



Anno XV, aprile 2018

Dottrina

n. 4 - 2018

Maria Vaccarella

Considerazioni sulla legge n. 168/2017 di tutela e valorizzazione dei domini collettivi

[1]A distanza di novanta anni dal regime instauratosi a seguito della promulgazione della legge n. 1766 del 16.6.1927[2] di riordino degli usi civici, in cui era chiara la necessità di sistemare i beni del c.d. demanio civico attraverso una serie di operazioni che miravano a raggiungere tale scopo, e dopo una serie di interventi normativi che si sono succeduti nel tempo[3], è stata finalmente emanata una legge[4] in cui viene evidenziato non solo il valore determinante rappresentato dalle proprietà collettive in difesa dell'ambiente e del paesaggio ma anche quello culturale e storico rappresentato dal ripetersi di tradizioni, consuetudini, regimi di vita, di lavoro delle varie etnie che rappresentano la memoria di un popolo. Si è ritenuto che, nonostante l'emanazione di varie norme e quindi di interventi legislativi susseguiti nel tempo che hanno anche riguardato le varie organizzazioni titolari dei beni in questione, in realtà tali beni non siano stati valorizzati e protetti in modo sufficiente. Spesso proprio la presenza degli usi civici, anche se non venivano esercitati, era considerata un ostacolo all'esercizio di varie attività diverse da quelle agro-silvo-pastorali; spesso la loro presenza è stata cancellata, perchè molte terre sono state oggetto di speculazione edilizia e molte altre sono state alla fine abbandonate.

C'è da sottolineare ancora una volta che i beni collettivi non sono riconducibili pienamente né allo schema pubblicistico né a quello privatistico; ancora oggi la loro natura è difficile da inquadrare proprio a fronte dell'art. 42 della nostra Costituzione[5] che distingue la proprietà in pubblica o privata.

Essi posseggono ambedue i caratteri pubblicistico[6]/privatistico[7]: da un lato, quello privatistico che consiste nell'aspetto proprietario - diritti reali [8] di possesso sui beni da parte degli appartenenti alla comunità - dall'altro, quello pubblicistico che consiste nel vincolo paesaggistico[9] e nel vincolo di destinazione agro-silvo-pastorale. Essi si caratterizzano per l'indisponibilità[10].

Il riconoscimento, da parte della legge n. 168/2017, articolo 1 comma 2, a tutti gli enti esponenziali delle collettività titolari dei diritti di uso civico e delle proprietà collettive, della personalità giuridica di diritto privato e dell'autonomia statutaria, parifica le situazioni riconducibili ai beni collettivi antecedenti all'unità dello Stato disciplinate dalla legge 397/1894 a quelle successive.

Qualunque sia la loro denominazione i domini collettivi appartengono a tutti gli utenti-proprietari che ne fanno parte ed assolvono una funzione di tutela e valorizzazione che trascende la base associativa degli aventi diritti di godimento su di essi[11]: una funzione che consente il perdurare di usi collettivi determinanti non solo per l'utilità che ne viene ai membri della comunità ma soprattutto per le finalità che attraverso le attività che in essi si svolgono vengono realizzate. Ciò può valere anche, così sembra, per le terre quali quelle non assegnate a categoria - liquidate - dove imprenditori agricoli possono realizzare programmi anche di interesse europeo, salvaguardandone il valore paesistico-ambientale; ciò a sua volta determina la possibilità di valorizzare, di conservare *habitat* spesso unici che sono sopravvissuti anche ad eventi infausti.

I soggetti rappresentativi delle organizzazioni dalle denominazioni più svariate, ovvero gli enti di appartenenza delle comunità[12], sono dotati di autonomia decisionale ed amministrativa e garantiscono pertanto un'autonoma gestione ed utilizzazione di beni capaci di produrre anche rilevanti redditi.

La disciplina della gestione dei beni civici trova la propria fonte naturale nello Statuto dell'associazione dei titolari; molte delle attività che vi sono state praticate ne hanno permesso la conservazione e non ne hanno determinato lo sfruttamento.

L'art. 2 della legge n. 168 riconosce in considerazione di ciò come compito della Repubblica e dunque di tutte le componenti oltre allo Stato, Regioni e Province, la valorizzazione dei beni collettivi di godimento[13].

Viene quindi, attraverso questa recente legge, riconosciuta non solo e non tanto la necessità della loro esistenza ma l'importanza del loro miglioramento lì dove è possibile e necessario.

A tal proposito bisogna sottolineare l'importanza del riferimento dell'art. 3, comma 7, della legge n. 168 alla legge 31 gennaio 1994 n. 97 nella quale già si intendeva procedere alla valorizzazione delle potenzialità (sia sotto il profilo produttivo sia sotto quello della tutela ambientale, visto che la produttività delle terre può conciliarsi con la difesa del territorio e del paesaggio) dei beni agro-silvo-pastorali, appartenenti alle organizzazioni montane in proprietà collettiva indivisibile e inusucapibile e che non può essere oggetto di traslazione.

