







ACCADEMIA  
DEI GEORGOFILII

REGIONE  
TOSCANA



## I BENI CIVICI

## I GEORGOFILII

Quaderni 2012-VII

Firenze, 29 giugno 2012



EDIZIONI POLISTAMPA

Copyright © 2013  
Accademia dei Georgofili  
Firenze  
<http://www.georgofili.it>

Proprietà letteraria riservata

Supplemento a «I Georgofili. Atti della Accademia dei Georgofili»  
Anno 2012 - Serie VIII - Vol. 9 (188° dall'inizio)

Direttore responsabile: Paolo Nanni

Edizioni Polistampa  
Via Livorno, 8/32 - 50142 Firenze  
Tel. 055 737871 (15 linee)  
[info@polistampa.com](mailto:info@polistampa.com) - [www.polistampa.com](http://www.polistampa.com)  
Sede legale: Via Santa Maria, 27/r - 50125 Firenze

ISBN 978-88-596-1258-2

Servizi redazionali, grafica e impaginazione  
SOCIETÀ EDITRICE FIORENTINA

## INDICE

LORIS ROSSETTI <i>Introduzione</i>	7
PAOLO GROSSI <i>Gli assetti fondiarii collettivi e le loro peculiari fondazioni antropologiche</i>	11
LUIGI COSTATO <i>Gli usi civici nell'esperienza legislativa nazionale e regionale</i>	23
CARLO CHIOSTRI <i>I beni civici in Toscana: finalità e obiettivi della proposta di legge regionale</i>	37
Interventi programmati	
ALBERTO GERMANÒ <i>Sulla proposta di legge della Regione Toscana sui beni civici</i>	49
PAOLO FANTONI <i>Intervento</i>	69
GIORGIO PIZZIOLO <i>Usi civici: principi e contenuti per una legge regionale toscana</i>	71

GIUSEPPE MONACI	
<i>Le prestazioni tecniche in materia di usi civici</i>	79
GIANCARLO INNOCENTI	
<i>Gli usi civici dal passato al presente</i>	87
PAOLO MIGLIORINI	
<i>Intervento</i>	91
GIANNI SALVADORI	
<i>Conclusioni</i>	97

LORIS ROSSETTI\*

## Introduzione

A me il compito arduo di presiedere questo incontro. Il tema è un tema molto dibattuto soprattutto in questi ultimi mesi all'interno del Consiglio della Regione Toscana.

Il seminario di oggi promosso dall'Accademia dei Georgofili in collaborazione con l'Assessorato all'Agricoltura e Foreste della Regione Toscana è un momento importante di arricchimento della discussione della realtà dei beni civici e sul ruolo che ancora oggi hanno e possono avere nel nostro paese. L'iniziativa odierna fa seguito al dibattito che si è tenuto 7 anni fa proprio in questa sede. Il titolo del convegno era "Gli usi civici oggi" e si svolse il 30 giugno del 2005, promosso appunto dall'Accademia dei Georgofili e condotto in collaborazione con gli illustri presenti, il prof. Costato e il prof. Paolo Grossi. La discussione che si sta organizzando, dopo vari tentativi vani in sede di Consiglio, è finalizzata a mettere in piedi un disegno di legge, frutto di un lavoro interno della Regione Toscana giunto, al momento, quasi a metà dell'iter legislativo.

Il seminario infatti segue il dibattito preliminare tenuto in Consiglio Regionale nel mese di marzo e che dovrebbe acquisire ulteriori importanti elementi dopo le discussioni di questa mattina e poi concretizzarsi in un disegno di legge che poi sarà approvato successivamente dal Consiglio Regionale.

La Regione Toscana ha 30.000 ettari di superficie dedicati appunto ai beni civici e sono distribuiti sull'intero territorio regionale, sia nelle zone montane che in quelle insulari, che quelle costiere.

La materia attualmente degli usi civici è disciplinata da una legge nazionale del 1927 e dal relativo regolamento di attuazione del 1928 e poi da una serie

\* *Presidente della Seconda Commissione Agricoltura e sviluppo rurale della Regione Toscana*

successiva di norme nazionali, tra cui è bene ricordare la legge nazionale del 1957 in merito all'elezione dei comitati ASBUC – amministrazioni separate dei beni ad uso civico –.

La competenza è stata poi trasferita alle Regioni, nel 1972, e con un decreto del presidente della Repubblica (24 luglio 1977, 616) si disciplina l'accertamento della consistenza delle terre di uso civico per recuperarle all'uso previsto dalla legge nazionale. Molte regioni hanno provveduto a dotarsi di questa specifica legge nazionale. A oggi in Regione Toscana non esiste ancora una legge relativa agli usi civici. Si è ritenuto pertanto opportuno disciplinare organicamente le funzioni legislative con un atto legislativo, come si conviene ogni qual volta la regolamentazione riguarda le materie che vedono l'intrecciarsi di materie con diritti e interessi di terzi che appunto necessitano di legislazione. Come tutti sanno con il termine "beni civici" si intendono quei beni spettanti a una collettività sui quali la stessa ha diritto a trarne benefici, utilità appunto dalla terra, dai boschi e dalle acque. Detti diritti, la collettività può esercitarli anche su beni di proprietà altrui in questo caso la definizione corretta è "diritti di uso civico".

Questa problematica come più volte ha sottolineato l'assessore Salvadori merita una grande attenzione e rispetto per la storia millenaria dei beni civici, delle comunità rurali e dei comuni rurali. Sia perché essi rappresentano la realtà della Toscana attuale, basta pensare alla Garfagnana, cito un esempio, e alle cave di marmo sulle quali la popolazione residente esercita i suoi diritti reali. Questi assicurano un'integrazione economica, stabile, di sostentamento dei componenti della comunità, tramite l'esercizio di raccogliere legna, pascolo, raccolta dei frutti del sottobosco, di pesca nelle acque interne. Per evidenziare i punti centrali della proposta di legge, i cui punti saranno ampiamente illustrati nel corso del seminario, si può dire che la proposta di legge in materia di beni civici valorizza il diritto in chiave più moderna, infatti risale al 1927, rimodulando e aggiornando sia le procedure, sia gli enti coinvolti stante l'impostazione, addirittura precostituzionale e quindi di difficile traduzione nella struttura odierna. «L'obiettivo principale della tutela dei beni civici» così cita il preambolo della proposta di legge presentata, è quello di agevolare la permanenza delle popolazioni sui territori montani, il presidio del territorio, rilanciare tale istituto come vivo attuale e anche utilizzabile. La presente proposta di legge ha principalmente lo scopo di semplificare le procedure e risolvere problematiche e contenziosi sia con la Provincia, sia con la Regione, completare gli accertamenti in ordine all'esistenza e alla consistenza delle terre di uso civico in tutto il territorio regionale, se pure spesso i comuni non sanno di avere nel proprio territorio l'uso civico. Sarà quindi uno



strumento in mano alle pubbliche amministrazioni per poter compiere una corretta amministrazione in campo urbanistico e paesaggistico nel rispetto del vincolo a cui i beni civici sono soggetti.

Non ultimo si tratta di migliorare il coordinamento e l'operatività delle collettività interessate, avendo come riferimento i comitati ASBUC da un lato e in assenza di esse le amministrazioni comunali. La legislazione toscana sulla forestazione (LR n. 39 del 2000) è l'unica legge che riconosca la funzione degli ASBUC quali comitati per l'amministrazione separata dei beni ad uso civico fra i soggetti attuatori e le politiche regionali volte al «miglioramento e l'ampliamento delle aree forestali e all'amministrazione dei beni collettivi».

Tali procedimenti amministrativi di norma dovrebbero riguardare l'accertamento o la verifica della esistenza e della consistenza delle terre ad uso civico, la reintegrazione di beni civici, l'eventuale autorizzazioni alla alienazione e alla concessione o al mutamento di destinazione di usi civici. La materia è particolarissima, come si vede, così come sono i provvedimenti contenuti in essa.

Basti pensare che nel 2011 il Comune di Seravezza, in seguito a una perizia in merito alla istituzione di terre civiche appartenenti alla frazione della montagna di Seravezza ha concluso l'identificazione dei terreni ad uso civico spettanti la comunità locale.

La Regione Toscana con un proprio decreto ha integrato tali terreni a favore dell'amministrazione comunale in attesa della costituzione della ASBUC locale.

Io mi sono sentito di fare questa breve premessa, seppur molto sommaria, perché credo che l'argomento sia di enorme interesse.

Il dibattito che si sta sviluppando anche in sede di Consiglio Regionale è molto articolato con alcune differenziazioni come succede al momento della presentazione di una proposta di legge. Il dibattito che si è tenuto a marzo con l'assessore Salvadori ha evidenziato tutti questi aspetti.

Io ringrazio oggi l'Accademia dei Georgofili e l'Assessorato all'Agricoltura della Regione Toscana che ci permettono come Consiglio Regionale di avere nuovi strumenti conoscitivi per permetterci in maniera compiuta di procedere a questa proposta di legge.

L'iter come vi dicevo è già iniziato, arriverà successivamente alla commissione e poi successivamente ancora al Consiglio per la sua approvazione.



PAOLO GROSSI\*

## Gli assetti fondiari collettivi e le loro peculiari fondazioni antropologiche

I. IL RUOLO DELLE REGIONI PER UN ORDINAMENTO  
DEGLI ASSETTI FONDIARI COLLETTIVI RISPETTOSO  
DELLA LORO MULTIFORME PECULIARE NATURA

Credo di dover cominciare questa Relazione introduttiva ai lavori del nostro Seminario esprimendo agli organizzatori, ossia alla Accademia dei Georgofili e alla Regione Toscana, un sentimento di schietta soddisfazione. E ciò per due motivi.

Il primo è per la lodevole attenzione che la Accademia ha manifestato verso il problema degli assetti fondiari collettivi, problema che è ancora per buona parte irrisolto. Lo dimostra l'odierno Seminario e lo ha dimostrato la Giornata di studio del 2005, alla quale ebbi – ugualmente – l'onore di partecipare.

Il secondo è per la feconda collaborazione, che vedo qui oggi pienamente realizzata, tra l'Assessorato regionale all'Agricoltura e Foreste e la Commissione Agricoltura del Consiglio Regionale toscano, da una parte, e l'Accademia, dall'altra; una collaborazione tra gli organismi di promozione legislativa della Regione e una istituzione di indiscusso prestigio scientifico (la stessa a cui Napoleone volle rivolgersi per un autorevole parere circa il suo progetto di "Code Rural"), che è, finalmente, il segno confortante di avere imboccato la via giusta per conseguire un complesso normativo alieno da improvvisazioni e, soprattutto, autenticamente ordinativo di una realtà assai difficile da disciplinare legislativamente. Il 16 giugno scorso ero a Guardea, nell'Orvietano, per un Incontro di studio lì organizzato ed ebbi modo di esprimere pubblicamente un pari sentimento, constatando la decisa, consapevole collaborazione fra il "dominio collettivo" di Guardea, il Comune e la Regione Umbria.

\* *Giudice della Corte Costituzionale*

Questo secondo motivo di soddisfazione ha una sua specifica giustificazione nell'inevitabile particolarismo localistico degli assetti fondiari collettivi. I quali, in tutta l'estensione del territorio peninsulare, ci si mostrano in una multiforme diversità, collegata all'essere – ciascuno di questi – espressione delle peculiari qualità di una specifica terra, di peculiari vicende storiche, di peculiari costumanze spesso trasformatesi in una peculiare cultura.

Un obiettivo complesso di diversità – da interpretarsi come ricchezza da non dilapidare – che è stato, invece, deliberatamente tradito dalla Legge 16 giugno 1927, n. 1766 – come si sa bene, ohimè!, tuttora vigente –, la quale volle attuare una «sistemazione uniforme per tutto il Regno», come affermò compiaciuto il Relatore al Senato, Carlo Calisse<sup>1</sup>, uno storico del diritto ferreamente romanista, che poteva ben essere compiaciuto avendo dato prova – lui per primo – di una assai relativa comprensione verso “un altro modo di possedere”<sup>2</sup>. Quando, ormai al di fuori dei fraintendimenti fascisti circa l'unità nazionale ad ogni costo e ormai fuori anche del filo-romanesimo fascista, si poté cominciare a guardare a queste realtà eccentriche con rispetto e comprensione, si parlò senza mezzi termini, a proposito della Legge del '27, di «artificiosa uniformità»: ed era la stessa Corte Costituzionale, in una sentenza del 1963, per bocca di un altro storico del diritto in essa sedente quale giudice, Giovanni Cassandro<sup>3</sup>.

Della legge del '27 sono state fatte valutazioni anche sensibilmente dissimili; per esempio, quel grande esperto che fu Guido Cervati, forse inconsciamente influenzato dalla sua napoletanità, ha sempre manifestato valutazioni prevalentemente positive<sup>4</sup>; né sarò io a munirmi di un drastico piccone demolitore. È, però, innegabile che con essa si riversarono sul mondo degli assetti fondiari collettivi alterazioni e sviamenti di non poco conto: si propose per tutto il Regno un modello unico di stampo pubblicistico perché improntato alla legislazione e alla dottrina meridionali; si assunse a schema unitario e a unica piattaforma l'uso civico, che era, al contrario, proprio per la sua specifica valenza tecnico-giuridica, incapace di esprimere una complessità e una diversità non comprimibili se non rischiando di

<sup>1</sup> Si veda la Relazione, tenuta in occasione della discussione per la conversione in legge del R. D. 22 maggio 1924, n. 751, in *Le Leggi*, anno 1927, p. 1061.

<sup>2</sup> Per esempio, nella monografia su *Gli usi civici nella provincia di Roma - Osservazioni*, Giachetti, Prato, 1906.

<sup>3</sup> Il testo della sentenza può reperirsi in: *Comunioni familiari montane* – Testi legislativi, sentenze, studi e bibliografia, a cura di E. Romagnoli e C. Trebeschi, Paideia, Brescia, 1975 (la citazione di Cassandro è a p. 374).

<sup>4</sup> Cfr. P. GROSSI, *Gli assetti collettivi nella riflessione di Guido Cervati* (2005), ora in P. GROSSI, *Nobiltà del diritto-Profilo di giuristi*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 590-591.

sacrificare la storicità, cioè l'autentico messaggio storico-culturale, delle singole forme organizzative.

C'era, infatti, un valore preminente di cui la Legge del '27, nella sua ossessione alla sistemazione unitaria, non volle e nemmeno poté tener conto: e cioè il legame, che si era venuto spontaneamente creando e consolidando, tra assetti fondiari collettivi e popolazioni locali. Di questo valore la Regione, le singole Regioni, grazie al loro osservatorio necessariamente particolare, possono essere interpreti più fedeli. L'atteggiamento degli attuali governanti toscani mi sembra convalidare una siffatta considerazione, legittimando la mia soddisfazione per questo odierno Incontro.

## 2. PER UNA «COMPRESIONE» FINORA MANCATA DEGLI ASSETTI FONDARI COLLETTIVI NELLE LORO PECULIARITÀ STORICO-GIURIDICHE

L'importante è che la Regione faccia opera di *comprensione*, intendendo con questo termine marcatamente storicistico la posizione di chi impronta il proprio agire a una lettura obbiettiva della realtà socio/economico/giuridica, accertando origine e sviluppi e individuando le fondazioni che la spontaneità sociale ha posto alla base, con una disponibilità sostanziale a rispettare quanto il divenire storico ha conservato fino a noi.

Non è una affermazione pleonastica, perché gli ultimi duecento anni alle nostre spalle sono stati un tempo di costanti persecuzioni, persecuzioni dominate dal disprezzo per organizzazioni ritenute aberranti e consequenzialmente protese a un risultato finale: la loro *liquidazione*. "Liquidazione" è un vocabolo che, altra volta, io ho qualificato auschwitziano, ma che è proprio di un cospicuo numero di atti normativi. Del resto, anche la Legge del '27, nell'articolo primo del capo primo, reca scritta quale precisa sua finalità «l'accertamento e la liquidazione generale degli usi civici e di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento della terra».

Purtroppo, è doveroso constatare che non fu certo un atto di comprensione il progetto di legge regionale toscano diffuso nel 2008, nella discussione del quale io fui coinvolto su invito di un raggruppamento politico presente nel Consiglio. Un mio intervento di allora, su sollecitazione di alcuni amici, diventò un breve saggio dal titolo *Usi civici: una storia vivente*, che Pietro Nervi volle ospitare nel suo «Archivio Scialoja-Bolla»<sup>5</sup>. Il titolo esprimeva efficacemente la verità elementare alla quale mi rifacevo e che mi sembrava, allo-

<sup>5</sup> «Archivio Scialoja-Bolla Annali di studi sulla proprietà collettiva», 1, 2008.

ra, totalmente rifiutata<sup>6</sup>: che gli assetti fondiarii collettivi, tutti pur nella loro enorme varietà, rappresentavano creature storiche la cui origine si perdeva in tempi remotissimi, ma che avevano il singolare privilegio di essere ancora, nella più gran parte, intensamente e convintamente vissuti dalle popolazioni locali. Creature singolarissime, che l'osservanza di usi immemorabili aveva perfettamente compenetrato con un certo territorio e dove passato e presente si fondevano armonicamente.

Ed è proprio qui che sta la smentita per coloro che si sentissero di pórmì la provocatoria domanda se valesse veramente la pena di conservare queste reliquie. Ne vale la pena, perché reliquie non sono, ma assetti ordinativi di uomini di oggi per la società di oggi. E, se si tratta di creature viventi, lo si deve alla circostanza significativa che, malgrado persecuzioni e tentativi di liquidazione, le popolazioni le hanno sempre accanitamente difese come si difendono forme essenziali di vita ed espressioni di libere scelte fondamentali.

### 3. ALIENITÀ DEGLI ASSETTI FONDIARI COLLETTIVI RISPETTO AL MODELLO UNICO DI PROPRIETÀ AFFERMATO NELLA CIVILTÀ GIURIDICA MODERNA

Il primo e ineliminabile gesto di comprensione è obbligato, e consiste nella accettazione di una elementare – anche se misconosciuta – verità storica: i nostri assetti fondiarii collettivi si còllocano in un'altra tradizione giuridica, altra rispetto a quella ufficiale dell'Europa continentale occidentale; la quale, tenendo dietro alle conclusioni e soluzioni di quella civiltà giuridica esasperatamente proprietaria che fu la romana, ha sempre risolto nella proprietà individuale il problema della appartenenza dei beni, arrivando a farla assurgere a modello unico e indiscutibile; ed è la soluzione che campeggia nei Codici moderni e alla quale ha dato un basamento speculativo di altissima qualità teorica la riflessione pandettistica tedesca soprattutto nella seconda metà del secolo XIX<sup>7</sup>.

Il soggettivismo moderno affida una posizione protagonista all'individuo proprietario, dotandolo di una gamma vastissima di poteri; l'attenzione è per

<sup>6</sup> Su quel disegno di legge cfr. quanto se ne dice più avanti, al n. 4.

<sup>7</sup> Qualche chiarimento in: P. GROSSI, *La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico* (seconda edizione, con una premessa: *Venti anni dopo*), Editoriale Scientifica, Napoli, 2006, soprattutto p. 103 ss.; nonché P. GROSSI, *La proprietà e le proprietà, oggi*, in *Coordinamento dei dottorati di ricerca in diritto privato – Atti del X° Incontro Nazionale, Firenze, 25/26 gennaio 2008*, a cura di G. Collura, Giuffrè, Milano, 2009, p. 10.

lui e per i poteri che egli è in grado di proiettare sulle cose. Si tratta, insomma, di un soggettivismo di marca squisitamente individualistica. Al quale non si sottrae nemmeno il nostro – pur nuovo per tanti versi – Codice italiano del 1942, che aveva tra i suoi demiurghi Filippo Vassalli, un giurista di eccezionale levatura culturale e nutrito di salde ricerche storiche: non v'è traccia di proprietà collettiva e v'è traccia, sulla scorta di remote analisi romane, della *insula in flumine nata* di cui – probabilmente – né il futuro scienziato né il futuro giudice avrebbero mai dovuto occuparsi.

La proprietà non può essere collettiva, quasi che si trattasse di una insanabile contraddizione. L'antropologia individualistica, che percorre tutta l'età moderna, porta a un diffuso sentimento quasi di ribrezzo verso ogni dimensione collettiva, come se nel collettivo si spegnessero quelle energie individuali sulle quali la civiltà borghese aveva costruito se stessa. L'unica comunione, di cui i Codici parlano, è quella di stampo romano, risolvendosi in un condominio dove ciascun condomino è proprietario individuale della propria quota/parte.

#### 4. LA ALIENITÀ DEGLI ASSETTI FONDARI COLLETTIVI E LA SUA FONDAZIONE ANTROPOLOGICA

Ogni giurista e ogni legislatore, che intenda disciplinare scientificamente o normativamente gli assetti fondiari collettivi, se vuole muoversi su un piano metodologicamente corretto, deve sottolineare a se stesso una premessa che gli dovrà servire da necessaria bussola orientatrice. Ed è precisamente quella cui accennavo, anche se ellitticamente, nelle parole precedenti: al contrario del diritto ufficiale moderno – il diritto degli Stati, dei Codici, delle leggi speciali, della stragrande maggioranza della stessa scienza giuridica – l'ordine giuridico di quegli assetti si colloca in un'altra tradizione culturale, fondata su un'altra antropologia; ed è un canale di tradizione giuridica che corre parallelo a quello ufficiale, spesso sepolto, quasi sempre appartato e latente perché estraneo ai valori (o pseudo-valori) della ufficialità e perciò da questa cancellato, perseguitato e, quando va bene, ignorato e rimosso<sup>8</sup>.

Il suo contrassegno è la assoluta *alterità*, la marcata *alienità* frontalmente confliggente con la antropologia individualistica sorreggente la modernità e

<sup>8</sup> Ne ho parlato diffusamente in un mio vecchio libro di trentacinque anni fa: P. GROSSI, *Un altro modo di possedere' – L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Giuffrè, Milano, 1977.

sorreggente l'istituto còrdine, costituzionale per eccellenza della modernità, la proprietà individuale.

Negli assetti fondiarii collettivi, infatti, il soggetto immancabilmente c'è con il suo carico di umanità, la sua vita quotidiana, i suoi parenti e amici, i suoi bisogni, i suoi ideali, ma si attenua di parecchio la sua individualità, la sua insularità. E ciò a causa di due primazie, la cosa produttiva e la comunità, che si pongono quali colonne portanti di tutta la costruzione, ne esaltano la originalità e, come si diceva, la alterità. All'individualismo moderno il mondo, che qui si vuole studiare e capire, oppone infatti un deciso *reicentrismo* e un altrettanto deciso *comunitarismo*.

