.11. Permuta di terreni di demanio civico con altri di natura privata**

L'istituto della permuta di terreni di demanio civico con altri di natura privata non è esplicitamente previsto dalla normativa generale sugli usi civici. Esso è però una possibilità desumibile dallo spirito complessivo della legge 1766 del 1927, che in più punti mira a mantenere quanto più possibile integro il demanio collettivo di uso civico, pur nella finalità generale che abbiamo citato spesso della liquidazione degli usi civici, sui la normativa è ispirata.

La permuta di cui si parla deve avere ovviamente alcune caratteristiche: deve essere conveniente per la pubblica amministrazione, sia nel senso di una convenienza economica derivante dal maggiore, o almeno uguale valore venale del bene privato rispetto al permutando bene pubblico, ovvero nel senso di un incremento del patrimonio immobiliare complessivo, derivante dalla maggiore estensione del fondo che diviene demanio collettivo. Inoltre la sottrazione della porzione di terreno di demanio collettivo da trasferire, non deve comportare nocimento all'esercizio dei diritti civici.

La procedura può essere avviata ad istanza di parte, e richiede una autorizzazione da parte del Consiglio Comunale, con la successiva approvazione di perizie di stima dei terreni interessati, sia quello di demanio collettivo, sia quello privato, da parte della Giunta Comunale, ovvero del responsabile del servizio tecnico. Occorre in questo caso una autorizzazione da parte della Regione, poiché l'istituto non rientra tra quelli delegati ai Comuni, come avviene nella regione Lazio per l'alienazione e la liquidazione di usi civici su aree private. La Regione verifica la sussistenza delle

ragioni di pubblico interesse alla base della permuta, ed autorizza: si riporta in tal senso negli allegati un esempio di autorizzazione della Regione Lazio

Anche in questo caso è possibile il rogito dell'atto notarile da parte dell'ufficiale rogante dell'ente, nella forma dell'atto di permuta. Meno chiara è l'applicabilità in questo caso delle esenzioni d'imposta previste dall'art.2 della legge 692 del 1981, perché l'istituto non è previsto nell'elenco dell'articolo stesso tra quelli che possono godere dell'esenzione stessa.

#### **10.12.Mutamento di destinazione d'uso**

Per quello che riguarda il mutamento di destinazione d'uso, si rinvia al capitolo VI, paragrafi: 6.4, 6.5, 6.6.

## BIBLIOGRAFIA

Si riporta di seguito la bibliografia utilizzata per il presente lavoro. Le indicazioni riportate non hanno ovviamente alcuna pretesa di completezza per la vasta produzione in materia. Si rinvia per una bibliografia ragionata, aggiornata ed approfondita al sito [www.demaniocivico.it](http://www.demaniocivico.it)

## OPERE DI CARATTERE GENERALE

AA.VV., *Guida Normativa per gli enti locali 2006*, EDK editore, 2006

AA.VV. *Il codice dei beni culturali e del paesaggio: pianificazione territoriale e nuovi condoni*, in [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it)

AA.VV. *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio. Contributi all'esame del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n.42*, a cura di G.D'Antone e G.Altavilla, Prime note zoom, n.62, Livorno, aprile 2004

A.Benedetti, M.L.Messeri, *Guida agli usi civici*, Ed.Dei Roma-Tipografia del Genio Civile, 1991

F.Carletti, *I demani collettivi e i diritti civici oggi in Italia*, Università degli Studi di Trento, Centro studi e documentazione sui demani civici e le proprietà collettive, serie Quaderni di ricerca, n.10 - giugno 2001

V.Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Cedam, Padova, 1983

V.Cerulli Irelli, *Corso di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, ed.2002.

P.Federico, *Codice degli usi civici e delle proprietà collettive*, Buffetti Editore, Roma, 1995

L.Fulciniti, *I beni d'uso civico*, Cedam, Padova, 2000

M.S.Giannini, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, ed.2000,

M.Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Jovene, Napoli, ed.1984,

U.Petronio, voce *Usi Civici*, *Enc.Diritto*, Vol.XLV, 1992

## ARTICOLI E STUDI

*Commerciabilità dei terreni soggetti ad uso civico*, Studio n.777 della Commissione Studi del Consiglio Nazionale del Notariato, in: [www.notarlex.it](http://www.notarlex.it)

A.Borzi, *La disciplina della tutela e della valorizzazione del paesaggio alla luce del D.Lgs. n.157 del 2006 e della recente giurisprudenza costituzionale*, in: [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

G.Di Genio, *Le amministrazioni separate dei beni demaniali*, in [www.jus.unitn.it](http://www.jus.unitn.it)

M.Renzulli, *Tutela dell'ambiente e proprietà privata*, in: [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it)

## ATTI DI CONVEGNI

*Terre Collettive ed usi civici tra Stato e Regione*, Atti del convegno della Regione Lazio, Fiuggi 25-26-27 ottobre 1985, Roma, Iger, 1986

*Terre Civiche tra storia e diritto*, Atti del Convegno curato dal Centro Regionale per la documentazione dei beni culturali ed ambientali, Roma 20 febbraio 1997, in: [www.provincia.vt.it/usicivici](http://www.provincia.vt.it/usicivici)

*Terre civiche: documentazione, tutela e valorizzazione .Il ruolo delle Comunità Montane*, Atti del seminario curato dal Centro Regionale per la documentazione dei beni culturali ed ambientali, Assessorato alla Cultura della Regione Lazio, IX Comunità Montana del Lazio, Castel Madama, 16 ottobre 1998, in: [www.provincia.vt.it/usicivici](http://www.provincia.vt.it/usicivici)

## OPERE SULLA REGIONE LAZIO

F.Gallucci, *Il ritaglio impossibile. Lettura storico-geografica delle variazioni territoriali del Lazio dal 1871 al 1991*, DEI-Tipografia del Genio Civile, Roma , 1998

D. Scacchi, *Alla ricerca di una Regione. Il "Lazio" dalla Repubblica giacobina alla I guerra mondiale*, in AA.VV. *Atlante Storico politico del Lazio*, Laterza, Roma-Bari, 1996

C.Zannella: *Il Bollettino usi civici, una fonte documentaria per lo studio dei diritti civici e delle proprietà collettive*, ed.Anterem,Roma, 1996

C.Zannella: *Le Denunce, una fonte documentaria per lo studio dei diritti civici e delle proprietà collettive*, Rubbettino, Soveria Mannelli (Cz), 2001

C.Zannella , *Il Bollettino usi civici. La Provincia di Rieti*, Gangemi, Roma, 2003

C.Zannella , *Il Bollettino usi civici. La Provincia di Latina*, Palombi,Roma, 2005

C.Zannella (a cura di): *Fonti documentarie per lo studio dei diritti civici e delle proprietà collettive. Leggi, deliberazioni, circolari 1982-1997. Quaderno di Documentazione*, pubblicazione a stampa della Regione Lazio

C.Zannella (a cura di): *Fonti documentarie per lo studio dei diritti civici e delle proprietà collettive. Operazioni demaniali- Nomine dei periti demaniali. L.R.8/86, Quaderno di documentazione*, pubblicazione a stampa della Regione Lazio

## SITI WEB

[www.demaniocivico.it](http://www.demaniocivico.it)

[www.provincia.vt.it/usicivici](http://www.provincia.vt.it/usicivici)

[www.assagri.it](http://www.assagri.it)

[www.arual.it](http://www.arual.it)

[www.giurcost.it](http://www.giurcost.it)

[www.notarlex.it](http://www.notarlex.it)

[www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it)

[www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it)