D'altra parte, la difesa di antiche usanze e mestieri, l'utilizzo mirato e ben calibrato delle terre da parte delle collettività, sono di fondamentale importanza per lo sviluppo del Paese e soprattutto per quelle terre che ancora attendono da tempo di essere "riscoperte", che possono essere occasione di lavoro e di reddito non solo per le attuali generazioni ma anche per quelle future.

La volontà della legge di tutelare in modo pieno i domini collettivi si ricava proprio dall'art. 3, comma 7, della legge n. 168/2017, dal fatto che, in caso di inerzia da parte delle Regioni ad esercitare le competenze ad esse attribuite dall'art. 3, comma 1, lettera b, nn. 1-2-3-4 della legge 31 gennaio 1994 n. 97[14], decorso il tempo di dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, ai relativi adempimenti previsti dalla legge del 1994 n. 97 possono provvedere con atti propri gli enti esponenziali delle collettività titolari, ciascuno per il proprio territorio di competenza.

Ciò sta a dimostrare la capacità da parte degli enti esponenziali, nel caso in cui le Regioni non esercitino le proprie competenze di cui alla legge n. 97, di incidere in modo molto determinante sui propri territori adottando le deliberazioni più utili ad un ulteriore sviluppo dei beni con il supporto dei tanti progressi tecnologici fatti a difesa dell'ambiente naturale.

L'art. 3 comma 7 quindi riconosce in capo agli enti esponenziali delle collettività un potere sostitutivo in caso di mancato esercizio di competenze regionali che ha un rilevante profilo pubblicistico dal momento che esso riguarda: l'autorizzazione alla destinazione dei beni, le forme di iscrizione nei pubblici registri, le scelte attinenti alla pianificazione

urbanistica e i procedimenti amministrativi[15]. Pertanto in caso di attribuzioni di competenze, le responsabilità di cui sono investiti gli enti esponentziali delle collettività sono a ben vedere molto rilevanti.

Qualora dovessero intervenire (questo potrebbe sempre accadere) scelte che assegnano ai beni una diversa destinazione o attività diverse da quelle naturali - agro-silvo-pastorali - esse non dovranno stravolgere, così come la stessa legge n. 97/1994 indica, l'habitat naturale e soprattutto la produttività delle terre, l'eventuale cambio di attività dovrà essere pur sempre coniugabile con la vocazione produttiva dei beni e con la tutela delle singole specificità (anche di pregio) appartenenti ad ogni sistema agricolo, pastorale, montano.

Sia il riconoscimento dei domini collettivi (demanio civico[16]), con le sue varie denominazioni, come ordinamento giuridico primario[17] non creato quindi dal legislatore, da leggi dello Stato, sia il vincolo paesaggistico[18] imposto su di essi (sui beni rispetto ai quali non è stata ancora effettuata la procedura di liquidazione e quindi sui quali ancora si esercitano gli usi civici ma anche sui beni rispetto ai quali essa è stata effettuata), hanno fondamentale importanza per la salvaguardia della funzione di tutela che attraverso di essi si vuole raggiungere. Il vincolo paesaggistico, volto anche ad evitare attività di vario tipo che possono stravolgere la natura dei luoghi (in particolare edilizie) tuttavia dovrà fare i conti con le situazioni ormai irreversibili e quindi si dovrà verificare di certo caso per caso quanto sarà recuperabile riguardo alla consistenza dei beni ai fini che la legge considera.

Il regime giuridico previsto per tali beni nonché il riferimento agli articoli della Costituzione[19] pone in rilievo la loro natura giuridica: sono beni di rilievo costituzionale di proprietà (non per quote) di collettività ben individuate i cui membri godono ed esercitano, come già si è evidenziato, diritti di natura reale caratterizzati da rilevanti aspetti pubblici per il loro regime, per la destinazione ad essi impressa[20].

In particolare, già in passato, per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, abbiamo un importante riferimento negli artt. 10 e 11 della legge 3.12.1971 n. 1102[21] da cui discende una forte limitazione al trasferimento di questi beni e al loro cambio di destinazione.

Taluno ha ritenuto che attraverso l'emanazione della legge a tutela dei domini collettivi, si sia voluto introdurre addirittura accanto alla proprietà privata e pubblica un terzo genere di proprietà, quella collettiva, da inserire nel codice civile e che la legge finisce dunque per integrare in tal

modo, anche se implicitamente, il Titolo I del Libro III del Codice Civile. In effetti, piuttosto che il regime a cui i beni sono sottoposti o la loro natura pubblica, privata, collettiva, quel che rileva ed è determinante è il valore che questi possono esprimere.