La cosa, la cosa produttiva, la terra innanzi tutto, ha una sua centralità; ma non è la cosa dei moderni degna solo di essere calpestata e sfruttata dal suo proprietario. Qui la cosa è realtà vivente non meno dei soggetti che la coltivano; è una realtà né passiva né amorfa, ma recante nelle sue strutture regole primordiali che l'uomo è chiamato a leggere, osservare, rispettare.

E mi piace inserire – a questo punto – un ricordo significativo: qui, in questa Accademia, nel lontano 1935, il mio amato maestro di diritto privato nella Facoltà giuridica fiorentina, Enrico Finzi, in una sua celebre Relazione tenuta in seno al Primo Congresso Nazionale di Diritto Agrario<sup>9</sup>, ritenne di dover ammonire con insistenza tutti i giuristi studiosi del rapporto uomo/cose a cominciare a guardare e a valutare quel rapporto da sotto in su. L'esplorazione doveva lasciare l'osservatorio troppo elevato e troppo unilaterale del soggetto agente e della sua volontà per recuperare una visione più complessa e completa che desse spazio alla voce proveniente dalla "officina delle cose" (famosa, incisiva espressione finziana).

Finzi ebbe, nel suo discorso di allora, appena qualche cenno sfuggente alla proprietà collettiva, ma non v'è dubbio che la rivalutazione della cosa produttiva da lui operata e l'inversione da lui suggerita nell'angolo di osservazione si accordano perfettamente con le soluzioni attuate e propugnate in seno agli assetti fondiarii collettivi. La *res frugifera* merita rispetto, perché si tratta del complesso strutturale che garantisce la sopravvivenza della comunità.

Già, la comunità; l'altro pilastro portante e tipizzante. L'uno e l'altro indispensabili, giacché non è pensabile una terra senza una comunità intenta a lavorarla e a gestirla. I nostri assetti organizzativi non si esauriscono, infatti, in un complesso di beni. Ed è precisamente per questo che io, nel 2008, levai alta (anche se modesta) la mia voce contro la soluzione prospettata nel disegno

<sup>9</sup> E. FINZI, *Diritto di proprietà e disciplina della produzione*, in *Atti del Primo Congresso Nazionale di Diritto Agrario*, Accademia dei Georgofili, Firenze, 1936.



di legge, che mirava alla loro riduzione a fondazioni<sup>10</sup>; una soluzione non solo riduttiva ma snaturante l'originalità e l'essenza di queste forme organizzative; una soluzione – mi sia consentito – generata innanzi tutto dalla ignoranza e pertanto incapace di comprendere la realtà da disciplinare. Si può, infatti, comprendere soltanto ciò che si è tentato di conoscere appieno.

Se lo si facesse sul serio (come mi pare di cogliere nell'atteggiamento dell'attuale legislatore toscano), si staglierebbe nitida agli occhi del contemplatore spassionato proprio una cultura dove la comunità è un valore sopravanzante il singolo membro, valore che, se osservato e conservato, garantisce la catena ininterrotta delle generazioni e si pone quale unica solida garanzia per la loro perfetta continuità. L'importante da notare è che qui la comunità non è una somma di soggetti individui, ciascuno dei quali è titolare di diritti e poteri esercitabili isolatamente; e ciò, perché non si è progettato una organizzazione dalla proiezione unicamente economica. Al contrario, è innanzi tutto comunanza di costumi e di storia, di valori spirituali morali sociali ambientali, che hanno lentamente forgiato un caposaldo peculiarissimo precisamente sul piano antropologico.

Non si tratta di imposizioni del potere politico o di incombenti modelli sapienziali, bensì di germinazioni spontanee che l'uso memorabile ha consolidato e irrobustito trasformandole in valori della comunità; e ha, pertanto, munito di una notevole durezza rispetto al divenire incessante della storia quotidiana. Questa fondazione prima, radicale, di indole antropologica, connotata da una intensa socialità e resa ancora più intensa perché intessuta di solidarietà, nel suo promanare da radici profonde, originarie e originali, tipicizza la formazione sociale operante a livello di paesaggio agrario.

È appena il caso di aggiungere che il singolo ha, naturalmente, un sacrosanto diritto, che il gruppo ha il dovere di tutelare: ed è la sopravvivenza del soggetto e della sua micro-comunità familiare quale corrispettivo del lavoro svolto sulla terra comune secondo i canoni organizzativi della comunità.

##### 5. GLI ASSETTI FONDARI COLLETTIVI ENTRO IL PLURALISMO SOCIALE E GIURIDICO DISEGNATO NELLA NOSTRA CARTA COSTITUZIONALE

Tutto questo non è un patrimonio storico da dilapidare e, tanto meno, da liquidare, ma piuttosto da preservare come ricchezza della intera società italiana. Mi sembra proprio che sia giunta l'ora di ispirare le nostre osservazioni,

<sup>10</sup> Cfr. P. GROSSI, *Usi civici: una storia vivente*, cit., passim.

diagnosi, valutazioni a un sostanziale pluralismo sociale e giuridico; o, per calare nel concreto, dobbiamo essere coerenti al disegno che della società italiana e del complesso ordinamento giuridico della Repubblica è tracciato nitidissimamente nei “Principii fondamentali” e nella “Prima parte” della carta costituzionale del 1948; dove si respinge, allo stesso tempo, una statalistica visione giacobina della Repubblica e una paleo-liberale visione atomistica della società.

La diffidenza verso il “sociale” e l’orrore verso il “collettivo”, che erano i contrassegni della modernità giuridica disegnata dall’illuminismo continentale e attuata dalla grande rivoluzione, vengono frontalmente escluse dal paesaggio socio-giuridico offerto dalla nostra Costituzione, dalla sua valorizzazione – entro la comunità generale – delle formazioni sociali còlte quali adeguati strumenti per integrare l’individuo restituendolo al suo rango relazionale di persona.

In altre parole, si esige dall’uomo di cultura e, in particolar modo, dal giurista la percezione che la nostra Carta delinea una società complessa, e che il diritto è chiamato a registrare e ordinare questa complessità. Ordinarla non significa, però, immergerla in una sorta di anchilosante letto di Procuste; significa rispettare le diversità che la compongono e anche la arricchiscono. Si debbono esigere rispetto e comprensione per le diversità, che il nostro – talora scoperto, talora latente, ma sempre virulento – giacobinismo è stato incapace di tutelare.

Accanto alla pluri-millennaria storia della appartenenza individuale scorre un altro canale storico-giuridico. *Altro*: né inferiore né superiore, né migliore né peggiore, ma *altro*, impastato di *altri* valori etici, sociali, giuridici, che l’acanita secolare difesa delle popolazioni rende degno di tutta la nostra estimazione.

#### 6. QUALCHE CONSIDERAZIONE SU UNA RIMARCHEVOLE SENTENZA DELLE SEZIONI UNITE CIVILI DELLA CASSAZIONE DEL FEBBRAIO 2011

Riflessioni teoriche di un vecchio professore occasionalmente prestato alla Corte Costituzionale, con il vizio di fondo di essere sradicate dall’attuale contesto spazio-temporale? Direi proprio di no. E, affinché questa mia affermazione non sembri unicamente fondata su un’opinione personale e discutibile, sono lieto di corroborare il mio discorso con un riferimento autorevole: la recente sentenza, delle Sezioni Unite Civili della Suprema Corte di Cassazione, la n. 3665 del 14 febbraio 2011, relatore il consigliere Bruno Spagna

Musso; un giudicato che ha già riscosso la opportuna attenzione di parecchi annotatori<sup>11</sup>.

La Corte era chiamata a decidere su un ricorso proposto dalla Azienda Marina Averte contro il Ministero dell'Economia (nonché la Regione Veneto), avente a oggetto il problema della appartenenza di alcune valli da pesca, in particolare della valle Averte situata nella parte meridionale della laguna di Venezia. Si sosteneva, da parte della ricorrente (una società a responsabilità limitata), la proprietà privata sulla valle, mentre dalla Avvocatura dello Stato se ne affermava la demanialità: due visioni dominicali apparentemente contrapposte, ma ambedue miranti a stabilire la individualizzazione di una titolarità in capo al soggetto privato o al soggetto/Stato. Se la demanialità sembrava trovare conferma dalle caratteristiche fisiche della laguna, una tal soluzione – illusoriamente agevole – «la Corte ritiene di ampliarla ed integrarla con ulteriori argomentazioni, in virtù del sistema pluralistico delle fonti del diritto civile con particolare riferimento alla Costituzione».

Già da qui si comincia a intravedere il rilievo culturale di questo giudicato, che muove da due atteggiamenti di straordinaria fecondità: dalla precisa percezione della enorme incidenza della carta costituzionale, innanzi tutto nel disegno di uno Stato sociale di nuovo conio, con la valorizzazione – accanto al soggetto individuo e alla entità dello Stato/apparato – di una pluralità di formazioni collettive espressioni di forze spontanee presenti nella società civile; dalla insoddisfazione per la sterilità di una scienza giuridica formalistica, che restringe il proprio sguardo alle norme e figure codicistiche, e dal conseguente rifiuto di proiettare a ordinamento della realtà attuale norme e figure decisamente sorpassate.

Ed emerge un *tertium genus*, il comune/collettivo, dove formazioni private sono portatrici di finalità squisitamente pubbliche.

Vale la pena di lasciare la parola al supremo giudice di legittimità: «emerge l'esigenza interpretativa di guardare al tema dei beni pubblici oltre una visione prettamente patrimoniale-proprietaria per approdare ad una prospettiva personale-collettivistica»; «ciò comporta che, in relazione al tema in esame, più che allo Stato apparato... debba farsi riferimento allo Stato-collettività, quale ente esponenziale e rappresentativo degli interessi della collettività»; «là dove un bene immobile, indipendentemente dalla titolarità, risulti per le sue intrinseche connotazioni, in particolar modo quelle di tipo ambientale e

<sup>11</sup> Finora, la nota che ha dato maggiore attenzione ai profili della dimensione collettiva interessanti i nostri temi, è quella di E. PELLECCIA, *Valori costituzionali e nuova tassonomia dei beni: dal bene pubblico al bene comune*, in «Il Foro Italiano», maggio 2012.

paesaggistico, destinato alla realizzazione dello Stato sociale come sopra delineato, detto bene è da ritenersi, al di fuori dell'ormai datata prospettiva del *dominium* romanistico e della proprietà codicistica, "comune", vale a dire... strumentalmente collegato alla realizzazione degli interessi di tutti i cittadini».

E il discorso cala specificamente anche sul terreno degli usi civici «quali espressione della proprietà in senso collettivo non conosciuta dal legislatore del codice civile», ma che il legislatore speciale del '27 non è riuscito a liquidare, «perché negli anni è andato sempre più emergendo il collegamento funzionale tra la disciplina di usi civici e la tutela dell'ambiente»<sup>12</sup>.

Insomma, «il solo aspetto della "demanialità" non appare esaustivo per individuare beni che, per loro intrinseca natura, o sono caratterizzati da un godimento collettivo, o, indipendentemente dal titolo di proprietà pubblico o privato, risultano funzionali ad interessi della stessa collettività... l'aspetto dominicale della tipologia del bene in questione cede il passo alla realizzazione di interessi fondamentali indispensabili per il compiuto svolgimento dell'umana personalità».

Tutto questo assommarsi di argomentazioni porta alla riscoperta della tipicità della realtà storico-giuridica all'esame della Corte: «le valli da pesca configurano uno dei casi in cui i principii combinati dello sviluppo della persona, della tutela del paesaggio e della funzione sociale della proprietà trovano specifica attuazione, dando origine ad una concezione del bene pubblico inteso in senso non solo di oggetto di diritto reale spettante allo Stato, ma quale strumento finalizzato alla realizzazione di valori costituzionali».

Sentenza coraggiosa, perché, malgrado la dicotomia netta ed esclusiva – proprietà privata o demanio – che le parti presentavano all'attenzione della Suprema Corte, e malgrado anche la riduttiva mummificazione delle situazioni "reali" portata innanzi da una civilistica pigrissima, si ha la risolutezza di guardare con fiducia allo scenario disegnato dalla Costituzione per legittimare figure comunitarie di remotissima origine, volutamente ignorate o spregiate, verificando invece in esse il consolidarsi di precisi valori costituzionali.

Forse, si sarebbe gradito, da parte dello studioso degli assetti fondiari collettivi, una loro configurazione più precisa e più definita, ma sicuramente si è aperto la strada per nuove, maggiori e più compiute acquisizioni tecnico-giuridiche. Ed è importante avere additato che è squisitamente costituzionale la chiave per dischiudere a quegli assetti una piena cittadinanza in quanto formanti delle collettività in azione e non già solo un ammasso di beni.

<sup>12</sup> Vengono esplicitamente citate le seguenti sentenze della Corte Costituzionale: la 46 del 1995, la 345 del '97, la 310 del 2006.

Certamente, è un giudicato che si muove nel segno di uno sforzo per quella comprensione, di cui parlavo poco sopra, finalità meritevolissima dell'impegno dei giuristi teorici e pratici; ed è sorretto dalla consapevolezza che, per raggiungerla, si può e si deve dissacrare decrepite mitologie e rimuovere tasonomie rivelatesi ormai metodologicamente insoddisfacenti.

Se ci volgiamo all'indietro e distendiamo lo sguardo nella lunga durata, contempliamo una strada fitta di ostacoli, di ostruzioni, di testimonianze impastate di ignoranza, di miopie, di indisponibilità. Infatti, se le prime aperture a una comprensione appaiono timidamente, grazie al contributo di personaggi come Giovanni Zucconi e Tommaso Tittoni, nelle leggi del 1888 e del 1894 abolitive delle servitù di pascolo nelle ex-province pontificie<sup>13</sup>, bisognerà attendere la c. d. prima legge sulla montagna, nel 1952, per trovare, nel suo articolo 34, finalmente accolte le istanze della dottrina più avveduta e sensibile<sup>14</sup>, istanze parzialmente ribadite nell' articolo 3 delle "Nuove disposizioni per le zone montane" del 1994. Mi auguro che quel penoso e iniquo cammino, che gli assetti fondiarii collettivi sono stati costretti a percorrere, possa essere oggi soltanto la memoria di un passato definitivamente passato. E mi auguro che, con il progetto di legge della Regione Toscana discusso nell'odierno Seminario, possa realizzarsi uno strumento insieme ordinatore e valorizzatore di una autentica ricchezza giuridica della società italiana.

#### RIASSUNTO

Gli assetti fondiarii collettivi tuttora operanti nella penisola italiana non sono né un ammasso di beni, né una somma di individui, ma comunità agenti su beni comuni sorrette da una visione antropologica completamente diversa da quella che sorregge l'individualismo giuridico moderno. Esse realizzano "un altro modo di possedere".

<sup>13</sup> Me ne occupai ampiamente nel già citato volume del 1977, *Un altro modo di possedere* (p. 315 ss.), dove tentai di lumeggiare il formidabile apporto culturale di Zucconi e Tittoni.

<sup>14</sup> Quell'articolo non fa altro che trascrivere una formula coniata da quell'attento interprete della tipicità delle comunanze montane che fu Giangastone Bolla. Per maggiori dilucidazioni mi permetto rinviare a un mio vecchio scritto: P. GROSSI, *Absolutismo giuridico e proprietà collettive* (1990), ora in *Il dominio e le cose – Percezioni medievali e moderne dei diritti reali*, Giuffrè, Milano, 1992, pp. 718-720.



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 rinvergano 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.



CARLO CHIOSTRI\*

## I beni civici in Toscana: finalità e obiettivi della proposta di legge regionale

È da poco più di un anno che ho avuto l'incarico di occuparmi di usi civici, chi mi conosce sa che la mia specializzazione appartiene a tutt'altro campo, infatti da vari anni mi sto occupando di ricerca agroforestale e agroalimentare, e di trasferimento dell'innovazione alle imprese.

Nonostante ciò ho affrontato con molto interesse la materia degli usi civici che mi sta affascinando per vari aspetti. Una materia, devo dire, che non è molto conosciuta.

Al di fuori degli addetti ai lavori, non è ben chiara la differenza fra beni civici, demanio regionale, demanio collettivo, beni sociali, aspetti su cui mi sono reso conto che occorre fare un po' di chiarezza.

La proposta di legge sugli usi civici al centro di questo seminario, oltre a colmare queste lacune conoscitive, si propone di raccogliere le esigenze che la comunità interessata dagli usi civici, gli aventi diritto, come ricordava il professor Costato, manifestano in questo ambito.

Il testo di legge dell'Assessorato Regionale è già pronto e sta seguendo il suo iter legislativo.

Quello che mi ha colpito, soprattutto in questi giorni in cui ho ricercato ulteriori informazioni in preparazione di questo Seminario, è che uno studio relativo a una analisi della proprietà collettiva e alle dinamiche che vi sottendono, materia questa così poco conosciuta, nel 2009 ha valso a Elinor Ostrom, oggi purtroppo defunta, il riconoscimento del premio Nobel per l'economia. L'economista statunitense, è stata premiata per aver approfondito gli studi sulle proprietà collettive, i beni civici, a livello mondiale. Un riconoscimento di tale portata, a mio avviso, vuol dire che questa materia è ancora viva e su-

\* *Dott. Agr., Dirigente Regione Toscana*

scita ancora interesse soprattutto da parte degli aventi diritto, di coloro che dovranno gestire questi beni tenendo conto della loro multifunzionalità.

Per quanto concerne l'argomento specifico di questo seminario, occorre partire dalla definizione di "usi civici": si tratta dei diritti spettanti a una collettività e ai suoi componenti, organizzata e insediata su un territorio, il cui contenuto consiste nel trarre utilità dalla terra, dai boschi e dalle acque. Sono forme di appartenenza giuridica definita di volta in volta come *proprietà collettiva*, o *demanio collettivo*, o *demanio universale* insistenti su terre e beni che nulla hanno in comune con la proprietà privata. Si tratta di un modo peculiare di "possedere" derivante dalla matrice storico giuridica di tali beni e che risale a un ordinamento e a regimi giuridici precostituzionali.

L'utilizzo della proprietà civica, prevalentemente bosco o pascolo, da parte della collettività, non deve compromettere la sua rinnovabilità e conservazione nel tempo, proprio al fine di consentirne l'uso anche alle generazioni future.

Le aree interessate da usi civici hanno per legge (L. n. 1766/27) natura e destinazione perenne quale forma di proprietà indivisibile, inalienabile, insociabile, destinata in perpetuo all'attività agro-silvo-pastorale.

In Toscana la materia degli "usi civici" assume anche significati e specificità diverse a seconda dei territori della nostra regione e della loro storia; i comuni toscani sono 287 e, come aveva già ricordato il presidente della seconda Commissione Consiliare Rossetti, sono interessati da circa 30.000 ettari di superficie con diritti civici e demani collettivi attualmente accertata. Parlo di superficie attualmente accertata, perché in Toscana ci sono ancora 99 Comuni da indagare e dovremo valutare, anche come Regione, se sia possibile assegnare a periti demaniali specifiche istruttorie per concludere la fase di accertamento da considerare come attività istituzionale e non come consulenze, che pongono vincoli e procedure complesse. Su tale argomento dobbiamo quindi ricercare una soluzione che possa portare a compimento questo processo.

I comuni che sono già stati interessati da istruttorie regionali o statali attraverso il commissariato degli Usi Civici di Roma, sono 188 di cui 140 hanno chiuso il loro accertamento con un decreto di archiviazione commissariale o regionale positivo o negativo (ci sono o non ci sono usi civici presenti su quel territorio).

Dei suddetti 188 comuni, 57 presentano diritti civici mentre 131 non ne hanno. In Toscana sono 37 le Amministrazioni Comunali che gestiscono direttamente le proprietà collettive, 2 le gestioni attraverso Amministrazione Separata di Beni di Uso Civico (A.S.B.U.C. comunali), n. 27 le gestioni at-

traverso Amministrazione Separata di Beni di Uso Civico (A.S.B.U.C. frazionali); un comune può avere anche più ASBUC frazionali come per esempio quelli di Roccastrada che ne ha quattro.

Esiste solo una gestione attraverso Amministrazione Separata di Beni di Uso Civico (A.S.B.U.C.) sovracomunale che interessa i Comuni di Vagli e Stazzema in provincia di Lucca per la gestione dei beni civici della comunità storica di Vagli che comprendeva anche l'attuale frazione di Arni che oggi ricade nel Comune di Stazzema.

A livello provinciale si riscontra che nella provincia di Arezzo ci sono 4 comuni dove è stata accertata la presenza di beni civici, 2 in provincia di Firenze, 15 in provincia di Grosseto, 5 in provincia di Livorno, 16 in provincia di Lucca, 11 in provincia di Massa Carrara, 4 in provincia di Pisa, mentre in provincia di Pistoia, Prato e Siena a oggi non vi sono comuni dove sia stata accertata la presenza di beni civici.

Per quanto concerne la distribuzione territoriale degli usi civici va osservato che questi ricadono prevalentemente in zone appenniniche-alto collinari, della Lunigiana e della Garfagnana a nord ovest della Toscana, e nell'area del Monte Amiata e della Maremma, a sud della regione e nell'arcipelago toscano, isola del Giglio e di Capraia. Per quanto concerne l'isola di Giannutri abbiamo un contenzioso aperto da 25 anni circa l'esistenza o meno degli usi civici.

Le aree interessate dai beni civici sono destinate prevalentemente ad attività agro-silvo-pastorali; i seminativi interessano per lo più la Maremma. Alcune aree come quelle ricadenti nelle Alpi Apuane sono interessate anche dall'attività estrattiva.

I diritti civici più esercitati sono quelli di pascolo, di legnatico, di raccolta di frutti del sottobosco, in particolare funghi, e di pesca nelle acque interne come per esempio quelle del lago di Massaciuccoli.

Per quanto concerne la normativa statale di riferimento si parte dalla Legge n. 1766 del 16.06.1927 riguardante il riordino degli usi civici nel Regno, seguita da relativo regolamento di esecuzione di cui al Regio Decreto n. 332 del 1928, dalla Legge n. 278 del 17.04.1957 inerente la Costituzione dei Comitati per l'amministrazione separata dei beni civici frazionali, dal D.P.R. n. 11 del 15.01.1971 inerente il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario, della promozione delle azioni e delle operazioni commissariali di verifica demaniale e sistemazione dei beni di uso civico, dal D.P.R. n. 616 del 24.07.1977 che ha trasferito alle Regioni anche tutte le funzioni relative alla liquidazione degli usi civici, allo scioglimento delle promiscuità, alla verifica delle occupazioni ecc.

