

LUIGI COSTATO*

Gli usi civici nell'esperienza legislativa nazionale e regionale

I. USI CIVICI E DOMINI COLLETTIVI

Usi civici e domini collettivi: quest'ultima locuzione è arbitraria, ma preferisco usarla per evitare il termine proprietà, che nel caso mi sembra per qualche verso inappropriata o equivoca; sono istituti diversissimi, anche se spesso il legislatore, e non solo lui, li ha confusi.

Tuttavia in comune hanno il fatto di essere risalenti e di essere stati – sia pur a volte in modo differenziato, altre volte confusi in modo del tutto improprio – oggetto dell'attacco del legislatore “moderno”, in quanto considerati superati e addirittura dannosi.

I domini collettivi, oggetto di godimento comune, talvolta indiviso, talaltra in forma divisa periodicamente, traggono origine, da un punto di vista economico, dal fatto di insistere su beni capaci di fornire utilità maggiore se goduti “insieme”, vuoi per lottare uniti al fine di mantenerli all'asciutto, quando ancora non esistevano pompe mosse da energia non animale, vuoi a causa della natura estremamente variata del bene stesso – come di solito accade in zone montane – sicché una divisione sarebbe stata realizzabile solo creando diseguaglianze. Nel primo caso si provvedeva, e ancora lo si fa, a divisioni periodiche di parcelle di terreno, nel secondo si stabiliva, e ancora ciò accade, quanta legna si può raccogliere ovvero quanti animali possono essere condotti al pascolo da ciascun avente diritto, o comunque quali utilità possono essere separatamente realizzate dai discendenti dei vecchi originari.

Del tutto diverse le caratteristiche degli usi civici, divisi in essenziali e utili, i primi perché necessari a soddisfare i bisogni della popolazione, i secondi

* *Università degli Studi di Ferrara*

perché si presentano, in modo prevalente, «a scopo di industria» (art. 4 della legge 1766 del 1927); i beni sono di proprietà comunale o frazionale oppure privata e su di essi esistono, appunto, diritti di popolazioni individuate, specie per quelli comunali o frazionali, in base alla loro residenza in un certo comune o in una certa frazione.

Nel secondo caso la *res*, di proprietà di privati, è gravata da diritti variabili di luogo in luogo, che possono consistere nel legnatico, nel far erba, di portare animali al pascolo in periodi più o meno lunghi secondo i luoghi, ecc.; nel primo i beni costituiscono il così detto demanio civico, e su di esso il godimento deve essere assicurato rispettivamente agli abitanti del comune o della frazione.

Di ogni tipo di uso civico si potrebbe dire che risponde a un modello molto antico, dato che nelle stesse centuriazioni romane non era infrequente il non frazionamento di un bosco o di un laghetto, o di terreni comunque destinati a consentire agli assegnatari di ripartirsene le utilità. Spesso, per altro, l'uso sembra derivare dalla dissoluzione del c.d. dominio collettivo, per l'incapacità degli antichi originari di trattenerlo per se e per il prevalere dell'intera collettività comunale o frazionale – termine odierno per definire il gruppo di abitanti di uno specifico luogo – sulla volontà dei vecchi abitanti.

La legge del 1927 (n. 1766), e i successivi r.d. 26 febbraio 1928, n. 332 e l. 10 luglio 1930, n. 1078, hanno tentato di proseguire l'opera di demolizione degli usi civici già da tempo avviata dagli stati preunitari (v. Palermo, voce *Usi civici*, in *Nss. Digesto*, XX, Torino, 1975, p. 209).

Si tratta, comunque, di un diritto reale che i singoli cittadini del luogo possono esercitare, e anche difendere in giudizio; lo smantellamento degli usi civici voluto dalla legge del 1927 non è stato, in molti casi, realizzato, mentre spesso l'uso è stato oggetto di violazioni da parte di terzi ovvero di abbandono per spopolamento delle frazioni.

