

SEMINARIO GIURIDICO
DELLA UNIVERSITÀ DI BOLOGNA
CCXLI

MARIA VACCARELLA

TITOLARITÀ E FUNZIONE
NEL REGIME
DEI BENI CIVICI



Bononia University Press

Opera stampata con il contributo di



FONDAZIONE
CASSA DI RISPARMIO
IN BOLOGNA



FONDAZIONE DEL
MONTE
1473

Bononia University Press
Via Farini 37, 40124 Bologna
tel. (+39) 051 232 882
fax (+39) 051 221 019

www.buonline.com
e-mail: info@buonline.com

© 2008 Bononia University Press
Tutti i diritti riservati

ISBN 88-7395-318-0

Impaginazione: Irene Sartini

Stampa: Editografica (Rastignano)
Prima edizione: febbraio 2008

PREMESSA

Sempre più, soprattutto a partire dagli ultimi decenni del secolo appena trascorso, si è sentita la necessità di tutelare e valorizzare diritti appartenenti a collettività – più o meno estese – dei quali spesso si rischia di perdere la traccia e dunque la memoria e che rappresentano una delle forme più antiche e profonde di realtà giuridiche¹, in passato oggetto di speculazioni, appropriazioni e occupazioni illegittime e che soprattutto nel tempo odierno vanno *risco-perte* e protette.

Si tratta di diritti appartenenti a collettività² ben individuate e dunque di proprietà collettive³ di diritto pubblico, di diritti attinenti a beni del c.d. *demanio civico*⁴ oggetto di lottizzazioni e alienazio-

¹ Spesso i feudatari trovarono situazioni di possesso comunitario delle terre di cui dovettero tener conto. Talvolta il popolamento delle campagne avvenne per opera degli stessi che chiamarono gruppi di coltivatori su vaste estensioni di terre incolte concedendo loro diritti e utilità di vario tipo (“ubi feuda ibi demania”).

² “La rivoluzione francese vide nella proprietà collettiva una filiazione del sistema feudale e mirò ad abolirla [...] verso la fine del secolo scorso si venne disegnando un movimento legislativo inteso a favorire in certi limiti la consacrazione e la ricostruzione della proprietà collettiva” (S. CASSESE, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Giuffrè, Milano, 1969, p. 180 ss.).

³ Per i riferimenti normativi sugli usi civici v. in particolare la legislazione nazionale 16.6.1927, n. 1766, R.D. 26.2.1928, n. 332, legge 10.7.1930, n. 1078, D.P.R. 24.7.1977, n. 616, legge 3.12.1971, n. 1102, legge 17.4.1957 n. 278, D.M. 21.9.1984, legge 8.8.1985, n. 431, legge 6.12.1991, n. 394, legge 31.1.1994, n. 97, Circ. 17.2.1999, n. 40/E, D.lgs. 29 ottobre 1999 n. 490 (art. 146, comma 1, lettera h), D.L. 27 giugno 1985, n. 312, Legge 4 dicembre 1993, n. 491. Legge 31 gennaio 1994, n. 97 (nuove disposizioni per le zone montane). Ed anche legge 6.12.1991 n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) integrata e modificata in particolare dal D.lgs. 31.3.1998, n. 112 e dalla legge 9.12.1998, n. 426.

⁴ Nel disegno del legislatore vediamo che la necessità era di sistemare definitivamente la complessa situazione demaniale che da tempo si trascinava per arrivare, dunque, a una definizione, sistemazione del demanio civico (dominio civico) per la qual cosa era necessaria una serie di operazioni complesse volte al raggiungimento

ni sempre più massicce. Ci si riferisce ai beni in proprietà collettiva di diritto pubblico denominati anche beni civici⁵ che in base agli obiettivi del legislatore del 1927 dovevano essere “destinati” definitivamente attraverso il procedimento di verifica demaniale⁶ che cul-

di tale risultato ovvero “liquidare gli usi civici su terre private assegnando alla piena titolarità delle popolazioni le terre corrispondenti in valore ai diritti di uso medesimi, e in casi particolari un corrispettivo in denaro; verificare lo stato dei possessi legittimamente goduti dalle popolazioni a pieno titolo dominicale accertando le porzioni di essi abusivamente occupate da terzi, reintegrare le terre abusivamente occupate al possesso delle popolazioni, salvi casi particolari in cui ricorrono le condizioni per legittimare l’occupatore abusivo nel possesso stesso, sciogliere, salvo eccezioni, le situazioni di promiscuità esistenti nel possesso di beni civici da parte di comunità d’abitanti diverse assegnando a ciascuna la piena titolarità della porzione dei beni civici stessi corrispondente in valore ai diritti dominicali ad essa spettanti, sino a giungere dunque ad una definizione del demanio civico comprensivo dei beni originariamente posseduti dalla comunità di abitanti, spettante a ciascuna di esse a titolo pieno (senza promiscuità) e libero da possessi abusivi. Tale dominio nel disegno del legislatore doveva essere distinto nei terreni a vocazione agraria e in terreni a vocazione boschiva e pascoliva destinando la prima al riparto in quote tra gli aventi titolo (estinguendo quindi su di essa il dominio collettivo), la seconda a forme collettive di utilizzazione produttiva (confermando su di essa il dominio collettivo attraverso una apposita disciplina)” (V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, CEDAM, 1983, pp. 343-344).

⁵ Le terre civiche, diversamente dagli usi civici, non sono diritti su cose altrui ma terre di proprietà di una collettività organizzata in un comune o in una frazione di comune e in questo caso si parla di demanio civico. Quindi c’è distinzione tra terre gravate da usi civici e terre civiche (diritti collettivi di uso civico e diritti collettivi di proprietà). All’art. 11 della legge del 1927 abbiamo la previsione di due forme dominicali: 1) il demanio universale posseduto dalla collettività a titolo originario e costituito dalle quote di demanio ex feudale diviso e scorporato dai fondi privati e 2) “i terreni assegnati ai comuni e alle frazioni in esecuzione di leggi precedenti relativi alla liquidazione dei diritti di cui all’art. 1 della legge e quelli che perverranno ad essi in applicazione della presente legge” (art. 11 legge n. 1776/1927). Entrambe le forme sono riferite dalla legge del 1927 alla collettività e costituiscono un’unica fattispecie convenzionalmente definita “demanio civico”.

⁶ Il procedimento di riordinamento (secondo la legge fondamentale) doveva avere inizio con la denuncia degli usi civici, esercitati o pretesi, nel termine di decadenza di sei mesi dall’entrata in vigore della legge (art. 3). Alla dichiarazione, poi, doveva far seguito il procedimento di verifica e di liquidazione degli usi (artt. 4-8) nel quale si inseriva, eventualmente, quello di legittimazione dell’occupazione abusiva (art. 9); quindi una volta accertata la consistenza ed estensione degli usi, si doveva procedere all’assegnazione a categoria (art. 11) e poi, a seconda della (accertata) natura boschiva o pascoliva delle terre o della loro utilizzabilità per la coltura agraria, alla ripartizione delle terre in quote (art. 13). v. U. PETRONIO, *Usi e demani civici fra tradizione storica e dogmatica giuridica*, in *La proprietà e le proprietà*, a cura di E. Cortese, Milano, 1988, p. 491 ss., p. 935. Le terre utilizzabili come bosco

minava nel provvedimento di assegnazione a categoria⁷. Pertanto, i beni risultavano distinti in due categorie: a) terreni convenientemente utilizzabili come bosco o pascolo permanente; b) terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria con un regime giuridico differenziato (rispetto ai beni del demanio civico). I beni demaniali⁸, dunque, dopo essere stati sistemati cioè dopo che ne era sta-

o pascolo restano vincolate alla destinazione pubblica e specialmente a quella forestale diventando *beni pubblici forestali* e il loro regime è quello che risulta, insieme, dalla legge sugli usi civici e dalla legge forestale (R.D.L. 30.12.1923 N. 3267). U. PETRONIO, *Usi e demani civici*, cit., p. 941.

⁷ Secondo la Cassazione civ., Sez. II, sentenza n. 11265 del 22.11.1990, l'atto di assegnazione a categoria è un atto costitutivo. Ove non sia in precedenza intervenuto un formale atto di assegnazione a categoria (art. 12 legge del 1927) il terreno resta assoggettato a vincolo di indisponibilità non derogabile in forza del provvedimento che prima era del Ministero ora della Regione. Secondo la Corte Costituzionale invece (sentenza n. 221 del 1992) l'atto di assegnazione a categoria è un mero atto di accertamento dichiarativo la cui mancanza produce solo un vizio formale dell'autorizzazione ad alienare. Inoltre, secondo la Cassazione (sentenza n. 11265 cit.) non è condivisibile l'equiparazione del regime delle terre civiche alla condizione giuridica dei beni demaniali di cui agli artt. 823-824 c.c.

⁸ La materia degli usi civici è stata trattata unitariamente come quella comprensiva sia dei diritti collettivi di uso civico su beni in dominio privato sia delle proprietà collettive di diritto pubblico. Gli usi civici sono in genere diritti collettivi su beni privati (in re aliena) ma anche su beni demaniali (in re propria). La differenza tra le due situazioni è evidenziata dalla legge fondamentale del 1927 e dunque gli usi civici quali diritti collettivi dovevano esser liquidati attraverso procedure particolari (si rende quindi necessario a tal fine stabilire l'entità, la qualità di essi, le singole situazioni di specie, al fine di determinare il tipo di procedimento liquidatorio, l'ammontare del corrispettivo in terre o in canone per gli aboliti diritti da assegnare alla popolazione utente). Le proprietà collettive sono invece una categoria di appartenenza concepita dall'ordinamento come una categoria a carattere permanente e destinata ad essere sviluppata e valorizzata nell'esperienza concreta, "una categoria di appartenenza sottoposta a regime pubblicistico, una forma di proprietà pubblica che, a differenza delle altre categorie di proprietà pubbliche, di beni produttivi è imputata ad un'entità soggettiva non individuale ma collettiva" (V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., p. 265). È noto che non è sempre facile la conoscenza di queste terre e la loro esatta individuazione. Infatti, questi beni sono individuati dalla legge "attraverso proposizioni di diverso contenuto e oggetto spesso oscure e contraddittorie nel loro significato di originario dominio di una comunità di abitanti ovvero quelli ad essa pervenuti in esecuzione delle procedure di affrancazione degli usi civici e delle promiscuità previste dalla legge". Si è proceduto spesso per presunzioni circa la loro esistenza e infatti "circa la presunzione dell'esistenza degli usi civici su beni in dominio privato già feudali [...] tali beni in dominio privato devono essere divisi tra la popolazione utente e il proprietario [...] la parte assegnata alla popolazione costituisce proprietà collettiva di diritto pubblico: è equiparata in quanto al suo regime giuridico alla proprietà delle terre

ta accertata la natura, la vocazione (boschiva o pascoliva o agraria) avrebbero dovuto assolvere a una duplice funzione, segnatamente i primi con una destinazione pubblica a carattere permanente oggetto di diritti di uso e di dominio collettivo pubblico e dunque con una destinazione che non ne permette la liquidazione, i secondi (i terreni a vocazione agraria) invece attraverso un complesso procedimento, articolato nel tempo, destinati a passare in dominio privato, a trasformarsi in beni allodiali, ad essere quotizzati⁹ per venire incontro alle necessità delle famiglie coltivatrici dei luoghi considerati.

Tali beni acquistano, in seguito all'atto di assegnazione a categoria, caratteristiche giuridiche proprie che li differenziano dagli altri beni civici non assegnati ancora a categoria e quindi privi di destinazione pubblica: al contrario dei terreni a vocazione agraria sono, per espressa disposizione di legge, vincolati in perpetuo alla loro destinazione forestale.

originariamente possedute dalla popolazione stessa in pieno dominio" (*ibidem*, p. 266). A sostegno degli usi civici e dei beni civici la tutela delle comunità titolari si poggia sull'art. 2 della Costituzione che garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e sull'art. 43 comma 2 Cost. ove si prevedono limiti che la legge può apportare alla proprietà privata "allo scopo di assicurarne la funzione sociale".

⁹ "Il sistema di ripartizione in quote e successiva assegnazione a titolo individuale a membri della comunità di abitanti che era considerato un obiettivo fondamentale tra quelli perseguiti dal legislatore del 1924-27 non si applica in base alla stessa legge generale alle terre a vocazione agraria imputate ad associazioni agrarie composte di determinate famiglie che vi abbiano apportato sostanziali e permanenti migliorie [...]. Tale norma [art. 65 reg. usi civici ritenuta alternativa dell'art. 26 comma 1 legge del 1927] faceva implicito ma sicuro riferimento alle c.d. partecipanze emiliane ma non è da escludere che siano in essa ricompresi altri casi [...]. La norma riconosce la sussistenza nell'ambito della proprietà collettiva di diritto pubblico di una fattispecie che consiste dal punto di vista oggettivo di terre a vocazione agraria anziché a vocazione silvo-pastorale. E ciò costituisce una deroga al sistema positivo imperniato invece sulla fondamentale distinzione tra terre a vocazione agraria destinate ad uscire" (attraverso procedure e modalità relative) "dal regime della proprietà collettiva di diritto pubblico ed a trasformarsi in proprietà privata, e terre a vocazione boschiva, pascoliva, destinate invece a rimanere nel regime della proprietà collettiva di diritto pubblico (trasformato in regime giuridico permanente). Nel caso specifico indicato dalla norma anche la proprietà agraria può restare collettiva: non deve essere necessariamente ripartita" (*ibidem*, pp. 378-379).

Prima di ciò, dunque, i beni in dominio collettivo¹⁰ costituiscono una massa indifferenziata¹¹, il demanio civico appunto, e con l'assegnazione a categoria alcuni di essi (categoria a) risultano modificati in un contenuto diverso cioè ricevono una destinazione pubblica. Tale termine sta ad indicare la natura e il regime riferibili a questi beni collettivi¹² che rappresentano ancora oggi una vastissima parte del nostro territorio nazionale e che insieme ad altri beni pubblici, come ad esempio le acque facenti parte del c.d. demanio idrico o i

¹⁰ “I beni imputati a soggetti collettivi cioè a soggetti che si identificano sotto il profilo della soggettività con i discendenti degli originari abitanti del luogo ovvero con una parte di essi individuata in base all'afferenza ad un gruppo di famiglie o ad una corporazione o ad un'arte si presumono di natura collettiva di diritto pubblico laddove non risultino essere stati acquistati a titolo privato dai soggetti collettivi stessi” (*ibidem*, p. 178 e ss.), e dunque “originari individuati dal luogo di residenza o da antiche concessioni e da questi tramandati ai loro discendenti secondo modalità variamente stabilite” (E. CASADEI, *Le forme di godimento collettivo dei beni agro-silvo-pastorali: ruolo e funzioni attuali, Relazione di chiusura, Analisi degli aspetti economici estimativi e giuridici delle terre soggette al diritto di godimento collettivo, Atti del XXXI incontro di studio*, Sassari, 14-15 settembre 2001, a cura di P. Gajo e F. Nuvoli, Stampacolor Industria Grafica, Sassari, 2002).

¹¹ La legge n. 1776 del 1927, che convertì in legge 3 precedenti regi decreti n. 151/1924 – sul riordinamento degli usi civici nel Regno – n. 1484/1924, contenente modifiche all'art. 26 del decreto precedente, e n. 895/1926 di proroga dei termini contenuti nell'art. 2 del decreto n. 751/1924, non definisce l'uso civico né usa il termine di proprietà collettiva, definizione che è stata elaborata dalla giurisprudenza e della dottrina. Dagli usi civici su terre di privati o su terre pubbliche si distinguono i diritti praticati su terre già appartenenti alla comunità (demanio civico o anche proprietà collettiva).

¹² Il godimento delle terre non appartiene alla generalità ma ai membri facenti parte di una collettività (comunanze, comunali, comunaglie, communelle, università, vicinie, partecipanze, corporazioni di originari, laudi, consorterie). I beni civici costituiscono – sembrerebbe – il 10% del territorio nazionale, essi sono situati in collina e in montagna ma anche vicino ai centri abitati, ed hanno fornito beni, servizi e occasioni di lavoro direttamente ai componenti delle collettività locali rurali.

Le proprietà collettive sono state osteggiate lungamente e non solo nel secolo XVIII ma anche nel corso dell'Ottocento. Inoltre, nel Codice Civile non si parla di proprietà collettive: esse per lo più sono considerate alla stregua di oneri reali, tutt'al più “iura in re aliena”, servitù, “un complesso di usurpazioni che la riottosità e la violenza di collettività di bifolchi era riuscita ad ottenere a scapito della libera proprietà” (P. GROSSI, *Il problema storico giuridico delle proprietà collettive in Italia*, in *Analisi degli aspetti economici, estimativi e giuridici delle terre soggette al diritto di godimento collettivo, Atti del XXXI incontro di studio*, Sassari, 14-15 settembre 2001, a cura di P. Gajo e F. Nuvoli, Stampacolor Industria Grafica, Sassari, 2002, p. 18; ID., *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Giuffrè, Milano, 1977).

beni minerari del patrimonio indisponibile o ancora quelli appartenenti al nostro patrimonio culturale (beni culturali), vanno tutelati.

I beni civici¹³ infatti come altri beni pubblici vanno difesi, per il fatto che sono espressione della nostra cultura e vanno difesi contro le speculazioni di ogni tipo nonché contro il degrado e contro i tentativi, spesso coronati da successo, di modificazioni della loro vocazione naturale che contribuiscono a una costante e consistente perdita dell'utilizzo a cui sembrano essere destinati nonché perdita della propria vocazione culturale soprattutto se si pone mente al fatto che questi beni rappresentano parte significativa della nostra cultura. Tali beni e i diritti¹⁴ che su di essi si esercitano¹⁵ si riferiscono ad

¹³ Il bene civico è "indivisibile e inappropriabile da terzi o dagli stessi membri della collettività singolarmente: non è quindi attaccabile dai creditori di singoli membri della collettività" (S. CASSESE, *I beni pubblici*, cit., p. 194).

¹⁴ Con il termine *usi civici* si indica una situazione di utilizzazione di beni e servizi da parte di una collettività organizzata e dei suoi componenti; essi possono essere esercitati anche su terreni non di propria appartenenza; secondo la legge del 1927 soltanto gli usi esercitati su terre di proprietà privata erano sottoposti all'obbligo di denuncia, mentre l'obbligo non esisteva per gli usi esercitati su terre di appartenenza collettiva. Quelli che si esercitavano su terre di proprietà aliena erano configurati dalla dottrina in modo vario (diritti reali parziali, diritti collettivi d'uso, servitù). Essi sono stati considerati come diritti di una particolare forma di condominio fra utenti e proprietario della terra e come comunione civilistica a quote con scioglimento *ope legis*, senza possibilità che a questo si possa manifestare volontà contraria da parte dei membri della comunità stessa. Il diritto dominicale del proprietario privato si esercita secondo le norme del diritto comune, quello della collettività e dei suoi componenti nelle forme pubblicistiche degli usi civici esistenti. Gli usi civici sono opponibili *erga omnes* e la loro omessa menzione in un atto notarile di trasferimento della terra non può essere eccepita dall'acquirente così come la trascrizione del trasferimento non ha influenza sulla imprescrittibilità degli usi civici non menzionati. Si è cercato in passato spesso di liquidare gli usi su terre aliene (leggi liquidative con contenuti diversi a causa delle peculiarità delle situazioni locali) in quanto si era della convinzione che in genere le forme di gestione collettiva delle terre fossero economicamente svantaggiose poiché ostacolavano lo sviluppo dell'agricoltura. Vedi G. CERVATI, *Aspetti della legislazione vigente circa usi e terre di uso civico*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 1967, p. 90 ss., e U. PETRONIO, *Usi e demani civici fra tradizione storica e dogmatica giuridica*, in *La proprietà e le proprietà*, a cura di E. Cortese, Milano, 1988, p. 491 ss.

¹⁵ In particolare occorre distinguere tra proprietà collettive e diritti di uso civico e nell'ambito di questi ultimi tra diritti su beni privati e diritti su beni demaniali. Le prime costituiscono forme di appartenenza distinta sia da quella privata sia da quella pubblica, esse sono per lo più dislocate lungo l'arco alpino, nel nord Italia e nel centro, mentre gli usi civici sono per lo più localizzati nel Meridione. È stato osservato che "prospettive di conservazione e di miglioramento sembrano più

una situazione di originario possesso collettivo imputato ad una collettività residente in un luogo (tra questa e la terra il legame è molto stretto) e dunque ad una comunità di abitanti. E lo stretto legame con il luogo e l'appartenenza ad esso sono gli elementi soggettivi che servono ad individuare quella particolare collettività ivi stanziata. L'elemento oggettivo che rileva per tali beni è il regime previsto dal legislatore per la loro tutela – oggi più che mai necessità improrogabile – e anche per la loro valorizzazione, cioè una disciplina di diritto pubblico. I diritti collettivi di dominio¹⁶ si esercitano su beni in proprietà¹⁷ (collettiva e di diritto pubblico: *iura in re propria*)

facili per le proprietà collettive, in virtù della partecipazione più attenta, effettiva e consapevole da parte dei componenti del gruppo. Negli usi civici il senso di appartenenza sembra meno intenso e più facilmente esposto al logorio delle innovazioni tecniche e degli abbandoni di residenza nelle zone di esercizio. Ciò vale probabilmente anche per l'esercizio su beni comunali, che non sembra svolgersi in modo così vivo e partecipato come nelle proprietà collettive” (E. CASADEI, *Le forme di godimento collettivo*, cit., pp. 284-285).

¹⁶ È bene sottolineare la distinzione tra “beni di appartenenza pubblica o privata che sono oggetto di diritti collettivi di godimento e d'uso, e beni che sono oggetto di diritti collettivi di dominio (beni in proprietà collettiva). Si tratta di diritti di natura reale imputati ad una collettività indifferenziata di cittadini abitanti in una certa località o territorio (comunità di abitanti)”.

“La comunità di abitanti configura una nozione di diritto pubblico come quella che si riferisce a collettività di persone individuate per la loro residenza in un certo luogo – dalla residenza, dall'incollato, deriva l'appartenenza alla comunità – non per relazioni di natura privata (familiare, patrimoniale, ereditaria) e l'ordinamento si fa carico della cura degli interessi della comunità degli abitanti affidandola in via residuale (in mancanza di autonomia iniziativa organizzativa della comunità di abitanti stessa) al comune. Il nucleo abitativo che in genere corrisponde alla comunità di abitanti e all'ambito dei suoi interessi è invero la frazione di comune e l'ordinamento predispone una figura soggettiva chiamata a rappresentare gli interessi e ad esercitare i diritti della comunità di abitanti identificata nel nucleo abitativo frazionale: l'amministrazione separata dei beni frazionari (legge 17.4.1957, n. 278). Ove la comunità di abitanti titolare dei diritti collettivi coincida con l'intera collettività residente nell'ambito territoriale di un comune, è a questo come ente che spetta la rappresentanza degli interessi della comunità di abitanti” (V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., p. 421).

Talvolta la comunità di abitanti ha un'organizzazione diversa e separata sia dall'amministrazione frazionale sia dal comune e si organizza in un'associazione agraria.

¹⁷ In riferimento ai beni in proprietà collettiva è stato osservato che due sono i modi di possedere: infatti c'è la contrapposizione tra un modello romanistico ed uno a cui appartengono le proprietà collettive. v. P. GROSSI, *Il problema storico giuridico delle proprietà collettive in Italia*, cit., pp. 14-15. In particolare, il modello

ma talvolta i diritti (collettivi) non sono di dominio e dunque non consistono in situazioni proprietarie dal momento che si esercitano su beni altrui (beni privati o beni pubblici: *iura in re aliena*): in tale ipotesi gli usi (diritti di godimento) praticati dai soggetti riguardano beni che non appartengono ad essi.

I diritti relativi alle proprietà collettive di diritto pubblico si riferiscono ad una situazione di dominio, contraddistinta dalla patrimonialità¹⁸: caratteristica questa che li differenzia da altri diritti (di

collettivo viene a cozzare contro una ufficialità dominante e l'A. a tal proposito si domanda "qual è il grande canale, grande e meritevole di ammirazione, dominante nella cultura giuridica moderna? È il canale romanistico, cioè il canale che nasce dalla robusta piattaforma del diritto romano, connotato, dal punto di vista dell'appropriazione dei beni, da una posizione nettamente individualistica. La proprietà è proprietà solitaria, è proprietà del singolo. C'è un rapporto che lega il singolo al bene, ed è soprattutto una proprietà costruita dal punto di vista del soggetto. Direi quasi [...] che questa proprietà è l'ombra del soggetto sul bene. Tanto è vero che nel mondo moderno si è legato profondamente libertà e proprietà [...]. La proprietà è diventata un istituto di diritto naturale perché legata alla libertà del singolo, presidio della libertà del singolo. Rispetto a questo modo di concepire, ogni forma di comunione è vista in chiave negativa. "Communio mater malorum" il vecchio brocardo del diritto romano si perpetua nel mondo moderno. La comunione c'è, il condominio c'è, però deve essere una situazione eccezionale, provvisoria, perché il modo essenziale di esprimersi della proprietà è un rapporto tra il singolo soggetto e la cosa, la sua cosa [...] la collettività con un bene non può non esser vista in chiave negativa quale l'esatto *oppositum* della proprietà individuale". Dunque, in particolare nelle proprietà collettive vediamo che "c'è un gruppo che agisce, una comunità piccola o grande [...] ciò che conta è una comunità organizzata che è proprietaria e che gestisce. L'individuo è sacrificato e infatti questa forma di proprietà e di organizzazione di beni collettiva non è costruita né sul soggetto né per il soggetto [...] Le forme collettive sono edificate soprattutto sulla cosa non sul soggetto [...] c'è dunque [...] il primato della cosa sul singolo operatore sia esso un consorte sia esso il semplice utente di un diritto collettivo [...] appare evidente il valore ambientale di questi assetti collettivi all'interno dei quali non ci sono slanci umanistici, non ci sono individualismi: v'è quale punto focale, la centralità della cosa".

¹⁸ Come chiarisce Cerulli Irelli per questi beni è importante evidenziare la patrimonialità che accomuna i diritti attinenti alle proprietà collettive ai diritti di uso civico. "I diritti collettivi sono classificabili in diverse categorie, a volte hanno ad oggetto beni in dominio privato (diritti di uso pubblico, usi civici) o comunque beni non appartenenti alla collettività titolare del diritto di godimento e d'uso (il bene può anche essere di appartenenza pubblica), a volte concretizzano essi stessi una situazione di dominio (proprietà collettive di diritto pubblico). Si tratta di diritti a contenuto prettamente patrimoniale (usi civici, proprietà collettive) rapportabili sotto certi aspetti allo schema della proprietà terriera privata; a volte (invece) si tratta di diritti il cui contenuto si risolve nel godimento di *utilitates* non immediatamente patrimoniali fornite dai beni altrui (paesaggio, godimento estetico) piuttosto

uso pubblico) che tale caratteristica non possiedono e che pertanto non hanno natura dominicale.

Secondo la legge fondamentale¹⁹ dunque i beni costituenti demani civici, i beni in proprietà collettiva di diritto pubblico avrebbero dovuto trovare la loro destinazione cioè assegnazione a categoria e di conseguenza un regime giuridico ben differenziato per ciascuna di esse, ma sia per il passato sia a tutt'oggi questi beni pubblici non sono stati, se non in minima parte, sistemati anche perché la verifica demaniale risulta sempre particolarmente difficile da effettuarsi lì dove non vi sono tracce chiare e quindi incontestabili di usi civici o terre civiche oggetto di uso e godimento da parte di una collettività stanziata sul territorio.

Dunque spesso c'è un'enorme difficoltà a procedere, come anche vuole la legge fondamentale, a liquidare gli usi civici²⁰, a legittimare i proprietari in caso di occupazione di terre, a sciogliere le promiscuità o a disporre le reintegre.

Queste operazioni di cui si è fatto cenno sono previste dalla legge fondamentale non solo per disciplinare ma soprattutto per tutelare il demanio, in quanto preludono ad una sua concreta sistemazione. Infatti, dopo la sistemazione i beni civici (categoria a) restano in proprietà pubblica collettiva con un regime parzialmente diverso ma oggetto di disciplina e quindi di tutela al fine di assicurarne la fun-

rapportabili allo schema degli usi collettivi dei beni pubblici destinati al godimento e all'uso collettivo" (V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit.)

¹⁹ Sappiamo che la legge del 1927 è rimasta immodificata fino ai nostri giorni; ed anche se numerose sono state le proposte di legge e i lavori parlamentari volti all'emanazione di una nuova legge finora non c'è stato alcun mutamento legislativo.

²⁰ La liquidazione può avvenire: 1) per scorporo, che consiste nel dividere il fondo gravato dagli usi civici in due quote: una viene assegnata in piena proprietà alla popolazione utente e l'altra rimane al proprietario libera dagli usi; 2) con canone, che si ha allorché le terre sono state migliorate con opere sostanziali e permanenti e quando si tratta di piccoli appezzamenti non raggruppabili in unità agrarie. In questo caso la quota che spetta alla popolazione è convertita in un equivalente pecuniario, il canone annuo; 3) con assegnazione dell'intero fondo alla popolazione – liquidazione invertita – se è dimostrato il bisogno di terre da parte della popolazione; esso viene dunque assegnato in proprietà piena alla collettività utente che è tenuta a corrispondere un canone annuo al proprietario (è stata prevista tale forma per i territori appartenenti alle Province Pontificie).

zione sociale²¹: in seguito all'atto di assegnazione a categoria infatti i beni sono destinati al riparto nelle due categorie a cui si è accennato e questo provvedimento è presupposto necessario per procedere al riparto delle terre.

A monte del procedimento di riparto, l'assegnazione a categoria dei terreni, secondo la volontà della vecchia legge, è determinata

²¹ È stata evidenziata da tempo dalla dottrina l'esigenza che la proprietà non solo pubblica ma anche privata assicuri (art. 42 Cost.) la funzione sociale; dunque essa va considerata sotto il duplice aspetto o duplice formula "proprietà funzione sociale – proprietà funzione pubblica. L'art. 42 deve sempre essere un criterio direttivo per il legislatore [...] infatti assicurare la funzione sociale della proprietà proprio in quanto è l'unico scopo, oltre a quello di renderla accessibile a tutti, che il legislatore può perseguire nel momento in cui regola l'utilizzazione (la disponibilità e l'ampiezza della proprietà) sembra presentarsi anche come un limite per il legislatore stesso nel senso che la sua attività di regolamentazione della proprietà può considerarsi costituzionalmente legittima solo in quanto diretta al perseguimento dello scopo": D. SORACE, *Espropriazione della proprietà e misura dell'indennizzo*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 280 e ss.; inoltre, secondo l'Autore, "quale che sia la nozione sociale che si voglia scegliere non ne risulta la configurazione di una norma in bianco ma piuttosto di un concetto elastico nella cui concretizzazione amplissimo è certo lo spazio di insindacabilità lasciato al legislatore ma nei confronti del quale appare pur sempre possibile [...] un sindacato di eccesso di potere legislativo. C'è da notare che anche se la proprietà collettiva" che si va ad esaminare presuppone l'appartenenza del diritto a ciascun soggetto *uti civis*, la tutela di essa va considerata sotto un'altra prospettiva in quanto sotto la spinta delle regole comunitarie il cittadino fruitore e anche proprietario è soprattutto un cittadino attivo, solidale, chiamato ad un ruolo centrale e collaborativo nella società come già previsto nella nostra Carta Costituzionale. Infatti, come evidenziato dall'Autore: "Partendo dalla constatazione che nella Carta Costituzionale l'individuo non è più considerato *uti singulus* e *uti civis* ma anche nella posizione che egli assume nella *societas*, non cioè rispetto allo Stato ma rispetto all'insieme degli altri individui, e pertanto, *uti socius*, si è ritenuto che il termine anche nelle altre norme costituzionali in cui è usato indichi costantemente un particolare modo di essere dell'individuo in confronto agli altri e allo stesso tempo l'esigenza esplicitamente espressa nell'art. 3 secondo comma di una modificazione della struttura attuale della *societas* in modo da assicurare a tutti, anche in fatto, quella pari dignità sociale affermata dal primo comma della stessa norma" (v. *ibidem*, p. 280 ss.).

Quando ci riferiamo alla collettività opportunamente vediamo che "opera come criterio generale di individuazione della categoria ritenere che oltre agli interessi strettamente ricollegatisi al benessere economico, sia da includere in detta categoria ogni altro interesse sociale, che pur concorre alla realizzazione ed al raggiungimento del massimo benessere sociale (da intendersi, secondo quanto viene ulteriormente specificato, come benessere materiale e spirituale dei consociati) in cui si riassume gran parte dell'identità della nostra democrazia sociale" (così G. PALMA, *Beni di interesse pubblico e contenuto della proprietà*, Jovene, Napoli, 1971, p. 194 e ss.)

(art. 14) contemperando i bisogni della popolazione con l'interesse alla conservazione del patrimonio boschivo e pascolivo nazionale in base al piano di massima²².

Oggetto di tutela sono tutti i beni di dominio collettivo che fanno parte del demanio civico ma anche e soprattutto quelli che, dopo esser stati destinati, restano in dominio collettivo ma sono assoggettati ad un regime particolare.

Tali beni, appartenenti come già detto ad una comunità di abitanti e dunque ad un nucleo abitativo organizzato, sono oggetto di diritti di natura reale, dominicale e consistono in diritti di godimento e di utilità che possono trarsi dai beni in questione.

Tali diritti quindi sono goduti da una comunità di abitanti ben individuata, stanziata in un territorio (incolato); e i diritti di cui godono i *cives* non dipendono da loro relazioni private (ad es. eredità). La gestione dei diritti della collettività è imputata ad un ente rappre-

²² L'operazione di verifica e quindi sistemazione demaniale è in funzione della definitiva assegnazione a categoria e dunque della destinazione delle terre. Le operazioni preliminari al procedimento vero e proprio di verifica demaniale sono varie (legittimazioni, scioglimenti di promiscuità, reintegre). Essi sono presupposti del procedimento che inizia con il conferimento dell'incarico per la formazione di un piano di massima da parte di un delegato tecnico (perito) nominato prima dal commissario ora dalla Regione. Le operazioni di sistemazione demaniale sono tra loro autonome.

Il piano di massima è redatto da un tecnico in due copie nei termini fissati salvo proroghe, una per l'ente rappresentativo degli interessi della comunità di abitanti titolare dei beni (interessi non generali ma coincidenti con l'uso e l'utilità che le terre sono in grado di dare alla comunità che su di essa esercita il suo diritto di dominio che è un diritto reale) e l'altra alla Camera di Commercio competente per l'approvazione. All'assegnazione dei terreni alla categoria si può procedere anche in mancanza di un piano di massima ove ai sensi dell'art. 37 Reg. risulti da sicuri elementi a quale delle due categorie indicate dall'art. 11 della legge del 1927 debbano essere assegnate le terre di modo che si rende inutile un accertamento tecnico. Il tecnico incaricato della formulazione del piano può procedere ad esso nonostante siano pendenti le operazioni di sistemazione demaniale. Esso contiene un rilievo tecnico economico volto a valutare l'estensione e il valore delle terre e delle colture e la possibilità di utilizzazione e valorizzazione economica; consiste dunque in un accertamento tecnico che serve per l'esercizio del potere discrezionale di assegnazione a categoria da parte della Regione e contiene delle valutazioni sulla vocazione naturale delle terre e la loro possibile concreta fruizione presente e futura, accertamento che il più delle volte è difficile da realizzarsi anche per le difficili condizioni in cui si trova a dover operare, ad. es. mancanza di documenti che attestano lo stato dei luoghi o il lungo tempo trascorso dal mancato esercizio dei diritti da parte della collettività, ecc.

sentante della comunità di abitanti che spesso coincide con il Comune in quanto rappresentante di tutti gli interessi dislocati nel proprio territorio. Infatti può accadere che la comunità di abitanti titolare dei diritti collettivi coincida con l'intera collettività titolare dei beni residente nell'ambito del territorio comunale: in tal caso al Comune spetta la rappresentanza degli interessi collettivi di tale comunità.

I beni facenti parte prima del demanio civico e poi, eventualmente in seguito ad assegnazione²³ a categoria (a), diventati beni in proprietà collettiva a destinazione pubblica sono beni pubblici²⁴ per i quali si deroga alla disciplina codicistica perché i diritti collettivi ovvero le *situazioni di appartenenza* non sono riferite allo Stato o ad altri enti pubblici territoriali ma a collettività *di rilievo pubblico*²⁵, a

²³ Il provvedimento di assegnazione a categoria è un provvedimento di accertamento costitutivo attraverso il quale si esercita tuttavia un potere discrezionale perché l'Amministrazione deve assegnare i terreni alle due categorie secondo la natura di questi quale risulta accertata dal piano ma può derogarvi dovendo "contemperare i bisogni della popolazione" (ovvero le necessità della popolazione del luogo di terra agricola da dividere tra le famiglie coltivatrici) "con quelli della conservazione al patrimonio boschivo e pascolivo nazionale (art. 14) che inducano a mantenere fermi al regime di proprietà pubblica i terreni a vocazione boschiva e pascoliva [...] in qualche caso questi ultimi, sia pure in piccola parte, possono essere assegnati alla categoria b) e perciò destinati al riparto. Come all'incontrario (e questa appare un'ipotesi oggi più credibile), in caso di scarsa esigenza di terreni agrari da parte delle popolazioni del luogo, si può assegnare parte di questi in concreto alla categoria a) e perciò destinarli alla proprietà pubblica" (V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., p. 368). In realtà, i beni a vocazione agricola dovevano essere destinati, nell'intenzione del legislatore, a transitare nel dominio privato ovvero a passare dal demanio in allodio.

²⁴ Abbiamo dunque una proprietà pubblica, una categoria di appartenenza sottoposta a regime pubblicistico. Tali beni (di categoria a) acquistano caratteristiche giuridiche e peculiari rispetto agli altri beni civici non ancora assegnati a categoria e perciò privi di destinazione pubblica. I beni in proprietà collettiva a destinazione pubblica sono disegnati dall'ordinamento come una categoria a carattere permanente di beni pubblici e non è destinata neppure negli astratti disegni del legislatore ad essere liquidata (*ibidem*, p. 389). L'utilizzazione produttiva dei beni in proprietà collettiva a destinazione pubblica è principalmente disciplinata dalla legislazione vigente in materia forestale di cui all'art. 12 legge usi civici. I beni devono essere utilizzati in conformità di un piano economico se si tratta di boschi, se di pascoli in conformità di apposite norme; sia il piano che le norme sono proposte dall'ente rappresentativo della comunità di abitanti titolare dei beni e approvati con proprio provvedimento dalla Camera di Commercio o da altro organo indicato dalla legge regionale. Per tali beni diversamente che per i beni del demanio civico vale la disciplina generale di tale categoria di beni in proprietà pubblica (*ibidem*, p. 399 ss.)

²⁵ In riferimento all'art. 2 della Costituzione nella sua considerazione della società e degli enti intermedi "non c'è dubbio che le comunità, pensiamo a quelle della

comunità di abitanti: e perciò a questi beni si applica una normativa diversa da quella del codice civile²⁶ relativa alla proprietà privata ed alla proprietà pubblica. La tutela di tali beni²⁷, in passato ma anche

Val di Fiemme e a quelle del Cadore, sono delle formazioni sociali, anzi le formazioni sociali più antiche. La collettività è una formazione senza alcun dubbio originaria passata attraverso i secoli trasformatasi in contemporanea al trasformarsi della economia adattasi al cambiamento degli stili di vita e certamente in essa si può ravvisare uno dei luoghi di sviluppo della personalità umana [...]. L'art. 42 della Costituzione quando parla delle garanzie del diritto di proprietà assume che i beni possono appartenere oltre che allo Stato e a privati anche ad enti e non è un caso che non si parli di enti pubblici, potendo riferirsi l'espressione anche ad enti di natura composita e complessa e risalenti nella loro origine ad un tempo in cui evanescente era la distinzione tra pubblico e privato" (G. LOMBARDI, *I profili giuridici delle terre civiche: beni del comune o beni della collettività? Il ruolo economico e sociale delle demani civici e delle proprietà collettive, le terre civiche: dove, per chi, per che cosa*", Università degli Studi di Trento, Atti della III Riunione scientifica, Trento, 13-14 novembre 1997, a cura di P. Nervi, CEDAM, Padova, 1999, p. 218 e ss.).

²⁶ Evidenzia la sottrazione dei beni demaniali in generale al diritto comune A. ROMANO, *Demanzialità e patrimonialità: a proposito dei beni culturali* in V. CAPUTI JAMBRENGHI (a cura di), *La cultura e i suoi beni giuridici*, Milano, 1999, p. 402 e ss., richiamato da V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Beni pubblici tra uso pubblico e interesse finanziario*, in «Dir. Amm.», n. 2, 2007, p. 165 ss., dove si legge che "Si è detto che il regime della demanzialità implica la sottrazione al diritto comune dei beni delle categorie che vi sono sottoposte. Ora, sembra che questa sottrazione dei beni demaniali segnali un dato prezioso; e lo segnali molto più fortemente della indisponibilità di altri beni rientranti nel patrimonio dello Stato e degli enti pubblici, e perfino della eventuale necessità, ma secondo questo regime, della loro spettanza ad essi. Renda più evidente che i beni demaniali stessi, in realtà, non potendo spettare ad un solo soggetto dell'ordinamento, e, in particolare, non potendo essere di proprietà di uno solo di noi, appartengono a noi tutti: alla nostra società e a noi in quanto ne facciamo parte; [...] il regime, appunto demanziale, e non patrimoniale anche indisponibile, di quei beni stessi, sottolinea con assoluta chiarezza che questa interposizione è solo strumentale: in quanto mezzo necessario per garantire l'effettività di questa appartenenza collettiva, e quindi di una generale utilizzazione. Questa prospettiva dovrebbe valere in generale per tutti i beni demaniali. Ma sembra attagliarsi particolarmente ai beni culturali: perchè essi hanno tanta parte nella configurazione della nostra stessa identità".

²⁷ Per quanto riguarda la tutela degli usi e in particolare delle terre civiche "si sono attraversate tre fasi fondamentali: nella prima fase la tutela era giustificata fondamentalmente in ragione dei frutti che dagli usi stessi potevano trarsi; nella seconda, a partire dal 1927, si sarebbe tenuta presente l'opportunità di tutelare gli usi civici al fine dello sviluppo boschivo o pascolivo; infine, nella terza, che corrisponde all'entrata in vigore del T.U. sui beni culturali e ambientali, gli usi civici verrebbero tutelati fondamentalmente per esigenze ambientali" (F. DE LEONARDIS, *Beni ambientali e azione amministrativa*, AIPDA – Annuario 2003, Milano, p. 116).

In realtà, come per gli altri beni pubblici, i beni del demanio civico vanno tutelati ma per motivi diversi da quelli originari in quanto assolvono a nuove funzio-

ni tra le quali c'è anche quella di tutela ambientale. Cfr. P. STELLA RICHTER, *Proprietà collettive, usi civici ed interesse pubblico*, in «Riv. Dir. Amm.», 1, 2003, p. 191 e ss.: l'Autore giustamente rileva che “la legge del 1927 rispecchia una situazione socioeconomica che, nel corso del secolo, è poi ulteriormente mutata: alcuni interessi, in particolare quello relativo alla risorsa del legno e soprattutto alla produzione agricola hanno perduto in seguito gran parte della loro importanza mentre altri, in particolare quello ecologico-ambientale, hanno acquistato un ruolo centrale nell'ordinamento. Di qui la successiva evoluzione della disciplina pubblicistica delle terre di uso civico nel senso che sono stati loro assegnati compiti di tutela ecologico-ambientale; l'ulteriore svolta è compiuta dall'art. 1 legge 8.8.1985 n. 431 (poi trasfusa nell'art. 146 T.U. 9.10.1994 n. 490) che ha assoggettato a vincolo paesaggistico le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici. Com'è noto, non si tratta soltanto di una funzionalizzazione al paesaggio nel significato tradizionale legato a meri profili estetici ma della trasformazione delle terre civiche in beni ambientali secondo una nuova concezione espressamente recepita dal T.U. del 1999 (e poi anche dal codice Urbani) che comprende la conservazione dei tratti originari del territorio e dei valori culturali insiti nel territorio stesso”. E ancora, l'A. rileva che “il valore ambientale è considerato dal legislatore intrinseco e coesistente – tanto da farne una categoria originariamente di interesse pubblico – a tutte le terre di uso civico”. E ciò – deve ritenersi – indipendentemente dal fatto che sia intervenuta o meno l'assegnazione a categoria e vuoi che appartengano all'una o all'altra delle categorie previste. Secondo l'A. ci sarebbe un ampliamento della funzione pubblicistica con la sovrapposizione del ruolo di tutela ambientale a quello finalizzato alla produzione essenzialmente agricola e di attività ad esse collegate come era nelle intenzioni del legislatore del 1927. Attualmente la tendenza è a conservare tutte le terre non solo quelle assegnate alla categoria A e destinate tutte a sopravvivere inalterate alla liquidazione degli usi civici. Infatti, secondo le indicazioni della Corte Costituzionale anche le terre a vocazione agraria in passato destinate alla privatizzazione e che invece rientrerebbero anch'esse nella tutela paesaggistica ed ambientale (sentenza 20.2.1995 n. 46), assolvono una finalità di “tutela del paesaggio” che è sinonimo di tutela ambientale. Infatti, “la sovrapposizione” (secondo la Corte) “fra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di una integrazione tra uomo e ambiente naturale”.

La tutela delle terre civiche è oggi fortemente demandata non solo alle regioni ma ai comuni e alle province e alle stesse collettività, come vedremo, in virtù di interessi di difesa ambientale. Infatti “l'interesse ambientale riconosciuto alle terre collettive che non sempre presentano una particolare bellezza secondo la concezione estetizzante del legislatore del 1939 rappresenta un decisivo passo in avanti per il superamento dell'arretrata infruttuosa disciplina vincolistica in linea con la legislazione straniera dei paesi anglosassoni ove la riserva dell'uso collettivo di determinate zone è lo strumento primo in cui si concreta la tutela del patrimonio naturale”: così P. FEDERICO, *Usi civici*, in NN.D.I., Ap. II, Torino 1987, p. 1025 e ss.; v. anche L. DE LUCIA, voce *Usi civici*, in *Digesto*, XV, p. 585 e ss. Da sottolineare che in passato c'è sempre stata attenzione per il paesaggio e l'ambiente: infatti il D.L.

e soprattutto nel tempo odierno, è sentita fortemente non solo perché tali diritti sulle terre spettano alla collettività intera intesa come pluralità organizzata di persone e a ciascun componente di essa (*uti singuli et uti universi*) ma anche perché attraverso la tutela di questi è ben possibile oggi tutelare interessi più generali di particolare rilievo sociale. Ai *singuli cives* spettano comunque il godimento e l'uso dei beni (diritti reali assimilabili ai diritti terrieri delle proprietà private).

La tutela di tali beni deve avere come scopo la protezione dei diritti della collettività intera e in particolare dei singoli appartenenti ad essa e tendere a salvare, se non a recuperare, soprattutto quelle terre di proprietà collettiva, quei territori il cui godimento è sempre stato riservato alla popolazione locale; attraverso ciò in realtà si preserva anche l'ambiente e la sua salubrità, si recupera e si preserva il paesaggio che dell'ambiente è certamente componente essenziale e si preservano gli spazi vitali, determinati spazi vitali che, tanto, in passato hanno soddisfatto i bisogni primari della gente. Occorre dunque tutelare i *diritti civici* che si esercitavano e che continuano talvolta ad essere esercitati su determinati territori e che quindi ad essi sono ben collegati, derivanti dalla proprietà collettiva dei beni e dunque dai domini collettivi, dal godimento comune delle terre. Connotato, caratteristica essenziale dei beni civici o terre civiche è la loro pubblicità (sono cose pubbliche); e tale caratteristica, che permane al giorno d'oggi, rafforza la considerazione che i diritti collettivi sui beni civici demaniali anche quando questi ancora non sono stati trasformati in beni a destinazione pubblica sono beni in dominio collettivo e rappresentano ancora oggi un valore da salvaguardare²⁸ da qualunque tipo di aggressione incontrollata ed ingiustificata:

27.6.1985 n. 312 e la legge di riconversione n. 431 dell'8.8.1985 recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale, richiamano le regioni all'obbligo di sottoporre a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale il relativo territorio mediante la redazione di piani paesistici o di piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici o ambientali entro il 31.12.1986; trascorso inutilmente il termine si sarebbe verificato l'intervento sostituito dello Stato ex artt. 4 e 82 del D.P.R. 616 del 1977.

²⁸ Per tale categoria di beni in realtà, come meglio vedremo in seguito, ormai quello che ha maggiormente rilievo ai fini giuridici non è tanto l'appartenenza dei beni alla collettività più o meno estesa proprietaria ed utente, quanto il fine che at-

aggressioni che purtroppo ben sappiamo si sono sempre verificate talvolta anche ad opera di organi pubblici²⁹.

tualmente questi possono realizzare e dunque la loro destinazione. Come per altri tipi di beni pubblici infatti anche per i beni civici possiamo riportare le considerazioni della dottrina sul fatto che “diviene secondario se sia un pubblico o un privato ad essere formalmente l’instetario, ancora una volta venendo in rilievo come venga amministrato, e dunque il regime giuridico che riesca a connettere il bene alle proprie destinazioni, o a quelle per esso elette” (G. PALMA, P. FORTE, *I beni pubblici in appartenenza individuale*, in AIPDA – Annuario 2003, cit., p. 291 e ss.) E dunque c’è da considerare anche che, come rilevano gli Autori, “l’accento della pubblicità del bene si sposta dal soggetto, dal domino, dal proprietario alla cosa, alle sue qualità, alle sue funzioni e destinazioni; diviene centrale per una corretta disciplina dei beni pubblici oltre che per la loro definizione concettuale il regime giuridico della res e cioè ciò che la rende un bene in senso giuridico [...] e viene relegato sullo sfondo il tema della imputazione che così perde del tutto di valore”. Nei beni civici viene oggi sempre più in rilievo la necessaria compatibilità degli interessi propri della collettività con quelli più generali di interesse pubblico e dunque *il valore pubblico* di questi beni è ciò che giustifica non solo la predisposizione di regole ma anche la tutela: sia per quanto riguarda quei beni in cui gli usi sono ancora praticati ma anche per quelli che risultano abbandonati; infatti c’è sempre il pericolo che determinati utilizzi ne distruggano non solo il valore naturale e quindi paesaggistico ma anche quello culturale. Per essi dunque va salvaguardata la destinazione pubblica ad essi strettamente connessa.

²⁹ Da notare che bisogna distinguere tra due diverse realtà giuridiche per poter tutelare pienamente questi beni contro apprensioni che si sono verificate tra due istituzionalità: il Comune e le collettività. Il dilemma che si è posto a lungo è appunto tra terre del comune e terre della collettività. Infatti rileva G. LOMBARDI, *I profili giuridici delle terre civiche: beni del comune o beni della collettività?*, cit., che “attraverso il monopolio delle antiche appropriazioni collettive da parte della gestione comunale vi fu la confusione tra una terra riferita ad un soggetto collettivo e fonte della sua istituzionalizzazione in territorio oggetto del dominio di un ente appunto territoriale [...] un momento di istituzionalizzazione originaria di un gruppo indotta dal suo riferimento a un dato di utilizzazione di beni, si era via via trasformata nell’attribuzione dei beni ad un ente territoriale, nel quale i beni stessi non rappresentavano altro che un elemento riferito al demanio o al patrimonio”. Vediamo, come sottolinea l’A., che è molto importante l’elemento collettivo cioè il momento comunitario delle terre e che esso non è da considerarsi “incompatibile con la territorialità riferita al comune [...] vi è una convergenza tra le due istituzionalità perché quella caratteristica delle terre civiche è imprescrittibile e come tale non può essere assorbita e vanificata nella generale territorialità come punto di riferimento dell’*imperium* del comune. Le terre della comunità restano collettive e al massimo su di esse può esercitarsi l’*imperium* del comune *uti territorium*, ma ciò non serve certamente a distruggere l’antica e originaria istituzionalizzazione. Si potrebbe dire anzi, che la coincidenza [...] ha un senso quando i titolari dei beni (comunisti) coincidano con gli abitanti del comune ma ove questi ultimi non rappresentino, secondo un rapporto di identità, la totalità di coloro che sono titolari dei beni comunitari e non sia praticamente venuta meno la diversa identificazione dei soggetti istituziona-

La difesa delle terre civiche o comunque dei beni del demanio civico si realizza attraverso una corretta ed ordinata programmazione e gestione del territorio regionale che va considerato nella sua totalità e unicità e soprattutto attraverso una corretta gestione delle risorse ambientali e territoriali che queste possono offrire; per questa strada sembra opportuno valorizzare questi beni la cui presenza antica, in quanto antica nell'appartenenza da parte delle collettività, permette la valorizzazione del territorio che per essere effettiva richiede interventi non di sola conservazione.

Attraverso la tutela di tali beni si vivificano quelle risorse produttive che le terre sono in grado di offrire in base alla propria vocazione naturale⁵⁰ o compatibilmente con essa. E valorizzare tali beni è anche un modo per preservare le caratteristiche di pubblicità che essi possiedono, essendo la loro natura allo stesso tempo pubblica e privata.

La legge sugli usi civici ha in passato cercato di dare una risposta concreta al disordine in cui versavano i beni del demanio civico anche se non è mai stato facile recuperare vaste estensioni di ettari all'uso e al godimento dei titolari degli antichi diritti, infatti non sono da ignorare le grosse speculazioni che hanno interessato tali beni e le tantissime quotizzazioni e alienazioni a terzi di terre in assenza di autorizzazioni al mutamento di destinazione come previsto invece dall'art. 2 della legge del 1927.

li in tal modo individuati, comune e comunità possono non coincidere. E dunque, oggi la territorialità non è più un dogma assoluto come non lo è più la proprietà e come non lo è più la sovranità. Senza bisogno di creare un antagonismo con i comuni è opportuno studiare un coordinamento e una convergenza a seconda dei tipi di competenza esercitati. Attraverso questa via può sciogliersi il dilemma terre del comune o terre della collettività [...]. Il comune non è nato per possedere terre, i cittadini attraverso le loro collettività sì" (*ibidem*, p. 215 e ss.) .

⁵⁰ Si è tenuta a Parigi recentemente (2007) una conferenza sullo stato di salute del pianeta che ha visto seduti a un tavolo scienziati venuti da tutte le parti del mondo in quanto il dato preoccupante che emerge sempre di più da studi effettuati è il forte riscaldamento della Terra e l'innalzamento della temperatura. Secondo gli scienziati e i geologi confluì in Francia questo riscaldamento è dovuto soprattutto all'opera dell'uomo e si spiega con l'eccessiva industrializzazione, tant'è che si vuole creare un'agenzia sotto l'egida dell'ONU per rilevare e studiare i mutamenti climatici che interessano il nostro pianeta. A Bali si è tenuto il vertice sui mutamenti climatici per decidere la *road map* della lotta contro i cambiamenti climatici (*post Kyoto*) da decidersi al *summit* di Copenaghen 2009. L'obiettivo è di ridurre i gas serra del 25-40% entro il 2020.

Talvolta le alienazioni, pur essendo giustificate da esigenze abitative, nascondevano enormi speculazioni, tant'è che numerose sono state le lottizzazioni comunali su terre del demanio civico.

Questi fenomeni, ovvero le occupazioni abusive numerose ed illegittime spesso seguite da trasferimenti egualmente illegittimi per sanare quasi sempre situazioni irreversibili, hanno consentito un sempre più forte incremento di interventi volti a far sì che le terre pubbliche fossero sempre più privatizzate.

Si è cercato pertanto attraverso strumenti amministrativi (autorizzazioni della Regione) o giurisdizionali (sentenze dei commissari agli usi civici) di fermare i fenomeni sempre crescenti e sistematici di abusivismo e dunque la forzata apprensione di beni che spesso avevano un notevole valore paesaggistico o un forte valore economico. Ma bisogna ben dire che spesso le istruttorie delle c.d. *verifiche demaniali* non si sono mai chiuse in quanto le pendenze giudiziarie spesso si sono trascinate negli anni; gli interventi a favore delle terre civiche non sono stati mai omogenei, in seguito al trasferimento delle funzioni amministrative dei commissari liquidatori alle Regioni. Le Regioni hanno avuto il potere di disporre normativamente della materia ma in realtà le verifiche demaniali sono state pochissime essendo le istruttorie attribuite ad organi diversi.

A ciò si aggiunge che gli strumenti urbanistici adottati ed approvati in passato non hanno spesso considerato la natura delle terre civiche e quindi la loro destinazione. Tenendo conto che esse ammonterebbero a circa cinque milioni di ettari, oggi sembra che proprio le Regioni siano gli enti maggiormente chiamati a tutelare, attraverso gli strumenti di cui dispongono, questi beni che, pur non rappresentando come nel tempo antico il sostentamento per intere popolazioni legate al lavoro del terra dalla quale traevano utilità per le necessità familiari, al pari di altri beni pubblici costituiscono un fondamento necessario, se ben gestiti, per la difesa dell'ambiente e dell'ecosistema. La permanente pubblicità del demanio civico in generale e delle terre a destinazione pubblica in particolare sarebbe giustificata quindi oggi da nuove esigenze. Questi beni sono protetti da un regime di inalienabilità (anche se relativa) e da inusucapibilità ma anche da una legislazione, si spera, capace di prevedere una loro valorizzazione compatibile con la loro destinazione.

CAPITOLO I
PROFILI RICOGNITIVI

1. *I beni civici demaniali, una particolare categoria di beni pubblici*

I beni civici demaniali¹, pur appartenendo alla categoria dei beni pubblici, se ne distaccano per il regime peculiare ad essi applicabile. Con il termine di beni civici demaniali ci si riferisce ai beni che compongono il c.d. demanio civico, termine comunemente adoperato da sempre per indicare questi beni speciali contrassegnati dalla appartenenza privata ma considerati allo stesso tempo di natura pubblica. E se per i beni pubblici in generale in passato ma anche nel presente è sempre stato difficile prevedere una disciplina di riferimento univoca e uniforme essendo questa sempre stata diversificata nonostante gli sforzi del legislatore codicistico del 1942, analoghe difficoltà si incontrano nel disciplinare i beni in questione la cui natura, per degli aspetti privata², è al contempo pubblica e il cui regime per alcuni versi è assimilabile al regime dei beni demaniali veri e propri.

¹ Infatti, il regime giuridico della demanialità è vario a seconda delle varie categorie di beni e non è previsto un regime amministrativo tipico che possa essere riferimento e criterio valutativo della demanialità. Si ravvisa comunque una costante in detto regime che è la extracommercialità (S. CASSESE). In particolare il regime giuridico degli usi civici è basato sulla indisponibilità degli stessi da parte della collettività e dei suoi componenti e si giustifica per la perpetuità di tale destinazione (GALLI).

² Essendo una determinata collettività proprietaria ed utente, titolare di diritti reali di godimento e di dominio (dominicali) che hanno come contenuto il godimento di *utilitates* su determinati beni. “Ed anche se nella proprietà collettiva di diritto pubblico la proprietà collettiva (che in se stessa è nozione di diritto comune) è sottoposta a regime pubblicistico sia sotto il profilo soggettivo (la comunità

Diversità è la caratteristica che si addice ai beni pubblici per i quali non vige una regola uniforme; e lo stesso codice, pur rappresentandone le caratteristiche essenziali imprescindibili³, rimanda

di abitanti e le sue forme organizzative) sia sotto il profilo oggettivo (il regime dei beni) [...] ciò non di meno la comunità di abitanti può essere organizzata in numerosi casi riconosciuti dall'ordinamento, in forme autonome e differenziate (rispetto a quelle pubblicistiche contemplate con forme organizzative a carattere residuale) che assumono carattere privatistico [...] quali ad es. le associazioni agrarie dell'Italia centro-settentrionale e le Regole del Veneto contemplate dalla legislazione sulla montagna" (V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., pp. 426-427 ss.).