Da ricordare anche la Legge n. 431/1985 che ha sottoposto a vincolo paesistico le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici e che oggi è confluita nei codici dei beni culturali e paesaggistici, il D.lgs 22/01/2004 e infine dalla Legge n. 97 del 31.01.1994 che rinvia a leggi regionali il riordino della disciplina delle organizzazioni montane ivi comprese le comunioni familiari, al fine di valorizzare le potenzialità dei beni agrosilvopastorali in proprietà collettiva indivisibile e inusucapibile (la legge regionale della montagna della Regione Toscana non fa menzione di questo aspetto).

Per quanto concerne la normativa regionale sugli usi civici, va notato che le uniche Regioni italiane che ancora non hanno normative specifiche in questa materia sono la Toscana e le Marche.

Il DPR 616/77 tra le funzioni trasferite alle Regioni, all'art. 66 all'interno della voce agricoltura ha inserito la materia degli usi civici. Con la L.R. n° 10 del 23-02-1989 "Norme generali per esercizio delle funzioni amministrative in materia di agricoltura, foresta caccia e pesca" all'art. 2 lettera O si stabilisce che fra le funzioni delegate alle Province rientrano anche gli usi civici, limitatamente ai piani di gestione dei beni di uso civico e ai piani economici per i beni silvo-pastorali, al giudizio di congruità del valore dei beni di uso civico per le alienazioni o concessioni a terzi e agli accertamenti relativi alle miglitorie per le affrancazioni dei canoni enfiteutici.

Per quanto riguarda le Province sembra che si stiano aprendo nuovi scenari operativi che incideranno sulle loro attività istituzionale e quindi sulle loro competenze.

Inoltre abbiamo il Regolamento Regionale n. 1 del 07.03.1992 di attuazione della Legge n. 278/57 emanato per la disciplina delle elezioni per la costituzione dei comitati per le Amministrazione Separata dei Beni di Uso Civico (ASBUC) e la Legge Regionale forestale n. 39 del 21.03.2000 che stabilisce, come ha ricordato il presidente Rossetti, che i boschi di originaria proprietà dei residenti di un comune o di una comunità autonoma, ora frazione, imputati al comune o alla frazione o ad associazione agraria comunque denominata o dagli stessi posseduti, costituiscono beni collettivi o civici (art. 34). L'amministrazione dei boschi appartenenti a proprietà collettive è regolata dalla disciplina della proprietà privata (art. 36, comma 3).

Va inoltre citata anche la Delibera della Giunta Regionale n. 6527 del 20.07.1993, ormai ventennale, relativa a usi civici e elenco dei periti demaniali da impiegarsi in operazioni di usi civici per i quali sarebbe necessario, con l'accordo degli assessorati regionali all'agricoltura e alla formazione, far ripartire dei corsi di formazione riconosciuti in modo da poter disporre di



personale tecnico esperto e aggiornato da impiegare nelle varie operazioni di riordino, accertamento, ecc. che interessano gli usi civici.

La Legge Forestale della Regione Toscana stabilisce inoltre che all'amministrazione dei boschi in questione «provvedono in modo autonomo separate le ASBUC o gli altri organismi di gestione; in assenza di ASBUC il Comune dovrà provvedere, con bilancio separato, all'amministrazione dei boschi di proprietà collettiva» (art. 36, comma 1).

Veniamo ora alla proposta di legge, già trattata dal prof. Costato, il cui testo lo troverete nella cartellina che è stata distribuita in mattinata in occasione di questo seminario organizzato anche al fine raccogliere suggerimenti e indicazioni da parte dei partecipanti. La bozza di proposta di legge regionale su "Disciplina dell'esercizio delle funzioni in materia di beni civici" ha per oggetto il riordino e la sistemazione della materia medesima, coniugando le esigenze delle collettività titolari dei diritti e dei beni civici con quelle legate allo sviluppo sostenibile del territorio. Mi fa piacere sottolineare questo ultimo aspetto.

Tenuto conto del carattere oltremodo datato della normativa statale in materia di usi civici, come ricordava anche il prof. Costato, ancora oggi vigente e quindi di difficile traduzione nella odierna struttura ordinamentale, questa proposta di legge della Regione Toscana intende apportare una complessiva rivisitazione della normativa degli usi civici, per gli aspetti di nostra competenza, rimodulandola e aggiornandola per quanto attiene alle procedure e agli enti coinvolti, nel rispetto della normativa nazionale vigente.

Gli obbiettivi della proposta di legge sono numerosi; si intende tutelare i beni civici per favorire e agevolare la permanenza delle popolazioni nei territori di residenza, in piena sintonia quindi con le direttive e regolamenti comunitari. I beni civici possono rappresentare infatti un'importante integrazione di reddito tramite l'esercizio di diritto di uso in particolare pascolo, legnatico, raccolta frutti del sottobosco e altri diritti. Si mira inoltre a mantenere e custodire il valore storico e identitario dei beni civici, che ancora oggi consente di conservare un forte legame con il territorio con positive ricadute di carattere sociale e ambientale, a promuovere lo sviluppo sostenibile del patrimonio civico mobilitando una pluralità di risorse interne e trattenendo in loco gli effetti moltiplicativi, in una visione più imprenditoriale del demanio collettivo civico. La proposta di legge vuole inoltre favorire una gestione semplice ed efficiente dei beni civici, definendo in modo chiaro il ruolo dell'ente gestore e stabilendo che la gestione di detti beni debba avvenire secondo le regole del diritto privato.

La proposta legislativa all'art. 2 fornisce la definizione delle principali terminologie attinenti agli usi civici quali beni civici, demanio collettivo civico,

diritto di uso civico, terre gravate da diritti di uso civico, beni sociali, utente, collettività, ente gestore, legittimazione e reintegra.

La p.d.l. pone particolare attenzione anche nei confronti dei soggetti amministratori dei beni civici, individuando nell'ente gestore, al quale verrà riconosciuta la personalità giuridica di diritto privato, il soggetto che rappresenta la popolazione proprietaria di tali beni e che per conto della stessa pone in essere tutti gli atti necessari alla loro gestione semplificata ed efficiente, come già chiarito dal prof. Costato in maniera inequivocabile. Gli organi di tale ente sono l'assemblea degli utenti, il comitato di amministrazione separata e il presidente del comitato.

Se l'amministrazione dei beni interessa invece il territorio comunale, il soggetto gestore è il Comune stesso in amministrazione separata. In questi anni ci sono state due Amministrazioni comunali, Barga e Zeri, che hanno preferito non gestire direttamente i beni civici e hanno promosso l'istituzione di una ASBUC comunale quale autonomo ente gestore. In questo contesto potremmo avanzare una proposta da condividere secondo la quale in tutti i territori interessati da usi civici, le ASBUC sarebbero i soggetti gestori dei beni civici frazionali attinenti all'intero territorio comunale.

La proposta di legge all'art. 8 assegna alla Regione Toscana varie competenze relative all'accertamento dei territori di demanio collettivo civico, delle terre gravate da usi civici e degli utenti che ne hanno diritto, all'indizione dei comizi elettorali per la costituzione o il rinnovo del comitato di amministrazione, organo dell'ente gestore frazionale e la fissazione della data delle elezioni, all'istituzione della banca dati, aggiornamento e certificazione dell'inventario dei beni civici, alla reintegra del demanio collettivo civico, al rilascio delle autorizzazioni inerenti le alienazioni, le concessioni, il mutamento di destinazione dei terreni di demanio collettivo civico, ai sensi della Legge n. 1766/27 e del suo regolamento, all'emanazione degli atti di affrancazione dei canoni di natura enfiteutica, di legittimazione, di scioglimento, di promiscuità e di liquidazione del diritto di uso civico su terreni privati, all'emanazione degli atti di archiviazione delle pratiche di accertamento in materia di beni e diritti di uso civico, alla gestione del contenzioso, nonché delle conciliazioni in materia, e in proposito ringrazio l'Avvocatura regionale per tutto il supporto che ci ha dato e che ci sta dando anche per la stesura del testo di legge, all'esercizio del potere di commissariamento dell'articolo 19 e alle verifiche demaniali.

Altre competenze importanti riguardano sia l'organizzazione periodica di corsi di aggiornamento per professionisti da rendere esperti in materia di beni civici per l'espletamento di compiti di istruttoria e verifica demaniali –

solo l'ordine degli agronomi e quello del collegio dei periti agrari agrotecnici hanno competenza di lavoro richieste, e previste dai propri ordinamenti, in materia di usi civici –, sia l'esercizio delle attività di vigilanza sulla corretta gestione da parte dell'ente gestore, sia l'approvazione dello Statuto, dei regolamenti dell'ente gestore e dei piani di gestione e di valorizzazione del demanio collettivo civico.

Come già accennato precedentemente, la p.d.l. all'art 17 prevede la costituzione della banca dati digitale dei beni civici in quanto non è più possibile gestire solo in maniera cartacea tutta la documentazione sugli usi civici, col rischio che poi si perdano le memorie storiche delle persone che hanno seguito questa materia.

Si tratta di una banca dati georeferenziata contenente l'inventario regionale dei beni del demanio civico e dei terreni gravati dal diritto di uso civico tramite il Sistema informativo agricoltura della Regione Toscana di cui alla L.R. 8 marzo 2000 n. 23 (Istituzione anagrafe regionale aziende agricole...).

In questo contesto, attraverso la collaborazione col Sistema Integrato Territoriale Ambientale regionale, è in corso un progetto, che si dovrebbe concludere entro il 2013, riguardante la scansione di tutta la cartografia cartacea deperibile che è presente nell'ufficio degli Usi Civici della Regione Toscana.

Le competenze in materia di usi civici interessano anche i Comuni (art. 9 pd.l.) cui è assegnata la pubblicazione del manifesto di convocazione dei comizi elettorali, la compilazione delle liste degli elettori aventi diritto, il ricevimento delle liste dei candidati, la notifica agli eletti e la comunicazione alla Regione del risultato dell'elezione e la convocazione degli eletti per l'elezione del presidente del Comitato di Amministrazione separata del Demanio collettivo civico. Il Comune è competente inoltre per la vigilanza, quando la gestione è dell'ente di cui all'art. 6 comma 2, su tutta la gestione dell'amministrazione separata del demanio collettivo civico, per la pubblicazione all'albo pretorio degli atti riguardanti gli accertamenti demaniali, per l'evidenziazione nei propri atti di programmazione delle aree interessate da beni civici, per porre in essere tutti gli atti conseguenti la reintegra, per costituirsi in giudizio per la tutela dei beni civici, accertati o da accertare. Inoltre in base all'articolo 6, comma 7 della p.d.l. il Comune gestisce in amministrazione separata, e questo è bene sottolinearlo, i beni civici afferenti l'intero territorio comunale.

Come richiesto da parte delle ASBUC e da vari Comuni la p.d.l. prevede all'art. 18 uno o più regolamenti di applicazione da approvarsi entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge, che servono per la disciplina dell'indizione dei comizi elettorali per la costituzione o il rinnovo del comitato di amministrazione separata del demanio collettivo civico, per la definizione dei

contenuti minimi dello statuto, del regolamento per la gestione e del piano di valorizzazione (art. 6 p.d.l.), per le procedure relative all'autorizzazione a una diversa utilizzazione del demanio collettivo civico, per le modalità di pubblicità delle attività di accertamento dei territori di demanio collettivo civico e delle terre gravate da usi civici e degli utenti, per le modalità di esperimento della procedura conciliativa. Infine la proposta di legge prevede la nomina da parte della Regione di un commissario per eventuali carenze dell'ente gestore, o segnalazioni da parte del Comune di bilanci che presentano "aree problematiche".

Quale sarà l'iter procedurale della proposta di legge? Nel mese di settembre 2011 l'assessore Salvadori ha convocato degli incontri preliminari con le Provincie, con l'A.N.C.I. e con le A.S.B.U.C. Successivamente è stato redatto un documento preliminare per la proposta di legge, lo ricordava il Presidente Rossetti, ai sensi dell'articolo 48 dello Statuto della Regione Toscana che è stato adottato dalla Giunta Regionale con decisione n. 1 del 27 febbraio 2012.

Nel mese di marzo 2012 il Consiglio Regionale della Toscana, sulla base dell'informativa della Giunta Regionale, ha adottato la risoluzione n. 113 del 21.03.2012 con cui ha condiviso la necessità di una normativa in materia dei beni civici e ha invitato la Giunta Regionale a procedere sulla base di specifici indirizzi.

Dopo la riunione di questa mattina, sarà predisposto l'articolato definitivo, sarà avviata la concertazione istituzionale generale ai sensi dello Statuto della Regione Toscana, si procederà all'approvazione dell'articolato da parte della Giunta Regionale, credo entro la fine del 2012 primo trimestre 2013.

Successivamente ci sarà la trasmissione della proposta di legge al Consiglio Regionale per l'approvazione.

Io vorrei chiudere il mio intervento richiedendo vostre eventuali gradite osservazioni, suggerimenti, integrazioni alla bozza di p.d.l. che vi è stata consegnata e che è ancora da migliorare e perfezionare prima di arrivare al testo definitivo. Vi inviterei pertanto a far pervenire i vostri contributi entro il 31 luglio del 2012 al settore da me diretto, all'indirizzo mail [edi.campolmi@regione.toscana.it](mailto:edi.campolmi@regione.toscana.it).

Chiudo il mio intervento ringraziando il gruppo di lavoro della Regione Toscana, l'avv. Enrico Baldi che è qui presente, il funzionario Edi Campolmi, anche essa presente, che è tra l'altro l'unica unità di lavoro che presiede questa materia in Regione Toscana e la dottoressa Mirella Giannotti, assente oggi per impegni familiari. Un ringraziamento particolare al dott. Giuseppe Monaci che oltre a essere un collega agronomo esperto nella materia è anche il delegato che rappresenta la maggior parte delle ASBUC della Toscana e che oggi

fra l'altro interverrà per conto della Federazione Regionale dei dottori agronomi e forestali della Toscana. Infine un ringraziamento particolare al prof. Scaramuzzi che ci ha ospitato presso questa Accademia dove nel 2005 si era già tenuto un seminario sugli usi civici con la partecipazione del prof. Grossi e del prof. Costato in qualità di relatori. Un ringraziamento inoltre per la preziosa collaborazione che l'Accademia ci ha fornito attraverso il prof. Costato in occasione dell'organizzazione di questo evento. Un sentito ringraziamento anche al prof. Germanò con cui ci siamo scambiati in questi ultimi mesi varie riflessioni in materia di usi civici che potranno contribuire a raggiungere il risultato che tutti auspichiamo, cioè che la Regione Toscana si possa dotare finalmente di una legge su questa materia.

#### RIASSUNTO

Il relatore dopo aver definito cosa si intende per “usi civici” ne ha fornito un quadro regionale, evidenziandone la consistenza e la localizzazione. Successivamente dopo aver indicato la normativa nazionale vigente di riferimento, ha presentato la bozza della proposta di legge regionale che ha per oggetto il riordino e la sistemazione della materia dei beni civici in Toscana, illustrandone l'articolato. Tra le finalità della p.d.l. ha indicato la promozione di una gestione dei beni civici semplice ed efficiente, definendo in modo chiaro il ruolo dell'ente gestore e stabilendo che la gestione di detti beni debba avvenire secondo le regole del diritto privato. Ha evidenziato la previsione di una banca dati georeferenziata dei beni civici ed ha terminato con un invito a suggerire eventuali osservazioni o integrazioni alla bozza di p.d.l. appena presentata. Il relatore ha concluso il suo intervento rivolgendo un ringraziamento all'Accademia dei Georgofili per la preziosa collaborazione.

#### ABSTRACT

The speaker, after defining what is meant by “common land” has provided a regional framework, highlighting the size and location. Then after referred the current national reference, he presented the draft of the proposed regional law that relates to the reorganization and arrangement of material common land in Tuscany, showing the structure. Among the aims of the p.d.l. pointed out the promotion of a civic asset management simple and efficient, clearly defining the role of the manager and stating that the management of such common land should be in accordance with the rules of private law. The speaker highlighted the provision of a georeferenced database of common land and concluded with an invitation to send advices and comments or additions to the draft pdl just presented. The speaker concluded his speech by thanking the Georgofili Academy for their collaboration.



Interventi programmati





## Sulla proposta di legge della Regione Toscana sui beni civici

1. Innanzitutto, diciamo il “bene” di questa proposta di legge regionale sui “beni civici”.

La Regione Toscana vuole “riabilitare” e “rinverdire” la funzione dei beni di uso civico: non più la funzione del “ne cives fame pereant”, cioè la funzione di fornire un sostentamento vitale alle popolazioni, in un momento storico nel quale la terra rappresentava l’unico elemento da cui le popolazioni potevano ricavare i prodotti necessari per la sopravvivenza; ma la più attuale funzione della tutela, della conservazione, della valorizzazione dell’ambiente attraverso il riconoscimento della proprietà collettiva.

Questi beni d’uso civico non sono più cose di un passato remoto e, ormai, incomprensibile, ma cose di una vitalità perenne, perché capaci di continuare a difendere l’ambiente e – con esso – a mantenere integro il paesaggio di determinate aree della Toscana.

È nel Preambolo – testo di “sapore” (soltanto di “sapore” e non già di “valore) normativo ai sensi dell’art. 9 della legge toscana n. 55/2008 – che è detto che le aree di demanio collettivo – per l’esercizio di forme di gestione collettiva dei terreni – sono capaci di una «conservazione attiva dell’ambiente».

Bene! E allora posso ben dire *con piacere* che qui risento quel passo della sentenza della Corte di cassazione 28 settembre 2011 n. 19792 (relatore cons. Franco De Stefano) secondo cui – soprattutto dopo che gli usi civici sono stati compresi nella specifica tutela paesistico-ambientale ai sensi dell’art. 142, comma 1, lett. h, del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, o Codice Urbani dei beni culturali e del paesaggio – *la persistente vitalità dell’istituto* – nonostante

\* CNR - Istituto Diritto Agrario Internazionale e Comparato

fin dal 1927 se ne fosse prevista la “liquidazione” – poggia ora su di una sua tendenziale mutazione funzionale.

*All'uso civico è riconosciuta una nuova caratterizzazione della sua natura di bene collettivo*, in quanto utile anche – se non soprattutto – alla conservazione del bene ambiente, e ciò *non soltanto a favore dei singoli appartenenti alla collettività dei fruitori del bene* nel singolo contesto territoriale collegato alle possibilità di concreto utilizzo dell'immobile, *ma alla generalità dei consociati*.

La funzione della proprietà collettiva delle aree gravate da usi civici è funzione di tutela dell'ambiente a favore di tutti noi, di tutti i cittadini italiani e *non solo* dei cittadini di quelle determinate frazioni o di quei determinati Comuni in cui esistono beni civici.

Vi è ancora un altro aspetto della proposta di legge che, con piacere, devo mettere in evidenza.

Il 5° considerando afferma che «i beni collettivi civici appartengono all'intera collettività, cioè agli abitanti del luogo, sia come gruppo che come singoli», e la lettera b) del comma 1 dell'art. 2, definisce «il demanio collettivo civico come l'insieme degli immobili appartenenti in proprietà collettiva fin dall'origine agli utenti».

In altre parole e *in modo inequivocabile* la Regione Toscana ha fatto una scelta fra le due tesi che, in dottrina, si contendono il campo: la tesi (minoritaria) per la quale il Comune è il proprietario dei beni civici e la tesi (maggioritaria) per la quale è la collettività la proprietaria dei beni civici, anche se, per il difetto di sua soggettività, essa è rappresentata dal Comune nell'esercizio dei diritti di uso civico.

Solo che, poi, la Regione dimentica frequentemente di avere riconosciuto e affermato che è la collettività la proprietaria dei beni civici e la rélega in secondo piano, come dirò fra poco. E ora, *in cauda venenum*.

2. Punto di partenza è la potestà legislativa delle Regioni.

Oggi, tra le leggi dello Stato e le leggi delle Regioni vi è equiordinazione.

Nell'esercizio della propria potestà legislativa *esclusiva* la Regione non trova una legge statale necessariamente da rispettare, ma può modificarla e anche stravolgerla qualora – prima della modifica dell'art. 117 Cost. – sia stata emanata dallo Stato.

Orbene, il 4° comma dell'art. 117 Cost. dispone della competenza residuale della Regione.

In tale competenza residuale ed esclusiva, occorre fare rientrare la materia “agricoltura” nonché la sua sub-materia “usi civici” che è stata sempre collegata all'agricoltura fin dall'inizio della regionalizzazione del nostro ordinamento.

Una volta che si richiami la competenza residuale delle Regioni è necessario porre attenzione alla giurisprudenza costituzionale secondo cui le materie residuali possono essere incise da altri titoli competenziali, questi di spettanza dello Stato.

Secondo le più recenti sentenze della Corte costituzionale nn. 225/2009 e 307/2009 non si tratta di materie regionali “trasversalmente” disciplinate anche da leggi statali ma di materie che risultano disciplinate, secondo l’ordine dei titoli competenziali, dallo Stato e dalla Regione in concorso di competenze.

Orbene, la sub-materia degli usi civici, che è l’oggetto della proposta di legge regionale, appare presa in considerazione anche sotto il profilo:

- a) dell’“ordinamento civile”: per il riconoscimento dell’istituto della proprietà collettiva; e per l’attribuzione della personalità giuridica;
- b) della “tutela dell’ambiente”: per l’esplicito perseguimento della funzione ambientale del demanio collettivo che autorizza la Regione anche a commissariare gli enti gestori;
- c) della “gestione del territorio”: per le disposizioni sul mutamento di destinazione e con la previsione, ad esempio, della compressione dei diritti civici “incompatibili” con le finalità dei parchi e delle aree protette.

Ne deriva che la legge regionale sulla nostra sub-materia non può contrastare le disposizioni statali sull’ordinamento civile e sulla tutela dell’ambiente e deve rientrare entro le regole-cornici delle disposizioni statali di gestione del territorio, ma ben può accogliere, integrare, modificare le leggi statali del 1927 e del 1994 “fuori” dei campi dell’ordinamento civile, della tutela dell’ambiente, della gestione del territorio.

In altre parole, la legge toscana sugli usi civici può affrontare il problema delle proprietà collettive solo nel vigente quadro di diritto statale pubblico dell’ambiente e di diritto privato della soggettività giuridica, della proprietà e dell’esercizio dell’attività economica nel territorio.

Per il resto, la Regione potrebbe ritenersi “libera” da vincoli.

