

## Usi civici per lo sviluppo delle aree interne: freno o volano?

Federico Roggero  
(Università di Teramo – AISF)

### 1. Intorno alla nozione di aree interne: la SNAI

Chiedersi se gli usi civici siano, o possano essere, freno o volano per lo sviuppo delle aree interne presuppone, anzitutto, che ci si metta d'accordo sulla nozione di "aree interne".

Di recente, in Italia, una nozione di "aree interne", nel quadro del Piano Nazionale di Riforma, è stata fornita dall'*Accordo di partenariato per l'utilizzo dei fondi a finalità strutturale assegnati all'Italia per il ciclo di programmazione 2014-2020*. L'*Accordo di partenariato*, dando esecuzione all'art. 1, comma 16, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, legge di stabilità per il 2014, ha fissato, infatti, i criteri per l'individuazione delle "aree interne", nelle quali andranno finanziati progetti pilota per il riequilibrio dell'offerta dei servizi di base (relativi cioè ai settori istruzione, sanità, mobilità)<sup>1</sup>. Le stesse aree, individuate in base ai criteri definiti dall'*Accordo*, sono inoltre destinatarie di fondi per la realizzazione di progetti di sviluppo locale.

L'*Accordo di partenariato* definisce "aree interne", "quella parte maggioritaria del territorio italiano caratterizzata dalla significativa distanza dai centri di offerta di servizi essenziali". Questi ultimi centri sono individuati come quei comuni o aggregati di comuni che offrono almeno scuole secondarie di primo e secondo livello, un ospedale con pronto soccorso e centro trasfusionale e una stazione ferroviaria medio-piccola. Le "aree interne", dunque, non sono zone necessariamente "deboli", cioè povere, in senso assoluto: sono, piuttosto, individuate come zone "lontane" dai centri che offrono servizi essenziali; circostanza, quest'ultima, che – come evidenziato nella relazione dell'*Accordo di partenariato* – pone un problema di costituzionalità e di effettivo esercizio del diritto di cittadinanza, e che soprattutto – questo è il punto sul quale la Strategia vuole intervenire – ha prodotto lo spopolamento delle aree stesse.

Le aree interne rappresentano il 53% circa dei comuni italiani (4.261), cui fa capo il 23% della popolazione italiana (13.500.000 abitanti), e coprono il 60% del territorio nazionale. Si tratta di comuni rurali, la cui popolazione è popolazione rurale. L'emorragia demografica che hanno subito queste aree ha comportato un allentamento del presidio della popolazione sul territorio "con conseguente aumento di fenomeni quali la perdita di una tutela attiva del territorio e l'aumento del rischio idrogeologico"; con costi, cioè, che si ripercuotono sull'intera collettività nazionale.

Dal punto di vista fisico, le aree interne si caratterizzano, poi, per la progressiva diminuzione della SAU negli ultimi 30 anni e per il corrispondente aumento delle foreste: attualmente, 10 milioni di ettari in Italia sono bosco; oltre il doppio, cioè, rispetto al 1948. I boschi e le foreste in genere coprono ormai 1/3 della superficie nazionale, e per oltre il 70% sono per l'appunto nelle "aree interne". Se consideriamo, in particolare, le formazioni vegetali rientranti puntualmente nella nozione giuridica di "bosco" (per la quale si v. il d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227, nonché le varie definizioni "regionali"), oltre l'80% di essi ricade, in Italia, nelle "aree interne".

Per la gran parte, si tratta di superfici assoggettate a speciali vincoli protettivi (siti della Rete Natura 2000, di cui alle direttive 92/43/CEE *Habitat* e 79/409/CEE *Uccelli*, e al d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, nonché aree naturali protette sottoposte al regime della legge 6 dicembre 1991, n. 394). Inoltre, tutte le superfici classificabili come "bosco" ai sensi delle definizioni nazionale e "regionali", che per l'appunto rappresentano fino all'80% delle "aree interne" sono assoggettate a vincolo paesaggistico *ex lege* in forza dell'art. 142, comma 1, lett. g), del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), nonché ai vincoli e alle limitazioni discendenti dalla legislazione forestale (RD 30 dicembre 1923, n. 3267; RD 16 maggio 1926, n. 1126; d.lgs. 18 maggio 2001, n. 227; ma, soprattutto, le leggi forestali regionali).

---

<sup>1</sup> L'erogazione di fondi per l'attuazione della Strategia è stata prorogata fino a tutto il 2017 con la legge 23 dicembre 2014, n. 190, legge di stabilità 2015.

Non è ovviamente possibile assimilare *tout court* le “aree interne”, così come definite dalla strategia nazionale che le riguarda, alle aree rurali del passato; proprio perché quelle aree non necessariamente sono state prive, in passato, di quelli che oggi consideriamo i servizi essenziali (ad esempio, le scuole) che oggi invece mancano nelle “aree interne” e che le caratterizzano come tali. Tuttavia, un’assimilazione tra “aree interne” a aree rurali è ben possibile, proprio in virtù della comune struttura economica (un’economia prettamente agricola) e della medesima conformazione fisica del territorio (boschi, pascoli, aree coltivate).

Le nostre “aree interne” sono precisamente quelle, fra le aree rurali del passato, ormai abbandonate dalla popolazione per diverse, e complesse, ragioni, e quindi man mano private di servizi di istruzione, sanità, mobilità. Sono invece “rurali”, ma non “interne”, nel senso in cui si parla oggi di “aree interne”, quelle aree ad economia agro-silvo-pastorale ancora fornite di servizi essenziali e per questo non spopolate (si pensi, ad esempio, alla Pianura padana).