Ancora prima della legge n. 168/2017, l'importanza dei beni collettivi, come si è evidenziato, soprattutto per quanto riguarda la loro conservazione, era stata già riconosciuta da leggi pregresse come la legge n. 1102/1971[22] (art. 11) e la successiva legge n. 97/1994 con la quale si conferiva personalità giuridica di diritto privato alle organizzazioni montane comunque denominate sottolineandone l'iusucapibilità e l'indivisibilità.

Occorre sottolineare che tutti gli enti esponenziali godono della possibilità di darsi un assetto organizzativo e dunque essi si daranno quello più rispondente alle attività che si svolgono nei singoli territori ed essendo relativi a beni di rilevanza costituzionale di certo per un loro mirato e conseguenziale sviluppo, i soggetti titolari potranno accedere alle varie forme di finanziamento, che di volta in volta dovessero essere ritenute necessarie: molto dipenderà dalle leggi regionali che faranno seguito alla legge n. 168/2017.

Di certo i beni collettivi che costituiscono il demanio (patrimonio civico[23]) hanno, come sopra detto, per gli aspetti di specificità che li contraddistinguono dai beni demaniali veri e propri, a cui sono assimilati, un regime che in parte li differenzia da questi ultimi[24].

Sia i beni di proprietà collettiva sia i beni gravati da diritti di uso civico che possono essere sia di proprietà privata che pubblica, sono amministrati dagli enti esponenziali delle collettività titolari ma anche da enti pubblici (ad es. Comuni) con amministrazione separata; essi hanno tutti come punto di riferimento comune i vincoli di destinazione, di indisponibilità da cui si deve poter partire per realizzare quegli interventi che, compatibilmente con la produzione del reddito, consentano di rispettare quanto è stato previsto in difesa dell'ambiente e del paesaggio[25].

Ha destato molte perplessità tuttavia la possibilità da parte della Regione di poter autorizzare una destinazione diversa da quella agro-silvo-pastorale[26]. Questo significa che l'ente Regione può sicuramente incidere su scelte determinanti che riguardano la destinazione dei beni collettivi. Di conseguenza, proprio per questo, l'ente Regione può entrare in contrasto con altri enti (Comuni)[27] o con gli enti esponenziali delle comunità di riferimento; bisogna infatti aver presente che è stata conferita

la personalità giuridica di diritto privato (soggettività giuridica) a tutti gli enti esponenziali e dunque a tutte le varie ipotesi di proprietà collettiva esistenti nel Paese che, di conseguenza, hanno una serie di poteri che di fatto incidono in modo sostanziale sulla gestione, amministrazione e utilizzabilità dei beni.

Non bisogna tralasciare il fatto che i comuni, con amministrazioni separate, hanno spesso, nel lungo tempo trascorso fino all'emanazione della recente legge, contribuito con la loro amministrazione e gestione, alla continuità e quindi al perdurare dell'utilizzazione dei beni di collettivo godimento da parte degli aventi diritto. Tale funzione permane ancora oggi, come ben sappiamo, accanto alla possibilità da parte delle popolazioni interessate, di costituire comitati per l'amministrazione separata dei beni di uso frazionali (ai sensi della legge 17 aprile 1957 n. 278).

E dal momento che vi è sempre maggior interesse verso le articolazioni territoriali di uno Stato da parte dell'U.E. (riguardo alla capacità, attraverso di esse, di svolgere programmi di interesse economico, che rispecchino gli *habitat* naturali e che consentano un miglioramento ed uno sviluppo che parte da tutto ciò che è "locale"), un eventuale conflitto tra poteri finirebbe, in un certo senso, per contrastare con lo spirito della legge n. 168/2017 anche in considerazione del fatto che i domini collettivi, oggetto di tutela, lo sono anche nella prospettiva di eventuale ulteriore acquisizione di terre e quindi in relazione alla costituzione - eventualmente - di nuovi domini collettivi ai sensi dell'art. 22[28] della legge n. 1766/1927 e dell'art. 9[29] della legge 3 dicembre 1971 n. 1102 a cui essa fa riferimento. Tra i beni collettivi infatti sono comprese le terre in proprietà di soggetti pubblici o privati sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati e che pur non facendo ancora parte del patrimonio civico potrebbero essere ulteriormente ad esso acquisite per alcune parti.

I beni collettivi acquisiti in seguito a nuove e diverse operazioni[30] possono rappresentare fonte di risorse rinnovabili[31] oltre che patrimonio naturale e storico da tramandare, dunque basi territoriali da cui partire per incentivare e incoraggiare[32] il lavoro agricolo aziendale capace di produrre profitto e benessere.