Proprio per tali considerazioni il richiamo all’art. 3 della legge statale 97/1994 (che, però, è contenuto solo nel Preambolo) è necessario, perché esso è la base di legittimazione, per la Regione Toscana, di attribuire agli Enti gestori la personalità giuridica di diritto privato.

Quanto al riconoscimento che i *boschi* di proprietà collettiva sono beni di natura privata dato che privati sono gli Enti gestori, va detto che già nella legge forestale regionale 39/2000 è detto che «l’amministrazione dei boschi appartenenti a proprietà collettiva è regolata dalla disciplina per la proprietà privata» (art. 34, comma 3).

3. La maggiore difficoltà per coloro che si accostano alla materia degli usi civici è la pluralità dei termini che vengono utilizzati. Avevo, perciò, con piacere rilevato che l'art. 2 delle Definizioni precisava che sono sinonimi di "demanio collettivo civico" (di cui si dà la definizione) anche i termini "proprietà civica", "beni d'uso civico", "terreni di uso civico", "beni collettivi", "proprietà collettiva" e "demanio civico".

Trattavasi della bozza del 29 maggio. Nella più recente bozza del 18 giugno questa parte dell'articolato è soppressa, mentre compare una definizione di "beni sociali" (lettera e) che non capisco che cosa abbiano a che fare con i beni civici.

4. Se ho ben compreso, in Toscana attualmente esistono costituite delle Amministrazioni Separate dei Beni Civici (ASBUC) ai sensi della legge statale 278/1957. Peraltro, vi sarebbero aree di proprietà collettiva nelle quali non si è provveduto a eleggere i comitati di amministrazione separata. In questo ultimo caso, l'amministrazione dei beni di uso civico è svolta dal Comune, il quale dovrebbe, comunque, tenere un bilancio separato.

In tal modo oggi, in Toscana, vi sarebbero due categorie di *soggetti* gestori di beni civici: le ASBUC e il Comune.

La Regione Toscana vorrebbe fare in modo che, *ipso iure*, tutte le esistenti ASBUC diventino Enti di diritto privato.

In tal modo continuerebbero a esserci due categorie di *soggetti* gestori di beni civici:

1. i nuovi Enti gestori ex ASBUC e
2. il Comune: e il Comune non potrebbe essere mai definito "ente gestore" ma solo "soggetto gestore".

Di conseguenza la legge dovrebbe utilizzare espressioni chiare e distinte per le due differenti forme di gestione e di amministrazione, con la necessità di spiegarne la distinzione nell'art. 2 delle Definizioni, dato che la distinzione determina una differenziazione di disciplina.

Tuttavia, per un principio di eguaglianza, occorrerebbe prevedere che – là dove attualmente il Comune gestisce direttamente beni di proprietà collettiva e/o diritti di uso civico su beni di terzi – si possano costituire comitati spontanei con il fine di organizzare la collettività proprietaria in modo che nasca, anche in queste aree di demanio civico collettivo, un Ente gestore, previa elezione indetta dalla Regione (così come ha già fatto per le vecchie ASBUC).

5. Come fa la vecchia ASBUC ad acquistare, *ipso iure*, la personalità giuridica di diritto privato e, quindi, a divenire un autonomo Ente gestore dei beni già amministrati dall'ASBUC da cui esso origina?

È il problema più difficile da risolvere, anche perché l'art. 3 della legge 97/1994 ha un iter procedimentale ben diverso da quello immaginato dalla legge toscana.

Per la legge statale la Regione attribuisce la personalità giuridica dopo avere valutato se il progettato statuto dell'Ente gestore sia conforme a determinati requisiti che la stessa legge statale impone.

Nell'intendimento della Regione la trasformazione delle ASBUC in Enti gestori dovrebbe avvenire, *invece, ipso iure*, con l'entrata in vigore della legge regionale.

Ma dopo avere disposto ciò, la Regione vorrebbe sindacare lo statuto che l'Ente gestore dovrebbe darsi dopo la sua costituzione, proprio al fine di controllare se l'Ente gestore preveda di soddisfare l'interesse pubblico della tutela dell'ambiente in vista della cui soddisfazione la Regione ha intenzione di emanare la presente proposta di legge.

Senonché, per ragioni di coerenza giuridica, ciò non sarebbe ammissibile.

Infatti, una volta che l'Ente gestore con personalità giuridica di diritto privato sia costituito, non sarebbe possibile alcun controllo pubblicistico: vi sarebbe un'insanabile contraddizione fra la natura privata del soggetto e il controllo pubblico del suo essere e del suo agire.

Una soluzione potrebbe aversi ricorrendo alla legge regionale n. 19/1001 e al Decreto del presidente della Giunta regionale n. 31/R del 2001 sulle norme di organizzazione per l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di persone giuridiche private.

Ai sensi dell'art. 7 del Decreto del presidente della Repubblica 361/2000, deve essere istituito dalla Regione un Registro delle «persone giuridiche private che operano nelle materie attribuite alla competenza delle Regioni dall'art. 14 del DPR 616/1977 [come è per la materia "agricoltura"] e le cui finalità si esauriscono nell'ambito di una sola regione» [come è per gli Enti gestori dei beni civici]; inoltre, per tale art. 7 del DPR statale e per l'art. 5 del DPGR regionale «il riconoscimento della personalità giuridica è determinato dall'iscrizione nel registro regionale delle persone giuridiche».

Orbene, qualora sia necessario – come mi parrebbe – iscrivere i nuovi Enti gestori nel Registro regionale delle persone giuridiche private, il “momento temporale” dell'attribuzione della personalità giuridica di diritto privato ai nuovi Enti gestori *trasformati* dalle ASBUC attuali, si avrebbe con l'iscrizione nel Registro regionale immediatamente dopo l'entrata in vigore della legge.

Come risulta implicito nel mio dire, la legge regionale pretende che gli Enti gestori perseguano l'interesse generale della tutela dell'ambiente e che, quindi, nei loro statuti risultino garantiti non solo i principi democratici,

ma soprattutto che la proprietà collettiva, dall'Ente gestore amministrata, sia indirizzata al raggiungimento del fine ambientale.

Per rendere ammissibile il controllo regionale sullo statuto, è possibile prevedere che dall'iscrizione nel Registro il nuovo Ente gestore decadrebbe se non provvedesse a trasmettere alla Regione il vecchio statuto dell'ASBUC, onde mettere in condizione la Regione di valutare la necessità dell'integrazione dello statuto per renderlo coerente con i principi pretesi e indicati nella legge regionale.

E così si potrebbe stabilire, come intervento successivo regionale, perfino la nomina di un commissario regionale ad acta per l'integrazione dello statuto, integrazione che si renderebbe necessaria, appunto, per il "mantenimento" dell'iscrizione dell'Ente gestore nel Registro e per il conseguente mantenimento, da parte sua, della personalità giuridica.

Voglio aggiungere che, anche in forza dell'art. 118, 4° comma, Cost. sul principio di sussidiarietà orizzontale, la Regione non può pretendere di sindacare le regole di autonormazione e di amministrazione che le collettività si danno.

In altre parole, la Regione non può comprimere la capacità delle collettività di redigere liberamente lo statuto della propria organizzazione. Essa può solo pretendere che lo statuto contenga previsioni a cui, in una democrazia, non si possa rinunciare e che la proprietà collettiva sia amministrata dall'Ente gestore in modo che venga raggiunto il fine ambientale.

6. Aggiungo ancora che ulteriore conseguenza dell'autonomia degli Enti gestori è l'impossibilità per la Regione di indire i comizi elettorali per il rinnovo del comitato di amministrazione degli Enti gestori (così, invece, l'art. 8, comma 1, lett. b, della bozza del 18 giugno).

Se i beni civici sono di proprietà della collettività, non è possibile espropriare la collettività di tale suo diritto.

Ciò, invece, si verifica nella legge regionale tutte le volte in cui non è prevista la necessità di ricorrere al voto dell'assemblea degli utenti, come nelle ipotesi:

- a) della compressione dei diritti di uso civico quando i beni del demanio collettivo sono ricompresi nei parchi o nelle aree protette (è sufficiente la sola decisione dell'Ente parco "sentita la Regione": art. 4, bozza del 18 giugno);
- b) della deliberazione del mutamento di destinazione attribuita, giustamente, alla Regione ma solo "previa proposta dell'Ente gestore" (art. 10, comma 2, della bozza del 18 giugno);

- c) della concessione dei beni civici quando essi eccedano il soddisfacimento dei diritti degli utenti (è sufficiente la proposta dell'Ente gestore, indipendentemente dal carattere di ordinaria o di straordinaria amministrazione della concessione: art. 10, comma 3, della bozza del 18 giugno);
- d) dell'alienazione dei beni civici la cui autorizzazione è attribuita, giustamente, alla Regione ma solo "previa istanza dell'Ente gestore" (art. 10, comma 4, della bozza del 18 giugno);
- e) dell'approvazione del bilancio, rimessa all'Ente gestore (art. 6, comma 5, lett. e, della bozza del 18 giugno);
- f) della liquidazione dei diritti di uso civico attribuita, giustamente, alla Regione ma senza alcun intervento, neppure in forma consultiva, della collettività utente (art. 11 della bozza del 18 giugno).

7. Mi resta un'ultima lamentazione.

Perché mai la Regione Toscana, che intende valorizzare la proprietà collettiva, consente, anche per il futuro, con l'art. 12 della nuova bozza del 18 giugno, la legittimazione delle usurpazioni, ovvero concede il premio della proprietà privata ai ladri dei beni pubblici?

8. Spero che prendiate ben nota che le mie "contestazioni" sono espressione del mio "amore" per la proprietà collettiva e per la sua attuale funzione ambientale.

9. Al termine del mio intervento avevo promesso di "intervenire" sulla bozza di legge regionale presentata il 18 giugno. Mantengo ora la promessa, riportando qui di seguito, in caratteri più piccoli, il testo da me riformulato, scrivendo in corsivo le formule da me suggerite.

DISCIPLINA DELL'ESERCIZIO DELLE FUNZIONI IN MATERIA DI BENI CIVICI

Preambolo

Art. 1 - Oggetto

Art. 2 - Definizioni

Art. 3 - Destinazione del demanio collettivo

Art. 4 – Beni del demanio collettivo ricompresi in aree protette

Art. 5 – Beni civici e pianificazione comunale

Art. 6 – Competenze della Regione

Art. 7 – Competenze del comune

Art. 8 – *Trasformazione delle esistenti ASBUC in Enti gestori del demanio collettivo.*

Art. 9 – Ente gestore

Art. 10 – *Il comune come soggetto gestore. Procedimento per la costituzione di nuovi Enti gestori*

Art. 11 – Gestione del demanio collettivo e dei diritti di uso civico

Art. 12 – Diversa utilizzazione del demanio collettivo

Art. 13 – Liquidazione dei diritti di uso civico

Art. 14 – Legittimazione

Art. 15 – Reintegra

Art. 16 – Espropriazione dei beni civici

Art. 17 – Proventi

Art. 18 – Conciliazione

Art. 19 – Dichiarazione di chiusura delle operazioni

Art. 20 – Banca dati dei beni civici

Art. 21 – Regolamento di attuazione

Art. 22 – Commissariamento

Art. 23 – Trascrizione per l'imputazione dei beni del demanio collettivo

Art. 24 – Norma finanziaria

Art. 25 – Disposizioni finali e transitorie

#### Preambolo

#### Il Consiglio regionale

*Visti gli articoli 117, comma quarto, e 118, commi primo e quarto, della Costituzione;*

*Visto l'articolo 4, comma 1, lettera n) dello Statuto;*

*Vista la legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del regio decreto 22 maggio 1924, n. 751 e del regio decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati all'articolo 2 del r.d.l. 22 maggio 1924, n. 751);*

*Visto il regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332 (Approvazione del regolamento per l'esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766 sul riordinamento degli usi civici del Regno);*

*Vista la legge 17 aprile 1957, n. 278 (Costituzione dei Comitati per l'amministrazione separata dei beni civici frazionali).*

*Visto il decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), articolo 66;*

*Vista la legge 31 gennaio 1994, n. 97 (Nuove disposizioni per le zone montane), articoli 3 e 12;*

*Visto l'art. 34 della legge regionale 21 marzo 2000 n. 39, legge forestale della Toscana;*

*Visto l'art. 142, comma 1, lettera b) del d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio;*

*Considerato quanto segue:*

1. 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 ricavarne 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 attualmente è quello 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.

2. La Regione, con la presente legge, nell'ambito delle funzioni amministrative trasferite dal decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 11 (Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici) e dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, 616 (Attuazione della delega di cui all'articolo 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), disciplina l'accertamento della consistenza delle terre di uso civico per recuperarle all'uso previsto dalla legge nazionale.

3. Una complessiva regolamentazione da parte regionale appare indispensabile alla luce del carattere datato della normativa statale del 1927 che ancora *sostanzialmente* presiede alla materia stessa. Con la presente legge, ferme restando le prerogative di inalienabilità, di inusucapibilità, di imprescrittibilità dell'istituto 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, *ex articoli 117, 4° comma, e 118, commi 1° e 4°, Costituzione*, 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 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 contemplati nel disposto dell'articolo 117, comma terzo, del nuovo Titolo V della Costituzione, la materia è ascrivibile alla potestà legislativa regionale residuale delle regioni ai sensi del comma quarto dell'articolo 117 Costituzione.

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

6. Al fine di chiarire il ruolo del soggetto 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 permetterne una semplificata ed efficiente gestione, in sintonia con le disposizioni dell'articolo 3 della legge 31 gennaio 1994, n. 97 (Nuove disposizioni per le zone montane), 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 dei detti beni debba avvenire secondo le regole del diritto privato. Al soggetto gestore compete l'amministrazione sia in senso oggettivo che soggettivo del patrimonio civico a profitto della popolazione residente. Il soggetto gestore agisce non solo allo scopo 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. Quando la gestione dei beni civici afferisce a una amministrazione separata frazionale o comunale, al soggetto gestore è riconosciuta la natura giuridica di diritto privato *come Ente gestore diverso dal comune*.

Per permettere un migliore e semplificato accesso ai finanziamenti pubblici l'Ente gestore è stato assimilato a un ente pubblico.

7. In applicazione dell'articolo 118, comma quarto, della Costituzione all'Ente gestore è riconosciuto ampio potere statutario e regolamentare sottoposto, però, *al controllo* della Regione, la quale deve garantire la destinazione e la conservazione della proprietà collettiva *in funzione della tutela e della valorizzazione dell'ambiente in vista della quale essa è riconosciuta, con l'apposizione dei vincoli di inalienabilità, indivisibilità, inusucapibilità e inespropriabilità ex leggi 1766/1927 e 97/1994, e del vincolo paesaggistico ex art. 142 del d.lgs. 42/2004.*

8. Gli istituti disciplinati dalla presente legge relativi all'utilizzazione dei beni del demanio collettivo, quali il mutamento di destinazione, la concessione e l'alienazione, sono mutuati dalla legge 1766/1927 e dal relativo regolamento di esecuzione. Per quanto riguarda l'esercizio dei diritti *civici in re propria o in re aliena* di terreni all'interno di un parco, riserva o area naturale protetta, le norme di riferimento sono quelle della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette). *L'espropriazione per pubblica utilità del demanio collettivo e dei diritti di uso civico trova, invece, la sua fonte nella legge 97/1994.*

9. Al fine di vigilare sulla corretta gestione dei beni civici da parte dell'Ente gestore del demanio collettivo la presente legge ripartisce le competenze tra i Comuni, a cui spetta la vigilanza sulla corretta gestione e contabilità *degli Enti gestori*, e la Regione la quale può arrivare al commissariamento *dei soggetti gestori (sia Enti, sia comuni)* dei beni civici *con la nomina di un commissario ad acta anche solo per determinati atti.*

10. Allo scopo di tutelare l'integrità dei beni del demanio collettivo, in attuazione del DPR 616/1977 che ha trasferito le competenze del Commissario per gli usi civici alla Regione, l'articolo 9 della l. 1766/1927 è applicato in Toscana nel senso di vietare la legittimazione agli occupatori abusivi.

11. Per dare uniformità ai contenuti delle trascrizioni dei beni del demanio collettivo e dei vincoli a essi connessi, si ritiene opportuno proporre una formula unitaria per la trascrizione di detti beni nei registri immobiliari.

#### Art. 1

##### Oggetto

1. La presente legge disciplina l'esercizio delle funzioni in materia di beni civici, mediante il riordino e la sistemazione della materia medesima, coniugando le esigenze delle collettività titolari dei diritti e dei beni civici con quelle legate allo sviluppo sostenibile del territorio.

#### Art. 2

##### Definizioni

1. Ai fini della presente legge valgono le seguenti definizioni:

- a) beni civici: sono terreni e beni sui quali la popolazione residente esercita diritti reali *in re propria o in re aliena*. Si distinguono in demanio collettivo e diritti di uso civico;
- b) demanio collettivo: è l'insieme di terreni e di beni appartenenti in proprietà collettiva fin dall'origine agli utenti, nonché quelli successivamente pervenuti o acquisiti a qualsiasi titolo, destinati in perpetuo all'utilità della collettività, anche se formalmente accatastati in capo al comune. *Sono sinonimi di tale espressione anche i termini "proprietà civica", "beni d'uso civico", "terreni di uso civico", "beni collettivi", "proprietà collettiva", "demanio collettivo civico" e "demanio civico" eventualmente utilizzati in altre leggi regionali;*

- c) diritti d'uso civico: sono diritti reali sui terreni di proprietà di terzi, esercitati dagli utenti che hanno diritto di trarne particolari utilità;
- d) terreni gravati da diritti d'uso civico: i terreni appartenenti a privati cittadini o a enti pubblici sui quali gli utenti esercitano i diritti d'uso civico;
- e) utente: *ogni* cittadino residente *quale sia la sua età*, titolare dei beni civici riconducibili alla originaria frazione storica o al territorio comunale, con esclusione dei residenti nelle eventuali nuove frazioni, aventi origine diversa e natura autonoma dall'originaria; *la partecipazione alle assemblee e il diritto di voto spettano agli utenti iscritti nelle liste elettorali*;
- f) collettività: l'insieme degli utenti;
- g) *soggetto gestore*: il soggetto che amministra i beni del demanio collettivo *e gestisce i diritti d'uso civico su terreni altrui*, da identificare nell'Ente gestore del demanio collettivo o nel comune quando non è stata costituita l'amministrazione separata dei beni civici frazionali o comunali.
- h) liquidazione: procedimento volto allo scioglimento della situazione del comune godimento dei terreni di proprietà di terzi tra *detti* proprietari e la collettività esercente i diritti di uso;
- i) reintegra: procedimento di restituzione alla collettività avente diritto, in maniera piena ed esclusiva, del bene facente parte del demanio collettivo occupato arbitrariamente.

### Art. 3

#### Destinazione del demanio collettivo

I diritti reali su terre del demanio collettivo *e gli usi civici su terre altrui* sono, *rispettivamente*, inusucapibili e imprescrittibili, *nonché* inalienabili. Le terre di demanio collettivo non possono essere sottratte alla destinazione agro silvo pastorale, fatte salve le possibili diverse destinazioni decise secondo le procedure previste dall'articolo 12.

I beni del demanio collettivo *e i diritti di uso civico su terre altrui* sono gestiti *dal* soggetto a carattere rappresentativo di cui agli articoli 9 e 10.

### Art. 4

#### Beni del demanio collettivo ricompresi in aree protette

1. Quando i beni del demanio collettivo *o le terre di terzi soggette ad uso civico* ricadono all'interno di un parco, riserva o area naturale l'esercizio dei diritti della collettività, se incompatibile con la protezione e la conservazione dell'area tutelata, può essere temporaneamente ridotto o compresso, *previa consultazione della collettività proprietaria o utente dei beni civici coinvolti*. L'incompatibilità è motivata dall'ente gestore del parco, riserva o area naturale, sentita la Regione. Alla collettività è riconosciuta un'indennità commisurata alla riduzione o compressione dei diritti dei beneficiari dell'uso civico.

2. I diritti esclusivi di caccia o degli altri prelievi faunistici della collettività sono liquidati così come previsto dall'articolo 11, comma 5, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette).

### Art. 5

#### Beni civici e pianificazione comunale

1. Ai fini della formazione del piano strutturale, il comune tiene conto della destinazione *dei beni civici*, fatto salvo l'eventuale mutamento di destinazione d'uso ai sensi dell'articolo 12.

2. L'eventuale mutamento di destinazione d'uso deve essere autorizzato prima dell'approvazione del piano strutturale.

## Art. 6

### Competenze della Regione

1. La Regione provvede:

- a) all'accertamento dei territori di demanio collettivo, delle terre gravate da usi civici e degli utenti che ne hanno diritto, sulla base di perizie istruite da professionisti incaricati esperti in materia di beni civici;
- b) all'indizione dei comizi elettorali per il rinnovo del comitato di amministrazione separata e alla fissazione della data, *alla scadenza naturale delle attuali ASBUC, nonché per la costituzione delle amministrazioni separate nell'ipotesi di cui all'articolo 10, commi 4-10.*
- c) all'istituzione della banca dati, all'aggiornamento dell'inventario dei beni civici;
- d) alla reintegra del demanio collettivo;
- e) al rilascio delle autorizzazioni inerenti le alienazioni, le concessioni e il mutamento di destinazione dei terreni di demanio collettivo;
- f) all'emanazione degli atti di affrancazione di canoni di natura enfiteutica, di scioglimento di promiscuità e di liquidazione del diritto d'uso civico su terreni privati;
- g) all'emanazione degli atti di archiviazione delle pratiche di accertamento in materia di beni e diritti d'uso civico;
- h) alla gestione del contenzioso, nonché delle conciliazioni in materia;
- i) all'esercizio del potere di commissariamento di cui all'articolo 23;
- j) alle verifiche demaniali;
- k) all'organizzazione, in conformità alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro), di corsi di aggiornamento per professionisti esperti in materia di beni civici per l'espletamento di compiti di istruttoria e verifica demaniali;
- l) *all'esercizio delle attività di vigilanza sulla corretta gestione da parte dell'Ente gestore o del Comune quando l'Ente gestore non è stato costituito.*

## Art. 7

### Competenze del comune

1. Il comune, provvede:

- a) alla pubblicazione del manifesto di convocazione dei comizi elettorali, alla compilazione delle liste degli elettori aventi diritto, al ricevimento delle liste dei candidati, alla notifica agli eletti, alla comunicazione alla Regione del risultato dell'elezione, alla convocazione degli eletti per l'elezione del presidente del comitato di amministrazione separata del demanio collettivo, nei casi di cui alla lettera b) dell'articolo 6
- b) alla gestione dei beni civici quando non è stato costituito il comitato di amministrazione separata del demanio collettivo. Gestisce, qualora sia il caso, i beni civici nelle more di costituzione dell'Ente gestore del demanio collettivo;
- c) alla vigilanza, quando la gestione è dell'ente di cui all'articolo 9, sulla gestione del demanio collettivo e a trasmettere alla Regione le informazioni al fine dell'esercizio del potere di commissariamento di cui all'articolo 23;
- d) alla pubblicazione nell'albo pretorio degli atti riguardanti gli accertamenti demaniali;
- e) alla evidenziazione, nei propri atti di programmazione territoriale, delle aree interessate da beni civici;

- f) a porre in essere tutti gli atti conseguenti la reintegra;
- g) a costituirsi, *da solo o ad adiuvandum o ad opponendum dell'Ente gestore*, in giudizio per la tutela dei beni civici, accertati o da accertare, spettanti alla propria popolazione residente, anche frazionale.