Proprio l’inversione della tendenza allo spopolamento nelle aree rurali, mediante la messa a disposizione di servizi e l’implementazione di progetti che incentivino la popolazione a rimanere (o a tornare), è l’obiettivo primario della SNAI.

L’*Accordo di partenariato*, per la sua attenzione alle caratteristiche fisiche ed economiche dei territori interessati, non fornisce una stima quantitativa delle “aree interne” soggette agli usi civici; non si sofferma, cioè, sul titolo dell’appartenenza delle terre comprese nelle “aree interne”.

Uno sguardo alla mappa delle aree interne italiane fornita dallo stesso *Accordo* convince, però, che non si tratti di una percentuale trascurabile, se solo si osserva come le “aree interne” prendano per intero la dorsale appenninica e le Alpi: ossia le zone montane del nostro Paese, dove proprio gli usi civici si sono conservati in misura maggiore.

Nelle zone montane, infatti, la vocazione naturale del territorio ha indotto le popolazioni a mantenere i fondi nel godimento collettivo e nella destinazione silvo-pastorale, piuttosto che a privatizzare le terre per metterle a coltura.

Una porzione considerevole delle “aree interne” è dunque fatta di territori montani soggetti agli usi civici; in particolare, agli usi civici di legnatico e di pascolo.

E’ dunque legittimo domandarsi quale ruolo giochino o possano giocare le aree soggette agli usi civici nello sviluppo futuro delle aree interne.

## 2. *Gli usi civici e lo sviluppo delle aree rurali nella legge 16 giugno 1927*

Il legislatore italiano, fino ad oggi, ha considerato gli usi civici come un freno o come un volano per lo sviluppo delle aree rurali? E dunque in futuro, gli usi civici – posto che non è stata ancora definita una strategia per gli usi civici nelle “aree interne” – possono essere freno o volano per lo sviluppo delle “aree interne”?

Gli usi civici sono stati percepiti, in passato, come un freno allo sviluppo economico delle aree rurali. Mi riferisco, qui, alle aree rurali in genere, anche di pianura, perché gli usi civici sono stati un fenomeno diffuso ovunque, non solo in montagna, sebbene oggi essi siano accostati specialmente alle montagne, perché lì – come ho già detto – l’agricoltura, per la stessa conformazione fisica e l’ubicazione dei fondi, si è sviluppata meno che in pianura, sicché le terre non sono state privatizzate, bensì sono state mantenute al pascolo e al legnatico comuni.

Gli usi civici sono, infatti, “diritti di godimento delle terre spettanti agli abitanti di un comune o di una frazione di comune” (art. 1, l. 16 giugno 1927, n. 1766), consistenti nella facoltà di trarre dai fondi alcune *utilitates* (la legna per uso proprio o industriale; l’erba per il pascolo del bestiame proprio o di allevamento professionale). Essi, salvo i casi, pure attestati dalle fonti, di usi civici di semina – usi che le fonti del passato qualificavano come “dominicali”, perché aventi un contenuto intenso quasi quanto il diritto del *dominus* del fondo –, sono sempre stati visti come alternativi alla coltura agraria: pastorizia e agricoltura, infatti, sono sempre state considerate modalità tra loro inconciliabili di sfruttamento delle risorse naturali, sebbene siano sempre coesistite come componenti entrambe indispensabili nei sistemi economici agrari del passato.

Gli usi civici sono stati infatti parte di un sistema economico (ma anche amministrativo e fiscale) consolidato, fatto appunto sia di agricoltura che di pastorizia, secondo le necessità del momento e la vocazione naturale del territorio; un sistema che ha funzionato inalterato per secoli, e che però, nell'Europa continentale, è stato posto sotto accusa a partire dal Settecento in nome della coltivazione delle terre e della loro privatizzazione, considerate modalità più efficienti di sfruttamento delle terre.

Nella normativa ottocentesca, e poi nella legge 16 giugno 1927, n. 1766, e nel connesso regolamento, adottato con RD 26 febbraio 1928, n. 332, gli usi civici sono stati percepiti come un freno allo sviluppo economico delle aree rurali. La logica di quelle leggi era – ma bisognerebbe parlare al presente, perché la legge del 1927 è ancora vigente, ed è anzi la fonte normativa fondamentale in materia – sostanzialmente liquidatoria, come quella che mirava – e che mira anche oggi, almeno sulla carta – alla individuazione e suddivisione delle terre coltivabili e alla loro assegnazione a piccoli proprietari, affinché le potessero chiudere (impedendo dunque anche di fatto l'esercizio di diritti altrui sul fondo) e appunto le coltivassero, producendo reddito; segnatamente, producendo un reddito tassabile.

In questa ottica “privatizzatrice”, solo i boschi e i pascoli erano esentati dalla suddivisione ed erano destinati a rimanere nel godimento collettivo per l'esercizio dei diritti civici di pascolo e legnatico.

Le leggi ottocentesche, però, restarono inattuato, perché le “quotizzazioni” – cioè le suddivisioni delle terre tra i coltivatori del luogo – non si fecero per l'opposizione, sia di coloro che avevano usurpato i demani e che, se le leggi fossero state davvero eseguite, se li sarebbero visti sottrarre, sia, anche, delle popolazioni stesse, che non trovavano in realtà “economico” il diventare proprietari di piccoli lotti di terreno, mercè la perdita dei loro diritti sui grandi demani.