³ Sulla difficoltà di individuare perfettamente il concetto di proprietà pubblica giova ricordare (v. in particolare V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Proprietà, dovere dei beni in titolarità pubblica*, Annuario AIPDA 2003, Giuffrè, Milano) che i beni pubblici sono classificati dal codice civile agli artt. 822 e 824 come demaniali, agli artt. 826 e 830 patrimoniali indisponibili e si presentano "quale oggetto prevalente di doveri amministrativi piuttosto che di diritti per il loro titolare nominato, lo Stato, gli enti territoriali e gli altri enti pubblici. La Costituzione repubblicana enuncia la distinzione tra proprietà pubblica e privata (art. 42 comma 1) che fu già del codice civile del 1865. Ma subito sovrappone a questa classificazione giuridica la sua sostanza economica e [...] fa ricorso al concetto di appartenenza (i beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati) e soprattutto insiste sulla definizione giuridica della sola proprietà privata. Essa è riconosciuta e garantita dalla legge "anche quanto ai modi [...] di acquisto ed al regime del godimento, e limitabili in forza di legge" allo scopo di assicurare la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti (comma 2) è - per motivi di interesse generale - espropriabile (comma 3), al fine di consentire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali "è vincolabile ad obbligazioni *propter rem* e limitabile nell'estensione in quanto proprietà terrena" (art. 44) [...]. La c.d. proprietà pubblica nonostante le differenze vive al suo interno è sempre espressione di un dovere prevalente pur se marginalmente accompagnato dal contenuto minimo del diritto del proprietario e la sua gestione implica l'esercizio di una pubblica funzione (p. 63) [...] il codice del 1942 anche per l'influenza della dottrina prevalente da tempo già tesa alla ricerca di tipologie diverse di proprietà evita accuratamente di classificare la proprietà e di menzionare la proprietà pubblica, i beni appartengono allo stato, agli enti territoriali e non territoriali. Persino dei beni non pubblici degli enti pubblici il codice civile non predica la proprietà ma più prudentemente anche in questo caso la semplice appartenenza (art. 826, comma 1, art. 828 comma 1, art. 830 comma 1)" (p. 63 ss.).

In particolare c'è da osservare, per quanto ci riguarda, che determinante per questi beni è l'appartenenza ad una determinata collettività stanziata su un determinato territorio e quindi i beni del demanio civico sono aperti all'uso collettivo ma gli utenti non hanno il potere (diritto) di disporne; semplicemente ne hanno il godimento in uso anche se tali diritti sono temperati dai doveri che i cittadini-utenti devono comunque osservare come in tutti i casi in cui (come osserva l'A.) vi è confluenza soggettiva di diritti domenicali sulla stessa cosa; infatti ciò implica "limitazioni che si direbbero consequenziali e addirittura congeniali alle richieste della pluralità di titolari. Di certo il condomino può usare della cosa comune soltanto

tuttavia alle varie legislazioni speciali che per singoli beni e classi di beni prevedono una puntuale e specifica disciplina.

Com'è noto, in seguito agli interventi normativi degli ultimi anni la già incerta definizione codicistica *beni del demanio-beni del patrimonio indisponibile e disponibile* che già delineava in modo non sufficientemente chiaro le caratteristiche distintive tra gli uni e gli altri beni è diventata sempre più incerta e labile tanto che da più parti si auspica una riforma delle previsioni codicistiche e dunque un nuovo regime dei beni in seguito al sempre più pressante fenomeno delle privatizzazioni⁴ che fa nascere un maggior e urgente bisogno

nel rispetto del medesimo uso degli altri condomini, né l'usufruttuario può tradire l'attesa del nudo proprietario di ricevere alla scadenza la cosa priva di modificazioni sostanziali, il comunista sopporta la natura comune (ad altri) del diritto sulla medesima *res*, i titolari dell'uso civico su un fondo determinato non possono porre in essere usi di rapina o distruttivi" e dunque abbiamo, in particolare per quanto riguarda i beni civici se sono proprietà collettive di diritto pubblico, "una proprietà pubblica che costituisce il punto di arrivo di una storia politica risalente che ha visto le collettività stanziare sul territorio conquistare dal principe del tempo il diritto di usare e godere dei beni della vita necessari per la sopravvivenza (come era nell'era degli usi civici), successivamente per la libertà come le strade senza pedaggio, le acque e i lidi marini per la pesca, infine lo sviluppo sociale ed economico per i beni culturali [...] così come nell'evo medio a nessuno era consentito ostacolare l'esercizio degli usi civici (ancor oggi la loro presenza condiziona ampiamente il governo del territorio) oggi non c'è ordinamento democratico forse più modestamente non c'è stato di diritto [...] che possa consentire un arretramento del livello di libertà, economia e cultura dei propri cittadini" (così, V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Proprietà, dovere dei beni in titolarità pubblica*, cit., p. 75).

⁴ C'è da premettere che attualmente si assiste ad un curioso fenomeno inverso a quello che ha determinato il continuo prodursi di norme volte a permettere la dismissione di beni soggettivamente pubblici, in particolare abbiamo un interesse da parte degli enti locali (Comuni) di acquisire al proprio patrimonio in seguito a protocolli di intesa con altri enti (Regione, Provincia, Ente Parco) beni appartenenti a privati; beni privati o che erano stati privatizzati (Castello di Agropoli, Lago di Monticchio con i boschi circostanti, ecc.), beni cioè di rilevante interesse storico-culturale, paesaggistico, beni in genere per i quali l'*usum*, la fruizione generale, il godimento delle loro utilità ha importanza fondamentale e sembra giustificare l'appartenenza all'ente pubblico e un regime particolare in quanto l'ente territoriale appunto deve destinarli e mantenerli all'uso pubblico. Questi quindi sono oggetto di disciplina distinta rispetto a quelli soggetti a *jus commune*. Sul punto cfr. V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Beni pubblici tra uso pubblico e interesse finanziario*, in «Dir. Amm.», n. 2, 2007, che in particolare rileva che c'è la "tendenza a non invadere in concreto, al di là delle previsioni di legge, nelle alienazione delle proprietà soggettivamente pubbliche, le categorie dei beni demaniali [...] (dunque) non c'è una dilapidazione del demanio pubblico, nonostante la legge da tempo la consenta" (p. 187 e ss.). E

di regole e di tutela di beni che, seppur in mani non pubbliche, rimangono tuttavia pubblici nella destinazione (per scopi di pubblico interesse o comunque di pubblica utilità).

Vanno perdendo sempre più consistenza quindi, come già detto, le differenze tra i beni pubblici come previsti legislativamente. Ma lo stesso concetto di demanio è sottoposto inevitabilmente ad un riesame perdendo sempre più importanza quell'insieme di elementi su cui si basava tale termine; oggi nella sua piena espressione sarebbe riferibile senza ombra di dubbio ai beni del demanio necessario, naturale riservati, per i quali il regime normativo è senz'altro severo.

La diversità di discipline previste per le singole categorie di beni evidenzia ancor di più la particolarità dei beni demaniali riservati con riferimento non solo all'appartenenza (elemento soggettivo) ma anche al regime ad essi applicabile.

Il termine demanio lo troviamo com'è noto all'art. 822 comma 1 c.c. e sta ad indicare tradizionalmente quell'insieme di beni che sono indispensabili per conseguire gli interessi che si identificano con il soggetto pubblico Stato-persona; pertanto l'appartenenza (proprietà di tali beni) è fortemente radicata in capo ai soggetti pub-

comunque, come giustamente evidenzia l'A., sarebbe avventato cercare di superare le difficoltà quotidiane "disperdendo la titolarità di beni sempre più rari tra soggetti privati, proprio mentre incombono i segnali, chiari e preoccupanti, di un malessere sociale quanto all'impoverimento dei cittadini il cui salario reale è sempre meno consistente per la progressiva 'riduzione' di valore concreto e godibile dell'area dei beni e dei servizi pubblici. Inoltre è da tenere in considerazione l'ancor più grave malessere ambientale, che indubbiamente coinvolge e pone anzi in primo piano quello del contingente di beni immobili pubblici, affidato alla regolazione dell'ente proprietario, autoritativa, ma proprio per questo dotata di una possibilità concreta di successo nell'urgente attività di 'risparmio' del bene ambiente" (p. 201).

Per quanto riguarda la privatizzazione e dismissione dei beni pubblici, bisogna anche considerare che "nel momento in cui la crisi della finanza pubblica ha imposto politiche di privatizzazione, l'attenzione si è inizialmente concentrata sui soli beni del patrimonio disponibile: gli unici che, almeno sulla carta, possono essere rapidamente dismessi senza violare i vincoli gravanti sulle altre categorie di beni pubblici. Quando però anche questa frontiera è stata travolta, l'incapacità di mettere seriamente in discussione, fino a tempi recentissimi, i confini della demanialità tradizionalmente ricevuti, ha finito per produrre, a livello legislativo, strani ibridi, come l'imputazione a soggetti di diritto privato di beni il cui regime oggettivamente pubblico è rimasto immutato". G. NAPOLITANO, *I beni pubblici e le "tragedie dell'interesse comune"*, intervento al Convegno AIPDA, Venezia 28-29 settembre 2006, in corso di pubblicazione; G. HARDIN, *The tragedy of the commons*, cit.

blici (enti territoriali) si da escludere completamente una proprietà privata mentre è ben possibile che la proprietà di altri beni pubblici passi a soggetti solo formalmente pubblici ma sostanzialmente privati o anche a soggetti privati. Naturalmente il rischio è che il valore della pubblicità che essi esprimono sia minacciato e che tali beni siano sempre più aggrediti nella loro integrità e funzionalizzazione a interessi pubblici della collettività ed asserviti a interessi egoistici e speculativi. Difatti nonostante sia sempre più indispensabile la partecipazione dei privati a scelte amministrative e quindi alla gestione del potere, alla cura dei vari interessi pubblici, gestione e cura ormai avvengono sempre più con metodi e scelte e logiche tipicamente imprenditoriali.

La pubblicità dei beni (ma ormai questo vale sempre più per tutti i beni pubblici) non si basa più tanto su un criterio di appartenenza più o meno esclusiva a soggetti pubblici ma sul fatto che questi sono asserviti ad attività espressione di una funzione pubblica che ne condiziona la gestione. E all'insegna di una sempre più evidente esigenza di trasformazione dell'Amministrazione in chiave di flessibilità, efficienza ed efficacia si rende evidente che nonostante i beni diventino di proprietà privata la gestione di questi beni è sottoposta al potere di polizia, di controllo e di regolamentazione dell'Amministrazione e d'altra parte non bisogna dimenticare che molte attività svolte dai privati rendono possibile il realizzarsi del principio di sussidiarietà orizzontale costituzionalizzato nel nuovo art. 118 ultimo comma della Costituzione.

La particolarità che caratterizza la proprietà pubblica non è più tanto e solo l'appartenenza (e d'altra parte non è mai stata invero codificata una proprietà pubblica distinta da quella privata) quanto la sua attitudine ad essere valorizzata e quindi la sua capacità oggettiva a poter svolgere un *ruolo sociale* che ne determina il regime giuridico, e ciò vale naturalmente anche per i beni civici.

Si assiste quindi, rispetto al passato, ad una maggiore attenzione al valore che i beni pubblici rappresentano, alla loro funzione: basti pensare che spesso proprio le grandi estensioni del demanio naturale ne impedivano la valorizzazione e l'utilizzo sociale e le entrate derivanti da concessioni in uso non erano sufficienti ad una loro efficace e produttiva conservazione (valorizzazione).

C'è sempre stato in passato una cattiva gestione – spesso incuria e disinteresse – che ha consentito il degrado di molti beni pubblici e anche dei beni del demanio civico che oggi sono più che mai all'attenzione dei giuristi e dei cittadini: ciò dipende dal fatto che la loro sopravvivenza è legata al ruolo a cui essi sono destinati e dunque alla funzione che possono assolvere; la loro appartenenza (alla collettività) è un elemento che pur essendo fortemente determinante oggi, in un certo senso, ci sembra, passa in secondo piano di fronte al fatto ormai evidente che molti beni pubblici possono mutare l'appartenenza, possono diventare privati, cartolarizzati e anche venduti (beni culturali) senza perdere la loro funzione.

Quello che mette a riparo certe categorie di beni pubblici è la destinazione⁵ a cui sono vincolati che serve a proteggerli da abusi o utilizzi eccessivi rispetto al valore che essi rappresentano; ma se ormai alle vecchie forme contrattuali se ne vanno sostituendo altre per la gestione dei beni e dunque nuove convenzioni che puntano alla rivalutazione dei beni con ritorno economico ai gestori, oggi più che mai si richiede necessariamente controllo e vigilanza sull'operato dei privati al fine di assicurarne la salvaguardia dell'utilizzazione e l'adempimento della funzione a cui i beni sono destinati; e ciò sta ad attestare appunto la necessità che i beni pubblici in genere (in particolare quelli eventualmente trasferiti in proprietà privata) al pari di quelli che restano in proprietà pubblica siano ben gestiti e valorizzati: essi, pur essendo oggetto di diritti, lo sono anche di doveri e ciò non li rende tanto diversi dai beni totalmente privati, mentre quello che in particolare li caratterizza è l'assolvimento di utilità che si raggiungono attraverso le attività che tramite di essi vengono svolte.

Le proprietà collettive di diritto pubblico, i beni del demanio civico per i quali l'elemento soggettivo⁶ è sempre stato particolar-

⁵ L'uso collettivo tende a ricollegarsi alla destinazione pubblica del bene più che alla utilità concreta che dal bene possono trarre i singoli facenti parte della comunità proprietaria, tanto che oggi ciò potrebbe essere considerato il vero contenuto della proprietà collettiva.

⁶ Oggi, come evidenzia la dottrina, "l'attenzione non è da rivolgere agli aggettivi 'pubblica' o 'privata' perché è in discussione l'idoneità stessa del sostantivo 'titolarità' ad identificare in concreto le utilità e le prerogative trasferibili ed economicamente valutabili" (M. OLIVI, *I beni demaniali ad uso collettivi, conferimento di funzioni e privatizzazioni*, CEDAM, Padova, 2005). Il concetto di titolarità ed appar-

mente significativo, rappresentano un dominio appartenente ad una collettività, ad una comunità di abitanti ad essa imputabile, la cui amministrazione e organizzazione sono previste dall'ordinamento giuridico. Questi beni si sono conservati, anche se talora modificati, fino ai nostri giorni e continuano ad essere protetti da un regime pubblico che li assimila (anche se non li identifica) ai beni demaniali veri e propri; anche per essi attualmente, come per altri beni pubblici, è determinante l'assolvimento di una funzione, di una utilità pubblica da assolvere.

2. *Caratteristiche dei beni demaniali civici*

L'imprescrittibilità e anche l'inalienabilità dei diritti di uso civico, dei diritti di dominio collettivo senza dubbio ne hanno spesso consentito la sopravvivenza nel corso dei secoli. A difesa di essi la legge del 1927, che pure ne ha previsto la liquidazione ove praticati su terre private, ha sancito l'inusucapibilità e l'indisponibilità⁷ delle terre collettive sulle quali la popolazione esercita tali diritti.

Fermi restando tali principi, per le operazioni di liquidazione degli usi civici e per le altre operazioni furono com'è noto trasferite in base all'art. 66 del D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 alle Regioni le funzioni amministrative già dei Commissari agli Usi Civici. Si tratta di funzioni relative appunto alla liquidazione degli usi civici, allo scioglimento delle promiscuità, alla verifica delle occupazioni e alla destinazione delle terre di uso civico e di quelle provenienti da affrancazioni nonché delle competenze attribuite al Ministro

tenenza sono in crisi, infatti secondo l'A. "ai modelli fondati sulla destinazione del bene sembrano riconducibili sia le teorie che vedono la sostituibilità dell'appartenenza pubblica con quella privata purché gravata da vincoli derivanti dalla destinazione del bene, sia le teorie che vedono come soggetti che pur assumendo una veste privata sono da considerare sostanzialmente pubblici" (ad esempio la Patrimonio s.p.a. e la Infrastrutture s.p.a.) (p. 84).

⁷ Il regime di indisponibilità vale per i beni assegnati alla categoria A a destinazione pubblica e per i beni del demanio civico non ancora assegnati a categoria. Ciò può essere derogato solo in casi eccezionale per la realizzazione di finalità di pubblico interesse.

dell'Agricoltura e Foreste e ad altri organi periferici diversi dallo Stato ed ai Commissari per la liquidazione degli usi civici, dalla l. n. 1766 del 16 giugno 1927, dal regolamento di esecuzione approvato con R.D. 26 febbraio 1928 n. 332 e dalla l. 16 marzo 1921 n. 377 all'infuori delle legittimazioni effettuate con Decreto del Presidente della Repubblica d'intesa con le Regioni interessate che si è ritenuto per lungo tempo, come vedremo, siano rimaste nella competenza dei Commissari⁸.

Si è ritenuto che sia possibile una sdemanializzazione⁹ delle terre allorché intervenga un'autorizzazione (ora regionale, prima ministeriale) che renda di conseguenza possibili eventuali alienazioni dei beni e la cui mancanza rende altrimenti le alienazioni illegittime.

Le leggi regionali in particolare non possono in materia di alienazione disporre in modo contrastante con i principi fondamentali stabiliti da una legge dello Stato. Infatti i beni civici sono tutelati in maniera più intensa rispetto ai beni demaniali in senso stretto perché mentre ad es. per questi ultimi è ben possibile (anche se in casi eccezionali) la sdemanializzazione tacita dei suoli (sclassificazione) per i beni civici la sclassificazione, la sdemanializzazione tacita invece è vietata né tanto meno i beni in questione possono essere espropriati. La stessa Corte Costituzionale con la sentenza n. 67

⁸ Il Consiglio di Stato, con parere dell'11 febbraio 1981, specificò quali erano le funzioni amministrative esercitate dal Commissario e trasferite alle Regioni

⁹ Com'è noto, il regime dei beni civici è caratterizzato dalla indisponibilità e inalienabilità ai sensi dell'art. 12 della l. del '27 oltre che dall'imprescrittibilità che si desume dall'istituto della reintegra del bene occupato abusivamente allorché non interviene la legittimazione dell'occupazione (art. 9 l. cit.). Il regime della indisponibilità disciplinato dal R.D. n. 332/1928 può essere derogato solo in casi eccezionali (in particolare terre residue). Pertanto sono stati dalla dottrina e giurisprudenza equiparati gli effetti della indisponibilità a quelli della demanialità (sentenza Cass. 19.10.1967 n. 2553). Sia la giurisdizione ordinaria sia il Consiglio di Stato (Sezione IV, sentenza n. 444 del 17.10.85) hanno ricollegato l'atto di autorizzazione all'alienazione ad un procedimento di sdemanializzazione che fa perdere al bene collettivo l'originario carattere rendendolo quindi alienabile; ora i beni civici non sono soggetti al regime patrimoniale degli enti pubblici previsto dal codice civile né alle leggi di diritto pubblico bensì alla disciplina speciale dettata dalla legge del 1927 n. 1766; e dunque non è possibile estendere ad essi le norme previste per i beni demaniali in senso stretto (compresa la tacita sclassificazione); non è possibile la tacita cessazione degli usi civici, il tacito mutamento di destinazione. La Corte Costituzionale dell'11.7.1989 n. 391 ha definito il regime di inalienabilità dei beni civici come un regime di alienabilità "controllata" ed ha ammesso l'assoggettabilità di tali beni ad espropriazione forzata previa autorizzazione dell'autorità competente.

del 25.5.1957 ha, seppure indirettamente, confermato tale principio stabilendo che non sono espropriabili i terreni pervenuti ad un comune in seguito a scorporo di beni di uso civico in quanto questi non possono essere considerati privati; e con la sentenza n. 78 del 30.12.1981 ha ribadito la natura (non privata) dei beni civici e quindi la non espropriabilità¹⁰ di essi; mentre la loro commercializzazione è possibile dopo l'autorizzazione regionale a norma dell'art. 12 l. del '27, che concretizzerebbe un provvedimento di sdemanializzazione¹¹.

¹⁰ Le terre civiche non sono espropriabili. Secondo la Corte Costituzionale le terre civiche non sono suscettibili di essere espropriate per pubblica utilità (11.7.1989 n. 391) ma tuttavia essa più di recente ha ammesso l'espropriazione di terre civiche non sdemanializzate senza che sia intervenuta l'autorizzazione ed anche prima della loro assegnazione a categoria (10.5.1995 n. 156). Però nella sentenza n. 345 del 21.11.1997 si afferma la necessità della previa assegnazione a categoria e della consultazione delle popolazioni interessate per la sdemanializzazione.

¹¹ A proposito della cessazione della demanialità tacita o implicita per i beni demaniali bisogna ricordare che l'art. 829 c.c. stabilisce che riguardo a tutti i beni del demanio (naturale o artificiale) la cessazione della demanialità deve essere dichiarata dalla pubblica amministrazione con un apposito provvedimento e che questo deve essere obbligatoriamente reso pubblico ai sensi dell'art. 829 c.c., comma 2; a tale provvedimento è stata collegata un'efficacia costitutiva, talvolta invece si è ritenuto che avesse efficacia dichiarativa. v. M. RENNA, *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, Giuffrè, Milano, 2004. Secondo l'A., "Quanto ai beni naturali non paiono sussistere dubbi sul fatto che intervengano sdemanializzazioni che si potrebbero definire, appunto, "naturali" alle quali dovrebbero seguire atti di classificazione meramente dichiarativi" (p. 38). Per i beni naturali la sdemanializzazione può avvenire per cause naturali. Per questi beni il Legislatore continua ad introdurre spesso disposizioni eccezionali volte a decretare la costitutività delle dichiarazioni che sdemanializzano il bene.

E dunque, "dopo che il bene si sia naturalmente estinto o abbia perso in natura le caratteristiche materiali previste dalla legge per appartenere al demanio (cioè si sia snaturato) il giudice ordinario dovrebbe poter quantomeno accertare il fatto estintivo della demanialità e dichiarare il bene 'passato' al patrimonio dello Stato, a decorrere dal medesimo fatto". È davvero singolare che proprio in tema di demanio naturale secondo l'A. "il Legislatore continui ad introdurre disposizioni eccezionali atte a sancire la costitutività delle dichiarazioni di sdemanializzazione (pur senza eliminarne fortunatamente il carattere vincolato). Risalgono infatti ad appena dieci anni fa le ultime creazioni legislative in materia di demanio idrico volte – per così dire – contro natura ad impedire non solo l'eventuale passaggio diretto alla proprietà privata ma anche la semplice sdemanializzazione naturale dei terreni abbandonati dalle acque pubbliche (artt. 942, 945, 946, 947 come modificati dalla l. 5 gennaio 1994 n. 37 recante "norme per la tutela ambientale delle aree demaniali dei fiumi, dei torrenti, dei laghi e delle altre acque pubbliche") [...] con il pretesto della tutela ambientale il codice è stato novellato nel senso che "in ogni caso" è esclusa la sde-

manializzazione tacita dei beni del demanio idrico (art. 947, comma 3)” (M. RENNA, *La regolazione amministrativa dei beni*, cit. p. 41 e ss.).

Dunque c'è un aperto sfavore alla sdemanializzazione tacita per i beni naturali, intendendo per tacito il modo silenzioso o implicito di manifestazione di volontà della pubblica amministrazione, mentre “per quanto riguarda il demanio artificiale, non si rinviene alcuna disposizione speciale intesa a proteggere gli interessi proprietari degli enti territoriali a cui appartengono i beni; il che si spiega facilmente poiché qui la regola generale dovrebbe essere quella della sdemanializzazione per volontà dell'amministrazione [...] sia in giurisprudenza sia in dottrina è risalente nel tempo e pienamente diffusa l'affermazione che i beni artificiali possono essere sdemanializzati tacitamente: ed è da questo asserto, in particolare, che deriva la qualificazione dell'atto previsto dall'art. 829 c.c. come un atto meramente dichiarativo anche per il demanio artificiale [...]. È vero che in sede di sdemanializzazione dei beni artificiali la rilevanza della manifestazione di volontà diviene certamente maggiore di quella che ad essa è possibile attribuire in sede di inizio della demanialità artificiale [...] mentre esistono quasi sempre provvedimenti amministrativi attraverso i quali nonostante l'assenza di un atto espresso è possibile ricavare sempre la volontà (almeno implicita) di destinazione di un bene all'uso pubblico [...] una situazione ben diversa si presenta riguardo alle corrispondenti fattispecie di sdemanializzazione: per queste è difficile individuare provvedimenti amministrativi nei quali rinvenire tracce, implicite ma univoche, della cessazione della destinazione originaria del bene (sdemanializzazione che per simmetria si potrebbe più propriamente definire “implicita”) in alternativa agli atti di sdemanializzazione esplicita; talché di fatto i casi rilevanti di sdemanializzazione tacita si dovrebbero ridurre per lo più a ipotesi di cessazione della demanialità per meri comportamenti concludenti dell'amministrazione [...] la giurisprudenza in effetti consapevole del rilievo decisivo che la volontà dell'amministrazione deve assumere nelle sdemanializzazioni dei beni artificiali riconosce di rado fattispecie concrete di sdemanializzazioni tacite pur ammettendone la possibilità sul piano teorico [...]. Anzi nei pronunciamenti dello stesso giudice ordinario (si vede come) siano divenuti via via sempre più rigorosi i requisiti dei comportamenti dell'amministrazione, che devono essere accertati affinché possa ammettersi la sdemanializzazione in assenza di una formale declassificazione [...]. I giudici richiedono che i comportamenti amministrativi siano inequivocabilmente incompatibili con la volontà di conservare la destinazione del bene al suo primigenio uso pubblico o con maggior rigore, che i medesimi, sempre in modo del tutto inequivocabile, evidenzino la volontà di sottrarre il bene alla sua destinazione e di rinunciare definitivamente al ripristino del suo utilizzo iniziale (*ibidem*, p. 47 e ss.). “E dunque, alla luce della l. 7 agosto 1990 n. 241 non appare tollerabile che un bene del demanio artificiale venga svincolato dalla sua destinazione pubblica in assenza di un provvedimento espresso e motivato reso dall'amministrazione al termine di un procedimento aperto alla partecipazione degli eventuali controinteressati alla sdemanializzazione [...] l'amministrazione non dovrebbe mai omettere di dare conto all'esterno, dell'attività di valutazione e ponderazione degli interessi pubblici, ed eventualmente privati, che l'ha condotta a decidere la cessazione della destinazione corrente del bene e, con essa, della sua demanialità; in modo da consentire, altresì, la possibile richiesta di un controllo del giudice amministrativo sulla ragionevolezza e, più in generale, sulla legittimità della scelta dell'amministrazione: ciò che riuscirebbe ad accadere, tutt'al più, nei rari casi in cui la sdemanializzazione fosse “implicita” in un provvedimento esplicito, ma non in quelli di vera e propria sdemanializzazione “tacita” dovuta a meri comportamenti concludenti della P.A.”

La Regione (competente per territorio) dovrà nel caso concreto talvolta effettuare la comparazione tra l'utilità della vendita o della diversa utilizzazione del bene e dunque tra il vantaggio del ricavato della vendita dei beni e la sottrazione alla comunità del proprio dominio; dunque talvolta la Regione si può trovare a dover effettuare una valutazione tra una nuova utilizzazione dei beni e la conservazione di quella originaria.

Come contropartita è indispensabile l'indennizzo per evitare il danno, il depauperamento della collettività anche se molti hanno considerato la vendita delle terre finanche una confisca delle stesse poiché dalla eventuale vendita delle terre del demanio in realtà non verrebbero alla collettività grandi utilità.

Sappiamo che in seguito ad autorizzazione è possibile per gli Enti di gestione¹², università, associazioni agrarie, amministrazioni

(p. 49 e ss.). Si guarda con sfavore per i beni civici più che per gli altri beni alla sdemanializzazione (in effetti la si nega) in quanto la loro sopravvivenza è legata alla destinazione pubblica; un'eventuale sdemanializzazione tacita, che in realtà può avvenire ad opera di occupazione e abusivi possessi, sarebbe del tutto da escludere. In particolare, v. Cons. Stato, Sez. I, sent. 15.12.2004 n. 5568; Sez. V. 17.3.1998 n. 287; Sez. V, del 10.2.1998 n. 148; Cass. Sez. II, del 3.5.1996 n. 4089; Cass., II, del 18.12.1998 n. 12701.

Se, come già evidenziato per i beni demaniali, la sclassificazione tacita non è vista con favore per i beni civici, stante la inalienabilità sancita dall'art. 12 legge n. 1766/27 e le riaffermazioni da parte della giurisprudenza della indisponibilità delle terre di uso civico e della imprescrittibilità degli usi civici ed in conseguenza della natura pubblicistica dei beni del demanio civico (anche se questi non sono tuttavia pienamente equiparati ai beni demaniali veri e propri) deve ritenersi che la tacita sdemanializzazione (che è possibile laddove risulti da indizi univoci che la volontà della pubblica Amministrazione è incompatibile con quella di conservare la destinazione del bene (sentenza Cass., 8.9.1978 n. 4056) e che è riferibile ai beni demaniali previsti del codice civile, non possa applicarsi ai beni comunali soggetti ad uso civico (demanio universale) per i quali valgono i principi di inusucapibilità, inalienabilità, immutabilità della destinazione. E si ritiene che non sia possibile, stante la particolarità della natura di questi beni rispetto agli altri beni (demaniali), una tacita sclassificazione dei beni ovvero una tacita cessazione degli usi, un tacito mutamento di destinazione (in passato v. sentenza Cass. 12.12.1953 n. 43690 e sentenza del Commissario aggiunto per gli Usi civici in Abruzzo del 16.5.1984).

¹² Si rivela particolarmente necessaria per la tutela di tali beni la loro gestione, infatti "si sono trasformate o sono state trasformate quelle proprietà collettive che non avevano un ente gestore che regolasse le utilizzazioni o quelle nelle quali, non tutti i membri dell'associazione essendo utenti, gli interessi dell'associazione si venivano a contrapporre a quello degli utenti, o ancora, quelle nelle quali i beni oggetto di proprietà collettiva non aumentavano in numero proporzionale all'incremento della popolazione, divenendo così rari ed appetibili. In ogni caso le cause

comunali, disporre la vendita di quote limitate di demani e dei beni di loro pertinenza ma con il limite previsto sia dalla legge fondamentale che dal relativo regolamento di esecuzione e naturalmente tali vendite devono corrispondere non certo agli interessi dell'ente di gestione ma a quelli della popolazione a cui le terre spettano (le quali spesso possono avere interesse contrario e dunque volerle conservare).

della crisi non sono dipese solo dalla collettività proprietaria o dall'ente gestore ma da questi e dal sistema di sfruttamento insieme. È indubbio infatti che il problema capitale della proprietà collettiva sta nel contemperamento tra tutela della proprietà dei membri della collettività e garanzia delle trasformazioni ed innovazioni: in generale la tendenza è stata nel senso di preoccuparsi di garantire la proprietà collettiva contro la dissoluzione, non di preoccuparsi della sua cristallizzazione” (S. CASSESE, cit., p. 183). Inoltre l'ente di gestione, come sappiamo, può essere sia un ente ad hoc sia un ente territoriale con fini generali. Come nota l'A., “non tutte le collettività, pur dandosi un'organizzazione, si danno personalità giuridica. Quando ciò avviene non bisogna credere che si ha uno spostamento dell'imputazione di ogni azione all'organizzazione personificata. Anzi questa assume funzione servente nei confronti della collettività di base. I rapporti ente gestore-collettività proprietaria sono stati interpretati in due diversi modi. Secondo il primo l'attribuzione della personalità giuridica dà adito a concepire una specie di scissione interna della proprietà, per la quale il contenuto economico dei diritti degli associati non è per nulla diminuito, e all'ente viene attribuito un complesso di facoltà tendenti al regolamento della vita e della funzione dell'ente. Val quanto dire si riscontra una situazione di proprietà divisa: quella sostanziale, di natura collettiva, compete ai singoli che compongono l'associazione; a quest'ultima, come autonomo soggetto giuridico, compete invece una sorta di proprietà formale, che rivela chiaramente un carattere funzionale rispetto a quella sostanziale dei singoli (S. PUGLIATTI, *La proprietà e le proprietà*, cit., p. 218), secondo altri l'ente nei suoi organi è un organo amministratore del bene collettivo, l'“ente” è un semplice strumento giuridico della volontà degli associati alla quale si richiede una manifestazione per ogni atto che possa avere effetti, anche mediati, sul bene capitale (M.S. GIANNINI, *I beni pubblici*, cit., pp. 41-42). “La gestione del bene collettivo da parte dell'ente territoriale è legale e necessaria: è il legislatore che l'ha istituita” (*ibidem*, pp. 53-54). “Che l'ente abbia una funzione di mera amministrazione nota se si pone mente al vincolo al quale è legato: esso può agire solo in base alla legge e solo nell'interesse dei proprietari. Il motivo per il quale una collettività non amministra direttamente i propri beni ma ne affida la gestione all'organizzazione generale che da essa proviene è semplice: questa funzione è troppo complessa per essere svolta da un alto numero di comproprietari [...]. Vi è persino chi nega che vi sia proprietà collettiva quando la collettività non costituisca una persona giuridica esponenziale” (S. ROMANO, *Principi*, cit., essa resiste al contatto con la persona giuridica e non viene assorbita in questa (S. PUGLIATTI, *La proprietà e le proprietà*, cit., p. 210); S. CASSESE, *I beni pubblici*, cit., p. 198 ss..

Il corrispettivo (giusto prezzo) stabilito tra le parti deve essere secondo legge acquisito al bilancio separato dell'ente di gestione, che molto spesso è il Comune.

Purtroppo, e questo è un dato evidente¹³, nonostante le previsioni di legge, in concreto si sono verificate appropriazioni da parte dei Comuni. Spesso infatti non si è provveduto a tener distinta la gestione patrimoniale dei beni civici (e molte sono state le somme ricavate da vendite anche parziali) rispetto alla gestione del patrimonio comunale disponibile¹⁴.

Certamente le vendite non sono state sempre effettuate nell'interesse della popolazione proprietaria ed utente ed il mutamento di destinazione non costituisce il più delle volte un reale beneficio per la popolazione. Sono sotto gli occhi di tutti le speculazioni anche di tipo clientelare destinate a riempire le casse comunali spesso in deficit¹⁵.

¹³ V. i numerosi appelli contro la privatizzazione degli usi civici: www.italia/attac/org/spip.

¹⁴ È opportuno sempre, come già evidenziato, aver chiara la differenza tra beni collettivi civici e beni comunali di proprietà del Comune/ente giuridico.

¹⁵ Come segnalato da G. RICOVERI, www.nuovomunicipio1, secondo cui la recente legge regionale (Lazio) n. 6/2005 permette ai comuni di vendere liberamente i propri demani civici e... senza alcuna prescrizione o divieto a tutela del paesaggio... e ai comuni che delle terre civiche sono dei semplici amministratori contabili, viene concesso per legge il potere di disporne, con il sostanziale spossessamento delle popolazioni proprietarie... ciò equivale ad una espropriazione delle popolazioni senza ragioni di pubblico interesse e senza indennizzo, chiaramente illegittima. Contro le prescrizioni della legge reg. Lazio potrebbe essere sollevata eccezione di legittimità costituzionale.

Si sente pertanto il bisogno diffuso di proteggere i beni civici servendosi anche di Agenzie regionali per gli usi civici nel quadro di una legge nazionale più rigorosa e meno permissiva e di mantenere ferma la destinazione d'uso e il vincolo di in commerciabilità dei demani civici. v. anche E. MOLINARI (v. rete del nuovo municipio – seminario terre e usi civici in Italia – Firenze 8.4.2005) secondo cui la mercificazione dei beni comuni dalla terra all'acqua consente opportunamente di riprendere a parlare degli usi civici, di estrema attualità perché si ripropone “con forza la questione dei beni comuni e della loro mercificazione visto che ovunque si stanno liquidando gli ultimi residui di antichi diritti collettivi e comunitari” (essi sono espressione di una cultura giuridica e comunitaria) e “migliaia di ettari di terreno di demanio civico, vincolati, diritti la cui titolarità è dei cittadini residenti (di pascolo, taglio del bosco, coltivazione), un cospicuo residuo del passato, una proprietà comune locale, sulla quale a fronte di un disastro ambientale e urbanistico, e al crescere della domanda di lavoro, alternativo dei giovani [...] si dovrebbe intraprendere qualche azione in più”.

Oggi si rivela particolarmente utile permettere la conservazione di beni civici sottraendoli ad investimenti non compatibili con la loro destinazione e quindi tutelare diritti “attuali” del nostro tempo, che affondano le loro radici in un lontano passato.

Di fronte all’incedere continuo della cultura del mercato e del privato rimangono queste “isole felici” le proprietà comuni appunto, le comunanze locali, le particolari gestioni dei beni da parte delle collettività: esse sono “destinate” a rimanere non solo a beneficio della collettività ma anche della generalità, senza limiti di tempo. Anche se risulta che i beni civici sono molto diminuiti (in effetti non c’è mai stato un esatto censimento), il dato attuale ci dice che essi ammonterebbero (probabilmente) al 15% del territorio nazionale, cioè a circa 5/6 milioni di ettari.

Tali beni, spesso occupati abusivamente o usati in modo illegittimo, sono stati talvolta reintegrati e dunque restituiti (ma di contro quanti sono i contenziosi che non si sono mai chiusi!), ma molto più spesso sono stati utilizzati in modo da escludere o quantomeno limitare gli interessi delle collettività su di esse insediate, mettendo anche in serio pericolo rilevanti interessi paesaggistici¹⁶.

3. *L’importanza dell’elemento oggettivo (della funzione, della destinazione pubblica) per la tutela delle proprietà collettive di diritto pubblico*

Per quanto riguarda la consistenza oggettiva, le proprietà collettive di diritto pubblico sono quelle che provengono alla popolazione

¹⁶ La protezione del paesaggio e dell’ambiente oggi è molto sentita: v. TAR Veneto, Sez. II, 23.3.2007 n. 923: “Nelle zone sottoposte a vincolo paesaggistico risultano vietati gli interventi oggettivamente idonei a compromettere i valori del paesaggio incidendo in maniera apprezzabile sia in senso fisico che estetico, sull’assetto ambientale e territoriale. In particolare, si ritiene legittima un’ordinanza con cui si dispone la rimozione di un vigneto, impiantato in zona sottoposta a vincolo paesaggistico, senza preventivo nulla-osta, nel caso in cui il cambio di coltivazione del terreno alteri in maniera permanente il paesaggio; in tal caso, infatti, l’intervento, pur senza incidere sul profilo del suolo, modifica in modo sensibile l’esistente assetto ambientale, alterando l’esistente vegetazione, con la conseguenza che l’intervento medesimo non può rientrare nelle categorie ammesse dall’art. 149 del D.lgs. 42/2004”.

utente e proprietaria localizzata in un determinato territorio che su di esse esercitava usi civici di varia natura, dallo scioglimento delle promiscuità e dalle procedure di affrancazione e liquidazione degli usi civici¹⁷.

Mentre il demanio civico consiste in beni da sistemare, le proprietà collettive a destinazione pubblica costituiscono una categoria a regime di beni pubblici così come è previsto dalla legge tuttora vigente.

Si è sempre ritenuto che caratteristica delle terre civiche o proprietà collettive (assegnate a categoria) sia la destinazione pubblica, diversamente dai beni del demanio civico (ma oggi anche per questi ultimi la destinazione deve ritenersi ugualmente fondamentale): destinazione che trova la sua fonte nel provvedimento che accerta tale caratteristica e sottopone i beni a regolamentazione. In comune c'è che entrambi i beni sono oggetto di diritti collettivi di natura dominicale ma solo per i primi si parla di beni in proprietà collettiva a destinazione pubblica¹⁸.

I beni oggetto di diritti collettivi di natura dominicale non appartengono come è noto al Comune, all'Associazione Agraria¹⁹, alle

¹⁷ Si tratta di “sciogliere come previsto dalla legge fondamentale le promiscuità esistenti nel possesso dei beni civici da parte di comunità di abitanti diverse assegnando a ciascuna la piena titolarità della porzione dei beni civici stessi corrispondente in valore ai diritti domenicali ad essa spettanti” (V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., p. 344 cit). E dunque il demanio civico è quello comprensivo “dei beni derivati dalla liquidazione degli usi su terre private e dei beni originariamente posseduti dalla comunità di abitanti spettanti a ciascuna di esse a pieno titolo – senza promiscuità e libero da abusivi possessi”.

¹⁸ Per quanto riguarda la destinazione essa è fissata *ex lege* attraverso il provvedimento di assegnazione a categoria che non può essere modificato se non attraverso un procedimento formale fissato dalla legge. L'uso civico libero e spontaneo da parte degli utenti *uti singuli* è salvaguardato in certi limiti, che sono in effetti quelli posti dalla compatibilità con le utilizzazioni produttive e con le esigenze conservative imposte dalla destinazione pubblica propria dei beni. L'intenzione del Legislatore era in realtà di sistemare tutto il demanio civico e di trasformarlo in parte in proprietà collettiva a destinazione pubblica e in parte in proprietà privata di quote di terra lì dove esse avevano vocazione agricola. Una parte dunque dei beni del demanio con caratteristiche particolari erano destinati a rimanere in proprietà collettiva a destinazione pubblica in seguito ad un provvedimento discrezionale di natura costitutiva.

¹⁹ U. PETRONIO, *Usi civici ad vocem*, EdD, vol. XLV, Milano 1992: “Sono diritti spettanti ad una collettività organizzata in una persona giuridica pubblica a

Università, ecc., e dunque a nessun ente pubblico o privato ma alla collettività. Spesso i Comuni e gli enti di gestione, titolari di poteri amministrativi (indicati dalla legge), non hanno fatto l'interesse delle popolazioni che rappresentavano e quindi dei titolari dei diritti di godimento e dominio dei beni; infatti allorché le popolazioni non si organizzano in forme autonome in genere sono i Comuni enti espo-

sé ma comunque concorrente a formare l'elemento costitutivo di un Comune o di un'altra persona giuridica pubblica ed ai singoli che la compongono e consistenti nel trarre alcune utilità elementari". La comunità titolare dei suoi diritti come soggetto collettivo non è titolare di situazioni giuridiche ma lo sono in proprio i singoli membri della comunità, i *cives*, che esercitano *uti singuli* i diritti della comunità nel proprio interesse. Nella proprietà collettiva i poteri e le facoltà che rappresentano il contenuto delle situazioni dominicali sono distribuiti tra la comunità e gli enti che sono le forme organizzative nelle quali le comunità di abitanti trovano i loro rappresentanti: frazione, comune, associazione agraria, amministrazione separata frazionale. I poteri amministrativi, volti alla gestione sono imputati all'autorità amministrativa fissata dalla legge che a volte coincide con l'ente rappresentativo della comunità; altre volte si trova in un altro ambito organizzativo: "è quest'ultimo il caso delle associazioni agrarie (categoria generale che comprende differenti situazioni tra cui con qualche limite e peculiarità le Partecipanze emiliane nonché le regole cadorine di Ampezzo e di Comelico, non però le comunioni familiari montane costituite appositamente per la gestione dei beni civici quando l'ambito della collettività titolare dei beni non coincide con quello della sua struttura organizzativa e rappresentativa). Tuttavia la legge prevede l'apertura dei beni civici all'uso di tutti gli abitanti della frazione o del comune previa disciplina statutaria da darsi da parte dell'associazione stessa" (v. A. DANI, *La disciplina degli usi civici nell'ordinamento vigente: un quadro di normazione positiva*, in «Archivi di diritto comune» introdotto il 10.2.1999 in sezione feudi e demani, domini ed usi collettivi. p. 112). La legge 3 dicembre 1971 n. 1102 (nuove norme per lo sviluppo della montagna) al titolo III art. 10 stabilisce che rientrano tra le comunioni familiari che non sono quindi soggette alla disciplina degli usi civici e quindi ai rispettivi statuti (art. 10) e consuetudini le regole di Cortina d'Ampezzo e del Comelico (e per queste è previsto che un regolamento regionale disciplini la pubblicità degli statuti, i bilanci e la nomina dei propri rappresentanti legali); ciò vale anche per le società di antichi originali della Lombardia, le servitù della Val Canale, e all'art. 3 della legge cit. è previsto che al fine di valorizzare le potenzialità dei beni agro-silvo-pastorali in proprietà collettiva indivisibile ed inusucapibile, sia sotto il profilo produttivo, sia sotto quello della tutela ambientale, le regioni provvedono al riordino della disciplina delle organizzazioni montane, anche unite in comunanze, comunque denominate, ivi comprese le comunioni familiari montane di cui all'art. 10 della l. n. 1102/71, le regole cadorine di cui d.lgs. 3.5.1948 n. 1104 (disposizioni riguardanti le regole della magnifica comunità Cadorina) e le associazioni di cui alla l. 4.8.1894 n. 397 (ordinamento dei domini collettivi nelle province dell'ex Stato Pontificio) e all'art. 10 legge ult. cit. "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 disciplinate dai rispettivi statuti e consuetudini".

nenziali della comunità che devono gestire ed utilizzare i beni (in modo compatibile con l'esercizio degli usi civici) a scopo produttivo, anche indipendentemente dalla partecipazione della popolazione alle decisioni.

Oggi invece si sente maggiormente il bisogno che la gestione di questi beni, come vedremo, avvenga sempre più con la partecipazione degli abitanti e che l'esercizio di facoltà e poteri affidati all'ente passi attraverso la condivisione e l'adesione della collettività alle scelte che vengono effettuate.

I beni civici, beni produttivi, sono in grado di produrre ricchezze e di queste i primi beneficiari sono proprio le collettività stanziare sulle terre di uso civico.

La tutela in genere in passato attribuita ai commissari²⁰ agli usi civici, oggi è affidata prevalentemente all'autorità regionale.

I comuni e gli altri enti non hanno la proprietà dei beni in questione che non fanno parte quindi del proprio patrimonio e che appartengono invece alla popolazione o ad una parte più ristretta (frazione), della quale i comuni e le associazioni sono i rappresentanti, meri soggetti esponenziali.

Spesso si tratta di stabilire quali beni possono appartenere al comune e quali alle comunità, operazione non facile se si pensa alle difficoltà circa la verifica di fatti o interventi (spesso riferibili ad un periodo lontano nel tempo) che possono aver apportato modifiche allo stato dei beni, fermo restando che nonostante ciò gli usi sulle terre del demanio sono imprescrittibili ed inalienabili ed il vincolo su di esse persiste fino al mutamento di destinazione (sdemanializzazione).

Questi beni di solito sono giunti all'ente attraverso successione dall'originaria comunità dislocata sul territorio (e quindi la proprietà si riferisce all'originario dominio su beni di una comunità di abitanti) che non sono stati distratti dal patrimonio collettivo né dati in proprietà privata o acquistati dall'ente stesso con atti giuridici o provvedimenti (compravendita, donazione, legato, espropriazione forzata, ecc.) che comunque devono essere provati. Sono i beni ap-

²⁰ Essi accertano l'esistenza e il tipo di diritti e la natura demaniale delle terre e inoltre possono emettere provvedimenti conservativi delle stesse.

partenenti ai *naturali* (abitanti del luogo) o ad un gruppo di famiglie o ad appartenenti a componenti di corporazioni, mestieri o arti.

Per essi non vale la titolarità in capo al comune, all'università, all'associazione, ecc. in quanto sono beni della collettività proprietaria ed utente alla quale pertanto l'ente non deve concedere l'uso dei diritti come sarebbe se questi fossero appartenenti al proprio territorio (di proprietà).

Per i beni del proprio patrimonio è possibile la disposizione²¹, la vendita; non per i beni civici su cui i soggetti esercitano i diritti reali dominicali *uti cives*, quali componenti la collettività.

Come già evidenziato talvolta ci sono state verifiche e procedimenti demaniali per i quali i beni sono stati distinti nelle due categorie previste dalla legge: se utilizzabili per le colture agrarie, ripartiti in quote tra le famiglie dei coltivatori della frazione o del comune ed assegnati a questi in enfiteusi, altrimenti se ritenuti convenientemente utilizzabili come bosco o pascolo permanente, in proprietà collettiva a destinazione di diritto pubblico e cioè destinati alla utilizzazione boschiva o pascoliva col divieto di subire modificazioni.

Le facoltà e i poteri sono esercitati dagli enti che hanno la rappresentanza della comunità per conto delle popolazioni ed hanno per riferimento i diritti domenicali di cui queste ultime godono.

Proprio per permettere la continuazione dell'esercizio dei diritti l'art. 11 della legge del '27 prevede, come già visto, l'assegnazione a categoria che è considerato un atto discrezionale tecnico poiché consiste in un esame complesso nel quale rientra non solo la valutazione della natura dei terreni e il tipo di usi che sono praticati ma inevitabilmente anche l'esame delle reali necessità delle famiglie residenti, della possibilità della popolazione di continuare ad usare le terre, della consistenza della popolazione esistente su di esse, del tipo di

²¹ “In non pochi casi i Comuni, o associazioni o università agrarie, hanno provveduto ad alienare, in assenza dell'autorizzazione di cui all'art. 12 legge del 1927, a terzi terre pubbliche a volte per soddisfare pressanti esigenze abitative, a volte senza necessità e per fini illeciti o comunque non corrispondenti nelle motivazioni all'interesse pubblico [...]. È innegabile che una buona fetta dei demani, sia lecitamente o illecitamente, è in mano privata a seguito di concessioni o assegnazioni che sono anteriori alla legge del 1927, applicative della stessa (le c.d. quotizzazioni) e successive ad essa, spesso, in tale ultimo caso, in assenza di ogni autorizzazione commissariale ove richiesta” (P. FEDERICO, voce *Usi civici*, cit., p. 1029).

economia che si è andata a sviluppare nel tempo su quella determinata area o che in base alla pianificazione territoriale e ad accordi (di programma, patti territoriali) è prevedibile si possa sviluppare.

Attualmente, ancora più che in passato, indipendentemente dal fatto che ci sia stato o meno un provvedimento di assegnazione a categoria, sembra indispensabile, prima di prendere una decisione in merito ad una destinazione diversa che si voglia comunque imprimere ai beni civici, non solo effettuare la valutazione di impatto ambientale che talune attività (eventualmente alternative a quelle tradizionali) possono determinare sul territorio civico, ma anche considerare, studiare tutte le possibilità per far sì che si tuteli al meglio il territorio; è tra l'altro necessaria la valutazione dei vincoli idrogeologici eventualmente presenti e della presenza o meno del notevole pregio (culturale o paesistico).

Proprio perché è necessario tutelare la salubrità e la qualità dell'aria, delle acque e del suolo, certamente, oggi sempre più, ogni valutazione tecnica e discrezionale non può prescindere da studi concreti e allorché ci si pone il problema circa la permanenza o meno dei diritti civici e di attività legate ad usi e tradizioni che rappresentano le radici profonde della nostra cultura, è opportuno e doveroso studiare la vocazione naturale del territorio. Si deve valutare infatti se una determinata destinazione pubblica come previsto dalla legge fondamentale impressa alle terre può ancora e soprattutto oggi dare impulso e contribuire allo sviluppo economico di determinate zone, considerando inoltre che ogni sviluppo economico deve essere possibile "e compatibile" con le esigenze di difesa dell'ambiente²² e dell'ecosistema.

²² Vediamo che nell'ambito delle politiche economiche integrate da tempo c'è stata "attenzione verso i problemi ambientali che trova formale considerazione con le modifiche apportate nel 1986 dall'Atto unico, il cui art. 25 introduce il Titolo VII (Ambiente) nella parte III (Politica della comunità) del Trattato, ove in particolare secondo l'art. 130 R, paragrafo 2, parte finale, (si legge) le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle altre politiche comunitarie e *in primis* in quella agricola" (E. CASADEI, *La silvicoltura tra incentivi e vincoli: problemi generali dell'ordinamento giuridico italiano*, in AA.VV., *Agricoltura e rimboscimento (Regolamento CEE 2080/92)*, in Coll. I Georgofili. Quaderni, Firenze, 1997, p. 43.

C'è stato un tempo in cui la categoria dei beni a destinazione pubblica prevista dall'art. 12 della l. del 27 godeva di un particolare favore (bosco o pascolo) ed anzi sembrava che si volesse ampliare questa categoria a svantaggio di quelle destinate a colture agrarie (meno praticate che in passato), ma oggi sempre più è evidente che le prime insieme alle terre destinate a colture agrarie possono presentare, se ben gestite, enormi potenzialità per lo sviluppo economico soprattutto per la tendenza sempre più avvertita verso nuove forme di economia praticabile e di attività collegate all'agricoltura biologica.

Assegnando i beni a categoria in realtà si voleva, nell'intenzione del legislatore, difendere questi beni, preservarli, e permetterne l'utilizzazione quindi con vantaggio economico per la popolazione che spesso ancora vorrebbe mantenere intatti i propri diritti ed è ragionevole ritenere che oggi questi possano essere limitati, solo nella misura in cui la valorizzazione delle terre impone una loro modifica: quindi sembrano possibili un'utilizzazione e una valorizzazione diverse (anche se solo di alcune parti) delle terre, purché rispettose della loro vocazione originaria, che non aboliscano del tutto questi antichi diritti.

La difesa per questi beni è come sappiamo l'incommerciabilità²⁵, diversamente dai beni demaniali in senso stretto o del patrimonio indisponibile che possono essere trasferiti e privatizzati senza perdere la funzione a cui sono asserviti.

La destinazione dei beni civici è vincolata al godimento di una comunità che ne usufruisce e che può utilizzarli anche in forma imprenditoriale purché ciò non avvenga in contrasto con la tutela a cui i beni stessi sono sottoposti e con le norme a difesa dell'ambiente e dunque con gli interessi pubblici generali che attengono alla difesa del territorio.

Lo sfruttamento dei territori considerati da parte delle popolazioni deve avvenire secondo regole che consentano che sia rispettata la vocazione dei territori stessi che in tal modo sono tutelati.

²⁵ Anche secondo la giurisprudenza in via eccezionale è consentita la vendita di parti dei beni previa autorizzazione regionale quando la comunità tragga reale beneficio da essa, quando il fondo è poco esteso, quando gli usi civici non sono più necessari alla popolazione.

Allorché intervengono altre attività rispetto a quelle tradizionali, la gestione e l'utilizzazione delle terre da parte delle popolazioni deve essere fatta tutelando le caratteristiche naturali di queste perché solo così si possono salvaguardare gli antichi diritti (ogni cittadino *uti singulus* ha il diritto di difendere la proprietà ed il possesso dei beni comuni) perché sono diritti che non si estinguono ma semmai si modificano; per la qual cosa è opportuno che le attività siano compatibili con le risorse che le terre sono in grado di fornire e che ciò avvenga in base a programmi opportunamente pianificati e approvati dalla regione.

E comunque, in seguito ad assegnazione a categoria dei beni del demanio civico, i diritti che già si esercitavano sulle terre e che rondonano all'antico dominio non potranno essere esercitati in modo incompatibile con la destinazione impressa²⁴ alle terre.

Necessariamente gli utenti ricevono, infatti, una limitazione al proprio godimento e soprattutto devono esercitare i diritti, lì ove presenti, compatibilmente con gli obiettivi e le programmazioni che riguardano tali aree e quindi con quegli obiettivi, che spesso sono

²⁴ Al contrario degli usi civici su beni privati destinati secondo la legge ad essere liquidati (ma anche i nuovi progetti ne prevedono la liquidazione) i diritti demaniali in re propria sono destinati ad essere conservati. Dal tempo precedente il secondo conflitto mondiale ma anche successivamente si sono effettuate verifiche per censire e quindi comprendere a quanto ammontano effettivamente gli ettari di demanio civico anche per evitare le frequenti occupazioni abusive che si realizzavano continuamente e in passato ciò veniva effettuato dall'amministrazione generale del demanio pubblico. Le occupazioni di terre, talvolta legittime (ovvero legittimabili) ma più spesso abusive, sono sempre teoricamente in attesa o di essere regolarizzate o reintegrate poiché è in riferimento ad aree libere da occupazioni che si possono programmare gli interventi più adatti alle risorse che questi beni possono fornire. È vero che l'esercizio degli usi civici ha spesso permesso la conservazione delle terre ma spesso questi non sono stati esercitati in modo ordinato nell'estensione e nella quantità. Da studi effettuati risulta che sono stati danneggiati soprattutto i pascoli perché sono stati utilizzati senza limiti di carico e di durata e di specie e praticati in boschi in rinnovazione sappiamo infatti che il rimboschimento è necessario per evitare alterazioni dell'ambiente; a tal fine è molto importante il regolamento d'uso degli usi civici adottato dall'ente gestore per permettere il rispetto e la tutela del bene assoggettato agli usi civici perché ciò consente che le terre possano, se bene utilizzate, produrre utilità. Essi possono avere un ruolo fondamentale nella produzione di beni e di servizi, beni compatibili con la destinazione impressa poiché i beni stessi sono spesso assoggettati a vincoli idrogeologici, a vincoli particolari, ambientali, paesistici ed a vincoli speciali, soprattutto in aree soggette ad incendi.

volti al raggiungimento del maggior risultato possibile ai fini della valorizzazione delle stesse; dunque gli antichi diritti possono essere ridimensionati rispetto alla situazione di originario demanio civico dove tutto è indistinto e soprattutto risultano ridimensionati li dove si è provveduto a sciogliere le promiscuità²⁵, in cui i beni erano gestiti e goduti da parte di cittadini di più comuni.

La programmazione delle risorse, soprattutto, permette di esaltare la funzione a cui assolvono i beni perché non solo permette un vantaggio economico per le popolazioni residenti ma consente la loro salvaguardia; infatti tali beni, se ben valorizzati, possono produrre forti rendite una parte delle quali deve essere destinata necessariamente al miglioramento e alla conservazione di essi. Queste esigenze in passato venivano soddisfatte attraverso un contributo, la fida, che veniva imposto agli utenti e che serviva appunto a pagare le spese e gli oneri che le rendite delle terre non riuscivano a coprire; in riferimento a ciò c'è da dire che sempre più si avverte la necessità che alle tradizionali fonti di gestioni cooperativistiche si affianchino altri tipi di gestione che permettano la tutela ma anche la valorizzazione dei beni.

Come previsto dalla legge il pagamento di spese ed oneri sono affidati agli enti rappresentativi delle comunità così come il ricavato dei prodotti di legnatico in esubero può andare a profitto di quest'ultima.

Certamente è sempre necessario un esercizio, uno sfruttamento degli usi razionale e contenuto che non determini l'impoverimento dei beni e soprattutto delle terre in proprietà collettiva a destinazio-

²⁵ Come si sa spesso lo scioglimento delle promiscuità si è rivelato particolarmente difficile da realizzare vuoi per le difficoltà di tracciare i confini delle terre, vuoi per l'uso indiscriminato oppure consolidato nel tempo e quindi per le occupazioni abusive, vuoi per la resistenza dei naturali ad una regolamentazione, ad una verifica demaniale. Spesso c'è stata una forte resistenza dunque al riordino e alla sistemazione delle terre; difficoltà si sono riscontrate soprattutto li dove in base allo scioglimento delle promiscuità si trattava di ridistribuire gli usi e in particolare grandi difficoltà c'erano per ridistribuire l'uso del pascolo, il legnatico e l'abbeveraggio del bestiame nonché il seminativo dal momento che spesso molti abitanti ne usufruivano in modo soddisfacente a scapito di altri per la qual cosa spesso le popolazioni locali manifestavano avversione al riordino e quindi a limitazioni che potevano derivare al proprio godimento sulle terre e a diritti spesso molto risalenti nel tempo.

ne pubblica; infatti destinazione sta ad indicare un vincolo a cui il bene è assoggettato e utilizzazione dello stesso secondo legge e dunque utilizzazione del bene per la collettività ma compatibilmente con il vincolo stesso.