Dei segnali in questa direzione si erano avuti già prima della emanazione della legge in commento, quali ad esempio la legge 28 dicembre 2015 n. 208 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale

dello Stato (legge di stabilità 2016)[33] in cui è previsto l'esenzione dall'IMU [34] anche per *i terreni agricoli a immutabile destinazione agro-silvo-pastorale a proprietà collettiva indivisibile e inusucapibile*.

Un altro segnale, anche se di diverso tenore, si rinviene nel D.L. 20.6.2017 n. 91 (convertito in legge con modificazioni dell'art. 1, comma 1, legge 3 agosto 2017 n. 123) - *Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno*[35] Capo I: *Misure di sostegno alla nascita e alla crescita delle imprese nel Mezzogiorno*,[36] in particolare art. 1 - *Misura a favore dei giovani imprenditori nel Mezzogiorno* denominata "resto al sud" e art. 3 - *Banca delle terre abbandonate o incolte e misure per la valorizzazione dei beni non utilizzati*.

In particolare, all'art. 3 sono contemplate misure per la nascita e la crescita delle imprese nel Mezzogiorno volte a rafforzare le opportunità occupazionali e di reddito dei giovani individuandosi in via sperimentale una procedura di valorizzazione[37] di terreni abbandonati[38] o incolti e di beni immobili in stato di abbandono ai sensi del comma 2.

La procedura prevista dal D.L. n. 91/2017, come convertito, di valutazione dei progetti relativi a beni non utilizzati presentati dagli interessati, al fine di una loro assegnazione e di una loro valorizzazione, va incontro all'intento manifestato dalla legge n. 168/2017 attraverso il comma 8 dell'art. 3 per il quale *negli eventuali procedimenti di assegnazione di terre definite quali beni collettivi ai sensi del presente articolo, gli enti esponenziali delle collettività titolari conferiscono priorità ai giovani agricoltori, come definiti dalle disposizioni dell'Unione Europea vigenti in materia*.

Le disposizioni sopra citate sono a favore del lavoro e dell'imprenditoria giovanile e sembrano proprio in sintonia con l'art. 43[39] della Costituzione richiamato - significativamente - dall'art. 1, comma 1, della legge n. 168/2017.

Abstract

La legge n. 168/2017 punta alla difesa e alla valorizzazione dei domini collettivi e alla tutela dei diritti che ad essi si collegano. I domini collettivi, fonte antica di sostentamento per intere collettività che hanno tramandato tradizioni che fanno parte integrante della storia del nostro Paese, sono anche, come riconosciuto dal legislatore, occasione per contribuire alla sostenibilità ambientale, alla difesa dell'*habitat* naturale e del paesaggio, ma anche alla salvaguardia di valori come il lavoro che è diritto e dovere riconosciuto nei principi fondamentali della nostra

Costituzione (art. 1 e art. 4).

[1] Legge 20 novembre 2017 n. 168 - *Norme in materia di domini collettivi*, approvata definitivamente il 26 ottobre 2017 con atto n. 4522 e pubblicata nella G.U. 28 novembre 2017 n. 278.

[2] L'intento della legge del 1927 sembrava quello del censimento delle terre civiche al fine soprattutto del loro riordino ovvero liquidazione degli usi civici; erano previste operazioni che si rivelavano piuttosto complesse e che hanno dato luogo a svariati contenziosi. Operazioni difficili da effettuare soprattutto se pensiamo che molti luoghi sono disabitati, abbandonati dunque, rispetto ai quali mancava la memoria o documenti, tracce di qualsiasi tipo che ne attestassero la esistenza pregressa.

[3] Spesso i diritti di godimento e di utilizzazione delle terre civiche sono stati rimessi a fonti di legislazione subordinata.

[4] Con riguardo all'impianto della legge n. 168/2017 la natura ordinamentale delle norme in essa contenute fa sì che esse sono prive di effetti sulla finanza pubblica (v. AC 4522 del 26 luglio 2017).

[5] Art. 42 Cost.: *La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati. La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti. La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale. La legge stabilisce le norme ed i limiti della successione legittima e testamentaria e i diritti dello Stato sulle eredità.*

[6] Il bene collettivo non può essere utilizzato in modo da sottrarne il godimento ai singoli membri della comunità.

[7] I proprietari del bene collettivo godono di questo in modo esclusivo.

[8] I beni possono essere utilizzati in modo che non possa esserne sottratto il godimento ai singoli membri facenti parte della collettività. I singoli proprietari *uti singulus* o collettivamente possono godere del bene in modo esclusivo.

[9] Art. 142, comma 1, lettera h), Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs. 22 gennaio 2004 n. 42).

