



GLI USI CIVICI NELLA REGIONE LAZIO

di

Ivano Moreschini

(Segretario comunale titolare della segreteria convenzionata di Vicovaro e Mandela)

13 giugno 2007

1. COSA SONO GLI USI CIVICI E PERCHÉ SONO IMPORTANTI PER GLI ENTI LOCALI

Premessa

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

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 interesse¹. 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.

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

¹ 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

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 enti locali si trovano di fronte a quella che percepiscono 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.

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. 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 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.

La legislazione sugli usi civici e la sua trasformazione nel tempo

La storia dei diritti di uso civico affonda le sue radici nell'epoca romana²: “Secondo i romatici romani, le città possedevano, in quanto persone giuridiche, “silva et pascua” che per nessun motivo 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 civici 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 era un segnale importante per tentare di raggiungere tali obiettivi.

² 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.

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; 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, o per meglio dire di governo del territorio 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 nell'ambito dei 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 approdo significativo 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.

2. LA DISCIPLINA DEGLI ENTI GESTORI DI USI CIVICI NELLA REGIONE LAZIO

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 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 nella parte sulla disciplina dei periti demaniali nella 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.

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*³, 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 a quello più ampio sul destino della proprietà collettiva. Frutto di questo dibattito furono due leggi: la prima è la legge 24 giugno 1988, n. 5489 (terza serie), recante:

³ Sulla legislazione degli stati pre-unitari, ampia raccolta in P. Federico, *Codice degli usi civici e delle proprietà collettive*, Buffetti Editore, Roma, 1995

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."

Cenni sulla disciplina sugli usi civici nel Regno di Napoli

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.⁴

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

⁴ Per il testo della legge si rinvia a: P.Federico, *Codice degli usi civici e delle proprietà collettive*, cit., pag.1886

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 16 giugno 1927, n. 1766. 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.

Le previsioni della legge regionale 22 febbraio 1985, n. 22

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 22 febbraio 1985, n. 22 la Regione era intervenuta in questo campo solo con deliberazioni di Consiglio e di Giunta regionale.

L’obiettivo della legge regionale 22 febbraio 1985, n.22 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.

La legge regionale 28 luglio 1988, n. 43

Se la legge regionale 22 febbraio 1985, n. 22 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 28 luglio 1988, n. 43. 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 legge 16 giugno 1927, n. 1766.

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 previsti nel bilancio regionale, e sono erogati annualmente.

3. IL CONFERIMENTO DI INCARICHI PER OPERAZIONI IN MATERIA DI USI CIVICI NELLA REGIONE LAZIO

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 3 gennaio 1986, n.1, 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 regionale 8 gennaio 1986, n. 8 insieme al regolamento regionale di attuazione n. 4 del 11 luglio 1988, emanato due anni dopo, costituisce ancora oggi il quadro di riferimento vigente.

L'obiettivo dichiarato della legge regionale 8 gennaio 1986, n. 8, 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 gennaio 1986, n. 8 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 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 sezione⁵.

Oltre ai requisiti di base sui titoli di studio o sull’iscrizione agli albi professionali che abbiamo appena visto, la legge regionale 8 gennaio 1986, n. 8, 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

⁵ 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

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 11 luglio 1988, n.4 prevede anche la possibilità del conferimento di incarichi ad gruppi di professionisti, iscritti alle diverse categorie descritte sopra, nel caso in cui le operazioni demaniali presuppongano la necessità di integrare conoscenze professionali diverse.

Le modalità di conferimento degli incarichi

L'articolo 10 ed 11 della legge regionale 8 gennaio 1986, n.8 prevedono anche le modalità di conferimento degli incarichi demaniali, che sono disposti con decreto del Presidente della Giunta regionale, 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 gennaio 1986, n. 8 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 11 luglio 1988, n. 4, 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 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 gennaio 1986, n. 8 prevede anche il conferimento di incarichi collegiali a più professionisti.

Il tentativo della Regione Lazio di arrivare ad una definizione delle operazioni demaniali ha vissuto ormai diverse fasi, dal momento dell'istituzione dell'albo, ma non sembra che tale tentativo sia 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.⁶

Forse anche per questi motivi, a distanza di molti anni dalla normativa che abbiamo esaminato, è intervenuta sulla questione degli incarichi demaniali una determinazione per stabilire principi e criteri per l'attribuzione di incarichi connessi ad operazioni in materia di usi civici adottata dall'allora Direttore del Dipartimento economico ed occupazionale, che nell'organizzazione regionale del tempo aveva anche competenza in materia di incarichi di periti demaniali⁷. 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 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; d) nell'ambito di uno stesso territorio la regione fa riferimento a non più di un esperto per ogni singola sezione dell'albo; e) i collaboratori tecnici proposti dagli esperti nominati, come previsto dall'art.11 del regolamento 11 luglio 1988, n.4, dovranno essere preventivamente autorizzati dalla Regione in base alle effettive esigenze delle operazioni da svolgere.