Mentre i beni del demanio civico non sono alienabili neanche con apposita autorizzazione, per i beni “destinati” l’autorizzazione può far venir meno il vincolo e quindi l’incommerciabilità. La destinazione impressa ai beni serve a evidenziarne la funzionalità: essi sia nel passato sia attualmente assolvono ad una specifica funzione di fortissima rilevanza sociale, oggi rappresentata dalla tutela dell’ambiente e dalla difesa delle risorse territoriali.

Gli usi civici possono subire delle “modificazioni” e ciò è dovuto al fatto che spesso sono le terre su cui sono praticati che possono e devono subire delle modificazioni per essere sistemate in funzione non solo di una migliore valorizzazione (rispetto al passato) ma anche di una programmazione volta ad una loro efficace produttività anche se, com’è noto, molti usi non sono più praticati, molte collettività si sono perse, per l’abbandono delle terre e lo spostamento di molti abitanti nelle città dai centri agricoli, e si sono perse le antiche pratiche di sfruttamento delle terre in un regime fondiario ormai superato. Certamente questi beni rappresentano ancora oggi un immenso patrimonio pubblico che si tende a preservare per le generazioni future e quindi sembra logico ed utile che questi usi antichi possano tramandarsi anche se in effetti proprio il non utilizzo dei beni alla fine rende le terre certamente più libere nella nuova destinazione che si sceglie di imprimere ad esse e che comunque non può né deve prescindere dalla loro vocazione naturale, vocazione che si è cercato di salvaguardare anche quando molte terre del demanio venivano date in affitto e in locazione; infatti, anche in questi casi le attività che erano svolte dovevano essere compatibili con l’esercizio degli usi civici da parte degli altri abitanti non locatari o affittuari che dovevano poter esercitare i propri diritti sulle parti restanti.

Il vincolo finalistico impresso a questi particolari beni pubblici (secondo la legge fondamentale) permette la salvaguardia dei diritti esistenti anche lì dove il demanio viene trasformato in proprietà collettiva a destinazione pubblica; nel caso in cui si decide di sfruttare e

utilizzare anche in modo diverso le terre non si può ostacolare l'esercizio degli antichi diritti e dunque prescindere da questi.

Eventuali iniziative economiche conseguenti alla sistemazione del demanio non possono non tener conto delle pressanti ed urgenti esigenze ambientali attuali e di conseguenza uno sfruttamento più razionale dei beni deve essere fatto in modo che essi non siano asserviti ad interessi economici particolari e speculazioni.

Quel che è necessario è impedirne il deterioramento.

D'altra parte occorre ricordare che il mutamento di destinazione pur previsto dalla legge fondamentale dopo assegnazione a categoria era possibile, ma solo nel caso in cui ciò rappresentasse un reale beneficio per la popolazione e non v'è chi non veda che oggi a maggior ragione occorre una valutazione circa il reale beneficio per la popolazione comunitaria richiesto a suo tempo dalla legge del '27, valutazione più che mai necessaria perché di interesse generale lì dove si tratta di imprimere un mutamento (anche di coltivazione) alle terre; occorre pertanto che a base delle scelte ci sia un temperamento tra beneficio economico, tutela della salute e tutela dell'ambiente naturale.

Le antiche usanze certamente possono talora essere rimpiazzate da altre attività, espressione di un diverso modo di sfruttare i beni sotto la spinta di emergenti interessi pubblici (da verificare, peraltro); ma in tal caso l'eventuale mutamento di destinazione e quindi le nuove attività devono comportare necessariamente che siano sentite le popolazioni residenti e ciò non solo in base alla vecchia legge del '27 (art. 12) e all'art. 75 del R.D. di esecuzione del '28 ma anche, come vedremo in seguito, in base ai nuovi orientamenti normativi, giurisprudenziali e dottrinali.

E la Regione può provvedere ad un'eventuale diversa destinazione e dunque ad una modificazione o addirittura ad un'alienazione dei beni dopo aver sentito il Comune, spesso ente esponenziale della collettività beneficiaria degli usi, altrimenti tale provvedimento sarebbe da considerare arbitrario, un'espropriazione, che è possibile per i beni privati ma non è prevista per quelli pubblici.

Il reale beneficio per la popolazione (presupposto per la modifica della destinazione), che non deve ricevere un danno dalla modifi-

ca, implica, come già detto, una valutazione molto approfondita che richiede non solo una verifica dell'impatto ambientale delle opere che si vanno effettuando sul territorio, ma anche l'esame del danno che si potrebbero avere per le colture presenti e del rischio che ne potrebbe derivare per l'equilibrio biologico del territorio ed anche del danno che le opere potrebbero arrecare all'economia presente su di esso, soprattutto se fiorente.

La valutazione del mutamento di destinazione deve basarsi dunque non solo su accertamenti tecnici ma necessariamente richiede il parere, l'adesione della popolazione in ossequio alla normativa di principio ma anche alla luce delle nuove norme introdotte dalla riforma del titolo V della Costituzione in cui si dà molto peso alla volontà degli enti locali e delle popolazioni residenti. Occorre dunque che il mutamento di destinazione avvenga su espressa richiesta motivata degli enti esponenziali della comunità che a loro volta devono avviare le necessarie consultazioni con le collettività residenti: nella valutazione anche di parziali modifiche, non possono non essere prese in considerazione le necessità sempre più concrete di difesa del suolo e della salubrità dell'ambiente (e dunque le c.d. *emergenze*) nonché la difesa del paesaggio che dell'ambiente è componente fondamentale.

Prima il Ministero per l'Economia nazionale e poi quello dell'Agricoltura e delle Foreste, ora l'autorità regionale, nel decidere sulla richiesta di mutamento di destinazione avanzata dai comuni, dalle associazioni agrarie e dalle altre organizzazioni esponenziali dei diritti civici, può – secondo un certo orientamento giurisprudenziale²⁶ che si è sviluppato soprattutto in passato – valutare anche fi-

²⁶ Più recentemente, v. Cass. Civ., Sez. II, 30.1.2001 n. 1307: secondo la Cassazione nemmeno l'art. 41 del Regolamento di esecuzione n. 332 del 1928 contiene una precisa volontà dalla quale si possa desumere che il mutamento di destinazione debba avvenire necessariamente nell'ambito silvopastorale. In particolare si legge che in tema di usi civici l'art. 12, comma 2, della legge n. 1776/1927, nel vietare ai comuni e alle associazioni di alienare o mutare destinazione ai terreni di cui alla lettera a del precedente art. 11 e cioè quelli convenientemente utilizzabili come bosco o pascolo permanente, fa salvo il caso in cui il mutamento di destinazione sia autorizzato dalla Regione senza che sia posto alcun limite a tale potere autorizzativo... Ne consegue che l'autorità regionale, nel decidere sulle richieste di mutamento di destinazione dei beni di uso civico avanzate dai Comuni ed associazioni agrarie e nel valutare se la nuova destinazione rappresenti o meno un beneficio per

nalità diverse da quelle silvopastorali per la destinazione delle terre e quindi prendere in considerazione altri tipi di interessi collettivi da sviluppare e valorizzare (attività turistico-ricreative, industriali, ambientali (biotecnologia o bioagricoltura), commerciali).

Essendo tali beni funzionalizzati ad uno scopo (soprattutto ambientale) l'autorità regionale tuttavia non è libera di autorizzare o scegliere liberamente il tipo di destinazione da dare alle terre e quindi gli interventi da effettuare sul territorio, non solo in passato ai sensi dell'art. 7 della legge 29.6.1939 n. 1497 (e quindi dei fattori già evidenziati) ma anche alla luce dell'art. 82 comma 10 del D.P.R. n. 616/1977 e quindi della legge n. 431/1985²⁷ ed attualmente ai sensi della recente normazione che tutela tali beni con vincoli paesaggistici in quanto la destinazione²⁸ delle terre non è più e solo in-

la generalità degli abitanti è libera di prendere in considerazione qualunque tipo di interesse collettivo sia esso di natura agricola, commerciale, igienico-sanitaria, turistica, ambientale o altro.

²⁷ Il vincolo previsto dall'art. 1 *bis* legge 431/1985 è stato trasfuso nell'art. 146 del T.U. 29.10.1999 n. 490; vediamo che attraverso la legge n. 431/85, c.d. *Legge Galasso*, abbiamo l'introduzione di un vincolo paesaggistico esteso a intere categorie di beni individuati per tipologia prescindendo dalle caratteristiche di ciascuno di essi: si viene così ad avere un piano paesaggistico surrogabile con l'equivalente strumento del piano urbanistico territoriale nel quale c'era una "specifica considerazione dei valori paesaggistici", esso perde la caratteristica della facoltatività risultandone ampliato il contenuto e le finalità rispetto alla legge n. 1437/39. Viene imposto alle Regioni, come sappiamo, di dotarsi del piano entro il 31.12.1986 – il termine non è stato ritenuto perentorio e dunque il decorso idoneo solo a legittimare l'esercizio di poteri sostitutivi del Ministero –. Nel piano territoriale paesistico e nel piano urbanistico territoriale dovevano essere ricompresi tutte le aree e i beni sottoposti a vincolo ex legge, assoggettati cioè a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale (art. 1 *bis* legge Galasso) ma anche eventualmente i beni assoggettati a vincoli in seguito a provvedimento amministrativo adottato ex legge n. 1437/49. Vediamo che con la legge 15.3.1997 n. 59 sono state conferite alle Regioni tutte le funzioni amministrative di tutela dei beni paesaggistici (v. art. 5 comma 6 del Codice Urbani) al posto della delega di specifiche funzioni rimaste nel sistema previgente (art. 82 D.P.R. n. 616/77) in titolarità dello Stato. E dunque abbiamo l'attuale "prefigurazione in capo alle Regioni medesime di una sorta di 'obbligazione di risultato' che inducono a ravvisare in tali enti i soggetti responsabili non solo della tutela e della valorizzazione del paesaggio ma altresì del raggiungimento dei corrispondenti obiettivi 'in modo adeguato'" (A. ANGIULI, *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di A. Angiuli, V. Caputi Jambrenghi, Giapichelli, Milano, 2005).

²⁸ V. Codice dei beni culturali e del paesaggio, D.lgs. 22.1.2004 n. 42 e anche la legge 31.1.1994 n. 97 *Nuove disposizioni per le zone montane*, in cui si vuo-

teresse di singole, circoscritte collettività ma un interesse delle collettività generali.

La conseguenza è che, non essendo assoluto il divieto di immutazione dei luoghi, la partecipazione delle popolazioni locali alle proposte, iniziative e progetti è necessaria soprattutto lì dove la popolazione ancora usufruisce di questi antichi diritti. Infatti oggi è forte il peso delle volontà locali e se può essere consentita una diversa esplicazione degli antichi diritti di godimento le eventuali modificazioni devono tuttavia intervenire tenendo conto delle autorizzazioni e dei vincoli forti che, come vedremo meglio in seguito, la normativa attuale pone a tutela della integrità delle terre in questione esaltandone e sottolineandone la funzione.

le salvaguardare aree che hanno un preminente interesse regionale. In particolare le regioni sono tenute a tutelare il proprio territorio montano anche ai sensi dell'art. 4 comma 6 della Carta europea dell'autonomia locale di cui alla legge di ratifica 30.12.1988 n. 434. Infatti, forte è l'attenzione che viene data a territori che presentano determinate caratteristiche che vanno tutelate e valorizzate. In passato, come già detto, è stato introdotto il vincolo paesaggistico di cui alla legge n. 1497 del 1959, previsto dall'art. 1 legge 8.8.1985 n. 431 che è la legge di conversione con modificazioni del D.L. 27.6.1985 n. 312 recante Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale, contenente Integrazioni all'art. 82 del D.P.R. 24.7.1977 n. 616 Beni ambientali (Delega alle regioni delle funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato per la protezione delle bellezze naturali per quanto attiene alla loro individuazione, alla loro tutela e alle relative sanzioni); e alla lettera h tra i beni ambientali oggetto della delega delle funzioni amministrative troviamo le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate dagli usi civici. A sua volta, il d.lgs. 29.10.1999 n. 490 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'art. 1 della legge 8.10.1997 n. 352) è stato abrogato dall'art. 184 d.lgs. 22.1.2004 n. 42 a decorrere dall'1.5.2004 ai sensi di quanto disposto dall'art. 183 dello stesso decreto. Vediamo che all'art. 1 *bis* legge n. 431/1985 si dispone che "le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale il relativo territorio mediante la redazione di piani paesistici o di piani urbanistico-territoriali con la specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali da approvarsi entro il 31 dicembre 1986 [...] decorso inutilmente il termine di cui al precedente comma, il Ministro per i Beni Culturali e Ambientali esercita i poteri di cui agli artt. 4 e 82 del D.P.R. 24.7.1977 n. 616".

4. *Proprietà collettive e demani civici: un ruolo nuovo?*

È indubbio che i demani e quindi gli usi che su di essi sono stati esercitati hanno svolto concretamente un ruolo di difesa dell'ambiente e del territorio anche se spesso, come già detto, si sono verificate occupazioni abusive e finanche vendite a privati di terreni sottoposti al vincolo civico; pertanto forte è stata sempre la richiesta di legittimazioni e tanti e lunghi i contenziosi che si sono aperti allorché si disponevano reintegre nel caso in cui si accertava la non validità delle vendite pregresse.

È sempre stato evidente che la preoccupazione dei privati ma anche dei pubblici amministratori, soprattutto lì dove c'era grande incertezza sull'esistenza e soprattutto sui confini esatti dei demani civici nei territori comunali, era di eliminare il vincolo (civico) considerato dannoso, sempre un peso, un ostacolo ad attività di vario tipo.

Le situazioni di incertezza, spesso aggravate dall'incuria degli stessi utenti e talvolta dalla lungaggine dei giudizi e spesso dalla confusione dovuta al fatto che tante pratiche amministrative risultano scomparse dagli archivi storici comunali, ma anche a causa dell'inefficienza del catasto fondiario nel riordinare dati ed elementi utili a definire i confini delle terre e dunque l'esatta individuazione dei beni civici, hanno posto in evidenza l'opportunità che oggi ci sia un riordino effettivo ed efficace e che esso possa essere affidato a un'agenzia per gli usi civici.

Infatti da più parti se ne auspica la creazione o anche si ritiene opportuno che di ciò si occupi l'agenzia del territorio²⁹.

²⁹ Utile si rivela l'attività delle agenzie. Esse sono espressioni di formule organizzatorie ormai determinanti per le amministrazioni in quanto permettono certamente una riforma dell'amministrazione della cosa pubblica in Italia (d.lgs. 3.7.1999 n. 300). In pratica il futuro è affidato alle agenzie. Esse possono essere un punto di riferimento ad es. nella gestione del sistema tributario. Le agenzie fiscali sono state istituite ai sensi dell'art. 57 del d.lgs. 30.7. 1999 n. 300. L'istituzione delle agenzie fiscali è avvenuta per la gestione delle funzioni esercitate dai dipartimenti delle entrate, delle dogane, del territorio e di quelle connesse svolte da altri uffici del Ministero: sono istituite dunque l'Agenzia delle Entrate, l'Agenzia delle Dogane, l'Agenzia del Territorio e l'Agenzia del Demanio denominate agenzie fiscali. "Alle agenzie fiscali sono trasferiti i relativi rapporti giuridici, poteri e competenze che vengono esercitati secondo la disciplina dell'organizzazione interna di

La lentezza per quanto riguarda il riordino dei beni è dovuta anche alla crisi dell'agricoltura ovvero all'abbandono delle terre da parte dei vecchi occupanti, alla crisi delle università ed associazio-

ciascuna agenzia" (art. 57 comma 1 d.lgs. n. 300/1999) "le regioni e gli enti locali possono attribuire alle agenzie fiscali, in tutto o in parte, la gestione delle funzioni ad essi spettanti regolando con autonome convenzioni le modalità di svolgimento dei compiti e gli obblighi che ne conseguono" (comma 2, art. 57).

L'Agenzia del Demanio in particolare ha il compito di amministrare i beni immobiliari dello Stato organizzandone e valorizzandone l'uso anche attraverso la loro gestione economica; l'Agenzia del Territorio assicura una corretta ed efficace gestione dell'anagrafe dei beni immobiliari attraverso l'offerta dei servizi relativi al catasto, alla pubblicità immobiliare ed alla cartografia. Le loro funzioni sono definite sulla base di convenzioni (adeguate annualmente) stipulate con il Ministero dell'Economia e delle Finanze; a partire dal 2004 sono state trasformate in enti pubblici economici dal d.lgs. 173/2003, sono regolate da un contratto di servizi e finora sono state considerate strutture atipiche in omaggio ad un'esigenza di autonomia che le aveva fatte nascere. L'Agenzia del Territorio è operativa dall'1.1.2001 ed è un ente pubblico dotato di personalità giuridica ed ampia autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria. È sottoposta alla vigilanza del Ministero delle Finanze e al controllo della Corte dei Conti. È costituita da direzioni centrali, regionali e uffici provinciali che ne garantiscono la presenza su tutto il territorio nazionale. Le attività, le funzioni e i compiti istituzionali riguardano i servizi relativi al catasto, conservazione dei registri immobiliari, servizi geotopocartografici; essa predispone l'anagrafe integrata dei beni immobiliari esistenti sul territorio nazionale assicurando l'integrazione delle attività statali con quelle attribuite agli enti locali. L'agenzia del Territorio assicura inoltre ai soggetti interessati l'accesso più semplice alle informazioni e ai dati promuovendo a livello nazionale l'interscambio e la disponibilità di dati catastali aggiornati in collegamento con le anagrafi territoriali costituite presso gli enti locali; cura l'adeguamento delle metodologie e dei criteri estimativi ed il miglioramento del sistema di pubblicità immobiliare nel rispetto dei principi di legalità, imparzialità e trasparenza e secondo criteri di efficienza, economicità ed efficacia; assicura i servizi di competenza statali relativi al catasto, i servizi relativi alla conservazione dei registri immobiliari, gestisce l'osservatorio del mercato immobiliare, i servizi estimativi, nonché altri servizi tecnici già di competenza del Dipartimento del territorio. Essa supporta il trasferimento delle funzioni catastali agli enti locali, costituisce l'organismo tecnico di cui all'art. 67 d.lgs. 31.3.1998 n. 112 svolgendo i compiti dallo stesso previsti. Inoltre, può gestire, sulla base di apposite convenzioni stipulate con i comuni o se delegate, con associazioni di comuni e di comunità montane, i servizi relativi alla conservazione, utilizzazione e aggiornamento del catasto di competenza comunale. Assicura il supporto alle attività del Ministero delle Finanze e la collaborazione con le altre agenzie fiscali; presta la propria collaborazione, secondo gli indirizzi impartiti dal Ministro, alle istituzioni dell'Unione Europea e svolge i compiti necessari per l'adempimento, nella materia di competenza, degli obblighi internazionali assunti dallo Stato, promuove ogni utile rapporto con i corrispondenti organi internazionali.

ni agrarie. Pertanto, anche dopo l'emanazione della legge 28.2.1985 n. 47⁵⁰ si sono verificate sempre maggiori edificazioni sulle terre civiche. In particolare gli occupanti abusivi non possono beneficiare della concessione in sanatoria mancando del titolo idoneo. Anzi gli occupatori abusivi dovrebbero sempre essere obbligati a lasciare questi beni appartenenti alla collettività per il fatto che rappresentano sempre più una risorsa non rinnovabile⁵¹; basti pensare che non è del tutto indifferente se venga praticata una coltivazione⁵² o un'altra e se un'area venga utilizzata in un modo o nell'altro poiché un mutamento di quantità e di qualità può determinare un'alterazione degli equilibri biologici in zone che presentano un grande valore naturalistico.

Nonostante la crescente forte attenzione al patrimonio naturale, in seguito alle usurpazioni ed occupazioni vi sono state vaste lottizzazioni che hanno determinato situazioni irreversibili e pertanto spesso si è rivelato impossibile reintegrare, recuperare le terre demaniali civiche, anzi si sono avute continue sanatorie che suonano come privatizzazioni di fatto di terre pubbliche e si sono avute numerose vendite a terzi giustificate da esigenze abitative, in realtà per fini spesso speculativi, che hanno determinato la conseguenza che una larghissima parte dei demani è passata in mano a privati. Molte concessioni edilizie e autorizzazioni alla vendita sono state adottate dai comuni senza la necessaria precedente autorizzazione al mutamento di destinazione ai sensi dell'art. 41 R.D. 267.2.1928 n. 132 cit. Poche sono state le reintegre disposte dagli assessori agli usi civici della regione nel cui territorio erano presenti i demani; spesso ciò si è reso necessario lì dove si trattava di recuperare le terre nel caso di esercizio di attività di escavazioni, di forte impatto ambientale, ma solo dopo che il giudice ordinario⁵³ aveva accertato la nul-

⁵⁰ *Norme in materia di controllo dell'attività urbanistica edilizia. Sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie.*

⁵¹ V. la *Digital Soil Map of the world*, distribuita su supporto cd-rom dalla FAO (www.fao.org/waicent/Faoinfo/agricult/agl/agll/dsmw.htm) che è la versione rielaborata e digitalizzata della *FAO/UNESCO Soil Map of the world*, classificazione dei suoli di tutto il mondo, pubblicata tra il 1974 e il 1978.

⁵² TAR Veneto, n. 925 del 23.3.2007.

⁵³ Nel caso di reintegra (artt. 9, 10, 12 legge 12.6.1927 n. 1766 e art. 25 R.D. 26.2.1928 n. 332) disposto dall'assessore agli usi civici, talora il privato so-

lità del contratto con cui il privato era stato autorizzato a svolgere l'attività stessa.

Bisogna infatti rilevare che attualmente si sente spesso necessità, soprattutto oggi da parte dei comuni, di decidere il recupero di aree date in concessione (semmai in tempi lontani) talvolta in base a contratti di dubbia validità⁵⁴.

stiene di occupare il terreno del comune in forza di un regolare contratto (ad es. attività di sfruttamento di una cava) dal quale discendono dunque posizioni di diritto soggettivo. La nullità eventuale del contratto non può essere dichiarata *sic et simpliciter* in sede di reintegra da parte dell'assessore che si avvale dei poteri conferitigli dagli artt. 9 e 20 legge n. 1766/1927, ma deve essere acclarata dal giudice ordinario. Ed è attribuita alla giurisdizione del commissario straordinario per la liquidazione degli usi civici l'eventuale impugnazione del provvedimento di reintegra allorché si discute sulla *qualitas soli*, allorché si discute cioè della natura demaniale dei beni, poiché si tratta di controversie volte alla tutela dei diritti soggettivi perfetti. (v. TAR Lazio, 11.2.1991 n. 47 in «Trib. Amm. Reg.», 1991, I, 904 "l'effetto della rimozione del contratto con il quale l'amministrazione comunale ha autorizzato il privato allo sfruttamento di aree assoggettate ad uso civico, che, costituisce presupposto per l'esercizio del potere di reintegra, non può essere raggiunto con una mera dichiarazione di nullità dello stesso da parte dell'assessore agli usi civici, sia pure fondata sulla violazione di una norma imperativa, ma richiede il previo accertamento in sede giurisdizionale della validità ed efficacia del contratto stesso"; C.d.S., VI, 5.7.1977 n. 719 in C.d.S., 1977, I, 1228; TAR Lazio, I, 29.1.1990 n. 129).

⁵⁴ Al Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici viene presentata l'impugnazione del provvedimento di reintegra quando la controversia riguarda la *qualitas soli* (il giudizio è volto ad accertare la natura demaniale del terreno), mentre la questione, allorché riguarda l'esame sul corretto esercizio sul potere di reintegra, è affidata senz'altro al giudice amministrativo (come nel caso ad es. di illogicità e contraddittorietà del provvedimento in caso di un presunto valido contratto tra comune e privato che escluderebbe il possesso abusivo, che non è stato impugnato). Nei casi di beni abusivamente occupati, come sappiamo la legge prevede la loro tutela nell'ambito della complessa procedura di verifica e sistemazione demaniale e le reintegre contemplate dall'art. 30 della legge fondamentale non concretizzano esercizio di poteri di autotutela esecutiva: la reintegra si esegue infatti in via amministrativa quando non vi è opposizione da parte dei soggetti interessati, altrimenti, in caso di contestazioni circa il possesso, si instaura davanti al Commissario un procedimento giurisdizionale (artt. 1178 e ss. c.c. e 705 c.p.c.) volto ad accertare la natura del diritto di cui si contesta l'esistenza. Le reintegre amministrative si possono avere in tre ipotesi: quando le parti intendono lasciare le terre con dichiarazioni di bonario rilascio; quando, accertato il diritto dell'ente a riavere il bene e pubblicato il progetto relativo, i possessori non producono nei trenta giorni un'opposizione all'accertamento (opposizione da decidersi in contenzioso); o quando nel termine di trenta giorni i possessori presentano istanza di legittimazione che il commissario deve respingere poiché in sede contenziosa è stato accertato il diritto dell'ente a riavere le terre. Queste ipotesi presuppongono che si sia esaurita ogni possibilità di contestazione giudiziaria del diritto a riavere le terre o della legittima-

Al di là delle reintegre pur sempre possibili la gran quantità delle occupazioni e vendite ha determinato un impoverimento di questo grosso patrimonio riservato ed escluso tendenzialmente dal commercio e dal mercato. Ma è soprattutto la mancanza di trascrizione di tali beni nei registri immobiliari o nel catasto che ne ha consentito talvolta la trasformazione in proprietà patrimoniali del comune. Ci sono state usucapioni (pur non essendo possibili, ci sono state tuttavia usucapioni di fatto) e vendite avvenute non certo nell'interesse della popolazione proprietaria ma soprattutto in base a progetti di utilizzo non compatibili con le caratteristiche specifiche geologiche delle terre e con le esigenze delle popolazioni stesse. Le vendite sono state effettuate dai comuni certamente anche per permettere l'esecuzione di una serie di opere (pensiamo ad es. alle linee ferroviarie ad alta velocità) che sono state giustificate in nome di un interesse pubblico rilevante.

Quando si programmano opere ed interventi bisogna considerare il rilievo pubblicistico della proprietà collettiva e del demanio civico strettamente collegato a quello privato. Allorché si mette mano ad interventi di gestione e valorizzazione di questi beni, vengono in evidenza due aspetti, gestione e valorizzazione che non possono essere statiche ma dinamiche e debbono essere compatibili con le realtà territoriali sulle quali intervenire.

Si è ritenuto che gli abusivi possessi d'altra parte sono stati in un certo senso legittimati dalle leggi regionali³⁵ nei casi in cui i be-

zione del possesso (V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., p. 290 e ss.). La reintegra amministrativa non è possibile quando ci sono contestazioni ovvero quando sono presentate le domande di legittimazione e quando nonostante l'offerta di bonario rilascio gli occupatori, pur non avendo presentato le domande di legittimazione, rimangono sulle terre.

³⁵ In particolare v. R. BOCCI, *Relazione al Seminario terre e usi civici in Italia*, Firenze, Torre da Basso, 8.4.2005, secondo il quale la legge Reg.Lazio n. 6/2005 si riserva la facoltà di autorizzare di propria iniziativa la vendita delle terre collettive a prescindere dalle richieste e dagli interessi della comunità proprietaria assegnando i corrispettivi all'ente che gestisce le proprietà collettive. E prima la Regione Toscana che con la legge n. 9 del 29.1.1977 ha proceduto alla messa in vendita del patrimonio agricolo forestale rendendo disponibile terre che facevano parte del demanio pubblico così che gli enti locali hanno proceduto a redigere un inventario dei beni individuando quelli suscettibili di vendita. Risulta da ciò evidente la "cultura" della privatizzazione ed infatti dal titolo della legge dove si parla di "valorizzazione ed alienazione" sembra quasi che la valorizzazione possa essere attuata at-

ni erano stati destinati ad edificazioni in cambio di indennità monetarie, calcolate spesso in base a valori catastali incerti e comunque non rilevanti.

Ora dal momento che ci si va orientando verso una regolamentazione forte e diversificata del territorio (con scelta degli obiettivi), dal momento che la tutela del paesaggio riguarda l'intero territorio (e non parti di esso) e paesaggio non consiste più solo in una visione estetica ma in protezione, recupero e valorizzazione di esso e in conseguenza del fatto che va tutelato dunque qualunque paesaggio anche quello della vita quotidiana, e anche quello che non presenta un'eccezionalità³⁶, si sente proprio a maggior ragione per questo, il bisogno di tutelare luoghi da sempre sottoposti a tutela, il cui ruolo non è solo e tanto la difesa dell'ambiente ma anche quello di poter produrre ricchezza; essi rivestono oggi un ruolo "sociale" importante anche se diverso dal passato.

I beni civici, se ben gestiti, sono un mezzo di difesa della cultura, dell'identità abitativa oltre a rappresentare una difesa del paesaggio³⁷; al di là del ruolo storico che i beni in questione hanno svolto

traverso l'alienazione dei beni; dal momento che risulta come già evidenziato talvolta difficile identificare nella sua esatta consistenza i demani civici e quindi i loro confini, è ben possibile che beni gravati ancora da usi civici siano messi in vendita. Bisogna riflettere sul fatto che il territorio può essere anche uno spazio per puntare su uno sviluppo agricolo, alimentare, pensiamo alle coltivazioni pregiate di vini e quindi al patrimonio enologico agro-alimentare. Sempre più infatti c'è l'impegno delle istituzioni regionali nello sviluppo di sinergie con gli imprenditori per trasformare le aziende vitivinicole, agrituristiche, le enoteche in strumenti di *marketing* del territorio per promuovere così percorsi di valorizzazione dei centri storici minori. Quindi è utile una certa produzione economica e sviluppo di attività redditizie che consentirebbero di conservare un patrimonio naturale dal rischio di degrado e abbandono.

³⁶ In effetti viene a consolidarsi una nozione "integrale" di paesaggio. "Il paesaggio è l'intero territorio, gli strumenti di regolazione del paesaggio vengono a diversificarsi e a perdere l'unitarietà di un tempo che si risolveva essenzialmente nella coppia vincolo-autorizzazione". Infatti "la convenzione europea sul paesaggio e il d.lgs. 22.1.2004 n. 42 hanno definitivamente superato l'impostazione che – sulla scia della legislazione del 39 – ancorava la nozione di paesaggio unicamente al paradigma delle bellezze naturali, in una visione tipicamente estetizzante, non scevra da influenze crociate" (v. E. BOSCOLO, *Paesaggio e tecniche di regolazione "Urbanistica e paesaggio"*, AIDU, E.S. 2005, p. 59 e ss.)

³⁷ La nozione di paesaggio oggi è più vasta. Infatti la nozione di paesaggio "si allarga per effetto di un ridisegno dell'orizzonte assiologico che presiede all'identificazione del meritevole di tutela; per la prima volta vengono ritenuti significati-

in passato essi attualmente possono svolgere un nuovo ruolo, purché si fermino le manomissioni di questo grosso patrimonio tanto frequenti nel passato.

Anche alla luce delle nuove norme³⁸ sembra opportuno che non si lascino spazi e spiragli ad interventi dettati da forti interessi economici particolari, di gruppi estranei che abbiano il sopravvento su interessi locali.

Il pericolo è che possano passare sotto l'aspetto di riqualificazione e miglioramento delle terre progetti di opere e di interventi – che richiedono grossi impieghi di risorse e dunque ingenti finanziamenti – i cui promotori non hanno alcun interesse a mantenere l'identità storica, culturale paesaggistica, naturale dei beni civici e che non prendono in considerazione ciò che questi realmente sono in grado di offrire.

In effetti se è vero che tutto il territorio al di là delle zone vincolate va tutelato è pur vero che esso è da tempo sottoposto a pressioni e ad aggressioni di ogni genere e a maggior ragione vanno preservate zone che da sempre hanno contribuito a salvaguardare la diversità del paesaggio (biodiversità).

Difendere la cultura dell'uso civico è stato in passato difendere un bene comune, ma circoscritto. Oggi la cultura dell'uso civico si rende attuale in seguito alle preoccupazioni mondiali per il pianeta e che sono largamente condivisibili; effettuare dei buoni investimenti significa non solo valorizzare la cultura locale ma investire in inte-

vi anche processi sociali identitari che portano una collettività a riconoscersi nella stratificazione riflessa entro la forma del territorio su cui è insediata (paesaggio ed identità e valenze testimoniali che portano a vedere nel territorio un testo, un archivio di segni evocativi di eventi e stagioni (paesaggio storico). Questi schemi [...] assumono un ruolo preordinato rispetto al richiamo all'eccezionale bellezza degli scenari naturali posto alla base delle norme che, dopo la scoperta del paesaggio ed a partire dal 1909, si sono succedute ed hanno percorso tutto il '900" (E. BOSCOLO, *Paesaggio e tecniche di regolazione "Urbanistica e paesaggio"*, cit., p. 61).

³⁸ Tuttavia, c'è da considerare che "il quadro è [...] reso ancora più preoccupante dalla circostanza che anche nelle zone vincolate è previsto (art. 146, 4 c del codice dei Beni culturali e del paesaggio) che siano possibili forme di negoziabilità dei contenuti rigidi del paesaggio e si possa dare ingresso a forme di mitigazione e quel che più preoccupa, di compensazione ossia ad episodi di incisione non sostenibile del paesaggio accompagnati dall'attribuzione all'amministrazione di utilità di altra natura" (*ibidem*, p. 75).

ressi generali e migliorare dunque la qualità del cibo, dell'acqua, delle coltivazioni, dell'industria del legname o della conservazione di specie rare autoctone, ecc.; occorre partire dal concetto di pubblico locale per arrivare a quello di generale, solo così si può riattualizzare la questione degli usi civici e dei beni prendendo atto delle privatizzazioni incombenti e del fatto che si confondono sempre più i confini tra imprese private e pubbliche amministrazioni e anche i ruoli tra controllati e controllori, con gravi rischi per la collettività generale.

5. *Le situazioni irreversibili: "favor" – in passato – per le alienazioni di terre del demanio civico, ancora gravate dagli usi civici*

Nel caso di occupazioni abusive purché non violente o nascoste si è verificato sempre più in tempi più o meno recenti un favor particolare teso a sanare situazioni apparentemente proprietarie o comunque situazioni nelle quali non sembrava prevalente l'interesse pubblico a conservare i beni alla collettività, che in modo continuo o meno, ne aveva usufruito.

Ora, come sappiamo, sono attribuite al Commissario⁵⁹ regionale agli usi civici funzioni nelle cause demaniali volte ad accertare la presenza degli usi civici (si ritiene, ma le idee sul punto rimangono discordi, anche d'ufficio) e ad accertare eventuali occupazioni abusive o alienazioni illegittime avvenute in violazione di norme di legge, in seguito ad un'istruttoria ed al contraddittorio con tutte le parti interessate. Il Commissario, con sentenza, può ordinare (essendo nulli i contratti riguardanti le terre del demanio civico per l'oggetto della vendita *extra commercium*) la reintegra delle terre al Comune stesso ente esponenziale della collettività proprietaria ed utente; Comu-

⁵⁹ Il Commissario è dunque l'organo di giurisdizione preposto dalla legge a rilevare la demanialità dei suoli civici e a sollecitare, attraverso il procedimento contenzioso, la reintegra dei terreni per l'uso della collettività. Talvolta si è trovato a sollecitare, come nel caso che prendiamo in esame, la definizione della procedura amministrativa di mutamento di destinazione volta a sanare la nullità o la irregolarità della vendita e dunque a regolarizzare il possesso da parte dei privati.

ne che, pur avendone la gestione e non la disponibilità, ha comunque proceduto all'illegitima alienazione.

La sentenza notoriamente è impugnabile davanti alla Corte di Appello e sappiamo che i processi tendono a trascinarsi per decenni dal momento che le situazioni originarie delle terre spesso hanno avuto o finiscono per aver avuto una definitiva e diversa destinazione e/o mutamento rispetto all'originaria destinazione.

Di fatto spessissimo questi mutamenti non sono avvenuti secondo quanto previsto dalla legge ma attraverso formali vendite anche se non autorizzate dalle Regioni.

Il Comune può richiedere il mutamento di destinazione ma può farlo e quindi decidere dopo aver "sentito" la popolazione (cosa certamente non facile) e allorché ci siano delle reali possibilità di miglioramento e di utilità per la popolazione residente. Ma ciò non è sufficiente al mutamento di destinazione perché occorre l'autorizzazione dell'altro ente territoriale (Regione): di conseguenza sono sorte molte cause demaniali che si trascinano per anni, perché il mutamento di destinazione non è stato autorizzato. Tuttavia c'è da rilevare che c'è stato un certo *favor* giurisprudenziale volto soprattutto a sanare situazioni ormai irreversibili. Si è cercato da parte dei Comuni di sanare situazioni ormai consolidate o comunque vendite effettuate chiedendo *ex post* la sclassificazione dei terreni civici. È sufficiente rammentare un caso per tutti⁴⁰, ovvero una causa demaniale ventennale in cui il Commissario civico de L'Aquila⁴¹, avendo

⁴⁰ Si tratta di una delle tante vertenze demaniali in cui si accerta la demanialità civica dei beni, in questo caso la vertenza è tra l'Ufficio del Commissario agli Usi Civici de L'Aquila e il Comune che ha alienato i beni di uso civico e la Cooperativa che ha acquistato i terreni dal Comune.

⁴¹ Giova evidenziare l'orientamento passato della Corte Costituzionale e quindi la sentenza 30.12.1991 nel giudizio avente ad oggetto l'accertamento della natura di demanio civico di alcuni terreni alienati dal comune ad un consorzio. Avendo il rappresentante del Comune depositato la deliberazione della Giunta in cui si chiedeva la sclassificazione dei terreni ai sensi dell'art. 10 comma 2 della Regione Abruzzo 3.3.1988 n. 25 (modificata dalla legge regionale 8.9.1988 n. 77) il Commissario regionale per il riordinamento degli Usi civici in Abruzzo, reputando che la definizione del giudizio sarebbe dipesa dalla delibera che il Consiglio regionale avrebbe adottato in merito alla domanda di sclassificazione, ritiene di dover sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 comma 2 della legge Reg. Abruzzo in quanto, ad avviso del giudice a quo, la norma denunciata violava l'art. 117 della Costituzione in quanto vulnerava i principi fondamentali della leg-

accertato che i suoli oggetto di causa erano di natura demaniale civica universale e che erano stati venduti dal Comune senza autorizzazione al mutamento di destinazione⁴², disponeva che i beni (senten-

ge nazionale 16 giugno 1927 n. 1766 dell'imprescindibilità dei diritti di uso civico nonché dell'inusucapibilità e dell'indisponibilità delle terre collettive sottoposte al vincolo di immutabilità della loro destinazione, violava l'art. 118 perché attribuisce alla Regione poteri che non sono certamente di natura amministrativa ma legislativa, violava l'art. 42 della Costituzione perché i diritti proprietari delle collettività vengono praticamente espropriati senza che alle medesime sia corrisposto alcun compenso a titolo di indennizzo. Infatti, l'art. 10 della legge Regione Abruzzo modificata a sua volta dalla legge 8.9.1988 n. 77 dispone al comma 2 che nei casi in cui, per effetto di utilizzazioni improprie ormai consolidate porzioni di terre civiche abbiano da tempo irreversibilmente perduto la conformazione fisica e la destinazione funzionale di terreni agrari ovvero pascolavi e boschivi, il Consiglio Regionale su richiesta motivata del comune territorialmente interessato ovvero dell'Amministrazione separata frazionaria, sentito il Comune, se trattasi di beni di pertinenza frazionale, può disporre la sclassificazione di dette terre dal regime demaniale civico. E la Corte, pronunciandosi sulla questione, la ritiene non fondata: perché "le diverse remunerative possibilità di occupazione prodotte dal sopravvenuto sviluppo industriale del paese anche nelle zone tradizionalmente agricole hanno ridotto a dimensioni modestissime le economie familiari di produzione per il consumo determinando un progressivo abbandono dell'esercizio degli usi civici collegati a quelle economie. Tale fenomeno ha comportato che terreni gravati da usi civici, di cui si è quasi perduto il ricordo, sono stati alienati dai comuni, trascurando le condizioni e le procedure previste dall'art. 12 legge del 1927, per finalità di pubblico interesse connesse ai bisogni di urbanizzazione e industrializzazione". E dunque la Corte, dal momento che è impossibile regolarizzare situazioni (irreversibili) come vorrebbe il giudice a quo, perché ciò presuppone "l'assegnazione dei terreni all'una o l'altra delle categorie distinte dall'art. 11" e ritiene che "il Comune sarebbe esposto al rischio di vedersi citato a giudizio con una domanda di risarcimento dei danni sofferti dall'acquirente per aver confidato, senza sua colpa, nella validità del precedente contratto" si pronuncia nel senso che si debbano fare leggi regionali di sanatoria e che la soluzione dell'art. 10 della legge abruzzese utilizza a tale scopo il modello della sclassificazione dei beni demaniali (art. 829) "fondandosi sul fatto che le terre considerate hanno da tempo perduto la conformazione fisica e la destinazione funzionale (i terreni agrari pascolivi o boschivi)" e si pronuncia nel senso che la sclassificazione non esonera dal presupposto dell'assegnazione a categoria; e ancora, ritiene che essa abbia natura meramente dichiarativa in quanto la sclassificazione non fa altro che accertare la perdita di quelle caratteristiche che qualificavano i terreni come beni di demanio collettivo. Pertanto, viene esclusa la nullità della vendita stipulata senza le condizioni dell'art. 12 legge del 1927 e quindi esclusa la necessità di rinnovazione del contratto.

⁴² Secondo un consolidato orientamento della Corte di legittimità (in particolare n. 759 del 14.3.1959, in *Diritto Agrario* 1959, per il passato ma, come vedremo, anche più recentemente ed anche secondo l'orientamento della giurisprudenza commissariale l'autorizzazione al mutamento di destinazione che presuppone l'assegnazione dei terreni a categoria è condizione imprescindibile di validità del

za 9.11.1989) andavano reintegrati a favore dei naturali. Tuttavia, a seguito di reclamo proposto per la riforma della sentenza la Corte di Appello de L'Aquila ne dichiarava la nullità per violazione del principio del contraddittorio, in quanto i naturali andavano difesi con una speciale rappresentanza. E ciò veniva anche in seguito confermato con una nuova sentenza del 31.7.1995.

Dobbiamo a questo punto considerare per prima cosa che, per quanto riguarda i beni su cui sono praticati gli usi civici, essendo questi ultimi espressione di diritti ma anche di un potere della collettività dei naturali, l'eventuale mutamento di destinazione che riguarda i beni stessi e gli usi conseguenti, necessita del consenso di tutti e, data l'evidente difficoltà di realizzare ciò, la legge del 1927 ha affidato al Comune come ente esponenziale della collettività questo potere, conferendogli una specie di mandato gestorio *ex lege* ma stabilendo che non possa decidere da solo ma con l'assenso della Amministrazione statale ed oggi della Regione.

Prima del mutamento di destinazione i "privati occupatori" in caso di vendite (che sarebbero nulle) non hanno pretese tutelabili giuridicamente perché le vendite mancherebbero di un elemento essenziale, l'oggetto. Le vendite dunque sarebbero nulle per mancanza dell'oggetto, *extra commercium*. Senonché, vediamo che il Commissario de L'Aquila, in riferimento alla questione di cui sopra, essendo nel frattempo ripreso il giudizio a distanza di venti anni dalla prima pronuncia, con una nuova ordinanza del 14.3.2005 sospende il giudizio in attesa che sia definita la procedura amministrativa di mutamento di destinazione (di natura non contenziosa) ritenendo che la definizione del giudizio sarebbe dipesa dall'esito della procedura. E nell'ordinanza di sospensione il Commissario si esprime nel senso che la questione in esame debba essere "riconsiderata" poiché considerare gli atti di vendita del Comune nulli significa *privilegiare la lettura dogmatica degli istituti al fine di favorire unilateralmente le ragioni del demanio senza valutare le ragioni dell'occupazione*.

contratto traslativo (vendita) dei beni gravati dagli usi civici, la cui mancanza rende nulli gli atti di vendita.

Occorre, secondo il nuovo Commissario, differenziare le occupazioni violente e clandestine da quelle in buona fede (art. 47 c.c.). Il privato acquirente e il Comune possono (a giudizio del Commissario) avvalersi della procedura amministrativa volta al mutamento di destinazione anche a occupazione già avvenuta in quanto titolari del potere di attivazione di tale procedimento: addirittura assimila il possesso in buona fede e il potere suddetto (di attivare la procedura per ottenere la legittimazione eventualmente ed il mutamento di destinazione) alla figura del diritto soggettivo. Insomma gli occupatori avrebbero possibilità di tutela amministrativa, commissariale, civile, possessoria, data la valutabilità ovviamente economica dei beni in questione.

L'autorizzazione, secondo il commissario, avrebbe sì natura costitutiva ma anche ricognitiva di una situazione di fatto già consolidata (preesistente dunque all'avvenuta modifica delle terre) che cancella l'antico diritto.

L'autorizzazione non è, secondo il commissario, un elemento necessario del contratto di vendita ma un atto amministrativo la cui mancanza non ne può determinare la nullità e dunque al contrario dei beni demaniali veri e propri nel caso sottoposto a giudizio si tratterebbe per i beni demaniali civili di un vincolo da rimuovere che "afferisce all'oggetto del contratto e ne grava senza estinguerne l'alienabilità" e dunque il bene può essere alienato ed il vincolo rimosso per mezzo della procedura amministrativa; l'oggetto del contratto è sottoposto solo alla liberazione dal vincolo, senza del quale il contratto non può produrre i suoi effetti.

I contratti di vendita sarebbero dunque inefficaci perché privi di una condizione di diritto, ma non sono nulli per la mancanza di un elemento essenziale e per questo le vendite non sono opponibili ai terzi⁴⁵.

⁴⁵ Da precisare che una precedente sentenza del 1989 del commissario viene annullata dalla Corte d'Appello per mancanza del contraddittorio tra le parti in quanto i naturali andavano difesi con una speciale rappresentanza. Il commissario, in seguito, ottenuto la nomina della speciale rappresentanza, integrava il contraddittorio e il giudizio così riprendeva. Ed in seguito, avendo emanato la sentenza il 9.11.1989, ordinava di conseguenza la reintegra delle terre. Nel frattempo i convenuti chiedevano il mutamento di destinazione e la sentenza impugnata davanti alla Corte d'Appello veniva annullata. Il procedimento nei confronti di tutte le parti ve-

Nel caso specifico il Commissario ritiene che il procedimento vada sospeso in attesa che sia regolarizzato il possesso e quindi la vendita.

Vediamo che dopo vent'anni in realtà, non si contestano più gli antichi diritti che pur sussistevano, ma l'ordinanza di sospensione del Commissario in attesa della pronuncia definitiva è giustificata dal fatto che la definizione del giudizio, secondo questi, è possibile solo dopo che venga completata la procedura amministrativa di mutamento di destinazione che costituisce un antecedente logico per valutare la legittimità o la regolarità della vendita.

Dunque, ricorre alla sospensione (facoltativa) del processo in quanto occorre attendere un accertamento che è estraneo ad esso ma che nello stesso tempo ad esso è pregiudiziale⁴⁴

Come si evince da ciò il nuovo commissario "cambia rotta" rispetto a quanto stabilito nelle sentenze del passato sulla questione che viene quindi riconsiderata in un'ottica nuova: si vuole tutelare la buona fede degli occupanti-acquirenti. In realtà si vuole sanare *ex post* (legittimare) delle situazioni precedenti illegali ma consolidate nel tempo (ad es., costruzioni di alberghi, case, impianti). È evidente un certo favor di cui hanno goduto queste vendite, si è trattato il più delle volte, infatti, di rimediare a situazioni ormai irreversibili in quanto una data realtà, come si legge nell'ordinanza, è stata inevitabilmente modificata.

Il commissario in realtà, attraverso la sua ordinanza di sospensione, in attesa della definizione del giudizio e quindi della sentenza, manifesta un'opinione diversa rispetto a quella manifestata nei precedenti giudizi. Egli ritiene di non definire la questione perché il possesso deve essere regolarizzato, deve cioè sopraggiungere la nuova destinazione, poiché non vi è ragione di rimuovere i vecchi con-

niva riassunto e disposte delle nuove consulenze; dopo anni di inattività istruttoria la causa veniva di nuovo rimessa in decisione e dunque si arriva all'ordinanza del commissario del 14.3.2005 n. 208 con cui sospende il procedimento e invita la Regione Abruzzo senza indugio a trasmettere la delibera di mutamento di destinazione necessaria per la definizione del giudizio da parte del commissario stesso.

⁴⁴ Cass., Sez. II civ., 5.2.2002 n. 17317; Cass. Sez. V civ., 13.7.2000 n. 486.

tratti allorché si verifica, con il mutamento di destinazione ottenuto, la condizione di diritto, si è cioè rimosso l'originario vizio.

In tal modo i contratti di vendita restano fermi e non sono da annullare: semplicemente, con il completamento della procedura amministrativa, possono acquistare finalmente efficacia.

Secondo il giudizio del commissario l'oggetto del contratto non è fuori commercio, ma solo sottoposto alla "condizione" della liberazione dal vincolo, un peso che, come già detto, deve essere solo rimosso per mezzo di una procedura amministrativa.

6. *Elemento soggettivo della proprietà collettiva: recessività del criterio dell'appartenenza; rilevanza del regime giuridico ad essa applicabile e soprattutto della funzione a cui essa assolve*

Gli studiosi delle antiche origini degli usi civici hanno sempre evidenziato che essi si collegano al fenomeno del collettivismo agrario che troviamo presente sia nei popoli antichi sia nella stessa Roma che aveva alle sue origini, in comune con gli altri popoli, un sistema di utilizzazione collettiva dei suoli anche se la proprietà presso i romani era rigorosamente distinta in privata e pubblica. Quest'ultima poteva essere utilizzata da concessionari e da appaltatori ma ciò avveniva in funzione dell'utilità collettiva.

Gli studiosi collegano dunque la nascita degli usi civici ad un periodo piuttosto tardo della storia di Roma, alla crisi sociale e politica dell'impero, all'abbandono delle terre per le invasioni barbariche. Le terre infatti rimasero incolte e improduttive, si dovette assicurare la forza lavoro e migliorare le coltivazioni ormai abbandonate da anni. Ci fu dunque necessità di creare rapporti stabili e di lunga durata e soprattutto evitare che piccole e medie proprietà fossero assorbite dai latifondi sempre più vasti che si venivano a creare per l'abbandono delle terre.

Varie costituzioni imperiali stabilirono che piccoli proprietari raggruppati in villaggi potevano possedere terreni su territori dei villaggi stessi solo se però stabilmente insediati in essi.

Più tardi, nel Medioevo le terre furono infeudate ma gli usi a favore della popolazione che su di essa erano praticati restarono, continuarono ad essere esercitati senza che nessuno, neppure il sovrano, li potesse eliminare. Si delineò pian piano una distinzione tra terre demaniali sulle quali, chiunque fosse il proprietario, si potevano praticare gli usi civici, terre private possedute dai cittadini, allodialia o del Comune, patrimoniali o del barone (beni burgensatici).

Ciò che ha sempre connotato questo tipo particolare di proprietà (di dominio collettivo) è il soggetto proprietario ovvero la collettività portatrice di posizioni attive e passive quali in particolare, l'utilizzazione delle risorse che i beni demaniali possono offrire ma anche i doveri di usarne in modo da non distruggere e danneggiare i beni oggetto di dominio.

I soggetti individuali che fanno parte della collettività possono usare del bene *uti singuli* e come partecipanti della collettività, *uti cives*, e la proprietà è indivisa tra i membri della collettività. Il diritto del singolo sulla cosa infatti non si concretizza in un diritto in quota sul bene. Le collettività utenti spesso erano costituite da una *universitas* o consorzi di famiglie; soprattutto nei feudi si svilupparono moltissimi arti e mestieri, si crearono consuetudini secolari per le quali le famiglie godevano delle terre; dai feudatari venivano fatte concessioni e in cambio gli appartenenti all'*universitas*, se non esonerati espressamente, erano tenuti al pagamento di una tassa al feudatario, di *herbaticum*, *pascolum*, *glandaticum*, *escaticum* ecc.

La famosa massima *ubi feuda ubi demania* sta a significare appunto un collegamento tra i feudi e gli usi civici, ovvero dove ci sono feudi c'è esercizio di usi civici (si presumono gli usi civici da parte della popolazione).

Uso civico è l'uso che i naturali del luogo avevano dunque su un terreno demaniale o feudale⁴⁵.

⁴⁵ Con il termine *demanio civico* si esprime una situazione di dominio le cui caratteristiche la differenziano dal demanio pubblico dovuto al fatto che tale proprietà esiste da quando esiste il gruppo di persone che vi abitano e praticano gli usi. Gli usi possono gravare anche su terre private del comune o di un altro ente esponenziale di una collettività di abitanti. La proprietà dei beni è di natura collettiva di diritto pubblico non dunque privata o patrimoniale degli enti o associazioni che ne hanno la rappresentanza; sono terre di originario dominio e quelle pervenute alla popolazione in seguito a verifica demaniale, a procedure di liquidazione, affranca-

Per quanto riguarda la soggettività (uno degli elementi che fortemente caratterizza questo tipo di dominio) abbiamo da una parte i singoli che fanno parte di una certa collettività e sono titolari del diritto di uso civico su beni pubblici o privati di enti o di persone fisiche; dall'altra ci sono le collettività che hanno un patrimonio distinto (proprietà collettiva) da quello delle singole persone che la compongono e che possono sui beni di proprietà praticare i diritti reali di uso. Questi diritti reali sorgono in effetti per soddisfare i bisogni di un'intera comunità. I singoli non possono far valere i diritti della collettività in sede possessoria e petitoria; tuttavia il singolo può agire in giudizio per la sua pretesa tutelando così l'intera collettività: ciascun cittadino infatti può promuovere azioni riguardanti la difesa degli usi civici e delle proprietà spettanti all'università a cui appartiene senza alcuna autorizzazione amministrativa.

Egli agisce in quanto membro dell'aggregazione sociale i cui mentori sono tutti titolari di una medesima posizione giuridica, mentre il soggetto ente che rappresenta la collettività com'è noto ha il potere di amministrare, gestire e tutelare i beni in questione ma non di disporne, ovvero di venderli.

La collettività formata da associazioni, comunità (ad es. cadornine), comunioni (montane), università, frazioni comunali, è un unico soggetto portatore di situazioni soggettive. Questa ha la proprietà sul bene che consiste nella utilizzazione delle risorse della terra indistinta tra i membri della collettività senza che ciascuno di essi abbia la piena proprietà di una quota del bene.

La proprietà deve essere delimitata territorialmente ed è costituita da un gruppo più o meno vasto di abitanti che ne possano godere secondo regolamento.

zione, delle promiscuità come previsto dalla legge (si veda V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., p. 267 e ss.) In particolare, come evidenzia l'A., per le prove di originario dominio collettivo si segue il sistema delle presunzioni. I beni comunali produttivi, diversi da quelli di uso pubblico di cui all'art. 824 c.c., sono di natura civica qualora non siano stati acquistati dall'ente con atti giuridici che devono essere provati (compravendita, donazione legale, espropriazione forzata) e sempre che l'acquisto non sia stato fatto con l'esplicito scopo di destinare i beni stessi alla ripartizione tra i cittadini utenti ovvero non siano stati incorporati con gli altri aperti all'uso collettivo della popolazione (*ibidem*, p. 268 e ss.).

Allorquando i comuni si sostituirono ai feudatari e alle antiche *universitates*, essi avocarono a sé il potere di amministrare e destinare i beni all'utilizzazione più favorevole per le popolazioni: e così si conservarono gli antichi usi.

Proprio perché il dominio affonda nei secoli, il problema che si è sempre posto, ai fini della verifica e della sistemazione delle terre, è stato appunto quello di risalire all'appartenenza esatta del bene e dunque di stabilire se la proprietà di determinati beni appartenesse ad un ente a titolo privato secondo il diritto comune, o allo stesso ma in quanto rappresentante della comunità di abitanti proprietaria. Insomma si tratta sempre di dover stabilire se il bene fa parte del patrimonio comunale (art. 826, comma 1 c.c.) ovvero appartiene alla popolazione stanziata sul territorio comunale, sia che essa coincida con la comunità di abitanti di tutto il territorio comunale sia che invece sia compresa in un ambito più limitato (frazione del comune) nei confronti della quale il comune si configura appunto quale rappresentante.

La proprietà del bene è di natura collettiva di diritto pubblico. Essa non è quindi patrimoniale (privata dell'ente che la rappresenta) in quanto la proprietà del bene è venuta al soggetto collettivo attraverso successione dall'originaria comunità di abitanti dislocata sul territorio; infatti la proprietà stessa del soggetto collettivo rimonta all'originario dominio sul bene della comunità di abitanti della quale il soggetto collettivo o l'ente pubblico comune sono i naturali successori.

I beni che appartengono a soggetti collettivi si presumono di natura collettiva di diritto pubblico; infatti è su presunzioni che si basa spesso la prova della loro appartenenza e si presumono di natura collettiva quando non risulta che i soggetti collettivi stessi li abbiano acquistati a titolo privato; ma spesso la prova si basa su documenti. Certamente la collettività degli abitanti con le proprie abitudini centenarie, con l'utilizzo delle risorse più o meno continuo, perpetuato nel tempo è l'elemento che più fortemente caratterizza l'istituto e consiste nel diritto imprescrittibile del titolare di usare il bene ma non di disporne.

Sembra, leggendo attentamente le norme previste dalla stessa legge fondamentale del 1927 ma sempre più negli ultimi anni, che

l'attenzione su questi beni si vada orientando, senza voler sminuire l'importanza dell'elemento soggettivo, allo scopo, ovvero alle (nuove) funzioni sociali che questi beni possono assolvere, fermo restando che non si può disconoscere che l'elemento che fortemente caratterizza tali domini collettivi è lo stretto legame dei componenti con il proprio territorio, stretto legame che non può essere cancellato o ignorato. Questi beni, se sono "sistemati, destinati e ben valorizzati", possono assolvere importanti funzioni⁴⁶ e quindi possono produrre utilità o beni o servizi di diversa natura, compatibili con la difesa dell'ambiente naturale di cui le terre del demanio civico e le proprietà collettive sono espressione.

In particolare vediamo che la continuazione degli usi civici, qualora siano stati ben regolati, è pur possibile anche nel caso in cui la Regione decida di imprimere un mutamento della destinazione ai beni su cui essi si esercitano. Attualmente l'impegno della Regione è volto fortemente alla difesa dell'ambiente e della natura. A tal proposito bisogna considerare ad es. le leggi 23.8.1978 n. 55 e 30.5.1987 n. 20 della Regione Piemonte che si orientano in tal senso prevedendo l'inclusione delle terre di uso civico in parchi⁴⁷ o ri-

⁴⁶ Certamente "la proprietà esclusiva della terra consente investimenti e programmi operativi che esaltano la produttività e i profitti [...]. Come tale, insieme alla libertà di iniziativa economica, cui strettamente si collega, risulta essenziale per lo sviluppo economico e per il miglioramento delle condizioni sociali. Soltanto in questo senso possiamo parlare degli usi civici e delle proprietà collettive come fenomeno arcaico, e considerare invece moderno il modello romanistico [...] ciò però non significa che siano destinati a un definitivo superamento giacché, pur con il volgere di tanti secoli, conservano funzioni vitali anche nelle fasi più avanzate dello sviluppo [...]. In sostanza, il godimento collettivo storicamente si impone per un'imprescindibile convenienza economica e, ove tale convenienza persista, mantiene sufficiente vitalità per conservarsi oggi e per continuare in futuro [...]. Nonostante gli sviluppi tecnologici e i radicali mutamenti dei sistemi di vita, che hanno profondamente modificato i possibili legami tra l'uomo e la terra, tra i discendenti delle antiche comunità e i territori in cui essi sono stanziati, le forme di godimento collettivo conservano ancora grande rilievo" (E. CASADEI, *Le forme di godimento*, cit., pp. 288-289).