[10] Cass. Civile n. 19792 del 28 settembre 2011: *è principio consolidato che l'espressa previsione della inalienabilità per entrambe le categorie di a) terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente e b)*

terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria e prima del completamento dei procedimenti di liquidazione o c.d. sclassificazione, connota dei caratteri propri della demanialità il regime giuridico dei beni di uso civico, sicché detti beni sono da reputarsi inalienabili ed incommerciabili, nonché insuscettibili di usucapione. Soltanto una volta completate le procedure volte a far perdere all'immobile la sua destinazione all'uso civico sorge in favore del possessore (quand'anche abusivo) un diritto soggettivo di natura privatistica: i beni perdono la natura di beni assoggettati a proprietà collettiva e il diritto di uso civico degrada secondo l'interpretazione della giurisprudenza al rango di diritto affievolito.

[11] C'è un collegamento tra il principio di sussidiarietà orizzontale e la valorizzazione delle terre del demanio civico in relazione all'art. 118, ultimo comma, della Costituzione. Sul punto sia consentito il rinvio a M. VACCARELLA, *Titolarità e funzione nel regime dei beni civici*, Bononia University Press, Bologna 2008 (p. 248) secondo cui: *"Stato, regioni, città metropolitane, province e comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati per lo svolgimento di attività, di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà" per la quale cosa, come già evidenziato in precedenza, le comunità locali non possono solo assolvere determinate funzioni di tutela del territorio ma possono essere coinvolte in progetti e assumere iniziative nell'interesse collettivo generale. Nell'art. 118 è racchiuso un potere di iniziativa che ha finalità generali in quanto le collettività possono, con la loro opera, apportare miglioramenti e svolgere funzioni che si riferiscono ad interessi di ben più ampio respiro di quelli collettivi.*

Le amministrazioni, gli enti di gesti di gestione - e lì dove lo sono, i comuni in primis - devono favorire queste autonome iniziative da parte delle collettività facendo leva anche e soprattutto sulle imprenditorie locali.

Attraverso la libera iniziativa, nel rispetto dei fini costituzionali e di legge, i cittadini, soggetti costituzionali, contribuiscono, anche con proprie risorse, al governo del territorio, lì dove imprenditoria è sinonimo di solerte attuazione (anche) di scelte politiche già effettuate a livello locale e anche regionale.

[12] Quindi le comunità proprietarie collettivamente dei beni esercitano individualmente o congiuntamente diritti di godimento. Il Comune svolge di norma funzioni di amministrazione delle terre collettive salvo che la collettività non abbia la proprietà pubblica o collettiva delle stesse.

[13] art. 3, comma 3: *Il regime giuridico dei beni di cui al comma 1 resta quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'iusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo- pastorale.*

[14] All'art. 3, comma 1, lettera b, leggiamo: *Ferma restando l'autonomia statutaria delle organizzazioni, che determinano con proprie disposizioni i criteri oggettivi di appartenenza e sono rette anche da antiche laudi e consuetudini, le regioni, sentite le organizzazioni interessate, disciplinano con proprie disposizioni legislative i profili relativi ai seguenti punti: 1) le condizioni per poter autorizzare una destinazione, caso per caso, di beni comuni ad attività diverse da quelle agro-silvo-pastorali, assicurando comunque al patrimonio antico la primitiva consistenza agro-silvo-pastorale compreso l'eventuale maggior valore che ne derivasse dalla diversa destinazione dei beni; 2) le garanzie di partecipazione alla gestione comune dei rappresentanti liberamente scelti dalle famiglie originarie stabilmente stanziate sul territorio sede dell'organizzazione, in carenza di norme di autocontrollo fissate dalle organizzazioni, anche associate; 3) forme specifiche di pubblicità dei patrimoni collettivi vincolati, con annotazioni nel registro dei beni immobili, nonché degli elenchi e delle deliberazioni concernenti i nuclei familiari e gli utenti aventi diritto, ferme restando le forme di controllo e di garanzie interne a tali organizzazioni, singole o associate; 4) le modalità e i limiti del coordinamento tra organizzazioni, comuni e comunità montane, garantendo appropriate forme sostitutive di gestione, preferibilmente consortile, dei beni in proprietà collettiva in caso di inerzia o impossibilità di funzionamento delle organizzazioni stesse, nonché garanzie del loro coinvolgimento nelle scelte urbanistiche e di sviluppo locale e nei procedimenti avviati per la gestione forestale e ambientale e per la promozione della cultura locale.*

[15] Art. 3, lettera b-4, legge n. 97/1994 - *Coinvolgimento nelle scelte urbanistiche di sviluppo locale e nei procedimenti avviati per la gestione forestale e ambientale e per la promozione della cultura locale.*

[16] Il demanio civico è un particolare tipo di demanio, diverso per alcuni aspetti dai beni demaniali veri e propri. In relazione a questa particolarità sia consentito il rinvio a M. VACCARELLA, *Titolarità e funzione ...*, op.cit.. Come si rileva, *caratteristica fondamentale oggi che accomuna la proprietà pubblica alla privata è la sua attitudine ad essere valorizzata e quindi la sua capacità oggettiva a poter svolgere un ruolo sociale che ne determina il regime giuridico* (pp. 5 e ss.).