#### Art. 8

##### *Trasformazione delle esistenti ASBUC in Enti gestori del demanio collettivo*

1. *Entro tre mesi della rispettiva scadenza naturale le ASBUC esistenti nel territorio regionale provvedono a formulare un nuovo statuto contenente gli elementi di cui al comma 2, a sottoporlo all'approvazione dell'assemblea degli utenti convocati per pubblici proclami, e a trasmetterlo alla Regione.*

2. *Lo statuto deve contenere almeno: 1. la ricognizione del patrimonio oggetto della gestione collettiva indicandone la consistenza e la destinazione quando non vi sia conformità con l'inventario dei beni civici già effettuato dalla Regione; 2) la costituzione dei tre organi dell'assemblea degli utenti, del comitato di amministrazione e del Presidente del comitato di amministrazione; 3) la determinazione del numero del comitato di amministrazione nella misura non superiore a cinque membri, compreso il Presidente; 4) la garanzia della partecipazione democratica dei contitolari dei beni collettivi alla loro gestione comune; 5) la prescrizione di forme specifiche di pubblicità delle deliberazioni; 6) la previsione di forme di controllo e di garanzie interne a favore della minoranza; 7) le modalità di indizione dei comizi elettorali per l'elezione del comitato di amministrazione per i periodi quadriennali [quinquennali ???] successivi all'indizione regionale di cui al quarto comma; 8) la previsione che quando il proprio demanio collettivo non rappresenti un'unità agro-silvo-pastorale capace di garantirne l'ottimale gestione produttiva nel rispetto delle vocazioni territoriali, esso possa essere gestito in forma consortile con il demanio collettivo di altri Enti gestori dello stesso Comune o di Comuni vicini; 9) la presa d'atto del potere della Regione di provvedere alla nomina di un commissario ad acta onde sia garantita la realizzazione dei fini sociali e ambientali che presiedono alla presente legge, e ciò anche per l'indizione delle successive elezioni.*

3. *Se è il caso, la Regione dispone la nomina di un commissario ad acta per le modifiche necessarie a rendere lo statuto coerente con le prescrizioni di cui al precedente comma 2.*

3. *Verificata la regolarità della formazione del nuovo statuto delle ASBUC, la Regione lo approva e quindi, alla scadenza naturale delle ASBUC, provvede ad indire i comizi elettorali secondo quanto dispone la legge 17 aprile 1957, n. 278.*

4. *Verificata la regolarità delle elezioni, la Regione dichiara che le nuove ASBUC sono trasformate, ipso iure, in "Enti gestori del demanio collettivo" che da esse era già gestito in amministrazione separata ai sensi della legge statale 278/1957.*

5. *La dichiarazione regionale di cui al comma 4 determina l'attribuzione della personalità giuridica di diritto privato all'Ente gestore.*

#### Art. 9

##### *Ente gestore*

1. *L'ente gestore amministra i beni civici degli utenti residenti nel territorio frazionale o, se è il caso, nell'intero territorio comunale.*

2. *L'ente gestore ha personalità giuridica di diritto privato ed è costituito da tre organi:*

- a) l'assemblea degli utenti;
- b) il comitato di amministrazione;
- c) il presidente del comitato di amministrazione.

3. *L'assemblea è composta dalla collettività degli utenti iscritti nelle liste elettorali; adotta il regolamento per la gestione e l'esercizio dei diritti, il piano di valorizzazione e il bilancio predisposti dal comitato di amministrazione.*

4. *Delibera*, inoltre, su ogni altro atto di straordinaria amministrazione, in particolare attinente al mutamento di destinazione anche temporanea del bene civico, che il comitato di amministrazione *le* sottopone.

5. L'assemblea è convocata dal *presidente del* comitato di amministrazione almeno una volta l'anno e ogni qual volta deve deliberare sulle materie di cui al comma 4. L'assemblea delibera a maggioranza dei presenti, in seconda convocazione.

6. All'elezione del comitato di amministrazione di cui al comma 2, lettera b), si provvede con la votazione disposta ai sensi della legge 17 aprile 1957, n. 278 (Costituzione dei comitati per l'amministrazione separata dei beni civici frazionali). Il comitato di amministrazione non può avere più di cinque consiglieri che eleggono al proprio interno il presidente, cui spetta la legale rappresentanza dell'Ente gestore anche in giudizio, e dura in carica per la stessa durata dell'Ente gestore.

7. Il comitato di amministrazione:

a) gestisce i beni civici a profitto della popolazione residente;  
 b) predispone il proprio regolamento;  
 c) predispone il regolamento per la gestione dei beni e l'esercizio dei diritti, di cui al Titolo II del regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332 (Approvazione del regolamento di esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici nel Regno) da sottoporre all'approvazione dell'assemblea ai sensi del comma 3;

d) redige il piano di valorizzazione del proprio patrimonio di cui all'articolo 12 della legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del regio decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del regio decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'articolo 26 del r.d. 22 maggio 1924, n. 751 e del r.d. 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'articolo 2 del r. d. 22 maggio 1924, n. 751) e agli articoli 34 e seguenti del r.d. 332/1928 contenente le disposizioni per l'utilizzo, la conservazione e il miglioramento dei beni del demanio collettivo, da sottoporre all'approvazione dell'assemblea ai sensi del comma 3;

e) predispone il bilancio, da sottoporre all'approvazione dell'assemblea ai sensi del comma 3;

f) provvede alla pubblicità delle proprie deliberazioni;

g) invia annualmente al consiglio comunale una sintetica relazione sulle attività svolte per la gestione dei beni civici accompagnata dal bilancio approvato dall'assemblea;

h) propone alla Regione le operazioni relative alla diversa utilizzazione del demanio collettivo di cui all'articolo 12, dopo che l'assemblea abbia adottato le relative deliberazioni quali atti di straordinaria amministrazione;

i) vigila sul corretto esercizio dei diritti da parte degli utenti;

j) *può proporre modifiche dello statuto da sottoporre all'approvazione dell'assemblea e da inviare alla Regione dopo la deliberazione dell'assemblea. Le modifiche entreranno in vigore solo dopo la verifica e l'approvazione da parte della Regione.*

8. L'ente gestore ha titolo per accedere ai finanziamenti regionali al pari di un ente pubblico. *Qualora l'Ente gestore provveda in modo diretto, con gli stessi utenti, alla coltivazione dei terreni del demanio collettivo o all'allevamento sugli stessi, ad esso si applicano i vantaggi riconosciuti dalla legislazione nazionale e regionale a favore delle cooperative di lavoro.*

#### Art. 10

*Il comune come soggetto gestore. Procedimento per la costituzione di nuovi Enti gestori*

1. *Se il demanio collettivo attiene all'intero territorio comunale o anche ad una frazione e non vi è, al momento dell'entrata in vigore della presente legge, costituita un'ASBUC, la ge-*

*stione dei beni civici è esercitata dallo stesso comune, il quale ha le competenze dell'assemblea degli utenti di cui alle lettere a), c), d), e), g) ed h) del comma 7 dell'articolo 9 in amministrazione e contabilità separate, sottoponendo all'approvazione del consiglio comunale le proposte di alienazioni, le concessioni e i mutamenti di destinazione relative al demanio collettivo. Il sindaco esercita le competenze del presidente del comitato di amministrazione.*

*2. La gestione dei beni civici da parte del comune è soggetta al controllo della Regione che vanta gli stessi poteri di cui all'articolo 6, comma 1, lettera l) compreso il potere di nominare un commissario ad acta ai sensi dell'articolo 23.*

*3. È fatta salva la facoltà di costituire nuovi Enti gestori sia con riguardo ai beni civici esistenti nell'intero territorio comunale, sia con riguardo ai beni civici frazionali per i quali, al momento dell'entrata in vigore della presente legge, non siano costituite ASBUC, nel cui caso continua la gestione dei beni civici da parte del comune.*

*4. Nelle ipotesi in cui per l'amministrazione dei beni civici nel territorio comunale o nelle frazioni al momento dell'entrata in vigore della presente legge, non siano costituite ASBUC, è ammessa la possibilità che gli utenti si costituiscano nell'Ente gestore di cui all'articolo 9.*

*5. Per l'avvio delle procedure per la costituzione degli Enti gestori del demanio collettivo spontaneamente si costituisce un comitato promotore che adempie alle seguenti funzioni: a) ricognizione del patrimonio civico indicandone la consistenza e la destinazione; b) elaborazione dello statuto nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 8, comma 2.*

*6. I documenti di cui al comma 5 sono depositati a disposizione del pubblico presso la segreteria del comune competente per territorio; dell'avvenuto deposito è data notizia mediante avviso pubblicato all'albo del comune e mediante affissione di manifesti.*

*7. Entro trenta giorni dalla data di affissione all'albo comunale, chiunque abbia interesse può prendere visione dei documenti depositati e formulare osservazioni al comune che provvederà a trasmetterle al comitato promotore. Trascorso detto termine, il comitato promotore è tenuto a convocare, a norma dello statuto proposto, l'assemblea dei contitolari del demanio collettivo.*

*8. L'assemblea, previa valutazione delle osservazioni di cui al comma 7, approva gli atti depositati ai sensi del comma 6, e chiede alla Regione di indire l'elezione secondo le disposizioni della legge 17 aprile 1957, n. 278 (Costituzione dei Comitati per l'amministrazione dei beni civici).*

*9. Si applicano le disposizioni dei commi 3-6 dell'articolo 8.*

*10. La Regione favorisce l'assistenza ai comitati promotori per la ricostituzione degli Enti gestori, contribuendo nelle spese eventualmente sostenute.*

## Art. 11

### Gestione del demanio collettivo e dei diritti di uso civico

*1. L'Ente gestore o il Comune qualora ad esso spetti la gestione del demanio collettivo stabilisce nel regolamento di gestione di cui all'articolo 9, comma 7, lettera c), le modalità di esercizio dei diritti a profitto degli utenti.*

*2. L'utente esercita individualmente i diritti riconosciutigli secondo quanto previsto dal regolamento di gestione.*

*3. Per i beni eccedenti il soddisfacimento dei diritti di cui al comma 1 possono essere previste diverse forme di gestione finalizzate agli interessi generali degli utenti o comunque comportanti un beneficio agli stessi.*

*4. Nello statuto o con apposito atto, comunicato alla Regione, il demanio collettivo è classificabile in due categorie:*

*a) terreni di particolare interesse sotto il profilo storico, naturalistico e identitario per la comunità degli utenti (c.d. patrimonio antico);*

*b) tutti gli altri terreni del demanio collettivo, a prescindere dalla loro destinazione (c.d. patrimonio acquisito dopo il 31 dicembre 1952).*

5. Non si provvede all'assegnazione dei terreni alle categorie di cui all'articolo 11 della legge 1766/1927, né alla loro quotizzazione e ripartizione. Quale che sia la loro destinazione sono demanio collettivo.

## Art. 12

### Diversa utilizzazione del demanio collettivo

1. I beni del demanio collettivo, in casi eccezionali, possono essere destinati a utilizzazione diversa da quella agro silvo pastorale ove essa rappresenti un reale beneficio per la generalità degli utenti.

2. Il mutamento di destinazione dei beni è autorizzato dalla competente struttura della Giunta regionale in applicazione dell'articolo 12 della legge 1766/1927 e dell'articolo 41 del r.d. 332/1928, su *proposta del comitato di amministrazione dell'Ente gestore a seguito di approvazione dell'assemblea o su proposta del comune* se il soggetto gestore è il comune a ciò autorizzato con delibera consiliare, previa valutazione di coerenza con il piano di valorizzazione di cui all'articolo 9, comma 7, lettera d).

3. I beni del demanio collettivo eccedenti il soddisfacimento dei diritti necessari degli utenti possono essere dati in concessione, con priorità agli utenti. La proposta di concessione è approvata dal soggetto gestore coerentemente con quanto previsto dal regolamento di gestione e dal piano di valorizzazione di cui all'articolo 9, comma 7, lettere c) e d). *La concessione, quando rientra tra gli atti di ordinaria amministrazione, è approvata dallo stesso organo deliberante; altrimenti, richiede l'approvazione, con maggioranza semplice, della collettività convocata per pubblici proclami, quando la gestione è dell'Ente gestore, o l'approvazione del consiglio comunale quando la gestione è del comune. In ogni caso, deve essere autorizzata dalla competente struttura della Giunta regionale.* La concessione è ammessa quando i beni oggetto della stessa ricevono una migliore utilizzazione con conseguente massimizzazione dei proventi in favore degli utenti. È sempre previsto un canone annuo a carico del concessionario.

4. In applicazione dell'articolo 12 della legge 1766/1927 l'alienazione dei beni del demanio collettivo è autorizzata dalla competente struttura della Giunta regionale, su proposta dell'Ente gestore autorizzato a ciò dall'assemblea o, se il soggetto gestore è il comune, autorizzato con delibera consiliare, solo quando:

- a) è dimostrabile un reale beneficio per la generalità degli utenti;
- b) il bene da alienare *abbia* perso la funzionalità o la convenienza economica nella gestione del demanio collettivo;
- c) il ricavato è investito per l'ampliamento e la valorizzazione della consistenza del demanio collettivo.

## Art. 13

### Liquidazione dei diritti d'uso civico

1. Il procedimento di liquidazione *dei diritti d'uso civico* è iniziato dalla Regione su istanza del proprietario del fondo gravato o dell'ente o *del soggetto* gestore, o è esercitato d'ufficio. La liquidazione dei diritti di uso civico è determinata, preferibilmente, mediante scorporo di una porzione del fondo gravato che entra a far parte degli altri beni del demanio collettivo, o mediante il pagamento di un canone affrancabile, con le modalità di cui agli articoli 5, 6 e 7 della l. 1766/1927.



## Art. 14

## Legittimazione

1. *A far data ..... [la prima presentazione al pubblico dello schema della presente legge]* non è ammessa la legittimazione delle occupazioni abusive dei beni del demanio collettivo.

## Art. 15

## Reintegra

1. Per le occupazioni abusive dei beni del demanio collettivo, la Regione provvede alla reintegra del bene al demanio collettivo e dispone la restituzione alla collettività dei frutti da questa non percepiti nel periodo dell'occupazione abusiva.

2. Ogni spesa è posta a carico dell'occupatore abusivo.

## Art. 16

## Espropriazione per pubblica utilità

1. L'autorità competente alla realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 237 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), nel caso in cui l'espropriazione *abbia* a oggetto beni civici, prima di emettere l'atto di esproprio, deve richiedere l'autorizzazione alla Regione.

2. La competente struttura della Giunta regionale provvede al rilascio dell'autorizzazione solo quando ha accertato che le finalità d'interesse pubblico alla realizzazione dell'opera pubblica o di pubblica utilità sono superiori all'interesse collettivo ambientale soddisfatto dal bene civico.

3. *L'autorizzazione è subordinata all'inchiesta pubblica, alla quale vengono invitati, mediante pubblici proclami, tutti i titolari del demanio collettivo da espropriare.*

4. *L'indennità spettante alla collettività è ad essa attribuita ed è destinata ad investimenti diretti al miglioramento idrogeologico ed ambientale del demanio collettivo.*

5. *In caso di esproprio di terre di enti pubblici territoriali gravate da diritti di uso civico, non si fa luogo a indennità, dovendosi intendere compensate le perdute utilità di uso civico con l'interesse pubblico soddisfatto dall'opera di pubblica utilità.*

6. L'espropriazione ha natura provvisoria se riguarda il demanio collettivo ogni volta che sia prevedibile il tempo in cui verranno meno *le finalità per le quali l'espropriazione è stata concessa*. In tale caso, l'atto regionale di autorizzazione all'espropriazione deve contenere *sia* la clausola di retrocessione dei beni oggetto di esproprio, sia la determinazione del canone annuale di concessione il cui ammontare è parametrato al valore del bene e ai diritti esercitati su di esso dalla collettività.

## Art. 17

## Proventi

1. È fatto divieto di ripartire tra gli utenti i proventi introitati a qualsiasi titolo *dall'Ente o dal soggetto gestore*.

2. *Non è più fatto obbligo, ex articolo 24 della legge 1766/1927, di investire le somme derivanti da alienazioni e legittimazioni in titoli del debito pubblico con vincolo in favore della Regione Toscana.* [v. Corte cost. 30.12.1991 n. 511, punto 5, ultima frase]. Tali somme, previa autorizzazione regionale, possono essere utilizzate per accrescere il demanio collettivo o per realizzare opere in favore della collettività.

4. Tutti gli altri introiti possono essere iscritti nel bilancio *dell'Ente o del soggetto gestore* per essere utilizzati nella gestione ordinaria.

## Art. 18

## Conciliazione

1. Per la sollecita definizione delle pratiche concernenti la liquidazione, lo scioglimento di promiscuità, la regolarizzazione di occupazioni abusive, nonché ogni altra questione attinente alla materia è promosso e favorito ogni esperimento di accordo e conciliazione secondo le modalità stabilite dal regolamento di esecuzione di cui all'articolo 21.

2. In caso di procedimento pendente avanti al commissario per gli usi civici la struttura competente della Giunta regionale informa il commissario stesso dell'esito dell'esperimento di conciliazione.

## Art. 19

## Dichiarazione di chiusura delle operazioni

1. La competente struttura della Giunta regionale provvede all'emanazione del decreto di dichiarazione di chiusura delle operazioni *di accertamento dei beni civici* e all'archiviazione del procedimento relativo a ogni singolo comune, una volta ultimate le *dette* operazioni, completata la liquidazione, esperito lo scioglimento di promiscuità, nonché terminata ogni altra operazione collegata.

## Art. 20

## Banca dati dei beni civici

1. La Regione istituisce la banca dati georeferenziata contenente l'inventario regionale dei beni del demanio collettivo e dei terreni gravati da diritti d'uso civico tramite il Sistema informativo agricoltura della Regione Toscana di cui alla legge regionale 8 marzo 2000, n. 23 (Istituzione dell'anagrafe regionale delle aziende agricole, norme per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e altre norme in materia di agricoltura), quale parte integrante del sistema informativo regionale (SIR), coerente con il basamento informativo regionale, conforme alle disposizioni e agli standard previsti dalla normativa nazionale e regionale in materia, in particolare agli articoli 15 e seguenti della legge regionale 5 ottobre 2009, n. 54 (Istituzione del sistema informativo e del sistema statistico regionale. Misure per il coordinamento delle infrastrutture e dei servizi per lo sviluppo della società dell'informazione e della conoscenza) e integrata con il sistema informativo del catasto, della fiscalità e del territorio di cui all'articolo 8 della legge regionale 27 dicembre 2011, n. 68 (Norme sul sistema delle autonomie locali).

## Art. 21

## Regolamento di attuazione

1. Con uno o più regolamenti, da approvarsi entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, sono disciplinati:

- a) le modalità per la costituzione dell'ente gestore di cui all'articolo 9;
- b) la disciplina per l'indizione dei comizi elettorali per la costituzione o il rinnovo del comitato di amministrazione separata del demanio collettivo *nei casi di cui agli articoli 9 e 10*;
- c) i contenuti minimi dello statuto, del regolamento per la gestione e del piano di valorizzazione di cui all'articolo 9, comma 7, lettere b), c) e d);
- d) le procedure relative alle autorizzazioni di cui agli articoli 10, 14 comma 2, e 15, nonché le procedure di cui agli articoli 11 e 13;

- e) le modalità di pubblicità degli atti delle attività di accertamento dei territori di demanio collettivo, delle terre gravate da usi civici e degli utenti;
- f) le modalità di esperimento della procedura conciliativa di cui all'articolo 18.

#### Art. 23

##### Commissariamento

1. La Regione nomina un commissario con le modalità della legge regionale 31 ottobre 2001, n. 53 (Disciplina dei commissari nominati dalla Regione) nel caso in cui *l'ente o il soggetto gestore*:

- a) *resti* inerte nell'adozione degli atti obbligatori di gestione;
- b) *compia* atti idonei a compromettere l'integrità e la consistenza dei beni del demanio collettivo mettendone in pericolo la loro conservazione;
- c) *violi* le disposizioni di cui all'articolo 17;
- d) *non adegui* i contenuti dello statuto alle disposizioni dell'articolo 8, comma 2.

#### Art. 24

##### Trascrizione per l'imputazione dei beni del demanio collettivo

1. Una volta accertata l'esistenza di beni civici *l'Ente o il soggetto gestore* richiede, ai sensi dell'articolo 11, comma 1, della legge 3 dicembre 1971 n. 1102 e dell'articolo 2645-quater del codice civile, all'Ufficio dei registri immobiliari presso la competente Agenzia del territorio, la trascrizione della titolarità della proprietà del demanio collettivo *o della titolarità dei diritti di uso civico gravante su beni di terzi* in favore della collettività comunale o frazionale rappresentata dall'Ente o dal soggetto gestore, *con l'annotazione dei vincoli di inalienabilità, indivisibilità, inusucapibilità e inespropriabilità ex leggi 1766/1927 e 97/1994, e del vincolo paesaggistico ex art. 142 del d.lgs. 42/2004 sul demanio collettivo con conseguente mutamento della precedente eventuale intestazione catastale a favore del Comune.*

2. La trascrizione, per i beni del demanio collettivo, deve riportare la seguente dizione: *"Ente [o soggetto] gestore .... ai sensi della legge regionale ..... per la comunità di ..... con i vincoli stabiliti dalle leggi statali e regionale"*. La trascrizione, per i diritti d'uso civico *su terre di terzi*, deve riportare la seguente dizione: *"Diritto d'uso civico ai sensi della legge regionale .... per la comunità di ..... con i vincoli stabiliti dalle leggi statali e regionale"*.