⁴⁷ C'è da osservare che "la privilegiata disciplina giuridica degli usi civici nelle aree protette trova un successivo pieno riscontro legittimante nella l. 9.12.1998 n. 426 che ha integrato le disposizioni sul contenuto del regolamento dei parchi che aggiungendo all'art. 11 della l. 394/91 (legge quadro sulle aree protette) il comma 2 *bis* prescrive che il regolamento del parco valorizza gli usi, i costumi, le consuetudini, le attività tradizionali delle popolazioni, le espressioni culturali proprie delle identità delle comunità locali, anche mediante disposizioni che autorizzino l'eserci-

zio di attività collegati agli usi, ai costumi e alle consuetudini suddette...” (comma aggiunto dall’art. 2, comma 28, legge 9.12.1998 n. 426 (L. FULCINITI, *I beni di uso civico*, Padova, 1990, p. 272.). La legge quadro 6.12.1991 n. 394 sulle aree protette art. 11 comma 5 recita che: “restano salvi i diritti reali e gli usi civici delle collettività locali che sono esercitati secondo le consuetudini locali...”.

Vediamo dunque che il comma 5 “mantiene in vita i diritti reali e gli usi civici delle collettività locali [...] essi sono risalenti nel tempo e il loro lunghissimo esercizio attesta per essi un legame conforme di utilizzazione arcaica delle risorse del territorio, e quindi connotati di intensivazione minima e di chiara compatibilità con le esigenze di salvaguardia ambientale. Anche in questa disposizione, come in molti altri punti della legge, deve inoltre ravvisarsi la tensione del legislatore al problema della permanenza in loco delle popolazioni residenti” (E. CASADEI, *La disciplina delle attività agricole nelle aree protette*, cit., p. 91, Centro Studio di Estimo e di Economia Territoriale-CeSET, XXX incontro di studio dei Ce.S.E.T., *Gestione delle risorse naturali nei territori rurali e nelle aree protette: aspetti economici, giuridici ed estimativi* (Potenza, 5-6 ottobre 2000), a cura di E. Bove e P. Gajo, Firenze, 2001).

La legge quadro 6.12.1991 n. 394 detta principi relativi all’istituzione delle aree naturali protette ma anche relativi alla loro gestione al fine di garantire e promuovere in modo coordinato la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale della Nazione. Un’efficace gestione è dunque utile poiché si tratta di gestire parti del territorio il cui valore è molto rilevante e soprattutto vanno considerate attentamente le attività che incidono su tali beni, la possibilità della compatibilità delle attività svolte con quelle già esistenti (tra cui gli usi civici che non sono soppressi) e quindi la compatibilità delle attività e degli interventi con la vocazione naturalistica delle aree. In particolare c’è da ricordare che gli usi civici possono essere praticati sia nei parchi che nelle aree protette. Le finalità che la legge quadro vuole raggiungere (la protezione delle aree e dei parchi) non è disgiunta dalla protezione degli antichi diritti anzi le attività praticate possono essere compatibili con le finalità istitutive del parco. Tuttavia tutte le attività che su di esse si svolgono debbono contribuire a migliorare la vita socio-culturale delle comunità locali e l’economia locale; e le attività debbono essere volte a migliorare ed incrementare la fruizione dei parchi e tuttavia le attività ricreative e gli interventi (non solo conservativi) devono essere sottoposti a vincoli e a limiti. La legge quadro definisce gli organi dell’ente tra i quali il consiglio direttivo e la comunità del parco. La comunità del parco è organo consultivo e propositivo dell’ente, essa è costituita dai presidenti delle regioni e delle province, dai sindaci dei comuni e dai presidenti delle comunità montane nei cui territori sono ricomprese le aree del parco. “All’interno della comunità sono espresse le istanze degli enti locali, il cui ruolo è stato valorizzato dalla l. 426/98 che ha permesso alle stesse comunità di partecipare alla definizione dei criteri riguardanti la predisposizione del piano del parco, invitati dal consiglio direttivo. Gli enti locali possono in tal modo fornire indicazioni e proposte sulla tutela dei valori naturali e ambientali affidata all’ente suggerendo modalità per la gestione delle aree protette” (S. Foà, *Paesaggio e disciplina di settore*, in *Urbanistica e paesaggio*, AIDU, 2005, p. 148 e ss.). Per la tutela delle aree abbiamo il piano del parco che la legge prevede sia per quelli nazionali sia per quelli regionali le cui prescrizioni hanno un effetto conformativo del territorio. Il piano del parco detta una disciplina speciale che è volta a proteggere i beni naturalistici ed è ulterio-

serve senza la preventiva procedura di sdemanializzazione e senza che sia preventivamente sentita la popolazione (senza che questa abbia manifestato la propria volontà in quanto titolare del dominio collettivo). Ed allorché la Corte Costituzionale⁴⁸ viene investita della questione sollevata dal commissario per gli usi civici del Piemonte, secondo il quale le norme regionali avrebbero oltrepassato i limiti fissati dall'art. 117 comma 2 della Costituzione alla competenza legislativa delle regioni, in quanto esse avrebbero dovuto seguire la procedura fissata nella legge del 1927, ritiene la questione non fondata, in quanto i provvedimenti regionali che includono le terre di uso civico in un parco non necessitano di una sdemanializzazione, poiché non viene mutata la destinazione alle terre ma semmai sono posti dei limiti ai diritti di dominio collettivo e quindi ai cittadini fruitori, a tutto vantaggio però degli interessi generali alla cui tutela è finalizzata l'istituzione di parchi o riserve naturali.

re rispetto al regime derivante dalla disciplina urbanistica. Il regolamento del parco (art. 11 legge 6.12.1991 n. 394) è uno strumento di gestione obbligatorio per tutte le aree protette e si riferisce in particolare all'esercizio delle attività consentite nel territorio ed è adottato dall'ente parco non oltre sei mesi dall'adozione del piano del parco. Esso prevede una disciplina compiuta circa l'attività edilizia, attività artigianali e commerciali, agro-silvo-pastorali, soggiorno e circolazione del pubblico, svolgimento delle attività sportive, educative e ricreative, attività di ricerca, l'accessibilità al territorio del parco ai disabili, lo svolgimento di attività da affidare ad interventi di occupazioni giovanili e di volontariato e attività di ricerca per quanto riguarda i limiti alle emissioni sonore o luminose o di altro genere. Cfr. sul punto N. AICARDI, *Specificità e caratteri della legislazione sulle aree naturali protette: spunti ricostruttivi sulle discipline territoriali differenziate*, in *Pianificazioni territoriali e tutela dell'ambiente – Ambiente – Beni culturali e urbanistica*, Collana diretta da G. CAIA, B. CARAVITA, L. FRANCIOSI, a cura di F. Bassi e L. Mazzaroli, Giappichelli, Torino, 2000, p. 36 ss.

⁴⁸ Corte Cost. n. 391 dell'11.7.1989, sentenza con la quale la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3 n. 3, 8, 1° comma, lett. g, h, i, 2° comma, lett. l, m, n; 3° comma; 4° comma, nn. 2, 3; 5° comma, n. 5, della legge della Regione Piemonte 23.8.1978 n. 55 (istituzione del parco naturale della Lama del Sesia e delle riserve naturali speciali dell'Isolone di Oldenico e della Garzaia di Villa Erreboit) nonché degli artt. 1, 2, 3, 9, 11, 15, 17 della legge della Regione Piemonte 30.3.1987 n. 20 (norme per l'utilizzo e la fruizione del Parco Naturale della Lama del Sesia...) sollevate in riferimento agli artt. 42, 1° comma, e 117, 1° comma, della Costituzione dal Commissario per il riordinamento degli usi civici del Piemonte, della Liguria e della Val d'Aosta sollevate con l'ordinanza del 25.1.1989.

Quindi le terre possono continuare ad essere “usate” da proprietari degli antichi diritti ma esse sono utili anche a tutelare l’ambiente in funzione di un interesse più ampio di quello collettivo e dunque di un interesse generale; e ciò permette – soprattutto in determinate zone dove è così importante, difficile, conservare l’equilibrio biologico – di salvaguardare l’ecosistema.

Secondo la Corte la destinazione e quindi la finalità insita nei beni civici (già a partire dalla legge del 1927) è quella (soprattutto per i beni silvopascolari) di tutelare interessi generali sia in riferimento all’art. 9, comma 2 della Costituzione sia e soprattutto in seguito al fatto che le terre gravate da usi civici sono sottoposte a vincolo paesaggistico come già previsto dalla legge n. 431/1985); ritiene inoltre la Corte che è possibile praticare ancora gli usi purché ciò sia compatibile con la difesa dei boschi, delle radure, delle acque incluse nei parchi, considerando che “la funzione sociale della proprietà”, anche di quella collettiva, ovviamente, “può giustificare limiti ablatori di certe utilità economiche purché non assumano carattere espropriativo e rispettino il canone della ragionevolezza”.

Questo sta a significare l’enorme importanza dei demani civici per la loro qualità intrinseca al di là del fatto (deve ritenersi) che su questi possano e siano ancora praticati o meno usi civici. L’appartenenza dei soggetti alle terre (la collettività), l’elemento soggettivo, finisce per avere un ruolo di secondo piano, per così dire, rispetto alla funzione a cui questi beni assolvono. Attualmente la protezione per essi prevista dal codice c.d. Urbani⁴⁹ dei beni culturali e del paesaggio ne pone in rilievo le caratteristiche che ne fanno per certi versi beni culturali e per altri paesaggistici-ambientali (perché in essi riscontriamo appunto le caratteristiche del bene culturale e del paesaggio).

⁴⁹ V. d.lgs. 22.1.2004 n. 42 e decreti correttivi, d.lgs. 24.3.2006 n. 156 (disposizioni correttive in relazione ai beni culturali) e 24.3.2006 n. 157 (integrativo e correttivo del codice dei beni culturali del paesaggio). In attuazione dell’art. 10 della l. n. 137/2002 entrata in vigore il 1.5.2004 e successivamente la c.d. legge delega in materia ambientale approvata dal Senato il 14.10.2004 e dalla Camera il 24.11.2004, l. 15.12.2004 n. 308 (delega al governo per il riordino, il coordinamento e l’integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione)

In effetti, come vedremo, con il Testo unico si è cercato di unire in un'unica forte tutela “beni” che pur avendo oggetti diversi hanno una comune disciplina di garanzia (stesse norme di legge – art. 2 d.lgs. 22.1.2004 n. 42). Infatti entrambi i beni⁵⁰ sono ricompresi nell'unica categoria del patrimonio culturale⁵¹. Questa opera di integrazione si era cercato di farla già con il precedente T.U. dei beni culturali e ambientali⁵² ma il merito del Codice è quello di aver supe-

⁵⁰ V. A. ANGIULI, *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di A. Angiuli, V. Caputi Jambrenghi, Giappichelli, Milano, 2005) come ricorda l'A. “l'omogeneità o il contermine tra interesse pubblico culturale e quello *la-to sensu* ‘ambientale’ attestata l'identità della struttura organizzativa, subisce una chiusura con la istituzione del Ministero dell'Ambiente (l. 8.7.1986 n. 349). Tale interruzione sembra confermata allorché il Ministero per i beni culturali e ambientali diventa Ministero per i beni e le attività culturali mentre la tutela dell'interesse pubblico ambientale è affidata al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare istituiti rispettivamente con d.lgs. 20.10.1998 n. 368 in forza della delega di cui all'art. 11 l. 15.3.1997 n. 59 e con d.lgs. 30.7.1999 n. 300”.

⁵¹ Vediamo che “il paesaggio è parte del patrimonio culturale in quanto i beni che lo compongono concorrono al pari degli altri beni culturali a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio” (S. FOÀ, *Paesaggio e disciplina di settore*, in *Urbanistica e paesaggio*, AIDU, 2005, p. 139). La valenza superprimaria del paesaggio ex art. 9 della Costituzione è riaffermata anche nel d.lgs. 157/2006 e quindi l'importanza e la centralità dei piani paesistici o in alternativa piani territoriali e dunque della considerazione paesistica nell'ambito del governo del territorio. C'è da osservare che rispetto al codice del 2004 “il d.lgs. 157/2006 ha ulteriormente ‘messo a punto’ la disciplina unitaria e uniformante delle due figure pianificatorie e, soprattutto ha riservato un regime di favore nella gestione del paesaggio, ai casi in cui il contenuto precettivo del piano paesaggistico sia stato concordato tra stato e regione” e inoltre risulta che “la puntuale definizione nel codice modificato dal d.lgs. 157/2006 della struttura e delle funzioni che i piani paesaggistici debbono avere (quale che sia volta a volta, a seconda delle regioni, la figura pianificatoria prescelta), ha avuto un effetto dirimente ai fini della dialettica tra paesaggio e governo del territorio nel senso che ha sancito [...] la ontologica alterità e irriducibilità rispetto alla pianificazione territoriale “pura” e a quella urbanistica locale, la sovraordinazione rispetto ai piani e programmi dei vari tipi, a scala regionale o superegionale, aventi incidenza territoriale [...] la centralità dei piani nel sistema normativo di tutela, valorizzazione e promozione del paesaggio [...] e la riaffermazione della valenza superprimaria ex art. 9 del paesaggio. Le prospettazioni di chi ha criticato la supremazia del paesaggio o sostenuto [...] l'equiordinazione nei piani territoriali/paesaggistici dei diversi tipi di interessi non trovano, in verità, riscontro alla luce dell'evoluzione normativa”. Così S. AMOROSINO, *Dalla disciplina (statica) alla regolazione (dinamica) del paesaggio*, in *Urbanistica e Paesaggio* AIDU, ES, 2005, p. 173 e ss.).

⁵² Con il decreto legislativo 29.10.1999 n. 490 abbiamo tuttavia la ricomprensione in un unico corpo normativo delle diverse discipline di settore.

rato la tendenza a separare, come in passato, la disciplina e dunque i mezzi di tutela dei beni culturali da un lato e paesaggistico-culturali dall'altro.

I beni del demanio civico⁵³, che sono anche beni culturali sotto certi aspetti, sono oggetto di una particolare tutela finalizzata anche e soprattutto alla tutela del paesaggio⁵⁴ che a sua volta è riconducibile (ma sulla questione il dibattito dottrinario è sempre aperto) se-

⁵³ A parte l'identità storica-culturale del territorio ravvisabile nelle terre civiche c'è da osservare che già "l'art. 1 lett. h l. 431/85 attribuendo valenza ambientale-paesaggistica ai beni di uso civico, ha integrato l'elenco delle bellezze naturali previsto dall'art. 1 l. 1497/1939. In tale connotazione essi appartengono a tutti gli effetti alla categoria dei beni culturali-ambientali. Il crisma ufficiale di quella connotazione viene espressamente dal Testo Unico dei beni culturali ed ambientali approvato con d.lgs. 29.10.1999 n. 490. Il titolo secondo rubricato 'beni paesaggistici e ambientali' comincia con l. 138 di nuova fattura che, richiamando l'art. 146 (beni tutelati per legge) a sua volta riprodotto dell'art. 1 l. 431/1985 recita che i beni di uso civico sono ambientali, tutelati dalle disposizioni che seguono nel titolo, in attuazione dell'art. 9 della Costituzione. Tali sono in ogni caso tutte le categorie di beni e cose già previste dalla l. 431/1985 che si ritrovano integrate nel testo unico unitamente alle prescrizioni del d.lgs. n. 112/98. Per tali beni l'aspetto naturalistico è tutelato ma anche in relazione alle attività che vi si svolgono o possono esservi svolte" (così L. FULCINITI, cit., p. 276 e ss.). Dunque viene sottolineato che è l'aspetto naturalistico che va tutelato soprattutto in relazione alle attività che si svolgono sui beni o possono essere svolte e che indubbiamente devono servire a valorizzarli.

⁵⁴ V. Consiglio di Stato, Ad. Plen. 4.12.2001 n. 9, secondo cui nell'ambito della tutela dell'ambiente rientra anche quella del paesaggio. L'Adunanza Plenaria si richiama alle precedenti sentenze n. 378/2000 e n. 85/1988 e dunque al paesaggio-ambiente ed al titolo XVI del Trattato della CE ridefinito nel Trattato di Amsterdam del 1997. In particolare, come si legge nella sentenza n. 85/88, "riguardo alla sfera degli interessi coinvolti e delle esigenze relative al territorio giova sottolineare che la tutela del bene culturale è nel testo costituzionale contemplata insieme a quella del paesaggio e dell'ambiente come espressione di principio fondamentale unitario nell'ambito territoriale in cui si svolge la vita dell'uomo e tali forme di tutela costituiscono un'endiadi unitaria. Detta tutela costituisce compito dell'intero apparato della Repubblica nelle sue diverse articolazioni ed in primo luogo dello Stato (art. 9 Cost.) oltre che delle regioni e degli enti locali".

V. anche Corte. Cost. n. 378 del 27.7.2000 (in «Giur. Cost.», 2000, p. 2662 e ss.) secondo cui "la tutela del paesaggio deve ritenersi non legata alla visione frammentaria propria della legge 29.6.1939 n. 497 diretta in prevalenza alla tutela di singole bellezze naturali isolatamente considerate, sicché essa è diventata sinonimo di tutela ambientale, della quale, quindi, deve ritenersi comprensiva per quanto attiene al territorio su cui vive l'uomo". V. G.F. CARTEI, *Il paesaggio. Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, in *Diritto Amministrativo Speciale*, Milano 2003, II.

condo alcuni all'ambito normativo della *tutela dell'ambiente*, secondo altri al governo del territorio.

La loro presenza incide notevolmente sul territorio, per la qual cosa sono tutelati necessariamente, attraverso norme rivolte non solo alla loro tutela e conservazione ma anche alla loro valorizzazione (con interventi sostenibili).

Possiamo pensare che i demani, le proprietà collettive di diritto pubblico siano tutelati come beni pubblici culturali e anche ambientali, come d'altra parte anche i beni privati, allorché abbiano queste stesse caratteristiche perché in effetti quello che preoccupa oggi è la salvaguardia di tutti i beni naturali e culturali per le future generazioni.

Il compito di difesa oggi, in base al nuovo modello di esercizio delle funzioni amministrative delineato dall'art. 118 e dal nuovo testo dell'art. 117, grava non solo sulle regioni ma anche sugli enti locali che sono investiti di maggiori compiti (oltre a quelli in materia urbanistica) particolarmente incisivi per la forma e l'assetto del territorio (per la regione piani urbanistico-territoriali o paesaggistici). Tuttavia la tutela e salvaguardia del territorio in considerazione dei valori culturali, paesaggistici e ambientali e la valorizzazione non può che richiedere lo sforzo congiunto dello Stato, delle regioni e degli enti locali nell'ambito delle proprie competenze. Ciò non significa separazione, ma necessario coordinamento, programmazione e leale cooperazione alla luce dei principi di sussidiarietà e democrazia come evidenziati dalla Costituzione.

Nella tutela del demanio civico gioca un ruolo determinante l'elemento soggettivo: l'uso dei diritti civici da parte della collettività, tant'è che in molti progetti di legge ne è prevista la continuazione sia nelle terre ancora da sistemare sia in quelle per le quali la destinazione è stata già prevista; nell'ambito della pianificazione territoriale anche i piani di settore quali ad esempio quelli che prevedono l'istituzione di un parco, che hanno come obiettivo la difesa di un'area naturale devono contemperare tale difesa con la difesa degli usi civici presenti su di essa.

In particolare vediamo che nel caso si istituisca un parco sarà compito del consiglio direttivo di gestione di questo formato dai

rappresentanti dei comuni in cui si trovano i demani civici e quindi degli amministratori locali, far valere eventualmente l'interesse della popolazione da essi rappresentata a poter continuare gli usi senza che ne ricevano un danno i beni su cui essi sono esercitati; ma gli utenti non possono intralciare le opere necessarie per la sistemazione, conservazione, valorizzazione dei luoghi destinati a parco.

Queste devono naturalmente essere compatibili con le finalità istitutive del parco ed anche migliorare la vita socio-culturale delle comunità locali anche attraverso un possibile coinvolgimento di esse nelle attività da svolgersi nell'ambito dell'area protetta.

Dunque, la difesa dei diritti collettivi e la conservazione degli antichi usi⁵⁵ può coincidere con le finalità di protezione naturalistica di determinate aree (dei parchi)⁵⁶.

Le collettività ben rappresentate dagli enti locali possono non solo partecipare alla istituzione delle aree protette regionali ma, come risulta dall'art. 22 della legge-quadro n. 394/91⁵⁷ possono partecipare anche alla gestione dell'area protetta; pertanto è possibile che gli enti locali si facciano interpreti, allorché si devono realizzare su di essa attività e interventi, delle necessità ma anche delle possibilità di lavoro della comunità stanziata sul territorio, infatti è possibile anche che le aree protette siano date in gestione a comunioni familiari montane anche associate tra loro. Il momento soggettivo, l'ag-

⁵⁵ I beni in questione già tutelati dalla legge Galasso con il vincolo paesaggistico, si sono sempre differenziati dalle altre categorie di beni. Infatti il vincolo che ad essi è stato impresso "si presenta in maniera difforme da quello impresso alle altre categorie di cose, tanto è vero che risulta essere l'unica espressione di un regime giuridico di appartenenza [...] il bene di uso civico non è una realtà naturalistica predeterminata, ma una proiezione materiale del diritto che imprime al bene lo speciale regime" (L. FULCINITI, cit., p. 265).

⁵⁶ Il piano pluriennale economico e sociale predisposto dalla comunità del parco deve indicare esattamente quali attività vadano realizzate, quali soggetti devono realizzarle e anche quali sono gli interventi da attuare purché compatibili con gli usi mediante la conclusione di accordi di programma. Esso è sottoposto al parere vincolante del Consiglio Direttivo dell'Ente Parco ed è approvato dalla Regione o d'intesa, dalle regioni interessate. In caso di contrasto tra comunità del parco e altri organi dell'Ente Parco e Regioni la questione è rimessa ad una Conferenza presieduta dal Ministro dell'Ambiente, del territorio e del mare, il quale, nel caso perdurino i contrasti, rimette la decisione definitiva al Consiglio dei Ministri.

⁵⁷ In particolare l'art. 22 detta alcuni principi fondamentali per la disciplina delle aree protette naturali regionali.

gregazione, dunque è un elemento fortemente connotativo dei diritti (civici) che non vengono pertanto soppressi ma semmai valorizzati ma non vanno sottovalutate le ragioni che oggi si impongono e che ritengono che la continuazione dei diritti sulle terre civiche possa avvenire per il prevalente valore oggettivo che esse rappresentano.

Il perdurare degli usi civici, come già evidenziato, non è ritenuto dannoso e può contribuire alla difesa di un valore primario qual è l'ambiente dal quale tutti dipendiamo ed è compatibile anche con altre attività che possono essere svolte su aree da essi gravate.

Lo scopo della difesa dell'ambiente, che è un valore, si concilia con il perdurare dei domini collettivi, valore che oggi va salvaguardato particolarmente a causa delle numerose disposizioni relative alla sempre possibile privatizzazione dei beni pubblici.

Anche se il c.d. demanio civico e le proprietà di diritto pubblico hanno caratteristiche che certamente li differenziano dai beni demaniali veri e propri degli enti territoriali, c'è da dire che anche in seguito al fenomeno della corrosione del già labile discrimine tra i beni appartenenti al demanio (soprattutto eventuale) e al patrimonio indisponibile sembra che per essi, come per tutti gli altri beni pubblici, viene ad avere il giusto rilievo soprattutto la funzione a cui assolvono rispetto alla loro titolarità e le varie discipline ad essi applicabili devono tener conto di essa.

Il demanio civico non è, abbiamo detto, un bene patrimoniale comunale ma dal momento che oggi si va verso una forte "patrimonializzazione" del regime dei beni pubblici per i quali, nel rispetto della propria destinazione istituzionale, è prevista un'utilizzazione, gestione e valorizzazione secondo le regole del diritto comune, è necessario che per questi come per altri beni pubblici si eviti l'immobilità a cui i beni pubblici sembravano in effetti destinati dalle stesse disposizioni del nostro Codice che avevano, come fine, soprattutto la protezione⁵⁸ dei beni (in relazione alla loro appartenenza) piuttosto che la valorizzazione della loro concreta funzionalità.

⁵⁸ In realtà c'è da dire che per questi beni "i limiti alla disposizione erano posti per evitare speculazioni da parte dei Comuni e la inalienabilità e la imprescrittibilità si imponevano solo nei confronti dei beni destinati, per loro natura, perpetuamente ad uso pubblico" (S. CASSESE, *I beni pubblici*, cit., p. 182).

Attualmente, per le proprietà collettive al pari degli altri beni pubblici, è il valore che essi esprimono che viene in evidenza più che la titolarità e l'appartenenza⁵⁹ e in particolare la destinazione⁶⁰ l'assolvimento di una funzione⁶¹ che va svolta, affinché sia effettiva-

⁵⁹ “Nella proprietà collettiva il tratto saliente non è l'appartenenza della cosa ma il godimento di servizi che la cosa rende o è idonea a rendere se convenientemente impiegata [...]. La proprietà collettiva è sempre o una proprietà di godimento o una proprietà di lavoro collettivo; in essa l'appartenenza e la disposizione hanno un rilievo secondario” (S. CASSESE, *I beni pubblici*, cit., p. 200).

⁶⁰ Vediamo che “al posto della concezione tradizionale, che vedeva la strumentalità all'interesse pubblico inconciliabile con l'utilizzazione economica del bene, si afferma il principio in base al quale l'utilizzazione economica non solo può convivere con la destinazione pubblicistica ma può o deve coprirne i costi. Ciò sta a significare, ulteriormente, che il concetto di 'utilizzazione economica' non coincide più in modo esclusivo con l'alienazione dei beni, tanto è vero che la moderna legislazione, laddove specificamente si occupa del patrimonio immobiliare pubblico, si riferisce espressamente anche alla sua 'valorizzazione' e 'gestione', indicando una vera e propria ricerca di strumenti atti a trarre utilità economiche dall'utilizzo dei beni” (L. MERCATI, *Tipicità e atipicità nei contratti pubblici*, in “Quaderni della Spisa”, 2007, a cura di F. Mastragostino, p. 104 e ss.). Ed inoltre, come l'A. giustamente evidenzia, “per i beni che si rivelano suscettibili di utilizzazione economica, il profilo dominicale si presenta recessivo rispetto alla destinazione dei beni e al regime pubblicistico che la garantisce” (cit., p. 105).

⁶¹ In base all'attuale assetto i beni pubblici possono essere sottoposti a una gestione ma anche ad una appartenenza che li rende simili ai beni privati se non fosse per la regolazione e tutela amministrativa del loro utilizzo soprattutto in vista della loro destinazione pubblica. Su questi aspetti v. M. RENNA, *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, cit.: l'A. evidenzia infatti che “la demanialità si è progressivamente trasformata nella sostanza in un vincolo tendenzialmente assimilabile al vincolo di destinazione concepito per i beni del patrimonio indisponibile rimanendo ormai confermata, anche sotto tale profilo, la sostanziale fungibilità tra le due categorie di beni configurate dal codice civile; svariati beni destinati all'uso pubblico possono essere valorizzati, sfruttati economicamente, commercializzati, immessi nel mercato in maniera compatibile con la sussistenza di un onere o vincolo reale di carattere pubblicistico gravante sui medesimi beni inteso appunto ad assicurare la indeffettibile destinazione collettiva e amministrativa” (p. 257). Dal momento che i beni pubblici possono appartenere anche a privati (anche se ci sono delle esclusioni per alcune tipologie di beni, ad es. culturali-demaniali) ciò sta a dimostrare che ci si sta avviando verso una nuova concezione oggettiva di bene pubblico (in tal senso anche L. MERCATI, cit., p. 105). Il discrimine tra appartenenza pubblica o privata non ha più il rilievo che aveva in passato ed in particolare l'appartenenza pubblica non è più indispensabile soprattutto “in rapporto a determinate classi di beni la cui appartenenza pure sostanzialmente privata non sembrerebbe affatto incompatibile con la garanzia della loro integrità e della loro destinazione pubblica”. Molti beni dunque sono ancora riservati e di appartenenza pubblica ma altri possono essere trasferiti e “mentre la riserva dell'appartenenza di

mente realizzata, con una gestione nella quale siano rispettati i canoni di efficacia, economicità, efficienza, desumibili dall'art. 97 comma 1 della Costituzione del nostro ordinamento nazionale ma anche dai principi e criteri normativi che sono fortemente voluti ed imposti dall'ordinamento comunitario.

beni a soggetti sostanzialmente pubblici potrebbe riuscire a giustificarsi almeno in parte nei casi in cui i beni sono immediatamente strumentali e dunque essenziali allo svolgimento delle attività istituzionali dei medesimi soggetti (si pensi alle attività istituzionali delle società Ferrovie dello Stato, ENEL, ANAS, nonché delle società pubbliche conferitarie, delle infrastrutture destinate all'esercizio dei servizi locali di rilevanza imprenditoriale) appaiono difficilmente comprensibili, in particolare le ragioni dell'esclusione indiscriminata della possibilità di alienare a soggetti integralmente privati tramite la Patrimonio dello Stato s.p.a. o attraverso un'operazione di cartolarizzazione qualsiasi bene a destinazione collettiva o amministrativa proveniente dal demanio statale quando una possibilità risulta invece ammissibile per i beni a destinazione pubblica provenienti dal Demanio regionale, provinciale o comunale" (M. RENNA, *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, cit., p. 292 e ss.). In realtà c'è da dire che "al crepuscolo della controversa distinzione tra demanio e patrimonio indisponibile si accompagna il crepuscolo della centralità, dell'appartenenza pubblica, dei beni a destinazione collettiva o amministrativa. Appartenenza non più necessaria ai fini del loro assoggettamento alle disposizioni pubblicistiche generali e settoriali, dirette a garantirne l'asservimento agli interessi pubblici cui gli stessi beni sono istituzionalmente legati. La disciplina dei beni pubblici è stata quindi scomposta in un regime 'despecializzato' dell'appartenenza e in perdurante regime pubblicistico della destinazione e tutela dei beni, applicabile non in relazione alla loro titolarità soggettiva – formale o almeno sostanziale – bensì in connessione al dato oggettivo della funzione o del compito pubblico che i medesimi sono chiamati a servire". Ora, dato che anche in materia di beni pubblici è stata concretizzata in questo modo la concezione funzionale e oggettivata di pubblica amministrazione fatta propria dalla Costituzione repubblicana, "la desoggettivazione del diritto amministrativo ha", secondo l'A., "coinvolto pure i mezzi dell'azione pubblica dopo aver investito le regole dell'attività e dell'organizzazione amministrativa. Ha preso corpo una nuova nozione di bene pubblico 'oggettiva sostanziale e moderna' e anche qui come in altri ambiti del diritto amministrativo la p.A. è diventata in parte amministrazione regolatrice". Vediamo che i beni pubblici, pur potendo appartenere a soggetti almeno formalmente privati, sono comunque sottoposti ad un vincolo di destinazione pubblica reale e oggettivo che si estingue solo con la cessazione della loro pubblicità sostanziale. "Finché detti beni rimangono assoggettati ai rispettivi vincoli di destinazione continuerà ad espletarsi la loro regolazione amministrativa che a sua volta contribuirà ad integrare e specificare il contenuto legale dei medesimi vincoli. Pertanto i vincoli posti dalla legge o da un provvedimento amministrativo resteranno in vigore anche a prescindere dalla loro previsione o considerazione nei negozi di trasferimento o alienazione dei beni: e sono nulli ai sensi dell'art. 1418 comma 1 tutti i negozi di disposizione dei beni contrastanti con il divieto di mutare la loro destinazione istituzionale" (M. RENNA, *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, cit., p. 194).

Si assiste ad una crescente tendenza alla patrimonializzazione⁶² dei beni e degli enti che appartengono alla p.A. e quindi anche dei beni pubblici che fanno parte del demanio civico (anche se per questi la tutela è rigida) e del patrimonio indisponibile. In riferimento ai beni pubblici c'è da osservare che le regole del Codice civile hanno ormai un significato sempre più residuale rispetto alle recenti previsioni legislative che ne prevedono la privatizzazione, tuttavia se ne vuole comunque proteggere la destinazione istituzionale servendosi anche del coinvolgimento dei privati⁶³ per valorizzarli, utilizzarli e migliorarli dal punto di vista della fruizione in vista del raggiungimento della loro finalità.

Vediamo che attualmente, in base alle nuove norme attinenti al regime proprietario dei beni, la titolarità di questi è separata dalla titolarità dei poteri pubblicistici che sono collegati imprescindibilmente alla loro destinazione e dunque alla loro funzione: pertanto, l'appartenenza, la soggettività della proprietà può essere separata dalla gestione e dalla sua regolazione e tutela pubblicistica.

Assistiamo ad una pluralità di regimi proprietari⁶⁴ e anche se la proprietà dei beni pubblici è acquisibile da soggetti privati essa continua ad essere gravata da poteri pubblicistici: in base alle recenti norme i beni sottoposti ad un regime di indisponibilità e i beni demaniali possono appartenere a soggetti sostanzialmente pubblici ma formalmente privati ma anche a soggetti interamente privati.

Come è stato dalla dottrina bene evidenziato i beni pubblici sono al centro di grandi cambiamenti per cui si assiste ad una vera rivoluzione, dovuta al fatto che c'è fungibilità del regime patrimoniale

⁶² In passato c'erano diverse normative di settore per differenti specie di beni e dunque non c'è mai stato un unico regime demaniale e un unico regime di indisponibilità dei beni appartenenti alla p.A. E dove spesso si introducevano deroghe alle discipline, il codice civile era il punto di riferimento in quanto le discipline rientravano negli schemi e nelle regole del sistema codificato.

⁶³ “Appare inconfutabile che il nuovo volto dei beni pubblici deve essere delineato grazie al contributo determinante dell'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, come richiesto dall'art. 118, ultimo comma, della Costituzione nonché dallo stesso diritto comunitario” (M. RENNA, *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, cit., p. 263).

⁶⁴ Vediamo che la nozione di bene pubblico sempre più oggi ha bisogno di essere rifondata perché non solo esistono una molteplicità di regimi settoriale ma una serie di regolamentazioni dei beni che sono destinati istituzionalmente all'uso collettivo o allo svolgimento di funzioni pubbliche.

indisponibile con quello demaniale e per i beni demaniali è venuto a perdere consistenza il principio di inalienabilità, per la qual cosa è possibile che essi, senza essere sottratti alla funzione a cui restano vincolati, possano appartenere anche a soggetti non territoriali e dunque a soggetti solo formalmente privati o addirittura integralmente privati⁶⁵.

Il legislatore ha voluto disegnare nuovi regimi proprietari (in effetti abbiamo una pluralità di modelli proprietari) caratterizzati dal fatto che l'appartenenza dei beni è separata dalla loro regolazione e tutela ma talvolta anche dalla titolarità della gestione. In realtà, nonostante il codice sia rimasto invariato, per i beni pubblici (al di là dell'appartenenza e nonostante la molteplicità di regimi settoriali) il regime è dovuto ad un nuovo modo di intendere la loro funzione e quindi il regime risente di una nuova visione oggettiva e sostanziale alla quale non devono essere sottratti in particolar modo i beni civici demaniali.

Il valore che questi ultimi esprimono infatti non sta tanto nell'appartenenza ad una più o meno vasta comunità ma nella destinazione pubblica, la funzione da assolvere. Non si tratta solo di dover sottoporre a regole questi beni (la loro utilizzazione, gestione e tutela) ma, attraverso la predisposizione di regole, di consentire che essi possano ancora risultare utili, temperando il rispetto dei valori naturali con le sempre maggiori richieste e necessità dovute al progresso economico (ad es., TAV e dunque necessità di collegamenti veloci) e alle nuove istanze sociali.

È molto difficile individuare esattamente in modo concreto la funzione a cui assolvono i vari beni pubblici proprio per i contrasti che si possono creare tra le varie istanze di valorizzazione e utilizzazione delle terre. Infatti ci sono interventi⁶⁶ che incidono fortemen-

⁶⁵ Abbiamo assistito al declino della regola che i beni pubblici devono appartenere a enti sostanzialmente e formalmente pubblici e quindi assistiamo al fenomeno delle privatizzazioni formali degli enti pubblici in quanto la veste formalmente privata di una struttura organizzativa è compatibile con la sostanza pubblica e dunque con il fatto che ad essa si applicano delle regole speciali di diritto amministrativo ovvero si applicano istituti e disposizioni pubblicistiche come nel caso dei beni indisponibili degli enti privatizzati.

⁶⁶ Assistiamo oggi ad un accavallarsi di numerosi interventi, forse eccessivi, progettati ma spesso non ancora finanziati e questo a causa "dell'incapacità di

te sul territorio con un notevole impatto ambientale ma ci sono anche le istanze di lavoro che chiedono di essere accolte e ancora c'è l'esigenza di tutelare l'ecosistema che richiede azioni ecocompatibili nonché quella di localizzare opere pubbliche.

D'altra parte bisogna tenere in debito conto che i beni civici sono utili poiché sempre più da vicino ci minacciano rischi ambientali molto rilevanti, tant'è che sono nate apposite amministrazioni che si occupano di "organizzare l'emergenza": infatti lo sviluppo delle scienze e della tecnologia, la disordinata crescita economica e la richiesta di servizi, l'eccessivo sviluppo industriale e l'eccessivo uso delle risorse in confronto alla loro limitatezza, hanno determinato un attacco continuo all'ambiente che, sempre più vulnerabile, ha prodotto un generale senso di incertezza e preoccupazione. Più che mai l'ambiente oggi si rivela un valore da salvaguardare⁶⁷ con ogni

molti enti locali territoriali di porre in essere autonomamente progetti 'cantierabili' in grado cioè di accedere a finanziamenti europei deriva fra l'altro dalla carenza di competenza nel loro seno e/o dal perdurare di una cultura amministrativistica di tipo settorialistico inadeguata alla realizzazione di progetti integrati e complessi" (M.R. SPASIANO, *Profili giuridico amministrativi in ordine all'emergenza dell'utilizzo di fondi europei da parte degli enti territoriali. Il diritto amministrativo dell'emergenza*, AIPDA, Roma 6-7 ottobre 2005).

⁶⁷ La società del rischio o come si dice dell'incertezza si "caratterizza per la crescita dei rischi connessi allo sviluppo tecnologico e sociale e per la globalizzazione dell'economia e del diritto; ha come conseguenza oltre alla perdita di sicurezza e di certezza il forte sviluppo di quella che potrebbe essere definita l'amministrazione delle emergenze sia negli stati nazionali sia tra le organizzazioni globali. Per amministrazione dell'emergenza si intende l'insieme dei progetti pubblici (spesso coadiuvati dai privati) cui gli stati assegnano dei compiti ed un'organizzazione relativamente alla prevenzione e alla gestione della situazione del rischio" (A. FIORITTO, *Le forme organizzative dell'emergenza*, in *Il diritto amministrativo dell'emergenza*, cit., p. 4 ss.). L'amministrazione dell'emergenza è caratterizzata da due aspetti sotto il profilo amministrativo: la prima, quella della prevenzione, che studia le misure volte ad evitare il verificarsi degli effetti dannosi o catastrofici; le seconde che invece devono intervenire una volta che si sono verificati gli eventi.

Sono molte le problematiche collegate all'ambiente per limitare i danni ad esso arrecati (emergenza, rischio, prevenzione, difesa) e sono numerose le amministrazioni europee e nazionali che attraverso atti di regolazione e di indirizzo e la fissazione di standard e provvedimenti sanzionatori cercano di prevenire e gestire i rischi per contribuire alla sicurezza ambientale e tecnologica. Gli stati si sono dotati di organizzazioni e anche di vere e proprie strutture amministrative per prevenire e gestire i rischi. V. sul punto A. FIORITTO, *Le forme organizzative dell'emergenza*, cit., p. 4 e ss., che sottolinea che "le Nazioni Unite svolgono un loro programma ambientale UNEP che si occupa di tutti gli aspetti dello sviluppo sostenibile, dai cam-

mezzo, ad es. attraverso piani di monitoraggio ma anche attraverso la predisposizione di forme organizzative di protezione civile (inserita tra le materie di legislazione concorrente di Stato e Regioni in seguito alla modifica dell'art. 117 della Costituzione ad opera della legge costituzionale n. 3 del 2001). Certamente "l'emergenza" è ormai una caratteristica che accomuna i paesi e per quanto ci riguarda non solo giustifica l'uso di poteri speciali e derogatori ma anche la richiesta dell'esatta valutazione del rischio presente in molteplici attività svolte dai privati e dalle stesse amministrazioni; in riferimento a ciò deve ritenersi che i beni civici possono – visto che rischio, incertezza⁶⁸ ed emergenza⁶⁹ sono gli elementi connaturati nella società

biamenti climatici ai rischi industriali e tecnologici. Al suo interno opera un fondo istituito dalla Banca mondiale che concede finanziamenti per programmi di ricerca e interventi in campo ambientale [...] inoltre numerosi sono gli organismi europei che operano in campo ambientale con funzioni sempre più dirette e meno di coordinamento [...]. D.G. Ambiente, l'agenzia europea di protezione ambientale, Eionet, rete europea di informazione e osservazione in materia ambientale, Impel, rete europea per l'attuazione e il controllo del rispetto del diritto all'ambiente e inoltre numerosi comitati scientifici [...]. La materia ambientale del governo del territorio dal punto di vista delle attribuzioni costituzionali è divisa tra Stato e Regioni. Al centro dell'organizzazione statale sta il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio che ha compiti estesissimi che vanno dalla tutela contro gli inquinamenti alla protezione delle aree naturali, dalla tutela contro i rischi industriali ed elettromagnetici alla difesa del suolo. Il Ministro è affiancato dalle ANPA – Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente e A.T. – Agenzia dei Servizi Tecnici che svolgono compiti di natura tecnica quali la determinazione degli standard relativi all'inquinamento atmosferico, acustico, elettromagnetico, alle tutela delle acque, allo smaltimento dei rifiuti. Alle dipendenze funzionali del Ministero opera il Comando dei Carabinieri per la tutela dell'ambiente, un ruolo rilevante viene svolto ai fini della difesa del suolo dalle autorità di bacino nazionali".

⁶⁸ Il pericolo e l'incertezza determinano sempre più la necessaria presa in considerazione dei problemi emergenti nei vari paesi in relazione al loro sviluppo. Infatti "proprio la considerazione delle differenti problematiche emerse nelle diverse aree europee e le costanti emergenze presenti in vaste zone dei vari paesi, sta inducendo negli ultimi anni gli organismi europei ad avviare la ricerca di soluzioni diversificate mediante la predisposizione di modelli di intervento differenziato da adottare in ragione delle capacità territoriali" (M.R. SPASIANO, *Profili giuridico amministrativi in ordine all'emergenza dell'utilizzo di fondi europei*, cit., p. 7 e ss.)

⁶⁹ Nell'emergenza a ben vedere quello che determina l'insorgere dell'emergenza stessa è l'interesse della collettività che deve essere soddisfatto in tale situazione. Come sottolinea la dottrina "si tratta di un interesse della collettività, che nella sua consistenza specifica preesiste all'emergenza (incolumità, salute, sicurezza pubblica, ecc.) e che generalmente è affidato in cura a più soggetti diversi, che sono chiamati contestualmente ad occuparsene o in modo 'parallelo' in relazione a

diversi ambiti territoriali di riferimento omogenei tra loro (i diversi comuni, le diverse ASL, ecc.), oppure in modo 'interdipendente' in relazione ai diversi gradi, crescenti dal particolare al generale, alle diverse dimensioni in cui assume rilevanza l'interesse della collettività (in relazione a cui la cura dell'interesse viene allocata a livello locale, nazionale, comunitario, ecc.).

Rispetto a tale interesse il sorgere dell'emergenza determina una situazione di fatto, attuale e concreta, in cui si manifesta un pericolo eccezionale e/o imprevedibile che compromette, anche solo potenzialmente, la sua integrità, producendo nei suoi confronti un'effettiva minaccia, ovvero il rischio oggetto del verificarsi di un danno, e richiedendo quindi che l'interesse venga curato attraverso un intervento amministrativo immediato. L'eccezionalità può derivare dall'inusualità dell'evento, rispetto alla quale i soggetti ordinariamente competenti non dispongono di procedure collaudate per farvi fronte, o dalla inusualità della sua estensione rispetto alla quale i soggetti che potrebbero farvi fronte in un certo ambito non sono in grado di fronteggiare le ripercussioni derivanti dall'estensione dell'evento in ambiti non abitualmente affidati alla loro competenza. Nell'emergenza accade che l'incolumità, la salute, la sicurezza e gli altri interessi rilevanti di una certa comunità siano messi in pericolo da un evento eccezionale e/o imprevisto che deve essere fronteggiato [...]. La minaccia prodottasi raramente si arresta entro i confini assegnati alla competenza di questo o quel soggetto: sia perché spesso il pericolo si estende anche alle comunità territorialmente più vicine, sia perché il pericolo tende a compromettere tutti i profili, anche quelli più generali e quelli più essenziali di un certo interesse e chiama dunque ad intervenire tutti i diversi livelli di governo a cui sono affidati i diversi 'gradi' di intervento necessari per la sua cura [...]. La soddisfazione di quell'interesse può dipendere dalla soddisfazione di altri interessi ad esso connessi che richiede interventi diversi e che possono avere una complessità maggiore. L'emergenza può far aumentare gli intrecci di competenze necessarie alla realizzazione di un interesse della collettività e di conseguenza può far sì che il soggetto competente in via originaria per la cura di questo interesse non sia più in grado di fare fronte alla sua soddisfazione da solo [...]. L'emergenza non introduce un interesse nuovo ma richiede modalità diverse per dare soddisfazione ad interessi ad essa preesistenti, che a causa dell'emergenza non possono essere soddisfatti solo con l'intervento dell'amministrazione che li cura in via ordinaria, ma richiedono che questa entri in relazione con le altre amministrazioni e con le altre unità organizzative, dando vita ad una dinamica che è fondamentalmente di tipo reticolare [...] Quello dell'emergenza è un interesse [...] che si trova ad aver bisogno di un numero di interventi molto maggiore dell'ordinario per la sua cura e si trova quindi proporzionalmente esposto ad un maggiore numero di omissioni". Pertanto, l'emergenza crea, anche se non subito, "l'esigenza di interventi sostitutivi, cioè l'esigenza che ogni soggetto svolga la competenza che gli è attribuita in modo rapido e dinamico e che sia in grado di raccordarsi efficacemente con gli altri soggetti coinvolti nella situazione di emergenza". E si viene a creare un nesso tra sostituzione ed emergenza nel senso che "la situazione di emergenza fa sì che il soggetto titolare di un interesse si trovi a dipendere dall'attività di un altro per la sua attuazione, che si produca una situazione di emergenza per cui l'inerzia di questo secondo soggetto può essere pregiudizievole per l'interesse in gioco e che quindi per rimediare si renda necessario l'intervento sostitutivo. Non ogni emergenza richiede la sostituzione, ma solo

odierna e sono spesso presenti lì dove sono svolte attività⁷⁰ e interventi molto rilevanti sul territorio⁷¹ – se tutelati e valorizzati, assolvere a una funzione di protezione dell'ambiente.

quella in cui il soggetto ordinariamente competente non è in grado di agire tempestivamente per affrontarla” (così M. BOMBARDELLI, *Gli interventi sostitutivi nelle situazioni di emergenza*, relazione presentata al Convegno *Il diritto amministrativo dell'emergenza*, Roma, 6-7 ottobre 2005, p. 5 e ss.).

⁷⁰ Molte delle scelte che riguardano il territorio di competenza degli enti territoriali nei vari settori devono essere rette dal principio di precauzione e dal principio dell'azione preventiva che, fanno ad esse da guida, soprattutto per evitare danni e situazioni di emergenza non sempre facilmente riparabili. v. F. FONDERICO, *La tutela dell'ambiente*, in *Diritto Amministrativo speciale*, a cura di G. Vesperini in *Corso di diritto amministrativo*, diretto da S. CASSESE, t. 3, p. 232 e ss., che sottolinea che “il principio di precauzione [...] si applica ai casi, frequenti, di incertezza scientifica in ordine all'esistenza o alla gravità di un rischio per la salute (umana, animale o vegetale) e per l'ambiente. Esso comporta che l'incertezza scientifica non costituisca di per sé ostacolo all'adozione di misure, provvisorie e proporzionate, che si prospettino necessarie a garantire il livello elevato di tutela perseguito dalla comunità e a scongiurare danni gravi e irreparabili”. Vediamo che lì dove ci sono attività ed interventi sul territorio le misure di tutela ambientale si rendono necessarie per prevenire danni difficilmente riparabili. Infatti, come ricorda l'A., “in base al principio ‘dell'azione preventiva’ spesso invocato in endiadi al principio di ‘precauzione’ (a monte) e al principio di ‘correzione alla fonte’ (a valle) le misure di tutela ambiente devono preferibilmente impedire, fin dall'inizio, che si producano danni all'ecosistema a causa di un rischio noto, anziché successivamente tentare di rimediarne gli effetti (sovente irreversibili o tecnicamente ed economicamente eccessivamente costosi da rimuovere)”.

⁷¹ Vale la pena di ricordare che sono molto importanti i vincoli che riguardano alcuni beni, soprattutto i beni civici, perché per essi, come per altri, il vincolo garantisce la destinazione pubblica e soprattutto una funzione al servizio della generalità degli individui; e ciò è tanto più significativo se si pensa che “i beni della regione e degli enti locali potrebbero essere cartolarizzati senza alcuna limitazione inerente alla natura soggettiva dei loro proprietari restando sottoposti ad una sorta di onere o vincolo reale inteso a garantirne la destinazione pubblica affiancato dai consueti poteri di autotutela amministrativa contemplati dall'art. 823 comma 2 c.c.”. Considerando che “la commerciabilità dei beni demaniali concepita dal codice come un'eccezione può diventare la regola in considerazione altresì dell'estrema latitudine dell'ambito applicativo delle norme sulla cartolarizzazione degli immobili delle regioni e degli enti locali le quali – come del resto tutte le disposizioni più recenti sulla privatizzazione dei beni – trascurano completamente di discernere tra le differenti specie di beni appartenenti alle pubbliche amministrazioni” (M. RENNA, *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, cit., p. 218). Non v'è chi non veda il pericolo che corrono i beni civici che, pur non in proprietà degli enti locali, tuttavia possono essere alienati perdendo non solo la destinazione collettiva ma potremmo anche dire, meglio ancora, generale viste le sempre più gravi emergenze ambientali che riguardano tutto il territorio della nazione.

I beni civici vanno difesi, proprio per la funzione a cui possono assolvere, da sempre possibili alienazioni e da troppo facili e sconsiderati mutamenti di destinazione.

È vero che questi sono al servizio di interessi e diritti originari delle comunità ma la loro tutela può contribuire in maniera determinante alla difesa del territorio. Senza che sia dismessa la loro funzione originaria, questi beni possono essere gestiti con grosse risorse di soggetti privati (imprenditorie locali) e ciò ne esalta la funzione consentendo di conservarne il carattere di beni pubblici.

Così come nei casi di privatizzazioni formali dei beni pubblici vediamo che non vengono dismessi compiti, finalità e attività pubbliche ma queste sono organizzate nelle forme del diritto privato, anche per questi beni organizzati secondo una gestione imprenditoriale produttiva, veloce e competitiva e rispettosa della originaria destinazione e dei valori ambientali che essi esprimono e che valorizza le risorse vitali che essi sono in grado di garantire, si può ritenere che la loro rilevanza stia soprattutto nella funzione, nella finalità pubblica a cui assolvono indipendentemente dal tipo di attività che sono svolte o di opere che sono realizzate su di essi e indipendentemente dal fatto che a questi si applichi una disciplina giuridica particolare.

Ed infine è proprio la sempre più attuale caratteristica della nostra società “dell’emergenza” che fa indietreggiare l’importanza dell’elemento soggettivo dei beni civici a tutto vantaggio della loro connotazione oggettiva, cioè delle varie utilità che questi come altri beni pubblici, per naturale vocazione, possono offrire.

7. Orientamenti sui beni civici nei recenti progetti di riforma della legge del 16 giugno 1927 n. 1766

I beni del demanio per le attività legate a particolari tipi di territorio (in seguito soprattutto al consolidarsi degli usi) sono testimoni ancora oggi e rappresentano la memoria storica delle genti che vi hanno vissuto ed è merito dei vincoli che hanno tutelato l’esercizio degli usi civici, se tali beni, se antichi diritti sono arrivati talvolta immutati fino ai nostri giorni.

Essi, come abbiamo già evidenziato, rientrano a pieno diritto nella nozione di patrimonio culturale che va difeso e promosso: difendere i beni civici significa anche promuovere la cultura.

La materia è stata in questi anni sempre interessata da tantissimi disegni di legge volti alla sistemazione dei demani e anche alla regolazione dell'esercizio degli usi lì dove ancora praticati.

Dunque, fino ad oggi, diversi sono i disegni di legge presentati⁷² ed è opportuno cercare di interpretare almeno alcuni dei criteri che esprimono le tendenze attuali riguardo alla materia. In particolare, risulta utile una lettura del recente testo unificato proposto nella XIV Legislatura (disegno di legge 406, 621, 653, 1131, 1183, 1241).

Dall'esame dei diversi disegni di legge si nota la tendenza ad una forte accentuazione del fattore oggettivo e quindi un'accentuazione della funzione che questi beni esprimono e della destinazione a cui essi sono asserviti (come d'altra parte gli altri beni pubblici). La loro conservazione e gestione devono avere come finalità in primo luogo la tutela dell'ambiente e del territorio; infatti, significativamente nel disegno di legge sopra citato troviamo scritto che "le modalità di gestione dei beni di proprietà collettiva adottate dai rispettivi enti di gestione devono garantire la conservazione e lo sviluppo del patrimonio ambientale".

Nel caso ciò non venga rispettato, sono previste anche notevoli sanzioni. Infatti, in seguito a controlli effettuati dalla pubblica Amministrazione, è previsto (art. 3 comma 2 del disegno di legge cit.) che "sono sospesi o revocati finanziamenti previsti appositamente dalle regioni tramite gli enti di gestione volti ad iniziative di 'utilizzo conservativo' delle terre collettive".

I beni di proprietà collettiva non sono usucapibili e nell'ambito della destinazione agro-silvo-pastorale, l'ente rappresentante delle popolazioni proprietarie deve gestire le terre secondo criteri di eco-

⁷² Numerose sono le proposte di legge: IX, X, XI, XII, XIII Legislatura. Tra queste v. ad es. proposta di legge della XIII Legislatura: C297 Scalia; XII: C78 Scalia; XIII: C2114 Cerulli Irelli, C3118 Sanza, S2454 Magnalbò, C436 Ferrari, C1510 Becchetti, C2368 Pecoraro Scanio, XIII: C1071 Fragalà, S1527 Staniscia; XII: S1206 Ferrari, XI: C2586 Galasso, X: C2567 Valensise; XI: S637 Franchi, XII: C2120 Oliviero, XIII: C3748 Storace.

nomicità nel rispetto dell'ambiente naturale; inoltre, la conservazione delle terre, come si evince dalla lettura del disegno di legge, deve avvenire lì dove c'è utilizzo di spesa, assecondando le caratteristiche naturali delle terre che sono espressione del nostro "patrimonio culturale".

Tuttavia, si prevede (all'art. 6) la possibile alienazione parziale o totale delle terre (come d'altra parte previsto anche in passato per le terre assegnate a categoria (A) in seguito al mutamento di destinazione approvato dalla Regione) purché la destinazione d'utilizzo non sia in contrasto con la salvaguardia dell'ambiente. Ciò sembrerebbe in linea con le tendenze attuali alla possibile alienazione delle proprietà pubbliche ma con la conservazione del vincolo di destinazione.

La conservazione del vincolo è confermata, per i beni in questione, dalla previsione della loro inclusione nei piani regolatori e negli altri strumenti di pianificazione territoriale, come d'altra parte previsto nel codice dei beni culturali e ambientali, come vedremo in appresso; gli strumenti di pianificazione devono essere dunque aggiornati con l'indicazione dei beni di proprietà collettiva e dei diritti di uso civico (art. 1, comma 4).

L'art. 6 comma 1 del disegno unificato prevede che la possibile alienazione dei beni sia approvata dal consiglio comunale competente al fine di verificarne la compatibilità con la pianificazione del territorio⁷³ e che sia giustificata da finalità pubbliche o di interesse pubblico. A tal proposito c'è da rilevare tuttavia che queste non risultano essere specificate e deve ritenersi che possano essere anche diverse da quelle silvo-pastorali⁷⁴ o agrarie e che (presumibilmente) dovrebbero essere turistiche, sportive, zootecniche, ecc.

⁷³ Il comma 4 dell'A.S. 406 in particolare vediamo che prevede l'aggiornamento dei piani regolatori e degli altri strumenti di pianificazione territoriale a seguito della trascrizione dei provvedimenti che riconoscono la proprietà collettiva.

⁷⁴ Vediamo che la legge Abruzzo all'art. 6, al comma 8, per quanto riguarda il mutamento di destinazione e l'alienazione di terre civiche stabilisce che queste "possono essere autorizzate oltre che nell'ambito delle finalità agroforestali richiamate dall'art. 41 del Regolamento approvato con R.D. 26.2.1928 n. 332 per finalità pubbliche o di interesse pubblico, tenendo conto anche delle previsioni dei piani paesistici o di assetto del territorio vigenti acquisendo prima della stipula dell'atto negoziale il parere di cui all'art. 1 let. h l. 8.8.1985 n. 431". E al comma 4 (art. 6)

Si rivela molto utile a tale fine la partecipazione⁷⁵ delle popolazioni proprietarie a decisioni che riguardano i territori gravati da usi civici soprattutto allorché si vengono a creare le condizioni per una limitazione dei diritti, come potrebbe essere ad esempio nel caso della realizzazione di impianti, perché ciò rispecchia l'adempimento di un principio di democrazia oggi molto sentito e necessario dal momento che pur essendo le regioni esponenti (attraverso l'autorizzazione ai mutamenti di destinazione dei beni) degli interessi riguardanti il proprio territorio, non bisogna dimenticare che ai sensi del nuovo testo degli artt. 117 e 118 in seguito alla riforma del titolo V è necessario che sia anche garantita la partecipazione delle popolazioni (oltre all'intervento dei comuni) a difesa dei propri territori. E ciò si rende sempre più necessario data la complessità degli interessi da gestire e la possibile conflittualità tra regioni e comuni e tra comuni stessi e tra questi e le collettività residenti; quindi lì dove ci sono delle scelte e una possibile alternativa tra conservazione e cambiamento è necessario facilitare sempre di più, attraverso procedure sempre più snelle e trasparenti la partecipazione alle decisioni delle popolazioni interessate e dunque il loro coinvolgimento⁷⁶, utile, allorché si devono prendere decisioni che spesso incidono fortemente sul territorio, e proprio per questo, necessitano anche del consenso della popolazione.

Sorge fortemente dunque l'esigenza di tutelare il territorio in genere ponendo mente al fatto che per i beni civici, allo stesso modo che per i beni demaniali in senso stretto, non si ammettono sdemanzializzazioni c.d. tacite ma sono richiesti comportamenti o atti dai

è previsto che "l'alienazione di terre civiche possa essere autorizzata solo nel caso in cui sia impossibile realizzare i fini per cui è richiesta con il mutamento di destinazione dei beni..."