[17] E' soggetto direttamente alla Costituzione art. 1, comma 1, lettera a, legge n. 168/2017. Cfr. S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Sansoni, Firenze, 1977 (1^a edizione 1918), dove si chiarisce che *Il carattere originario di un ordinamento (a differenza del carattere derivato) esclude, di regola, che la sua esistenza sia rimessa ad un altro ordinamento* (pp. 155 e ss.).

[18] Dal momento che all'art. 3 comma 6 della legge n. 168/2017 è previsto che *...l'ordinamento giuridico garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio. Tale vincolo è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici*, ne deriva che, anche in caso di alienazione delle terre, anche se non permangono i vincoli - di diritto di uso civico - rimane, pur completata la procedura di liquidazione di tali diritti, il vincolo paesaggistico. Quindi abbiamo un rafforzamento, una maggiore difesa di zone che sono state comunque gravate da usi civici.

[19] Artt. 2, 9, 42 comma 2, 43 Cost..

[20] L'art. 2 comma 2 (*Competenze dello Stato*), legge n. 168/2017, sancisce il riconoscimento e la tutela da parte della Repubblica dei *diritti dei cittadini di uso e gestione dei beni di collettivo godimento preesistenti allo Stato italiano*; tale norma va letta in collegamento con l'art. 1, comma 1, della stessa legge n. 168/2017 e in particolare con l'art. 2 della Costituzione in esso richiamato secondo cui *La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*.

[21] Legge 3.12.1971 n. 1102, art. 10, comma 1: *Per il godimento l'amministrazione e l'organizzazione dei beni agro-silvo-pastorali appresi per laudo, le comunioni familiari montane (anche associate tra loro e con altri enti) sono disciplinati dai rispettivi statuti e consuetudini*; comma 3: *La pubblicità di statuti, bilanci, nomine di rappresentanti legali è disciplinata da apposito regolamento emanato dalla Regione*.

Legge 3.12.1971 n. 1102, art. 11, comma 1: *Il patrimonio antico delle comunioni è trascritto intavolato nei libri fondiari come inalienabile, indivisibile e vincolato alle attività agro-silvo-pastorali e connesse*.

[22] Legge n. 1102/71, art. 11, comma 2: *quei beni che previa autorizzazione regionale venissero destinati ad attività turistica dovranno essere sostituiti in modo da conservare al patrimonio comune la primitiva consistenza forestale*; comma 3: *solo i beni acquistati dalle comunioni dopo il 1952 possono formare oggetto di libera contrattazione; per tutti gli altri la legge regionale determinerà limiti, condizioni, controlli tesi a consentire la concessione temporanea di usi diversi dai forestali, che dovranno comunque essere autorizzati anche dall'autorità forestale della regione*.

[23] comma 1, lettere a, b, c, e f.

[24] Cass. Civ. n. 19792/2011 cit...: *I beni gravati da uso civico non sono suscettibili di espropriazione forzata: l'incommerciabilità derivante dalle norme della legge nazionale comporta come inevitabile conseguenza che, al di fuori dei più o meno rigorosi procedimenti di liquidazione dell'uso civico e prima del loro formale completamento, la preminenza di quel pubblico interesse che ha impresso al bene immobile il vincolo dell'uso civico stesso ne vieti qualunque circolazione, compresa quella derivante dal processo esecutivo, quest'ultimo essendo posto a tutela (se non altro prevalente) dell'interesse del singolo creditore e dovendo quest'ultimo recedere dinanzi al carattere superindividuale e lato sensu pubblicistico dell'interesse legittimante l'imposizione dell'uso civico; e tale divieto comporta la non assoggettabilità del bene gravato da uso civico ad alcuno degli atti del processo esecutivo, a partire dal pignoramento, che ne è quello iniziale.*

[25] D.L. 27.6.1983 n. 312 convertito in legge 8 agosto 1985 n. 431 con cui è stato imposto, integrandosi con il D.P.R. 24.7.1971 n. 616 art. 82, il vincolo paesaggistico da ultimo il D.Lgs. 22 gennaio 2004 n. 42, art. 142, comma 1, lettera h.

[26] Legge n. 97/1994, art. 3, comma 1, lettera b), dove leggiamo che le Regioni possono disciplinare con proprie disposizioni legislative le condizioni per poter autorizzare una destinazione ad attività diverse da quelle agro-silvo-pastorali.