Questo significa che, invero, ad onta delle intenzioni sbandierate dai legislatori del tempo, l'uso civico non era, in realtà, percepito come un freno per l'economia del tempo: esso era, anzi, parte integrante di un'economia, e come tale le popolazioni tentarono di mantenerlo, rallentando ed ostacolando le operazioni demaniali.

Ciò nonostante, la stessa logica “liquidatoria” e “privatizzatrice” ispirò – come ho anticipato – anche la legge fondamentale del 1927 e il regolamento per la sua esecuzione. Anche in questo caso, il legislatore puntò infatti alle quotizzazioni, prevedendo che sarebbero rimaste addette agli usi le sole superfici a bosco e a pascolo. Meglio ancora: sarebbero dovute rimanere alla destinazione “civica” (bosco e pascolo) solo quelle porzioni di territorio che proprio non si sarebbero potute coltivare, a prescindere dalla effettiva destinazione in corso.

Inoltre, gli usi sulle terre che dovevano restare nel godimento collettivo (cat. *a*) furono contenuti dalla legge del 1927, nella loro intensità, entro i limiti del diritto reale di uso, che non può eccedere i bisogni del titolare del diritto e della sua famiglia (art. 521 cod. civ. 1865 = art. 1021 doc. civ. 1942, richiamato dall'art. 12, comma 3, legge 1766/1927). Furono dunque tolti di mezzo, a regime (ossia una volta fatte le liquidazioni e formatasi dunque la grande massa del demanio civico formato dalle terre scorporate e da quelle di originaria appartenenza dei comuni), almeno nelle intenzioni del legislatore, tutti gli usi “utili”.

Questa disposizione è stata, peraltro, ampiamente disattesa dalla prassi applicativa, specialmente quando sono stati adottati i regolamenti usi civici ai sensi degli artt. 42-46 del RD 332/1928. Scritti con il ciclostile, quei regolamenti hanno infatti riconosciuto pressoché ovunque, e a tutti, usi sia essenziali, sia utili, senza un'indagine puntuale dei titoli fondativi degli usi stessi, e senza appunto tener conto della limitazione che il legislatore aveva previsto nell'art. 12, comma 3, della legge. Il prevalere della tesi, poi, che vede negli usi civici facoltà di godimento connesse al dominio delle terre, che spetterebbe alle popolazioni *pro indiviso*, ha posto definitivamente in secondo piano la distinzione tra usi essenziali ed utili.

Neppure gli scopi della legge usi civici sono stati però raggiunti. Infatti, le quotizzazioni fatte si contano sulla punta delle dita. Questa constatazione, però, non è di per sé sufficiente a dar torto al legislatore: a dire, cioè, che gli usi non erano un freno all'economia, mentre ne erano invece un

fattore di sviluppo, e che gli usi civici, dunque, in questi novant'anni che ormai ci separano dalla legge fondamentale, hanno "resistito", determinando il fallimento della legge stessa.

Infatti, per converso, sulle terre assegnate alla cat. *a*) (bosco e pascolo permanenti) gli usi civici, nel corso degli anni, sono stati sempre meno esercitati dagli aventi diritto, tanto che quelle terre versano spesso in istato di abbandono. Al punto che, ad esempio, nei comuni ove i demani non sono stati individuati e circoscritti entro la metà dello scorso secolo, quando, cioè, ancora qualcuno usava le terre per il legnatico e per il pascolo, è estremamente difficile individuarli con precisione oggi, perché la memoria dei toponimi che li identificavano si è persa a causa della sempre minore frequentazione delle terre. Gli "indicatori locali", di cui parla l'art. 29, comma 1, del RD 332/1928 come di fonti affidabili per la individuazione e circoscrizione delle terre gravate, non sono in grado di "indicare" ormai più nulla, e questo proprio perché le terre non vengono più utilizzate dalle popolazioni da molto tempo.

La legge usi civici è rimasta inattuata, in realtà, perché man mano è venuto definitivamente meno il sistema economico di cui anche gli usi civici erano parte. A determinare il tramonto di quel modello era già intervenuta l'industrializzazione del Paese, cominciata nell'ultimo quarto dell'Ottocento, e che aveva subito una accelerazione vertiginosa negli anni della Grande Guerra (1915-1918). Essa, infatti, determinò il progressivo inurbamento di grandi masse proletarie provenienti dalle aree rurali, che forse proprio lì cominciarono a diventare "interne", perché rimasero sempre più spopolate e furono, dunque, sempre più deprivate di servizi; tanto che, nel tempo, questo ha costituito un forte disincentivo al "ritorno", e via così: come un cane, che si morde la coda. Quel modello economico, poi, tramontò definitivamente nel Secondo Dopoguerra, ed è oggi del tutto anacronistico pensare che ci si possa tornare, neppure pensando di applicare "volontaristicamente" la legge del 1927.

La legge usi civici, pertanto, non ha raggiunto i suoi obiettivi, non perché gli usi civici, che la legge voleva liquidare, e comunque contenere, abbiano "resistito" come una componente vitale dell'economia del tempo, bensì perché il modello economico è progressivamente cambiato, e sia le quotizzazioni, sia gli usi di legnatico e pascolo, hanno perso di interesse agli occhi delle popolazioni.