⁷⁵ V. Corte Costituzionale 22.11.1997 n. 345 "ove sul territorio gravato da usi civici occorre realizzare degli impianti a rete destinati alle telecomunicazioni, al trasporto energetico dell'acque e del gas, nonché allo smaltimento dei liquidi e dunque occorre che il diritto della popolazione muti 'in un'altra forma di godimento', tali valutazioni per gli interessi di rango costituzionale che vi sono sottesi, non possono non essere formulate ed apprezzate attraverso il coinvolgimento di volta in volta delle popolazioni interessate".

⁷⁶ La l. 31.1.97 n. 94 (Nuove disposizioni per le zone montane) all'art. 3, comma 4 prevede l'obbligo del coinvolgimento (anche) delle associazioni agrarie di beni di uso civico nelle scelte urbanistiche.

quali in modo inequivocabile risulta l'incompatibilità con la volontà di conservare le originarie destinazioni di diritto pubblico del bene e da cui risulta chiaro che si voglia sottrarre il bene alla sua destinazione e al suo utilizzo iniziale; pertanto, il mutamento di destinazione di questi beni non può dedursi dall'inerzia, dal loro abbandono (disuso) o dal fatto che di essi si è fatto un uso diverso oppure dal fatto che c'è stata tolleranza verso usi incompatibili con la loro originaria utilizzazione. Dunque, per i beni pubblici e soprattutto per i beni di uso civico deve ritenersi che il non uso non li sottrae alla collettività e occorre una precisa volontà da cui risulta che essi siano destinati ad usi diversi con autorizzazione della Regione e adesione della collettività proprietaria⁷⁷.

Come è stato notato, in passato, nelle numerose proposte di legge non c'è mai stata chiarezza innanzitutto nella terminologia riguardo alle terre che si vorrebbero sistemate e dunque si parla indifferentemente di patrimoni civici, demani civici, terre civiche in proprietà collettiva, beni civici, demani collettivi, e ciò ha creato spesso una certa confusione; inoltre, mentre alcuni progetti vorrebbero la soppressione a tutti gli effetti dei diritti di uso civico (senza peraltro nessuna contropartita e quindi alcun compenso o indennizzo, la qual cosa deve ritenersi certamente incostituzionale), altri ne prevedono la conservazione e soprattutto il ripristino, la reintegra per gli abusi effettuati.

In molti progetti si cerca di sciogliere il nodo relativo alle antiche occupazioni dei privati e soprattutto quello relativo alle istanze di legittimazione (spesso chiamate impropriamente affrancazioni) ancora in sospeso: quel che è chiaro è che si vuole maggiormente tutelare i beni da altre aggressioni (per le loro caratteristiche di insuscipibilità, inalienabilità, indisponibilità)⁷⁸ e quindi in molti progetti troviamo la disciplina di un'accorta gestione dei beni esistenti, evi-

⁷⁷ Di recente v. sentenza TAR Sicilia-Palermo, Sez. III, 2.2.2007 n. 375; C.d.S., Sez. II, parere 15.12.2004 n. 5548, in www.lexitalia.it, p. 51; C.d.S., V, 10.2.2000 n. 725; TAR Abruzzo-Pescara, 17.10.2005 n. 580; TAR Emilia Romagna-Parma, 21.1.2005 n. 12, idem 12.7.2004 n. 423; TAR Lazio-Roma, II, 12.3.2003 n. 1920; TAR Lombardia-Brescia, 9.2.2005 n. 81; TRGA Trento, 9.6.2003 n. 244.

⁷⁸ L'inalienabilità degli usi civici è ribadita dalla Cassazione, Sez. civ. II, 24.1.1995 n. 792. Tuttavia ciò non toglie, come è stato osservato da più parti, che il legislatore possa modificare questo aspetto delicato della materia.

denziandosi la necessità del loro censimento e di una limitazione alle alienazioni oltre che il mutamento di destinazione avvenga in casi eccezionali cioè in presenza di interessi pubblici di particolare rilevanza, con la partecipazione e il consenso della popolazione⁷⁹.

In realtà, un obiettivo fondamentale messo in luce dai vari progetti è la certezza delle situazioni giuridiche: la sistemazione dei demani e il loro accertamento. Tale obiettivo si è sempre rivelato difficile da raggiungere, non si può negare che c'è difficoltà nella sistemazione dei demani ma anche che c'è difficoltà di arrivare a un progetto di legge definitivamente approvato poiché alla base di esso dovrebbero esserci scelte condivise che tuttavia non si riescono a raggiungere. È molto difficile infatti arrivare ad un accordo a causa dei forti interessi sul territorio, per la qual cosa, nonostante i tanti disegni di legge, ancora non abbiamo una legge di riordino della materia⁸⁰.

⁷⁹ All'art. 6 della legge Reg. Abruzzo 3.3.1988 n. 25 (legge che ha subito modifiche ad opera delle ll. reg. n. 3/98 e n. 68/99) vediamo che "le istanze per il mutamento di destinazione e per l'autorizzazione all'alienazione di terre civiche ai sensi dell'art. 12 della legge 16.6.1927 n. 1766 e dell'art. 41 del relativo Regolamento sono affisse per 30 giorni all'Albo dei comuni interessati. Tutti i cittadini possono prendere visione e presentare al Comune le proprie osservazioni entro i successivi trenta giorni. Le istanze sono inviate entro il termine di affissione a cura del Comune alle associazioni di categoria maggiormente rappresentative operanti nel settore agricolo tramite le loro organizzazioni provinciali affinché esse possano esprimere un parere entro 20 giorni dall'invio. Trascorso tale termine si prescinde dal parere. Trascorsi i termini di cui ai precedenti commi il Comune, con deliberazione consiliare esprime il suo definitivo avviso sulle istanze di cui al precedente. Tale deliberazione unitamente alle osservazioni e ai pareri espressi in merito alle istanze viene inviata alla Giunta Regionale tramite il servizio di cui al precedente art. 4. La Giunta, previa istruttoria da parte di tale servizio, provvede sulle istanze con deliberazione espressamente motivata...".

⁸⁰ La materia degli usi civici, a seguito della riformulazione dell'art. 117 Cost. la si fa rientrare spesso fra quelle nelle quali ogni regione avrebbe competenza esclusiva. Infatti vi sono due disegni di legge: XIII Legislatura S2031 La Loggia e S2059 La Loggia, che prevedono nell'ambito della generale revisione della II parte della Costituzione l'estensione dello statuto speciale a tutte le regioni in determinate materie tra cui gli usi civici. Nell'art. 117 la materia degli usi civici non è esplicitamente prevista e talvolta si è ritenuto che essa rientrerebbe nella competenza più generale di agricoltura e foreste. Certamente la regione occupa una posizione molto importante che si riflette sulla gestione delle terre civiche. Le regioni a statuto ordinario hanno una competenza concorrente in molte materie previste dall'art. 117 e tra queste prima c'era anche la materia agricoltura e foreste a cui tradizionalmente venivano ricondotti gli usi civici.

Oggi soprattutto, i progetti di legge non possono non raccogliere l'attuale orientamento normativo che dà un grande spazio alle associazioni locali che hanno un rapporto diretto con il proprio territorio e ne conoscono le peculiarità e quindi alle comunità che spesso hanno contribuito in modo ottimale e quindi efficiente alla gestione dei beni civici.

Certamente le difficoltà per arrivare ad una sistemazione definitiva dei beni sta nella difficoltà di dover trovare un punto di equilibrio tra la destinazione conservativa di tutela ambientale⁸¹ e quella di utilizzazione-valorizzazione imprenditoriale⁸², al servizio di interessi di sviluppo economico⁸³.

⁸¹ Nella vigenza del vecchio testo dell'art. 117 della Costituzione gli usi civici erano considerati dalla Corte Costituzionale (sentenze n. 511/1991, n. 511/1998) materia rientrante nel più ampio settore dell'agricoltura anche se si riteneva che fosse caratterizzata da profili che riguardavano la salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio (Corte Cost. n. 133/1995).

⁸² Bisogna riflettere sul fatto che con l'avvento dello stato sociale ed il moltiplicarsi di interventi, attività e prestazioni si è sentita sempre più fortemente l'esigenza di una sinergia pubblico-privata e quindi dell'introduzione sempre più frequente di soggetti privati nella cura degli interessi pubblici. Uno dei punti di riferimento per quanto riguarda il rapporto necessario tra autonomie (poteri locali) e collettività è la Carta Europea dell'autonomia locale approvata dal Consiglio di Europa a Strasburgo il 15.10.1985 entrata in vigore in Italia il 1°. 9. 1990 con legge di ratifica ed esecuzione 30.12.1989 n. 439 in cui si afferma che l'esistenza di collettività locali investite di responsabilità effettive consente un'amministrazione efficace, vicina al cittadino e con la consapevolezza che la difesa ed il rafforzamento dell'autonomia locale dei vari paesi europei rappresenti un contributo alla edificazione di un'Europa fondata sulla democrazia e il decentramento del potere dirigente. In riferimento all'ambito del governo locale nella Carta Europea si esalta dunque il valore delle collettività locali, il diritto dei cittadini a partecipare alla gestione di apparati pubblici, diritto che si vuole che venga esercitato a livello locale il più direttamente possibile. Si ritiene che il corpo sociale deve essere sempre più presente e ad esempio sia nei procedimenti di piano generale che in quelli che conducono ad atti ad efficacia singolare.

⁸³ Come già evidenziato in passato dalla dottrina il dominio sui beni pubblici si caratterizza sempre più fortemente sotto l'aspetto della funzione a cui assolvono i beni e per il servizio che realizzano v. G. BERTI, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, in *Diritto e Amministrazione Studi diretti da Feliciano Benvenuti*, CEDAM, Padova, 1969. Secondo l'A. "la possibilità di riferimento al servizio anziché al bene spinge a rivedere anche il rapporto tra la comunità e il bene, rapporto che, dato il mutamento delle condizioni sociali e delle relazioni economiche, non ha più per oggetto il dominio del bene ma semmai il dominio del servizio applicato al bene...", p. 191. "Nello svolgimento del servizio la condizione del bene ha un'efficacia determinante. Ma appunto per questo, la demanialità si profila sempre

La difficoltà sta soprattutto nell'individuare la tutela più opportuna (che non può prescindere necessariamente dalla conoscenza esatta di essi, occorre dunque un censimento appropriato) in riferimento soprattutto alle occupazioni abusive sulle quali i progetti di legge non concordano: sulla questione infatti le considerazioni sono diverse e, per evitare future occupazioni e quindi altre apprensioni dei beni che poi finiscono per essere legittimate, in molti progetti di legge si vorrebbero abolire le legittimazioni poiché considerate dannose, in altri invece sono previste. Esse in realtà sono sanatorie (termine spesso usato nei disegni di legge in riferimento alle legittimazioni) di situazioni pregresse, illegali.

Bisogna considerare in effetti che i problemi di fondo di questi beni sono sempre stati gli stessi: il problematico rapporto tra i beni e gli enti di gestione, i continui impossessamenti delle terre, l'utilizzo di esse non conforme alla salvaguardia della loro destinazione e le continue necessarie legittimazioni-sanatorie per definire situazioni ormai irreversibili, necessarie, così è stato detto, alla certezza dei diritti.

8. *Gli usi civici silvo-pastorali e loro tutela*

Come si sa gli usi civici⁸⁴ sono stati praticati sia su beni di soggetti privati sia su beni di soggetti pubblici quindi anche su beni del

di più come una garanzia prestata dalla legge in confronto ad un'utilità generale, che si puntualizza nel servizio di un dato tipo...”, p. 189 e ss.

⁸⁴ “*Ubi feuda, ibi demania e ubi demania ubi feuda*. La tipicità della materia degli usi civici è quella propria del sistema feudale. Sicché la prova in definitiva riguarda direttamente il feudo. Essa è riassunta dal brocardo *ubi feuda ibi demania* il cui significato indica che dove esiste un feudo sorto in conformità alle regole feudali, là esiste un demanio feudale inteso come luogo di esercizio dei diritti di uso civico di una collettività insediata. Il criterio è ritenuto equipollente ad altro *ubi demania ibi usa* che interviene a supportare la prova della feudalità, una volta accertato il feudo, con la prova della preesistenza della popolazione sul feudo stesso (*incolatus*) in mancanza della quale cade la presunzione degli usi civici e cade il principio *ubi demania ibi usa*. Nel sistema probatorio non entra il criterio *ubi usa ibi demania* che pertanto non equivale ai due criteri precedenti in quanto l'uso, per stabilire che si tratti di demani, deve essere provato nella sua consistenza giuridica intesa come partecipazione al dominio della terra ad essa assoggettata. Le due ulti-

patrimonio comunale, sia su beni del demanio in senso stretto che su beni del patrimonio indisponibile. Si è sempre considerato infatti compatibile l'uso civico con la natura sia pubblica che privata dei beni. L'accertamento di tali diritti – ma in effetti si potrebbe dire verifica e ricognizione – continua a spettare al commissario, organo dello Stato, pur dopo il passaggio delle funzioni amministrative alle regioni (D.P.R. 616/77) il quale svolgerebbe questa funzione che è la base per le successive operazioni (ad es. liquidazione degli usi civici) ad opera della regione⁸⁵. I più o meno recenti disegni di legge contrariamente alla l. 1766/27 che prevedeva la liquidazione degli usi civici li disciplina divisi in proprietà collettive e diritto di uso civico. La liquidazione degli usi⁸⁶ come è noto consiste in un procedi-

me circostanze costituiscono eccezioni alla prova feudale. La massima *ubi feuda ibi demania* rappresenta un principio con specifica connotazione di criterio probatorio pieno non di semplice presunzione. Il meccanismo operante nell'accertamento completo interviene ad introdurre un altro oggetto di prova che diviene l'esistenza del feudo il quale, provato, rende certa l'esistenza legittima del demanio. Si verifica cioè una sostituzione dell'oggetto di prova che, peraltro, non si limita a sostituire il fatto da provare, ma interviene a neutralizzare la stessa interpretazione di eventuali documenti o altre prove direttamente riferibili all'esercizio degli usi. In tal precioso senso non ha valore il citato criterio *ubi usa e ibi demania*" (L. FULCINITI, cit., p. 130 e ss.).

⁸⁵ Per il procedimento liquidatorio si rimanda a L. FULCINITI, cit. e V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., p. 223 e ss.

⁸⁶ Molti testi normativi perseguono l'obiettivo di eliminare questi gravami (usi civici) perché considerati antistorici e anacronistici e perché si ritiene che siano un ostacolo allo sviluppo economico dei territori e che non vadano ostacolati solo lì dove arrecano ancora delle utilità. Una soluzione, secondo le Commissioni II e XIII riunite (DD.L. 406, 653, 621, 1131, 1183, 1241), sarebbe quella di "considerare decaduti gli usi civici che non sono direttamente rivendicati da chi dimostri di avervi titolo ed utilità". In effetti si ritiene spesso che addirittura l'economia imprenditoriale di alcune zone sia stata, a causa degli usi civici, rallentata se non ostacolata e che gli usi non abbiano quel valore sociale che ne ha giustificato l'istituzione. Si auspica pertanto da più parti una revisione della normativa in materia che, semplificando le procedure, devolva le competenze ai comuni che sarebbero le sole amministrazioni in grado di decidere. Pertanto sarebbe il comune, in base ai suscitati progetti di legge, il livello amministrativo legittimato a sopprimere, o mantenere, e regolamentare l'istituto sul proprio territorio. Si auspica che si provveda all'accertamento dei diritti collettivi ancora attuali e ciò non mediante censimento, come alcuni progetti vorrebbero, ma su richiesta degli interessati, e che la funzione giurisdizionale sia devoluta al giudice ordinario sopprimendo in tal modo i commissari degli usi civici regionali. Vediamo che la Corte Costituzionale, con la sentenza dell'1.4.1993 n. 133, allorché si trova a doversi pronunciare sul potere del commissario di poter promuovere d'ufficio i giudizi di sua competenza, tiene

mento alquanto complesso in cui, in base ad un previo accertamento circa il contenuto dei diritti (bisogna accertare anche a quale specie essi appartengano) si deve stabilire non solo il tipo di procedimento liquidatorio ma anche l'ammontare del corrispettivo in terra o canone da assegnare alla popolazione in cambio della loro perdita. In molti progetti – come già detto – non si prevede la eliminazione ma la persistenza di queste antiche forme di godimento e dunque la persistenza degli usi civici su terre aliene oltre che su terre di proprio dominio (le proprietà collettive di diritto pubblico). La loro persistenza, purché sia stata ben regolamentata, può contribuire alla difesa dei tratti fondamentali del territorio che non si identifica solamente nel paesaggio⁸⁷ ma si identifica nei luoghi nei quali si svolge la vita quotidiana di intere collettività.

a precisare che “c'è un interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici nella misura in cui contribuisce ciò alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio (art. 1 legge n. 431/1985) la cui tutela non può essere rimessa esclusivamente a soggetti portatori di interessi locali quali le regioni e le popolazioni titolari di diritti civici”. E nella sentenza n. 46 del 1995 più eloquentemente afferma che “la sovrapposizione fra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di un'integrazione tra uomo e ambiente naturale”. In riferimento a ciò bisogna sottolineare che l'interesse unitario di cui è portatore lo Stato non si può confondere con interessi locali, particolaristici, anche se gli interessi di cui sono esponenti le regioni e anche gli altri enti locali oggi trovano sempre più adeguata considerazione, spazio e attenzione. Vediamo che la regione e anche gli altri enti sono attori principali dello sviluppo nazionale e la loro partecipazione e il loro coinvolgimento è necessario ai fini di una efficace azione di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (anche se, come è noto, tale tutela figura tra le materie di legislazione esclusiva dello Stato mentre la valorizzazione dei beni ambientali è tra le materie di legislazione concorrente).

⁸⁷ Sul punto v. E. BOSCOLO, *Paesaggio e tecniche di regolazione “Urbanistica e paesaggio”*, cit., p. 61 e ss., secondo cui “la nozione di paesaggio si allarga [...] per la prima volta con il recente impianto normativo del codice, vengono ritenuti significativi anche processi sociali identitari, che portano una collettività a riconoscersi nella stratificazione riflessa entro la forma del territorio su cui è insediata (paesaggi identità) e valenze testimoniali che portano a vedere nel territorio un archivio di segni evocativi di eventi e di stagioni (paesaggio storico). Questi schemi assumono un ruolo primario nella costruzione del significato giuridico normativo della nozione e si collocano sullo stesso piano rispetto alla percezione della valenza formale”. In effetti c'è da condividere anche le riflessioni dell'A. secondo cui “l'idea cardine che si fa strada ed attorno a cui ruota il superamento della tradizionale idea di paesaggio, è quella che ascrive rilevanza paesaggistica a tutto il ‘territorio’ sia i paesaggi che

Fino alla loro liquidazione c'è il divieto di ostacolare gli usi, essi seguono le modificazioni del bene ma a sua volta possono modificarsi; essi come sappiamo appartengono ad una comunità che li esercita e che corrisponde di volta in volta ad un comune, ad un'associazione agraria⁸⁸, ad una comunità montana (regole di d'Ampezzo e Comelico)⁸⁹. Talvolta gli usi civici possono continuare, ma raramente, su terre dei privati più spesso su beni demaniali o patrimoniali del comune quindi su beni appartenenti a soggetti pubblici oltre che su terre proprie (proprietà collettive) ottenute in seguito alla liquidazione o affrancazione degli usi e quindi assegnate alla popolazio-

possono essere considerati eccezionali sia i paesaggi della vita quotidiana, sia i paesaggi degradati (art. 2 della convenzione europea sul paesaggio, aperto alla firma Firenze 20.10.2000, entrata in vigore 1.3.2004). Il piano paesaggistico si estende all'intero territorio nazionale (art. 143 comma 1), questo consente di parlare di paesaggio integrale in forza dell'assunto secondo cui ogni collettività percepisce come significativo il rapporto che essa struttura con il territorio, facendo emergere una concezione di paesaggio che diviene sfondo dell'esistenza, elemento distintivo forte sul quale restano impressi i segni delle generazioni (paesaggio documento)". C'è da sottolineare alcune delle importanti precisazioni nel preambolo della Convenzione Europea sul paesaggio da parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa, firmatari della convenzione, "il paesaggio svolge importanti funzioni di interesse generale, sul piano culturale, ecologico, ambientale e sociale e costituisce una risorsa favorevole all'attività economica e che salvaguardato, gestito e pianificato in modo adeguato, può contribuire alla creazione di posti di lavoro [...] il paesaggio concorre all'elaborazione delle culture locali e rappresenta una componente fondamentale del patrimonio culturale e naturale dell'Europa, contribuendo così al benessere e alla soddisfazione degli esseri umani e al consolidamento dell'identità europea [...] le evoluzioni delle tecniche di produzione agricola, forestale, industriale e pianificazione mineraria e delle prassi in materia di pianificazione territoriale, urbanistica, trasporti, reti, turismo e svaghi e, più generalmente, i cambiamenti economici mondiali continuano, in molti casi, ad accelerare le trasformazioni dei paesaggi".

⁸⁸ Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., p. 315 e ss., per le associazioni agrarie e anche le regole cadorine previste dal d.lgs. 11.4.1948; l'Amministrazione separata, espressione della intera collettività frazionale è disciplinata dalla legge statale 17.4.1977 n. 278.

⁸⁹ Le comunità titolari dei diritti civici non sono soggetti giuridici. Nelle proprietà collettive i poteri e le facoltà che rappresentano il contenuto delle situazioni dominicali sono distribuite tra la comunità e gli enti che sono le forme organizzative nelle quali la comunità di abitanti trova coloro che la rappresentano: frazione, comune, associazione agraria, amministrazione separata frazionale, i poteri amministrativi riguardanti la gestione sono imputati all'autorità amministrativa fissata dalla legge che a volte coincide con l'ente rappresentativo delle comunità, altre volte si trova in un altro ambito organizzativo.

ne in seguito a queste operazioni e che si aggiungono alle terre già in loro possesso.

Gli usi civici sono ancora oggi praticati in molte zone del paese e molte sono le proprietà demaniali gravate da questi usi in particolare, il pascolo e il legnatico che tuttavia risulta non siano stati esercitati in maniera ordinata e per estensione e per quantità. Infatti molte superfici boschive⁹⁰ sono state danneggiate. Il pascolo è stato tollerato senza limiti di carico, di durata e di specie ed esercitato anche in boschi in rinnovazione.

Per porre freno all'uso di tali diritti ed evitare alterazioni all'ambiente si è sempre più forte sentito il bisogno di un regolamento perché la loro presenza è certamente condizionante. È opportuna pertanto un'attenta sistemazione fondiaria che permetta sia di monitorare le reali necessità della popolazione, sia di tutelare i beni non solo se appartenenti alla collettività stessa ma anche se patrimoniali del comune o demaniali.

Si rende spesso dunque a tal fine necessaria per le zone boschive una riqualificazione dei luoghi attraverso ad esempio il Piano di Assistentamento Forestale (PAF) nel quale non può non tenersi conto del vincolo di uso civico oltre che di quello idrogeologico e ambientale.

Dal piano tuttavia sono escluse le terre già occupate, per le quali i cittadini che ne hanno i requisiti idonei possono fare richiesta di legittimazione. Il PAF senza ostacolare gli antichi diritti studia il trattamento subito nel tempo dai complessi forestali e la loro evoluzione. Tale valutazione deve tenere presente tutto il patrimonio boschivo di un comune o dei comuni limitrofi e deve studiare tutta la superficie (anche agricola) ovvero l'estensione libera da occupazioni (di cui è opportuno verificare la legittimità) al fine di una programmazione e corretta gestione delle risorse. I beni patrimoniali e demaniali co-

⁹⁰ “Il bosco non deve essere visto soltanto o preminentemente come massa legnosa, come fenomeno estetico-paesaggistico, ma come realtà naturale vivente, ecosistema completo e complesso, comprendente tutte le componenti, quali suolo e sottosuolo, acque superficiali e sotterranee, aria, clima e microclima, formazioni vegetali (non solo alberi di una o più specie, ma anche arbusti, erbe e sottobosco), fauna e microfauna, nelle loro reciproche, profonde e concatenate interrelazioni. E tale realtà, naturalmente, non può essere considerata come chiusa in se stessa, ma per ogni possibile rapporto con l'ambiente prossimo e lontano” (E. CASADEI, *La silvicoltura tra incentivi e vincoli*, cit., p. 47).

munali infatti spesso sono frammentati, a causa delle continue più o meno legittime occupazioni avvenute per opera della popolazione del luogo nel corso dei decenni e solo le superfici libere possono essere oggetto di assestamento che richiede uno studio complesso poiché occorre valutare l'orografia, l'idrografia, l'accessibilità dei luoghi ma anche le superfici boschive-pascolive presenti, quelle incolte, il clima, le economie delle popolazioni residenti, la produzione presente, la vocazione naturale del luogo, la potenzialità produttiva ai fini della loro valorizzazione ed utilizzazione. Così con un ritorno economico per le casse dell'ente sarebbe possibile la continuazione ordinata degli usi anche se questi potrebbero comunque subire un mutamento in seguito ad un nuovo impulso dato alle terre.

Le superfici da testare devono risultare libere da occupazioni di cui bisogna dunque verificare l'abusività o meno perché se in possesso dei requisiti previsti dalla legge gli occupatori possono fare richiesta di legittimazione.

Talora le occupazioni di terre sono di scarsa rilevanza logistica in quanto sono piccole, frammentate, più o meno coltivate e non incidono sulla continuità del demanio e quindi sulla sua economia; inoltre spesso è difficile provarne l'abusività perché alcune di esse sono molto risalenti nel tempo. C'è da dire che molte di esse rappresentano ancora l'unica forma di sostentamento per nuclei familiari⁹¹ e c'è da ricordare che gli usi civici di pascolare, legnare a secco, acquistare, cavare sabbia, pietre e salgemma, produrre calce e carbone, raccogliere ghiande, fieno e foglie ma anche pescare e abbeverare erano spesso praticati su suoli demaniali, anche ecclesiastici e spesso in promiscuità dalle università di cittadini delle quali la legge del 1927 com'è noto ha previsto lo scioglimento.

⁹¹ È importante sottolineare che “mantenere la presenza umana significa anche, per molti territori, evitare l'abbandono e il degrado e così conservare, accanto a un habitat ordinato nella sua consistenza oggettiva, un patrimonio culturale di ideali spirituali, di tradizioni, di modi di vita e di testimonianze artistiche costituiti e perfezionati nei secoli. In questo quadro trova più profonda spiegazione, in particolare, il riconoscimento di ragionevoli corrispettivi per i servizi ambientali prestati dagli operatori agricoli, che attraverso la tutela dell'ambiente come tale, anche con qualche sacrificio per gli esiti della produzione, possono realizzare apprezzabili risultati economici” (E. CASADEI, *Le forme di godimento*, cit., p. 290).

Il continuo sfruttamento delle terre ha evidenziato la necessità di studiare l'humus, il suolo cioè, e le sue caratteristiche e quindi la fertilità e gli aspetti naturalistici inquadrandone pertanto l'evoluzione e l'aspetto conservativo (degrado o rischio di degrado) e di studiare il clima (temperatura, piovosità, vento e umidità).

Ciò consente di programmare interventi in base a un quadro delle possibili utilizzazioni in quanto la presenza di determinati fattori ecologici, grazie agli interventi dell'uomo, rende possibile la sopravvivenza di molte specie forestali che possono essere individuate per fasce o zone, per la presenza di particolari caratteristiche di flora e fauna secondo la latitudine e altitudine.

L'assestamento del patrimonio naturalistico permette di recuperare vaste aree naturali. Infatti, le indicazioni silvicolturali si rivelano utili in quanto, grazie alla fase di assestamento, queste terre possono, razionalmente gestite, dare buoni risultati economici⁹².

Le risorse agroforestali⁹³ ed ambientali possedute da un territorio (spesso di gran pregio) possono offrire, con un'adeguata tutela ed una politica mirata anche al recupero e alla conservazione delle terre per mezzo di una forte sinergia e coordinamento tra zone interne e costiere, un'occasione per un forte sviluppo del turismo, eventualmente con l'avvio di attività⁹⁴ che si integrino con quelle già svolte sul territorio (turismo culturale, percorsi agroalimentari, ecc.).

⁹² “La salvaguardia ambientale non può considerarsi in conflitto con le esigenze della produzione e dell'economia come se ambiente e sviluppo fossero tra loro irrimediabilmente contrapposti. Basti osservare, infatti, come risultati produttivi di livello particolarmente elevato ottenuti con più o meno grave pregiudizio di valori ambientali, nel periodo medio-lungo provochino dissesti assai più costosi dei vantaggi iniziali, sicché può affermarsi che alla base di un'economia vitale devono porsi comportamenti ecologicamente corretti” (*ibidem*, p. 290).

⁹³ È opportuno ricordare alcune delle tante meravigliose presenze arboree ancora (per fortuna) diffuse nei territori boschivi come il corbezzolo (un tempo dava il carbone preferito a Napoli), l'erica (nelle due forme arboree, usata anche per ramazze di strada e cortile), il lentisco, il sorbo montano, il mirto (mortella), il ligustro, la ginestra, il rosmarino, il biancospino, la lavanda, il pungitopo, il prugnolo, e tante altre piante arboree che con i fiori e i frutti formano ancora tutti insieme una valida protezione per l'ambiente e si trovano intatti in alcune zone, basti pensare al vasto parco del Cilento, di elevato valore estetico, naturalistico, turistico.

⁹⁴ Pensiamo ad esempio al piano dei miglioramenti fondiari e quindi alla viabilità e ai tracciati. Alcune opere si rivelano particolarmente utili per la valorizza-

Attraverso il PAF, che detta le regole e le condizioni per lo sfruttamento razionale del patrimonio silvopastorale proponendo una serie di interventi idonei non solo alla salvaguardia dei territori (in particolar modo montani e pascolivi) ma anche alla loro possibile valorizzazione si può consentire l'avviamento di una corretta e redditizia gestione ovvero uno sfruttamento razionale di patrimoni che sono spesso di vaste dimensioni e non ancora oggetto di particolari ed invasive speculazioni edilizie.

Gli usi civici⁹⁵ in esso inglobati possono ricevere un beneficio dalla sistemazione del territorio, sicuramente la loro persistenza è condizionata dalla possibilità di seguire le vicende del bene e soprattutto le utilizzazioni impresse al bene, secondo la loro vocazione naturale.

Uno scrupoloso studio (piano) dei miglioramenti ed una corretta previsione e valutazione degli obiettivi, oltre che una sistemazione del patrimonio (attraverso, ad esempio, strade di accesso, piste, sentieri) consente una giusta pianificazione degli interventi necessari allo sfruttamento del territorio ed alla sua tutela oltre che alla tutela dell'ambiente.

9. *Legittimazione e affrancazione dal canone*

Moltissime, come già evidenziato, sono state le occupazioni di beni del demanio civico⁹⁶, di beni di proprietà collettiva, indipendentemente dalla assegnazione a categoria e quindi da una loro sistemazione. In conseguenza di ciò ci sono state numerose alienazioni di porzioni di terre da parte dei comuni che hanno determinato situazioni irreversibili con una evidente impossibilità di restituzione

zione dei beni, l'ottimizzazione in particolare della rete viaria ne permette anche la salvaguardia.

⁹⁵ Come abbiamo visto, gli usi si praticano su terre aliene, di proprietà di privati ma anche e soprattutto su terre di proprietà demaniali (comunali).

⁹⁶ Questo termine è usato abitualmente ma sembrerebbe un termine improprio in quanto il demanio propriamente detto esplica una funzione prettamente pubblica mentre il demanio civico una funzione privata anche se a dimensione collettiva. In tal senso R. ROMANI, *La risorsa dimenticata delle proprietà collettive*, in «AGRIculture», n. 5, 2001.

di esse (reintegra) alla popolazione attraverso gli enti che le rappresentano.

Le legittimazioni⁹⁷ sono parse da sempre l'unica via per sanare le occupazioni abusive laddove sussistevano i presupposti di legge; in effetti, sia la legge in vigore sia i vari disegni di legge prevedono la legittimazione⁹⁸ che in realtà rappresenta una necessa-

⁹⁷ Nei progetti di legge ci sono due diverse visioni del fenomeno: secondo alcuni proponenti i disegni di legge la legittimazione è dannosa perché legittima a sua volta altre occupazioni. Si passerebbe infatti da una occupazione abusiva dei terreni ad una legalizzata e di conseguenza se ne vuole l'abolizione (proposta C350 Scialoja, XIII Legislatura); altri la inseriscono nei progetti di legge poiché si ritiene che ci si debba allontanare sempre più dall'antico spirito della legge e che l'istituto consista in una sorta di sanatoria (C1510 XIII Legislatura). Talvolta si vuole inasprire l'istituto per evitare altre facili occupazioni accompagnate da altrettanto facili sanatorie (C2114 Cerulli Irelli, XIII Legislatura).

⁹⁸ La legittimazione dell'occupazione abusiva in realtà si ritiene sia stata disciplinata (art. 9 della legge fondamentale) con l'intento di limitare, proprio grazie a una disciplina precisa, l'uso indiscriminato di tale istituto. In altre parole si legittimava solo allorché si rendeva necessario temperare per motivi di equità, l'utilizzo da parte di residenti coltivatori delle terre, con i principi di inalienabilità, imprescrittibilità e difesa del demanio civico. Questo istituto nasce lì dove i raggruppamenti agrari, i fondi sono ormai migliorati, in grado di dare reddito, ben sviluppati dal punto di vista agricolo, e quindi era volto a rendere stabili i luoghi in cui le trasformazioni e le opere avevano dato un saldo assestamento alle terre ed un beneficio. Ma in breve l'eccezionalità ha ceduto il passo alla prassi, alla pratica continua sotto la spinta di interessi forti (anche turismo elitario) e in seguito al declino e indebolimento delle abitudini di vita e di lavoro agricolo e dunque con la crisi del mondo rurale. La legittimazione è stata anche considerata un'indebita espropriazione di beni pubblici al servizio di interessi privati e di finalità non facilmente individuabili e variabili. Si è formulata finanche per le legittimazioni l'ipotesi di una espropriazione-concessione. Certamente, secondo la giurisprudenza più recente, non sarebbe applicabile l'istituto in tutti i casi in cui la destinazione impressa al bene dal privato sia diversa da quella originaria agricola. In tal senso infatti C.d.S., VI, 14.10.1998 n. 1379; v. C.d.S., VI, 29.4.1999 n. 524 (Pres. De Roberto) in Rass. Il Consiglio di Stato, n. 4/99, p. 713 e ss., I; v. C.d.S., VI, 21.2.1997 n. 318, in Il Consiglio di Stato, n. 2/97, p. 289: "Ai sensi dell'art. 12 legge 16.6.1927 n. 1766 il potere di concedere la legittimazione delle occupazioni abusive di terreni di uso civico non può essere esercitato con riguardo a terreni che, a prescindere dalla loro classificazione catastale, siano stati qualificati come terreni convenientemente utilizzabili come bosco o pascolo permanente ai sensi dell'art. 11 stessa legge". Le terre di proprietà collettiva non dovrebbero essere legittimate lì dove ci si trova davanti a terre già qualificate (da utilizzare convenientemente come bosco o pascolo) e dunque con una destinazione pubblica già impressa ai beni; v. anche C.d.S., VI, n. 4318/97 e n. 212/97. In molti casi ci si troverebbe fuori dal campo di applicazione dell'istituto in quanto, secondo il Consiglio di Stato, ci sarebbe un mutamento di destinazione diverso, che viene impresso illegalmente, pertanto il

ria forma di regolarizzazione e sistemazione di situazioni incerte⁹⁹. Con la legittimazione un soggetto che ha il godimento e possesso di un fondo o parte di esso riceve un diritto reale su di esso pagando un canone annuo¹⁰⁰ (art. 10 della legge del 1927).

L'intenzione del legislatore in passato era quella di premiare chi della terra si era occupato e l'aveva non solo utilizzata ma anche migliorata, evitandone il degrado e l'abbandono. Si voleva in realtà favorire i coltivatori diretti e le loro famiglie soprattutto tenendo conto della utilità sociale che derivava dal lavoro di questi e dal miglioramento da essi apportato alle terre.

Pertanto, per molto tempo le legittimazioni sono state effettuate con un atto (ordinanza del Commissario di natura amministrativa)¹⁰¹ che doveva essere sottoposto all'approvazione con decreto del Capo dello Stato. Il diniego di legittimazione era ovviamente impugnabile.

Si è ritenuto che la legittimazione delle occupazioni abusive, anche dopo che con il D.P.R. n. 11/1972 e il D.P.R. 24.7.1977 n. 161 sono state trasferite alle Regioni (che possono disciplinarle con proprie leggi) tutte le funzioni amministrative appartenenti ai commissari, fosse rimasta nella competenza dei commissari in relazione alla quale il trasferimento implicito sarebbe avvenuto con la legge n. 491/1993 istitutiva del nuovo Ministero delle Risorse agricole, alimentari e forestali, e si è ritenuto che nonostante il D.P.R. 616/77 allo Stato fosse rimasta (riservata) la funzione della legittimazione di occupazioni (abusive) del demanio civico, in quanto all'art. 66

procedimento applicabile non potrebbe essere quello della legittimazione. v. in passato G. CERVATI, *Appunti circa la legittimazione delle terre d'uso civico*, in «Riv. dir. agr.», 1963, p. 224 ss.

⁹⁹ In realtà si è cercato sempre di distinguere fra possessi (da legittimare) ed arbitrarie occupazioni.

¹⁰⁰ C.d. *enfiteutico*. Come nell'enfiteusi, il possessore, essendo con la legittimazione divenuto legittimo, ha il diritto di affrancare il fondo che diviene di sua proprietà. Il provvedimento di legittimazione delle occupazioni abusive conferisce al destinatario la titolarità di un diritto soggettivo perfetto di natura reale costituendone titolo legittimo di proprietà e di possesso (sentenze Cass. Civ., III, 23.6.1993 n. 6940 e SS.UU. 8.8.1996 n. 8673). In seguito alla legittimazione viene meno la caratteristica dell'inalienabilità delle terre legittimate.

¹⁰¹ Il Commissario per la liquidazione degli usi civici in origine era in effetti un organo amministrativo con attribuzioni anche giurisdizionali, era nominato dal re su proposta del ministro per l'economia nazionale e poi, nell'ordinamento repubblicano, dal Capo dello Stato su proposta del Ministro per l'Agricoltura.

comma 7 si stabilisce che “l’approvazione delle legittimazioni di cui all’art. 9 della legge 16.6.1927 n. 1766, è effettuata con decreto del Presidente della Repubblica d’intesa con la regione interessata”. E ancora si è ritenuto che questa riserva trovava anche conferma in altra parte del testo normativo dove si dice che appartengono alla competenza dello Stato le funzioni amministrative concernenti l’approvazione della legittimazione sugli usi civici di cui alla legge del 1927 (art. 71 comma 1 lettera i)¹⁰².

¹⁰² Vediamo che la riserva amministrativa statale circa la legittimazione delle occupazioni (abusive) che si concludeva, previa acquisizione dell’intesa regionale, con l’esercizio dei poteri di approvazione del Presidente della Repubblica che costituiva l’atto finale del procedimento di legittimazione è successivamente passata nella sfera del Ministero dell’Agricoltura e Foreste ai sensi dell’art. 2 comma 1 della legge 12.1.1991 n. 13 che determina gli atti amministrativi da adottarsi nella forma del decreto del Presidente della Repubblica. Successivamente la legge n. 491/93 istituisce il nuovo Ministero delle Risorse agricole, alimentari e forestali. E sulla competenza amministrativa della legittimazione il Consiglio di Stato si è pronunciato con il parere n. 1277/79 e con il parere 16.12.1987 n. 2525 secondo i quali l’istruttoria sulla legittimazione che si conclude con l’adozione dell’ordinanza apparteneva alla competenza del commissario per la liquidazione degli usi civici. Ora, secondo la circolare interpretativa dell’8.5.1977 n. 13 diramata dal Ministero della Giustizia la distribuzione dei poteri amministrativi del procedimento di legittimazione sarebbe stata modificata dalla legge 4.12.1993 n. 491 che avrebbe trasferito alle regioni l’istruttoria e l’ordinanza della legittimazione e al Ministero della Giustizia l’approvazione della stessa. Successivamente le competenze fissate dai due decreti presidenziali che hanno attuato il trasferimento di funzioni amministrative alle regioni hanno subito delle modifiche con la legge quadro sulle aree protette del 6.12.1991 n. 394 la quale ripristina, limitatamente ai parchi, la competenza del commissario alla liquidazione dei soli diritti esclusivi di caccia delle collettività locali e degli usi civici di prelievi faunistici (art. 11 comma 5). Successivamente l’art. 12, comma 3, della legge 31.1.1994 n. 97 per le zone montane attribuisce al commissario una competenza amministrativa nella determinazione dei compensi spettanti ai fruitori di usi civici su beni espropriati. Questa disposizione è stata a sua volta ritenuta incostituzionale dalla Corte che, con la sentenza 8-10.5.1995 n. 156, ha restituito la competenza ai poteri della regione. Il d.lgs. 4.6.1997 n. 143 all’art. 1 (Conferimento delle funzioni amministrative alle regioni e agli enti locali) abroga la legge n. 491 del 4.12.1993 (comma 1) e sopprime il Ministero delle Risorse agricole, alimentari e forestali e al comma 2 prevede che “tutte le funzioni e i compiti svolti dal Ministero di cui al comma 1 e relative alle materie di agricoltura, foreste, pesca, agriturismo, caccia, sviluppo rurale, alimentazione, sono esercitate dalle regioni, direttamente o mediante delega od attribuzione, nel rispetto delle disposizioni dell’art. 4 della legge 15.3.1997 n. 59, alle province, ai comuni, alle comunità montane o ad altri enti locali e funzionali, ad eccezione di quelli tassativamente elencati nell’art. 2. (all’art. 2 istituisce il Ministero per le politiche agricole che costituisce centro di riferimento degli interessi nazionali in materia di politiche

In passato, per lungo tempo dunque la dottrina e gran parte della giurisprudenza¹⁰³ non hanno mai dubitato del fatto che il commissario, ormai solo organo giurisdizionale, fosse ancora competente non solo ad accertare la *qualitas soli* ma anche ad emanare l'ordinanza di legittimazione.

Il procedimento disciplinato dalla legge fondamentale infatti terminava con l'ordinanza, dopo di che si apriva una seconda fase decisionale doppiata in sede regionale che culminava nel decreto presidenziale¹⁰⁴.

Tuttavia si è ritenuto che in seguito alla soppressione del Ministero dell'Agricoltura con legge 4.12.1993 n. 491 al Ministero della Giustizia fossero passate le competenze già del Ministro dell'Agricoltura relative al commissario agli usi civici e che fosse cessata ogni interferenza statale con le funzioni amministrative¹⁰⁵ e che il potere

agricole, forestali e agroalimentari. A tal fine esso, di intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, svolge compiti di elaborazione e coordinamento delle linee di politica agricola, agroindustriale e forestale, in coerenza con quella comunitaria”.

¹⁰³ Opportunamente alla Regione doveva essere inviata la pratica che si concludeva con l'ordinanza di legittimazione del Commissario, la Regione si esprimeva con una propria determinazione ovvero dava il suo assenso che doveva essere acquisito dall'autorità statale (prima Ministro dell'Agricoltura) e andava a far parte integrante della proposta ministeriale al Capo dello Stato.

¹⁰⁴ In seguito alla legge 12.1.1991 n. 13 l'atto che approva la legittimazione, ferma la necessaria intesa con la singola regione, non è più un decreto del Presidente della Repubblica ma un decreto del Ministro dell'Agricoltura e delle Foreste. Soppresso questo Ministero con il referendum del 18.4.1993 con la legge n. 491/1993 è stato istituito il nuovo Ministero delle Risorse agricole, alimentari e forestali e si è ritenuto che a questo fossero passate le competenze già del Ministro dell'Agricoltura; ma con l'art. 5 della legge 4.12.1993 n. 491 (riordinamento delle competenze regionali e statali in materia agricola e forestale e istituzione del Ministero delle Risorse agricole, alimentari e forestali) sono state trasferite al Ministro della Giustizia le competenze già del Ministro dell'Agricoltura relative ai commissari agli usi civici. E si è ritenuto che questi avessero conservato la competenza essendo organi giurisdizionali quanto alle funzioni, il cui ufficio fa parte di uno degli uffici dell'organizzazione giudiziaria al cui funzionamento sovrintende il Ministro della Giustizia.

¹⁰⁵ Chiarisce il punto la recente sentenza della Corte Costituzionale 20.2.2007 n. 39 (in www.giustamm.it) sul conflitto di attribuzione tra enti (Regione e Stato) sollevato in seguito alla sentenza di legittimazione del commissario regionale per il riordino degli usi civici in Abruzzo. Il conflitto di attribuzione viene promosso dalla Regione Abruzzo nei confronti dello Stato (essendo appunto il Commissario organo dello Stato) in quanto, secondo la Regione, sarebbe stato invaso un campo (eser-

cizio di funzioni amministrative) spettante esclusivamente alla Regione; nel caso specifico rientrerebbe nella propria competenza tra le altre funzioni anche quella di concedere la legittimazione di cui all'art. 9 legge del 1927 nel caso di occupazioni abusive di terreni gravati da usi civici. Infatti secondo la Regione la legittimazione e l'affrancazione rientrano nelle competenze ad essa attribuita dalla Costituzione in materia di usi civici. A sua volta il Commissario, con il provvedimento impugnato dalla Regione si era pronunciato favorevolmente sulla legittimazione (ricorrendone i presupposti) in esito ad un giudizio demaniale tra il Comune e la privata occupatrice abusiva di terreni appartenenti al demanio civico e dunque sulla richiesta della privata a legittimare il bene e ad affrancarlo e ne determinava anche la somma che questa, doveva corrispondere, disponendo la trasmissione della sentenza al Ministro delle Politiche agrarie. Pertanto, la Regione Abruzzo "lamenta la invasività di tale provvedimento con riferimento alle competenze ad essa attribuite dalla Costituzione in materia di usi civici, comprendenti anche il potere di concedere la legittimazione di cui al citato art. 9 della legge n. 1766/1927. In particolare, la Regione osserva che, ai sensi degli artt. 66 e 71 del D.P.R. n. 616/77 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22.7.1975 n. 382), a partire dal 1978 tutte le funzioni amministrative in materia di usi civici sono state trasferite alle Regioni, avendo, allora, conservato lo Stato la sola approvazione delle legittimazioni da effettuarsi con decreto del Presidente della Repubblica d'intesa con la Regione interessata. Competendo pertanto alle Regioni di "assentire la legittimazione" dei beni abusivamente occupati, la Regione Abruzzo ha provveduto, con l'art. 5 comma 1 della legge reg. 3.3.1988 n. 25 (Norme in materia di usi civici e gestione delle terre civiche. Esercizio delle funzioni amministrative) ad assegnare al Consiglio regionale la relativa attribuzione"; la Regione osservava che "per effetto della legge 12.1.1991 n. 13 (Determinazione degli atti amministrativi da adottarsi nella forma del decreto del Presidente della Repubblica) la competenza ad approvare le legittimazioni è passata, ferma la necessaria intesa con la singola Regione interessata, dal Presidente della Repubblica al Ministro dell'Agricoltura. Osserva ancora che l'art. 5 della legge 4.12.1993 n. 491 (Riordinamento delle competenze regionali e statali in materia agricola e forestale e istituzione del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali) ha trasferito al Ministro della Giustizia le competenze già del Ministro dell'Agricoltura relative ai Commissari agli usi civici stante la natura di organi giurisdizionali di questi ultimi. In tal modo sarebbe cessata ogni interferenza statale nelle funzioni amministrative in materia" (e dunque i poteri del commissario in ordine ai procedimenti di legittimazione). E "conformemente a ciò [si dice] la Regione Abruzzo ha emanato la legge reg. 14.9.1999 n. 68 [integrazione alla legge regionale 3.3.1988 n. 25] che all'art. 3 comma 1 nel testo risultante a seguito delle modifiche apportate dall'art. 194 comma 6 della legge regionale 8.2.2005 n. 6 (legge finanziaria regionale 2005) prevede, tra l'altro, che "la legittimazione [...] dei suoli di uso civico (è) res(a) definitiv(a) con D.P.G.R. previa conforme deliberazione della Giunta Regionale". E dunque, circa la *vindicatio potestatis* del commissario a decidere in ordine alla legittimazione delle terre demaniale in ordine alla quale la Regione Abruzzo solleva il conflitto, la Corte Costituzionale ritiene, accogliendo il ricorso della Regione, che "il Commissario ha esorbitato dai limiti che in materia competevano alla funzione giurisdizionale; provvedendo a dichiarare la legittimazione e determinando la misura del canone ex art. 10 della legge 1766 del 1927

di ordinanza, la competenza circa la legittimazione, non appartenesse più ai commissari.

Poiché già con l'art. 66 del decreto 616/77 si era riservato allo Stato la sola approvazione delle legittimazioni delle occupazioni da effettuarsi con decreto del Presidente della Repubblica d'intesa con la regione interessata, come già detto, deve ritenersi che le legittimazioni, allorché non c'è esercizio della funzione giurisdizionale (non c'è stata contestazione sulla *qualitas soli*), non spettano al commissario.

In seguito al D.P.R. 616/77 e al complessivo trasferimento di funzioni amministrative prima attribuite allo Stato o ai suoi organi periferici è previsto all'art. 66 che sono "trasferite alle regioni le competenze attribuite al commissario per la liquidazione degli usi civici, sono trasferite anche quelle in materia di legittimazione".

In realtà, in passato le normative regionali in vigore del vecchio testo dell'art. 118 cost. basato sul parallelismo tra l'ambito di attribuzione legislativa delle regioni e quello delle funzioni amministrative, disciplinavano sia la materia degli usi civici sia la procedura finalizzata alla legittimazione delle occupazioni dei terreni demaniali.

Attualmente, con l'entrata in vigore del nuovo testo dell'art. 118, l'attribuzione di questa funzione (amministrativa) alle regioni costituisce nella indicata materia "la realizzazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, dato che la loro allocazione a livello regionale ne permette l'idoneo esercizio unitario".

Con la richiesta di legittimazione si può chiedere, come si sa, contemporaneamente anche l'affrancazione dal canone che è di natura enfiteutica. In caso di legittimazione e, come prescrive la legge,

ha invaso l'ambito di attribuzione riservato alla Regione. Trasmettendo al Ministro per le Politiche agrarie per la definitiva approvazione la suddetta sentenza si viene a configurare quell'accertamento giurisdizionale come fase di un procedimento che si concluderebbe con un atto di approvazione ministeriale". In effetti, la Corte, accogliendo le motivazioni della Regione, ha ritenuto che non spetta allo Stato e per esso al Commissario per il riordino degli usi civici né accertare in assenza di contestazione la sussistenza delle condizioni previste dall'art. 9 della legge n. 1766/1927 ai fini della legittimazione delle occupazioni abusive dei terreni gravati da usi civici né provvedere alla legittimazione stessa, né infine determinare la misura del canone ex art. 10 della legge n. 1766/1927 che l'occupante abusivo deve versare per potersi giovare della legittimazione.

di corresponsione del canone, tra il legittimario e l'ente legittimante si instaura un rapporto di natura privata in seguito al quale il bene passa nella sua proprietà in cambio della corresponsione del canone.

Con l'affrancazione dal canone il soggetto legittimario, essendo già titolare del diritto di proprietà, viene liberato dall'obbligo di corrisponderlo.

L'affrancazione ha natura contrattuale ed avviene in seguito ad un'intesa tra le parti. Con l'affrancazione si espande il diritto di proprietà che già appartiene al soggetto richiedente.

Il provvedimento di legittimazione deve essere trascritto per essere opponibile ai terzi mentre serie perplessità ci sono state per quanto riguarda la necessità di trascrivere l'affrancazione. Infatti, ci si domanda se sia indispensabile un atto che certifichi l'avvenuta affrancazione al fine di rendere opponibile un diritto, che in effetti si trova già nel patrimonio del soggetto richiedente e che in seguito all'affrancazione risulta solo ampliato. Sul punto l'Avvocatura dello Stato, con la consultiva C.S. 2749/02 del 15.1.2004, ha ritenuto necessario che almeno venga eseguita a margine della trascrizione del provvedimento di legittimazione, se già avvenuta, l'annotazione dell'avvenuta affrancazione, facendo rientrare questa¹⁰⁶ tra gli atti per i quali a norma della legge n. 692/1981 art. 2 è prevista l'esenzione fiscale.

10. *Legittimazioni, sanatorie e posizione del legittimando*

In primo luogo c'è da rilevare che nei tanti progetti presentati spesso c'è la tendenza a voler recuperare attraverso le norme la certezza del diritto e pertanto si è prevista quasi sempre la possibilità di legittimare situazioni pregresse divenute ormai irreversibili dopo

¹⁰⁶ In particolare le ordinanze, le sentenze, i decreti di restituzione delle terre a comuni ed associazioni agrarie, di scioglimento di promiscuità tra enti, di liquidazione degli usi civici, le legittimazioni e gli atti relativi ai procedimenti previsti dalla legge fondamentale e relativo regolamento di esecuzione approvato con R.D. 26.2.1928 n. 322, sono esenti da tasse di bollo e registro e da altre imposte.

decenni di occupazioni¹⁰⁷ (talvolta le richieste sono state fatte anche prescindendo dai requisiti¹⁰⁸ previsti dalla legge del '27) ma (come si legge ad es. nella Relazione al disegno di legge 406 AS Magnalbò XIV Legislatura) si è anche ritenuto che fosse opportuno utilizzare gli usi civici in modo più razionale lì dove è possibile, per permettere lo sviluppo della imprenditorialità (anche locale), riconoscendo quindi, lì dove ancora esistenti, i diritti acquisiti dalle comunità proprietarie nel tempo così da permettere il mantenimento delle funzioni di queste svolte per la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

In tale disegno non si parla di sopprimere la legittimazione (come invece avviene in qualche altro progetto)¹⁰⁹ ma ne sono indicate le condizioni e sono anche previste le quotizzazioni delle terre agrarie e la reintegra dei beni occupati e quindi la restituzione delle terre alla popolazione proprietaria in seguito a ricorso, e dunque con sentenza del commissario.

Indifferentemente nei progetti troviamo il termine “legittimazione” e “sanatoria” per “sistemare” aree interessate dall'esercizio degli usi civici e che sono occupate abusivamente (usufrutto abusivo ma più spesso edificazioni, lottizzazioni) e alla base di molti disegni di legge c'è un forte dissenso circa la permanenza su queste terre, anche se assegnate a categoria, delle antiche forme di sfruttamento e

¹⁰⁷ Per la legittimazione come già visto l'occupatore – art. 9 comma 1 legge fondamentale – doveva avere apportato sostanziali e permanenti migliorie sul suolo, l'occupazione doveva durare da almeno dieci anni, la zona occupata non doveva interrompere la continuità dei demani.

¹⁰⁸ La giurisprudenza ha escluso la legittimazione quando la proficua utilizzazione dell'occupatore era diversa da quella agricola (C.d.S., VI, 14.10.1998 n. 1379, C.d.S., VI, 29.4.1999 n. 524). Secondo questo orientamento si è ritenuto che per i terreni edificati il modello da seguire fosse non la legittimazione bensì il mutamento di destinazione (*ex post*) e successiva alienazione ai sensi dell'art. 12 legge del 1927.

La legittimazione è stata talvolta considerata una sorta di espropriazione di beni pubblici nell'interesse privato o anche un'espropriazione-concessione in considerazione del fatto che essa realizza l'interesse dell'occupatore ma anche varie finalità pubbliche soggette a valutazione discrezionale.

La legittimazione, come già evidenziato, fa venir meno l'inalienabilità del terreno (Cass., II, 23.6.1993 n. 6940) e conferisce al destinatario la titolarità di un diritto soggettivo perfetto di natura reale.

¹⁰⁹ V. ad es. il progetto-disegno di legge n. 621 AS artt. 5 e 6; invece nel disegno di legge n. 1183 è prevista la procedura di legittimazione.

sono previste procedure relative alla formazione del silenzio-assenso riguardo alle occupazioni abusive di terre di uso civico.

Il dato significativo è che sotto la dizione legittimazione si fanno rientrare non solo le occupazioni di beni previsti dalla l. del '27 ma anche altri tipi di occupazioni diverse, per le quali l'unica voce sembra essere la sdemanializzazione e dunque la conseguente attribuzione e/o riconoscimento del diritto a seconda che la posizione sia ritenuta di interesse legittimo o diritto soggettivo.

Com'è noto l'occupazione di terre di uso civico è illegittima avendo ad oggetto beni il cui regime è caratterizzato da inusucapibilità e inalienabilità fino al mutamento di destinazione; tuttavia la legittimazione, lì dove ricorrono le condizioni, come ben sappiamo, può legalizzare il possesso. E proprio per questo talvolta si è auspicata l'abolizione di tale istituto perché ritenuto dannoso in quanto favorirebbe altre occupazioni. In riferimento alle istanze di legittimazione si è ipotizzato che più che interesse legittimo la posizione del legittimando consisterebbe in una posizione di diritto e a proposito di ciò, se qualche dubbio può porsi sulla questione in riferimento ai casi di legittimazione che avvengono lì dove ci sono i requisiti previsti dalla legge del 1927, lo stesso non può dirsi per le usurpazioni e/o occupazioni in cui si effettuano opere abusive di vario tipo, tant'è che in riferimento a queste si usa parlare di sanatorie piuttosto che legittimazioni; per queste sono da escludersi non solo posizioni di tutela di diritti ma anche (sembra) di interesse legittimo.

I termini – legittimazione e sanatoria – sono usati in modo confuso, si vuole sanare piuttosto che legittimare situazioni diverse da quelle previste dalla vecchia normativa, ovvero i casi piuttosto numerosi in cui c'è bisogno piuttosto di una sanatoria edilizia, mediante richiesta al Comune¹¹⁰, da parte del legittimando. Vediamo che

¹¹⁰ Anche la legittimazione delle occupazioni richiede una riorganizzazione delle funzioni. v. L. FULCINITI, cit., p. 117 e ss. secondo cui “La tendenza è da tempo alla riorganizzazione delle funzioni a livello regionale che non può non investire la materia degli usi civici nell'ambito del decentramento amministrativo che ha portato anche ad una ‘tendenza’ della legislazione regionale in direzione del trasferimento o della delega di funzioni agli enti locali. Nel panorama normativo non mancano peraltro disposizioni volte ad individuare specifiche funzioni e compiti da conferire ai Comuni oltre a quelle che lo Stato aveva conferito con l'art. 78 D.P.R. 616/77 in tema di vigilanza sull'amministrazione dei beni di uso civico [...] il coinvolgimento

molte proposte, inoltre, prevedono, esprimendosi quindi con un certo *favor* verso la legittimazione, la procedura del silenzio assenso in caso di mancata risposta sulla richiesta di legittimazione¹¹¹, trascorsi sessanta giorni.

Le condizioni previste per la legittimazione sono le migliori agrarie dei beni occupati e la giurisprudenza formatasi sul punto ha sempre precisato che si doveva trattare di opere preordinate alla coltivazione e sfruttamento agricolo e zootecnico del suolo per la soddisfazione dell'interesse agrario della collettività; in realtà abbiamo visto che le richieste di legittimazione si sono avute per terreni

dei Comuni con funzioni delegate potrebbe risultare previsione valida per un verso obbligando i Comuni ad una maggiore conoscenza e rispetto per questa realtà territoriale, dannosa peraltro qualora fossero attribuiti all'ente locale poteri non soggetti a controllo”.

