

**OSSERVAZIONI ALLA PROPOSTA DI LEGGE REGIONE TOSCANA IN MATERIA DI  
DEMANIO COLLETTIVO CIVICO E DIRITTI DI USO CIVICO  
ALLEGATO TECNICO**

L'osservazione preliminare che si impone nei confronti del disegno di legge della regione Toscana attiene all'aspetto della vantata **titolarità della competenza legislativa regionale**, pretesa che condiziona la legittimità di quelle disposizioni della Proposta di iniziativa della Giunta Regionale che mirano a modificare enti ed istituti di rilievo costituzionale, disciplinati dalla Legge dello Stato. È opinione condivisa da autorevoli studiosi che i principi fondamentali della Legge dello Stato n. 1766/1927 siano inderogabili per quanto riguarda il regime giuridico della proprietà collettiva di uso civico, in quanto **la natura di questa normativa** è, per l'appunto, **di rilievo costituzionale**: l'art.43 della Costituzione introduce una terza forma di appartenenza dei beni che intanto è collettiva, perché riferita ad una comunità di utenti, ma è anche indipendente dal titolo proprietario pubblico e privato. Una delle tante conferme della suddetta tesi è riscontrabile nel Trattato "Natura Costituzionale degli Usi Civici" di GIUSEPPE DI GENIO (Giappichelli Editore).

Si deve pertanto dissentire in merito all'affermazione, contenuta nella Relazione Illustrativa al Progetto di Legge, secondo cui *"la materia è ascrivibile alla **potestà legislativa residuale** delle regioni ai sensi del comma quarto dell'art. 117 della Costituzione."*

È pur vero che con l'attuazione dell'ordinamento regionale, che ebbe luogo con la legislazione delegata sul decentramento amministrativo degli anni 70 (D.P.R. n. 11/1972 e D.P.R. n. 616/1977) **le funzioni amministrative in materia di usi civici** (che la Legge del 1927 aveva assegnato ai Commissari per la liquidazione degli usi civici ed al Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste) sono state attribuite alle **Regioni** per effetto del trasferimento alle stesse delle competenze nella materia dell' **"agricoltura e foreste"** (comprensivo dell'aspetto gestionale degli usi civici). Nessuna obiezione, dunque, in ordine alla competenza legislativa regionale per la regolamentazione dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia ed in particolare per la disciplina del funzionamento degli enti di gestione: Comuni, Associazioni Agrarie, Amministrazioni separate (frazionali) dei beni di uso civico. Al contrario, si deve dissentire in merito alla pretesa, proclamata dal Legislatore regionale e messa in atto con la redazione del progetto di intervento legislativo, di abrogare e modificare gli ordinamenti e gli istituti delineati dalla legge statale, che sono considerati di rango e portata costituzionale.

Si rammenta, infatti, che secondo l'orientamento oramai pacifico della dottrina e della giurisprudenza, la potestà legislativa della Regione nella materia in questione trova un limite insuperabile sia nella riconosciuta **valenza ambientale e paesaggistica**, attribuita alle terre di uso civico (dalla Legge Galasso del 1985 e dal Codice dei beni Culturali e del Paesaggio D. Lgs. n. 42 del 2004- confermata dalla Corte Costituzionale con Sentenza 10 Maggio 1995 n. 156), ma soprattutto nel fatto che la Legge del 1927 ed il Regolamento di attuazione del 1928 disciplinano **istituti** che attengono alla materia dell' **"ordinamento civile"**, la cui disciplina spetta alla **legislazione esclusiva dello Stato**, secondo quanto decretato dall'**art. 117, comma secondo, lettera "I"** della **Costituzione** della Repubblica Italiana.

Stante quanto premesso, sembra opportuno accogliere l'ammonimento di qualificati giuristi e studiosi, i quali consigliano di mantenere i principi e gli istituti tradizionali che contraddistinguono lo speciale regime della proprietà collettiva di demanio civico, limitando l'intervento legislativo ad una opportuna regolamentazione delle funzioni amministrative esercitate dalla Giunta regionale e dagli enti di gestione previsti dalla legge statale.

Tra le tante, si cita la significativa ed autorevole opinione del Prof. PAOLO GROSSI, giudice costituzionale, ma soprattutto giurista e storico del diritto che molto ha dedicato allo studio di quelle

forme collettive di appropriazione fondiaria che lo stesso, richiamando una citazione di Carlo Cattaneo, ha definito “Un altro modo di possedere”.

In ogni occasione nella quale il giurista è stato invitato ad esprimere il proprio parere sui progetti di legge statali e regionali che da decenni si susseguono, lo stesso ha sempre coerentemente esortato i proponenti a rispettare la proprietà collettiva così come tramandata fino ad oggi per **“consuetudini immemorabili sedimentate nella lunga durata ed espressione fedele di esperienze plurisecolari.”**

Nell'intervento al Convegno “Demani Civici e risorse ambientali” organizzato nel 1991 a Viareggio dall'associazione “Centro Cervati di Seravezza”, il Prof. Paolo Grossi così introduceva la propria Relazione:

***“L'amico Natoli si domandava un momento fa se sussistono ancora in Italia degli usi civici. Certamente non ne resterà traccia, se gli sciagurati progetti di legge, che il nostro Parlamento sta custodendo gelosamente nei suoi scrigni, diventeranno legge dello Stato. Sappiatelo: ho accettato di partecipare a questo Convegno anche per un senso di sgomento, profondo sgomento, che la consultazione di molti dei progetti di legge ha suscitato in me, e come giurista, e come storico del diritto. Come giurista, per la insipienza tecnico-giuridica di cui sono infarciti; come storico del diritto per la incultura clamorosa che dimostrano. Ho purtroppo l'impressione che questi progetti siano l'ultima di una serie di testimonianze di assoluta incomprensione verso il problema e la realtà delle proprietà collettive in Italia, e che ancora oggi, anno 1991, noi siamo di fronte a un procedimento psicologicamente identico, almeno nella psicologia del legislatore, a quei procedimenti legislativi di cui è costellata la storia giuridica dell'Ottocento italiano.”*** (si veda pagina 5 degli Atti del Convegno pubblicati da Jovene Editore 1993 ).

Tale convincimento è stato più volte ribadito dal Prof. Grossi, come nell'Intervento al Convegno “Aspetti Storico-giuridici degli usi civici” tenutosi a Firenze, presso l'Accademia dei Georgofili, il 30 Giugno del 2005: ***“La nostra è una materia che mal sopporta l'invadenza del Legislatore odierno. Si riduca, dunque, al minimo l'inteventismo legislativo”***, e riprendendo l'argomento in occasione di altra giornata di Studi, a Porretta Terme, sempre nell'anno 2005, allorché l'insigne giurista fiorentino ha fatto ammonimento ai legislatori: “

***“Dobbiamo temere il legislatore, sia nazionale, sia regionale, giacché è stato sempre portatore di inique incomprensioni. Ricordo che, anni fa, parlando a Trento nel Centro diretto da Nervi e avendo di fronte autorevoli parlamentari ed esponenti della Regione e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano, io ebbi la sacrosanta sfrontatezza di affermare: a Voi legislatori io chiedo su questo tema e gli assetti agrari collettivi una sola legge formata da un solo articolo; e in questo articolo deve esserci una secca previsione, l'unica rispettosa della loro ricchezza storica: Stato, Regione, Province Autonome, per la loro regolamentazione, rinviano alla disciplina delle consuetudini immemorabili sedimentate nella lunga durata ed espressione fedele di esperienze plurisecolari.***

*Guai se il legislatore si impiccia di queste realtà storiche, magari pretendendo di misurarle con i suoi metri centralistici, il metro – per esempio – dell'illuminismo giuridico e del Codice civile, fondati su una tradizione, quale quella romana e romanistica, imperniata sulla nozione di proprietà individuale. Vi accennava, giustamente, Maire-Vigueur nella sua Relazione introduttiva. Fu la visione falsante che ebbe un grande Principe settecentesco, il nostro intelligente e coltissimo granduca Pietro Leopoldo, di cui ci ha parlato Vivoli con tanta acutezza. Qui siamo, invece, di fronte a ‘un altro modo di possedere’, a un canale – modesto ma originale e originario – che ha scorso appartato e diverso accanto al grande canale del diritto ufficiale degli Stati. Di questa diversità ci si deve render conto prima di sancire spicciative e ingiustificate liquidazioni. In una civiltà, quale la nostra, così sensibile al rispetto delle diversità, deve esserci posto anche per il rispetto che a noi preme.”*

Ebbene, non sembra che l'attuale proposta di legge regionale – che pure è stata preceduta da un iter di consultazioni e da appositi Convegni e Seminari organizzati dalla Giunta Regionale Toscana

(Giornata di studio: “Gli usi civici oggi” Accademia dei Georgofili Firenze 30.06.2005; Seminario: “I Beni Civici” Firenze 29 Giugno 2012 per la presentazione del progetto di legge in questione) – abbia recepito le raccomandazioni e gli insegnamenti del Prof. Paolo Grossi.

Al contrario, le esortazioni dell’insigne giurista sono state ancora una volta disattese dal Legislatore Toscano che – nonostante le osservazioni già presentate in ordine alla dubbia legittimità di alcune disposizioni del disegno di legge – dimostra di non prendere in seria considerazione la possibilità che l’intento di travalicare, nella materia della proprietà collettiva di uso civico, i limiti imposti dalla Costituzione e dalla Legge ordinaria dello Stato, esponga l’operato dell’Ente Regionale al vaglio dei Giudici della Corte Costituzionale, come già accaduto per altri casi in cui la Regione ha preteso di legiferare in materia senza tenere conto del corretto assetto della ripartizione di competenze tra Stato e Regioni. Così è avvenuto di recente con la decisione assunta in data 04.10.2013 dal **Consiglio dei Ministri** di impugnare innanzi alla Corte Costituzionale alcune norme della Legge Regione Sardegna n. 19/2013, in tema di demanio civico.

Per un resoconto più dettagliato della vicenda, si rinvia all’articolo pubblicato sul sito web “Gruppo di Intervento Giuridico onlus” (All. 1), da cui si apprende come il tentativo di rinnovare il “*sacco dei demani civici*” venga attuato dalla Regione Autonoma della Sardegna con l’emanazione di una norma del tutto illegittima e palesemente incostituzionale (art. 1) che pretenderebbe di introdurre, così come quella analoga della Regione Toscana, la **sdemanzializzazione di fatto** delle terre di uso civico.