Per il raggiungimento degli scopi che il legislatore del 1927 si era prefissato, la circolazione giuridica delle terre demaniali fu, però, assoggetta a forti limitazioni. Prima della assegnazione a categoria, le terre gravate dagli usi (una volta cioè accertato, in via amministrativa o giudiziale, che gli usi gravano su di esse) sono infatti assolutamente indisponibili e non sono sottraibili alla loro destinazione. Una volta assegnate alla categoria *b*), cioè contrassegnate come adeguatamente sfruttabili per la coltura agraria, le terre restano ancora indisponibili fino all'affrancazione del canone gravante sulla quota assegnata al quotista, cioè fin quando diventano private a tutti gli effetti. Le terre assegnate alla cat. *a*), cioè al bosco e al pascolo permanenti, restano permanentemente destinate agli usi civici, e non possono essere alienate, né le si può sottrarre alla loro destinazione, se non previa autorizzazione, di competenza, oggi, delle regioni.

In altri termini, sussiste, per le terre civiche, in vista del perseguimento degli scopi della legge del 1927, un regime giuridico di "alienabilità controllata" (Corte cost., sent. 391 del 1989). Questo regime è fatto di una serie di limitazioni che sono tuttora vigenti, sebbene gli scopi della legge non siano stati raggiunti e non possano più esserlo in futuro, essendo tramontato quel modello economico che ne faceva sperare il raggiungimento, ed essendo del tutto anacronistico pensare di rimmetterlo in piedi.

Queste limitazioni, incidendo pesantemente sulla destinazione e sulla circolazione giuridica, e quindi anche economica, delle terre, possono, anche di per sé, rappresentare un freno allo sviluppo delle "aree interne", lì dove queste sono caratterizzate dalla forte presenza di demani civici.

### *3. Gli usi civici nella legislazione sul paesaggio e sui parchi*

In anni a noi più vicini, il legislatore ha – per così dire – preso atto del definitivo tramonto del modello economico in cui erano sorti gli usi civici. Questa constatazione, però, non l'ha portato a rivedere la legge n. 1766 del 1927 (modificandone gli obiettivi o rivedendo il sistema dei limiti alla

circolazione delle terre), bensì ad assegnare alle terre gravate dagli usi civici un'altra "missione": quella della tutela del paesaggio.

Lo ha fatto con la legge 8 agosto 1985, n. 431, cd. legge Galasso, assoggettando le aree soggette agli usi civici a vincolo paesaggistico. I principi della legge Galasso sono sopravvissuti fino ad oggi, essendo stati fatti propri dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 142, comma 1, lett. h)).

Il pessimismo "storico" riguardo agli usi civici come risorsa economica, che il legislatore aveva manifestato con la legge del 1927, che li riteneva una modalità superata ed inefficiente di sfruttamento delle terre, diventa qui un pessimismo – mi si passi il linguaggio leopardiano – "cosmico", perché il vincolo paesaggistico prescinde del tutto dal contenuto economico degli usi: dalla loro natura, perciò, di diritti reali. Ciò emerge dal fatto che il vincolo paesaggistico viene impresso sul solo presupposto della soggezione delle terre agli usi civici, prescindendosi totalmente dall'accertamento del loro concreto esercizio.

Il legislatore, nell'imporre il vincolo paesaggistico sulle terre gravate dagli usi, ha ritenuto (forse) che, nel passato, gli usi, quando erano esercitati, abbiano contribuito a restituirci quel meraviglioso paesaggio, prodotto di una sapiente integrazione tra l'uomo e l'ambiente, che il mondo intero ci invidia. Oppure, ha ritenuto (ha forse sognato) che ancora oggi le popolazioni esercitino in maniera significativa gli usi, e siano quindi in grado di mantenere quel paesaggio. Oppure, ha ritenuto (forse) che il sistema di vincoli imposto dalle leggi sugli usi civici – vincoli dei quali ho appena parlato – abbia contribuito, fatte le debite eccezioni, o possano continuare a contribuire, a sottrarre alcune porzioni del nostro paesaggio alla cementificazione selvaggia.

Fatto sta che – ripeto – l'imposizione del vincolo paesaggistico è del tutto indipendente dagli usi come fatto economicamente rilevante: è come se il legislatore avesse ritenuto che quel valore sia ormai perduto per sempre, e che non convenga più spendere parole su di esso, dovendosi piuttosto guardare ad altre *utilitates* offerte dalle terre gravate dagli usi civici, di segno completamente diverso.

Dalla imposizione del vincolo paesaggistico sulle aree soggette ad usi civici è scaturita anche una conseguenza processuale ben nota: il Commissario per la liquidazione degli usi civici ha il potere di iniziare d'ufficio un giudizio tendente ad accertare la *qualitas soli*, perché lo si deve considerare una sorta di organo statale preposto alla tutela dell'ambiente naturale, nell'interesse della collettività nazionale (Corte cost., sent. 8-20 febbraio 1995, n. 46; confermata con ord. 11 febbraio 2014, n. 21)<sup>2</sup>.

E che proprio questa sia la filosofia che anima il nostro legislatore nel rapporto con gli usi civici – una filosofia che prescinde dal contenuto economico di essi, perché li considera superati – emerge anche dalla sentenza della Consulta che ha avallato l'istituto della "sclassificazione", introdotto dalle legge regionale dell'Abruzzo sugli usi civici (l.r. 3 marzo 1988, n. 25, art. 10, comma 2). In questa sentenza (19-30 dicembre 1991, n. 511), la Consulta dice esplicitamente che "diverse e più remunerative possibilità di occupazione, prodotte dal sopravvenuto sviluppo industriale del Paese anche nelle zone tradizionalmente agricole, hanno ridotto a dimensioni modestissime le economie familiari di produzione per il consumo, determinando un progressivo abbandono dell'esercizio degli usi civici collegati a quelle economie", e che, dunque, bisogna oggi preferire agli usi altre forme di utilizzazione dei fondi.