2. DALLA LEGGE DEL 1927 ALLE LEGGI REGIONALI

Resta il fatto che per l'eliminazione degli usi civici il legislatore ha previsto l'istituzione di commissari liquidatori, con funzioni giurisdizionali, assistiti da cancellieri per il funzionamento dell'ufficio giudiziario, e da istruttori tecnici per l'accertamento della loro esistenza, consistenza, ecc., funzionari non dotati di poteri giurisdizionali, istituto quest'ultimo che ha subito travagli esistenziali a causa delle successive riforme subite dall'organizzazione centrale dello Stato.

Infatti, la regionalizzazione dei poteri amministrativi e, in certa misura, legislativi, avvenuta con i d.P.R. del '72 e del '77, e incrementata dalla l. n. 491 del 1993, istitutiva del MIRAAF, ha coinvolto anche la materia "usi civici".

Quanto al Commissario, la duplicità delle funzioni del suo ufficio nel complesso fu vittima della regionalizzazione degli anni '70; in particolare il Commissario si trovò in difficoltà operativa per il fatto che il personale amministrativo gli era fornito dalle regioni ma gli occorreva il servizio del cancelliere, che la regione non poteva mettere a disposizione, sicché fu necessario, con la ricordata l. n. 491 del 1993, istitutiva del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, stabilire opportunamente, all'art. 5, che «le competenze in materia di commissariati agli usi civici (...) sono trasferite al Ministero di grazia e giustizia, in attesa del riordino generale della materia degli usi civici». La norma ha così permesso al Ministero della giustizia di fornire al Commissario i cancellieri.

Non si sono avuti interventi legislativi nazionali di riorganizzazione della materia, e solo qualche cenno sporadico, come nella legge sulla montagna del 1994, mentre prese sempre più piede la legislazione regionale, che oggi è ancor più legittimata dalla riforma dell'art. 117 della Costituzione.

La copiosa legislazione regionale, di tipologia non necessariamente solo "amministrativa", è quella cui oggi occorre rifarsi per evidenziare in quale direzione gli usi civici hanno subito progressive modificazioni, e non necessariamente nel rispetto della legge del 1927.

È opportuno, *in primis*, premettere che tutta la legislazione regionale proclama i diritti d'uso civico inalienabili, imprescrittibili e inusucapibili, riconosce beni assoggettati a uso civico quelli sui quali gravano diritti di cittadini di una frazione o di un comune, e prevede l'amministrazione separata di questi beni, in quanto comunali, o in seno al comune stesso o, quando i beni siano di interesse di abitanti di una frazione, ad amministrazioni di tipo circoscrizionale o frazionale, che adottano atti assoggettati al controllo amministrativo.

Considerando il complesso della legislazione regionale, si può rilevare una sua progressiva tendenza a cercare soluzioni pratiche in ordine a beni gravati da usi civici, spesso considerando con particolare attenzione quelli "utili" ad altri fini.

La regione Lombardia mirò, sin da una legge del 1985, a facilitare la liquidazione degli usi civici su terre aliene prevedendo anche il pagamento in tempi ravvicinati del capitale d'affranco quando non superi un certo livello di valore.

La Regione Valle d'Aosta, zona sicuramente fragile e delicata dal punto di

vista ambientale, stabilì, con la legge 2 febbraio 2001, all'art. 2, n. 11, una modifica alla precedente legge regionale, prevedendo che «il direttore generale competente può autorizzare le alienazioni e i mutamenti di destinazioni (della terre civiche) a condizione che gli strumenti urbanistici generali prevedano diversa destinazione dei beni stessi ovvero in connessione ad opere ed interventi di pubblica utilità».

In questo caso la Regione sembra soprattutto preoccuparsi della liquidazione in connessione ai suoi piani urbanistici, senza che si fissino direttamente regole stringenti in materia ambientale, che per altro dovrebbero essere considerate negli strumenti urbanistici e, pertanto, da essi dettate.