⁶ 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/uscivici/bibliografia

⁷ Determinazione del Direttore del Dipartimento economico ed occupazionale 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

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 8 gennaio 1986, n. 8: 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 16 giugno 1927, n. 1766.

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, semplicemente basandosi sulle disposizioni della legge 16 giugno 1927, n. 1766. 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 diventavano da decreto Commissariale o Ministeriale a deliberazione di Giunta regionale proposta congiuntamente dall'assessore agli usi civici e dall'assessore all'agricoltura.

Dopo questo periodo di transizione, l'articolo 9 della legge 8 gennaio 1986, n.8 giunge ad affermare che in attesa del definitivo assetto nazionale e regionale della materia degli usi civici, (che per inciso a distanza di oltre 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. Bisogna ricordare che la normativa regionale in materia di usi civici veniva 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 paesistici, la legge 431 del 1985, cosiddetta "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 rinvennero 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.

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.

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 civici⁸.

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

⁸ "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.

convegno “Terre Civiche tra storia e diritto”⁹. 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 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,¹⁰ 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 in nota 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 demaniali¹¹

⁹*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

¹⁰ Confronta ancora gli atti del convegno *Terre Civiche tra storia e diritto*, cit.

¹¹ Facendo seguito ad alcune note pervenute allo scrivente ufficio da periti demaniali si ritiene necessario precisare quanto segue: 1. 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: A: 1 - Analisi introduttiva (motivazioni generali) 2 - Storia delle operazioni a generali nel territorio o 3 - Indagine archivistica 4- Le operazioni demaniali (1e 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:

FONDI DOCUMENTARIE - EX REGNO DI NAPOLI - Archivio del Commissariato per la liquidazione degli usi civici 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)

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 gennaio 1986, n. 8 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.

3. USI CIVICI E GOVERNO DEL TERRITORIO NELLA REGIONE LAZIO

La disciplina della legge regionale 3 gennaio 1986, n. 1: 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 3 gennaio 1986, n. 1, rubricata "Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie".

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.

La legge ha subito negli anni diverse modifiche, che ne hanno spesso cambiato in maniera decisa l'impostazione, fino alla recente legge regionale 27 gennaio 2005, n.6. 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 3 gennaio 1986, n. 1, 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 18 dicembre 1978, n. 72, 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 usi civici. Tali piani territoriali di coordinamento, di competenza delle Province, nella Regione Lazio non hanno mai visto la luce.

La recente tendenza della legislazione statale e regionale di rendere più stretto il legame tra tutela paesistica e usi civici, si nota anche nella riforma della legge regionale 3 gennaio 1986, n. 1, avvenuta in base alla richiamata legge regionale 27 gennaio 2005, n.6. Essa 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 27 gennaio 2005, n.6, scompare anche nell'art.2 della legge 3 gennaio 1986, n. 1 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 3 gennaio 1986, n. 1, 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 all'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 27 gennaio 2005, n. 6 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 deve essere motivata e documentata.

Come quarto criterio, i Comuni 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 19 dicembre 1995, n. 59, 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 19 dicembre 1995, n. 59, 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 2 luglio 1987, n.36 soltanto quando gli stessi costituiscano una variante ai Piani Regolatori Generali approvati successivamente all'entrata in vigore della legge regionale 3 gennaio 1986, n. 1.

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 l'"obbligo di sentire" non si traduca in una attesa troppo lunga del Comune prima di poter procedere.

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 19 dicembre 1995, n. 59 , 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 19 dicembre 1995, n.59, che sostituisce l'art.3 della legge regionale 3 gennaio 1986, n. 1. 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 stessa legge regionale n. 19 dicembre 1995, n.59.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 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 27 gennaio 2005, n.6 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 27 gennaio 2005, n. 6 ha confermato le precedenti disposizioni.

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

Continuando nella disamina della legge 3 gennaio 1986, n. 1, 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'uso¹².

L'art. 2, comma 3 della legge regionale 3 gennaio 1986, n. 1 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. 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 gestore 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

¹² 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.

Comune possa avanzare alla Giunta regionale la proposta di cui agli articoli 39 e 41 del Regio Decreto 26 febbraio 1928, n.332¹³.