Un ragionamento non dissimile sta dietro all'art. 11, comma 5, della legge-parchi (l. 6 dicembre 1991, n. 394), che fa espressamente salvi gli usi civici dai generali divieti enunciati al

---

<sup>2</sup> Conseguenza di questo orientamento è, di recente, ad es., una sentenza della Cassazione: "Il potere di iniziativa officiosa che spetta, ai sensi dell'art. 29 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, ai Commissari regionali agli usi civici, in rapporto alle funzioni giurisdizionali loro assegnate ed ai fini della definizione delle questioni concernenti l'esistenza, la natura e l'estensione dei diritti di uso civico, è correlato all'interesse pubblico che possa contrapporsi al riconoscimento del diritto di proprietà demaniale di uso civico, con la conseguenza che il Commissario non può essere condannato al pagamento delle spese del relativo giudizio nell'ipotesi di soccombenza. (Rigetta, App. Roma, 24/06/2009)" (Cass., sez. II, 16.07.2015, n. 14923).

comma 3 dello stesso articolo, i quali investono “le attività e le opere che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati con particolare riguardo alla flora e alla fauna protette e ai rispettivi habitat”. Il legislatore assegna, qui, agli usi civici (non alle terre gravate, ma proprio agli usi, laddove esercitati nel concreto), una missione nuova ed inedita: quella di perseguire le finalità per le quali viene istituita l’area naturale protetta; finalità che la legge enuncia nell’art. 1. Queste finalità non sono “economiche”, sicché, anche in questo caso, sebbene vengano in rilievo per il loro concreto esercizio e solo in quanto esercitati dagli aventi diritto, gli usi non vengono in rilievo per il loro contenuto economico, bensì per la funzione di conservazione dell’ambiente cui, a giudizio del legislatore (il quale però sul punto ha ragionato in modo quanto meno apodittico), assolvono.

Questo sistema porta, peraltro, ad una serie di complicazioni, perché i divieti, di cui al comma 3 dell’articolo 11 della legge-parchi, sono tutti dettati avendo riguardo ad attività concrete, che incidono sul territorio naturale; mentre l’eccezione del comma 5, che riguarda appunto gli usi civici, è concepita prendendo a riferimento un dato non naturale, bensì giuridico: appunto, il titolo civico in forza del quale l’agente incide sul territorio, esercitando, magari, le stesse attività che il comma 3 vieta. Il che genera appunto una stortura: perché mai tagliare un albero è vietato, mentre, se chi lo taglia sta esercitando un uso civico, è permesso?

In definitiva, la più recente legislazione sembra disinteressarsi del contenuto economico degli usi civici, che è diventato irrilevante agli occhi del legislatore, il quale assegna ad essi altre, e nuove, funzioni. Nel caso della normativa paesaggistica, la soggezione delle terre agli usi diventa un criterio di conformazione dei diritti individuali, perché fa scattare il vincolo paesaggistico; nel caso delle aree naturali protette, il titolo civico in forza del quale viene esercitata una certa attività in grado di incidere concretamente sui valori ecologici protetti giustifica e rende lecita l’attività stessa, presumendosi apoditticamente che essa persegua, in realtà, le finalità del parco.

#### *4. Insopprimibilità del contenuto economico degli usi civici: sua riemersione per lo sviluppo delle aree interne*

La valenza economica degli usi civici è però insopprimibile, perché insita nella stessa natura giuridica degli usi, che sono diritti reali. In effetti, alcuni orientamenti giurisprudenziali appaiono spie di una persistente attenzione verso gli usi civici come realtà economica.

Da sempre, ad esempio, la giurisprudenza della Corte di Cassazione afferma il carattere eccezionale della legittimazione, rispetto alla reintegra delle porzioni di demanio abusivamente occupate. E questo si spiega, appunto, con la rilevanza economica delle superfici mantenute a bosco e a pascolo collettivo, che la legittimazione converte in superfici private, sottraendole agli usi dei *cives*.

Su di un altro versante, una recente sentenza del TAR ha affermato che “La nozione di cittadini nella legge sugli usi civici può essere intesa in un senso comprensivo anche delle collettività esorbitanti rispetto alla popolazione anagrafica, che trovano la propria identità giuridica proprio nel possesso dei beni e nella titolarità di diritti di uso civico (art. 26 Legge n. 1766 del 1927).” (TAR Piemonte Torino, sez. II, 06.05.2016, n. 610). La sentenza non appare condivisibile nelle conclusioni – la legge usi civici non definisce affatto la qualità di cittadino, che invece si deve ricavare da altre fonti –, ed appare anzi tautologica – perché sembra voler dire che sono cittadini coloro che possono vantare l’uso civico: ma è vero proprio il contrario! –, ma comunque certamente la questione dell’estensione soggettiva della pletora degli aventi diritto agli usi è un segnale del contenuto eminentemente economico degli usi medesimi, perché segnala l’esistenza di un concreto interesse economico in colui che chiede di accedere alle terre civiche e di usufruirne.

La consistenza economica degli usi emerge, soprattutto, negli orientamenti della Corte dei conti, la quale, ad esempio, impone agli amministratori comunali di consentire l’esercizio degli usi ai cittadini rispettando i contenuti e l’intensità economica degli usi stessi, così come attestati dai

titoli costitutivi, e non oltre questi, e li richiama ad una corretta amministrazione economica delle terre civiche<sup>3</sup>.