\*\*\*

Entrando nell’esame specifico dell’articolato proposto dalla Regione Toscana, si nota immediatamente una palese contraddizione tra il contenuto dei due commi di cui si compone l’**Art. 1**, che intende definire l’**oggetto della legge**.

Mentre al **comma 1**, il legislatore regionale sembra voler assicurare che La legge si limita – come pienamente legittimo – ad esercitare le competenze della Regione in materia, mediante l’attuazione e regolamentazione delle funzioni amministrative ad essa attribuite (“*La presente legge disciplina l’esercizio delle funzioni amministrative in materia di demanio collettivo civico e diritti di uso civico*”), al secondo comma affianca una disposizione certamente incostituzionale, perché viola la competenza legislativa statale, peraltro con la pretesa di abrogare istituti e procedimenti disciplinati dalla Legge del 1927 e relativo Regolamento, e con il risultato di avallare indiscriminate sanatorie di occupazioni abusive di “*beni immobili originariamente civici*”, mediante una sdemanzializzazione di fatto. “**ART. 1 comma 2° - “La presente legge non si applica ai beni immobili originariamente civici che hanno perso definitivamente e irreversibilmente l’antica destinazione civica, i quali acquisita natura privata, siano conferiti dai proprietari in comunione o in condominio.”**

Dall’interpretazione della disposizione di cui al secondo comma, art. 1, dell’articolato toscano, sembrerebbe di capire che qualora l’originaria destinazione civica sia **di fatto** venuta meno – in quanto la terra collettiva non ha più natura boschiva o agricola (pascolo e coltivo), essendo attualmente utilizzata per fini produttivi o edificatori che ne hanno determinato l’irreversibile trasformazione – il bene immobile perda l’antica *qualitas civica* e venga ad acquisire, a tutti gli effetti, la natura di **proprietà privata**.

In altri termini, si verrebbe a configurare una **sdemanzializzazione di fatto della terra “originariamente civica” e la traslazione di questa nel regime privatistico (allodio)**, ogni qual volta fosse accertato che, in conseguenza dell’intervenuta trasformazione fisica della stessa è venuta meno, in modo irreversibile, la destinazione civica per l’impossibilità di esercitare gli usi collettivi. Tutto questo in barba all’osservanza delle rigorose procedure prescritte dalla legge statale per la legittimazione delle abusive occupazioni dei beni di uso civico e per l’eccezionale previsione del mutamento di destinazione.

Se tale fosse la ratio della norma, si porrebbe una questione di contrasto con il dettato della Legge n. 1766 del 1927, la quale ha codificato il principio del **necessario accertamento amministrativo ed (eventualmente) giurisdizionale della natura delle terre di origine comune occupate da privati**. Le disposizioni di cui all'art. 9 della Legge n.1766 del 1927 e 25 del Regolamento n. 332 del 1928 stabiliscono, infatti, che sia da qualificare occupatore abusivo di terre di uso civico chiunque, trovandosi nel possesso di terre di origine comune, non sia in grado di produrre a giustificazione del suo possesso un titolo, ovvero questo non sia riconosciuto valido a norma delle leggi vigenti in ciascuna regione all'epoca dell'atto di conversione del bene demaniale civico in allodio (Cass. 18 Marzo 1949 n.601 in Giur. Cass. Civ. 1949, II, 142).

Le procedure prescritte dalla Legge dello Stato per la **sistemazione dei beni civici** non possono essere vanificate né derogate dalla legge regionale, cosicché nell'ipotesi in cui si siano verificate occupazioni di terre, per le quali sussista la presunzione che si tratti di **beni "originariamente civici"**, si impone l'avvio del **procedimento amministrativo previsto dagli artt. 9 e 10 della Legge 1766/1927**, che si conclude o con il provvedimento di **Legittimazione** ovvero con quello della **Reintegra**, istituto che comporta la restituzione delle terre *"al Comune, all'associazione o alla frazione del Comune, a qualunque epoca l'occupazione di esse rimonti"*.

Dunque, mentre l'esito del procedimento di verifica demaniale delle terre civiche occupate è normalmente quello del provvedimento di **reintegra**, a tale regola fa eccezione l'istituto della **Legittimazione** di cui all'art. 9 della Legge 1766/1927 (che è parte essenziale di quel corpo giuridico definito dal Prof. Paolo Grossi come *"consuetudini immemorabili sedimentate nella lunga durata ed espressione fedele di esperienze plurisecolari"*), la quale consente – per l'appunto, eccezionalmente – di regolarizzare le occupazioni abusive ultradecennali di terreni di demanio civico di **natura agricola**, quando siano stati migliorati in modo sostanziale e permanente da parte dell'occupante e non interrompano la continuità del demanio civico.

Pertanto, nella vigenza della Legge n. 1766 del 1927, non c'è spazio per una **sdemanzializzazione di fatto "di beni immobili originariamente civici"**, che è assolutamente esclusa con riguardo allo speciale regime della proprietà collettiva, secondo quanto chiarito ripetutamente dalla Corte Suprema (da ultimo con la sentenza del 28 Settembre 2011 n. 19792) e dalla recente Sentenza della Corte di Appello di Roma, Sezione Speciale Usi civici, in data 5 Giugno 2013.