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 27 gennaio 2005, n. 6, 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 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.

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.

¹³ 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.

Su questo, un chiarimento si può rinvenire in una vecchia circolare della Regione Lazio¹⁴.

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 evidenzi 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 27 gennaio 2005, n. 6 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 della legge 16 giugno 1927, n.1766. 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

¹⁴ 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

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. E' quindi ovvio che i periti demaniali nominati per i singoli enti gestori sono i soggetti più indicati. Bisogna però evidenziare che la legge regionale 27 gennaio 2005, n. 6 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 rinnovato di rado e solo parzialmente nella sua composizione.

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.

Le alienazioni di terreni di demanio civico nel caso di terreni edificabili:la disciplina precedente la riforma apportata dalla legge regionale 27 gennaio 2005, n. 6

L'art.12 della legge 16 giugno 1927, n.1766 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 3 gennaio 1986, n. 1, prima della riforma intervenuta con la legge regionale 27 gennaio 2005, n. 6, 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. 3 gennaio 1986, n.1: 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.1) del decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267 non sembrava necessaria una ulteriore pronuncia del Consiglio Comunale.

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 avrebbe dovuto avvenire con offerte solo in rialzo.

L'art. 6 della legge 3 gennaio 1986, n.1 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 doveva versare i proventi delle alienazioni 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. 3 gennaio 1986, n.1 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 era data per un termine massimo di trentanove anni, ed era riscattabile alle condizioni stabilite dall'ente concedente.

Le alienazioni di terreni di demanio civico nel caso di terreni già edificati: la disciplina precedente alla legge regionale 27 gennaio 2005, n. 6

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 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 edilizi¹⁵, 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 3 gennaio 1986, n. 1, 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 17 dicembre 1996, n. 57, 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 risultassero edificate costruzioni non debitamente assentite dall'Ente titolare. L'alienazione poteva avvenire sia per opere effettuate in conformità agli strumenti ed alle norme urbanistiche, sia per opere considerate abusive ai sensi della legge 28 febbraio 1985, n. 47, 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 3 gennaio 1986, n. 1. Cambiava invece qualcosa nelle modalità di conseguimento dell'obiettivo dell'alienazione. La legge regionale 3 gennaio 1986, n.1, approvata a ridosso dell'approvazione della legge statale 28 febbraio 1985, n.47, 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

¹⁵ 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.

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.

La determinazione del prezzo di cessione delle aree edificate da alienare prima della legge regionale 27 gennaio 2005, n.6

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 legge regionale 3 gennaio 1986, n.1, recante *Criteri 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 private¹⁶. 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 avessero 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 accompagnata¹⁷. 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.

¹⁶ 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."

¹⁷ 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/uscivici/bibliografia.

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 3 gennaio 1986, n. 1¹⁸. 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 liquidazione degli Usi Civici della Toscana, del Lazio e dell'Umbria, e confermando quindi la legittimità del criterio per la determinazione del valore dei terreni reso cogente con la legge regionale 3 gennaio 1986, n.1. 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 3 gennaio 1986, n.1 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 particolari situazioni 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 27 gennaio 2005, n.6. 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, 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

¹⁸ Sentenza della Corte Costituzionale n.83 del 1996, reperibile sul sito www.giurcost.it.

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.

Uso civico e tutela paesistica nella Regione Lazio

La normativa in materia 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 dal 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 3 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. 1497/1939¹⁹ 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 legge 16 giugno 1927, n. 1766.

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 16 giugno 1927, n. 1766, 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 in cui l'opera non rientri nelle materie sub-delegate ai comuni in virtù della legge regionale 19 dicembre 1995, n. 59, e del Ministero dei beni Culturali ed Ambientali, tramite la Soprintendenza 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 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."

4. LA RIFORMA DEGLI USI CIVICI NELLA LEGGE REGIONALE 27 GENNAIO 2005, N.6

Le alienazioni di terreni di demanio civico edificabili nella legge regionale 27 gennaio 2005, n. 6.

La legge regionale 27 gennaio 2005, n. 6 ha innovato in maniera incisiva rispetto alla normativa che abbiamo appena visto. Sono stati abrogati gli articoli 5, 6 e 7 della legge 3

¹⁹ 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".

gennaio 1986, n.1, e le disposizioni sull'alienazione di terreni di proprietà collettiva edificati o edificabili sono state riordinate e inserite nell'articolo 8 ed 8bis. La prima importante novità sistematica 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 18 febbraio 2005, n. 11 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.