Nella stessa linea, sempre la Corte dei conti ha vietato agli amministratori locali di distrarre il provento derivante dall'alienazione delle terre civiche dalla sua destinazione vincolata per legge (legge 1766/1927)<sup>4</sup>.

E anche con riferimento alla normativa sui parchi e, in particolare, sull'istituzione delle riserve integrali, la Consulta, in una sentenza molto nota che ho già richiamato (11 luglio 1989, n. 391), anteriore alla legge-parchi e riferita ad alcuni parchi piemontesi, ha riconosciuto che gli usi civici hanno un contenuto economico e che possono perciò essere "funzionalizzati", avvalendosi della leva dell'art. 42, comma 2, Cost. Infatti, "la funzione sociale della proprietà assicurata dall'art. 42, secondo comma, alla quale anche i demani civici, sotto l'aspetto privatistico costituito dai diritti reali di godimento attribuiti ai singoli [...], sono sottoposti", legittima le limitazioni al godimento degli usi, nell'interesse generale declinato specificamente ai sensi dell'art. 9, comma 2, Cost., cioè in riferimento alla tutela del paesaggio.

La Consulta è pervenuta a conclusioni analoghe nella sentenza 26 aprile 1971, n. 79, emessa nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge 24 aprile 1935, n. 740, istitutiva del Parco nazionale dello Stelvio, nonché nella sentenza 24 settembre 1990, n. 430, relativa alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Lazio 29 gennaio 1983, n. 8, istitutiva del Parco naturale regionale dei Monti Simbruini.

Oltre che negli indirizzi giurisprudenziali di cui ho dato qualche esempio, il contenuto economico degli usi, ovvero – meglio ancora – il valore economico delle terre gravate da essi viene in rilievo in una serie di strumenti legislativi messi in campo recentemente, su più versanti, per trovare una soluzione all'abbandono delle terre e allo spopolamento delle campagne. In questi

---

<sup>3</sup> Ecco la massima per esteso: "La titolarità dei diritti di uso civico spetta alla collettività indifferenziata, ma poiché essa, priva di personalità giuridica, non può esercitare le situazioni giuridiche di cui è titolare, sono state individuate alcune forme organizzative atte a rappresentare la comunità, cui sono imputate alcune facoltà di gestione e amministrazione, che non rappresentano una forma di proprietà individuale dell'ente, quali: il comune, che li gestisce ex *L. n. 1766 del 1927* e i modi d'utilizzo ex leggi regionali; le associazioni e università agrarie, organismi diversi e separati da comune e frazione, in origine costituiti per la gestione a vantaggio esclusivo di famiglie, ceti, arti, corporazioni; l'amministrazione separata dei beni frazionali. Nel momento in cui il Comune pone in essere atti gestori su diritti di uso civico, deve seguire le regole di contabilità vigenti per le p.a. locali, consentendone l'utilizzo diretto da parte dei titolari nel caso di usi civici di prima classe o "essenziali" e consentendone lo sfruttamento commerciale da parte dei titolari di usi civici di seconda classe o "utili". Va ribadita la necessità di preservazione e di corretta amministrazione degli usi civici che tuttora continuano ad essere gestiti dai Comuni, nell'interesse della collettività di riferimento, consentendone l'utilizzo diretto da parte dei cittadini che ne hanno titolo e curando la riscossione dei canoni da parte dei soggetti che occupano i terreni, nell'ambito del vigente quadro normativo." (Corte dei conti Friuli Venezia-Giulia, sez. contr., delib. 26.01.2016, n. 14).

<sup>4</sup> Ecco la massima: "Il vincolo di destinazione specifica previsto in materia di usi civici dalla *L. n. 1766 del 1927*, e dalle L.R. n. 1 del 1986 e L.R. n. 6 del 2006, Lazio, non può assimilarsi al vincolo di generica destinazione di cui fa parola l'*art. 2, comma 8, lett. b), Decr. 2 aprile 2015*, e non potrà, pertanto, essere cancellato in funzione dell'utilizzazione delle risorse derivanti dall'alienazione dei terreni gravati da usi civici per ripianare il maggior disavanzo da riaccertamento dei residui effettuato dall'Ente ex *art. 3, D.Lgs. n. 118 del 2011*. In caso contrario, non sarebbero assicurati il mantenimento e la cura dei beni-valori d'interesse della collettività generale (consolidamento della proprietà collettiva di uso civico; sviluppo socio-economico dei terreni di proprietà collettiva di uso civico; opere/servizi pubblici d'interesse della collettività) che il legislatore nazionale e regionale hanno inteso salvaguardare in caso di affrancazione/alienazione di terreni gravati da usi civici." (Corte dei conti Lazio, sez. giurisdiz., delib. 27.10.2015, n. 173). Sulla falsariga di questa sentenza, si segnala anche un'altra decisione, questa volta della Corte dei conti del Veneto: "Con riferimento all'*art. 7, comma 8, L. n. 131 del 2003*, e alla possibilità d'investire in titoli di Stato i fondi derivanti dalla liquidazione di diritti di uso civico, alla luce della *L. n. 1766 del 1927, art. 24*, riguardante i beni gravanti da usi civici e della più recente disposizione normativa (art. 35, commi 8 e ss, *D.L. n. 1 del 2012*), che ha sospeso fino a tutto il 2014 il regime di tesoreria unica c.d. mista degli enti già assoggettati alla tesoreria unica mista, si ritiene che la disciplina introdotta dal richiamato *D.L. n. 1 del 2012*, non contempli il caso di specie, la cui regolamentazione continua a rinvenirsi nel diritto speciale suo proprio dettato dalla *L. n. 1766 del 1927*, e dal suo Regolamento d'attuazione." (Corte dei conti Veneto, delib. 10.10.2014, n. 663).

strumenti non si fa riferimento puntuale alle terre civiche, ma certamente queste ultime potranno essere coinvolte nello sviluppo delle azioni messe in campo.