In conclusione, l'assunto secondo cui sarebbero da qualificare di **"natura privata"** le terre che per qualsiasi storico evento o circostanza avessero **"perso definitivamente e irreversibilmente l'antica destinazione civica"**, non trova fondamento e sostegno nei principi e nelle norme che informano lo speciale regime del demanio civico: non è certamente condivisibile che lo stato di fatto del mutamento di destinazione sia di per sé sufficiente a determinare la sdemanzializzazione del bene civico. Difatti, anche qualora – per effetto dell'abusiva occupazione – si sia determinata in modo irreversibile una trasformazione della terra collettiva di demanio civico, mediante il consolidamento dell'impossibilità fattuale di un utilizzo della stessa secondo l'uso civico cui la stessa era originariamente destinata, non si può configurare una sdemanzializzazione o "sclassificazione", senza che la qualità allodiale delle terre originariamente civiche sia stata accertata con sentenza passata in giudicato ovvero sia stato perfezionato il procedimento amministrativo di legittimazione delle abusive occupazioni di beni civici, disciplinato dagli artt. 9 e 10 della Legge n. 1766 del 1927. È importate ribadire che, fino a quando resteranno in vigore i capisaldi del diritto demaniale codificati nella più volte richiamata Legge dello Stato, tutte le occupazioni di terre originariamente civiche dovranno sottostare al vaglio, caso per caso, del procedimento amministrativo di verifica demaniale e/o di quello giurisdizionale. Il principio appena esposto è, peraltro, unanimemente recepito dai giudici che, a vario titolo, si sono occupati della questione. Tra le numerose pronunce in tal senso, si ritiene opportuno segnalare la recente Sentenza del T.A.R. Lazio del 07.02. 2013 n. 1369, allegata in forma integrale alle presenti annotazioni (All. 2) di cui si riporta un breve estratto: *"Come ripetutamente affermato in giurisprudenza, i beni gravati da usi civici debbono essere, infatti, assimilati ai beni demaniali. La particolarità del regime cui sono sottoposti i beni in esame determina che, al di fuori dei procedimenti di liquidazione dell'uso civico e prima del loro formale*

*completamento, la preminenza del pubblico interesse che ha impresso al bene immobile il vincolo dell'uso civico, ne vieta ogni circolazione (cfr., in tal senso, Cass. Civ., Sez. III, 28 settembre 2011, n. 19792; T.R.G.A., 17 ottobre 2005 n. 284) e, pertanto, ogni atto di cessione tra privati di un tale bene – pur se riconosciuto come intervenuto – è affetto da nullità (Cass. Civ., Sez. III, 3 febbraio 2004 n. 1940). In altre parole, in materia di terreni soggetti ad uso civico non possono costituirsi proprietà private senza un titolo proveniente dall'autorità che ha il potere di disporre (principio questo cui si riconnette, tra l'altro, anche l'irrilevanza di stati di prolungato possesso – Trib. Cassino, 7 aprile 2010; App. Roma, Sez. IV, 8 novembre 2006)”.*

In conclusione, nonostante la progressiva tendenza della Legislazione regionale ad attenuare i vincoli derivanti dal regime speciale dettato dalla Legge 1766 del 1927, con tentativi di agevolare le procedure di liquidazione dei beni civici, la Suprema Corte continua a ribadire che **“non può ammettersi una c.d. sdemanializzazione di fatto.”** (Cass. Sez. 3 Civ., Sent. 28 Settembre 2011 n. 19792).

Preoccupa che agli amministratori della Regione Toscana, così attenti alla tutela dei beni ambientali, paesaggistici e culturali, nonché perverci difensori dei diritti delle comunità locali, sia sfuggito come **la norma**, di cui al secondo **comma dell'art. 1** del progetto di Legge, **sia in palese contrasto con i principi della legge nazionale** e si presti ad incentivare lo smantellamento di fatto di patrimoni collettivi di rilevante interesse storico-giuridico, particolarmente “appetibili” per il loro valore commerciale. È notorio che sono in atto da decenni, in Toscana, vertenze promosse dalle collettività proprietarie per la rivendica delle terre civiche usurpate da privati occupatori per destinarle ad attività industriali (come sulle Apuane, per l'escavazione del marmo) o edilizie. Sovente si tratta di aree di rilevante valore naturale e paesaggistico, come quelle ricomprese in Parchi montani ed isolani, e non mancano abusi posti in essere dalla pubblica amministrazione con il pretesto di perseguire l'interesse pubblico. Classico è poi il conflitto fra l'ente Comune, che pretende di essere proprietario a titolo patrimoniale della terra collettiva, e le comunità frazionali che sono le dirette eredi delle originarie comunità di villaggio, che *ab antiquo* possedevano i boschi, pascoli e coltivi. Queste vicende sono frutto della tendenza liquidatoria delle proprietà collettive che negli ultimi decenni si è progressivamente accentuata per effetto del “nuovo dinamismo economico, connesso alla rapida espansione urbana e allo sviluppo industriale”... che “valorizza sempre nuove fasce di territorio e ne modifica profondamente la destinazione d'uso in chiave edificatoria” e di produzione intensiva (F. CARLETTI, Attualità del regime demaniale e prospettive di riforma, Relazione al Convegno di Viareggio del 1991). Ma un ulteriore aspetto di ordine politico-economico ha contribuito, più recentemente, all'accelerazione della spinta liquidatoria: l'interesse delle amministrazioni comunali ad incamerare i beni civici delle collettività, per poterne disporre quali beni patrimoniali dell'ente da alienare senza vincoli per ripianare i bilanci deficitari.