[27] E' stato infatti rilevato che attualmente assistiamo ad un fenomeno per cui *la combinazione tra elaborazione di nuovi principi che segnano il mutamento dell'approccio dell'U.E. rispetto alle articolazioni territoriali interne agli stati membri e l'adozione di politiche europee che poggiano sempre più su iniziative coerenti assunte dai livelli territoriali circoscritti permettono di arricchire lo spazio giuridico europeo con interlocutori anche interni agli Stati nazionali. Le accennate condizioni manifestano un mutamento nella strategia europea che segue di pari passo il progressivo interesse per le trasformazioni amministrative da parte dell'U.E.: a dispetto di un'origine che vedeva l'U.E. indifferente all'amministrazione segue un corso storico di considerazione accresciuta che si estende dall'amministrazione nazionale a quella locale, in funzione di applicazione del diritto europeo. Nel flusso di questo processo, però, l'U.E. adotta il paradigma elaborato da alcuni sociologi, quello di "sviluppo locale" che appare ancora più ricco di significati, perchè considera prioritario per l'U.E. favorire quella che con un brutto termine è stata chiamata la "capacitazione" delle autorità locali per favorire processi di sviluppo. Tali nuovi concetti sono espressi in due comunicazioni della Commissione europea*

(COM (2008) 626 final e COM (2013) 280 final) che orientano scelte volte a dotare le autorità locali di strumenti di governo per lo sviluppo locale. F. GIGLIONI, Beni comuni e autonomie nella prospettiva europea: città e cittadinanze, in M. BOMBARDELLI (a cura di), Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi, E.S., Napoli, 2016, pp. 181-182.

[28] Abbiamo all'art. 3, comma 1, lettera c, il riferimento della legge n. 168 all'art. 22 della legge n. 1766/1927 in cui si prevede che *allo scopo di aumentare la massa da dividere fra gli aventi diritto è tuttavia consentito tanto ai Comuni quanto alle associazioni degli utenti di avvantaggiarsi nel caso di terreni poco estesi delle disposizioni del decreto-legge Luogotenenziale 14 luglio 1918 n. 1142 diretto ad agevolare l'acquisto di nuovi terreni.*

[29] Legge n. 1102/1971, art. 9, comma 1: *Oltre alle regioni, le comunità montane e i comuni sono autorizzati ad acquistare o a prendere in affitto per un periodo non inferiore ad anni 20 terreni compresi nei rispetti territori montani non più utilizzati a coltura agraria o nudi o cespugliati o anche parzialmente boscati per destinarli alla formazione di boschi, prati, pascoli o riserve naturali;* comma 2: *quando sia necessario per la difesa del suolo e per la protezione dell'ambiente naturale in conformità agli scopi di cui al precedente comma, le regioni, le comunità montane e i comuni possono, in mancanza di accordo per l'acquisto ai valori correnti, procedere anche ad espropriare i terreni sopra indicati e quelli di cui al primo comma dell'art. 29 della legge 27 ottobre 1966, n. 910, con le modalità di cui agli artt. 112, 113, 114 e 115 del R.D. 30 dicembre 1923 n. 3267*

[30] Occorre sottolineare che da tempo anche sotto l'impulso di direttive e norme europee ci sono stati vari interventi anche legislativi nel campo dell'economia soprattutto per favorire il lavoro e quindi l'occupazione e incentivare la coltivazione di terre, molto spesso abbandonate, anche per la possibilità di sviluppare ulteriori attività, quali le industrie alimentari. Bisogna considerare che attualmente il nostro sistema produttivo vive molte contraddizioni e difficoltà che hanno portato, soprattutto nell'ultimo quinquennio, alla contrazione di livelli di attività lavorativa, chiusura di aziende, riduzione dell'occupazione; dall'altra parte c'è stata un'accentuazione della concorrenza globale che riguardava tutti i mercati. In questo quadro tuttavia consola pensare che *i comportamenti aziendali si sono profondamente differenziati segnalando accanto un gruppo di imprese relativamente passivo che sta subendo le contrazioni dei mercati e le difficoltà crescenti, anche numerose aziende che reagiscono alle difficoltà affermandosi in nuovi mercati con nuovi modi di produzione e con nuove caratteristiche*

gestionali ed organizzative (R. BRANCATI, *Le politiche industriali europee e italiane*, in A. FLORA (a cura di), *Sviluppo, ambiente e territorio. Per una nuova politica industriale nel Mezzogiorno*, E.S.I., Napoli, 2014, pp. 51 e ss.).