E' proprio con riferimento a questi strumenti che deve porsi la questione degli usi civici come possibile freno o volano per lo sviluppo delle "aree interne". Infatti, sebbene la legislazione regionale entrata in vigore dopo la legge del 1927 abbia disciplinato anche la gestione produttiva delle terre civiche – forse, dei legislatori regionali, può dirsi che hanno visto negli usi civici un volano per lo sviluppo dei territori locali –, quella parte delle leggi è rimasta quasi ovunque lettera morta, perché essa presupponeva la conclusione delle operazioni programmate dalle legge del 1927, che invece non sono mai giunte a compimento.

Va fatto riferimento, piuttosto, proprio la Strategia nazionale per le aree interne, la quale, nel porre l'accento sul dato di per sé strategico della grande estensione delle stesse "aree interne" (tra le quali, come ho detto, ricade un grande quantità di terre soggette agli usi civici)<sup>5</sup>, individua, tra i suoi obiettivi – oltre a quello finale, che resta, come già detto, lo sviluppo demografico delle aree interne – l'aumento del grado di utilizzo del "capitale territoriale", del quale fanno certamente parte le grandi estensioni dei boschi e dei pascoli assoggettati agli usi civici. I progetti di sviluppo locale, poi, destinatari di finanziamenti europei (FESR, FSE, FEASR) potranno riguardare, nello specifico, tra l'altro, la tutela del territorio e delle comunità locali, la valorizzazione delle risorse naturali, culturali e del turismo sostenibile, i sistemi agro-alimentari e lo sviluppo locale, il risparmio energetico e le filiere locali di energia rinnovabile, nonché il saper fare e l'artigianato: tutti ambiti, questi, nei quali le terre civiche, e le filiere che su di esse si innestano, possono giocare un ruolo strategico, e già hanno cominciato a farlo, laddove gli enti gestori hanno avuto accesso a misure di finanziamento previste nei PSR.

E' indispensabile, allora, il sempre maggiore coinvolgimento degli enti gestori delle terre civiche (comuni e amministrazioni separate) negli accordi di programma quadro (APQ), strumenti attuativi della Strategia nazionale per le aree interne che coinvolgono tutte le amministrazioni interessate dalle azioni.

Su di un versante ancora più pregnante, le terre civiche possono giocare un ruolo da protagonista nelle costituende "banche della terra": censimenti delle terre abbandonate ed improduttive finalizzati alla loro messa a coltura mediante affidamento ad imprenditori agricoli.

Diverse regioni italiane hanno approntato una normativa su questi aspetti (l.r. Abruzzo 8 ottobre 2015, n. 26, alla quale dovrà far seguito un regolamento, ancora in bozza; l.r. Lombardia 26 novembre 2014, n. 30, e reg.reg. 1 marzo 2016, n. 4; l.r. Molise 5 novembre 2014, n. 16, e reg.reg. 28 novembre 2016, n. 6; l.r. Toscana 27 dicembre 2012, n. 80, art. 3, e D.P.G.R. 15 ottobre 2014, n. 60/R; l.r. Veneto 8 agosto 2014, n. 26, e Delib.G.R. 28 aprile 2015, n. 682).

Questa normativa, per certi versi, sembra richiamare proprio, nell'ispirazione, la normativa sugli usi civici. Le leggi regionali, infatti (si v., ad es., quelle del Veneto e dell'Abruzzo), all'esito dei censimenti svolti dai comuni, prevedono la formazione di elenchi delle terre abbandonate o incolte, un termine per i proprietari per opporsi all'inserimento negli elenchi, e, infine, l'assegnazione delle terre a imprenditori agricoli mediante procedure ad evidenza pubblica gestite dalla pubblica amministrazione.

Nella legge abruzzese si enuncia altresì un vero e proprio vincolo di insottraibilità delle terre censite alla destinazione agricola (art. 3, comma 1, l.r. Abruzzo 8 ottobre 2015, n. 26), e, in generale, le leggi danno preferenza agli agricoltori residenti nel comune o svantaggiati.

---

<sup>5</sup> "Porre l'attenzione sulla grande estensione delle Aree interne – si legge nel testo dell'*Accordo* – in termini demografici (22,8 per cento della popolazione) e territoriali (61,1 per cento del territorio) rende immediatamente evidente quanto sia consistente il potenziale di sviluppo che esse oggi esprimono nel loro insieme e quanto sia quindi importante il loro contributo per riprendere una traiettoria di sviluppo a livello nazionale. Lasciare inutilizzato un capitale territoriale che [...] è così vasto, eterogeneo e specifico è dunque incoerente da un punto di vista economico e sociale. L'Italia dispone di una consistente forza lavoro non occupata su scala nazionale, la quale potrebbe essere occupata attraverso la ri-attivazione del capitale territoriale locale."