È convinzione diffusa che gli interventi legislativi in materia della Toscana e della Sardegna siano mossi da un comune disegno politico, cosicché la sorte dell'uno possa in qualche misura condizionare la riuscita dell'altro.

I termini usati nell'art. 3 della Legge Regione Sardegna n. 19/2013 – etichettata dal Gruppo di intervento Giuridico e da quello degli Amici della terra come il **“Nuovo editto delle chiudende”**, sono analoghi a quelli della criticata disposizione del progetto toscano: **“Costituiscono oggetto di sclassificazione del regime demaniale civico in sede di ricognizione generale e straordinaria”**... **“i casi in cui i terreni sottoposti ad uso civico abbiano perso la destinazione funzionale originaria di terreni pascolativi o boschivi ovvero non sia riscontrabile né documentabile la originaria sussistenza del vincolo demaniale.”**

Il contrasto della norma sarda con il regime della legge n. 1776/1927 è aggravato ulteriormente dal fatto che la stessa, addirittura, inverte l'onere della prova della *qualitas soli*, così come regolato nei procedimenti disciplinati dalla normativa statale: infatti, nei giudizi di rivendica promossi dall'ente di imputazione della collettività per il recupero del bene usurpato, vige il principio secondo cui l'occupatore ha l'onere di provare il suo possesso con titolo valido ed idoneo, non avendo valore

probatorio il solo fatto materiale invocato a difesa (*possideo quia possideo*).

I due disegni di legge probabilmente si propongono di affrontare e risolvere in modo originale (discostandosi dalle collaudate regole che hanno consentito nei secoli la conservazione del demanio civico) quelle situazioni nelle quali le terre civiche abbiano perduto l'originaria conformazione fisica e la destinazione funzionale agro-silvo pastorale, tuttavia con il ricorso allo strumento della c.d. "sdemanzializzazione" di fatto ottengono il risultato di facilitare la privatizzazione *ex lege* e la messa in commercio dei beni civici, secondo quella tendenza liquidatoria delle comunità storiche e delle risalenti forme di originaria apprensione e gestione collettiva delle terre, bollata con parole di forte biasimo dal Prof. Paolo Grossi.

L'eventuale "sanatoria" delle aree di fatto sottratte all'uso collettivo civico non può essere rimessa *sic et simpliciter* all'istanza dell'occupatore ed alla decisione del funzionario regionale di turno, ma si deve prevedere, in conformità alla legislazione statale, una procedura di sdemanzializzazione ad iniziativa dell'ente di imputazione che ne autorizzi l'alienazione.

Secondo un suggerimento, che l'ente regionale dovrebbe prendere in considerazione al fine di salvaguardare per le future generazioni una sufficiente estensione di territori di uso civico, il progetto di legge potrebbe prevedere un meccanismo di compensazione "in natura" della perdita subita dalle collettività per effetto delle alienazioni autorizzate ex art. 12 della Legge 1766/1927: alle stesse potrebbero essere attribuite terre private da conferire nel regime giuridico del demanio civico in sostituzione dei suoli venduti sul presupposto delle loro inidoneità ad essere destinati all'esercizio degli usi collettivi (fondi trasformati da insediamenti residenziali e produttivi ovvero occupati da opere pubbliche).

Per una più puntuale rassegna della giurisprudenza, si ritiene utile allegare la Sentenza del T.A.R. Campania del 06.02. 2012 n. 174 in forma integrale (All. 3), che rende corretta interpretazione della normativa statale relativa alle alienazioni dei beni di uso civico (art. 12 Legge 1766/1927), e la Sentenza 26.03.2013 n. 1698 del Consiglio di Stato (All. 4), in tema di "mutamento di destinazione", con un breve ma significativo commento di Mezzacapo Salvatore (All. 5).

\*\*\*

Stante l'attuale operatività dei principi sopra esposti, è auspicabile che il progetto di legge Giunta Regionale Toscana sia circoscritto alla regolamentare delle funzioni in materia, alla stessa trasferite, così come ha fatto, a suo tempo, la Regione Abruzzo che ha limitato la normazione all'esercizio dei propri poteri:

***"Esercizio delle funzioni amministrative in materia di usi civici e di gestione delle terre civiche"***  
***Le funzioni amministrative trasferite con D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11, e D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, relative alla liquidazione degli usi civici, allo scioglimento delle promiscuità, alla verifica delle occupazioni e alla destinazione delle terre provenienti da affrancazioni, e le altre contemplate dalla L. 16 Giugno 1927, n. 1766, dal regolamento approvato con Regio Decreto 26 Febbraio 1928, n. 332, dalla Legge 10 Luglio 1930, n. 1078, dal regolamento approvato con Regio Decreto 15 novembre 1925, n. 2180, dalla Legge 16 marzo 1931, n. 377, sono esercitate dalla Regione secondo le disposizioni della presente Legge. Per quanto in questa non previsto, si richiamano le disposizioni della vigente legislazione statale in materia. Le funzioni amministrative di cui al precedente comma sono esercitate dalla Giunta Regionale."***

Ancora prima, con Legge 17 Marzo 1981 n. 11, la Regione Campania si era data la Legge sugli usi civici, all'epoca – per fortuna – ispirata da veri cultori della materia, primo fra tutti, l'Avv. Cervati.