Più esplicitamente, la regione Veneto, con la l. n. 31 del 1994 ha proclamato che (art. 1) «i beni di uso civico sono inalienabili, indivisibili, inusucapibili. I beni di uso civico non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalla presente legge»; con legge n. 5 del 2005 la medesima regione da un lato provvede a dettare regole per l'accatastamento dei beni soggetti a usi civici con la dizione «bene inalienabile, indivisibile, inusucapibile e vincolato all'esercizio dei diritti collettivi» di cui alla legge statale del 1927, dall'altro prevede che i Comuni e le Amministrazioni separate frazionali interessate, nell'ambito delle operazioni di accertamento delle terre di uso civico, predispongano il piano di utilizzo delle terre stesse. Anche se non si stabiliscono regole precise, nella legge in questione, a proposito dell'utilizzo delle terre, il piano è assoggettato alla conferma, mediante atto della Giunta regionale, di validità ora decennale; in questo caso, dunque, si richiede una conferma "politica" del piano. Malgrado, dunque, questa apparente libertà di formulare il piano, sembra che la legislazione veneta sia la più "ambientalista" fra tutte quelle regionali, ammesso che la Giunta regionale mantenga l'orientamento che altre leggi le impongono.

La legislazione regionale, comunque, appare orientata alla gestione attiva dei beni di uso civico, senza evitare interventi di natura edilizia, che possono comportare una progressiva diversa destinazione dei beni in questione, e la liquidazione dei diritti più favorevole all'uso edilizio del territorio che ad assegnare a ogni cittadino avente diritto una superficie di terra da coltivare.

A ben vedere, le leggi regionali intervengono, in generale, con questi scopi: esercitare l'attività amministrativa non più di competenza del MIPAAF, per fare in modo che il Commissario possa operare; favorire l'uso produttivo delle terre soggette all'esercizio di usi civici e di altri diritti di promiscuo godimento, riservandole allo sviluppo economico dei territori interessati; infine a verificare, nella fase istruttoria, le occupazioni abusive, le proposte di legitti-

mazione e le sanatorie per i mutamenti di destinazione dei terreni assoggettati a usi civici.

3. LA CONSOLIDATA COMPETENZA REGIONALE IN MATERIA

La competenza regionale in materia di usi civici, e anche di domini collettivi, appare progressivamente consolidarsi. La sentenza della Corte costituzionale n. 310 del 2006, infatti, riconosce – confermando un suo orientamento – il contrasto con quello seguito nella legge quadro nazionale del 1927, dalla quale emerge chiaramente l'impossibilità per i Comuni di alienare terreni gravati da uso civico o mutarne la destinazione, e ciò, in relazione all'attuale ripartizione delle competenze, senza avere chiesto e ottenuto la previa autorizzazione regionale.

Tuttavia, con la sentenza n. 345 del 1997 la Corte aveva rilevato, dichiarando l'illegittimità di una legge della Regione Abruzzo, che autorizzava un esproprio di terreni gravati da uso civico, che il consenso legislativo era stato motivato sul «presupposto, astratto e generalizzato, che la realizzazione degli impianti a rete, destinati alle telecomunicazioni, al trasporto energetico, dell'acqua e del gas, nonché allo smaltimento dei liquami, costituisca “una diversa esplicazione del diritto collettivo di godimento a favore della collettività utente e proprietaria dei beni” (comma 3 del citato articolo unico), mentre tali valutazioni, per gli interessi di rango costituzionale che vi sono sottesi, non possono non essere concrete: cioè, formulate e apprezzate attraverso il coinvolgimento, di volta in volta, delle popolazioni interessate».

D'altra parte, la ricordata sentenza del 2006 aveva anche affermato che «Dalla normativa statale richiamata si desume che devono essere sottoposti alla valutazione della Regione – o dell'Ente locale al quale la Regione abbia delegato le relative funzioni – i progetti delle opere che si intendano eseguire sui terreni gravati da usi civici, affinché ne sia accertata la compatibilità paesaggistica e sia rilasciata la relativa autorizzazione a realizzarli.

La normativa regionale impugnata non rispetta tale schema, senza che si rinvengano le specifiche ragioni costituzionali di tale deroga. Nella specie, il legislatore regionale ha operato un'assimilazione, del tutto irragionevole, tra godimento collettivo di un terreno sottoposto ad uso civico e l'interesse alla realizzazione sullo stesso di un'opera funzionale ad un impianto di rete per il trasporto di energia elettrica, modificando, senza una giustificazione razionale, la procedura prevista dal legislatore statale per il mutamento di destinazione del bene».