Si tratta, per l'appunto, di un meccanismo molto simile a quello messo in campo, a suo tempo, dalla legge usi civici. Essa, infatti, puntava proprio anzitutto alla ricognizione delle terre gravate dagli usi, nonché – come ho già detto – a far emergere, fra le terre gravate, quelle convenientemente utilizzabili per la coltura agraria (art. 11, lett. *b*), legge 1766 del 1927), riservando agli usi civici solo i boschi e i pascoli permanenti (i quali del pari sono tenuti fuori dalle banche della terra). La legge usi civici, inoltre, assegnava un ruolo di amministrazione attiva ad un organo, individuato, dapprima nel Commissario usi civici, e, oggi, nella amministrazione regionale.

Se l'ambizioso progetto delle "banche della terra" riuscirà ad entrare a regime – completando i censimenti affidati ai comuni e stimolando la richiesta di terra da parte di giovani imprenditori agricoli –, le terre soggette agli usi civici potranno giocare un ruolo da protagonista nella nuova economia delle "aree interne", potendo essere concesse in utenza appunto a giovani coltivatori.

In sostanza, le "banche della terra", insieme agli strumenti messi in campo con la Strategia per le aree interne, possono essere viste come lo strumento, attualizzato, per dar nuovo valore economico alle terre soggette agli usi civici di appartenenza dei comuni, individuando, tra esse, quelle coltivabili. Chissà che tutto questo non possa dare nuovo impulso – e non invece attuazione "volontaristica" – alle quotizzazioni mai realizzate ai sensi della legge del 1927, stimolando una richiesta di terra intelligente ed innovativa che privilegi le produzioni locali biologiche, artigianali e legate alle specificità territoriali locali.

Affinché però le terre civiche non perdano questa occasione di sviluppo che i legislatori nazionale e regionali, anche se indirettamente, gli offrono, è indispensabile modernizzare taluni strumenti di gestione delle terre stesse.

Anzitutto, è necessario completare gli accertamenti delle terre gravate e modernizzare la gestione dei dati risultanti dalle verifiche demaniali e dalle sentenze passate in giudicato, trasferendoli su supporto cartografico digitale, in modo da renderli immediatamente conoscibili. Talune esperienze in questa direzione hanno dato buoni risultati.

E' necessario, poi, chiarire la natura giuridica e le funzioni degli enti gestori delle terre civiche. Mi riferisco, specialmente, alle amministrazioni separate beni d'uso civico, che – sia detto per inciso – furono pensate dal legislatore (artt. 26 legge u.c. e 64 reg. u.c.) per finalità prettamente economiche e gestionali dei territori, mentre oggi, nel vigore di una normativa che affida la nomina dei componenti il comitato di amministrazione ad elezioni frazionali svolte sulla base di liste elettorali (legge 17 aprile 1957, n. 278), hanno assunto una connotazione marcatamente politica.

Di esse va, anzitutto, chiarita la natura giuridica (sono persone giuridiche? e, se sì, di diritto privato o di diritto pubblico?)<sup>6</sup>. E' però anche necessario riconoscere ad esse pieni poteri di gestione delle terre. Lo ha utilmente ribadito di recente la giurisprudenza, in un caso relativo al Trentino, che riprende un orientamento della Cassazione consolidato, ma non recentissimo<sup>7</sup>. Inoltre, sia per i comuni, sia per le ASBUC, è necessario prevedere adeguata formazione per gli operatori, che molto spesso si trovano alle prese con estensioni territoriali di grande estensione, e di grande valore, di cui non conoscono a fondo il regime giuridico.

E' indispensabile, infine, rivedere la regolamentazione degli usi civici. Quella fatta subito dopo l'entrata in vigore della legge del 1927 non è più attuale, soprattutto perché diversi livelli di competenza amministrativa sono venuti sovrapponendosi ed aggiungendosi a quelli previsti dalla legge fondamentale. Oggi, in altri termini, nella regolamentazione degli usi civici concorrono poteri del comune, della regione, degli enti gestori di aree protette (quando le terre civiche vi ricadano), per finalità differenti. Tutti questi soggetti, compresi però anche i portatori degli interessi economici

<sup>6</sup> Non è sufficiente, a questo fine, il richiamo alle disposizioni della legge comunale e provinciale e, oggi, del TUEL (d.lgs. 267/2000). In forza di questo richiamo, e assimilandone la figura a quella del sindaco, la giurisprudenza ammette, ad es., che il presidente ASBUC possa agire in giudizio in nome e per conto dell'ente senza bisogno di delibera autorizzativa del comitato (Cass., sez. II, 29.07.2016, n. 15938).

<sup>7</sup> "La legge della provincia di Trento n. 6 del 1956 non pone, né all'art. 7 (già art. 2 della l.p. Trento n. 1 del 1952), né in altra disposizione, alcuna restrizione nell'ambito del territorio della provincia alle attività delle amministrazioni separate dei beni di uso civico, sicché compete a queste ultime e non al comune l'alienazione del bene immobiliare gravato. (Rigetta, App. Trento, 10/03/2011)" (Cass., sez. II, 23.05.2016, n. 10600).

radicati sul demanio civico (allevatori, agricoltori, ecc.), andrebbero coinvolti con il ricorso a strumenti di democrazia partecipativa, dai quali potrebbero emergere i contenuti da riversare nei vari livelli di normazione.

Un'altra strada per valorizzare le aree interne civiche potrebbe essere quella del turismo. Già qualche legge regionale si è mossa, e da tempo, in questa direzione. L'ambito per progetti turistici sarebbe piuttosto la SNAI che non le banche della terra. Ma questo aprirebbe un capitolo ulteriore, che non è possibile sviluppare qui.