#### Art. 25

##### Norma finanziaria

1. Per l'attuazione della presente legge è autorizzata la spesa di Euro 50.000,00 per l'anno 2012, cui si fa fronte per Euro 25.000,00 con gli stanziamenti della unità previsionale di base (UPB) n. 521 "Interventi per lo sviluppo rurale, aiuti al reddito, agli investigatori e allo sviluppo delle imprese agricole, zootecniche e forestali – spese correnti" e per Euro 25.000,00 con gli stanziamenti dell'unità previsionale di base UPB n. 522 "Interventi per lo sviluppo rurale, aiuti al reddito, agli investimenti e allo sviluppo delle imprese agricole, zootecniche e forestali – spese di investimento" del bilancio di previsione 2012.

2. Per gli anni 2013 e 2014 è altresì autorizzata la spesa di Euro 50.000,00 per ciascuna annualità, cui si fa fronte con gli stanziamenti della unità previsionale di base (UPB) n. 521 "Interventi per lo sviluppo rurale, aiuti al reddito, agli investigatori e allo sviluppo delle imprese agricole, zootecniche e forestali – spese correnti" del bilancio pluriennale a legislazione vigente.

3. Al fine della copertura della spesa di cui ai commi 1 e 2, al bilancio di previsione 2012 ed al bilancio pluriennale a legislazione vigente 2012 - 2014 sono apportate le

seguenti variazioni rispettivamente per competenza e cassa di uguale importo e per sola competenza:

anno 2012

in diminuzione UPB n. 741 “Fondi – Spese correnti”, per euro 50.000,00

in aumento UPB n. 521 “Interventi per lo sviluppo rurale, aiuti al reddito, agli investigatori e allo sviluppo delle imprese agricole, zootecniche e forestali – spese correnti”, per euro 25.000,00

in aumento UPB n. 522 “Interventi per lo sviluppo rurale, aiuti al reddito, agli investimenti e allo sviluppo delle imprese agricole, zootecniche e forestali – spese di investimento”, per euro 25.000,00

anno 2013

in diminuzione UPB n. 741 “Fondi – Spese correnti”, per euro 50.000,00

in aumento UPB n. 521 “Interventi per lo sviluppo rurale, aiuti al reddito, agli investigatori e allo sviluppo delle imprese agricole, zootecniche e forestali – spese correnti”, per euro 50.000,00

anno 2014

in diminuzione UPB n. 741 “Fondi – Spese correnti”, per euro 50.000,00

in aumento UPB n. 521 “Interventi per lo sviluppo rurale, aiuti al reddito, agli investigatori e allo sviluppo delle imprese agricole, zootecniche e forestali – spese correnti”, per euro 50.000,00

5. Agli oneri per gli esercizi successivi si fa fronte con legge di bilancio.

#### Art. 26

##### Disposizioni finali e transitorie

1. *Successivamente all'attribuzione della personalità giuridica, l'Ente gestore richiede, con le modalità di cui all'articolo 21, all'Ufficio dei registri immobiliari presso la competente Agenzia del territorio, la modifica della precedente diversa intestazione catastale.*

#### RIASSUNTO

L'Autore mette in evidenza le luci e le ombre della proposta di legge della Regione Toscana sui beni civici del 24 aprile 2012. Completa l'intervento con il testo regionale che ha riformulato sulla base di quello che è stato presentato dalla Regione in occasione del Seminario all'Accademia dei Georgofili il 29 giugno 2012.

#### ABSTRACT

The Author points out the lights and shadows of the Tuscany bill on “public goods” of 24 April 2012. He completes the study reformulating the regional text on the basis of that one presented on the occasion of the Seminar of Georgofili Academy in 29 June 2012.

## Intervento

Sono veramente onorato di intervenire in questa prestigiosa Accademia di fronte a esimi relatori, sui libri dei quali mi sono formato in questa particolare materia a nome di UNCEM Toscana.

Il binomio beni civici e montagna è un binomio imprescindibile, che affonda il suo legame nella notte dei tempi. È quindi altrettanto imprescindibile porsi il problema dell'amministrazione dei beni civici legandolo strettamente all'amministrazione del territorio montano.

La materia è estremamente complessa e articolata, per questo si presta difficilmente a una generalizzazione normativa, ma è anche oltremodo necessario inquadrarla in una legge regionale che ne regolamenti gli aspetti che sono di sua competenza.

Un doveroso ringraziamento va quindi alla Regione Toscana, la quale ha voluto in più occasioni come quella odierna approfondire, conoscere, studiare, ascoltare i territori in modo da creare una norma regionale organica e con cognizione di causa.

Ciò va sottolineato in maniera particolare, in quanto molti amministratori di enti locali, si approcciano alla questione bene civico con troppa superficialità, non conoscendone la natura, la storia, la loro potenzialità; individuando solo l'aspetto più semplice da cogliere: il valore economico.

Per gli amministratori e i legislatori appuntamenti come questo sono quindi fondamentali per far capire e far conoscere le reali potenzialità di questi beni, dove l'elemento economico per la loro natura è marginale se non residuale.

In particolare le popolazioni montane sono riuscite a regolamentare l'utilizzo del territorio in maniera esemplare garantendosi da esso, non solo le

\* *Sindaco di Piazza al Serchio*

risorse necessarie a una vita dignitosa, ma preservando queste risorse per le generazioni future.

In questi anni si è enormemente rafforzato il concetto di “sviluppo sostenibile”, come principio ispiratore di buone pratiche dell’amministrare, ebbene, i nostri avi le avevano codificate negli statuti rurali più di 600 anni orsono.

Se quindi ci sforziamo di andare oltre all’analisi superficiale del concetto di bene civico, vedremo un concreto strumento di sostegno alle comunità e riusciremo a capire veramente il valore di questo altro modo di vivere il territorio, che va inteso non solo come immobile tutela, ma anzi, come dinamico fattore di rilancio di quelle terre che necessitano di una particolare spinta e collaborazione di ogni loro risorsa; così in molte aree montane l’amministrazione oculata dei beni civici ha permesso la manutenzione delle strade rurali, la regimazione delle acque, la coltura del bosco e più in generale la presenza umana in montagna.

Oggi tutti siamo concordi che la materia necessiti di una revisione, volta a superare i problemi normativi e amministrativi, ci permettiamo però di proporre che la ratio di tale azione deve considerare la gestione collettiva dei beni civici come potenzialità attiva per il rilancio dell’area montana; con alla base una sana collaborazione fra le amministrazioni locali, in particolar modo i Comuni.

Non deve esserci scontro meramente economico fra le Amministrazioni separate o le Associazioni e il Comune per la gestione del patrimonio civico, entrambi gli enti sono al servizio, nei loro ambiti di competenza, della stessa comunità; le loro finalità, sotto certi aspetti, sono simili con chiari obblighi anche per gli enti preposti alla gestione delle terre civiche d’amministrarle a vantaggio dei frazionisti reinvestendo i profitti nella gestione nel territorio.

Considerare i beni civici in questo percorso di sviluppo e collaborazione significa porli, fra le prime risorse in grado al tempo stesso di preservare il delicato equilibrio della realtà montana e rilanciarla nella sua particolarità.

## Usi civici: principi e contenuti per una legge regionale toscana

Possiamo dire che l'Uso Civico si presenta come una relazione reciproca tra società e luogo, una relazione biunivoca, dove i due termini della relazione interagiscono continuamente tra di loro, con dinamiche complesse ma sempre all'interno della relazione stessa, che peraltro è in continua trasformazione ed evoluzione. questa relazione si manifesta come un patto tra una comunità e un territorio, quel territorio dove la comunità vive, può prosperare, e di cui generalmente ha la proprietà collettiva, un patto regolato da statuti, che fanno riferimento ad alcuni principi fondanti:

- la inalienabilità di quel territorio (e quindi la relazione reciproca è inscindibile);
- un diverso modo di possedere (e quindi anche un diverso modo di governare il bene posseduto, che è un Bene Comune);
- una produzione basata sul prelievo dei frutti delle risorse, senza alterare la risorsa stessa, qualunque essa sia (sostenibilità naturale);
- la trasmissione ciclica della risorsa alla comunità seguente (alle generazioni successive);
- un'equità sociale delle risorse disponibili, e dei loro frutti, una loro redistribuzione proporzionale e comunitaria;
- una decisionalità collettiva nelle scelte della gestione (sui modelli della partecipazione attiva);
- lo statuto come patto comunitario condiviso (che può aggiornarsi, evolversi, ma che è riconosciuto da tutta la comunità)<sup>1</sup>.

\* *Presidente del Centro Cervati di Seravezza*

<sup>1</sup> Questi punti sono qui semplicemente enunciati ma possono essere tutti approfonditi e articolati.

L'applicazione dei principi fondanti nei confronti della legge può essere sintetizzata nei seguenti punti da 0 a 11.

0) Questi principi fondanti dovrebbero essere alla base di ogni attività dell'Uso Civico, e dovrebbe essere anche alla base, quasi un atto "costitutivo", di questa stessa legge<sup>2</sup>.

Si propone pertanto che essi vengano posti nella parte introduttiva della legge, come elementi "costituenti", e che quindi essi divengano anche il riferimento obbligato sia per i programmi di gestione che per la valutazione della correttezza delle azioni intraprese e per i bilanci gestionali da parte dei Comuni o delle ASBUC, particolarmente in caso di contestazione o di valutazioni diverse sulla gestione dei beni stessi.

Di conseguenza, proprio nel corso della definizione di questa legge, vi sono una serie di punti che possono essere sviluppati dentro la legge e approfonditi, alla luce dei principi generali suddetti.

#### 1) *Modalità di fruizione delle risorse*

Se un obbiettivo della legge è trovare una risposta all'abbandono e allo spopolamento è indispensabile che si ripensi alle modalità di fruizione della risorse, a cominciare da quelle agricole. L'uso delle risorse agricole non può limitarsi a un modello agro/silvo/pastorale tradizionale ma esso dovrà fare riferimento a un'agricoltura multifunzionale, e a tutte le conseguenze che ne derivano. Ciò significa allora che occorre pensare in termini di una programmazione sostenibile, ecologica, partecipata, che reinterpreti e vada oltre ai modelli tradizionali, dai quali comunque occorre sempre partire<sup>3</sup>.

#### 2) *Le procedure democratiche e partecipative di gestione della Comunità.*

Per avere un comportamento realmente partecipativo e che al tempo stesso attualizzi le modalità tradizionali e strutturali delle comunità civiche, va assolutamente aggiornato il meccanismo di gestione delle Comunità. Non si può più limitarsi alle deleghe di tipo "amministrativo-comunale", ma occorre coraggiosamente pensare a processi decisionali più vicini a logiche di "democrazia partecipata", come del resto era quella "civica".

<sup>2</sup> V. anche un recente documento dell'assessorato dove alcuni di questi principi erano espressi diffusamente.

<sup>3</sup> Anche queste notazioni dovrebbe essere esplicitamente riportate nella legge.



Si potrebbe allora fare riferimento ad assetti basati su una gestione partecipata che si articoli su:

a) una fase di dibattito e di confronto costruttivo delle diverse ipotesi di uso delle risorse (alla luce dei principi generali di cui sopra) che deve essere tenuta in apposite assemblee;

b) una successiva fase operativa dove Giunta e Presidente appositamente eletti divengono attuatori e garanti delle scelte collettive;

c) il mandato della Giunta e del Presidente è triennale, ma ogni anno va fatta un'assemblea di bilancio e un'eventuale rimodulazione delle scelte assunte. Questo modello decisionale di gestione partecipata deve essere assunto anche in occasione di ogni eventuale decisione importante che risultasse necessaria. In ogni caso non deve essere più ammissibile una delega in bianco ogni cinque anni, come spesso avviene e che ha portato a situazioni incresciose e che è contraria allo spirito comunitario dell'Uso Civico. *(Come si vede si tratta di trovare una formula che sia lontana dal generico e inconcludente assemblearismo, ma che invece tenti di innescare pratiche partecipative attive nel corpo sociale delle comunità)*

### 3) *Il modello di governo del territorio*

Dunque le Amministrazioni Separate, che siano delle comunità o che avvengano da parte dei comuni per conto delle comunità stesse, comportano il riferimento a una visione autonoma, basata su un governo del territorio, di tipo ecologico e partecipativo. In particolare tale modello va applicato anche da quei Comuni che amministrano le proprietà collettive delle loro comunità, spesso peraltro considerandole loro proprietà. Invece occorrerà sviluppare una ricognizione ampia e diffusa sulle terre civiche comunali poiché si ritiene che siano molte le terre civiche ora amministrate da molti comuni toscani, spesso senza coerenza rispetto alla loro natura civica.

### 4) *Urbanistica e governo partecipato del territorio*

Il modello di governo del territorio di cui sopra, che potremmo anche chiamare di una "governance partecipata" in realtà è un modello innovativo anche nei confronti delle pratiche correnti dell'urbanistica, tanto che si propone che nei piani urbanistici le terre di Uso Civico siano indicate come terre agricole a gestione civica, dotate di propria autonoma amministrazione e gestione separata, certamente nel quadro di una visione generale di Piano ma nel rispetto dei principi fondativi di cui sopra. Se mai, viceversa, si dovrebbe valutare se le modalità di uso e di governo del territorio delle terre civiche non possa essere esteso anche ai territori circostanti. A tal fine si suggerisce

che nel corso della formazione dei Piani si proceda con forme particolari di consultazione partecipata preventive per armonizzare la gestione delle terre civiche con le altre parti del territorio contermini, adottando gli stessi principi ecologici e sostenibili.

#### 5) *Parchi e Usi Civici*

La questione del rapporto tra i parchi e le terre e le comunità civiche rinvia alla più generale questione dei diritti universali all'ambiente e al paesaggio, tutelati in questi casi dal parco, e i diritti delle comunità alla gestione delle loro proprietà collettiva, anche in considerazione del fatto che quei beni sono tali perché da molto tempo sono stati gestiti civicamente da quelle comunità stesse. Non sempre peraltro le valutazioni sulla gestione del bene coincidono.

In tal caso, piuttosto che affrontare la questione *in termini di principi*, si ritiene che essa possa essere affrontata in termini di una comune programmazione preventiva, che dovrebbe essere resa obbligatoria, per garantire così la trasmissione e la conservazione del bene e una sua gestione concordata, da affidare direttamente alla Comunità (come avviene già nel Trentino e in altri territori). In tal modo si supererebbe la gestione, spesso vincolistica e non attiva, di alcuni parchi e al tempo stesso si ricollocerebbero le Terre Civiche entro un più generale contesto di garanzia dei valori della Natura e dell'Ambiente, di interesse universale. Questa soluzione è resa possibile proprio dall'assunzione dei principi generali di cui al punto 0) e anche dei successivi punti 8) e 9) e deve tradursi peraltro in precisi accordi, in una sorta di patto allargato tra comunità, parco e territorio.

#### 6) *La riscrittura degli statuti*

Tutte queste pratiche dovranno essere anche estremamente rigorose, proprio dal punto di vista dell'ecologia, sia quella naturale che quella sociale, e si baseranno sulla riscrittura di nuovi Statuti, condivisi ed evoluti. Tale riscrittura, che dovrà essere partecipata, assumerà il significato di nuovo patto tra comunità e luogo contemporanei, in tutta la loro complessità. Tale riscrittura, e tutta la sua predisposizione comunitaria va promossa dalla nuova legge, così come contemporaneamente andranno promossi i temi della partecipazione e della programmazione ecologica condivisa.

#### 7) *Estensione dei principi e delle procedure di questa legge a tutele e attività anche diverse da quelle agricole*

Infine una nuova legge sull'Uso Civico deve comprendere tutte le attività, cave comprese, con lo stesso rigore e con gli stessi principi utilizzati nei confronti dell'agricoltura.

In particolare in alcuni territori le attività di escavazione hanno assunto una tale capacità di alterazione del bene che essa non ha più alcun rapporto con le logiche dell'Uso Civico, ma neppure con le logiche di un uso razionale del territorio e del paesaggio.

Nei confronti dell'Uso Civico riteniamo che si sia ormai andati assai oltre le soglie di una sua compatibilità e tollerabilità.

8) *Le estensioni al pensiero sostenibile ecologico contemporaneo. Il caso del paesaggio*

Questa estensione della riflessione porta a ritrovare forse la connessione più interessante dell'Uso Civico contemporaneo, quella con il paesaggio, con particolare riferimento alla dimensione sociale del paesaggio, come sollecita anche la Convenzione Europea del Paesaggio, nella sua parte più innovativa, tanto che proprio nell'Uso Civico e nell'idea di paesaggio contemporanea si può riscoprire una straordinaria corrispondenza e risonanza tra modi di essere antichi e modernissimi.

9) *L'estensione dell'Uso Civico all'idea di Bene Comune*

Ma queste relazioni comunità territorio sono tutte da ritrovare e da ri/sperimentare, come sono da sperimentare, magari insieme, le logiche dei Beni Comuni, ai quali l'Uso Civico introduce direttamente, come testimonia anche l'intervento del prof. Grossi. Infatti, lo spirito dell'Uso Civico può fare da riferimento e da guida in questa nuova esperienza dei beni comuni che è un caso non solo italiano ma è un fenomeno che la Comunità internazionale (v. E. Ostrom) sta riscoprendo in varie parti del Pianeta Terra. E d'altra parte questo nuovo modo di essere, di pensare, di "possedere" e di disporre delle risorse, ha necessità, oltre che di essere progressivamente convalidato giuridicamente, anche di essere continuamente sperimentato nelle differenti realtà, allo stesso modo di come, del resto, anche l'Uso Civico ha bisogno di essere ri-sperimentato nei confronti delle condizioni della contemporaneità. Le due sperimentazioni, molto simili, possono dunque essere condotte in certi casi in sintonia, o quanto meno possono divenire comparabili tra di loro.

10) *La sperimentazione come pratica evolutiva delle nuove fruizioni e gestioni civiche*

A seguito dei punti precedenti è chiaro che l'Uso Civico è il luogo ideale per sperimentare e attivare queste nuove dimensioni dell'economia contemporanea, fuori dalle gabbie della crisi, e della sua attuale gestione finanziaria (neoliberista).

La nuova legge dovrà rendere possibili tutte queste sperimentazioni, promuoverle e incentivarle, se possibile anche economicamente, ma certamente in termini amministrativi burocratici, di procedure, di accordi, di concessioni, di convenzioni, di Patti.

11) *La relazione comunità /luoghi oggi. Problematiche incombenti*

Come abbiamo visto l'Uso Civico si basa sulla relazione comunità/luogo. Ma oggi questa relazione è spesso in crisi o è molto fragile, sia che in essi sia presente la comunità ma che i suoi luoghi siano perduti o di difficile uso, o viceversa che i luoghi e le regole comunitarie siano ancora attive ma che la comunità sia molto anziana, dispersa, o assente. La legge deve allora preoccuparsi di rinsaldare questa relazione civica e ove occorra anche di ricostituirla.

A volte infatti si può darsi il caso che vi sia ancora la comunità, magari sotto forma di comunità richiedente non ancora riconosciuta, a fronte di un bene altrimenti utilizzato o anche in buone condizioni. In questo caso si dovrà favorire in ogni modo la ripresa dei rapporti comunità/luogo tramite un rinnovamento di attività significative e il riconoscimento delle ASBUC per la fruizione del bene ritrovato. Viceversa vi può essere il caso di un territorio con regole comunitarie ancora valide ma con una comunità sempre più esigua di riferimento. In questo caso credo che si debba affrontare la questione dell'appartenenza alla comunità in termini di "Rinnovamento", sia dall'interno, per es. con riferimento all'origine, più che alla residenza (v. Germanò), o anche dall'esterno (purché le persone si adeguino all'Uso Civico e alla Comunità, magari con periodi di ingresso e di prova, e anche con possibilità di revoca, se le regole dell'Uso Civico non dovessero essere state rispettate) Il rinnovamento o la rinascita della comunità può avvenire anche con persone provenienti dalla città o anche da altri Paesi, ma sempre all'interno dei comportamenti e del pensiero delle terre civiche. Un particolare articolo della legge dovrà affrontare questa problematica fondamentale senza della quale molte situazioni dell'Uso Civico rischiano di scomparire, e definirne modalità, limiti e tempi di applicazione.

CONSIDERAZIONE CONCLUSIVA

Questo scritto è la sintesi dell'intervento del 29 giugno. Ed è anche il contributo alla nuova legge. Il Punto 0) è fondamentale e il suo contenuto andrebbe riportato nel testo all'inizio della legge stessa. Gli altri 11 punti fanno riferimento ad articoli di legge o già presenti o di nuova formazione.

## RIASSUNTO

L'Uso Civico si presenta come una relazione reciproca tra società e luogo che si manifesta come un Patto tra una Comunità e un Territorio, un Patto regolato da Statuti, che fanno riferimento ad alcuni principi fondanti che determinano modelli di gestione sostenibile e partecipata dei Beni Comuni, quali:

- la fruizione rinnovabile delle risorse;
- le procedure democratiche e partecipative per la gestione del territorio da parte della Comunità;
- il governo condiviso del territorio come nuovo modello urbanistico;
- l'Uso Civico come essenza dei Parchi e come garanzia per le aree a rischio;
- la riscrittura ecologica e comunitaria degli Statuti;
- l'estensione dei principi e delle procedure di questa legge a tutte le attività anche diverse da quelle agricole;
- le estensioni al pensiero sostenibile ecologico contemporaneo: il caso del Paesaggio;
- l'estensione dell'Uso Civico all'idea di Bene Comune;
- la sperimentazione come pratica evolutiva delle nuove fruizioni e gestioni civiche;
- la relazione comunità /luoghi oggi. Problematiche della Crisi.

La nuova legge dovrà rendere possibili tutte queste sperimentazioni, promuoverle e incentivarle, se possibile anche economicamente, ma certamente in termini amministrativi burocratici, di procedure, di accordi, di concessioni, di convenzioni, di Patti.

## ABSTRACT

*Commons and collective properties: principles and criteria for a regional law of their government in Tuscany.* The Common and the Collective Properties generally manifest through reciprocal relationships between Territories and Communities which become very Pacts between them. Normally these Pacts are governed by local Statutes founded on shared principles of sustainable and participative management of Commons, as:

- renewable utilization of resources;
- democratic and participative procedures for community management of territories;
- new shared territory governance as a model of urban planning;
- government of Commons as quintessence and guaranty both for parks and problematic areas;
- new ecological Contemporary Statutes;
- extension of basic principles and procedures of Commons towards all community activities;
- contemporary sustainable thinking about European Landscape;
- evolution of the Collective Properties' idea toward Common's Goods idea;
- experimental social practices for an evolutionary collective civic management;
- new relationships Community /Territory in the contemporary crisis.