¹¹¹ Attualmente le domande di legittimazione da parte degli occupatori non sono più inoltrate al Commissario (come ancora si riteneva per l'addietro) il quale, dopo aver esaminato la questione, si pronunciava su di esse con la relativa ordinanza. Le domande attualmente devono essere presentate alla Regione in contraddittorio con tutte le parti interessate e la procedura di legittimazione si conclude con l'approvazione che è il momento conclusivo del procedimento che è di natura amministrativa ed il cui esito è impugnabile. In passato si è ritenuto che non fosse impugnabile l'ordinanza commissariale poiché allo Stato era riservata l'intera funzione di legittimazione; infatti il procedimento si concludeva con l'approvazione dell'atto finale che doveva essere adottato con decreto del Presidente della Repubblica d'intesa con le Regioni (le quali potevano intervenire nel procedimento; per le Regioni si trattava di assentire il più delle volte, non decidere, circa la legittimazione. Tale funzione di solito è stata affidata – v. Regione Abruzzo – al Consiglio Regionale. Bisogna sottolineare che il Commissario è un organo dello Stato e la funzione giurisdizionale è sempre stata considerata in passato funzionale alle funzioni amministrative. Questi poteva esercitare tale funzione anche in forma autonoma (*ex officio*) prima dell'inizio della funzione amministrativa (art. 29 comma 2 della legge fondamentale) oppure nella fase incidentale alla stessa in sua opposizione (art. 29, comma 2); il Commissario dunque, quale organo dello Stato, in passato secondo l'orientamento del Consiglio di Stato (parere n. 1277/79 – 11.2.1981 in C.d.S. novembre 1982 n. 11) avrebbe conservato la competenza alla legittimazione oltre a quella giurisdizionale (v. anche parere 16.12.1987 n. 2525) perché “L'approvazione della legittimazione di occupazioni abusive di terre di uso civico prevista dall'art. 10 l. 16.6.1927 n. 1766 non è un mero atto di controllo, ma costituisce una fase integrativa dell'efficacia, di un procedimento unitario; pertanto ai sensi dell'art. 66, settimo comma e 73 lett. 1) DPR 24.7.1977 n. 616 deve ritenersi che l'intero procedimento di legittimazione sia rimasto di competenza statale”; ma v. Corte Costituzionale, 20.2.2007 n. 39 che esclude la competenza amministrativa della legittimazione del Commissario per gli usi civici.

utilizzati in maniera diversa¹¹² (gli esempi potrebbero essere tanti, distributori di benzina con annesse pertinenze, fabbricato non agricolo, ecc) ed è accaduto sovente che la giunta regionale con delibera e con decreto del Presidente della Regione ha autorizzato il comune ad alienare i terreni occupati, disponendo la reintegra delle terre soltanto lì dove risultavano ancora libere, nel senso che non era, di fatto, ancora intervenuto su di esse un mutamento della destinazione.

Di fatto si sanavano anche situazioni non interessate da opere di miglioramento fondiario (sostanziali e permanenti) ma da operazioni di altro tipo effettuate dall'occupante. Si consideravano sanabili terre in genere non utilizzate dalla collettività (non utili) o difficili da raggiungere.

La reintegrazione delle terre agrarie di fatto risulta impossibile là dove le terre sono interessate da vari tipi di trasformazione (infatti di solito queste non venivano reintegrate) ed anche quando non sono più interessate da attività di coltivazione¹¹³.

L'interesse pubblico alla legittimazione, soprattutto dove erano state effettuate attività migliorative doveva essere valutato dal commissario nel suo potere discrezionale attraverso un adeguato apprezzamento, una valutazione che andava e va comparata con gli altri interessi presenti eventualmente ostativi all'accoglimento della richiesta per la qual cosa la posizione del legittimando è stata considerata di interesse legittimo piuttosto che di diritto soggettivo, come pure è stato ventilato; in riferimento a ciò, infatti in molte proposte di leg-

¹¹² La sempre forte tendenza all'alienazione di questi beni è dovuta al fatto come è noto che spesso sono stati occupati e hanno ricevuto una destinazione diversa rispetto alla loro vocazione antica e anche perché si è diffusa una certa cultura dell'alienazione dei beni collettivi appartenenti al demanio civico soprattutto per quelli che o non producono reddito o sono interessati da attività poco redditizie quasi che il valore di determinati beni sia solo e per forza collegato al dover produrre un reddito. C'è da dire che in relazione alla loro funzione molto importante è l'azione che possono svolgere di conservazione dei suoli, conservazione dell'ecosistema e finanche (anche se può sembrare in contraddizione) di difesa della manutenzione del sistema insediativo. Essi sono importanti per la difesa e l'equilibrio delle relazioni biologiche, tutela delle acque, dei boschi, ecc. ed è attraverso il governo del territorio che lo Stato, la Regione ma anche gli enti minori devono garantirne la sopravvivenza.

¹¹³ Dunque sono vendite in sanatoria v. anche disegno legislativo della X Legislatura S. 1719.

ge si vorrebbe introdurre una sorta di usucapione per la presenza di determinate condizioni (un certo lasso di tempo maturato dall'occupante, un atto di pubblico ufficiale, sentenza, atto di notaio) tali da far considerare la situazione del richiedente una posizione di diritto tutelabile davanti al giudice ordinario.

Allo stato attuale non sembra accoglibile una tale soluzione, basti pensare che vi sono progetti che invece vorrebbero eliminare la legittimazione per salvaguardare l'integrità dei territorio e l'ambiente; accanto infatti a soluzioni proposte per risolvere le situazioni irversibili quindi sanatorie/ vendite, troviamo anche la proposizione di soluzioni rigide per prevenire future occupazioni.

La problematicità della sistemazione delle occupazioni e delle opere costruite sui beni civici, a ben vedere, trova un suo punto di riferimento nel d.lgs. 30.9.2003 n. 269¹¹⁴ (disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e la correzione e l'andamento dei conti pubblici) quello che si è detto terzo condono¹¹⁵ ed in particolare l'art. 32 comma 27 lett. g) (così sostituito dall'art. 4 comma 125 l. 24.12.2003 n. 350 – legge finanziaria 2004 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato) che esclude dalla sanatoria le opere realizzate nei porti, nelle aree appartenenti al demanio marittimo, lacuale e fluviale “nonché nei terreni gravati dai diritti di uso civico”¹¹⁶.

¹¹⁴ Pubblicato nella G.U. 2.10.2003 n. 229 S.O. conv. in l. con modificazioni dall'art. 1 l. 24.11.2003 n. 326 (G.U. 25.11.2003 n. 274 S.O.).

¹¹⁵ Con il primo condono l. 47/85 abbiamo la normativa di base ovvero un'organica disciplina coordinata; il secondo condono l. 724/94 condensa le norme sostanziali coinvolgendo anche il vecchio condono non concluso. La disciplina di questa legge infatti si sviluppa in ordine ai termini, alle procedure, all'oblazione, che viene maggiorata rispetto alla l. 47/85; al contributo concessorio che per la prima volta viene imposto come elemento del procedimento del condono e non come elemento a sé stante.

¹¹⁶ “Fermo restando quanto previsto dagli art. 32 e 33 della l. 28.2.1985 n. 47 le opere abusive non sono comunque suscettibili di sanatoria [...] se (lett. g) siano state realizzate nei porti e nelle aree appartenenti al demanio marittimo lacuale e fluviale nonché nei terreni gravati dai diritti di uso civico”. Va tuttavia rilevato che recentemente la legge 15.12.2004 n. 308 (Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione) che ai commi 36 e ss. dell'articolo unico ha apportato modifiche al sistema delle sanzioni in campo paesaggistico (amministrative e penali) ha introdotto la deroga al divieto di autorizzazione paesaggistica in sanatoria (di cui all'art.

Vediamo che in seguito alla modifica introdotta risulta ulteriormente ristretta la possibilità della sanatoria di opere su determinati beni. E infatti contro l'esclusione della sanatoria per le opere realizzate su di essi, la Regione Marche proponeva giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4 comma 125 l. 24.12.2003 n. 350 in relazione all'art. 117, 3 e 4 c. in quanto la nuova norma, secondo quanto lamenta la Regione, modificando (la disposizione – lett. g) l'art. 32 comma 27 avrebbe introdotto una disciplina di dettaglio lì dove esclude dalla sanatoria alcune zone determinando così una lesione della competenza legislativa delle regioni ai sensi dell'art. 117 “se e in quanto la disciplina sia riferibile alla materia edilizia e comunque alla competenza legislativa concorrente di cui all'art. 117 comma 3 della Costituzione, nel caso in cui si accogliesse l'interpretazione che riconduce l'edilizia alla materia governo del territorio”. In relazione alle zone per le quali non è possibile la sanatoria edilizia e quindi anche per le zone gravate dagli usi civici l'Avvocatura di Stato costituitasi in giudizio in rappresentanza del Presidente del Consiglio dei Ministri, ritiene che gli usi civici hanno valenza ambientalista, per la qual cosa la disposizione impugnata è attinente alla materia riconducibile alla potestà esclusiva dello Stato e dunque all'art. 117 comma 2 (e dunque alla l. s) tutela dell'ambiente e lett. g) organizzazione amministrativa) e che comunque la Regione non potrebbe ampliare l'ambito del condono la cui estensione è “rimessa esclusivamente alla legislazione dello Stato”.

Secondo la Corte Costituzionale in relazione agli usi civici e ai beni civici le competenze amministrative delle Regioni al riguardo (tra le quali non vi sarebbe certamente quella di dettare una disciplina per sanare o denegare la sanabilità degli edifici o di ampliamenti di edifici abusivamente realizzati) dovrebbero ritenersi subordi-

146 del Codice) ma limitatamente ai piccoli abusi. Pertanto, al fine di coordinare il Codice alla sopravvenuta disposizione, con il d.lgs. 157/2006 (recante modifiche al Codice Urbani) è stato riscritto l'art. 167 recependo la sanabilità paesaggistica (*ex post*) degli abusi minori. Esso, alla luce dell'art. 142 che tra i beni paesaggistici, com'è noto, comprende anche le aree civiche, deve ritenersi applicabile anche alle opere “minime” che sono state realizzate su queste ultime previa valutazione dell'autorità competente nei termini e secondo le modalità stabilite nell'art. 167 sulle sanzioni amministrative. Cfr. sul punto M.A. SANDULLI, *L'impostazione del decreto correttivo*, in *Urbanistica e paesaggio*, AIDU 2005, spec. p. 354 e ss.

nati alla salvaguardia dei “valori” la cui tutela è affidata allo Stato dall’art. 117 comma 2 lett. s) della Costituzione. E così con la pronuncia dell’11 febbraio 2005 n. 70¹¹⁷ la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità (sollevata dalla Regione Marche) e, richiamandosi ad una sentenza precedente nella quale si è pronunciata ugualmente sul contenuto dell’art. 32 d.lgs. 269/2003, chiarisce che la disciplina del condono deve ritenersi riconducibile alla materia governo del territorio di cui all’art. 117 comma 3 della Costituzione e che pertanto spetta solo al legislatore statale “il potere di incidere sulla sanzionabilità penale [...] l’individuazione della portata massima del condono edilizio straordinario di cui all’art. 32 del d.lgs. 269/2003 attraverso la definizione sia delle opere abusive non suscettibili di sanatoria, sia del limite temporale di realizzazione delle opere condonabili, sia delle volumetrie sanabili”. Secondo la Corte, dunque, la dichiarazione di legittimità non può toccare il comma 27 “contenente la previsione delle tipologie di opere insuscettibili di sanatoria, e ciò coerentemente con l’assunto secondo il quale alle Regioni non può essere riconosciuto alcun potere di rimuovere i limiti massimi di ampiezza del condono individuati dal legislatore statale¹¹⁸”.

Si può interpretare la pronuncia della Corte, per quel che ci riguarda, come un sostegno a questi antichi diritti appartenenti alla comunità conformemente d’altra parte a quanto previsto dagli artt. 2 e 42 della Costituzione; pertanto si deve escludere che possano

¹¹⁷ V. anche l’ordinanza della Corte Costituzionale del 22.7.2005 n. 316 che nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 32 comma 1, 2, dal comma 25 al 28 e dal 32 al 37 del d.lgs. 30.9.2003 n. 269, convertito con modificazioni in legge 24 novembre 2003 n. 326 promosso con n. 5 ordinanze del 14.9.2004 e n. 2 ordinanze del 15.9.2004 dal GIP presso il Tribunale di Verona, dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale.

¹¹⁸ Nelle more del giudizio la Corte si era già pronunciata con la sentenza n. 196 del 28.6.2004 in www.giuricost.org in seguito ai ricorso di alcune regioni tra cui la Regione Marche contro le disposizioni contenute nell’art. 32 d.lgs. 269/2003 e nonostante avesse dichiarato l’illegittimità costituzionale per violazione dell’art. 117 comma 3 di alcuni commi dell’art. 32 (artt. 25, 26) non dichiara incostituzionale il comma 27 dell’art. 32 ritenendo legittime “la ratio e la funzione di detto comma in quanto si limita ad estendere all’interno della novellata lett. g) l’esclusione del condono a tutte le opere realizzate nei porti nelle aree appartenenti al demanio marittimo, fluviale, nonché nei terreni gravati da usi civici”.

vantare posizioni di diritto coloro che presentano domanda di legittimazione in base a occupazioni più o meno protratte nel tempo di aree sulle quali hanno realizzato opere. La legittimazione, come sappiamo, è possibile per coloro che ne facciano domanda e rientrano nei requisiti di legge, mentre è da escludersi nei casi di occupazione usurpativa.

La posizione di questi è di interesse legittimo perché deve essere valutata non solo l'esistenza dei requisiti stessi per la legittimazione ma anche l'interesse pubblico ad essa sotteso.

Mentre le legittimazioni in effetti premiavano coloro che avevano apportato dei benefici alle terre, lo stesso non si può dire allorché opere e interventi effettuati non hanno certamente contribuito alla conservazione e alla valorizzazione dei beni civici infatti ben sappiamo che certe realtà giuridiche oggi possono rappresentare patrimoni preziosi non solo di una collettività organizzata o meno in una persona giuridica pubblica ma della generalità degli individui.

È opportuno pertanto impedire la nascita di nuovi "diritti" molto dannosi se si pensa che rari sono stati i casi di reintegra demaniale da parte delle Regioni con relativa restituzione al Comune e con relativa corresponsione dei frutti e spese procedurali; tuttavia c'è da rilevare che le sanatorie sono state introdotte per regolarizzare possessi abusivi ossia le vendite e i trasferimenti di beni che erano stati talvolta effettuati in buona fede, giustificati dal fatto che era difficile risalire alla loro origine (natura civica).

11. *Il vincolo di destinazione, elemento caratterizzante le terre civiche e l'alienazione delle terre civiche indipendentemente dall'atto presupposto di assegnazione a categoria*

Com'è noto, l'alienazione è possibile purché ciò sia debitamente autorizzato dalla Regione (l'autorizzazione presuppone che i beni siano stati assegnati a categoria, cosa che non sempre, come sappiamo, viene fatta e presuppone una delibera del Consiglio Regionale o della Giunta che si esprime sulle istanze presentate dal Comune o dalle associazioni; ed occorre la previa istruttoria svolta da organi-

smi – servizi – a ciò deputati) poiché la legge del 1927, nel vietare ai comuni e alle associazioni di alienare o di mutare destinazione ai terreni di cui alla lettera a dell'art. 11, *fa salvo* il caso in cui questi sono autorizzati (originariamente dal Ministro dell'economia nazionale, poi Ministero dell'Agricoltura e Foreste) oggi dalla Regione.

Si è ritenuto pertanto che nel caso i comuni o le associazioni vogliano vendere i beni e comunque cambiarne la destinazione¹¹⁹, la Regione deve decidere entrando in merito alla richiesta di mutamento e di alienazione dei beni e sembra che non sempre sia tenuta a subordinare la decisione (di concedere l'autorizzazione) al rispetto della destinazione e quindi dell'interesse agrosilvopastorale, potendo prendere in considerazione anche un interesse pubblico diverso (industriale, commerciale, turistico, igienico-sanitario) che giustifica il mutamento, purché ciò rappresenti un beneficio per la collettività¹²⁰. Secondo la giurisprudenza della Cassazione non si ricaverebbe dalla lettura della previsione della legge fondamentale un esclusivo fine agrosilvopastorale per le terre civiche della categoria A.

¹¹⁹ La destinazione diversa, come sappiamo, è possibile allorché rappresenti un reale beneficio per la generalità degli abitanti. Il decreto di autorizzazione conterrà allora la clausola del ritorno delle terre, per quanto possibile, alla antica destinazione nel caso in cui venga a cessare lo scopo per il quale l'autorizzazione era stata accordata. Se il ripristino non è possibile si dovrà (Regione) stabilire una nuova destinazione.

¹²⁰ V. in particolare l'art. 6 comma 8 della legge Regione Abruzzo 3.3.1988 n. 25 e successive integrazioni (legge reg. n. 3/1998 e legge reg. n. 68/1999): "il mutamento di destinazione e l'alienazione di terre civiche possono essere autorizzati, oltre che nell'ambito delle finalità agroforestali richiamate dall'art. 41 del Regolamento approvato con R.D. 26 febbraio 1928 n. 332, per finalità pubbliche o di interesse pubblico, tenendo conto anche delle previsioni dei piani paesistici o di assetto del territorio vigenti acquisendo prima della stipula dell'atto negoziale il parere di cui all'art. i lett. h della legge n. 431 del 1985". Per quanto riguarda il mutamento di destinazione dei beni civici di categoria A, la giurisprudenza ha ritenuto sovente (v. Cass. Civ., II, n. 30.1.2001 n. 1507) che l'art. 12 comma 2 della legge del 1927, nel vietare ai comuni e alle associazioni di alienare o mutare la destinazione dei terreni di cui alla lettera a del precedente art. 11, *fa salvo* il caso in cui l'alienazione sia autorizzata (oggi) dalla Regione senza porre un limite a tale potere autorizzativo. Infatti, ritiene che dall'art. 41 del Regolamento di esecuzione della predetta legge non si deduce che il mutamento debba essere consentito nell'ambito agro-silvopastorale. L'autorità, nel decidere sulla richiesta di mutamento di destinazione dei terreni civici avanzata dai comuni e associazioni agrarie nel valutare se la nuova destinazione rappresenti un beneficio o meno per la generalità degli abitanti, è libera di prendere in considerazione qualunque tipo di interesse collettivo.

È innegabile d'altra parte che, pur persistendo in molti luoghi queste antiche forme di godimento di beni da parte delle comunità di abitanti, le mutate realtà socioeconomiche hanno determinato massicce vendite e quindi conseguenti mutamenti di destinazione: alle originarie esigenze e antiche forme di godimento in effetti se ne sono sostituite nuove così che spesso, senza neanche interpellare le collettività stanziate, si è proceduto, da parte dei Comuni, ad alienazioni sempre più massicce al servizio di interessi non sempre e solo strettamente locali.

Ora preme, come già innanzi, sottolineare che se si sono persi gli antichi usi di interesse collettivo, a questi si è sostituito un interesse generale da salvaguardare in quanto questi beni possono ancora garantire delle utilità¹²¹ di tipo particolare e possono quindi procurare benefici, anche se diversi, non circoscrivibili solo ad una determinata collettività di originari.

La decisione di consentire o meno l'alienazione presuppone dapprima l'esame della natura, delle dimensioni, dell'esatta ubicazione delle terre e dunque anche una valutazione se sia presente o meno un interesse alla loro conservazione pubblica (ed anche priva-

¹²¹ Di recente la dottrina opportunamente non ha mancato di sottolineare, v. P. STELLA RICHTER, *Proprietà collettive, usi civici ed interesse pubblico*, cit., p. 187, che "la proprietà era pubblica perché evidentemente era pubblica l'esigenza primaria di sostentamento della popolazione che veniva soddisfatta. Ma tale situazione può dirsi veramente ancora esistente come allorché fu approvata la legge sul "riordinamento degli usi civici"? E può ancora giustificarsi una ricostruzione dell'istituto in termini di proprietà collettiva a destinazione pubblica intesa quest'ultima come destinazione al soddisfacimento delle esigenze di una determinata collettività di abitanti? [...] a tali quesiti si può rispondere che la proprietà della collettività che ha il godimento della terra sia da considerare in quanto tale come una proprietà di natura privatistica e che la connotazione pubblicistica derivi, dopo la legge n. 1766 del 1927, dalla tutela accordata dalla legge stessa ad altro interesse facente capo non già alla collettività locale ma alla collettività generale [...] alla ormai scarsa rilevanza socioeconomica di diritti spettanti ai consociati *uti singuli* si accompagna la natura meramente patrimoniale dei diritti stessi rappresentati tutti dalla facoltà di appropriarsi dei beni destinati al consumo che convalida l'idea che non sia più giustificata una disciplina pubblicistica che li garantisca" tuttavia, secondo l'A., "ad antichi interessi si sono sostituiti se non sovrapposti di nuovi, alcuni interessi in particolare come quello relativo alla risorsa del legno e alla produzione agricola hanno perduto gran parte della loro importanza, mentre altri, in particolare quello ecologico ambientale, hanno acquistato un nodo centrale nell'ordinamento" (p. 190).

ta della collettività): nel caso in cui essa riguardi terre che non siano più sfruttate in modo utile come in passato, può essere condizionata dalla presenza di interessi generali che escludono l'alienazione; si può prescindere dalla presenza o meno di situazioni di effettivo godimento delle terre e dalla presenza o meno dei titolari delle utilità perché deve ritenersi che questi beni tutelati in passato devono essere tutelati tutt'oggi.

Il potere di autorizzare la vendita non spetta come sappiamo all'ente che ha la rappresentanza della popolazione e neppure a quest'ultima che certamente può intervenire (a proposito di ciò, in alcuni progetti di legge si parla addirittura di referendum sul cambio di destinazione) ma appartiene alla Regione che oggi sempre più necessariamente deve valutare le esigenze di conservazione o di un'eventuale destinazione diversa ma compatibile con quella originaria da imprimere al bene anche e soprattutto nei casi in cui i beni siano stati assegnati a categoria, senza prescindere, d'altra parte, dalla valutazione sull'uso che di questi beni viene fatto.

Nella prassi in passato (ad es. legge Abruzzo 3.3.1988 n. 25 art. 10 comma 2)¹²² ci sono stati spazi per ottenere autorizzazioni in sanatoria per le alienazioni o i mutamenti di destinazione dei terreni

¹²² In passato, dunque, v. Corte Costituzionale, sentenza 30.12.1991 n. 511, che si pronunciava sulla non fondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 10, comma 2, della legge Abruzzo 8.9.1988 n. 77 (sanatoria degli abusi edilizi) di modifica della legge Reg. 3.3.1988 n. 25. L'art. 10, al comma 2 prevede che nei casi in cui, "per effetto di utilizzazioni improprie ormai consolidate, porzioni di terre civiche abbiano da tempo irreversibilmente perduto la conformazione fisica e la destinazione funzionale di terreni agrari, ovvero boschivi e pascolivi, il Consiglio Regionale, su richiesta motivata del Comune territorialmente interessato, ovvero dell'amministrazione separata frazionale, sentito il Comune se trattasi di bene di pertinenza frazionale, può disporre la sclassificazione di dette terre dal regime demaniale civico". E dunque la Corte ritiene la sclassificazione delle terre "un atto di natura meramente dichiarativa della perdita di queste caratteristiche e del possibile passaggio di tali beni nel patrimonio disponibile del Comune. La regolarizzazione che ne consegue, senza necessità di rinnovo delle vendite di essi, posti in essere senza l'osservanza delle condizioni prescritte a pena di nullità dall'art. 12 legge 1766 del 1927 [...] non collide con i principi circa l'iusucapibilità e l'indisponibilità delle terre collettive, ma risponde al principio generale della legislazione statale, desumibile dagli artt. 39, 42 del R.D. 26.2.1928 n. 322 per il quale sono consentite con autorizzazione del Ministro dell'Agricoltura e ora della Regione l'alienazione e concessione previo mutamento di destinazione di terre civiche quando le forme di utilizzazione previste dalla legge n. 1766/1927 non siano più possibili o risultino

antieconomiche, mentre la diversa destinazione sopravvenuta rappresenta un reale beneficio per la generalità degli abitanti”.

Vediamo che, in particolare in riferimento all’art. 10 (sanatoria degli abusi edilizi) al comma 1 è prevista l’“autorizzazione in sanatoria per le alienazioni o mutamenti di destinazione dei terreni di uso civico ai sensi e con le procedure di cui al precedente art. 6”. Questo comma è stato introdotto dall’art. 1 della legge Reg. n. 77/1988 che ha sostituito i primi tre commi del testo originario i quali recitavano: “le opere con le caratteristiche di cui all’art. 31 della legge 28 febbraio 1985 n. 47 realizzate su terre civiche senza le prescritte autorizzazioni all’alienazione ovvero al mutamento di destinazione non possono essere sanate ai sensi della legge n. 47/85 se non previo ottenimento delle autorizzazioni di cui al precedente art. 6 e secondo la procedura e con i criteri ivi previsti”. Successivamente dunque la legge Reg. 8.2.2005 n. 6 (Legge finanziaria regionale 2005 pubblicata nel B.U. 5.2.2005 – Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2005 e pluriennale 2005-2007 della Regione Abruzzo) all’art. 99 (modifiche alla legge regionale n. 25/88) al comma 2 prevede che “l’art. 10, comma 2 della legge regionale n. 25/88 va interpretato nel senso che la procedura di sclassificazione prescinde dalla previa assegnazione a categoria dei suoli di cui all’art. 11 della legge n. 1766/1927 e dall’art. 7 della legge regionale n. 25/1988”. In passato sulla questione si è pronunciata la Corte Costituzionale, con sentenza n. 221 del 25.5.1992, che dichiara inammissibile la questione di costituzionalità dell’art. 7, commi 4 e 5, della legge Abruzzo cit. promosso con ordinanza del 9.11.1991 dal Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici negli Abruzzi nella causa demaniale tra il Comune di C. e la soc. SIP, sotto il profilo dell’eccesso di delega in riferimento agli artt. 76, 77, 117 e 118 della Costituzione. La Corte ritiene che gli artt. 76 e 77, infatti, per il loro carattere eccezionale, non possono trovare applicazione al di fuori dell’ordinamento dello Stato e non sono applicabili alla legislazione regionale (secondo il Commissario la norma impugnata violava gli artt. 76 e 77 della Costituzione ovvero la regola disposta dall’art. 66 del D.P.R. 24.7.1977 n. 616 prevista per le regioni che non prevedeva il potere che la Regione Abruzzo si è attribuita di “provvedere alla convalida delle autorizzazioni ad alienare terre civiche non previamente assegnate a categoria”; la violazione dell’art. 117 consisterebbe nel fatto che le norme contrastano col principio di insanabilità della nullità del contratto sancito dall’art. 1423 c.c. nonché col principio della definitività delle sentenze commissariali passate in cosa giudicata dichiarative della nullità; e la violazione dell’art. 118 consisterebbe nel fatto che la convalida di atti affetti da nullità assoluta e insanabile esula dalle funzioni amministrative spettanti alle regioni nelle materie indicate dal precedente art. 117). Ma, secondo la Corte, “la norma impugnata non è stata emanata in attuazione di funzioni legislative da parte del Parlamento nazionale né contiene alcuna delega di funzioni legislative ma prevede semplicemente il potere del Consiglio regionale di porre in essere atti di mera amministrazione al fine di regolarizzare le autorizzazioni ad alienare terre civiche concesse senza previa assegnazione del terreno a categoria [...] l’atto di assegnazione a categoria [secondo la Corte] non ha efficacia costitutiva della condizione di alienabilità del bene ma è un mero atto dichiarativo la cui mancanza produce solo un vizio procedimentale dell’autorizzazione ad alienare, talché quest’ultima essendo non già nulla ma annullabile può essere convalidata”. Da ciò consegue che l’atto di autorizzazione senza l’atto formale

di uso civico indipendentemente dalla previa assegnazione a categoria dei beni e nei casi in cui vi erano state utilizzazioni dei beni improprie ormai consolidate¹²³, in seguito alle quali “porzioni di terre civiche avevano da tempo irreversibilmente perso la conformazione fisica e la destinazione funzionale di terreni agrari, boschivi e pascolivi” e dunque il Consiglio Regionale, su richiesta motivata del Comune interessato territorialmente, ovvero dell’amministrazione separata frazionale, sentito il Comune se si trattava di un bene di pertinenza frazionale, ne poteva disporre la sclassificazione dal regime demaniale civico.

Vediamo dunque che spesso, nonostante il vincolo di destinazione dei beni civici, sono state chieste autorizzazioni o convalide di autorizzazioni per le alienazioni di beni non preventivamente asse-

di assegnazione a categoria può essere convalidato e la convalida “non equivale a sanatoria del negozio autorizzato il quale deve bensì ritenersi stipulato validamente *ab origine*” v. anche Corte Costituzionale n. 31 del 26.1.1990 e Corte Costituzionale n. 237 del 27.5.1992 che ritiene non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 7, comma 4, della legge Abruzzo 3.3.1988 n. 25 in riferimento agli artt. 24, 117 e 118 della Costituzione allorché si tratta della possibilità di convalidare da parte del Consiglio Regionale negozi che devono essere considerati nulli perché non preceduti da assegnazione a categoria, perché tale convalida sarebbe in contrasto con il principio di insanabilità assoluta che vige per gli atti nulli. La Corte ritiene “non sostenibile la massima giurisprudenziale che ritiene inesistente l’atto di autorizzazione ad alienare le terre di uso civico non precedute da assegnazione formale della categoria di appartenenza (tranne il caso in cui da indici sicuri il terreno non vada classificato nella categoria indicata dall’art. 11 della legge del 1927)”. L’assegnazione a categoria secondo la Corte non ha funzione determinante della destinazione del terreno a pascolo o bosco e “nemmeno ha efficacia costitutiva della sua condizione giuridica di alienabilità, onde la mancanza dell’atto presupposto produce solo un vizio del procedimento, pertanto l’autorizzazione può essere convalidata dal Consiglio regionale in quanto organo competente sia ad emanare l’atto viziato sia a porre in essere l’atto presupposto dell’assegnazione a categoria, nei limiti in cui la convalida ha efficacia retroattiva, il negozio deve considerarsi non convalidato bensì stipulato validamente *ab origine*”. Di recente c’è il contrario avviso della sentenza della Corte Costituzionale 21.11.1997 n. 321 e più di recente Corte Cost. n. 310 del 27.7.2006.

¹²³ V. art. 10 comma, 4, legge Reg. Abruzzo 3.3.1988 n. 25, modificato dalla legge 8.9.1988 n. 77, dove si prevede che, nel caso in cui “porzioni di terre civiche abbiano da tempo irreversibilmente perduto la conformazione fisica e la destinazione funzionale di terreni agrari ovvero boschivi o pascolivi, il Consiglio regionale, su richiesta motivata del comune territorialmente interessato ovvero dell’amministrazione separata frazionale, sentito il Comune se trattasi di beni di pertinenza frazionale, può disporre la sclassificazione di dette terre dal regime demaniale civico”.

gnati a categoria e quindi inalienabili¹²⁴. Soprattutto si sono alienate terre che nel tempo avevano perso l'originaria destinazione agricola, boschiva e pastorale e soprattutto si è provveduto ad alienare terre sotto la pressante richiesta di attività connesse all'industrializzazione¹²⁵ e alla richiesta di case (spesso seconde) anche perché le nuove utilizzazioni (si è ritenuto) fossero apportatrici di nuovi posti di lavoro.

La possibile sclassificazione delle terre da parte del Consiglio regionale su richiesta motivata del Comune territorialmente interessato per lungo tempo non è stata ritenuta in contrasto con la normativa fondamentale, anzi utile quando i beni perdevano le caratteristiche che ne permettevano l'inquadramento in una determinata categoria: ciò agevolava e giustificava, in un certo qual modo, le vendite anche perché si riconosceva la presenza di più validi interessi pubblici e il venir meno dell'originario vincolo di destinazione con il conseguente passaggio dei beni nel patrimonio disponibile del Comune.

Quindi molte sono state le alienazioni concesse *ex post*, per opere realizzate su terre civiche senza le prescritte autorizzazioni all'alienazione ed al mutamento di destinazione.

In sostanza si è verificato che i Comuni, da semplici amministratori, hanno disposto di tali beni con il conseguente cambio di destinazione e spossessamento degli originari diritti¹²⁶.

¹²⁴ Legge Reg. Abruzzo, cit., art. 7: "Il Consiglio regionale, previo parere del comune territorialmente interessato nonché dell'amministrazione separata frazionale, se trattasi di beni di pertinenza frazionale, può provvedere alla convalida delle autorizzazioni, all'alienazione di terre civiche non previamente assegnate a categorie, rilasciate dall'autorità competente".

¹²⁵ Le vendite si sono avute in particolare con la scomparsa, talvolta, delle comunità proprietarie in seguito allo spopolamento di alcune zone soprattutto interne e per il fatto che gli antichi usi erano ormai dismessi e per il fatto che le collettività usavano di questi beni per scopi diversi da quelli originari in seguito anche alle nuove sollecitudini economiche. Si è verificato che le legislazioni regionali di fatto hanno legittimato possessi abusivi e vendite per fini di edificazione: v. legge Reg. Lazio n. 6/2005. Dunque massima è stata in passato la tendenza alla privatizzazione delle terre e ciò risulta particolarmente grave se si pone mente al fatto che il riconoscimento e la persistenza dei beni civici e dei diritti è importante in quanto si tratta di diritti residuali; sappiamo infatti che non se ne possono costituire di nuovi.

¹²⁶ Sulla necessità della previa assegnazione a categoria per le limitazioni o liquidazioni dei diritti di uso civico v. sentenza Corte Costituzionale, 21.11.1997 n.

321 (nel giudizio di legittimità costituzionale per la violazione dell'art. 3 comma 1 Cost. – canone della ragionevolezza) della legge Abruzzo 27.4.1996 n. 23 (impianti pubblici) dove si stabiliva al comma 1 dell'articolo unico che “gli impianti a rete pubblici o di pubblico interesse si configurano come opere di urbanizzazione e pertanto non necessitano di conformità urbanistica e non sono soggette a concessioni edilizie ma a semplice autorizzazione da parte dell'Amministrazione comunale [...] il provvedimento autorizzatorio del sindaco determina l'immediata utilizzabilità dei suoli, concretando una diversa esplicazione del diritto collettivo di godimento a favore della collettività utente e proprietaria dei beni”. La questione di incostituzionalità è sollevata dal Commissario degli usi civici dell'Abruzzo secondo il quale, nell'intento di snellire il procedimento si collega all'autorizzazione del sindaco alla realizzazione delle opere e degli impianti, il mutamento di destinazione e quindi l'automatica estinzione dei diritti di uso civico. Come osserva la Corte, “la legge impugnata si pone in irrimediabile contrasto con la legislazione nazionale perché le norme statali [...] richiedono che le limitazioni o la liquidazione dei diritti di uso civico siano preceduti dall'assegnazione dei suoli alla categoria sub lettera A dell'art. 11 legge n. 1766/1927 [...] essendovi stretta connessione tra l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici nella misura in cui contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio in ragione del vincolo paesaggistico di cui alla legge 1497/1939 sancito dall'art. 1 lettera h legge 8.8.1985 n. 431 e garantito dal potere di iniziativa processuale dei commissari e il principio democratico di partecipazione alle decisioni in sede locale, corrispondente agli interessi di quelle popolazioni, di cui sono diventate esponenti le regioni ai sensi degli artt. 117 e 118 della Costituzione” e dunque secondo la Corte la legge censurata “frusta entrambi gli interessi in gioco generali (laddove la disciplina statale prevede l'obbligatorietà del procedimento di assegnazione a categoria dei terreni civici da alienare o mutare nella destinazione e postula la compatibilità del programma di trasformazione con le valutazioni paesistiche e locali, laddove la legislazione regionale, incentrata sul procedimento successivo di autorizzazione, implica necessariamente la consultazione delle popolazioni interessate) escludendo espressamente questi procedimenti, sul presupposto astratto e generalizzato che la realizzazione degli impianti a rete destinati alle telecomunicazioni, al trasporto energetico, dell'acqua, del gas, allo smaltimento dei rifiuti costituisca una “diversa esplicazione del diritto collettivo di godimento a favore della collettività utente proprietaria dei beni” 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”. Conformemente v. di recente sentenza Corte Costituzionale n. 310 del 27.7.2006 nel giudizio di legittimità costituzionale promosso con ordinanza del 28.2.2005 dal Commissario per la liquidazione degli usi civici per la Regione Calabria che dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 56, commi 1-2-3, della legge Reg. Calabria 3.10.1997 n. 10 nella parte in cui detti commi consentono che i beni gravati da usi civici, qualora oggetto di intervento per la realizzazione di (comma 1) “opere pubbliche o di pubblico interesse promosse da enti o da organismi pubblici o privati delegati allo scopo e relative a reti per il trasporto di liquidi aeriformi, energia elettrica, e con tali beni anche i loro accessori (manufatti e impianti interrati) le quali opere pubbliche si configurano quali opere di urbanizzazione e pertanto non necessitano di conformità urbanistica e non sono

Si sono verificati quindi una serie di conflitti tra i commissari e le regioni le quali autorizzavano *ex post* vendite già fatte dai comuni senza adeguata valutazione dei requisiti richiesti per legge al mutamento di destinazione; infatti, i commissari hanno più volte sollevato eccezione di illegittimità costituzionale allorché, una volta accertata la natura demaniale civica dei terreni ed emessa la sentenza, si sono poi dovuti adoperare per far valere la nullità degli atti di vendita fatti indipendentemente dall'assegnazione a categoria e indipendentemente dalla verifica dei presupposti necessari per l'eventuale mutamento di destinazione e dunque per la nullità delle vendite fatte nonostante il vizio che le inficiava.

L'orientamento della Corte Costituzionale è stato ondeggiante e spesso è stato favorevole, in un certo periodo, alla regolarizzazione

soggette a concessione edilizia ma a semplice autorizzazione da parte delle amministrazioni comunali competenti per territorio”; dal momento che i beni possono essere sottratti alla loro destinazione mediante provvedimento autorizzatorio del sindaco, le disposizioni impugnate sono censurate nella parte in cui prevedono che i terreni sui quali gravano usi civici possano dunque essere sottratti alla loro destinazione, con la sola determinazione dell'ente locale. Al comma 2 della legge Reg. Calabria è previsto che “quando la realizzazione delle opere di cui al precedente comma è eseguita a cura dell'amministrazione comunale competente per territorio, l'approvazione del progetto sostituisce l'autorizzazione di cui al comma precedente”; e al comma 3, nel caso cui le opere di cui al comma 1 “interessino i terreni sui quali gravano usi civici di cui alla legge 16 giugno 1927 n. 1766 il provvedimento autorizzatorio del sindaco di cui al comma 1 della legge e l'approvazione di cui al comma 2 determina l'immediata utilizzabilità dei suoli interessati, concretando, quella autorizzata, una diversa esplicazione del diritto collettivo di godimento a favore della collettività utente proprietaria dei beni”.

Ora, dichiarando l'illegittimità dell'art. 56 commi 1-2-3 della legge Reg. Calabria n. 10/1997, in particolare la Corte ritiene che la legge regionale viola l'art. 3 comma 1 della Costituzione sotto il profilo della ragionevolezza: “nella specie il legislatore 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”. E ribadisce “la stretta connessione tra l'interesse della collettività alla conservazione degli usi civici e il principio democratico di partecipazione alle decisioni in sede locale, corrispondente agli interessi di quelle popolazioni, di cui sono diventate esponenti le regioni [...]. La disciplina statale tende a garantire l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici – in relazione anche al vincolo paesaggistico di cui all'art. 142 comma 1 lettera h del d.lgs. n. 42/2004 – così contribuendo alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio”.

di numerose situazioni con autorizzazioni in sanatoria, anzi convalide *ex post* (in cui non c'era stata assegnazione formale delle terre civiche alla categoria di appartenenza), convalide *ex post*, disposte dalla Regione (Giunta). In effetti, si ragionava sul fatto che una volta che le vendite venivano autorizzate si eliminava in questo modo retroattivamente la ragione della invalidità dei negozi: questi risultavano validamente stipulati *ab origine*.

In realtà si trattava di alienazioni che intervenivano in assenza di un presupposto fondamentale da cui derivava l'efficacia costitutiva della condizione giuridica delle terre (l'assegnazione). Spesso come già evidenziato si è ritenuto che l'atto di assegnazione avesse semplice natura dichiarativa di mero accertamento la cui mancanza produceva solo un vizio formale dell'autorizzazione ad alienare.

Assistiamo quindi negli anni passati a numerosissime vendite e interventi modificativi sostanziali dei territori e regolarizzazioni giustificate dalle mutate esigenze di interesse pubblico; infatti le nuove utilizzazioni delle terre non erano compatibili con il perdurare degli usi civici perché questi erano considerati antieconomici, incompatibili con i vari piani di sviluppo territoriale e soprattutto con gli insediamenti turistico-residenziali o industriali (spesso già avvenuti di fatto).

Si regolarizzavano attraverso le sanatorie dunque mutamenti già realizzati dei quali il Consiglio Regionale riconosceva la validità autorizzando *ex post* vendite giustificate da un nuovo mutato reale beneficio per la collettività.

Inoltre le autorizzazioni comunali si sono sostituite sovente a quelle regionali rendendo possibile non solo l'alienazione ma la stessa utilizzazione dei suoli civici per installare talvolta impianti a rete pubblici o di pubblico interesse o realizzare varie altre opere.

In effetti si effettuavano numerose sclassificazioni di beni per sanare situazioni già consolidate. Si è verificato spesso che le autorizzazioni dei sindaci sostituivano quelle regionali. Frequentemente i diritti dei cittadini sui beni di uso civico ripristinati formalmente ad opera delle sentenze del commissario, venivano poi compromessi da atti amministrativi unilaterali di convalida. In realtà si vanificava in tal modo quel precetto costituzionale (diritto di azione) con il quale

si garantisce ad ogni cittadino e soggetto partecipe della collettività, la tutela dei propri diritti e interessi legittimi.

Le alienazioni effettuate dai Comuni spesso si giustificavano con il fatto che il vincolo di destinazione non era trascritto né nei registri immobiliari né al catasto e quindi non era conoscibile dai terzi e dalla stessa collettività, per la qual cosa erano di conseguenza ritenute solo inefficaci e bisognose semplicemente di essere regolarizzate, occorrendo all'uopo solo autorizzazioni (tardive). Le vendite si giustificavano anche con la necessità di dover tutelare l'acquirente in buona fede e quindi anche l'esigenza della certezza della proprietà¹²⁷.

Spesso alle vendite si sono aggiunte concessioni edilizie (ad es. approvazioni di progetti di strade di accesso ad immobili erigendi o eretti) in variante ai piani regolatori, approvazioni di piani regolatori

¹²⁷ Importante è la tutelabilità della posizione del cittadino sia nel diritto civile che pubblico ed in riferimento alla buona fede e all'affidamento che per alcuni versi potrebbero apparire indistinti. Ma occorre una precisazione: mentre la buona fede è una qualità dell'agire soggettiva, personale, verificabile giuridicamente (oggettiva), l'affidamento è una condizione personale che si basa su fatti ed elementi verificabili giuridicamente. A tal proposito v. L. GIANI, *Funzione amministrativa ed obblighi di correttezza. Profili di tutela del privato*, E.S., 2005, p. 39: secondo l'A. "la considerazione della buona fede quale canone generale rilevante nell'ambito delle relazioni intersubiettive a cui devono ispirarsi tutti i soggetti dell'ordinamento [...] in alcuni casi si coglie in maniera assai chiara una sorta di indistinzione tra buona fede e affidamento nel quadro della complessiva valutazione della responsabilità della pubblica amministrazione, soprattutto nella materia contrattuale rispetto alla quale la tutela riparatoria seguendo talvolta percorsi ricostruttivi, alternativi alla formula della responsabilità aquiliana, viene accordata nella misura in cui viene ravvisata una lesione del legittimo affidamento" (p. 113). C'è da rilevare che nell'ambito dei contratti con la p.A. gli aspetti problematici che ruotano attorno al tema dell'affidamento sono diversi a seconda che ci si trovi nell'ambito del diritto civile, del diritto pubblico, del diritto amministrativo in particolare. Infatti, secondo l'A. "mentre nell'ambito del diritto civile il riconoscimento della necessità di tutelare l'affidamento del privato non ha trovato ostacoli insormontabili, nel settore del diritto pubblico e del diritto amministrativo la situazione si è presentata particolarmente complessa in quanto la garanzia dell'affidamento non incide su un rapporto paritario come nel caso del diritto civile. Il principale ostacolo alla sua applicabilità è stato ravvisato nel potere e nella connessa discrezionalità del legislatore nell'effettuare le sue scelte di natura politica o della stessa amministrazione nell'assumere delle decisioni finalizzate al perseguimento dell'interesse pubblico" (p. 123 e ss.). v. F. MERUSI, *L'affidamento del cittadino*, Giuffrè, Milano, 1970, *Buona fede e diritto pubblico*, Relazione alla Giornata di studio dedicata a Ugo Natoli, Pisa 14.6.1985 in *Quaderni della Scuola superiore di studi universitari e perfezionamento* e in *Buona fede e affidamento nel diritto pubblico. Dagli anni '50 all'alternanza*, Giuffrè, Milano, 2001.

generali da parte delle regioni in cui tra le zone edificatorie c'erano anche quelle interessate dagli usi civici, ecc.

Di fatto si è ritenuto che mancasse un interesse pubblico alla conservazione degli usi e della destinazione delle terre di uso civico da parte dell'ente che ne aveva la rappresentanza ma anche da parte delle collettività stesse che in realtà spesso non hanno fatto valere nelle sedi opportune le proprie ragioni (osservazioni) prima dell'adozione del piano regolatore generale. Soprattutto in passato, la considerazione di fondo era che quand'anche su determinate terre ci fossero stati diritti di uso per il fatto che non erano più praticati, questi sarebbero stati sostituiti da nuovi diritti e/o interessi; tale considerazione si basava anche sul fatto che appunto, soprattutto lì dove non c'era stata nessuna contestazione da parte degli originari, sarebbero venute meno le finalità a cui le terre gravate dagli usi civici assolvevano.

C'è da dire dunque che il dato giuridico, la demanialità, l'imprescrittibilità, l'inalienabilità, arretravano di fronte ad un dato reale, la trasformazione radicale intrinseca delle caratteristiche rurali o boschive delle terre sostituite da un tessuto economico e urbanistico in espansione (ad es. con la predisposizione di piani in zone omogenee).

Ora, se con la legittimazione, secondo l'art. 9 della legge n. 1766/1927, si favoriscono le ragioni degli occupatori (non sempre usurpatori) che sulle terre lavorando apportavano migliorie, allo stesso modo si sono volute favorire alienazioni irregolari che tuttavia permettevano una più proficua utilizzazione delle terre (edilizia).

La valutazione economica e sociale dell'utilizzo delle aree di solito è stata compiuta dai comuni con la predisposizione di piani urbanistici quasi mai impugnati dai cittadini, naturali fruitori delle terre civiche che non attivandosi al momento opportuno, nell'ambito del subprocedimento volto all'adozione degli stessi, hanno di fatto accettato cambiamenti di destinazione.

Si è giustificato tale stato di cose con il fatto che si sono voluti salvaguardare tutti quei contratti attraverso i quali si voleva tutelare l'affidamento dei singoli, la buona fede (oggettiva) per aver confida-

to senza colpa al momento dell'acquisto nella validità di uno o più contratti precedenti.

Tuttavia, a tutt'oggi la destinazione pubblica dei demani civici assegnati a categoria sembra essere la condizione essenziale per la loro sopravvivenza. Su di essi, nel passato ma anche nel presente, ci sono state numerose concessioni (affitto) in godimento a soggetti terzi (temporanei) e ciò sappiamo è possibile ovvero è possibile instaurare rapporti di diritto comune purché questi non si pongano in contrasto con la destinazione delle terre di uso civico né siano di ostacolo all'esercizio dei diritti sulle restanti parti (libere) sulle quali devono poter continuare ad essere esercitati i diritti collettivi.

Indipendentemente da una sistemazione definitiva, che spesso non è avvenuta, possiamo considerare la destinazione pubblica una qualità imprescindibile per la conservazione della integrità dei territori o di vaste porzioni di esse in funzione di una loro valorizzazione.

La tutela è possibile in seguito ad un monitoraggio che "riveli", faccia riemergere dall'oblio le terre e quindi impedire speculazioni, deforestazioni, danni per le popolazioni lì dove ancora presenti; infatti, com'è noto, spessissimo i danni arrecati alla natura non sono recuperabili o lo sono al prezzo di costi enormi che incidono non solo sulle collettività singole ma anche sulla generalità degli individui di un paese.

Ed è proprio, nonostante il vincolo di incommerciabilità e di destinazione d'uso, l'avanzare di attività economiche, non compatibili sempre con le antiche utilizzazioni, che ha snaturato le originarie vocazioni delle terre.

E c'è da dire che le sentenze del commissario non sortivano in pratica l'effetto di restituire tale beni e i loro usi alle collettività, proprietarie legittime, per la presenza di situazioni spesso ormai consolidate. Il vincolo di destinazione¹²⁸ dunque è un tratto fondamentale

¹²⁸ Il vincolo di destinazione continua a caratterizzare questa categoria di beni (proprietà pubblica collettiva) che presentano determinate caratteristiche e un particolare regime. Questi beni, come altri diversi beni pubblici (a questi per molti aspetti assimilabili), hanno delle caratteristiche naturali che li caratterizzano in modo particolare a prescindere dalla valutazione che ne ha fatto il legislatore. Infatti, come sottolinea la dottrina (v. F. FRANCARIO, *Privatizzazioni, dismissioni e desti-*

che non solo conforma le terre civiche ma ne sottolinea la funzionalità e l'utilità collettiva generale, tant'è che in recenti disegni di legge non ci si dimentica di sottolineare che l'utilizzo a cui esse sono destinate non può essere in contrasto con la salvaguardia dell'ambiente, anzi anche lì dove sono previste alienazioni e dunque proposte di alienazione da parte dei comuni è necessaria (occorre l'approvazione del Consiglio comunale competente o dell'amministrazione dell'ente che rappresenta la collettività proprietaria) la valutazione della compatibilità dell'alienazione e quindi dei progetti che devono essere eseguiti con la pianificazione del territorio.

L'approvazione all'alienazione deve essere necessariamente subordinata alla verifica di quale destinazione concreta hanno le terre civiche sulle quali il vincolo resta impresso e non può essere cancellato anche in caso di un'eventuale vendita. Sembra comunque dalla lettura dei disegni di legge che si senta oggi più che mai fortemente la necessità di tutelare comunque il territorio anche in funzione del benessere delle collettività residenti.

Forte è il peso della volontà della popolazione (già previsto dalla legge fondamentale) ed è considerato oggi ancora più determinante (in molti progetti si parla di determinazioni assunte a maggioranza) allorché si tratta di vendere anche parzialmente i beni; e i proventi

nazione naturale dei beni pubblici, in *Annuario AIPDA 2003*, Giuffrè, Milano), “la destinazione naturale della cosa, fisicamente intesa, determinerebbe ex se la natura del bene giuridico con la conseguenza di ammettere che vi sarebbero cose pubbliche già allo stato di natura, che per la loro stessa struttura naturale avrebbero la destinazione di servire ad uno scopo pubblico”. E bisogna riflettere inoltre sul fatto che, come giustamente osserva l'A., “intesa come attributo del bene la naturalità implica quindi l'appartenenza del bene ad una determinata categoria, se il bene possiede determinate caratteristiche, previamente individuate dal legislatore come tipiche in via generale ed astratta di una data categoria, il bene appartiene naturalmente, necessariamente a quella categoria” (p. 230). C'è da osservare a proposito che i beni di uso civico sono “nati” per gli uomini “naturalmente” ovvero per le caratteristiche naturali che possiedono e devono essere conservati alle generazioni future in un “ruolo” forse nuovo che è di protezione del patrimonio naturale. Tuttavia ciò non esclude anche la possibilità che questi beni determinino un arricchimento (anche nuovi posti di lavoro) per le collettività che ne usufruiscono. In riferimento a ciò essi come proprietà di diritto pubblico possono essere considerati una proprietà “necessaria” così come necessariamente taluni beni demaniali e un determinato territorio assicurano agli enti pubblici territoriali la propria esistenza.

conseguenti alle vendite, come anche i recenti progetti di legge prevedono, devono essere volti ad acquisire nuove terre.

Vediamo che necessariamente alla base di scelte di modificazione della destinazione dei territori ci deve essere una comparazione approfondita tra le esigenze della collettività, l'esigenza di un ordinato uso del territorio che non può tollerare stravolgimenti e l'esigenza di valorizzare tali beni che sono pur sempre in grado di fornire vantaggi patrimoniali.

Per quanto determinate zone possano aver subito delle radicali trasformazioni e dunque modificazioni delle proprie caratteristiche rurali essendosi modificato il tessuto economico ed urbano, l'impegno oggi fortemente avvertito è di evitare altre trasformazioni e di proteggere zone che sono sottoposte a protezione, a vincoli ambientali e paesaggistici per le quali dunque si devono evitare ulteriori occupazioni abusive e conseguenti legittimazioni o sanatorie. Come già evidenziato, la presenza di rilevanti interessi pubblici (legati alla produzione agricola) favoriva in passato le legittimazioni delle occupazioni dei fondi per permettere di far proseguire la coltivazione dei terreni e favorire una loro proficua utilizzazione evitandone l'abbandono.

In seguito, gli interessi edilizi che hanno favorito l'espansione dei centri abitati hanno modificato le vecchie utilizzazioni e le nuove non andavano certo in direzione della protezione dell'ambiente né ovviamente in quella di difesa del mondo rurale!

I comuni, pur non potendo disporre dei beni di cui hanno la gestione, in seguito alle (nuove) richieste della popolazione hanno deciso per uno sfruttamento produttivo e una utilizzazione diversa delle terre.

In realtà essi non hanno la capacità di disporre di tali beni e deciderne la migliore utilizzazione¹²⁹ (eventuale vendita) per fini di

¹²⁹ Cfr. sentenza Corte Costituzionale 27.7.2006 n. 310 la quale ha tra l'altro ritenuto "sussistere il contrasto della legge censurata (legge Reg. Calabria 3.10.1997 n. 10.) con la disciplina statale che prevede l'obbligatorietà del procedimento di assegnazione a categoria dei beni civici da alienare o mutare nella destinazione e postula la compatibilità del programma di trasformazione con le valutazioni preesistenti".

pubblica utilità nemmeno sotto la spinta delle mutate realtà economiche e sociali e di conseguenza non possono deciderne la migliore destinazione¹³⁰.

L'assegnazione a categoria risulta operazione determinante perché i beni abbiano una destinazione ma è indispensabile anche e soprattutto che ciò avvenga con il coinvolgimento della popolazione anche lì dove si è persa ormai l'originaria destinazione agricola e pastorale e una diversa utilizzazione (più vantaggiosa economicamente) non può essere in contrasto con la difesa dell'ambiente che, ormai, è assunto sempre più a interesse primario, come meglio vedremo.

In seguito ad autorizzazioni illegittime e vendite senza i requisiti prescritti i cittadini utenti possono ricorrere in sede giurisdizionale in difesa dei propri diritti e quindi agire per ottenere la nullità dei trasferimenti effettuati (contratti) dalla p.A. poiché le richieste (deliberazioni) del Comune con cui si chiede l'autorizzazione all'alienazione e al cambio di destinazione devono essere ben motivate, devono indicare cioè le reali necessità e le utilità che ne vengono alla popolazione. Infatti, indipendentemente dalla fruibilità o meno delle terre secondo gli antichi usi si ritiene che il cambiamento debba comunque essere compatibile con la destinazione originaria; inoltre, il nuovo sviluppo produttivo economico non può non tener conto dei numerosi vincoli presenti sulle terre di uso civico (ad es. idrogeologico).

Il valore di questi beni (e la volontà di conservarli) anche se non chiaramente esplicitato è chiaramente presente nelle intenzioni del legislatore del 1927 perché il mutamento di destinazione non può, come evidenziato sopra, unilateralmente modificare quello che ancora oggi è una realtà naturale oltre che giuridica.

La difficoltà sta di fronte ad interessi pubblici diversi (costruzione di impianti eolici quindi potenziamento dell'energia, attivazione di reti per le comunicazioni, termovalorizzatori per lo smaltimento

¹³⁰ Si veda V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., che sottolinea che la valutazione dell'ente "non ha la forza di decisione non può estinguere il diritto collettivo sul bene, destinato ad essere alienato. Ciò avviene per espressa disposizione di legge solo per effetto di un provvedimento dell'autorità amministrativa superiore (già del potere sovrano) che sta in luogo della decisione collettiva dei titolari del dominio" (p. 383).

dei rifiuti, ecc.) di dover stabilire da parte dell'autorità comunale e poi regionale quali sono i reali benefici per la popolazione e soprattutto valutare le ragioni delle popolazioni locali e quindi gli interessi strettamente locali che spesso sono, com'è noto, confliggenti non solo con quelli regionali ma anche con quelli statali¹⁵¹.

L'autorizzazione (su richiesta) al mutamento di destinazione non può essere considerata un formale atto di adesione ad un esame di merito già effettuato dal comune, ente esponenziale più vicino alla collettività proprietaria, ma si tratta di un vero e proprio esame nel merito nel quale va presa in considerazione la richiesta espressa dal comune ma che non può prescindere dalla considerazione degli elementi fondamentali e caratterizzanti la natura di detti beni. Occorre dunque valutare la compatibilità delle nuove scelte con la naturale vocazione dei beni, soprattutto se si tratta di beni assegnati a categoria e quindi di beni che hanno avuto una loro "sistemazione"; ponendo mente al fatto che determinate scelte, modificando la de-

¹⁵¹ Infatti "l'affollamento di interessi pubblici e relative competenze incidenti sull'assetto e sull'utilizzazione del territorio si traduce comunque in un onere motivazionale aggravato per l'amministrazione decidente. Ad esempio nel caso della realizzazione di impianti eolici per la produzione di elettricità in zone soggette a vincolo paesistico si è ritenuto che l'amministrazione debba ricercare una soluzione necessariamente comparativa della dialettica tra le esigenze dell'impresa e quelle afferenti valori non economici, tutte rilevanti in sede di esercizio del potere amministrativo di autorizzazione alla realizzazione di attività imprenditoriali, tenendo conto che la tutela del paesaggio non è l'unica forma di tutela territoriale costituzionalmente rilevante, affiancandosi alla tutela dell'ambiente, alla tutela della salute, al governo del territorio e ad altre ipotesi di poteri insistenti sul medesimo dato della realtà fisica, posti a presidio di altrettanti – distinti – interessi pubblici. L'impossibilità di una concezione monosettoriale e totalizzante dell'interesse pubblico comporta che la pluralità dei valori e degli interessi assunti come primari dallo Stato (paesaggio, ambiente, salute, imprese, telecomunicazioni, urbanistica, ecc.) determina una complessità della regolazione giuridica nei rapporti interessati dal regime amministrativo. La singola amministrazione non è più semplicemente un centro di imputazione tributario della cura di uno specifico e ben definito interesse, ma è sempre più spesso una figura soggettiva chiamata ad operare scelte dispositive (distributive) di risorse limitate, dopo aver condotto una propedeutica valutazione di compatibilità fra plurimi interessi pubblici e fra questi e quelli dei privati in relazione ai vari possibili usi di tali risorse, ciascuno corrispondente ad un dato interesse" (V. MAZZARELLI, F. FONDERICO, *Il territorio e l'ambiente*, in G. VESPERINI [a cura di], *Corso di diritto Amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, diretto da S. Casese, Giuffrè, Milano, 2005).

stinazione dei beni, possono incidere fortemente su contesti talvolta rimasti praticamente immutati negli anni.