Dunque, com'era logico e ragionevole attendersi, la Corte riconosce lo spostamento delle competenze amministrative alle regioni, ma, anche in pre-

senza dell'art. 117 Cost. come riformulato, non le ritiene competenti a modificare i principi dettati dalla legge del 1927, e interpreta in modo rigoroso l'affermazione in essa contenuta secondo la quale i diritti d'uso civico sono e restano inalienabili, imprescrittibili e inusucapibili.

La modificazione della destinazione dei beni in questione può avvenire solo se si è realizzata la liquidazione, con l'attribuzione di quanto dovuto agli aventi diritto, e sul residuo, ovvero, ove persistano gli usi civici, se la pubblica utilità invocata per il cambio sia di effettivo beneficio diretto a favore degli aventi diritto e non per una generica utilità pubblica.

Resta, comunque, esclusa la competenza del Ministro a capo del MIPAAF anche in ordine alla legittimazione delle occupazioni abusive, come afferma la sentenza della Corte costituzionale 20 febbraio 2007, n. 39.

Pertanto, ricapitolando, la materia degli usi civici, regolata dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766, e dal regolamento di esecuzione approvato con r.d. 26 febbraio 1928, n. 332, manca di una nuova disciplina che ridefinisca i principi fondamentali ai quali le Regioni dovranno attenersi nello svolgimento delle potestà legislative a esse spettanti in base al trasferimento di competenze attuato, restando vigente la legge del 1927.

Bisogna, comunque, rilevare che le Regioni a statuto speciale hanno potestà legislativa esclusiva (piena) in materia di usi civici e quindi possono legiferare nella misura consentita dai rispettivi statuti, mentre le Regioni a statuto ordinario hanno acquistato potestà normativa solo in seguito al trasferimento prima delle funzioni amministrative, realizzato nei primi anni Settanta né sembra che, a giudizio anche della Corte costituzionale, che la modifica dell'art. 117 abbia modificato questo stato di fatto.

D'altra parte, le molte Regioni che hanno legiferato in materia di usi civici si sono, talvolta, spinte oltre ai principi ricavabili dalla legislazione degli anni '20 del secolo scorso, incorrendo nel giudizio negativo della Corte. Le leggi regionali, in generale, si sono occupate, salvandosi dagli strali della Corte, di questioni più specifiche, quali le norme di gestione dei terreni di uso civico; la disciplina urbanistica e ambientale dei terreni d'uso civico, con particolare riferimento, sovente, alla pianificazione urbanistica; l'alienazione dei terreni d'uso civico e la legittimazione delle occupazioni abusive nonché il mutamento di destinazione.

4. LA BOZZA DI DISEGNO DI LEGGE REGIONALE TOSCANO DEL 2012

La bozza di disegno di legge della Regione Toscana in materia di usi civici affronta alcuni problemi che abbisognano di soluzione, dato che della mate-

ria, come si è già detto, lo Stato si disinteressa da tempo e che la competenza regionale non appare, per molti aspetti, discutibile; per questo si possono esaminare, anche criticamente, alcune parti del progetto, a cominciare dai considerando.

Il primo esordisce affermando che «L'originaria funzione della tutela e della disciplina dei beni civici era quella di permettere il permanere delle popolazioni in aree svantaggiate attraverso la possibilità di ricavare integrazione di reddito per mezzo dell'esercizio di diritti d'uso che in Toscana erano, prevalentemente, di legnatico, di pascolo, di raccolta dei frutti del sottobosco, di pesca nelle acque interne. Se ai giorni nostri l'esercizio di questi diritti si è in parte affievolito a seguito, soprattutto dei fenomeni migratori delle popolazioni residenti, l'obiettivo principale della tutela dei beni civici anche nel terzo millennio è quella di agevolare la permanenza delle popolazioni nei territori di residenza a presidio del territorio stesso e di rilanciare tale istituto come vivo, attuale e utilizzabile anche per le nuove esigenze che la nostra società sta esprimendo. In ogni caso per i pochi residenti ancora custodi della memoria di tali esercizi e per i residenti di ritorno, tali aree rappresentano un valore storico identitario che ancora oggi permette di mantenere un legame con il territorio e ha portato alla riscoperta e all'uso delle forme di gestione collettiva dei terreni, nonché alla manutenzione del territorio e alla conservazione attiva dell'ambiente, fino alla creazione di comportamenti cooperativi in campo economico, sociale e ambientale».