The new Regional Law should take into account the above listed criteria to model its Procedures, Agreements, Conventions and Pacts, and promote participative activities as cultural, economic, and social quintessence of the Commons.



## Le prestazioni tecniche in materia di usi civici

Sono qui in rappresentanza dell'Ordine dei dottori agronomi e dei dottori forestali per trattare dell'approccio professionale a questa materia così particolare.

Il mio Ordine è l'unico tra gli Ordini e Collegi ad avere specificatamente citata nel suo ordinamento la competenza professionale in materia di usi civici. Mi guardo bene dal voler affermare che la categoria professionale cui appartengo sia la sola depositaria di specifiche competenze al riguardo, ma la citazione del nostro Ordinamento mi serve per sostenere che il nostro profilo professionale è il più idoneo ad affrontare tutti gli aspetti tecnici della complessa materia di cui trattiamo.

Ho compiuto ormai una esperienza venticinquennale di lavoro come istruttore demaniale, perito demaniale, delegato tecnico e commissario di amministrazioni separate nonché CTU e CTP in cause per usi civici, e posso affermarlo senza timore di smentita e non per orgoglio di categoria.

Quando ci si approccia agli usi civici si tratta contemporaneamente di storia, di aspetti giuridici, di ricostruzioni cartografiche, di stime del valore delle terre e dei prodotti, di ricerche archivistiche, ma soprattutto della vita quotidiana di comunità locali. E ciò comporta affondare la ricerca studiando e inquadrando nel contesto dell'epoca i pregressi ordinamenti (sia post che pre unitari, e spesso scavando a ritroso nel tempo anche sino alla documentazione medioevale rintracciabile), effettuando valutazioni economiche su utilizzazioni del territorio spesso desuete o scomparse (ad es. estrazione della manna, far cetine, raccolta di argilla e legna per far fornaci, pascolo di varie specie animali nel bosco o limitatamente alla ghianda, raccolta di legna secca o di legname

\* *Federazione Regionale Toscana Ordini Dottori Agronomi e Forestali*

per opera...), specializzandosi nella ricerca archivistica presso biblioteche e archivi storici, pubblici e privati, al fine di individuare i fondi da cui desumere le informazioni che cerchiamo, adoperando con perizia antiche carte e i moderni mezzi informatici al fine di collocare toponomi e ricostruire confini e suddivisioni territoriali oggi scomparse.

Ecco perché per affrontarla si richiede un composito bagaglio tecnico, non disgiunto da passione. La passione esula dalle nostre valutazioni ma la preparazione tecnica no.

È proprio su questo che il mio Ordine richiama l'attenzione: siamo consapevoli che la nostra preparazione è una buona base di partenza per il perito e per l'istruttore demaniale, dato che il mix tecnico sopra descritto si attaglia molto alla nostra preparazione universitaria, abbastanza a largo raggio pur se, e ce ne duole, l'estimo negli ultimi decenni è stato relegato dalle facoltà di agraria in un ruolo secondario. Dopo lunghi anni di esperienza professionale e impegno ordinistico, posso dire che proprio una buona preparazione in campo estimativo consente al dott. agronomo e forestale di approcciarsi con giudizio e buon senso alle tematiche del territorio. Con questo approccio "culturale" unito alle nostre cognizioni tecniche, possiamo rendere un prezioso servizio nei lavori che riguardano il territorio e che sono condotti generalmente in collaborazione con altre professioni.

Ma più esattamente, quali sono le caratteristiche che debbono contraddistinguere il tecnico che opera in questa materia?

Sono molteplici i settori di attività espletate da periti e istruttori. Tali figure sono citate esplicitamente in diversi articoli della Legge e del Regolamento.

Della Legge 1766/27 citiamo gli artt. 6 (*perizia per lo scorporo nella liquidazione dei diritti civici*), 14 (*nomina del Delegato tecnico*) e 28 (*possibilità di nomina da parte dei Commissari di speciali incaricati per la esecuzione delle operazioni di loro competenza*).

Del R.D. 332/28 citiamo gli artt. 3 (*nomina dell'istruttore per gli accertamenti degli usi civici*), 11 (*procedura da osservare da parte del perito nominato ai sensi dell'art 6*), 15 (*incarico all'istruttore per il progetto di liquidazione degli usi civici*), 27 (*compito del perito per l'accertamento sulle concessioni a migliorare*), 29 (*compiti del perito riguardo alle verifiche demaniali*), 35 (*formulazione da parte del delegato tecnico del piano di massima*), 47 (*formulazione da parte del delegato tecnico o di un perito del piano di ripartizione delle terre destinate a coltura agraria*), 68 (*compiti degli istruttori*), 69 (*necessità delle competenze peritali per l'assistenza ad istruttori che non siano anche periti*), 72 (*obbligo di restituire atti e documenti da parte di istruttori, delegati tecnici e periti decaduti dal loro incarico*), 73 (*messa a disposizione di "esperti indicatori" locali a disposizione di*



*istruttori, delegati tecnici e periti*), 83 e 85 (*sui compensi di istruttori, delegati tecnici e periti*).

Gli istruttori demaniali sono coloro che si occupano della ricerca storico giuridica volta all'accertamento dell'esistenza del diritto di uso civico o dei demani civici su un determinato territorio. I periti demaniali sono invece coloro che svolgono attività tecnica conseguente agli accertamenti istruttori sopra definiti: si tratta di verifiche sul demanio civico o liquidazioni di diritti civici richieste dalle ASBUC o da altre Amministrazioni pubbliche competenti (in particolare Regione, ma anche Comuni). Il perito-istruttore demaniale è colui che assolve ambedue i compiti, e il compito di delegato tecnico, cioè colui che si occupa della classificazione delle terre di demanio civico ai fini della assegnazione a categoria ed eventualmente gestisce i terreni di categoria B sino alla loro trasformazione e alla definitiva compilazione del piano di ripartizione delle stesse, può essere inquadrato come uno dei possibili lavori del perito demaniale.

Ambedue le attività possono essere svolte anche come Consulente Tecnico d'Ufficio per l'Autorità giudiziaria, generalmente per uno dei Commissariati per la liquidazione degli Usi Civici istituiti con la L del 1927. Ovviamente nell'ambito di tali cause, sia le amministrazioni pubbliche che i privati possono avvalersi della consulenza del perito demaniale come Consulente Tecnico di Parte.

Posso ben testimoniare che esiste in effetti una netta differenza tra il lavoro istruttorio e quello peritale:

– le istruttorie demaniali richiedono una esperienza specifica molto più qualificata perché l'incrocio tra elementi tecnici, giuridici e storici può essere effettuato solo da persona profondamente preparata nella materia, che sappia muoversi nel complesso panorama archivistico (archivi di Stato, biblioteche comunali o di istituzioni pubbliche o private, archivi diocesani o parrocchiali, archivi storici comunali, catasto, archivio regionale degli usi civici, archivio del Commissariato di Roma ecc.) e discernere quali documenti tra quelli rinvenuti sono importanti e quali non rappresentativi. Deve anche conoscere quali erano le autorità amministrative succedutisi nel tempo, nel territorio in esame e capire come leggere e interpretare le carte antiche rintracciate per rapportarle alle carte del vigente catasto... Il tutto al fine di ricostruire non solo e non tanto la storia del territorio che ci interessa ma la storia degli usi civici di quel territorio. Pertanto l'istruttore deve avere buone conoscenze della storia locale, deve conoscere molto bene la disciplina degli usi civici (anche negli ordinamenti precedenti alla Legge unitaria di riordino del 1927) e deve possedere buone doti tecniche al fine di ridurre sulla cartografia attuale gli

elementi cartografici e descrittivi che ha raccolto nella sua ricerca. Una volta precisato se esistono e, nel caso in cui esistano, dove sono collocati i terreni gravati o i terreni demaniali, l'istruttore deve giungere a quantificare il peso dei diritti civici sui terreni gravati, ai sensi degli artt. 4 e 5 della L. 1766/27. La stima comporta la capacità di comprendere e classificare il tipo di diritto civico che abbiamo riscontrato, contestualizzandolo nel periodo storico in cui veniva praticato, al fine di ricavare informazioni utili a determinare la sua effettiva importanza. Proprio per le particolari necessità di approfondimento nei diversi campi, è giustificabile affiancare all'istruttore, se solo giurista, un consulente esperto nella materia ove lo stesso è meno qualificato (archivista, tecnico esperto di cartografia o di aspetti agronomici ecc.);

– le perizie demaniali sono una serie di operazioni tecniche, basate essenzialmente su attività di rilievo topografico e su valutazioni estimative. A fine descrittivo possiamo rammentare le principali: progetto di liquidazione di un comprensorio gravato da usi civici, perizie per la liquidazione di usi civici su terre di privati e scioglimento di promiscuità, perizie per legittimazione, alienazione, concessione, verifica dello stato dei demani civici, affrancazione di canoni, verifica delle avvenute miglioni, assegnazione a categoria delle terre di demanio civico per stabilire la loro disponibilità-indisponibilità per altre utilizzazioni, piano di massima per la gestione delle terre demaniali, piano di ripartizione delle terre ai fini dell'assegnazione. Per redigere tali perizie si richiedono al tecnico due fondamentali caratteristiche: a) possedere la capacità di approntare rilievi topografici, effettuare valutazioni estimative in campo agrario, forestale ed edilizio rappresentare quanto rilevato su idonea cartografia; b) conoscere bene le norme che regolano la materia degli usi civici per giungere a individuare le migliori soluzioni, avuto riguardo alle finalità da raggiungere e alle possibilità consentite dalla normativa stessa.

Come ho già detto, visto che la materia è molto specialistica, nell'interesse del cittadino e delle istituzioni, che all'istruttore e al perito si rivolgono, occorre assicurarsi che i tecnici abbiano l'effettiva capacità di affrontarla. E ciò si può garantire solo con corsi specifici ed esperienze maturate sul campo.

Nelle Regioni ove la realtà degli usi civici è ben presente si è legiferato prevedendo elenchi di esperti e corsi di specializzazione e approfondimento: ricordiamo in proposito, in ordine di tempo, per la Campania l'art 11 della L.R. 11/81, per l'Umbria l'art 6 della L.R. 6/84, per il Lazio la L.R. 8/86, poi modificata con la L.R. 41/96, per l'Abruzzo l'art 6 della L.R. 3/98, per la Basilicata l'art 4 della L.R. 57/00, per il Molise all'art 10 della L.R. 14/02, per la Liguria l'art 2 comma 3 della L.R. 27/02. La Regione Toscana ha organizzato 21 anni fa un corso di formazione professionale della durata di 121

ore per la formazione di periti e istruttori demaniali e queste figure furono iscritte in un elenco approvato con del.ne G.R. n° 3778 dell'11 maggio 1992.

È quindi capibile l'esigenza che le Regioni hanno manifestato. Ma oggi come è consigliabile comportarsi?

Noi riteniamo che oggi non sia necessario costituire elenchi e albi specifici, visto che già esistono gli Albi professionali e anche quelli poco reggono nei tempi che viviamo se non per il fondamentale compito di garantire l'aggiornamento, la qualità e la correttezza del lavoro svolto dal professionista. Del resto l'iscrizione a elenchi speciali non garantisce la qualità se il professionista iscritto non approfondisce il suo lavoro con la passione ed esperienza, e quanto è avvenuto con l'elenco della Regione Toscana lo dimostra. Nessuna riserva d'Albo quindi ma per offrire a tutti, enti pubblici e privati cittadini, tecnici esperti nella materia.

Quindi l'unica possibilità è formare i tecnici, garantire a loro una preparazione affinché possano contribuire con elevata professionalità e buon senso a dirimere le complesse questioni di cui si debbono occupare.

Ma non solo: mi si consenta di offrire una indicazione alla Regione perché se è vero che le istruttorie demaniali richiedono molta competenza per essere redatte, è altrettanto vero che richiedono altrettanta competenza per essere esaminate ed eventualmente corrette ed emendate prima dell'approvazione. Da quanto sopra discende la assoluta necessità di far valutare l'accertamento istruttorio da un unico ufficio nella regione. A dimostrazione della particolare delicatezza di questi lavori ricordo che il Regolamento del 1928 prevedeva all'art 71 che «le istruttorie e gli atti inerenti (...) sono da considerarsi atti interni di ufficio dei quali il Commissario solamente potrà disporre, se lo crederà, la comunicazione agli interessati dopo di averli esaminati».

Quindi accentrare presso un unico ufficio regionale le istruttorie toscane è l'unico metodo per garantire l'elevata competenza di colui o coloro che dovranno esaminare i lavori e che potranno chiedere chiarimenti, integrazioni o anche correzioni della relazione. Ciò servirà inoltre per mantenere una impostazione coerente riguardo alla valutazione di elementi quali ad es. l'efficacia di provvedimenti amministrativi pregressi, il significato di antichi canoni livellari ancora rilevabili al catasto, le modalità di ricostruzione delle precedenti superfici boscate e agricole, la valutazione del peso dei diritti civici, la sufficienza degli elementi documentali rintracciati dall'istruttore ecc. Sarebbe inammissibile che per queste ed altre problematiche si procedesse con atteggiamenti diversi per ogni zona della Toscana.

Tale attività è peraltro configurabile come una attività "a esaurimento", nel senso che dovranno essere completate secondo un preciso programma

le istruttorie che ancora mancano per concludere definitivamente il quadro regionale. Ma anche per affrontare il contenzioso presso l'Autorità giudiziaria competente (Commissariato, Sezione speciale della Corte d'Appello di Roma e Cassazione) è importante la preziosa esperienza acquisita dagli uffici dell'Avvocatura regionale.

Concludo questo mio intervento osservando come nelle norme che la Regione si appresta a varare si debba prevedere la possibilità di organizzare o contribuire a organizzare corsi e seminari di approfondimento tra i professionisti.

E che nel regolamento attuativo della Legge si dovrebbero fornire veri e propri schemi operativi da seguire per la redazione delle istruttorie e delle perizie, così da assicurarsi che siano tenuti nel debito conto tutti gli aspetti da esaminare: per es. le istruttorie debbono contenere dopo le premesse storico giuridiche, l'esame dei provvedimenti pregressi relativi agli usi civici e una soddisfacente rappresentazione cartografica dei fenomeni territoriali rilevati; le singole perizie di liquidazione, concessione e alienazione debbono essere precedute da un inquadramento del contesto del demanio civico e delle esigenze degli utenti e comunque si debbono specificare i requisiti minimi degli elaborati da presentare affinché la perizia sia leggibile e funzionale.

Circa i corsi di approfondimento però non possiamo rinviare tutto alla Regione: anche l'Ordine deve farsi parte diligente e infatti stiamo già pensando alla organizzazione di un primo corso nella primavera 2013, per verificare quanti dei nostri iscritti abbia la voglia e l'interesse ad affacciarsi in questo specialistico mondo.

Concludo con un riferimento molto personale: ho avuto la ventura da fanciullo di immergermi nella lettura di atti che riguardavano un processo per usi civici nel mio paese di origine, in provincia di Grosseto. Quei fogli mi fecero addentrare in una storia antica, con la descrizione di pratiche agricole ormai desuete, di condizioni di vita che non potevo immaginarmi e di campi conquistati col dicioccamiento a mano. Così potei capire perché la mia famiglia, come molte altre del paese, possedeva sulla vicina collina un appezzamento in un grande comprensorio denominato "gli usi" e imparai a conoscere il mio territorio con occhi diversi. Da lì nacque in definitiva la mia passione che, non disgiunta da quella della storia locale, si è trasformata con il tempo anche in lavoro.

Perdonate la digressione, ma mi serviva per concludere che l'impegno che ci prendiamo, unico impegno serio che l'Ordine possa mettere in campo, è quello di dare modo ai colleghi di approfondire le loro conoscenze, ben sa-

pendo che in ogni materia professionale il vero motore dell'apprendimento sono la dedizione e la passione con cui il professionista affronta il proprio lavoro.

#### RIASSUNTO

Il lavoro del tecnico in materia di usi civici presenta particolare caratteristiche, in quanto deve produrre non solo ricerche, rilievi, cartografie, computi e stime, ma anche valutazioni su antiche e spesso desuete pratiche agricole delle comunità interessate.

È un compito molto delicato, specialistico, e con forti differenze di preparazione nel caso in cui si affrontino le istruttorie demaniali, cioè le ricerche storico giuridiche che stabiliscono se e dove sussistano usi civici, o le perizie demaniali, predisposte per giungere alla sistemazione delle proprietà civiche o dei terreni gravati da usi civici. Le conoscenze del dottore agronomo e forestale offrono una ottima base di partenza per formare un istruttore e un perito demaniale ma è indispensabile aggiungere a questa preparazione un approfondimento tramite specifici corsi di aggiornamento, e occorre sempre considerare che risulta fondamentale la passione del tecnico per gli aspetti storici e giuridico-estimativi.

#### ABSTRACT

The work of the technician in the field of civic uses has particular characteristics in that he needs to produce not only researches, surveys, maps, calculations and estimations, but also evaluations on ancient and often outdated agricultural practices of the communities concerned.

It is a very delicate task, specialist, with strong differences of preparation in the event that you face investigations or experts reports concerning state-owned properties, that is legal and historical researches that determine whether and where there are civic uses, predisposed to reach the accommodation of civic-properties. The knowledge of the agronomist offers a good starting point to form an investigator and an expert on state-owned properties but it is essential to add to this preparation a deepening through specific training courses, and you should always consider that technician's passion for historical, legal and estimative aspects is essential.



## Gli usi civici dal passato al presente

Salutando tutti gli intervenuti porto il contributo dell'ANCI Regionale a questi lavori, riconoscendo al tema che stiamo trattando connotati di primaria importanza, ormai non più ulteriormente rinviabili.

I beni di uso civico e i beni civici in generale rappresentano una grande questione storica e giuridica, ma anche una risorsa delle comunità locali, un patrimonio culturale sociale, ambientale ed economico da tutelare nell'ambito dello sviluppo rurale dei Comuni toscani. Ci si aspetta che una nuova legge regionale dia un determinante contributo alla attualizzazione del significato degli usi civici e definisca regole gestionali con il duplice obiettivo di salvaguardare le fonti del diritto e ne modernizzi le forme di gestione, sempre più spesso condotte in regime di impresa, alle prese con regole del tutto diverse sul piano della fiscalità, della sicurezza sui luoghi di lavoro, del mutare delle esigenze delle comunità locali e del godimento dei diritti collettivi.

Dobbiamo cioè conciliare antichi diritti afferenti esigenze soggettive se pur espresse in forma collettiva con le partite IVA, con le modalità di accesso al credito, al rilascio di garanzie, al rispetto delle norme sul lavoro e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro.

Condividiamo pertanto l'impostazione della Proposta di Legge del riconoscimento della natura privatistica dei beni collettivi frazionali la cui gestione, di conseguenza, è opportuno che sia condotta secondo le regole del Codice Civile.

Sulla base di tale assunto si reputa necessario che la PdL precisi meglio le modalità di esercizio della vigilanza sulla corretta gestione, sia per le competenze attribuite alla Regione quanto per quelle attribuite ai Comuni. In ogni

\* *Sindaco di Roccastrada, rappresentante ANCI Toscana-settore agricoltura*

caso, se la gestione avverrà con connotati di natura privatistica e quindi in rispetto del Codice Civile, giova ricordare che l'art. 14 del D.Lgs. del 27 gennaio 2010 n. 39 prevede la revisione legale dei conti e l'art. 2429 del C.C. disciplina la vigilanza sull'amministrazione.

Il chiarimento auspicato sulla natura giuridica delle Asbuc; dovrebbe risolvere a favore delle comunità locali anche il problema della proprietà dei beni superando le anomalie spesso riscontrabili tra le conservatorie e le iscrizioni catastali.

In fatto di competenze urbanistiche si ravvisa la necessità di un esplicito collegamento della PdL alla LR 1/2005 sul governo del territorio, riconducendone l'impostazione ai principi ispiratori, in particolare laddove all'art. 1 stabilisce che «l'utilizzazione delle risorse territoriali ed ambientali deve avvenire garantendo la salvaguardia e il mantenimento dei beni comuni e l'uguaglianza di diritti all'uso e al godimento dei beni comuni, nel rispetto delle esigenze legate alla migliore qualità della vita delle generazioni presenti e future». Ciò significa non limitarsi a una legge sostanzialmente tecnica, di riordino e sistemazione della pur complessa materia, ma cogliere l'occasione del percorso legislativo per definire e ribadire il ruolo e il valore degli usi civici. Ripensare il valore delle terre collettive e degli usi civici deve significare una evoluzione dagli antichi diritti delle popolazioni al diritto all'ambiente delle future generazioni. Cioè una rinnovata consapevolezza, civile, culturale e sociale, di un grande problema antico da vivere quanto più possibile nella modernità. Per realizzare ciò, in numerosi casi concreti, si è dovuta constatare la negatività dell'automatismo secondo il quale le aree a uso civico vengono sottoposte a vincolo. Vietare l'edificabilità non consente in alcuni casi di godere dei canonici diritti come quello di legnatico e di pascolo in chiave moderna limitando così potenziali opportunità per la comunità frazionale. A titolo esemplificativo voglio citare come la nuova frontiera delle energie rinnovabili e in particolare quelle provenienti dall'uso di biomasse, impiegata a godimento delle popolazioni attraverso impianti di teleriscaldamento, non dovrebbero essere sacrificati a una vincolistica calata per definizione, facendo venire meno un'opportunità che io considero la più appropriata coniugazione al moderno del diritto di legnatico.

L'evoluzione dei meccanismi di godimento dei beni ovviamente non deve intaccare gli aspetti legati alla partecipazione e alla democrazia dei momenti decisionali. Rilevo pertanto l'esigenza di precisare meglio nella PdL, le modalità di esercizio della partecipazione delle popolazioni coinvolte che è storicamente connaturato con gli usi civici e con le forme di gestione delle proprietà collettive. A tale proposito appare troppo generico definire gli aventi diritto



semplicemente come “utenti” (art. 6 comma 3), ai fini anche della costituzione legale delle assemblee si ritiene più opportuno far riferimento ai “residenti” o agli “aventi diritto al voto”, vale a dire, agli iscritti nelle liste elettorali che, come noto, sono pubbliche.