Ebbene, anche l'articolato di questa legge si limita a disciplinare le funzioni amministrative trasferite alla Regione, guardandosi bene dall'invadere le prerogative statali, come del resto hanno fatto altre regioni che si sono dotate di testi organici, curando soprattutto l'aspetto dell'organizzazione, quello di sostegno economico degli enti di gestione, nonché la valenza e difesa naturalistica ed ambientale delle terre civiche.

\*\*\*

**Ulteriore dissenso deve essere espresso con riferimento al contenuto degli Artt. 15 e 16 del Progetto di legge.**

**“ART. 15 Ente Gestore**

**“L'ente gestore amministra i beni civici degli utenti residenti nel territorio frazionale o nell'intero territorio comunale ed ha personalità giuridica di diritto privato.**

**ART. 16 Statuto e personalità giuridica di diritto privato dell'ente gestore.”**

**ATTRIBUZIONE DELLA PERSONALITÀ GIURIDICA DI DIRITTO PRIVATO**

L'art. 1 della Legge 16 Giugno 1927 n. 1766, fissa l'ambito di applicazione delle proprie disposizioni con riferimento alle figure organizzative di appartenenza delle terre collettive, individuandole nel **comune**, nella **frazione di comune**, nelle **università agrarie** e nelle altre associazioni agrarie comunque denominate.

Le tre forme organizzative di rappresentanza, amministrazione e gestione dei beni di uso civico, previste dalla vigente normativa, sono caratterizzate da un comune profilo che è quello del patrimonio collettivo indisponibile e soggetto a speciale regime pubblicistico, comprendente una somma di poteri pubblici finalizzati non solo al governo e controllo dei beni, ma anche degli stessi organismi di gestione pur nella garanzia dell'autonomia statutaria ad essi riconosciuta. (FULCINITI - I beni di uso civico).

**La natura pubblica delle Associazioni Agrarie è stata riconfermata**, anche dopo l'infelice intervento legislativo di cui alla Legge n. 97 del 1994 sulla Montagna, che ha erroneamente accomunato due realtà completamente diverse: le comunioni familiari dell'Arco Alpino (per le quali l'attribuzione della personalità di diritto privato poteva trovare più valide giustificazioni) con le Associazioni agrarie dei beni di uso civico delineate dalla Legge 4 Agosto 1894 n. 397, che hanno un regime giuridico pubblicistico (FULCINITI op.cit. pag. 254).

La pretesa di attribuire anche a questi ultimi enti di imputazione la personalità giuridica di diritto privato è stata da subito criticata dalla dottrina e definitivamente disattesa dalla Giurisprudenza della Suprema Corte la quale ha ripetutamente affermato che le **Universit  Agrarie sono Enti Pubblici non economici** (Cass. Civ. Sez. Unite, 13 Maggio 1980 n. 3135; 9 Novembre 1985 n. 5474 e pi  recentemente: Corte di Cassazione, Sezione tributaria civile, Sentenza 7 Febbraio 2013 n. 2873, che – sul presupposto della natura di ente pubblico non economico riconosciuta alla Associazione Agraria – ha stabilito che la stessa   tenuta ad osservare i principi in materia di contabilit  pubblica).

Le stesse considerazioni valgono per la terza tipologia di ente, prevista dalla legge per la gestione dei beni di uso civico.

Allorch  risulta accertato che i beni collettivi appartenevano originariamente alla Comunit  divenuta frazione (art. 26, comma 2), la normativa vigente prescrive la diretta e separata (a profitto dei soli abitanti della frazione) amministrazione frazionale delle terre civiche.

La legge statale n. 1766 del 1927 considera dunque la Frazione come dotata di una propria soggettivit  giuridica distinta dal Comune, cosicch  il quadro normativo suggerisce di qualificare l'ASBUC come un organismo di diritto pubblico.

L'ASBUC, quale **struttura organizzativa** appositamente costituita per l'amministrazione dei beni di propriet  collettiva della generalit  dei residenti nel territorio frazionale,   certamente **dotata di personalit  giuridica**: l'assunto non pu  dar luogo ad interpretazioni contrastanti, in quanto   fondato sulla espressa previsione del diritto positivo. Peraltro, secondo l'opinione generale della Dottrina (Cerulli Irelli, Fulciniti) detta Amministrazione separata   indubbiamente dotata di

soggettività come "**centro di imputazione dei diritti e degli interessi frazionali**".