Questa posizione del legislatore regionale corrisponde sicuramente al vero, e alle condizioni che la legge del 1927 voleva liquidare; trascorsi 85 anni, si può osservare che il permanere di molti usi civici in Toscana non può che corrispondere a scelte delle popolazioni interessate. Significativamente, d'altra parte, i più recenti orientamenti che emergono dai molti interventi strutturali dell'Unione europea vanno nella medesima direzione dato che, abbandonata l'idea di razionalizzare le dimensioni delle aziende agricole – come voleva il II Piano Mansholt – mirano in molti modi a consolidare la presenza umana nei territori “rurali” con differenziate azioni di sostegno a iniziative economiche anche non strettamente agricole.

Infatti il terzo considerando, prendendo atto della vetustà della legge del 1927 e dell'inadeguatezza di alcune soluzioni “tecniche” da essa proposte, afferma che «Una complessiva regolamentazione da parte regionale appare indispensabile alla luce del carattere oltremodo datato e “remoto” della normativa statale che ancora presiede alla materia stessa. Con la presente legge, ferme restando le prerogative di inalienabilità, di inusucapibilità, di imprescrittibilità dei beni civici, principi che da sempre incardinano la legislazione

nazionale del 1927 e del 1928 e che sono posti a base anche di questa legge, si persegue l'obiettivo di una complessiva rivisitazione della normativa della materia degli usi civici, rimodulando e aggiornando sia quanto alle procedure che agli enti coinvolti, stante l'impostazione normativa a oggi vigente, addirittura precostituzionale, e quindi di difficile traduzione nella struttura ordinamentale odierna. Quanto alla titolarità della relativa competenza legislativa regionale, atteso che né la materia dell'agricoltura e foreste, né gli usi civici sono oggi espressamente elencati nel disposto dell'articolo 117, comma terzo, del nuovo Titolo V della Costituzione, pertanto, la materia è ascrivibile alla potestà legislativa residuale delle regioni ai sensi del comma quarto dell'articolo 117 Costituzione».

Anche queste affermazioni appaiono, da un punto di vista sostanziale, del tutto condivisibili.

Tuttavia non mancherà che solleverà alcune perplessità in punto di diritto, fondandole sulla lettura rigida della legge del 1927 e trascurando gli orientamenti precisi e vincolanti, per certi aspetti, del diritto dell'Unione, ben successivo e adottato a fronte di una realtà del tutto diversa, addirittura opposta a quella del ventennio, e prevalente rispetto al diritto interno. Potrebbe sembrare audace trarre i principi cui si deve ispirare la Regione nel legiferare dal diritto dell'UE, ma a me non pare inappropriato, per le ragioni già indicate: prevalenza del diritto dell'UE su quello nazionale, e identità degli scopi della legge regionale con la regolamentazione europea in materia di II pilastro della PAC.

Infatti, la legge del 1927 è tutta orientata alla liquidazione degli usi civici e al riconoscimento di compensazioni in cambio della liberazione di parte del terreno dagli usi stessi; sul punto basta considerare l'art. 5 e l'art. 6 della detta legge per avere ben chiari gli scopi della vecchia normativa, che sono ben lungi dal preoccuparsi dello "spazio rurale" come luogo dove conservare abitanti, dato che la legge è stata adottata quando la maggioranza della popolazione italiana viveva in campagna e di agricoltura. In sostanza, se sembra opportuno e, probabilmente, legittimo che la Regione legiferi in materia, è lecito domandarsi se occorra, però, che essa si attenga ai principi contenuti nella legislazione statale sicché, se la parte amministrativa della vecchia normativa è sicuramente superata e comunque ricadente nelle competenze regionali, e può essere pertanto, anche profondamente, innovata, i principi della legge del 1927, piacciono o no, si potrebbe sostenere che debbano essere rispettati.