Le alienazioni di terreni di demanio civico nel caso di terreni già edificati. La determinazione del valore di stima

La legge regionale 27 gennaio 2005, n. 6 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, che era stato previsto dalla legge regionale 17 dicembre 1996, n. 57, e conferisce ai Comuni la competenza al procedimento di alienazione, eliminando l'intervento regionale in materia: si tratta dello stesso indirizzo legislativo già notato parlando dell'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 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.

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 su aree private, introdotto dalla legge regionale 27 gennaio 2005, n. 6, rispetto alla valutazione ai fini dell'alienazione. Infatti la legge regionale del 2005 ha anche abrogato l'art. 6 della legge regionale 3 gennaio 1986, n. 1, il quale stabiliva che la valutazione delle aree con destinazione edificatoria doveva avvenire "al prezzo base di stima corrispondente al valore attuale che tenga conto dell'incremento di valore derivante dalla destinazione

edificatoria.” La dicitura “valore attuale” è la stessa che veniva usata per la liquidazione degli usi civici su aree private, sostituita dall’articolo 4 della legge regionale 27 gennaio 2005, n.6. Né l’art. 8 indica nuovi criteri per la determinazione del valore dei terreni di proprietà collettiva da alienare.

L’unico accenno al metodo per la determinazione dei valori di stima, nella nuova normativa, è quello relativo alla nuova disciplina della stima per la liquidazione degli usi civici su terreni privati gravati, da elaborarsi nel rispetto dei criteri stabiliti dagli articoli 5,6 e 7 della legge 1766 del 1927. Sul significato di tali disposizioni si riporta il brano seguente, per la sua chiarezza²⁰: “ 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 Lazio²¹, 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

²⁰ 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.”.

²¹ “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.

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 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." ²²

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 27 gennaio 2005, n. 6 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 la permanenza dell'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. E' chiaro però che un intervento normativo per chiarire questo aspetto così importante sarebbe più che opportuno ²³.

²² In V.Cerulli Irelli, *Proprietà Pubblica e diritti collettivi*, cit., pag.250..

²³ La Regione Lazio ha incaricato un gruppo di esperti per elaborare una proposta di modifica alla legge regionale 27 gennaio 2005, n.6, peraltro fortemente contestata dall'attuale maggioranza consiliare regionale al momento della sua approvazione. A tutt'oggi però il Consiglio regionale non è stato ancora investito della questione.

I soggetti che possono chiedere l'alienazione di terreni già edificati nella legge regionale 27 gennaio 2005, n. 6 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 3 gennaio 1986, n. 1, per come era stato concepito con la legge regionale 17 dicembre 1996, n. 57²⁴: 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

²⁴ 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 di chi scrive.

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: 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 16 giugno 1927, n.1766 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.

Il nuovo regime delle agevolazioni sul prezzo di alienazione

La legge regionale 27 gennaio 2005, n. 6 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 17 dicembre 1996, n. 57, e che la riduzione può arrivare fino all'ottanta per cento del valore venale del terreno. La legge 17 dicembre 1996, n. 57 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: la costruzione destinata a prima casa in ogni caso, mentre con la legge regionale 17 dicembre 1996, n. 57 l'agevolazione era possibile solo se l'edificio non superasse i 400 metri quadrati; a) costruzioni e impianti destinati ad attività artigianali di superficie complessiva inferiore a 1.500 metri quadrati (con la legge regionale 17 dicembre 1996, n. 57 inferiore a 1000 metri quadrati); b) di costruzioni od impianti destinati ad attività di commercio di superficie di vendita inferiore a 1.500 metri quadrati (con la legge regionale 17 dicembre 1996, n. 57 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 17 dicembre 1996, n. 57);c) 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 17 dicembre 1996, n. 57 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 17 dicembre 1996, n. 57.

Le alienazioni di terreni di demanio civico nella legge regionale 27 gennaio 2005, n. 6. Il caso di terreni non edificabili.

La legge regionale 27 gennaio 2005, n. 6 ha disciplinato il caso di alienazione di terreni non edificabili, con la previsione di un articolo 8ter nella legge regionale 3 gennaio 1986, n. 1. 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 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.

La liquidazione degli usi civici su aree private nella vecchia e nella nuova disciplina regionale

La legge regionale 3 gennaio 1986, n.1 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 dalle vecchie disposizioni dell'articolo 4 della legge 3 gennaio 1986, n. 1, 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 27 gennaio 2005, n. 6 riscrive completamente l'articolo 4 della legge 3 gennaio 1986, n. 1. 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 3 gennaio 1986, n. 1. 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 vicini 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. 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.l) 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.