[31] Art. 2, comma 1, legge 168/2017: *La Repubblica tutela e valorizza i beni di collettivo godimento in quanto ... f) fonte di risorse rinnovabili da valorizzare e utilizzare a beneficio delle collettività locali degli aventi diritto.*

[32] Si va facendo strada la necessità di uno sviluppo economico che è caratterizzato da una scelta di attività che esprimono forti esternalità positive, prevalentemente di natura sociale e legate alla qualità della vita (R. BRANCATI, *op. cit.*, p. 50)

[33] pubblicata in Gazzetta Ufficiale 30 dicembre 2015 n. 302 S.O..
Art. 1 comma 13, legge 28.12.2015 n. 208: *A decorrere dall'anno 2016 l'esenzione dall'imposta municipale propria (IMU) prevista dalla lettera h) del comma 1 dell'articolo 7 del decreto legislativo 30 dicembre 1992 n. 504, si applica sulla base dei criteri individuati dalla circolare del Ministero delle finanze n. 9 del 14 giugno 1993. Sono altresì esenti dall'IMU i terreni agricoli: a) posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali di cui all'art. 1 del decreto legislativo 29 marzo 2004 n. 99, iscritti nella previdenza agricola, indipendentemente dalla loro ubicazione; b) ubicati nei comuni delle isole minori di cui all'allegato A annesso alla legge 28 dicembre 2001 n. 448; c) a immutabile destinazione agrosilvo-pastorale a proprietà collettiva indivisibile e inusucapibile. A decorrere dall'anno 2016, sono abrogati i commi da 1 a 9-bis dell'articolo 1 del decreto-legge 24 gennaio 2015 n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2015 n. 34*
[34] C'è stato un ampliamento degli immobili rientranti nell'esenzione dall'IMU previsto dall'art. 1, comma 13, lettera c, della legge n. 208/2015.

[35] pubblicato in G.U. 20 giugno 2017 n. 141

[36] Art. 1, comma 1, D.L. 20.6.2017 n. 91 (convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 legge 3 agosto 2017 n. 123): *Al fine di promuovere la costituzione di nuove imprese nelle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, da parte di giovani imprenditori, con la delibera CIPE di cui al comma 17 è attivata una misura denominata "resto al sud".*

Art. 3, comma 1: *Per rafforzare le opportunità occupazionali e di reddito dei giovani nelle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, è individuata in via sperimentale la seguente procedura di valorizzazione di terreni abbandonati o incolti e di beni immobili in stato di abbandono ai sensi del comma 2.*

Art. 3, comma 2: *Ai fini della individuazione delle aree di cui al comma 1 si considerano abbandonati o incolti: a) i terreni agricoli sui quali non sia stata esercitata l'attività agricola minima da almeno dieci anni in base ai principi e alla definizioni di cui al Regolamento U.E. n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 e alle disposizioni nazionali di attuazione; b) i terreni oggetto di rimboschimento artificiale o in cui sono insediate formazioni arbustive ed arboree, ad esclusione di quelli considerati bosco ai sensi delle norme vigenti in materia, nei quali non siano stati attuati interventi di sfollo o diradamento negli ultimi 15 anni; c) aree edificate ad uso industriale, artigianale, commerciale, turistico ricettivo e le relative unità immobiliari che risultino in stato di abbandono da almeno quindici anni o nelle quali non risultino più operative aziende o società da almeno quindici anni.*

Art. 3, comma 3: *Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, i comuni delle regioni di cui al comma 1 provvedono nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica a una ricognizione complessiva dei beni immobili di cui sono titolari che rientrano nella definizione di cui al comma 2, con particolare riguardo ai terreni agricoli. L'elenco dei beni di cui al precedente periodo è aggiornato con cadenza annuale.*

Art. 3, comma 4: *Entro 30 giorni dalla scadenza del termine per la ricognizione di cui al comma 3 i comuni pubblicano nel proprio sito internet istituzionale l'elenco dei beni oggetto di ricognizione.*

Nei commi seguenti è indicata la procedura volta all'assegnazione formale dei beni che possono essere dati in concessione per un periodo non superiore a nove anni rinnovabile una sola volta a soggetti con età compresa tra i 18 e i 40 anni abbiano presentato un progetto volto alla valorizzazione e all'utilizzo del bene abbandonato.

[37] In attesa che le Regioni esercitino le competenze loro attribuite dalla legge n. 97/1994, art. 3, comma 1, lettera b, da n. 1 a n. 4, per rendere effettiva la volontà della legge è necessaria sicuramente una ricognizione che individui nel più breve tempo possibile tutti i luoghi in cui esistono i domini collettivi anche se su di essi gli usi di utilizzazione non sono più da tempo praticati.

[38] Attualmente risultano segnalate delle iniziative attraverso cui il Comune di Napoli ha avviato la ricognizione degli spazi di rilevanza pubblica ascrivibile al novero dei beni pubblici percepiti dalla comunità

come beni comuni suscettibili di fruizione collettiva. Essi si ispirano proprio all'utilizzo dei beni e dei diritti di uso civico. v. P. CACCIARI, *Domini collettivi. Terre d'uso comune*, in www.comune-info.net

[39] Art. 43 Cost.: *Ai fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscono a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale.*