A dire il vero, la bozza di legge regionale in esame non sembra allontanarsi dalla legge del 1927 come i considerando a lei premessi potrebbero far credere, anche se appare evidente che essa mira più a salvaguardare gli usi civici

restanti che a liquidarli, venendo incontro, così, a quanto richiesto dagli utenti; ma è una sensazione che si prova leggendola, anche se in essa si mantiene, regolandola ex novo, la fase istruttoria della liquidazione, problema amministrativo e dunque di competenza sicura della Regione. Dunque, il contrasto con la legge del 1927 consiste nel fatto che alcune delle attività previste dalla legge si rivolgono alla salvaguardia delle popolazioni locali restanti, attraverso la creazione di strumenti che servono a garantire i caratteri storici degli usi civici, senza per altro impedire che si possa provvedere alla loro liquidazione.

In questo senso sono ispirati i considerando 4 e 5, che affermano: «(4) In coerenza e in attuazione del principio costituzionale di adeguatezza, di cui all'articolo 118, comma primo, Cost., al fine di consentire il più adeguato esercizio delle funzioni medesime, (quelle amministrative: n.d.r.) garantendone l'omogeneo svolgimento su tutto il territorio regionale, le funzioni amministrative caratterizzanti la materia sono state allocate in capo alla Regione.

5. I beni collettivi civici appartengono all'intera collettività, cioè agli abitanti del luogo, sia come gruppo che come singoli, la collettività, però non è un soggetto giuridico. La l. 278/1957 prevede i Comitati per l'amministrazione separata dei beni civici frazionali, i cui membri sono eletti direttamente dalla popolazione residente che gestiscono i beni collettivi civici».

Il considerando 6 aggiunge: «Al fine di chiarire il ruolo dell'ente gestore, cioè del soggetto che rappresenta la popolazione proprietaria dei beni civici e che per conto della stessa pone in essere tutti gli atti necessari alla gestione dei beni stessi, e al fine di permettere una semplificata ed efficiente gestione dei beni civici, in sintonia con le disposizioni dell'articolo 3 della legge 31 gennaio 1994, n. 97 (Nuove disposizioni per le zone montane), considerata la normale modesta redditività dei beni civici, con la presente legge, sulla base di quanto già affermato nella legge regionale 21 marzo 2000, n. 39 (Legge forestale della Toscana), si stabilisce che la gestione di detti beni debba avvenire secondo le regole del diritto privato. Infatti si riconosce la natura giuridica di diritto privato all'ente gestore diverso dal comune, poiché ad esso compete l'amministrazione sia in senso oggettivo che soggettivo del patrimonio civico a profitto della popolazione residente. Tale ente attua la gestione allo scopo, non solo di tutela, ma anche con l'obiettivo di uno sviluppo sostenibile, mobilitando una pluralità di risorse interne e trattenendo in loco gli effetti moltiplicativi, in una visione più imprenditoriale del demanio collettivo civico. Per permettere un migliore e semplificato accesso ai finanziamenti pubblici l'ente gestore è stato assimilato a un ente pubblico».

La formulazione, è, in effetti, capace di prestare il fianco a una critica di carattere formale, in quanto parla di popolazione proprietaria, mentre si

tratta di utilisti e non di proprietari; tuttavia la proprietà, formalmente comunale, in realtà non rientra fra i beni dei quali il comune possa disporre, poiché egli è intestatario per salvaguardare gli interessi dei *cives*, che restano i sostanziali, veri proprietari (non si tratta, infatti, che di beni sui quali non esistono diritti di singoli privati).

Al di là di questo, si evidenzia, nel considerando, che si riterrebbe ora necessaria, per assicurare la conservazione o la liquidazione dei diritti, fermi restando i vincoli di non espropriabilità, di non usucapibilità, di esclusione da ogni atto di commercio tra vivi o *mortis causa*, e di imprescrittibilità, riconoscere la natura pubblica dell'ente gestore.