Per gli usi e i demani civici occorre stabilire con chiarezza la funzione di presidio ambientale e il loro rilievo sociale, considerando anche che agli usi civici erano legate forme di democrazia diretta collegate a un elevato senso di appartenenza delle persone e delle famiglie ai rispettivi territori. Dovranno emergere i principali possibili profili del demanio civico: fattore di produzione di beni e di lavoro, fattore di produzione di servizi naturali; base territoriale di risorse territoriali e antropiche trasmissibili alle generazioni future. In questo senso la questione si collega al tema generale dello sviluppo sostenibile, delle energie rinnovabili, obbiettivi ricorrenti nelle recenti normative e nei principali atti di programmazione regionale. In questo senso gli usi civici non possono essere considerati un “residuo storico”, ma piuttosto una risorsa per un’“utile sopravvivenza”.

La semplice condivisione di quanto esposto e una sua buona trasposizione in norma durante il percorso legislativo in Consiglio Regionale credo che ci metta nella condizione di poter affermare di trovarci fiduciosi sulla buona strada.

#### RIASSUNTO

I beni di uso civico e i beni civici rappresentano una grande questione storica, una risorsa culturale, sociale, ambientale ed economica delle comunità locali. Una nuova legge regionale deve determinare regole gestionali per modernizzare e conciliare antichi diritti con gli attuali vincoli per l’accesso al credito, con il rispetto delle norme sul lavoro e della sua sicurezza e soprattutto deve riconoscere una personalità giuridica alle ASBUC (Amministrazione Separata Beni Uso Civico).

Non limitarsi quindi ad una legge sostanzialmente tecnica, ma cogliere l’occasione per definire e ribadire il ruolo e il valore degli usi civici, ripensare ad una evoluzione dei diritti dei cittadini attuali e conservative per quelli futuri. La nuova frontiera delle energie rinnovabili e in particolare quelle provenienti dall’uso di biomasse deve essere impiegata a godimento delle popolazioni.

Non si devono intaccare gli aspetti legati alla partecipazione e alla democrazia. Bisogna precisare meglio nella PdL, le modalità di esercizio della partecipazione.

Dovranno emergere i principali: fattori di produzione di beni e di lavoro, collegandoli al tema generale dello sviluppo sostenibile, delle energie rinnovabili, obbiettivi ricorrenti anche nelle recenti normative e nei principali atti di programmazione regionale.



## Intervento

Gli amministratori di terre soggette a vincolo di uso civico (A.S.B.U.C.) sono quotidianamente chiamati alla soluzione di situazioni spesso difficili da affrontare, non solo in relazione al panorama legislativo che attualmente disciplina la materia ma anche per oggettive difficoltà legate alla carenza di strumenti operativi e attuativi.

Se, da una parte, si rileva, una trasformazione dei bisogni delle collettività nel corso del tempo con conseguente necessità di adeguamento delle norme, dall'altra vi è, e forse vi è sempre stata, una carenza ulteriore nella mancanza di risorse economiche e strumenti reali, come una sede sociale, degli arredi consoni, degli strumenti di lavoro (computer, internet, programmi per office-automation) per poter lavorare proficuamente in favore delle "Collettività Civiche".

Gli amministratori qui presenti sanno bene il peso di queste difficoltà che si ripropongono ogniquale volta occorra affrontare questioni quali il taglio e la consegna del legnatico, i ruoli del terratico, le alienazioni, le conciliazioni, le legittimazioni, i problemi di sistemazione del territorio, gli acquisti di beni e servizi, la redazione dei bilanci, le pubblicazioni agli albi pretori, le deliberazioni del Comitato, le elezioni, i rimborsi delle spese e molto altro ancora. Giova, per inciso, segnalare al proposito che alcune ASBUC si stanno orientando a non far tagliare più il bosco ai residenti, come invece dovrebbe avvenire per consuetudine secolare, a causa degli effetti della denuncia di un utente ad un Presidente di una ASBUC, che si è visto condannare in primo grado per il mancato rispetto delle norme antinfortunistiche!

\* *Consigliere ASBUC MONTORSAIO; presidente Coordinamento Usi Civici della Provincia di Grosseto*

A tutto ciò, come rilevato da più parti, si unisce l'incertezza delle norme e, quindi, consapevoli di questo, abbiamo proposto a suo tempo in Provincia di Grosseto un coordinamento provinciale delle A.S.B.U.C., nato spontaneamente per affrontare in maniera congiunta le complesse problematiche appena elencate.

L'esperienza che abbiamo maturato in questo periodo ha rafforzato la consapevolezza di non essere realtà isolate, di importanza marginale, e ci ha dato la forza di proporre ed estendere a livello regionale questa nostra iniziativa nella speranza di ottenere certezza e maggiore chiarezza delle regole, oltre ad uniformità di applicazione di quest'ultime.

Considerato che la nuova legge regionale per disciplinare la materia sta per venire alla luce, non nascondiamo la nostra aspettativa che la rinnovata normativa possa tener conto delle attuali reali esigenze delle popolazioni interessate e delle nuove possibili vocazioni delle terre e delle risorse, in considerazione delle nuove disponibilità tecnologiche (energia da biomasse, come evoluzione del legnatico, ad esempio), al fine di determinare regole condivise con le Amministrazioni Civiche rappresentate in maniera associata nel Coordinamento che ho avuto l'onore di presiedere; siamo pertanto oggi qui a ricordare le nostre raccomandazioni, frutto di numerosi incontri e che di seguito sinteticamente espongo.

Si raccomanda che nella futura Legge:

1) si attesti chiaramente che la Regione ha tutte le competenze amministrative in materia, elencando le materie oggetto della propria competenza. Questo, a nostro parere, è necessario venga ribadito, in una fase, come quella che stiamo vivendo da alcuni anni, in cui il Commissariato di Roma pare voler attestare l'esistenza di una sua competenza anche in campo amministrativo, ritenendo necessario il proprio "placet" a tutti gli atti di accertamento o verifica demaniale che la Regione compie.

2) Si adottino definizioni che non diano adito a malintesi, come sinora è successo con la Legge 1766/27, distinguendo in primo luogo *diritti civili*, gravanti sulle proprietà da liquidare, dai *beni civili*; nelle definizioni potrebbe essere precisato il significato di alcuni termini quali: *istruttoria e istruttore demaniale, perizia e perito demaniale, livellario, alienazione, concessione, affrancazione, liquidazione di usi civili, destinazione dei beni civili, distinzione in categorie dei beni civili, A.S.B.U.C.* ecc....., tutti termini usati giornalmente ma non ancora divenuti di accezione diffusa e condivisa, in quanto non co-

dificati, e riguardo ai quali ognuno di noi avrà sicuramente sperimentato la sensazione, a volte anche sinceramente confermata dagli stessi momentanei interlocutori, che non se ne comprendesse appieno il significato, con affermazioni del tipo ... “la materia è molto particolare ....”, “non ho molta esperienza di usi civici ....”, “bisogna che mi consulti con un esperto” ... e così via.

3) Circa il trasferimento delle competenze amministrative dalla Regione ad altro Ente locale, appare ragionevole che tale Ente possa essere la Provincia. Essa rappresenta un livello abbastanza vicino alle realtà locali, non solo fisicamente ma anche per i compiti che giornalmente assolvono i relativi Uffici proprio nei settori agricoli, forestali e, più in generale, della pianificazione. Personalmente non riterrei opportuno trasferire le deleghe ai Comuni per più motivi, non ultimo l'eccessivo frazionamento delle politiche che ne deriverebbe ma anche la possibilità di un eccessivo peso dei contrasti personalistici, quasi sempre esistenti a livello comunale, specialmente nei Comuni più piccoli che ospitano i beni collettivi e nei quali gli amministratori ASBUC spesso sono visti dagli amministratori comunali quasi come antagonisti politici in grado di contendere loro il consenso degli elettori.

4) La legge regionale dovrebbe prevedere la necessità di una ricognizione dei beni civici ai fini di un inventario aggiornato e la costituzione di un archivio. La ricognizione è necessaria per avere un quadro esatto dei beni civici esistenti, ma anche delle terre gravate da usi civici che attendono la liquidazione (si segnala che la Provincia di Grosseto si è già dotata di un quadro esatto dei beni civici per tutti i Comuni). Altra fondamentale necessità è quella di uniformare le intestazioni catastali dei beni civici, come immediata applicazione della univocità delle definizioni invocata al precedente punto 2), al fine di facilitare la individuazione dei beni civici ed evitare confusione con altri tipi di beni, ad esempio quelli comunali. La Legge dovrebbe definire l'intestazione di riferimento e, di conseguenza, prevedere l'obbligo di uniformare tutte le intestazioni esistenti in Toscana secondo tale definizione. La tenuta di un archivio centrale toscano degli Usi Civici dovrebbe far parte delle competenze che residuano alla Regione.

5) Pur consapevoli che la seguente questione riveste particolare complessità, ma allo scopo di conseguire un maggior snellimento dell'attività amministrativa e senza perdere gli attuali benefici fiscali, avevamo ritenuto positivo, in un primo tempo, inquadrare le ASBUC come associazioni con

personalità giuridica di diritto privato, sempre nel rispetto del principale scopo istituzionale di tutelare i diritti di una generalità di persone (*i residenti nella frazione*), assimilabile ad un interesse pubblico “circoscritto”. Numerosi fattori deponevano a favore di questa iniziale ipotesi, vista l’esperienza dei decenni precedenti su cui è inutile soffermarci in considerazione della quotidiana esperienza di ciascuno di noi. Le caratteristiche che deve avere l’associazione per essere riconosciuta ai sensi dell’art 14 del D.P.R. 616/’76 e del Regolamento di attuazione della L.R. 19/2001 di cui al Decr. Pres. G.R. n. 31/R del 17 luglio 2001, sono di fatto già praticate da tutte le ASBUC. Si può ben dire che nel DNA delle ASBUC c’è la consapevolezza della necessità di una condivisione della loro azione da parte della grande maggioranza dei concittadini, comproprietari dei beni civici. La Legge regionale in itinere dovrebbe finalmente sancire le modalità operative che garantiscano trasparenza e buona amministrazione, ma con rapidità, snellezza, sburocratizzazione di procedure: nessun Comitato di gestione ASBUC può permettersi la struttura organizzativa di un Comune, pur piccolo che sia, e quindi era apparso che solamente la personalità giuridica “privata” potesse permettere ciò, magari con obblighi “ad hoc” di adempimenti particolari previsti dalla nuova legge per, come già detto, assicurare la corretta amministrazione delle ASBUC. Però, nell’ultima riunione del Coordinamento, ha prevalso definitivamente il timore che la personalità giuridica “privata” non possa non comportare ulteriori aggravii tributari e/o fiscali, nonostante la natura sostanzialmente no-profit delle ASBUC stesse. In conclusione, riteniamo più sicuro lasciare alle ASBUC la veste giuridica attuale, magari specificando in dettaglio quali ed in quale misura le norme vigenti che disciplinano la generalità degli Enti Pubblici siano effettivamente applicabili alle amministrazioni ASBUC.

Per concludere, la velata sensazione di delusione per non aver trovato ancora nella bozza di Legge regionale oggi presentata risposte dettagliate ai problemi pratici che ogni giorno gli amministratori delle ASBUC sono chiamati ad affrontare, rischiando anche personalmente procedimenti civili e penali purtroppo sempre possibili grazie all’incertezza normativa del settore, confidiamo possa svanire se anche questi aspetti di dettaglio saranno disciplinati nel futuro Regolamento di Attuazione della nuova Legge Regionale, plaudendo la meritoria azione intrapresa dalla Regione Toscana e dichiarandoci a completa disposizione per ogni necessità di ulteriori confronti o contributi specifici che fossero ritenuti utili dagli estensori della nuova disciplina regionale di settore.

## RIASSUNTO

In Provincia di Grosseto è nato spontaneamente un coordinamento provinciale delle A.S.B.U.C. per discutere in maniera congiunta le complesse problematiche in materia di Usi Civici che la Regione Toscana ha in animo di riordinare e poter così fornire un nostro concreto contributo all'iniziativa.

Non nascondiamo la nostra aspettativa che la rinnovata disciplina Regionale possa tener conto delle attuali reali e spesso mutate esigenze delle popolazioni interessate e delle nuove possibili vocazioni delle terre e delle risorse, al fine di determinare regole condivise con le Amministrazioni Civiche rappresentate in maniera associata nel coordinamento che ho avuto l'onore di presiedere.

È ormai indifferibile, se si vorrà evitare un progressivo e generalizzato esaurimento delle figure disponibili ad assumere il ruolo di amministratori dei beni civici frazionali, fornire risposte dettagliate ai problemi pratici che ogni giorno nelle ASBUC debbono essere affrontati, con rischi di procedimenti civili e penali purtroppo sempre possibili grazie all'incertezza normativa del settore. Per questo plaudiamo la meritoria azione intrapresa dalla Regione Toscana e ci dichiariamo a completa disposizione per ogni necessità di ulteriori confronti o contributi specifici che fossero ritenuti utili dagli estensori della nuova disciplina regionale.

## ABSTRACT

In the province of Grosseto a spontaneous coordination committee of provincial ASBUCs is born to discuss jointly the complex problems in the field of Civic Uses the Region of Tuscany has in mind to be able to rearrange and thus we hope to provide a concrete help.

We do not hide our expectation that the renewed Regional discipline will take into account not only existing real and often changing needs of the affected populations but new possible vocations of land and resources, in order to determine rules, shared with ASBUC, here represented by an associated coordination committee I had the honor to chair.

If you want to avoid a progressive and generalized breakdown of people available to assume the role of administrators of fractional ASBUC, you can't postpone to provide detailed answers to practical problems that every day in ASBUC must be dealt with, with the risk of civil and criminal proceedings often occurring due to uncertainty regulations nowadays. For this reason we welcome the meritorious action taken by the Region of Tuscany and we declare ourselves at disposal for any need for further comparisons or specific contributions that were deemed useful by the authors of the new regional regulations.





## Conclusioni

Per varie ragioni ritengo opportuno non trarre conclusioni definitive in merito agli argomenti relativi agli usi civici che stamani mattina sono stati autorevolmente affrontati negli interventi del prof. Grossi, successivamente del prof. Costato, del prof. Germanò, del dott. Chiostri e di tutti gli altri intervenuti che ringrazio veramente per i loro importanti contributi e approfondimenti.

Vorrei invece fare alcune considerazioni: come ho già tentato di fare nella passata legislatura, mi piacerebbe discutere di questa idea di “comunità Toscana” derivante dalla gestione degli usi civici, perché credo che ciò rappresenti, dal punto di vista culturale prima e operativo poi, un fattore determinante, il bivio decisivo che la nostra società deve scegliere per darsi un futuro migliore. Io non credo e lo spero vivamente che il futuro abbia connotazioni individualistiche. I drammi sociali che stiamo vivendo e che in queste ore varie autorità politiche stanno tentando di dipanare nella capitale europea, nascono esclusivamente da un’idea individualista dei rapporti tra le persone, che si traduce a mio avviso in un’idea di libertà distorta – mi permetta il prof. Grossi di usare una battuta con il rischio di essere malinterpretato – una libertà che sfocia nell’arbitrio e che determina e mina nel profondo i rapporti tra persone e istituzioni.

Nella nostra società dobbiamo discutere di questo concetto di libertà distorta, dobbiamo sforzarci di superare gli individualismi perché altrimenti noi costruiremo un consorzio di egoismi che a nulla portano se non a conflitti esasperati, se non alla distruzione delle nostre istituzioni.

A me oggi dà una fiducia immensa l’aver sentito tanti interventi che hanno trattato autorevolmente queste tematiche in cui la gestione collettiva degli usi civici offre un forte contributo al superamento degli individualismi.

\* *Assessore all’Agricoltura e Foreste della Regione Toscana*

Vorrei che la discussione che si aprirà in Consiglio Regionale circa la proposta di legge sugli usi civici in Toscana tenesse ben presente il concetto di bene collettivo e non individualistico costituito dagli usi civici al fine di giustificare e sostenere meglio le scelte legislative che faremo lungo l'iter procedurale della legge.

Con la nuova legge noi vogliamo valorizzare le esperienze degli usi civici e vorremmo già da ora togliere ogni riferimento alla loro liquidazione come invece era previsto nella vecchia Legge n. 1766 del 1927, ancora vigente. Credo abbia ragione il prof. Costato che ha detto «Fatevi intimorire solo dalla Costituzione»; noi non ci possiamo fare intimorire, se questo è il senso.

Con la nuova legge regionale sugli usi civici io starei molto attento ad affrontare tematiche che esulano dalle nostre competenze; in piena sintonia anche con quello che diceva il prof. Germanò, è necessario stare attenti a non entrare in argomenti di natura civilistica, né ambientale perché altrimenti noi rischiamo veramente di trovarci di fronte alla corte costituzionale, e non vorremmo pertanto avere rischi di questa natura.

Nonostante che da 85 anni ci sia una legge statale sui beni civici ancora vigente, in Toscana non sono stati liquidati tali beni civici che per consuetudine hanno un alto valore socio economico culturale per la gente che ne può usufruire e che quindi non possiamo disattendere. Ciò rappresenta un importante presupposto da tener presente.

Un'altra considerazione riguarda l'amministrazione di questi beni; mi sembra che quella di natura privatistica sia quella che ha riscontrato un consenso generalizzato, in questo ambito non ci inoltreremo su un terreno insidioso come quello della fondazione, così come mi sembra di aver ascoltato all'inizio dalle autorevolissime espressioni del prof. Grossi, ma anche da altri interventi che hanno sottolineato questo aspetto.

In questo contesto dobbiamo favorire lo sviluppo dell'esperienza privatistica e in proposito apprezzo le riflessioni che faceva Innocenti a nome dell'ANCI. Non voglio esprimere giudizi sulle Amministrazioni comunali – me ne guardo bene perché so con quali beghe vivete, in quali condizioni difficili agite in questo momento per la gestione della cosa pubblica – però credo che una gestione privatistica possa rappresentare meglio, per la riflessione fatta all'inizio, l'idea di comunità e di collettività che noi dovremo recuperare. Per questo motivo dobbiamo favorire l'amministrazione dei beni collettivi o civici attraverso le ASBUC, cioè l'Amministrazione Separata dei Beni di Uso Civico, e non le Amministrazioni Comunali. A oggi abbiamo in Toscana 29 ASBUC per la gestione dei beni civici ed è importante che la nuova legge sia adeguata e favorisca l'estensione di questo tipo di impostazione gestionale.

Altra considerazione riguarda la condizione di democraticità di questi soggetti che va assolutamente garantita e deve esser prevista negli statuti in quanto fattore decisivo per la loro sopravvivenza quotidiana. Noi dobbiamo far sì che questa democraticità non rimanga solo una dichiarazione statutaria, di per sé importante e fondamentale, e dobbiamo inoltre tentare di trasporla anche nell'esperienza quotidiana attraverso il buon funzionamento degli organi dell'ente gestore in particolare dell'Assemblea degli utenti, comitato di amministrazione e presidente del comitato.

È importante capire come si costituiscono queste assemblee affinché possano ben funzionare. Io conosco grandi esperienze di volontariato toscane che non hanno le condizioni per cambiare il proprio statuto perché debbono avere la presenza dell'80% dei propri rappresentati. Non avranno mai questa presenza e non potranno mai cambiare lo statuto e quindi essere adeguati alla realtà dell'oggi. Parlo di grandi esperienze: la nascita, l'origine, il fondamento del volontariato italiano, non di una cosa marginale.

Le ultime due riflessioni, una sulle attività. Per mantenere e tutelare e valorizzare la multifunzionalità dei questi beni civici è importante conoscerne le loro caratteristiche, le loro potenzialità e la loro vocazione; noi dobbiamo conoscere che cosa abbiamo in questi 30.000 ettari di usi civici in Toscana. Conoscere il bene per migliorarne il suo utilizzo credo sia fattore decisivo per la sua valorizzazione e tutela.

L'indagine conoscitiva che il dott. Chiostrì ha avviato e che sarà integrata e perfezionata anche con la georeferenziazione ci permetterà di apprezzare più in dettaglio le caratteristiche dei beni civici e quindi e ci indicherà meglio le strategie necessarie per la loro valorizzazione. Fra questi beni rientrano anche varie cave di marmo toscane che hanno una storia millenaria, le cui problematiche dovranno essere affrontate in maniera seria per garantirne un uso corretto che sta alla base di questa importante esperienza lavorativa.

Per finire, indico come intenderei procedere in concreto lungo il percorso che porta all'approvazione della legge in tempi non lunghi. Io vorrei procedere così: noi oggi abbiamo fatto questo importante e autorevole seminario ricco di importanti interventi e riflessioni e ciò, per quanto ci riguarda, rappresenta un viatico positivo per il nuovo testo di legge su cui abbiamo e stiamo ancora lavorando.

Dobbiamo però ancora migliorarlo e allora, come Chiostrì ha già suggerito, vi invito anche io a inviarci suggerimenti al fine di aprire un percorso di ascolto e di confronto, che non duri molto e che si concluda massimo alla metà di settembre prossimo, con tutti i soggetti che hanno interesse a ragionare di queste problematiche.

Mancano oggi le Province, che coinvolgeremo chiaramente in questo confronto; l'assessore delegato ha avuto un inconveniente familiare proprio ieri e quindi non ha potuto oggi essere presente. Seguiremo un percorso di ascolto e faremo un ragioneremo congiunto sul testo; è un percorso insolito – normalmente il testo di legge ce lo leggiamo in proprio, perché alla fine il ruolo di governo e poi di invio al soggetto che legifera, viene a essere snaturato.

Però su un tema così delicato io sono pronto, per arrivare in fondo all'iter legislativo, ad aprire una discussione anche sul testo, sapendo che noi arriveremo fino a un punto. Poi ci sarà la discussione in commissione agricoltura e in aula consiliare che porterà alla definizione del testo di legge. È un obiettivo. Visto che qui c'è il presidente della commissione, vediamo se entro la fine del 2012 avremo una legge regionale sui beni civici, perché i tempi che ci siamo dati – entro la metà settembre gli approfondimenti, poi l'invio alla Giunta Regionale e poi in Commissione Agricoltura – possano essere consoni per una approvazione entro la fine del corrente anno.

Per concludere voglio ringraziare l'Accademia dei Georgofili che ha svolto un ruolo importante per l'organizzazione di questa iniziativa e in particolare il suo presidente Prof. Scaramuzzi, voglio ringraziare veramente di cuore il prof. Grossi, per l'importante contributo di idee, conoscenze ed esperienze che ci ha fornito; noi tutti gli riconosciamo di essere un grande vanto per la città di Firenze e la Regione Toscana. E voglio ringraziare anche il prof. Costato, il prof. Germanò, il prof. Pizziolo, il dott. Monaci e il dott. Innocenti e finisco ringraziando la struttura che ha lavorato con competenza e impegno per questa importante iniziativa.

Finito di stampare in Firenze  
presso la tipografia editrice Polistampa  
nel maggio 2013