Attualmente, essendosi determinato da una parte un forte potenziamento dei già ampi poteri legislativi delle regioni (anche se lo Stato in una certa controtendenza rispetto al passato rivendica a sé compiti fondamentali per cui si è parlato di un nuovo accentramento) ma anche un forte potenziamento delle autonomie locali con ampi margini di scelta per quanto riguarda gli obiettivi economici di assetto del territorio (tutela e sviluppo) pur nell'ambito della più generale programmazione regionale, è ben possibile che sorgano contrasti tra enti locali e regioni e tra queste e lo Stato¹³². In particolare modo c'è da sottolineare che la tutela dei diritti fondamentali spetta ai vari livelli di governo secondo le proprie competenze¹³³, e tra que-

¹³² Proprio perché è possibile il contrasto tra competenze appartenenti a vari livelli di governo è importante il rapporto che si instaura tra la comunità dei cittadini e gli enti pubblici di riferimento dal momento che sempre più il territorio è oggetto di attenzione non solo per quanto riguarda la sua tutela ma anche il governo, infatti il territorio è l'elemento costitutivo dei c.d. enti pubblici territoriali, regioni province e comuni. Di questi ultimi non solamente delimita la circoscrizione nel cui ambito gli enti territoriali esercitano le potestà di rispettiva competenza, ma definisce anche la relazione peculiare che si viene a instaurare tra la comunità dei cittadini residenti nel territorio e l'ente pubblico di riferimento. In tal senso gli enti pubblici territoriali, nell'ambito delle proprie competenze, sono rappresentativi delle rispettive comunità, ossia dotati della potestà di perseguire tutti gli interessi alle stesse riferibili ed autonomi (art. 114 comma 2 Cost.; art. 3 d.lgs. 267/2000) ossia possono sviluppare un proprio indirizzo politico-amministrativo distinto da quello dello Stato soggetto e degli altri enti territoriali. Dunque un medesimo ambito territoriale è normalmente oggetto di una molteplicità di livelli di governo". E dunque essendo ciascun ente dotato di una propria rappresentatività ed autonomia distinta dallo Stato soggetto è ben possibile che ci sia una interferenza, una sovrapposizione di livelli di governo e dunque il territorio costituisce oggetto di determinate funzioni amministrative ovvero ne subisce l'interferenza, "il territorio può costituire l'oggetto specifico di una funzione amministrativa che ne disciplini gli usi con riferimento alla generalità degli interessi pubblici ovvero può risultare inciso dall'esercizio di funzioni amministrative di tutela di interessi pubblici settoriali. Gli interessi pubblici settoriali, a loro volta, spesso sono di pertinenza di apparati amministrativi che costituiscono espressione di differenti livelli di governo" (V. MAZZARELLI, F. FONDERICO, *Il territorio e l'ambiente*, cit., p. 190).

¹³³ I beni civici possono svolgere, come già detto, un grosso ruolo nella difesa dell'interesse ambientale, per il quale "la rilevata pluriqualeficazione nell'ordinamento, porta con sé la conseguenza della necessaria integrazione dei diversi interessi ambientali nelle scelte di politiche pubbliche. In questa prospettiva, la stessa Corte Costituzionale ha [...] evidenziato il carattere trasversale dei compiti preordinati alla salvaguardia dei valori ambientali [...]. La valenza primaria del paesaggio

sti diritti fondamentali vi sono il diritto al lavoro, il diritto alla salute, il diritto all'ambiente salubre, ecc.; essi appartengono al singolo ed alla generalità degli individui e talvolta non sono ben rappresentati come i diritti civili che, espressione di antiche situazioni di appartenenza (dominicali), pure possono in un certo qual modo essere considerati fondamentali per il fatto che si ricollegano ai diritti di cui sopra. Essi sono stati spesso considerati un ostacolo al progresso economico ma è opportuno che sopravvivano e dunque le scelte effettuate dal Comune, ente rappresentativo delle collettività locali per eccellenza¹⁵⁴ e quindi loro difensore, devono essere fatte in modo

quale valore autonomo a rilevanza costituzionale cui sono da ritenersi subordinati tutti gli altri interessi pubblici settoriali con esso eventualmente interferenti, deve essere necessariamente riconducibile alle politiche integrate delle tutele ambientali. Tali politiche infatti non possono certo realizzarsi mediante la collocazione al vertice di una gerarchia che risulta inammissibile tra valori fondamentali equiordinati nella codificazione costituzionale, bensì mediante il bilanciamento tra i vari interessi pubblici coinvolti, attraverso il principio di proporzionalità e ragionevolezza” (A. CROSETTI, *La tutela naturalistica dei beni culturali ovvero il paesaggio culturale*, cit., p. 124).

¹⁵⁴ A questo proposito bisogna ricordare che se è centrale il ruolo di guida della regione nell'ambito delle autonomie locali, grande centralità è data anche – come vedremo – ai comuni, protagonisti in seguito ad un lento cammino legislativo della vita politico-istituzionale dello Stato. Si ha un'espansione di queste autonomie dovuta alla forte domanda democratica che parte “dal basso” ovvero dalla società civile che sempre più chiede di essere rappresentata al meglio. Sul punto v. G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Principio di legalità e potestà normativa esclusiva degli enti locali*, Annuario AIPDA 2004, p. 136 e ss., secondo cui accanto ad una funzione amministrativa in senso tecnico abbiamo una certa autonomia normativa della pubblica amministrazione integrativa delle fonti anche alla luce del comma 6 del nuovo art. 117 della Costituzione che attribuisce a comuni, province, città metropolitane la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite. Vediamo infatti che l'art. 117 comma 6 sancisce che la potestà regolamentare spetta allo Stato (salvo delega alle regioni) nelle “materie di legislazione esclusiva statale”; spetta alle Regioni “in ogni altra materia” e quindi sia nelle materie di legislazione concorrente sia in quelle di legislazione (residuale e/o esclusiva) regionale. “In tutte tali materie però la Carta per quanto attiene ‘alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite’ ‘ritaglia’ uno spazio di potestà regolamentare – verrebbe proprio di dire: ‘esclusivo’ – alla competenza di Comuni, Province e Città metropolitane”, e bisogna anche ricordare che il comma 4 dell'art. 4 legge n. 131/2003 (legge che integra a livello primario la legge costituzionale di riforma n. 3/2001 e che provvede alla sua attuazione) ci dice che la disciplina dell'organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane è riservata alla potestà regolamentare dell'ente locale pur specificando che ciò deve comunque avvenire

nell'ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità, secondo le rispettive competenze. Sul punto è opportuno riportare altre considerazioni dell'A. (op. ult. cit., p. 136 e ss.) secondo cui "nelle aree del tipico 'dominio' delle autonomie territoriali, se non v'è una legge di livello nazionale, la produzione normativa delle autonomie, (qualunque sia la veste giuridica formale che assume, di atto legislativo – è il caso della legge regionale – o di atto amministrativo) sicuramente sembra poter essere considerata fonte primaria. Anche laddove la detta legge nazionale sia presente, peraltro, pur ricuendosi (sul piano quantitativo però, e non qualitativo) l'ampiezza dell'autonomia, il suo prodotto normativo, degradando a fonte secondaria, la legge, nel dettare le regole di rango primario non pare possa sconfinare oltre il limite fissato (costituzionalmente) per garantire la (essenza della) autonomia: dovrebbe poter dettare solo i principi per la 'omogeneizzazione' generale. Ciò è tanto più vero se si considera che, ai sensi del comma 6 del nuovo art. 117 Cost., comuni, province, città metropolitane, per quanto concerne la 'disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite', si vedono riconosciuta una potestà regolamentare che parrebbe esclusiva. Nelle aree invece di dominio proprio della legge nazionale, le autonomie sembrano in grado di produrre solo fonti secondarie e la legge quindi può anche essere penetrante, a ciò non ostando limiti (se non quelli costituzionali) da rispettare. In tali aree, affinché si eserciti la potestà normativa secondaria, anche se prodotta dalle autonomie territoriali, la legge non può mancare perché fondamento di esso, oltre che limite. Risulta anche alla luce dell'ordinamento positivo vigente la perdurante vitalità delle ragioni/valenze fondative del principio di legalità e segnatamente, [...] di quella democratica".

In particolare, vediamo che il T.U. degli Enti Locali approvato con d.lgs. n. 267/2000 ingloba in sé gran parte della disciplina contenuta nella legge 142/1990 e conferma le disposizioni della legge n. 142/1990 per quanto riguarda la definizione generale dell'autonomia di comuni e province nonché la titolarità delle loro funzioni (art. 3) e ribadisce anche la centralità del metodo cooperativo, la disciplina del "sistema regionale delle autonomie locali" (art. 4) fondato sulla cooperazione tra le istituzioni esponenziali di comunità concentriche "al fine di consentire" la collaborazione e l'azione coordinata fra regioni ed enti locali nell'ambito delle rispettive competenze (commi 4 e 5); "in riferimento alla programmazione regionale locale (art. 5) la regione rimane il perno principale della procedura, in quanto indica gli obiettivi generali della programmazione economico-sociale e territoriale e ripartisce le risorse" (comma 1) e con legge "stabilisce forme e modi della partecipazione degli enti locali alla formazione dei piani e programmi regionali e degli altri provvedimenti della regione" (comma 3) ed inoltre con legge indica "i criteri e fissa le procedure per gli atti e gli strumenti della programmazione socio-economica e della pianificazione territoriale dei comuni e delle province, rilevanti ai fini dell'attuazione dei programmi regionali" (comma 4); vediamo che il T.U. all'art. 5, comma 2, prevede la concorrenza di Comuni e Province alla "determinazione degli obiettivi contenuti nei piani e programmi dello Stato e delle regioni", stabilendo che "provvedono per quanto di loro competenza, alla loro specificazione ed attuazione" e riconosce inoltre ai comuni e alle province di adottare regolamenti nelle materie

democratico, valutando bene le istanze, gli interessi e i diritti di cui sono portatori i singoli, in gruppi associati o meno (comunità, comunioni, ecc.) spesso custodi di antiche tradizioni ma anche testimoni del proprio tempo.

12. *La materia degli usi civici e delle proprietà collettive di diritto pubblico tra potestà concorrente con lo Stato e potestà esclusiva delle Regioni*

Nelle varie legislature i diversi progetti di legge hanno talvolta previsto la soppressione degli usi civici (ad es. XIII Legislatura C. 1071 Fragalà – XII Legislatura C. 1298 Fragalà – XI Legislatura C. 982 Nicotra, ecc.) e ci si è domandato giustamente se ciò fosse lecito, soprattutto nel caso in cui non fosse previsto un indennizzo o almeno una ricompensa alternativa in quanto è chiaramente incostituzionale privare delle terre di uso civico facenti capo a Comuni, frazioni e altri enti, collettività di naturali fruitori, che sarebbero di fatto espropriati e privati di diritti sopravvissuti fino ai nostri giorni.

La ipotizzabilità della sparizione di questi diritti sembra ricollegarsi al di là dei vari motivi contingenti anche alle difficoltà di disciplinare una materia piuttosto vasta soprattutto alla luce del mutamento introdotto dalla riforma del Titolo V parte II della Costituzione ad opera della l. n. 3/2001 e per la difficoltà di inquadramento della materia in una delle materie¹³⁵ previste dal Legislatore in segui-

di propria competenza per “l’organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l’esercizio delle funzioni” (art. 7). Secondo l’A. in riferimento a quest’ultimo la previsione del relativo potere regolamentare sembra riferirsi ad una potestà amministrativa esclusiva e perciò primaria degli enti locali anche se espressa in forma di atto amministrativo (G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Principio di legalità e potestà normativa esclusiva degli enti locali*, cit., p. 147).

¹³⁵ Cfr. AA.VV., *Stato, regioni e enti locali nella legge 5 giugno 2003 n. 131*, a cura di G.B. FALCON, Bologna, 2003; R. BIN, *Le potestà legislative regionali dalla Bassanini ad oggi*, in «Le Regioni», 2001; ID., *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento*, in «Le Regioni», 2002; A. ANZON, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, 2003; P. CARETTI, *L’assetto dei rapporti tra competenza legislativa*,

to alla riformulazione dell'art. 117 della Costituzione. Infatti è difficile l'inquadramento data la problematicità della materia dai contorni ampi soprattutto oggi che in particolare l'attenzione è rivolta alla tutela e protezione di determinati fondamentali valori della vita (salute, ambiente) necessari per la sopravvivenza stessa degli uomini.

Si tratta di una materia nella quale convergono a ben guardare una serie di aspetti: l'assetto¹³⁶ e il governo del territorio, la tutela dell'ambiente¹³⁷, dei suoli e dell'acqua, la tutela della salute, la valorizzazione dei beni culturali (posto che molti hanno voluto considerare questi beni rilevanti anche sotto l'aspetto culturale, infatti essi sono testimonianza di un antico passato, ricco di tradizioni)¹³⁸

statale e regionale, alla luce del nuovo titolo V della Costituzione: aspetti problematici, in «Le Regioni», 2001; P. CAVALERI, *La nuova autonomia legislativa delle Regioni*, in AA.VV., *Le modifiche al titolo V*; M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della legge Cost. 3/2001*, in «Lav. pubbl. amm.», 2002, suppl. al fasc. 1; L. TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in «Le Regioni», 2002; G. VERDE, *Alcune considerazioni sulla potestà legislativa statale e regionale nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in «Diritto e Società», 2002.

¹³⁶ L'assetto del territorio, in particolare, non è una materia ma la risultante dell'esercizio di funzioni che afferiscono a materie trasversali o, per così dire, di scopo, quali il governo del territorio (inteso come – Corte Cost. 28.6.2004 n. 196 – “l’insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio e funzioni di tutela di interessi pubblici settoriali concernenti ‘l'utilizzazione’ del territorio (ambiente, paesaggio, infrastrutture, ecc.)”).

¹³⁷ Fondamentale è la protezione delle condizioni naturali in cui si sviluppa la vita degli uomini. Di ciò prendono atto sempre più tutti gli Stati della Comunità Europea, ogni politica economica, ogni attività umana non può prescindere dalla protezione dell'ambiente naturale. Per la Francia nella Charte de l'environnement del 2004 leggiamo che “Le peuple française considerant que les ressources et les équilibres naturels ont conditionné l'émergence de l'humanité, que l'avvenire et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel, que l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains, que l'homme exerce une influence croissante sur les conditions de la vie et sur sa propre évolution [...] proclame: art. 1 er Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé – art. 2 Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement [...] art. 8 L'éducation et la formation à l'environnement doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la présente Charte [...] art. 10 La présente Charte inspire l'action européenne et internationale de la France” (v. www.legifrance.gouv.fr/html/costitution/const03.htm).

¹³⁸ I beni civici possiedono la duplice caratteristica di beni ambientali e culturali e ciò è in linea con l'attuale tendenza normativa (v. il codice Urbani, d.lgs. n. 42/2004 che all'art. 2, comma 1, ha accomunato nella macrocategoria patrimo-

e la tutela del paesaggio perché questi beni sono rilevanti anche per l'aspetto paesaggistico. Da qui la difficoltà di una concreta collocazione della materia ai fini dell'esercizio della potestà legislativa e l'estrema difficoltà, dati i numerosi interessi e le numerose "situazioni" che vi sono sottese, di arrivare ad una condivisa sistemazione normativa della materia.

Prima della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione tale materia è stata ritenuta inquadrabile nella materia agricoltura e foreste¹³⁹ la cui regolazione significativamente era diretta a salvaguardare l'ambiente e il paesaggio. In questa ottica si muoveva la Corte Costituzionale che nella sentenza n. 133/93 ribadiva che "accanto agli interessi locali di cui sono diventate esponenti le regioni" – ma oggi c'è da dire che sono anche e soprattutto gli enti locali, salvo che per ragioni di unitarietà o di dimensione degli interessi e per motivi di sussidiarietà¹⁴⁰ la competenza sia allocata a livello superio-

nio culturale i beni culturali ed i beni paesaggistici). V. M. CAMMELLI (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, Il Mulino, 2004. Tuttavia, a tal proposito c'è da dire che, come osserva la dottrina (v. S. AMOROSINO, *Dalla disciplina (statica) alla regolazione (dinamica) del paesaggio*, cit., p. 363) "non v'è dubbio che l'assimilazione o l'innesto' del paesaggio sul 'tronco' dei beni culturali ponga una serie di problemi di 'riversamento' o estensione alla disciplina giuridica del paesaggio, di concetti e di istituti concepiti in funzione dei beni culturali in senso stretto". Per molti beni civici si potrebbe coniare la definizione di "paesaggi culturali". A tal proposito v. A. CROSETTI, *La tutela naturalistica dei beni culturali ovvero il paesaggio culturale*, in *Urbanistica e paesaggio*, AIDU, 2006, cit., p. 123, che ricorda che, nel corso della 17^a Sessione del Comitato UNESCO del Patrimonio mondiale (Parigi, luglio 1994) era stata proposta ed adottata la definizione dei c.d. *paesaggi culturali* per indicare i beni che possono rappresentare "opere combinate dalla natura e dall'uomo".

¹³⁹ V. Corte Costituzionale 5.5.1988 n. 511, 30.12.91 n. 511.

¹⁴⁰ C'è da sottolineare che in materia ambientale vige, oltre che il principio di leale collaborazione, il principio della sussidiarietà (art. 3 *quinquies* del decreto contenente disposizioni correttive ed integrative al d.lgs. 3.4.2006 n. 152 recante norme in materia ambientale, c.d. Codice dell'Ambiente, sottoposto al parere del Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli atti normativi (5.11.2007 n. 3838) che costituisce il secondo decreto correttivo). Tale principio regola i rapporti tra lo Stato (legislazione esclusiva – tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e dei beni culturali, lettera s 2° comma) e la legislazione regionale. In seguito all'entrata in vigore del testo unico – pubblicato nella G.U. il 14.4.2006 n. 88 S.O. – si è reso necessario il ricorso al meccanismo dei decreti legislativi correttivi i sensi dei commi 6-7 della legge delega. Infatti sulla base di tale norme il Governo ha intrapreso una serie di iniziative volte alla correzione del testo originario del decreto legislativo. Gli interventi di modifica si sono rivelati urgenti sia per "recepire i rilievi effettuati nei pa-

re, che possono a ben diritto essere gli esponenti di quegli interessi – “emerge l’interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici nella misura in cui contribuisce alla salvaguardia dell’ambiente e del paesaggio¹⁴¹”; e nella sentenza 46/95 si dice che “la sovrapposizione tra tutela del paesaggio e tutela dell’ambiente si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di un’integrazione tra uomo e ambiente naturale”.

Certamente in relazione alle terre civiche abbiamo un interesse unitario di cui è portatore lo Stato che è al di sopra degli interessi locali di cui sono espressione le regioni e gli enti locali¹⁴².

rerì resi dalle competenti commissioni parlamentari e dalla conferenza unificata sul primo decreto correttivo (8.11.2006 n. 284) sia al fine di adeguare diverse disposizioni del Codice ambientale al diritto comunitario [...] vi è il proposito di rendere l’attuale decreto legislativo connotato dalla giustapposizione di una pluralità di normative previgenti, un vero e proprio ‘codice’ connotato dalla sistematicità e da un nucleo di principi comuni”. Lo schema all’esame della Sezione Consultiva del Consiglio di Stato propone tre aree di intervento e si compone di 5 articoli e 7 allegati.

In particolare l’art. 3 *quinquies* del decreto che regola i rapporti con la legislazione regionale va, secondo la Sezione Consultiva, riformulato: al comma 3 lo Stato “interviene in questioni coinvolgenti interessi ambientali ove gli obiettivi dell’azione prevista, in considerazione delle dimensioni di essa e dell’entità dei relativi effetti, non possono essere sufficientemente realizzati dai livelli territoriali inferiori di governo o non siano stati comunque effettivamente realizzati”. Comma 4: “il principio di sussidiarietà di cui al comma 3 opera anche nei rapporti tra regioni ed enti locali minori”. Dunque, il principio di sussidiarietà è operante a tutti i livelli di governo.

¹⁴¹ C’è da ricordare che alcune proposte ad es. “la XIII Legislatura Disegno C. 3115 Angeloni, XII Legislatura C. 766 Caccavale si propongono di far rientrare nella categoria dei beni patrimoniali disponibili i terreni gravati da usi civici o da altri diritti previsti dalla l. 1766/27 una volta che essi siano stati inseriti negli strumenti urbanistici in zone omogenee ex D.M. 2.4.1968. In siffatta direzione si muovono anche i disegni di legge volti a delegare al Governo l’emanazione di una nuova disciplina del territorio e dell’assetto dei suoli al fine di semplificare le materie che ineriscono appunto all’assetto del territorio: materia nella quale è ricompresa quella degli usi civici. Molte proposte invece vorrebbero far rientrare i beni in questione tra i beni indisponibili per porli al riparo da possibili occupazioni” (v. L. MASOTTO, cit., p. 183 e ss. *Gli usi civici nei progetti di riforma*, Cedam, Padova, 1998, p. 183 e ss.).

¹⁴² L’art. 3 *bis* del decreto stabilisce “i principi sulla produzione del diritto ambientale”. Il Consiglio di Stato nel suo parere ritiene che nel comma 1 debba es-

Le difficoltà dell'inquadramento della materia sono accresciute dal fatto che, in seguito alla riforma e dunque alla configurazione del nuovo art. 117, la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema è tra le materie di legislazione esclusiva¹⁴³ mentre la valorizzazione (ma an-

sere inserito anche l'art. 117 commi 1 e 3 della Cost. sia perché si dà concretezza al principio secondo cui la potestà legislativa va esercitata nel rispetto della Costituzione, dell'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali, sia perché si chiarisce che lo Stato e le Regioni "debbono esercitare tale potestà nel rispetto dei medesimi principi e sia perché si riafferma la regola costituzionale secondo cui la tutela dell'ambiente è riservata alla legislazione esclusiva dello Stato".

¹⁴³ V. di recente Corte Costituzionale, 14.11.2007 n. 378 in www.lexitalia.it che dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 14, e dell'art. 9, commi 2-3-11, della legge della Provincia Autonoma di Trento (15.12.2004 n. 10) – Disposizioni in materia di urbanistica, tutela dell'ambiente, acque pubbliche, trasporti, servizi antincendio, lavori pubblici e caccia) pronunciandosi in ordine al riparto di competenze tra Stato, Regioni e Province autonome. Come leggiamo nella sentenza "le disposizioni illegittime contrastano con i principi generali dell'ordinamento nonché con le norme fondamentali di riforma economica e sociale invocati dallo Stato. In particolare contrastano con il principio di cui all'art. 5, commi 1-2 della legge n. 349 del 1986 il quale è stato integrato dall'art. 8, comma 3, della legge 6.12.1991 n. 394 (legge quadro sulle aree protette) secondo il quale qualora il parco o la riserva interessi il territorio di una Regione a statuto speciale o Provincia autonoma, si procede di intesa; l'art. 9, comma 11, della legge della Provincia Aut. di Trento 15.12.2004 n. 10 contrasta con il principio secondo cui la Provincia Autonoma di Trento non può ascrivere direttamente alla propria competenze il potere di mantenere 'rapporti' con l'U.E., prescindendo dalle leggi dello Stato". Nella sentenza la Corte ribadisce che "l'ambiente è una materia di riparto della competenza legislativa tra Stato e Regioni [...] un bene della vita, materiale e complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti [...] occorre guardare all'ambiente come 'sistema' considerato nel suo aspetto dinamico quale realmente è e non soltanto dal punto di vista statico e astratto [...] la potestà di disciplinare l'ambiente nella sua interezza è affidato, in riferimento al riparto delle competenze tra Stato e Regioni, in via esclusiva allo Stato dall'art. 117 comma 2°, lettera s, della Costituzione, il quale, com'è noto, parla di 'ambiente' in termini generali e onnicomprensivi. E non è da trascurare che la norma costituzionale pone accanto alla parola 'ambiente' la parola 'ecosistema' [...] accanto al bene giuridico ambiente in senso unitario possono coesistere altri beni giuridici aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente ma concernenti interessi diversi giuridicamente tutelati [...] si parla dell'ambiente come materia 'trasversale' nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni. In questi casi, la disciplina unitaria del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome in materie di competenza propria, ed in riferimento ad altri interessi [...] ciò comporta che la disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato investendo l'ambiente nel suo complesso, e quindi

che la conservazione) dei beni ambientali e culturali è di legislazione concorrente.

Il quadro è complicato ancora di più dal fatto che, come ha precisato la Corte Costituzionale con la sentenza n. 407/2002, “non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell’art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come materia ‘in senso stretto’ poiché in alcuni casi si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie” e nel caso si voglia ricollegare la materia in questione alla (sola) tutela dell’ambiente di legislazione esclusiva a ben guardare ciò risulterebbe riduttivo, non solo per la complessità degli aspetti che apprezzabilmente confluiscono nella materia ma anche per il fatto che, come la Corte Costituzionale tiene ad evidenziare, “l’evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una materia in senso ‘tecnico’ qualificabile come ‘tutela dell’ambiente’ dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché al contrario essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze”.

Nella materia in questione in cui confluiscono vari interessi (e materie?) ragionevolmente si ritiene che le competenze del legislatore statale per la determinazione dei principi fondamentali in materia di beni e usi civici devono essere concorrenti con quelle regionali, atteso che la tutela dell’ambiente, quale valore costituzionale protetto, “entra nella materia in questione perché, essa in quanto tale, delinea una sorta di materia trasversale in ordine alla quale si manifestano

anche in ciascuna sua parte, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato. Ciò conformemente a quanto affermato nella sentenza n. 246 del 2006 secondo la quale la giurisprudenza costituzionale è costante nel senso di ritenere che la circostanza che una determinata disciplina sia ascrivibile alla materia tutela dell’ambiente [...] se certamente comporta il potere dello Stato di dettare standard di protezione uniformi validi su tutto il territorio nazionale e non derogabili in senso peggiorativo da parte delle Regioni, non esclude affatto che le leggi regionali emanate nell’esercizio della potestà concorrente di cui all’art. 117, 3° comma della Cost. o di quella residuale di cui all’art. 117, 4° comma, possono assumere tra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale”.

competenze diverse che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale”.

Pertanto, si sente l'esigenza di uniformità nella disciplina della materia delle proprietà collettive e degli usi civici nella quale sono presenti beni primari come la salute, la tutela dell'ambiente e dunque si rende necessaria la fissazione da parte dello Stato di principi uniformi, lasciando libere le Regioni di dettare altre norme, di completamento.

Tale materia non risulta menzionata né nel vecchio né nel nuovo art. 117 della Costituzione, mentre la materia “agricoltura e foreste”¹⁴⁴ nel vecchio art. 117 faceva parte della legislazione concorrente nella quale generalmente si faceva rientrare la materia degli usi civici (che era considerata una submateria dell'agricoltura).

La materia degli usi civici attualmente non risulta elencata tra le materie concorrenti; tuttavia, come sembra evidente, essa interferisce con varie materie espressamente elencate, di competenza concorrente quali ad esempio: l'alimentazione (pensiamo al valore delle terre civiche coltivate con procedure secondo le regole della bioagricoltura o adibite a pascoli e ad allevamento di animali pregiati), la tutela della salute, la valorizzazione dei beni culturali e ambientali (e dunque promozione e organizzazione di attività culturali lì dove i luoghi lo consentono per le peculiari caratteristiche archeologiche, rurali, paesaggistiche, religiose, basti pensare al turismo culturale), il sostegno all'innovazione per i settori produttivi lì dove si svolgono attività conservative delle antiche tradizioni o si sperimentano forme alternative di sviluppo economico (ad es. i settori agroalimentari e attività di ricerca scientifica circa lo sfruttamento delle risorse naturali, ricerche di innovazioni tecnologiche per uno sviluppo ecosostenibile), il governo del territorio, materia quanto mai ampia che

¹⁴⁴ La materia dell'agricoltura non è menzionata nel nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione, e il silenzio del riformatore in tal senso potrebbe essere interpretato nel senso che l'agricoltura si è disgregata in altre materie “nominate” dal nuovo art. 117 della Costituzione o che sia entrata nella competenza esclusiva delle regioni in forza del criterio residuale a cui si riferisce lo stesso art. 117 Cost. allorché dice che spetta alle regioni la potestà in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

comprende nel suo ambito tutto ciò che sul territorio si fa e quindi inevitabilmente anche l'organizzazione, la sistemazione, la tutela di questi beni, la cui presenza inevitabilmente condiziona le scelte che in un modo o nell'altro riguardano il territorio regionale e locale in particolare.

Per la collocazione della materia ancora ci si domanda, tuttavia, se essa vada considerata una materia autonoma o ancora possa far parte della materia agricoltura anche se ad essa non strettamente unita. In questo caso, dal momento che l'agricoltura non è stata espressamente menzionata, si è ritenuto che, in forza del principio residuale, la materia sia entrata a far parte della competenza esclusiva e/o residuale delle Regioni¹⁴⁵ alle quali spetta appunto ogni

¹⁴⁵ Vediamo che nella versione precedente dell'art. 117 le regioni avevano una competenza legislativa soltanto nelle materie elencate, quella invece generale, c.d. residuale era riconosciuta allo Stato. In base al nuovo art. 117 abbiamo un capovolgimento e all'infuori delle materie attribuite alla competenza esclusiva dello Stato (comma 2) e di quelle di competenza concorrente tra Stato e regioni (comma 3) è lasciata "alle regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato". Per queste materie si è ritenuto che si tratti di una legislazione residuale (esclusiva) delle Regioni (anche se ciò è oggetto di contestazione) perché ci si domanda se è possibile comunque un intervento statale legislativo, anche se in ambiti circoscritti, lì dove lo Stato "manifesti in qualche modo la necessità di soddisfare l'interesse nazionale" (G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Principio di legalità*, cit., p. 149 e ss.). Secondo l'A., infatti, "fra i criteri direttivi dettati dall'art. 1, comma 6, della legge n. 131 del 5.6.2003, c.d. La Loggia [intervenuta ad integrare ed attuare a livello primario la riforma operata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001] al fine di predisporre i decreti legislativi ricognitivi dei principi fondamentali nelle materie di cui al comma 3 dell'art. 117 figura la 'considerazione prioritaria' delle disposizioni statali rilevanti per garantire l'unità giuridica ed economica, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (lettera b)" (p. 150). Vediamo che, stando ad una stretta interpretazione del testo novellato, non può escludersi che "per le materie residuali" (di competenza regionale) "si ritenga ammissibile la stessa legislazione statale di principio di cui al comma 3 proficuamente utilizzabile quale strumento di coordinamento delle diverse legislazioni regionali. Nulla impone infatti che la 'legislazione dello Stato' di cui parla il comma 4 (alla quale la materia non deve essere "espressamente riservata" per poter costituire oggetto della legislazione regionale residuale) sia soltanto quella 'esclusiva' di cui al comma 2 e non anche quella contenente la 'determinazione dei principi fondamentali' [...] ad esso *expressis verbis* riservata 'dal comma 3'. Come a dire che anche siffatta 'determinazione' ben potrebbe considerarsi (un'area se non proprio) *lato sensu* una 'materia' 'espressamente riservata alla legislazione dello Stato' e dunque sottratta in ogni caso all'ambito di possibile disciplina legislativa regionale" (p. 151). Dunque, allo Stato, anche nelle materie di competenza legislativa residuale delle regioni, sarebbe riservata la possibilità di in-

materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato e di conseguenza si può ipotizzare che anche la materia degli usi civici e delle proprietà collettive, in quanto rientrante nella materia dell'agricoltura, rientrerebbe anch'essa nella competenza esclusiva delle Regioni di modo che ogni Regione può in tal caso, essere libera di definire con proprie regole e principi la materia.

E se la materia di cui ci occupa come d'altra parte l'agricoltura potrebbero, proprio per le diverse componenti che le caratterizzano, non essere considerate vere e proprie materie e confluire in altre "espressamente nominate"¹⁴⁶, tuttavia sembra più opportuno considerare che la materia, se vogliamo considerarla una materia a sé stante, debba essere regolata dalla Regione mediante la sua funzione ordinatrice di tutela di tutto il territorio regionale; ma proprio le inevitabili contraddizioni, le pressanti esigenze ed emergenze da risolvere che richiedono necessariamente un'unità di indirizzo uguale in tutto il paese, richiedono la necessità di una legge-quadro moderna, potremmo dire, che assicuri la certezza delle situazioni giuridiche, il regime delle legittimazioni e la pubblicità dei beni (la loro destina-

tervenire con determinazioni di principi fondamentali perché se il comma 4 avesse voluto, in riferimento alla legislazione residuale, considerarla esclusiva lo avrebbe detto, così come ha fatto quando lo ha espressamente sancito, in riferimento alla legislazione statale, al comma 2. Quindi, secondo l'A., "la disposizione del comma 4 segnerebbe semplicemente l'ambito (residuale) ma non qualificerebbe anche il tipo (esclusiva) della legislazione regionale" (p. 152 e ss.).

¹⁴⁶ C'è un'incertezza per quanto riguarda le materie innominate e dunque se le competenze riguardo a queste rientrano nell'ambito della competenza statale o regionale. "Dalla giurisprudenza costituzionale giunge l'indicazione secondo la quale anche le materie innominate che non sono espressamente assegnate alla competenza esclusiva dello Stato o a quella concorrente di Stato e Regioni non devono per ciò stesso considerarsi di competenza residuale delle Regioni (Corte Cost. n. 303 del 2003, secondo cui si tratta il più delle volte di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia ma si qualificano secondo l'oggetto al quale afferiscono e che pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato o a potestà legislative concorrenti). Allo stesso modo, laddove compaiano interessi o fasci di rapporti riservati allo Stato, non si deve escludere la possibilità di rintracciare "competenze" diverse che ben possono essere regionali" (Corte Cost. 8-22.7.2004 n. 259). In tal senso C. BARBATI, G. ENDRICI, *Territorialità positiva. Mercato, ambiente e poteri subnazionali*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 33, v. S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale* (nota a Corte Cost. n. 303 del 2003), www.forumcostituzionale.it (forum *on-line* di Quaderni Costituzionali).

zione); e contrariamente dunque all'idea che la materia possa appartenere alla competenza esclusiva delle Regioni, proprio l'interferenza di questa con altre materie di legislazione concorrente e con l'ambiente (esclusiva dello Stato) ci induce a ritenere che lo Stato debba dettare principi e regole affinché determinati aspetti siano disciplinati con una disciplina uniforme sull'intero territorio.

Potremmo pertanto ipotizzare che la materia in questione vada inclusa nel governo del territorio, in riferimento al quale le competenze legislative statali e regionali "riguardano certamente un macroconcetto o supersettore non ben delimitato o meglio una finalità generale il cui perseguimento è attribuito ai pubblici poteri e dunque l'ambito di esso è condizionato innanzitutto dalla definizione della nozione correlata all'individuazione dei diversi livelli e tipi di interessi¹⁴⁷".

Il settore beni e usi civici (nel quale confluiscono anche aspetti che riguardano le utilizzazioni del suolo e quindi utilizzazioni edificatorie soprattutto se già avvenute) potrebbe rientrare nel governo del territorio, materia di cui è particolarmente difficile circoscrivere l'oggetto e nella quale si fa rientrare anche l'urbanistica (prima regolamentazione del solo assetto ed espansione dei centri abitati) e che ora va intesa come regolamentazione dell'assetto dell'intero territorio (regionale) nel quale confluiscono i più vari interessi e valori tra i quali determinante è quello paesaggistico; ciò comporta, da parte delle Regioni, il dovere di predisporre una serie di piani che hanno in comune l'obiettivo di organizzare il territorio, ma anche difenderlo, e dunque piani attraverso i quali (soprattutto quelli di coordinamento) si deve (anche se non è sempre facile) necessariamente raggiungere un equilibrio tra le tante complessità presenti sul territorio mediando tra vecchie e nuove domande sociali.

¹⁴⁷ Così S. AMOROSINO, *Il governo del territorio "tra Stato, Regione ed Enti locali"*, cit., p. 55 e ss. La materia governo del territorio è una materia molto vasta in cui dunque confluiscono vari settori; in esso va ricompresa anche l'urbanistica che comprende tutti gli aspetti concernenti l'assetto e l'utilizzazione del territorio, materia che non è espressamente menzionata tra le materie concorrenti ma è riconducibile al governo del territorio; essa, come osserva l'A., comprende la "disciplina riguardante gli usi e le trasformazioni del suolo ma, in senso più ampio e sostanziale, l'insieme delle attività coordinate aventi incidenza sullo Stato e sugli equilibri del territorio, volte alla promozione del sistema locale" (cit., p. 61 e ss.).

Ciò naturalmente costringe spesso il legislatore (regionale) a un continuo e necessario adattamento delle norme giuridiche a sempre nuovi obiettivi e alle concrete finalità (ed emergenze) che di volta in volta sono perseguite dai pubblici poteri, sempre più spesso con l'intervento dei privati.

Dunque, per la Regione si tratta di intervenire con una serie di piani (integrati) di riqualificazione urbana, di riqualificazione per lo sviluppo sostenibile, delle aree degradate, progetti urbani, patti territoriali e contratti d'area, ma anche progetti per sviluppare gli ATO (Ambiti territoriali ottimali).

Questi hanno tutti come obiettivo la trasformazione, la riqualificazione e l'organizzazione nonché la difesa del territorio e quindi una serie di interventi che devono "sostenere" il territorio.

Per quanto riguarda i beni civici lì dove si deve intervenire in qualche modo sul territorio non si può disconoscere che essi non rappresentano uno ostacolo da rimuovere ma un valore da difendere e che possono condizionare lo sviluppo e dunque l'economia di un territorio.

La loro presenza infatti condiziona non solo la pianificazione regionale generale (piani di sviluppo territoriali e/o territoriali paesistici) ma anche quelli di settore (PRAE, progetti di infrastrutture o di altro tipo, progetti di intervento per la sistemazione di particolari aree, ad esempio di riqualificazione, ecc.) e dunque indipendentemente dal fatto che vada inserita tra le materie concorrenti o esclusive delle regioni non c'è dubbio che i beni in questione risentiranno della politica che ciascuna Regione imprimerà al proprio territorio; proprio per la qual cosa essi devono essere "sistemati" e comunque "raccordati" necessariamente ai progetti e ai programmi sia nell'ambito delle pianificazioni generali che in quelle di settore. Infatti queste ultime sono volte a favorire lo sviluppo di determinate zone e quindi a favorire determinate attività che possono interessare anche i beni civici secondo una logica che si va oggi sempre più orientando all'uso piuttosto che allo sfruttamento del territorio.

La loro presenza si fa sentire soprattutto lì dove si tratta di dover localizzare attività economiche e/o culturali (settore turistico e terziario) previste da leggi o singole norme di settore e dunque allorché si eseguano scelte politiche che sono volte allo sfruttamento

produttivo e allo sviluppo di una determinata parte del territorio e si fa sentire soprattutto lì dove è evidente la necessità di accordi e raccordi che consentono l'utile coordinamento tra scelte in cui sono coinvolti interessi di vario tipo, in particolare quelli urbanistici.

La materia dei beni civici come anche l'urbanistica non viene nominata espressamente tra le materie concorrenti (e per questo, come già detto, la si vorrebbe far rientrare a sua volta nella legislazione esclusiva delle Regioni) può essere invece – in base alle considerazioni su evidenziate – fatta rientrare ragionevolmente in quella che il testo costituzionale indica come governo del territorio.

L'organizzazione e la regolamentazione delle terre civiche (che non rientra strettamente nella materia dell'urbanistica ma, come già detto, incide su un ordinato assetto del territorio) è molto determinante poiché tali spazi possono rappresentare un fattore di equilibrio non solo in relazione al territorio propriamente locale ma anche a quello regionale.

Per la conservazione, la valorizzazione e la normativizzazione di tali entità giuridiche è necessario un dialogo tra la Regione e gli enti locali e tra questi e le collettività di appartenenza (poiché, non dimentichiamolo, si tratta di diritti che non si prescrivono e che hanno assolto nel tempo a funzioni fondamentali.)

Ogni scelta normativa (regionale) dovrebbe passare attraverso un'attenta valutazione delle risorse e degli interessi presenti sui territori specifici oggetto di dominio e di esercizio di usi civici, di cui sono portatori gli enti locali, amministratori vicini ai cittadini, testimoni e conoscitori delle realtà locali e delle collettività ivi insediate.

Ora, posto che abbiamo una molteplicità di funzioni che rientrano nella dizione "governo del territorio" che appartengono sia alla competenza regionale (legislativa, regolamentare e amministrativa) sia anche alla competenza (regolamentare e amministrativa) degli enti locali (poiché questi sono enti a finalità generali dotati di una grande autonomia politico-amministrativa) e dal momento che, come ben sappiamo, la concreta allocazione delle competenze avviene in base ai principi di adeguatezza, differenziazione e sussidiarietà e dal momento che occorre di volta in volta, allorché si determinano le competenze, che ci sia la concreta valutazione circa l'importanza

e la complessità degli interessi da soddisfare e ci sia la struttura necessaria per assolverli, e ancora dal momento che possono crearsi situazioni di antagonismo e quindi conflittualità tra competenze, sembra opportuno che un livello di governo superiore (lo Stato) sistemi normativamente la materia (principi), lasciando un ampio spazio¹⁴⁸ alle normative regionali che necessariamente devono tener

¹⁴⁸ Si sente, pur nell'ambito dell'autonomia normativa regionale, la necessità che esso sia orientato alla "qualità della normazione": v. D. MONE, *Politiche pubbliche regolazione e mercato*, in «Rassegna di Dir. Pubbl. Europeo», a cura di A. Lucarelli, Esi, anno V, n. 1, 2006, p. 183 e ss., secondo cui "il problema della qualità della regolazione è come riuscire ad avere ordinamenti che garantiscano adeguatamente diritti, libertà, interessi legittimi dei cittadini, singoli o organizzati, e interessi della collettività, nel contempo imponendo il minor livello possibile di costi da regolazione e di oneri burocratici, la maggiore possibile trasparenza e facilità di accesso alla conoscenza della legislazione. Questo è [...] l'obiettivo di una politica della qualità della regolazione". In realtà l'obiettivo è di garantire una normativa "semplice", ossia chiara, certa, ma soprattutto "leggera". Secondo l'A. "Da un'analisi della normativa in materia di qualità della regolazione predisposta a livello statale soprattutto a seguito della legge n. 229/2003 nonché dalla constatazione dello stato della legislazione del nostro Paese, non sembra risultare un sistema in grado di garantire un livello adeguato". Dai principi elaborati dall'OCSE e da quelli ricavabili dall'ordinamento comunitario si ricava che si deve accordare in campo normativo preferenza ai principi di deregolazione, autoregolazione, principio di sussidiarietà, principio di proporzionalità. "Occorrerebbe predisporre in ogni regione una normativa volta a garantire 'la qualità della normazione': tanto di quella pregressa rispetto alla riforma del Titolo V che richiederebbe interventi di semplificazione, che di quella successiva, ossia di quella adottata nel rispetto delle nuove competenze normative regionali [...]. In relazione alla qualità della normazione non vige alcuna disposizione normativa statale che vincoli le Regioni: esse cioè non sono obbligate a predisporre analisi o ad attenersi a regole inerenti la qualità dei testi normativi. Esistono manuali di *drafting* ma non è sancita l'obbligatorietà [...]. La nozione di qualità in relazione alla regolazione ha un profilo normale ed un profilo sostanziale: il primo riguarda 'elementi tecnici' caratterizzanti un testo normativo quali la sua chiarezza e la sua conformità all'ordinamento giuridico nel quale si inserisce, il secondo attiene al contenuto della regolazione. Pertanto una produzione normativa – circoscrivendo il discorso a norme economico-sociali – sembra valutabile positivamente, sotto il profilo qualitativo sostanziale, quando sia soddisfatto l'interesse dei diversi soggetti cui essa si rivolge: in tali casi, generalmente, gli imprenditori da un lato, la società, nel suo complesso dall'altro [...] per garantire la qualità normativa bisognerà predisporre sistemi in grado di identificare i diversi interessi coinvolti dalla stessa e di bilanciarli [...]. La qualità è garantita anche da una maggiore vicinanza tra istituzioni politiche e popolo [...] dall'effettiva rappresentatività del popolo da parte delle istituzioni politiche titolari di potere normativo (in tal caso) [...] sarebbe garantita una produzione normativa qualitativamente adeguata perché rispondente agli interessi di tutti i destinatari, naturalmente a seguito di un'operazione di bilanciamento. Al di là delle singole esperienze regionali andrebbe chiarita

conto delle istanze che provengono dalle autonomie locali attraverso i propri rappresentanti; che, soprattutto per quanto riguarda le proprietà collettive e gli usi civici, sono i rappresentanti degli interessi strettamente locali e soprattutto conoscitori del proprio territorio.

Certo che, allorché si tratta di dover gestire operativamente attraverso competenze incrociate, a rete, interventi che hanno ad oggetto degli spazi ben delimitati e circoscritti (come sono ad esempio le zone gravate dagli usi civici), si possono determinare conflittualità tra Regioni e anche tra Comuni perché determinate scelte normative (legislative e regolamentari) possono incidere su interessi presenti in altre parti del territorio. Di qui la necessità di creare intese e patti soprattutto lì dove i demani civici si estendono fino a comprendere territori di più comuni.

Se il legislatore ha mancato di nominare la materia in questione, come d'altra parte la stessa urbanistica, non per questo si deve farla rientrare nella competenza esclusiva della Regione: questa, per la forte capacità di incidenza sul territorio che hanno le terre civi-

l'indubbia rilevanza della qualità normativa ai fini dello sviluppo degli enti regionali e l'utilità di costruire un sistema o un processo di valutazione della normazione *ex ante* ed *ex post* in ognuno di essi, sia a livello di Consiglio Regionale che di Giunta". Vediamo che non solo per le leggi statali ma anche regionali, si rivela utile la predisposizione di strumenti di analisi *ex ante* ed *ex post* quali quelle predisposte da fonti normative statali per il livello governativo e parlamentare e va tenuto conto anche delle esperienze di alcune Regioni "pioniere in tale campo che si sono dotate di strumenti di analisi della qualità degli atti normativi ponendo in essere, in analogia con le esperienze statali, specifiche analisi *ex ante* e addirittura, in anticipo rispetto alle strutture statali, analisi *ex post* (tra quelle più impegnate su questo versante ad es. Basilicata, Toscana, Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Marche, Molise) alcune delle quali hanno provveduto a fasi di sperimentazione dell'analisi di impatto della regolazione. v. ad es. legge Reg. Basilicata n. 19 del 17.4.2001 e legge Reg. Lombardia n. 1/2005" (D. MONE, cit., p. 188 ss.).

Con la riforma del Titolo V e la rivalutazione del ruolo della Regione e quindi con le competenze normative "generali" che le sono state attribuite e in seguito all'ampliamento delle materie sembra che il problema della qualità della normazione a livello regionale si rivela particolarmente determinante per il fatto che essa può costituire "il presupposto essenziale al successo economico sociale di un ordinamento regionale: infatti potrebbero contribuire ad attrarre investimenti, a valorizzare le libertà di impresa, le potenzialità locali, di conseguenza a favorire lo sviluppo sociale della comunità di riferimento. La predisposizione di processi a sostegno della qualità normativa delle Regioni potrebbe costituire un fattore concorrenziale fra le stesse". Sul punto v. S. CASSESE, *L'arena pubblica: nuovi paradigmi per lo Stato*, in «Riv. Trim. Dir. Pubbl.», 2001 p. 601 e ss.

che e per il fatto che condizionano interessi che vanno oltre l'ambito spaziale di una singola regione, va ricompresa nella più ampia materia del governo del territorio anche in considerazione della necessità della valorizzazione di questi beni dal punto di vista naturale e culturale, della possibilità che siano al centro di attività economiche anche rilevanti purché compatibili col rispetto per l'ambiente e della possibilità di poter, in caso di mutamenti di destinazione, subire trasformazioni riguardo agli aspetti originari.

13. *Terre civiche e disuguaglianze... non sostenibili*

I beni civici, per i quali il binomio "tutela-valorizzazione" sembra imprescindibile, presentano aspetti che li fanno rientrare sia tra i beni culturali sia tra quelli paesaggistici e quindi sono beni con entrambe le caratteristiche; sembra che la loro valorizzazione sia anche e soprattutto appannaggio della Regione, interpretando in tal senso il Codice dei beni culturali. E si rivelano utili decisioni orientate in senso bivalente non in antitesi come sarebbe se la tutela (statale) prevalesse sulla valorizzazione (regionale). Per essi sembrerebbe indispensabile una tutela (statale) unitaria¹⁴⁹ con la quale dovranno

¹⁴⁹ E questo in un ordinamento in cui nella tutela e valorizzazione dei beni pubblici sono coinvolti in modo cooperativo anche gli enti territoriali minori. Abbiamo un ordinamento in cui all'attività di tutela dei beni possono partecipare a seconda delle loro capacità le Regioni e gli enti locali e un ordinamento in cui c'è molto spazio per la differenziazione e dove nelle "forme di cooperazione nella tutela e valorizzazione assumono vesti organizzative di qualche rilievo: istituti di ricerca, società per i beni culturali, fondazioni" (P. LAZZARA, Intervento in *Le disuguaglianze sostenibili nei sistemi autonomistici e multilivello*, a cura di F. Astone, M. Calderera, F. Manganaro, A. Romano Tassone, F. Saitta, Giappichelli, Torino, 2006, p. 135). In particolare, come giustamente rileva l'A., abbiamo "un sistema fortemente accentrato, ma con margini amplissimi di differenziazione regionale in relazione alle capacità di ciascun ente. Questi margini di differenziazione si collegano – con riferimento alla tutela – alla proprietà dei beni. Si vede benissimo che il legislatore usa una particolare cautela quando il bene culturale è nella disponibilità degli enti minori: in questo caso tende a coinvolgere nell'attività di tutela lo stesso ente proprietario. Si può arrivare ad una definizione di tutela e valorizzazione fondata sul concetto di livello essenziale che compete allo Stato definire e realizzare. Tutto ciò che va oltre questo nucleo minimo e, cioè, tutte le azioni positive, certamente possono essere realizzate" (pp. 135-136). Per i beni civici, come per gli altri beni (ad es. culturali), deve essere previsto un punto di equilibrio tra esigenze di tutela e de-

essere compatibili i singoli indirizzi legislativi che le singole leggi regionali riterranno poi di prendere così da permettere che nell'ambito di ciascuna Regione si realizzi la programmazione di sviluppo locale.

Una tutela unitaria, quindi, non ostacola le “libertà” e le imprenditorie che saranno predisposte per finanziare attività che consentano di sviluppare al meglio le peculiarità di questi beni nell'ambito delle singole Regioni e dei Comuni ma eviterebbe eventuali disuguaglianze¹⁵⁰ che si verrebbero inevitabilmente, senza una legislazione statale di riferimento¹⁵¹, a creare tra regione e regione, perché – come già ricordato – parliamo di beni di rilevanza ambientale e paesaggistica.

La tutela che viene data attraverso una legge di principio presuppone che – come ricorda la dottrina e come d'altra parte è stato evidenziato nella nota sentenza della Corte Costituzionale n. 303/2003 – dopo la riforma del Titolo V nei rapporti tra Stato e Regioni si è andato delineando un modello caratterizzato dalla flessibilità nella quale, secondo la Corte, possono essere presenti e garantite sia

siderio di sfruttamento economico che deve essere fuori dalla disponibilità regionale ed è un equilibrio che la comunità statale deve segnare nella sede parlamentare. Sul punto v. P. LAZZARA, Intervento in *Le disuguaglianze sostenibili nei sistemi autonomistici e multilivello*, cit.

¹⁵⁰ Vediamo che “il versante della differenziazione normativa è quello che ha maggiormente catalizzato l'attenzione del dibattito dottrinario. È facile individuarne la ragione: tale forma di differenziazione pone in modo diretto e palese dinanzi alla esigenza di valutare ‘fino a che punto l'aspirazione alla diversità [...] sia auspicabile e perseguibile e quando invece rischi di compromettere i valori su cui si fonda il sistema, divenendone fattore di instabilità e magari di disgregazione” (V. MOLASCHI, *Le disuguaglianze sostenibili nella sanità*, in F. ASTONE *et al.* [a cura di], *Le disuguaglianze sostenibili*, cit., p. 4 ss.). Se è vero infatti che il rafforzamento (del pluralismo e) delle autonomie implica un'accettazione strutturale della possibilità di un certo “tasso di disuguaglianza” sul territorio, è vero anche che esso pone un problema: quello dell'individuazione del livello di “disuguaglianza sostenibile” (D. D'ORSOGNA, *Principio di uguaglianza e differenziazioni nella disciplina delle autonomie territoriali*, in F. ASTONE, M. CALDARERA, F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE, F. SAITTA (a cura di), *Principi generali del diritto amministrativo ed autonomie territoriali*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 20.

¹⁵¹ Cfr. G. CAIA, *Il problema del limite dell'interesse nazionale nel nuovo ordinamento*, in *AIPDA Annuario 2002*, Milano 2003.

le istanze autonomistiche¹⁵², sia le esigenze di unità ed indivisibilità dell'ordinamento¹⁵³.

¹⁵² Riflettendo sul dibattito che si è aperto dopo la riforma, vediamo che a prescindere dal valore effettivo che viene dato al principio di sussidiarietà e alle nuove funzioni che sono state assegnate al Comune e agli Enti locali, “essa sembra divenire luogo e occasione di confronto tra due opposte visioni dello Stato, l’una attenta a mantenere residui spazi di sovranità; l’altra a un nuovo sperimentalismo, nella direzione di un federalismo che talora risulta permeato da istanze municipalistiche e localistiche” (L. BENVENUTI, *Note a margine del Titolo V “riflessioni sul cambiamento”*, in *Studi in onore di G. Berti*, cit., tomo I, p. 333.) L’A. si domanda “quale sia il ruolo da assegnare allo Stato: quello di *primus inter pares*, ovvero quello più pregnante di artefice attivo della funzione di raccordo con il sistema delle autonomie? A tutto ciò l’ordinamento non sembra dare risposta e l’interprete si trova solo di fronte a se stesso con il peso di esplicitare i presupposti di merito che dovrebbero essere alla base delle proprie scelte di natura dogmatica. Ed esso potrà accentuare il ruolo di autogoverno della regione, ove in ipotesi acceda a una visione della globalizzazione incentrata sulla tendenziale valorizzazione della portata transnazionale del sistema delle autonomie, e sul progressivo superamento di quei valori di sovranità che pur sempre possono esprimere l’ingerenza degli Stati nei confronti dei cittadini” (p. 336 e ss.).

¹⁵³ Vediamo che nell’intenzione del legislatore costituzionale del 1948 “le leggi cornice dovevano rappresentare il punto di equilibrio tra le esigenze dell’autonomia e quelle di unità dello Stato. Evitando un indiscriminato appiattimento della legislazione regionale [...] le leggi cornice postulano un’opera di contemperamento delle esigenze dell’autonomia con quelle dell’uniformità (avendo) istituzionalmente un carattere dinamico e la caratteristica di evolversi nel tempo, di seguire i mutamenti sociali, politici, economici, e quindi di permettere allo Stato un costante adeguamento della sua legislazione” (F. ROVERSI-MONACO, *La legislazione di cornice*, in *Potere statale e riforma regionale*, a cura di V. Zanone, Bologna, 1976, p. 32 ss.). C’è da dire che il quadro istituzionale italiano attualmente non si presenta “compiuto e adeguato in quanto è contrassegnato da un lato, da esigenze costituzionali che postulano la definizione di un insieme di regole, procedure e strumenti e, dall’altro, dalla mancata approvazione di leggi volte a soddisfare queste esigenze. Il problema non nasce nel 2001 ma la riforma del Titolo V lo ha reso di primaria evidenza” (L. VANDELLI, *La repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di A. Pioggia, L. Vandelli, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 40). Secondo l’A. “un mutamento così incisivo e innovativo richiedeva un’attenta gestione e uno sviluppo di un’azione coerente, anzitutto sul piano legislativo, adottando la normativa imprescindibile per il funzionamento del sistema. Un disegno riformatore che si proponesse di conferire una nuova chiarezza e funzionalità alla distribuzione di competenze tra i diversi livelli territoriali” “non potrebbe prescindere (...anzi prendere le mosse) dall’approvazione delle leggi necessarie per definire le competenze e il quadro di regole unificanti richieste (e mai adottate) dal vigente sistema costituzionale: da quelle sui principi fondamentali nelle materie concorrenti (quali la tutela della salute o il governo del territorio) all’attuazione dell’art. 119 Cost. sull’autonomia finanziaria regionale e locale; dalla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali alle regole unificanti che, in altri ambiti riservati alla competenza dello Stato, incidono trasversalmente sull’esercizio delle competenze regionali (si pensi, ad esempio, al regime della concorrenza); sino all’adeguamento

E dunque, per i diritti civici collettivi¹⁵⁴ in particolare (che hanno un rilievo generale) è necessaria una tutela di principi¹⁵⁵; basti pensare che per quelli civili e sociali, in seguito al Titolo V della Costituzione, abbiamo una costituzionalizzazione dei livelli “essenziali” alla lettera m dell’art. 117, comma 2, ed anche all’art. 120, comma 2, in tema di poteri sostitutivi¹⁵⁶; è previsto costituzionalmente

del Testo Unico sulle autonomie locali e alla determinazione delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane” (p. 41).

¹⁵⁴ “I beni in proprietà collettiva sono mezzi per l’esplicazione di diritti fondamentali in più di un caso [...]. In generale i beni sono sempre più regolati non tanto in sé o in quanto si realizzino su di essi diritti reali, ma in quanto permettono l’esplicarsi di attività” (S. CASSESE, *L’arena pubblica: nuovi paradigmi per lo Stato*, cit., p. 155).

¹⁵⁵ Occorre in effetti tutelare situazioni soggettive per le quali sono necessarie regole di principio. Esse rappresentano “per ogni materia o settore di essa i punti essenziali, basilari, istituzionali che devono essere rapportati essenzialmente alle situazioni giuridiche soggettive. Gli altri aspetti (organizzazione, competenze) sono tutti subordinati alla considerazione delle situazioni soggettive, e ciò comporta che le regole di principio devono essere redatte tenendo conto delle finalità che esse intendono perseguire. Tali finalità devono essere collegate con i limiti e stabilite dalle regole di principio e quindi solo una regola di principio stabilita dal legislatore statale indica una particolare finalità, non vi può essere un’opposta e contraria finalità stabilita in un regolamento locale da un Comune o da una Provincia. Le regole di principio non sono più isolate ma sono inserite come in una rete”, V. ITALIA, *Regole di principio e regole di piano*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 169 e ss. Inoltre, secondo l’A., “la regola di principio stabilita dal legislatore statale dovrà fissare livelli essenziali [...]. La determinazione delle regole di principio dovrà tenere conto delle precedenti regole di principio delle norme costituzionali e tra queste dei principi costituzionali. Lo stesso meccanismo [...] si ripropone per le leggi di principio stabilite dal legislatore nazionale nonché per le norme di principio stabilite dal legislatore locale nell’ambito della normazione statutaria. Le finalità delle regole giuridiche, specie delle regole di principio, costituiscono come un collante, che tende a tenere assieme ciò che, a prima vista, potrebbe sembrare una frammentazione”. In particolare, “il limite della regola di principio stabilita dal legislatore è un limite di contenuto di una materia delle sue prescrizioni, di ciò che si può fare o non fare (vietare o permettere) e non riguarda la generalità o il dettaglio della disciplina della materia stessa. Tale divieto o permesso del contenuto del principio vale non soltanto per il legislatore regionale ma anche nei confronti del legislatore statutario o regolamentare locale. E ciò vale pure per le regole di principio stabilite da parte del legislatore regionale nei confronti del legislatore statutario o regolamentare locale, per quella materia dove la Regione appare dotata di legislazione esclusiva ed anche per il legislatore statutario locale nei confronti delle norme regolamentari locali appartenenti allo stesso ente” (p. 168).