Tale soluzione è antistorica e contraria all'interesse degli utilisti, veri e sostanziali proprietari, e della Regione, in quanto mira a realizzare enti pubblici per gestire diritti dei privati, il che, oltre appunto, antistorico, sarebbe gravoso, costoso e poco pratico per l'entità dei diritti amministrati. Il tutto viene affermato, poi, per riconoscere la necessità di riconoscere che l'ente gestore deve essere regolato da norme del diritto privato.

In conseguenza di ciò l'ente gestore dovrebbe essere condotto da un Comitato di amministrazione separata del demanio collettivo civico, eletto come stabilisce l'art. 7 del disegno di legge che, pur amministrando una *res publica*, (ma perché pubblica, se si tratta di interessi degli abitanti di un comune o di una frazione e non di quelli dell'ente esponenziale?) sarebbe svincolato dalle regole della P.A. e seguirebbe quelle privatistiche.

In realtà, se esiste un interesse generale a mantenere in vita certi usi civici, che comunque non sono, in via di principio sottratti alla liquidazione *ex lege* del 1927, non per questo essi debbono essere condotti da un ente pubblico; una struttura democratica dello stesso è sufficiente a garantire le caratteristiche dei diritti degli utilisti, che è il vero scopo dell'entità di gestione.

Per questo motivo il comma 3 dell'art. 6 della bozza di legge mette in rilievo i poteri dell'assemblea degli utilisti che, democraticamente, deliberano sugli atti importanti che l'ente deve compiere. La norma, infatti, recita: «L'assemblea è composta dalla collettività degli utenti; adotta lo statuto, il regolamento per la gestione e l'esercizio dei diritti, il piano di valorizzazione e il bilancio, predisposti dal comitato di amministrazione. Si esprime, inoltre, su ogni altro atto che il comitato di amministrazione sottopone alla stessa. È convocata dal comitato di amministrazione almeno una volta l'anno e ogni qual volta devono essere posti in essere atti di straordinaria amministrazione».

Passando ad altro argomento, mi pare ben impostata la soluzione adottata per regolare i rapporti fra Parchi e usi civici; si tratta di due "interessi" che possono collidere, e le stesse finalità della bozza giustificano un passo indietro degli utilisti,

temporaneo per altro (e la precisazione appare più che corretta), ma ristorato.

L'art. 11, che tratta della diversa destinabilità dei beni di uso civico, potrebbe dare origine a qualche perplessità, dato che stabilisce, al comma 1, che «I beni del demanio collettivo civico, in via eccezionale, possono essere destinanti a utilizzazione diversa da quella agro-silvo-pastorale per motivato interesse comprovante un reale beneficio per la generalità degli utenti», tanto più che «Il mutamento di destinazione dei beni è approvato dal soggetto gestore in coerenza con il piano di valorizzazione di cui all'articolo 8, comma 1, lettera d) e autorizzato dalla competente struttura della Giunta regionale ai sensi dell'articolo 12 della l. 1766/1927 e dell'articolo 41 del r.d. 332/1928».

Questa soluzione presenta due inconvenienti:

- che l'uso del “motivato interesse” dovrebbe essere adeguatamente accettato dagli utilisti, con votazione che potrebbe prevedere anche maggioranze speciali degli aventi diritto, dato che si finirebbe per decidere anche di ciò che, se non modificato o ceduto, potrebbe essere nella disponibilità, per l'uso, di futuri cittadini; inoltre, una eventuale cessione potrebbe configurare anche una violazione delle regole dettate non tanto dalla legge del 1927 ma da questa stessa bozza;

- che l'autorizzazione al cambio di destinazione viene approvato da una struttura burocratica e non costituisce, dunque, scelta politica, che in un caso del genere, ammesso che si possa accettare il mutamento di destinazione, non potrebbe mancare. È pur vero che lo statuto della Regione Toscana prevede che questo tipo di decisioni sia rimesso all'amministrazione e non ai politici, ma in questo caso occorrerebbe, a mio avviso, che, quanto meno un indirizzo generale o una disposizione quadro limitasse o, meglio, indirizzasse il potere burocratico.