Nonostante le lacune, la frammentarietà e la pluralità degli atti normativi da cui si ricava la vigente disciplina delle **Amministrazioni separate** (che richiederebbe una regolamentazione unitaria ed aggiornata alle attuali esigenze delle ASBUC, **ma con legge statale**), si deve ritenere condivisibile la tesi della natura pubblica, sostenuta dalla **GIURISPRUDENZA prevalente** e, in particolare, dai **Commissari agli Usi Civici**: così l'ex Commissario agli usi civici di Bologna Dr. RICCIOTTI, che a sostegno di questo orientamento cita la Sentenza del Consiglio di Stato Sez. II, 5.11.1964 n. 982. Conforme il parere del 27.11.1995, nel quale il **Commissariato Usi Civici del Friuli** qualifica le Amministrazioni separate come **enti pubblici minori**, richiamando la Sentenza della Cass. 17.03.1948 n. 423, pubblicata in Foro it. 1949, I, 721. Anche la Direzione Centrale Pianificazione e Autonomie Locali della Regione Friuli, ai fini di un finanziamento da parte della Cassa depositi e prestiti si è espressa per la **natura pubblica** della Amministrazioni frazionali.

In **DOTTRINA** è assolutamente prevalente la tesi che propende per il riconoscimento della personalità di diritto pubblico degli enti di gestione, comprese le ASBUC. Omettendo la rassegna delle opinioni, riteniamo sufficiente richiamare, *ex multis*, quelle di due indiscusse autorità in materia: gli Avv.ti GUIDO CERVATI ed ATHENA LORIZIO.

In un saggio a commento della Legge in materia di usi civici della Campania del 1981, di cui si è più sopra riferito, l'Avv. CERVATI ha chiarito le ragioni per le quali il legislatore italiano, nel disciplinare la complessa e variegata realtà dei diritti dominicali delle collettività, abbia volutamente affermato il "**sistema della pubblicizzazione di destinazioni, procedimenti ed organi ad essi preposti**". Conforme l'orientamento dell'Avv. LORIZIO, ribadito anche in un recente parere pubblicato sul sito "demaniocivico.it" dell'Associazione Aprodud, in risposta allo specifico quesito rivolto da un'ASBUC del Piemonte: "Concordo con quanto osserva l'Agenzia delle Entrate sulla **natura giuridica pubblica delle Asbuc**".

La problematica è presa in esame anche da Luciana FULCINITI nel proprio trattato "**I Beni di uso civico**". La stessa si schiera per la natura pubblica delle Amministrazioni Separate, sostenendo che "depone a favore dell'**organismo di diritto pubblico: il sistema di scelta dei componenti del Comitato Frazionale**, che consiste in un procedimento elettorale disciplinato dalla Legge dello Stato n. 278 del 1957 e dal Regolamento Regione Toscana 7 Marzo 1992 n. 1, quindi pubblicistico teso a garantire la partecipazione democratica e la più ampia rappresentatività degli interessi della frazione in relazione ai beni di uso civico.

Ulteriore decisivo argomento a favore della natura pubblica si ricava dalla sottoposizione dell'amministrazione frazionale al **potere di controllo regionale**, ai sensi dell'art. 1 D.P.R. n. 616 del 1977, e dal **sistema di sorveglianza**, che l'art. 64 del Regolamento n° 332 del 1928 attribuisce al Sindaco del Comune, il quale avvalendosi dei poteri previsti dalla disposizione "*potrà sempre esaminare l'andamento*" della gestione dell'Amministrazione frazionale "*e rivederne i conti*". È indubitabile che nell'esplicazione di tale potere di vigilanza il Sindaco del Comune agisca come pubblica autorità, non certamente come portatore di interessi dell'ente comunale, che –come tale– non può avere ingerenza negli interessi dell'amministrazione separata frazionale".

Militano a favore dell'organismo di diritto pubblico ulteriori elementi, quali la **giurisdizione e competenza funzionale inderogabile dei Commissari** nonché **le procedure di evidenza pubblica**. Infatti, se i diritti appartengono alla collettività e l'ASBUC ne ha soltanto l'amministrazione sotto il controllo della Regione, è evidente che le relative dinamiche procedurali di gestione non solo debbano corrispondere all'assetto istituzionale delineato dalla normativa vigente, ma in particolare debbano conformarsi ai cardini della pubblicità, imparzialità, trasparenza nonché ai principi di derivazione comunitaria, quali quello di concorrenza, parità di trattamento e proporzionalità di cui all'art. 1 della Legge n. 241 del 1990 ( si veda in proposito pagg. 4 e 5 Sentenza Consiglio di Stato n. 1698 del 2013).

La contraddizione insita nel progetto regionale in discussione è palesata dall'incompatibilità della pretesa, da una parte, di imporre all'ente gestore ASBUC "il riconoscimento di persona giuridica privata" e l'iscrizione nel Registro Regionale, dall'altra, di regolamentare, potenziandolo, il potere



di controllo sulla gestione dei beni civici mediante le specifiche disposizioni di cui al Capo III, e l'introduzione dei Poteri Sostitutivi.

Se, infatti, il riconoscimento della natura pubblica delle ASBUC consente di esercitare senza alcuna limitazione i poteri di controllo da parte del Sindaco del Comune e della Giunta Regionale nonché le facoltà di partecipazione alla gestione e il diritto di accesso agli atti da parte dei *cives* ex art. 23 Legge n. 241 del 1990 – indispensabili per garantire l'effettiva osservanza dei principi sopra enunciati–, la scelta di attribuire all'ASBUC la personalità giuridica di diritto privato, si pone in senso diametralmente opposto rispetto al dichiarato intento di disciplinare in modo più stringente ed articolato le potestà pubbliche di controllo sull'operato dell'ente gestore e di facilitarne l'accesso ai finanziamenti pubblici.

La **rilevanza pubblica dell'attività** svolta dall'ente frazionale di imputazione delle terre civiche, direttamente connessa alla natura e destinazione pubblica dei beni amministrati nonché alla rilevante portata sociale degli stessi, soggetti – tra l'altro – alla tutela ambientale e paesaggistica, male si concilia con la qualificazione privatistica attribuita dalla legge regionale al soggetto gestore. Né l'equivoco in cui già è incorsa la Legge Forestale Toscana del 21 Marzo 2000 n. 39, oppure il riferimento (non pertinente) alle Nuove disposizioni per le zone montane possono giustificare l'inquadramento della struttura organizzativa in questione nella normativa privatistica, in contrapposizione all'entità e rilevanza degli aspetti che contribuiscono ad assimilarla piuttosto al regime pubblico del Comune e dell'associazione agraria.

\*\*\*

Conclusivamente, si ritiene che il progetto di legge debba essere assolutamente ripensato, nelle parti che si propongono di abrogare o modificare principi ed istituti in materia di ordinamento civile, che sono riservati alla competenza esclusiva dello Stato. L'illegittimità costituzionale di norme, quali quelle sopra censurate, appare evidente, mentre per altre disposizioni si configura un conflitto con le prerogative statali anche in materia di tutela dell'ambiente e di governo del territorio, seppure per questa, sussista la competenza concorrente della Regione.

Persino la **regolamentazione delle funzioni amministrative di competenza regionale** non va esente da critiche. A titolo di esempio, si deve certamente dissentire sulla scelta di attribuire al Dirigente Regionale poteri discrezionali quali quello di autorizzare il mutamento di destinazione dei beni civici ed il parere per il provvedimento di espropriazione per pubblica utilità, così come inopportuna è la previsione di uno Statuto - Tipo degli enti di gestione, fatto a tavolino con il proposito di negare le autonomie delle comunità, gli usi e le tradizioni locali.

Infine, per quanto riguarda le norme sull'**accertamento demaniale** e l'**istituzione della Banca dati degli usi civici** (artt. 27 e 28), si segnala l'ulteriore raccomandazione proveniente da tutti gli esperti della materia affinché sia finalmente promosso uno studio interdisciplinare delle molteplici realtà e forme del collettivismo, storicamente presenti nel territorio toscano.

Anche per questa finalità, negli anni '80, è stata costituita l'**associazione Guido Cervati di Seravezza**, che invero, nel primo periodo di attività – avvalendosi della collaborazione degli enti locali (Comuni e Comunità Montane) e di quello della Giunta e dell'Ufficio usi civici della Regione Toscana – ha potuto dare attuazione ai propri scopi statutari, organizzando Convegni di rilievo nazionale, quale quello di Viareggio del 1991, e svolgendo interessanti ricerche sulle proprietà collettive delle comunità toscane, secondo la sollecitazione fatta in tal senso dal Prof. Paolo Grossi nell'occasione di tale Convegno:

*"In verità, quello che manca e che porterebbe molta luce sulla natura di tante situazioni è l'inventario, il censimento, delle proprietà collettive esistenti in Italia, intendendo per censimento non qualcosa di meccanico che facesse conoscere*

*unicamente nomi, località, statuti attuali, ma che costituisse il sommario specchio dell'itinerario storico-giuridico dei vari assetti collettivi, consentendo all'indagatore di risalire alle origini. E' questa un'opera benemerita che il Centro Cervati dovrebbe cominciare a programmare. Opera grossa, poderosa, e probabilmente non basteranno le energie che stanno intorno al Centro; l'importante sarebbe però avviare subito l'operazione, cominciare a pensarla e costruirla in una articolazione di molteplici gruppi locali, che possono compiere le indispensabili ricerche sul campo ed in archivi pubblici e privati. Non abbiamo una mappa delle proprietà collettive italiane, e ne sappiamo ancora troppo poco, perché abbiamo guardato a questo mondo senza un adeguato spirito scientifico, armati soltanto della sufficienza di chi si dedica a collezionare delle curiosità. In ciò siamo tuttora eredi fedeli dell'Ottocento."* (Pagg. 7 e 8 della Relazione Prof. Paolo Grossi "Il problema storico – giuridico della proprietà collettiva in Italia", pubblicato su "I demani civici e risorse ambientali, Atti del Convegno Viareggio 5-7 Aprile 1991", Jovene Editore 1993).

---

All.1 - Articolo pubblicato sul sito web "Gruppo di Intervento Giuridico onlus".

All. 2 - Sentenza del T.A.R. Lazio del 07.02. 2013 n. 1369.

All. 3 - Sentenza del T.A.R. Campania del 06.02. 2012 n. 174.

All. 4 - Sentenza del Consiglio di Stato del 26 Marzo 2013 n.1698.

All.5 - Commento alla sentenza di Mezzacapo Salvatore

CENTRO GUIDO CERVATI SERAVEZZA 14 Ottobre 2013