Tornando alla natura degli enti gestori, essa non può non essere collegata all'interesse generale alla conservazione del bene e dei suoi scopi, ma non per questo – trattandosi di beni che, presi luogo per luogo, non hanno un importante valore intrinseco o reddito elevato – essi devono essere amministrati utilizzando le forme complesse della P.A. Esiste una comunità di soggetti che si riunisce in assemblea per prendere le più importanti decisioni in ordine alla gestione dalla *res*, sicché sembra che questo controllo, così diretto e immediato, e il fatto che gli amministratori siano eletti in un ambiente nel quale la conoscenza personale è rilevante e diffusa, renda utile prevedere che le procedure di controllo e gestionali si rifacciano al diritto dei privati anziché a quello della P.A., anche per il fatto che per quest'ultima le semplificazioni, in presenza di piccole strutture, non è regolata in modo flessibile e proporzionato. Inoltre, mi fa piacere ripeterlo, se l'orientamento generale della legge del

1927 era per la liquidazione degli usi civici e se questi, invece, in molti casi hanno resistito per 85 anni, ciò lo si deve alla volontà degli utilisti, oltre che alla probabile inerzia di chi era preposto alla liquidazione, il che rappresenta anche plasticamente l'efficienza della volontà dei privati nel mantenere in vita diritti che sono e restano loro spettanti.

Mi sembra, restando sempre sulla stessa linea di pensiero, che la parte iniziale dell'art. 6, che recita «1. L'ente gestore amministra i beni collettivi civici degli utenti residenti nel territorio frazionale o nell'intero territorio comunale.

2. Se l'amministrazione attiene al territorio frazionale l'ente gestore ha personalità giuridica di diritto privato (...)» andrebbe corretta, al fine di rendere obbligatoria l'esistenza autonoma di un ente gestore anche in caso di beni gravati da uso civico che interessino gli abitanti dell'intero territorio comunale, al fine di rendere più democratica la gestione di questi diritti e evitare confusioni anche nel bilancio del comune, specie in questi tempi di magra per gli enti decentrati come i comuni. Se si seguisse questa opinione, si dovrebbe, ovviamente, adattare quanto stabilito in norme successive circa i compiti del Comune.

Le norme relative alla liquidazione degli usi civici e al riconoscimento della situazione delle terre occupate senza titolo, infine, mi paiono sostanzialmente conformi alla legge del 1927.

Alcune precisazioni possono servire a concludere:

1. Non mi pare proprio che la legge sulla montagna del 1994 (L. 97/94) sia sostitutiva della legge del '27, ai nostri fini, anche se di fatto utile, dato che i beni di cui si tratta sono quasi tutti in montagna o collina.

2. La scelta di considerare e riconoscere come privati gli enti gestori (ASBUC) mi pare non solo opportuna ma addirittura inevitabile, stante il fatto che tali enti, già largamente esistenti, non rispondono alle regole previste dal T.U. sugli enti locali né mi pare possano anche volendo diventare adatti a questa soluzione. Insomma, non soltanto la loro reale natura si oppone a che vengano ingabbiati in un sistema di regole che non potrebbero, di fatto, rispettare, e che contraddirebbero il senso stesso delle loro finalità.

3. Per meglio evidenziare la natura privata degli interessi in gioco – e cioè quelli degli utilisti – sarebbe opportuno prevedere la creazione di ASBUC di diritto privato anche per gli usi civici interessanti l'intero territorio comunale; questa soluzione sarebbe una garanzia appropriata per evitare che i comuni, oppressi come sono da problemi finanziari, possano cadere nella tentazione di disporre dei beni in questione di cui sono titolari solo perché rappresentanti esponenziali dei cittadini. A questa affermazione si potrebbe replicare che, se

sono enti esponenziali, i comuni non abbisognano di essere spossessati della gestione dei terreni soggetti a usi civici; la controreplica consiste nella stessa struttura dell'ASBUC che si suggerisce, e cioè nella sua leggerezza strutturale e nel forte controllo democratico cui è sottoposta; a cui si può aggiungere la considerazione che, una volta accolta la strada dell'ASBUC privatistica per i beni frazionali, non sarebbe coerente adottare soluzione diversa per quelli comunali.