¹⁵⁶ Tra le ipotesi che legittimano l’intervento sostitutivo del Governo (art. 120 Cost.) abbiamo “la tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica e in par-

che il legislatore statale individui livelli essenziali e uniformi nei singoli ambiti materiali (assistenza, sanità, istruzione) e ciò costituisce un limite alle potestà normative regionali¹⁵⁷.

La competenza esclusiva ex lettera m consente al legislatore statale d'altra parte, come precisato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 88 del 27.3.2003, uno strumento per "garantire il mantenimento di un'adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti..."¹⁵⁸, inoltre non bisogna dimenticare che la nostra democrazia che si coniuga col rispetto delle autonomie di tutti i soggetti che compongono l'ordinamento implica che siano garantiti e rispettati i principi fondamentali¹⁵⁹ dello Stato, che ci sia dun-

ticolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali".

¹⁵⁷ "È opinione pacifica che i cataloghi costituzionali dei diritti e delle libertà costituiscano (o riconoscano) in capo ai consociati una vasta gamma di situazioni e posizioni giuridiche, che vanno dai diritti soggettivi veri e propri a figure cui è annessa una tutela meno completa e diretta. Comunque si voglia impostare la questione della garanzia costituzionale dei diritti soggettivi, resta il fatto che scopo di questi cataloghi è appunto quello di stabilire un livello inderogabile di garanzia dei diritti che deve in ogni caso essere assicurato dalla Repubblica [...]. Naturalmente, nulla vieta ai pubblici poteri di intensificare la tutela dei diritti costituzionalmente garantiti al di là delle previsioni della Legge fondamentale, o anche di aggiungere nuovi diritti mediante leggi ordinarie" (E. BALBONI, *Livelli essenziali dei diritti e principio di eguaglianza*, in *Studi in onore di G. Berti*, tomo I, Jovene, Napoli, 2005, p. 299 e ss.).

¹⁵⁸ La competenza esclusiva ex lettera m) "attribuisce al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti [...]. La conseguente forte incidenza sull'esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle Regioni e delle Province autonome impone evidentemente che queste scelte, almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori" (E. BALBONI, *Livelli essenziali dei diritti e principio di eguaglianza*, cit., p. 294 e ss.).

¹⁵⁹ Sappiamo, come la dottrina pone in evidenza, che il sistema, così come concepito dal costituente (del 1948) e mai attuato, era caratterizzato dal fatto che l'unitarietà era coniugata alla flessibilità e all'innovazione. Tale sistema peraltro non è stato mai attuato ed in particolare c'è da dire che la necessità di principi uniformi e di regole statali oggi si impone poiché "in vari casi anzi la regola statale è il punto di equilibrio tra contrapposte esigenze (ad esempio tra tutela ambientale, tutela della salute, ricerca), intervento uniformatore non compatibile con la flessibilità introdotta da diverse regole regionali" (L. VANDELLI, *La repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 26). In particolare vediamo che

que da parte di esso una funzione di indirizzo e coordinamento¹⁶⁰,

“la delimitazione delle aree di competenza tra legislazione statale e legislazione regionale risulta condizionata dal fatto che varie delle voci incluse nell’elenco contenuto nel comma 2 dell’art. 117 Cost. indicano in realtà, non le materie, non l’oggetto della competenza ma “gli scopi che mediante esse vanno perseguiti” (p. 27). “La dottrina in questi anni ha posto in rilievo la complessità di relazioni tra fonti statali e fonti regionali, sottolineando che ‘la competenza di una fonte non comporta necessariamente una riserva di disciplina alla fonte medesima’ e che, dunque, “la competenza può essere compatibile con la concorrenza di altra fonte”, smentendo ogni ipotesi di ripartizione rigida; o che, per altro verso, tra di essi si configura “un intreccio indissolubile tra competenza e gerarchia” (p. 39). Sembra utile riportare ancora alcune riflessioni dell’A.: “questa riforma – al di là di specifici difetti e lacune, che certamente non mancavano – prefigurava una svolta di grande rilievo e complessità per gli assetti costituzionali del nostro paese, delineando nuovi equilibri tra unitarietà dei diritti (sottolineata dai livelli essenziali delle prestazioni che si radicano nei principi della parte I della Costituzione) autonomia (rafforzata dalla valorizzazione del ruolo delle regioni, nell’esercizio della legislazione e di quello degli enti locali, nell’esercizio delle funzioni amministrative) coordinamento [...] solidarietà (ben evidenziata, in particolare, dal principio di perequazione)” (p. 41). C’è l’esigenza dunque di avere criteri obiettivi “nuclei essenziali del contenuto normativo” di ciascuna materia in quanto, come evidenzia l’A., talvolta non si riserva allo Stato solo una materia quanto il temperamento tra i diversi interessi coinvolti. Infatti, “l’inclusione nell’area di competenza concorrente di materie di grande importanza – talora ridisegnate, rispetto all’esperienza precedente, come nel caso della tutela della salute o del governo del territorio; talora del tutto nuove, come l’istruzione o le professioni – ha conferito un rilievo centrale [...] alla ‘determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato’” (art. 117, comma 3). Sulla natura e i criteri di questi principi, la Corte Costituzionale ha dato indicazioni di notevole rilievo contrassegnandoli come “criteri obiettivi” (sentenze 181/206 e 390/2004) o come “nuclei essenziali del contenuto normativo” di ciascuna materia: nuclei che devono (dovrebbero) lasciare comunque alle regioni un adeguato spazio per le scelte degli strumenti concreti più adeguati per perseguire gli obiettivi indicati (sentenza n. 87/2006 e 196/2004; prima della riforma ad esempio sentenza n. 482/1995) e che – a differenza delle norme generali – “pur sorretti da esigenze unitarie non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano altre norme” (p. 28). Vediamo in particolare che “la Corte Costituzionale ha respinto ogni lettura della Costituzione che tendesse a limitare rigidamente l’attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva; a circondare le competenze legislative delle regioni di garanzie comunque insormontabili; a non considerare le istanze unitarie che giustificano, a determinate condizioni di garanzia di più ampi poteri partecipativi e decisionali delle istanze autonomistiche, una deroga alla normale ripartizione delle competenze” (p. 32).

¹⁶⁰ Per la verità, nel nuovo testo costituzionale manca un accenno alla funzione di indirizzo e coordinamento. Tuttavia, è quasi unanimemente riconosciuto che non è venuto meno il presupposto su cui essa si basava, come ha ritenuto d’altra parte la giurisprudenza della Corte Costituzionale in quanto devono essere soddisfatte le esigenze di carattere unitario che trovano riconoscimento formale nell’art.

nella realizzazione degli interessi nazionali che sono espressione della sua unità e indivisibilità.

Occorre quindi che lo Stato stabilisca in ogni materia dei parametri e criteri minimi appunto essenziali che siano idonei a conformare le situazioni soggettive¹⁶¹. E soprattutto il fatto che ci si trovi

5 della Costituzione. Quindi, per quanto riguarda la tutela dei diritti, il legislatore ha cancellato le vecchie disposizioni “sostituendole con altre che non fossero la traduzione in termini pratici della supremazia dello Stato sulle Regioni come avrebbe voluto un impianto gerarchico in cui alla sommità vi erano gli interessi politici dello Stato [...]. Infatti, nel nuovo ordinamento repubblicano non ci troviamo di fronte a un sistema improntato alla rigida separazione degli enti più accentuato e garantito di quello previsto dalla Costituzione del 48, né tantomeno di fronte a un sistema di relazioni unificanti derivante dall’applicazione di un criterio gerarchico di sovrapposizione dello Stato alle Regioni e alle altre istituzioni locali” (A. PIRAINO, F. TERESI, *La riforma del rapporto regione-istituzioni locali. Gli strumenti di raccordo alla luce dei nuovi indirizzi costituzionali*, Rubbettino, Catanzaro, 2004, p. 16); ma ci troviamo di fronte ad un ordinamento caratterizzato dalla complessità, dalla flessibilità, dal rafforzamento delle autonomie degli enti territoriali a cui corrisponde un rafforzamento dei moduli di integrazione sulla base dei principi di sussidiarietà e di reale collaborazione. Un sistema che non consente che la volontà dello Stato si imponga agli altri enti in modo unilaterale ma si coordina per la tutela degli interessi nazionali e delle esigenze unitarie della Repubblica, prevedendo che la allocazione delle competenze avvenga secondo flessibilità, ovvero conferendo queste in base ad una valutazione concreta della dimensione degli interessi e della possibilità reale da parte dell’ente di potervi provvedere e dunque secondo i principi di adeguatezza e sussidiarietà e c’è da osservare che “in un ordinamento ‘costituito’ esigenze di tutela e garanzia delle istanze unitarie non possono mai essere messe in discussione anche quando manca qualsiasi cenno di carattere generale alla protezione degli interessi nazionali” (c’è da riflettere sul fatto che la Corte Costituzionale) “fin dalla sentenza n. 39/71 ha giustificato il fondamento di un limite generale costituito dall’interesse nazionale e dalla correlativa funzione di indirizzo e coordinamento con il principio della prevalenza delle ‘esigenze di carattere unitario’” (che trovano formale e solenne riconoscimento nell’art. 5 della Costituzione. Cosa che, poiché è sicuramente indiscutibile che il nuovo ordinamento introdotto dalla riforma federale si fonda proprio sulla valorizzazione dell’art. 5 Cost. con i suoi principi di autonomia ma anche di unità e indivisibilità della Repubblica, consente di affermare che l’indirizzo nazionale perseguito attraverso la funzione di indirizzo e coordinamento è ben presente anche nell’attuale contesto ordinamentale ancorché non declinato con i medesimi strumenti del vecchio sistema ma improntato a modi e forme nuovi corrispondenti al paradigma federalista affermatosi (*ibidem*, p. 18 e ss.).

¹⁶¹ Cfr. sul punto P. PORTALURI, *Le disuguaglianze sostenibili nell’urbanistica*, in *Le disuguaglianze sostenibili nei sistemi autonomistici multilivello*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 73. I diritti di uso civico e i diritti di proprietà collettive, dunque, rientrano nella materia governo del territorio che, come nota l’A., è una materia di “indubbia rilevanza sociale soprattutto con riferimento a quei ‘diritti’ riferibili all’intera collettività urbana, e che possono declinarsi con riferimento alla dignità

in un sistema policentrico determina l'esigenza che un insieme di valori e di diritti attraverso i quali si esprime una comunità (che in essi si riconosce e si identifica) siano assicurati¹⁶² nella loro giuridicità in modo eguale¹⁶³: in riferimento a diritti (beni civici) rientranti in una materia che riguarda la gestione e l'uso del territorio il rischio in rapporto alla loro tutela è che l'intrecciarsi delle competenze possa determinarne una compressione, per la qual cosa è opportuno che le scelte di politica e di gestione del territorio assicurino il mantenimento di essi e che l'attività delle Regioni e degli enti locali (di pianificazione e quindi le scelte politiche rientranti nelle loro competenze) avvengano nell'ambito di una legge statale di principio, anche se la dottrina talvolta ha ritenuto che ciò "possa rappresentare un arretramento o quantomeno un vincolo alla possibilità per le Regioni

abitativa, al decoro architettonico, alla rivitalizzazione delle zone degradate, alla sicurezza, al recupero ovvero all'attribuzione di un'identità dei luoghi (Cacciari)". I beni civici, per la rilevanza ambientale e anche per le loro caratteristiche, non devono essere oggetto di disuguaglianze ma essere disciplinati secondo regole di principio visto che, proprio per la funzione a cui possono assolvere (tutela dell'ambiente), possono essere considerati in un certo qual modo beni fondamentali.

¹⁶² Vediamo che se "l'ordinamento generale commette non solo allo Stato ma (adesso) anche alle Regioni il compito di adoperarsi, nei campi di rispettiva competenza, per il soddisfacimento di diritti civili e sociali la cui emersione nel 'meritevole di tutela' è stata rilevata dall'atto legislativo statale, trova ulteriore conferma sia la connotazione tendenzialmente ambiversa delle competenze attribuite alle due figure soggettive, sia la vacuità dello sforzo di tenerle rigidamente distinte [...]. Si potrebbe quindi procedere lungo questa linea e rendere più stringente il rapporto di collaborazione tra Stato e Regioni, fino al punto di affidare alle Regioni medesime – ovviamente in relazione a materie che non siano strutturalmente indisponibili a ricevere normazione da parte locale – un ruolo di completamento dell'intervento di regolazione ancorché incidente in ambiti rimessi alla competenza esclusiva dello Stato, il quale ne abbia previamente tratteggiato quei profili già di per sé idonei ad assicurare a quei diritti una prima soglia di tutela" (P.P. PORTALURI, *Le disuguaglianze sostenibili nell'urbanistica*, cit., p. 79).

¹⁶³ Corte Cost. n. 88/2003 secondo cui la lettera m) dell'art. 117 "attribuisce un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di un'adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto [...] la conseguente forte incidenza sull'esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle regioni e delle province autonome impone evidentemente che queste scelte, almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge, che dovrà determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori".

di individuare soluzioni autonome e originali ai propri problemi di gestione e di uso del territorio” (Cerulli Irelli).

E se la *governance* del territorio porta la necessità che tutti gli attori istituzionali devono costruttivamente dare il loro apporto nella costruzione di un sistema territoriale armonico nel quale le risorse socio-economiche siano adeguatamente sfruttate e finalizzate al suo sviluppo, la conseguenza è che determinati beni e i diritti ad essi relativi non siano oggetto di disuguaglianze ma siano occasioni per un equilibrio territoriale che richiede soprattutto un equilibrio economico e sociale¹⁶⁴.

Opportunamente per i beni civici ci deve essere un nucleo essenziale di tutela oltre che uno spazio per le differenziazioni e dunque per la valorizzazione che le caratteristiche naturali dei singoli territori possono offrire e per la valorizzazione delle capacità organizzative degli enti regionali; ai comuni devono essere affidate le funzioni amministrative ma anche attività che riguardino la completa gestione dei beni ed anche la tutela e la valorizzazione nelle quali non possono non essere coinvolte le collettività presenti in quanto l'elemento proprietario è un elemento imprescindibile che non scompare, ma fa sì che i *cives* dei demani e soprattutto delle proprietà collettive a destinazione pubblica siano i protagonisti di uno sviluppo locale, che sempre più urgentemente si rivela indispensabile per la pace sociale.

¹⁶⁴ Il Disegno di legge di riforma della legge urbanistica AS3519 approvato alla Camera il 29.6.2005 attribuisce alle Regioni la potestà legislativa in materia di governo del territorio. Tuttavia prevede anche la competenza statale in ordine alla “garanzia dei livelli uniformi di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema” (art. 1) ed affida ai programmi statali di intervento lo scopo di “rimuovere condizioni di squilibrio territoriale, economico e sociale (art. 3)” (P. PORTALURI, *Le disuguaglianze sostenibili nell’urbanistica*, cit., p. 86).

14. *Il ruolo del Commissario agli usi civici, in particolare sulla promuovibilità “ex officio” dei giudizi per i quali il Commissario sia competente a giudicare*

Come ben sappiamo secondo la l. 1766/27 al Commissario¹⁶⁵ erano attribuite funzioni di amministrazione attiva¹⁶⁶ oltre che di giurisdizione¹⁶⁷. Insomma tale organo dello Stato era al tempo stesso amministratore e giudice¹⁶⁸ e non solo poteva decidere le controver-

¹⁶⁵ I Commissari regionali degli usi civici sono distribuiti in 13 specifiche circoscrizioni territoriali e sono composti da magistrati ordinari. Si tratta di “organi giurisdizionali che, grazie alla elevata specializzazione derivante dalla trattazione esclusiva di una materia tanto peculiare, limitata e al contempo delicata, hanno progressivamente acquisito una posizione decisiva nella tutela degli usi civici e nella funzione conservativa del patrimonio ambientale che questi ultimi, indubbiamente, svolgono” (N. CENTOFANTI, *I beni pubblici*, Giuffrè, Milano, 2007).

¹⁶⁶ La legge fondamentale sugli usi civici ha attribuito ad un giudice costituito appositamente il compito di liquidare gli usi civici, anche se c'è da dire che essi non sono mai stati liquidati del tutto. I commissari liquidatori sono giudici speciali, non visti con particolare favore dalla nostra Costituzione. Oggi essi hanno una residua competenza che riguarda tutte le controversie circa l'esistenza, la natura, l'estensione dei diritti civici, comprese quelle nelle quali sia contestata la qualità demaniale del suolo (art. 29 comma 2 legge 1766/1927). Hanno perduto le funzioni amministrative e sono nominati su proposta del Consiglio Superiore della Magistratura e fanno capo al Ministro di Grazia e Giustizia, essi hanno conservato (ma su questo da tempo c'è diatriba tra Cassazione e Corte Costituzionale) anche la possibilità di iniziare il procedimento d'ufficio, ovvero il procedimento innanzi a loro stessi. Prima ciò si giustificava con il fatto che il giudizio svolto dal commissario era eventuale rispetto alla normale attività amministrativa (incidentale); oggi invece si ritiene che tale competenza in capo ai commissari non si giustifica, in quanto i commissari non sono più titolari di questa funzione perché, anche in riferimento ai commissari, deve valere il principio costituzionale della necessaria terzietà del giudice.

¹⁶⁷ V. in particolare l'art. 30 legge 16.6.1927 n. 1766 che regola l'esercizio delle azioni possessorie in tema di usi civici. Sul punto v. S. CASSESE, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Giuffrè, Milano, 1969: “deve ritenersi che il Commissario abbia funzioni giurisdizionali – e quindi che si sia nell'ipotesi di azione possessoria e non di tutela possessoria amministrativa – solo nel caso che egli disponga quando vi sia stato attentato violento e clandestino al possesso: quando invece non sia stato commesso attentato violento o clandestino, il provvedimento del Commissario non potrà essere dato se non sia stata prima eseguita la reintegrazione in possesso” (p. 507 ss.).

¹⁶⁸ L'impugnazione contro le sentenze dei Commissari regionali allorché si discute sull'esistenza, natura ed estensione dei diritti di uso civico è costituita dal reclamo alla Corte di Appello di Roma, Sezione speciale usi civici. Cfr. Cass. Civ.,

sie ma poteva promuoverle *ex officio* (art. 29 della l. cit.) e dunque formulare specifiche domande giudiziali delle quali doveva conoscere la fondatezza e quindi finiva per rivestire nell'ambito del processo, in un certo senso, la figura di attore oltre che di giudice.

In seguito al trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative¹⁶⁹ del Commissario (D.P.R. 15.1.1972 n. 11 e n. 616/77)¹⁷⁰ si è ritenuto che l'iniziativa ovvero l'azione a difesa dei diritti di uso civico e di rivendica delle terre civiche spetterebbe unicamente alle parti interessate (al comune, ai singoli abitanti *uti civis*, ma anche alle società ad es. cooperative di allevatori e agricoltori, ecc.) attraverso i propri rappresentanti legali e alla regione tramite i suoi organi deliberanti o l'assessore agli usi civici che una volta ricevuto l'esposto a sua volta lo trasmette al Commissario¹⁷¹.

Si è fatta strada sempre più l'idea che l'impulso processuale non possa avvenire tramite il Commissario in quanto ciò contrasterebbe con l'art. 101 della Costituzione poiché egli è titolare di una fun-

SS.UU. 20.11.2003 n. 17668. Contro le sentenze delle sezioni specializzate per gli usi civici delle Corti di Appello è proponibile ricorso per Cassazione nel termine di 45 giorni dalla sentenza notificata secondo rito.

¹⁶⁹ V. TAR Marche-Ancona, I, n. 439/2006, secondo cui "ai sensi dell'art. 29 della legge 16 giugno 1927 n. 1766 la giurisdizione speciale riservata ai commissari per gli usi civici va intesa come pertinente alle attività da essi svolte con riguardo al complesso delle loro attribuzioni (alcune amministrative ed altre giudiziarie): allorché nel caso delle relative procedure insorgono controversie circa l'esistenza, natura, estensione dei diritti di uso civico e delle promiscuità comprese quelle nelle quali sia contestata la qualità demaniale del suolo o l'appartenenza a titolo particolare dei beni alle associazioni nonché ogni altra questione cui dia luogo lo svolgimento delle operazioni affidate ai commissari, questi decidono in veste di giudici speciali e le loro decisioni hanno natura di sentenza".

¹⁷⁰ L'art. 66 del decreto del Presidente della Repubblica 24.7.1977 n. 616 stabilisce che sono trasferite alle Regioni tutte le funzioni amministrative relative alla liquidazione degli usi civici, allo scioglimento delle promiscuità, alla verifica delle occupazioni e alla destinazione delle terre di uso civico e delle terre provenienti da affrancazioni ivi comprese le nomine dei periti ed istruttori per il compimento delle operazioni relative e la determinazione delle loro competenze. Dunque le regioni nel rispetto delle disposizioni dettate dalla legge in materia disciplinano con legge le funzioni amministrative in attuazione delle funzioni ad esse trasferite dall'art. 66 del D.P.R. 616/77.

¹⁷¹ Non potendo questo che coadiuva la regione nelle operazioni di propria competenza (amministrative) sostituirsi agli organi deliberanti della regione nel promuovere un giudizio.

zione giurisdizionale¹⁷² ma non titolare di interessi o diritti particolari¹⁷³ in considerazione anche del fatto che ci sarebbe contrasto con l'art. 3 della Costituzione (principio di ragionevolezza) poiché il Commissario porterebbe il giudizio davanti a se stesso; inoltre ci sarebbe contrasto con l'art. 24, comma 1 della Costituzione in quanto il diritto di agire a tutela di interessi o diritti¹⁷⁴ implica una diversità tra funzione (giudice) e parte (attrice, portatrice dell'interesse concreto) nonché con l'art. 24, comma 2 perché l'iniziativa *ex officio* del Commissario limiterebbe e danneggerebbe il diritto di difesa delle parti.

¹⁷² Secondo la giurisprudenza rientra nella giurisdizione speciale del Commissario l'accertamento della qualità di un terreno che si assume di uso civico, l'appartenenza di un'area alla collettività civica e l'eventuale avvenuta occupazione dei suoli senza un legittimo titolo. V. C.d.S., V, 8.2.2005 n. 346 secondo cui "il giudizio di impugnazione del provvedimento sindacale di reintegrazione al demanio civico comunale e di ingiunzione di rilascio dei suoli indicati come ricadenti nel piano di zona per l'edilizia economica e popolare, appartiene alla giurisdizione del liquidatore degli usi civici, ove le parti private ingiunte contestino l'esistenza dell'appartenenza dell'area in questione alla collettività civica e l'avvenuta occupazione dei suoli senza titolo legittimo". In particolare, rientrano nella giurisdizione amministrativa le questioni che riguardano atti amministrativi relativi agli usi civici e non relativi al regime della proprietà. v. ad es. C.G.A. Sicilia, Sez. giurisd. 27.7.2005 n. 474 in cui si afferma che "le controversie aventi ad oggetto la legittimità del provvedimento amministrativo che ha denegato la richiesta di legittimazione e disposto la reintegrazione dell'amministrazione nel possesso del bene demaniale, ove il provvedimento stesso sia contestato per il mero vizio di incompetenza appartengono alla competenza del giudice amministrativo".

¹⁷³ Giova ricordare che i diritti dei titolari su terre del demanio universale o su terre assegnate in liquidazione degli usi su terre private, sono veri e propri diritti con contenuto patrimoniale tant'è che in caso di occupazione delle terre è possibile, a determinate condizioni, la legittimazione, in caso contrario esse devono essere restituite alla collettività che su queste vanta un diritto reale. Tali diritti nati in un tempo lontano per volontà sovrana o del feudatario indipendentemente dal loro esercizio e possesso effettivo sono destinati in perpetuo al godimento della popolazione utente e proprietaria, l'esercizio effettivo dei diritti semmai serve a rendere pubblici a terzi la loro esistenza; essi, diversi per origine e natura, hanno spesso bisogno dell'atto ricognitivo del Commissario che dà a tali diritti un contenuto storicamente verificato e attestato, ovvero dà certezza della loro esistenza ma anche dei loro limiti (estensione).

¹⁷⁴ La soluzione circa la validità o l'invalidità degli atti amministrativi che incide sulla questione demaniale rientra nella competenza del giudice amministrativo, la decisione sulla validità o meno dei negozi del diritto privato, la cui soluzione pure incide sulla consistenza e quindi l'accertamento dei demani civici, rientra nella giurisdizione del giudice ordinario.

C'è da sottolineare, semmai c'è ne fosse bisogno, che in luoghi dove regnava grande incertezza circa l'esistenza o meno di beni del demanio si sentiva un forte bisogno di un'esatta ricognizione che ne attestasse la presenza.

Dal momento che i beni civici hanno grande valore costituzionale in quanto beni collegati alla difesa dell'ambiente è necessario riscoprirli e riscoprirli significa tutelarli perché in tal modo se ne evita l'aggressione e di fatto la soppressione; il Commissario è sempre stato – sin da tempi non recenti – l'organo a ciò deputato che in seguito a denuncia o segnalazione (ad es. da parte del comando della stazione forestale o consiglieri di una circoscrizione, frazione comunale) iniziava il procedimento che culminava in una sentenza ma spesso ciò avveniva su sua iniziativa e quindi su suo impulso.

La Suprema Corte ha sempre interpretato il 1° c. dell'art. 29 della legge n. 1766/1927 nel senso che il Commissario poteva non solo provvedere alle operazioni di carattere amministrativo affidategli dalla legge ma promuovere anche *ex officio* i giudizi affidati alla sua giurisdizione¹⁷⁵ in quanto era organo di amministrazione attiva

¹⁷⁵ Sul punto c'è da osservare che i giudizi dei commissari si devono limitare soltanto alle decisioni di controversie circa l'esistenza, la natura e l'estensione dei diritti di uso civico spettanti agli abitanti di un Comune o di una frazione di comune e il carattere delle terre, l'appartenenza e la rivendicazione delle stesse TAR Lazio, I, 1.9.2005 n. 6524. E dunque “non rientrano nella competenza dei commissari le controversie riguardanti i diritti consequenziali (per i danni subiti dal titolare dell'uso civico sui beni demaniali in seguito ad atti della p.A.)”. V. Cass. civ., SS.UU., 28.3.2006 n. 7032 secondo cui “l'iniziativa del commissario agli usi civici di Lazio, Toscana e Umbria diretta ad instaurare un procedimento volto ad accertare il diritto al risarcimento dei danni subiti dal titolare di un uso civico su beni demaniali per effetto di atti della p.A., che si assume ne avrebbero limitato il godimento, è viziata da difetto assoluto di giurisdizione, atteso che essa esula dalle attribuzioni giurisdizionali del predetto organo, limitate alla cognizione delle sole controversie relative alla *qualitas soli*”. V. anche Cass. Civ., SS.UU., 18.1.2005 n. 836 secondo cui “l'accertamento della qualità di un terreno che si assume di uso civico rientra nella giurisdizione del commissario regionale prevista dall'art. 29 legge 1766/1927 soltanto quando la relativa questione sia sollevata in via principale dal preteso titolare o dal preteso utente del diritto civico e debba essere risolta con efficacia di giudicato, nella controversia tra privati, nella quale la demanialità civica sia stata eccepita al solo scopo di negare l'esistenza del diritto soggettivo di cui la controparte sostenga di essere titolare, questa eccezione, risolvendosi nella contestazione di un fatto costitutivo del diritto azionato dalla controparte, deve essere decisa dal giudice ordinario, con statuizione sul punto efficace solo *'incidenter tantum'*”. (v. anche Cass. SS. UU, 28.12.2007 n. 27181).

e al tempo stesso un giudice speciale (portatore di un interesse generale ma anche di interessi particolari, concreti anche se pubblici) e per lungo tempo ciò è stato ritenuto conforme a costituzione (Corte Costituzionale 25 maggio 1970 n. 73).

In seguito però la Cassazione¹⁷⁶ ha sollevato seri dubbi di costituzionalità sulla permanenza di tale potere al Commissario e ha investito della questione la Corte Costituzionale rilevando che tale potere costituisce grave violazione del principio del contraddittorio e che il potere giurisdizionale non può essere esercitato se non in presenza di una domanda della parte interessata portatrice dell'interesse: in relazione a ciò è stato osservato che il diritto di agire da parte degli interessati non viene negato dai concorrenti poteri d'ufficio del Commissario come leggiamo in un'ordinanza del 27.3.1992 n. 282 del Commissario agli Usi Civici per il Lazio-Umbria e Toscana.

Ed ancora si è ritenuto che, essendo state trasferite alle regioni tutte le funzioni amministrative relative alla liquidazione degli usi civici in base al D.P.R. 616/77 in attuazione dell'art. 117 della Costituzione, era stato rimosso anche il potere del Commissario di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione, potere che era stato sostituito dal potere di iniziativa processuale delle sole regioni¹⁷⁷.

¹⁷⁶ È stata prospettata una censura di legittimità costituzionale dell'art. 29 comma 2 legge 1766/1927. Secondo la Cassazione Civile, SS.UU. 23.1.1994 n. 858, deve negarsi al Commissario degli usi civici il potere di promuovere *ex officio* le controversie attribuendo il potere di agire in giudizio esclusivamente alle Regioni. In particolare è stata censurata la coincidenza nella figura del Commissario delle sue attribuzioni come parte e giudice nello stesso procedimento che ha natura esclusivamente giurisdizionale, dopo che sono state trasferite ad altro soggetto le funzioni amministrative nella materia considerata e dopo che è venuto meno il carattere incidentale della giurisdizione ad esso riconosciuta.

¹⁷⁷ V. l'interpretazione della Corte di Cassazione (SS.UU. 28.6.1994 n. 858) in relazione all'art. 29 comma 2 legge del '27 secondo cui non è possibile in seguito al D.P.R. 24.7.1977 n. 616 che i giudizi davanti ai Commissari agli usi civici possano essere promossi anche d'ufficio, ed il potere di azione deve essere attribuito esclusivamente alle regioni; il 2 c. dell'art. 29 non offre più uno specifico "supporto normativo" al riconoscimento del potere del Commissario di promuovere d'ufficio le controversie di sua competenza. Pertanto nell'ordinamento vigente, la tutela dei diritti di uso civico è demandata alle regioni che a tal fine esercitano i poteri amministrativi ad essi conferiti dalle leggi e promuovono le azioni nelle varie sedi giurisdizionali e, quindi, anche davanti al Commissario nelle materie di sua competenza. v. anche sulla revisione interpretativa dell'art. 29 operata dalla Cassazione le sentenze nn. 2131 del 4.3.1994, 9287 del 9.11.1994.

Ma, la Corte Costituzionale (sentenza n. 46/95) ha ribadito la legittimazione ad agire davanti al Commissario (per la difesa dei loro interessi particolari e quindi diritti ed interessi legittimi) sia dei titolari dei diritti di proprietà collettiva o di uso civico sia dei comuni, in qualità di enti rappresentativi delle collettività insediate sui rispettivi territori ed anche la legittimazione da parte del Commissario di promuovere *ex officio* i giudizi in quanto ciò concorre a tutelare il paesaggio e anche l'ambiente: secondo la Corte "la sovrapposizione fra le due tutele [paesaggio e ambiente] si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli

Tuttavia, la Corte Costituzionale, con sentenza n. 46 dell'1.3.1995, dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 29, 2 c. della l. 1766 del 16.6.1927 nella parte in cui non consente al Commissario agli usi civici di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione pur dopo il trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative previste dal 1 c. dell'articolo medesimo. La Corte, riferendosi alla precedente pronuncia della Corte di Cassazione, SS.UU., n. 858 del 28.1.1994, ritiene che in questo caso si "priverebbe i naturali della collettività proprietaria dei demani civici nonché i Comuni e gli altri enti preposti alla tutela dei beni ambientali del potere di agire davanti al Commissario per impedire l'occupazione o l'alienazione abusiva di terre civiche, facendo in tal modo dipendere tale esercizio dall'arbitrio politico, verso il quale, pertanto, il magistrato degli usi civici verrebbe a trovarsi in posizione di sudditanza". Inoltre, la pronuncia della Corte di Cassazione ha un valore relativo, va intesa in relazione alla giurisdizione ufficiosa del Commissario "che in pari tempo è ritenuta cessata. Date le premesse la decisione argomentata non tocca minimamente la legittimazione ad agire davanti al Commissario, per la difesa del loro interesse particolare, spettante alle popolazioni titolari dei diritti di proprietà collettiva o di uso civico, nonché ai comuni in qualità di enti rappresentativi delle collettività insediate sui rispettivi territori". Pertanto ritiene che tra la situazione "ordinamentale attuale che, violando il principio della tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, non abilita alcun organo dello Stato ad agire davanti ai Commissario agli usi civici per la salvaguardia dell'interesse della comunità nazionale alla conservazione dell'ambiente naturale nelle terre civiche soggette a vincolo paesaggistico, e la situazione anteriore, nella quale – con incerta legittimità da punto di vista dell'art. 24 comma 2 della Costituzione e in aderenza alle esigenze di tutela ambientale poste dagli art. 9 e 32 della Costituzione – il potere di iniziativa processuale era attribuito agli stessi commissari, è preferibile allo stato la seconda, giusta un criterio di legittimità costituzionale provvisoria più volte applicato da questa Corte 'in attesa del riordino generale della materia degli usi civici' preannunciato dall'art. 5 della l. 4 dicembre 1993 n. 491 [...] la confluenza nel giudice anche di funzioni di impulso processuale può essere transitoriamente giustificata in vista di una nuova disciplina legislativa improntata ad una 'rigorosa tutela della terzietà del giudice'". Dunque la Corte ritiene che in tal modo sia possibile al Commissario di intervenire concretamente per la difesa dell'integrità dei beni civici definiti dalla Corte Costituzionale beni ambientali e quindi paesaggistici.

usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di un'integrazione tra uomo e ambiente naturale" (art. 1 comma 3 della legge quadro sulle aree protette 6.12.1991 n. 344).

Con il trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di usi civici il commissario non avrebbe più dunque l'ufficio di tutelare l'interesse pubblico alla conservazione dei demani, che giustificava il potere di agire d'ufficio in deroga al principio dispositivo della domanda. Essa, com'è noto, vieta che il processo sia deciso da chi vi ha dato inizio; principio che, d'altra parte, garantisce l'imparzialità e oggettività del giudizio. In effetti già da tempo la Corte Costituzionale si interrogava se la deroga al principio della domanda fosse razionalmente giustificabile in relazione ai poteri del commissario o se invece fosse venuta meno la sua giustificazione legata al fatto che originariamente coesistevano in capo al commissario le funzioni amministrative e giurisdizionali. Di conseguenza si è ritenuto che – dal momento che l'impulso ufficioso del commissario altererebbe non solo il ruolo di terzo del giudice ma anche il diritto di difesa e la normale dialettica processuale (contraddittorio) e dunque la parità tra le parti del rapporto – esso vada attribuito ad un organo di giustizia diverso e precisamente al pubblico ministero, "modello normalmente seguito dalla legge quando nell'oggetto della controversia è coinvolto insieme con l'interesse privato un interesse pubblico generale".

Tuttavia la Corte Costituzionale non si pronuncia sulla caducità dell'art. 29 optando per una determinata soluzione (perché ciò significherebbe invadere "la sfera di scelta riservata al legislatore") ma propone per risolvere il problema una serie di varianti possibili (istituzione dell'ufficio del pubblico ministero presso il commissario agli usi civici, ovvero lasciando a quest'ultimo il solo compito di giudicare sulla questione, o l'abolizione della giurisdizione speciale del commissario o affidare a questi il potere di iniziativa processuale trasformandolo tuttavia in un organo specializzato del pubblico ministero presso il Tribunale ordinario).

Ora, accanto agli interessi di cui sono diventate esponenti le singole regioni c'è un importante, direi vitale, interesse della collettività

alla conservazione degli usi civici, nella misura in cui essi contribuiscono alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio, dal momento che l'interesse da salvaguardare non è solo collettivo ma certamente generale e si sente un sempre maggior bisogno di una tutela effettiva. La soppressione del potere di iniziativa del Commissario è dannosa lì soprattutto dove l'interesse delle popolazioni¹⁷⁸ titolari dei diritti civici non è coincidente con gli interessi particolari dell'amministrazione regionale ed anche (dobbiamo dire) con gli interessi comunali, viste le numerose questioni che spesso non vedono dalla stessa parte ma su fronti diversi comuni e proprietari e utenti di diritti di uso civico. Le regioni pertanto potrebbero non essere interessate a prendere iniziative volte a promuovere giudizi faticosi. Ora c'è da considerare che prima il giudizio, volto all'esatto accertamento della esistenza degli usi civici e della esatta consistenza delle terre facenti parte del demanio civico e/o di quelle già assegnate in proprietà collettive (a destinazione pubblica), riguardava questioni che erano per lo più incidentali (eventuali, di verifica) nell'ambito delle operazioni di sistemazione demaniale mentre oggi tali giudizi, per le sempre più numerose contestazioni, sembrano rivestire un carattere di pregiudizialità.

Pur non essendoci mai stato, a ben guardare, un obbligo generale di dover procedere (come d'altra parte risulta dalla legge fondamentale) all'accertamento delle proprietà collettive su tutto il territorio, sembra sempre più utile, soprattutto allo stato attuale, procedere ad una esatta individuazione di queste terre perché non si può dare una sistemazione definitiva e quindi elaborare progetti in relazione a ciò che non si conosce esattamente (nella sua consistenza).

Si è ritenuto che se si nega questa competenza *ex officio* al commissario è evidente che si indebolisce, in questo modo, la cura di diritti vitali in quanto c'è il rischio che l'accertamento dei diritti civici finisca sempre più per non essere, com'era in passato, una paziente ricostruzione dei diritti sulla base del metodo storico, diventando invece parte integrante delle operazioni di sistemazione demaniali, spesso strumentali agli obiettivi economici e finanziari che le regioni perse-

¹⁷⁸ Punto 4 della sentenza Corte Cost. 25.3-1.4.1993 n. 133.

guono in ragione degli utilizzi prevalentemente urbani assunti sempre più dalle terre e quindi dei loro conseguenti aumentati valori.

Infatti, anche se c'è la possibilità di promuovere il contenzioso davanti ai commissari (art. 10 legge 10.7.1930 n. 1078) da parte della regione (ma anche da parte del singolo, delle comunità, delle cooperative attraverso i loro rappresentanti, ecc.) il giudizio è sempre lento e defaticante in quanto tali diritti, come già evidenziato, sono considerati un vincolo da rimuovere o tutt'al più da monetizzare e proprio a causa della loro incertezza vengono spesso considerati irrilevanti.

Nella pratica c'è la tendenza, da parte dei titolari di diritti, a scendere a patti con chi li contesta e quindi contesta la demanialità delle terre, piuttosto che affidarsi ad una tutela, che è stato detto, rigida nei principi ma revocabile nei fatti.

I commissari, ai quali non sarebbe di fatto ormai più attribuita la cura di tali diritti, oggi sarebbero soltanto giudici non portatori più di alcun interesse particolare alla difesa dei diritti civici, anche se essi per lungo tempo hanno cercato di difendere e rivendicare il loro operato ex art. 29 garantendo in tal modo l'indefettibilità dell'accertamento e quindi di seguito anche la correttezza delle operazioni di sistemazione demaniali; al contrario si è ritenuto che gli accertamenti effettuati dalla regione possono essere provvisori, potendo sempre cedere di fronte al giudicato nel caso tale accertamento sia impugnato da chi vi ha interesse.

Fatto sta che, allorché è la regione stessa a promuovere l'azione demaniale a difesa dei diritti della popolazione e allorché si devono sistemare le terre, la regione non può certo decidere la controversia nel merito ma deve attendere la risoluzione dell'accertamento giurisdizionale spettante al commissario.

Tuttavia è ben vero che qualunque procedimento demaniale, qualora ci sia contestazione, dà origine a un processo di parti che come tale vede contrapposti portatori di interessi concreti e diversi che hanno lo stesso diritto di azione e di difendersi davanti al giudice (art. 24 Cost. comma 2) ed il giudice mantiene nella causa il ruolo di terzo rispetto alle parti. Pertanto, secondo una certa opinione, come già detto, i concorrenti poteri ufficiosi del commissario con-

fliggerebbero con i principi sanciti dall'art. 101 commi 1 e 2 Cost. cioè il giudice si troverebbe ad essere portatore di un interesse generale e nello stesso tempo particolare e concreto anche se di carattere pubblico. E dunque, per evitare questa conflittualità e per evitare che in capo ad uno stesso giudice si sommassero i poteri di promuovere il giudizio e di deciderlo, nella pratica si è verificato spesso che il commissario dirigente ha avuto la facoltà di assegnare le questioni da trattare a degli aggiunti, riservandosi le funzioni di impulso processuale; quindi, accanto al commissario dirigente potevano essere nominati commissari aggiunti con facoltà anche decisionali.

Preme ancora una volta sottolineare il notevole contributo dato dai commissari che di fronte ad una serie numerosissima di possessi illegittimi e utilizzazioni del terreno soggetto ad usi civici per scopi con esso contrastanti o comunque non compatibili hanno tentato di porre un freno¹⁷⁹ allo sfaldamento¹⁸⁰ dell'uso civico e all'abuso

¹⁷⁹ L'abusivismo nelle terre civiche è sempre stato un problema, anche attuale. Partendo dalla constatazione che "molte terre civiche site specialmente in zone contigue agli abitati hanno subito utilizzazione edificatoria talvolta per scopi speculativi, molte volte per la costruzione della prima casa, talvolta anche con ricompressione dell'area in piani regolatori con costruzioni regolarmente assentite dal sindaco, si è ritenuto talvolta che l'unico modo per collegare la legge n. 47 sul condono edilizio con i vincoli di uso civico era quello di sanare l'abuso e di autorizzare l'alienazione della costruzione sul terreno civico, caricando sul prezzo d'acquisto l'imposizione di un prezzo adeguato dal quale poter poi ricavare l'acquisto di altri terreni sul quale trasferire l'uso civico esistente sul terreno alienato" (P. FEDERICO, *Usi civici e sanatoria degli abusi edilizi in Regione Lazio. Terre collettive e usi civici tra stato e regione*, Atti del Convegno di Fiuggi 25 ottobre 1985, p. 163 e ss.).

¹⁸⁰ In seguito alle illegittime occupazioni e possessi usurpativi delle terre si è sempre dovuto riflettere su come sanare queste situazioni realizzate senza il rispetto delle rigorose procedure previste dal legislatore del 1927; si è assistito pertanto ad una legislazione regionale che tentava, sia pure con timidi approcci, di dare assetto legislativo definitivo a situazioni in contrasto con la legge fondamentale e si sono avuti nel tempo numerosissimi progetti di legge rimasti peraltro incompiuti perché non tradotti in legge e che ad un esame di sintesi sembrano tutti, in effetti, non chiarire bene che cosa siano gli usi civici ma soprattutto perpetuare prevalentemente la legge del 1927 con aggiustamenti per determinate situazioni. Il tentativo di fermare l'abusivismo e di riscoprire i valori insiti negli usi civici e nelle proprietà collettive è stato effettuato anche in passato attraverso l'inserimento dei terreni soggetti all'uso civico nel decreto Galasso sui beni ambientali, da un lato, e dall'altro con la previsione dell'uso civico come vincolo ostativo alla sanatoria dell'abusivismo edilizio. Sulla commerciabilità dei terreni soggetti ad uso civico v. La Commissione studio del Consiglio Nazionale del Notariato del 21.3.1994. C'è da osservare che l'uso civico è nato per dare sostentamento vitale alle popolazioni in un momento storico

delle terre, cercando di tutelare valori collegati all'esistenza¹⁸¹ delle comunità e riuscendo talvolta in questo modo a salvaguardare l'ambiente¹⁸².

Vediamo che per quanto riguarda l'ufficio del Commissario e le sue competenze non c'è chiarezza ma contraddizione nei progetti che sono stati via via presentati, in qualche progetto si prevede la soppressione dell'ufficio e il suo trasferimento al Tribunale e dunque alla competenza del giudice ordinario (soprattutto si vuole sopprimere il potere di accertamento *ex officio* del Commissario).

La Corte Costituzionale, come rilevato in precedenza con la nota sentenza 133/93, pronunciandosi sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, 1 c. della l. n. 1766/27 pur chiarendo che

nel quale la terra rappresentava il mezzo necessario, ricavandone i prodotti, per la loro sopravvivenza e ciò era dato anche dallo stretto collegamento che si creava tra gli usi e la popolazione di un luogo; oggi a questo scopo necessariamente non va sostituita ma va collegata la prospettiva di tutela dell'ambiente. La tutela dei *luoghi considerati* rappresenta un interesse di tutta la comunità nazionale.

¹⁸¹ Molto rilevanti erano nell'antico gli usi anche se subito dopo l'unità nazionale essi furono molto compressi, soprattutto al sud, si ritiene, contribuendo a determinare fenomeni di brigantaggio molto diffusi. Infatti, l'impopolare legge sulla vendita delle terre demaniali così come quella sulla leva obbligatoria privarono i contadini di ciò di cui *avevano campato fino a quel momento* (V. LABANCA, *L'ultimo brigante*, in cui si narrano le gesta di un brigante realmente vissuto, Carmine Crocco, e dei suoi affiliati).

¹⁸² Per i beni civici si possono fare le stesse considerazioni che si fanno per molti beni pubblici e in particolare per quelli in appartenenza privata per i quali il soggetto pubblico, pur non proprietario, "non scomparirebbe in quanto il regime giuridico contemplerebbe ogni cautela atta a preservare il valore pubblico della cosa, continuando a consentire all'autorità amministrativa funzioni protettive, o di tutela che dir si voglia, di vigilanza e controllo sugli usi, e poteri di repressione di utilizzi non compatibili con il valore medesimo e la destinazione pubblica [...] il regime giuridico per legge del bene pubblico in appartenenza privata" in particolare, per i beni civici come per altri beni pubblici, si è avviato quel processo lento ma continuo per il quale diviene secondario se sia un pubblico o un privato ad essere il proprietario. Quello che conta per i beni pubblici è "il regime giuridico della res e cioè ciò che per un verso la rende un bene in senso giuridico [...] viene relegato sullo sfondo il tema della imputazione che, così perde del tutto di valore. Ciò che davvero interessa per questi beni, è che siano e che rimangano pubblici in sé, indipendentemente da chi ne sia il proprietario e dunque che a questo sia imposto un regime di tutela, di conservazione e di utilizzo che [...] rispetti quel valore della cosa, ed in più che provveda alla sua valorizzazione, che non può che essere intesa in senso pubblico (G. PALMA, P. FORTE, *I beni pubblici in appartenenza individuale*, Annuario 2003 AIPDA, 2003, pp. 292-293).

il Commissario non è più “portatore di alcun interesse pubblico” all’infuori dell’astratto interesse alla corretta applicazione della legge, ritiene che l’ufficio di questi non vada soppresso e dalla sentenza (in linea con le tendenze normative e le problematiche attuali) si ricava che sia necessario un maggiore coinvolgimento delle collettività, nella difesa di beni appartenenti alla popolazione, da parte degli amministratori locali che sono quelli più vicini alle esigenze dei loro amministrati e che la difesa degli usi civici e delle terre civiche non può essere solo appannaggio delle regioni (che tra l’altro perseguono la cura di altri interessi pubblici che possono essere con questi contrastanti). Come sappiamo, proprio perché la tutela oltre che la promozione e lo sviluppo del territorio e dell’ambiente spettano a tutti i livelli di governo, non è senza giustificazione la pronuncia della Corte secondo cui sarebbe utile che il potere di azione rimanga nella competenza del Commissario, in quanto ciò contribuisce certamente alla salvaguardia dell’ambiente e del paesaggio. Naturalmente, come già evidenziato, la Corte non manca di rilevare il dubbio di costituzionalità sussistente in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione circa il potere di impulso processuale del Commissario senza peraltro indicare la soluzione, per non invadere un campo riservato alla discrezionalità del legislatore¹⁸⁵. Certamente devono essere incoraggiate le azioni da parte delle popolazioni e quindi maggiori dovrebbero essere le iniziative attraverso ad esempio comitati civici ben organizzati soprattutto se si prendono in considerazione le riflessioni formulate dai commissari che in vari convegni, ricollegandosi alle opinioni della dottrina hanno evidenziato i continui attacchi che sono stati fatti alle terre di uso civico e le molte sanatorie effettuate dalle regioni che hanno autorizzato (*ex post*) spesso l’alienazioni di terreni anche di proprietà collettiva (già sistemati) i quali avevano acquistato carattere edificatorio definitivo in confor-

¹⁸⁵ Secondo la Corte Costituzionale il potere di azione in capo al pubblico ministero può avvenire secondo una pluralità di varianti. Essa prospetta varie soluzioni: istituendo ad esempio l’ufficio del pubblico ministero presso il Commissario agli usi civici e lasciando a quest’ultimo solo il compito di giudicare oppure (soluzione ritenuta dall’Avvocatura dello Stato più coerente con l’art. 102, comma 2 della Costituzione) abolendo la giurisdizione speciale del Commissario, lasciando gli soltanto il potere di iniziativa processuale, trasformandolo dunque in un organo specializzato del pubblico ministero presso il tribunale ordinario.

mità del piano regolatore o altro strumento edilizio; più volte inoltre i commissari hanno lamentato il fatto che le operazioni di sistemazione demaniale e dunque le operazioni amministrative venivano effettuate senza un adeguamento con gli accertamenti commissariali o in seguito ad accertamenti provvisori e quindi non certi.

Ora se è vero che in passato ma anche attualmente questi giudici speciali, istituiti per portare a termine le operazioni degli usi civici, non sono stati visti con speciale favore, sembra auspicabile che una scelta legislativa definisca finalmente il ruolo del commissario ed anche il potere *ex officio* di impulso processuale. In disaccordo con l'orientamento della Cassazione infatti la Corte Costituzionale con sentenza n. 46/95 ha posto in rilievo la necessità di una soluzione¹⁸⁴ sottolineando l'importanza che tali beni rivestono per l'ambiente.

Dapprima, come già rilevato, il potere giurisdizionale incidentale del Commissario si giustificava all'interno delle operazioni amministrative nel senso che questi arrivava ad una decisione, ad una sentenza, in caso di opposizioni¹⁸⁵ ai provvedimenti adottati nel corso dei procedimenti amministrativi di cui all'art. 29 comma 1. Tale potere si affiancava a quello, esercitato in via principale *ex officio*¹⁸⁶

¹⁸⁴ Il problema che continua a porsi è la portata dell'interpretazione che estende l'inciso anche d'ufficio, 1 c. art. 29, concernente le funzioni amministrative del commissario all'accertamento giurisdizionale dei diritti di uso civico e in genere alle funzioni giurisdizionali previste nel 2 c.

¹⁸⁵ Il giudizio commissariale si conclude al termine della fase preliminare se gli accertamenti disposti dall'amministrazione regionale avranno il consenso degli interessati cui siano stati comunicati nelle forme di legge, e si conclude con una sentenza se gli interessati si oppongono all'accertamento preliminare o chiedono in via autonoma l'accertamento giurisdizionale.

¹⁸⁶ V. Cass. Civ., SS.UU., 23.3.2006 n. 6406 con nota di M. ADORNO, *Sulle "attribuzioni giurisdizionali" del commissario agli usi civici*. La Suprema Corte dichiara il difetto assoluto di giurisdizione riguardo ad un'ordinanza del 21.10.2004 del Commissario per gli usi civici di Lazio, Toscana e Umbria che aveva dichiarato sussistente la propria giurisdizione relativamente ad un giudizio che egli stesso aveva promosso d'ufficio. Vediamo che la vicenda giudiziaria oggetto della pronuncia delle Sezioni Unite si riferisce al procedimento giurisdizionale che il Commissario regionale agli usi civici del Lazio, Toscana e Umbria, aveva promosso d'ufficio per provvedere alla trascrizione – presso l'ufficio territorialmente competente – dei propri pregressi provvedimenti. Dalla decisione "preparatoria" (nella quale si dichiara la giurisdizione del Commissario) si deduce che la trascrizione è un effetto legale della sentenza che, presentando caratteristiche riconducibili alla funzione giudiziale

che era addirittura prevalente, a causa del rallentamento delle operazioni di liquidazione degli usi civici e a causa delle occupazioni frequenti. E posto che la tutela di questi beni è essenziale anche per la loro valorizzazione, costituendone la premessa non un ostacolo, la Corte Costituzionale ritiene che si debba preferire il male minore tra il pericolo di incostituzionalità presente nella giurisdizione *ex officio* del Commissario e il possibile danno ambientale perpetrato ai danni del demanio civico (esigenza di tutela ambientale in base agli artt. 9 e 32 della Costituzione). La Corte in particolare (nella sentenza n. 46/95) ritiene cosa opportuna lasciare ai commissari il potere di iniziativa processuale nonostante l'*incerta* legittimità dal punto di vista dell'art. 24, comma 2, della Costituzione.

Ciò sembra in linea con gli attuali orientamenti normativi e giurisprudenziali¹⁸⁷ che assecondano l'opinione condivisibile che molti

ria e rientrando nell'esecuzione delle decisioni giurisdizionali, sarebbe riservata al Commissario (al quale com'è noto sono riservate le funzioni giurisdizionali in materia di diritti) oltre che alle parti ma la Suprema Corte ritiene che il Commissario non può attivare *ex officio* il procedimento giurisdizionale per le decisioni adottate e non ancora eseguite in quanto il Commissario opera "come organo di giurisdizione speciale per la risoluzione delle controversie che insorgono in ordine all'esecuzione delle proprie decisioni; ambito dal quale esulano gli adempimenti che non richiedono l'esplicazione di attività giurisdizionale; pertanto, ove il Commissario in assenza di ogni controversia" (contestazioni, opposizioni quindi delle parti) "abbia promosso d'ufficio un procedimento giurisdizionale al fine di dare attuazione a pregressi provvedimenti da lui adottati deve essere dichiarato il difetto assoluto di giurisdizione". La Cassazione ritiene che in questo caso non rientri nella competenza del Commissario l'iniziativa ovvero i "poteri di impulso processuale" riconosciuti a questi in aggiunta o in sostituzione a quelli delle parti mentre rientra nella giurisdizione del Commissario la definizione delle opposizioni proposte eventualmente dalle parti interessate nell'ambito della esecuzione delle decisioni adottate dal Commissario stesso nell'ambito della sua attività giurisdizionale: cfr. Cass. SS.UU. 10.3.1992 n. 2858, 10.10.1984 n. 5253, 1.4.1987 n. 3112, 28.10.1983 n. 6373 in Foro It. Rep. 1983 voce "usi civici", n. 10.

¹⁸⁷ In realtà c'è discordanza sulla permanenza dei poteri di impulso processuale *ex officio*, dinanzi a se stesso del Commissario considerata un'invasione di potestà regionale e dell'autonomia comunale: v. Cass. Civ., II, 6.12.2000 n. 15510 secondo cui "la difficoltà, talvolta insuperabile di rinvenire e procurarsi la prova della demanialità civica di un terreno, caratterizzata da una spiccata interferenza tra interesse pubblico e privato, ha indotto il legislatore ad attribuire al Commissario, con l'art. 29 legge n. 1766/1927, il potere di procedere anche d'ufficio all'accertamento alla valutazione e alla liquidazione dei diritti di cui all'art. 1 della stessa legge, ciò che, anche se non comporta piena deroga ai principi sulla ripartizione dell'onere della prova, implica comunque una notevole attenuazione del rigore di tali princi-

beni pubblici tra cui i civici possono certamente, sebbene utilizzati, contribuire alla difesa dell'ambiente naturale.

Pensare ad una normativa di difesa e valorizzazione di tali beni, riscoprendo il ruolo¹⁸⁸ che un giudice speciale può avere in riferimento ad esse, significa proteggere quelle condizioni di vita indispensabili al perpetuarsi dell'esistenza umana intesa come memoria dei popoli, della loro cultura e delle loro antiche tradizioni.

15. *Un archivio per la conoscenza e la memorizzazione dei luoghi.
Le agenzie per gli usi civici*

Senza ombra di dubbio per un'effettiva tutela del demanio civico occorre l'esatta conoscenza dei luoghi cioè l'esatta individuazione della loro esistenza perché i terreni assoggettati ad uso civico, indipendentemente dall'assegnazione a categoria e dunque prima e anche dopo di questa, ed anche in caso di mancata autorizzazione ad una destinazione diversa da quella originaria (di una loro *sdemanializzazione*), non sono suscettibili di negoziazione, pur potendo formare oggetto di diritti a favore di terzi nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano.

pi, consentendo al Commissario stesso quantomeno di colmare le lacune probatorie in cui siano potute incorrere le parti interessate, attraverso un'indagine storico-documentale affidata ad un professionista particolarmente esperto nella materia". Cass. civ., II, 16.3.2007 n. 6165: la Suprema Corte ritiene che "la peculiarità della materia che affonda le sue radici nella storia del feudo e della proprietà collettiva con conseguente difficoltà talvolta insuperabile di rinvenire e procurarsi la prova della demanialità civica di un terreno, giustifica non solo una notevole attenuazione del principio dell'onere della prova ma quel particolare potere del giudice previsto dall'art. 29 della legge n. 1766/1927 di disporre anche di ufficio un'indagine storico-documentale affidata ad un professionista particolarmente esperto della materia, al fine di colmare le eventuali lacune probatorie in cui siano incorse le parti".

¹⁸⁸ Secondo l'opinione del Commissario per gli usi civici per l'Italia centrale (v. www.civile.it) si rende necessaria l'istituzione di un organismo sovraordinato a livello regionale garantendogli la competenza e i mezzi necessari per mantenere le terre all'uso agrario o forestale nell'interesse collettivo, per scorporarne alcune porzioni quando sia assolutamente necessario, per amministrare i redditi a favore delle popolazioni, per garantire alle popolazioni i contributi pubblici previsti dalle varie leggi nazionali e comunitarie, per promuovere obbligatoriamente le controversie di accertamento e rilascio davanti ai commissari e per intervenirevi.

In particolare vediamo che qualunque tipo di negoziazione presupporrebbe l'assenso di tutti i *cives*, cosa com'è ovvio difficilissima dal punto di vista pratico perché ciò presupporrebbe teoricamente la presenza dell'intera collettività, assenso difficile da ottenere, peraltro, laddove molti appartenenti alla collettività non sono più interessati al godimento collettivo o non più residenti in modo stabile e soprattutto lì dove ci sono zone scarsamente popolate.

Bisogna considerare tuttavia che, se è vero che non è possibile la negoziazione dei beni, che hanno una destinazione pubblica se non è avvenuto nessun mutamento di destinazione (perché in questo caso la vendita di questi determinerebbe la nullità degli atti per impossibilità dell'oggetto), è vero anche che si ritiene generalmente dannosa la loro mancata utilizzazione da parte della collettività (ad esempio, nessuna utilizzazione neppure a scopo agricolo o boschivo o pascolivo); la tutela di questi beni infatti non può significare inerzia produttiva, *immobilità assoluta*, e che non debbano essere effettuate anche minime trasformazioni. La loro tutela non può impedire che essi possano produrre ricchezza o consentire che i terreni restino assolutamente incolti pertanto, nell'ambito della programmazione regionale e quindi locale, devono prevedersi forme di sfruttamento compatibili con i valori ideali che i luoghi esprimono.

Per conciliare i due aspetti, ovvero la loro tutela e la trasformazione economica, occorrono regole imposte dai piani regionali (paesistici e/o urbanistico-territoriali e di programmazione) recepiti a loro volta dai piani urbanistici territoriali locali o dai vari piani di sviluppo, avendo ben presente che il dominio collettivo appartiene a tutti i *cives*, come comunità e come singoli e di questo i piani regionali devono tener conto allorché le norme in essi contenute, descrittive, prescrittive e propositive, riferendosi a ciascun ambito territoriale, devono necessariamente considerare gli obiettivi di qualità paesaggistica in esso presenti e le esigenze della comunità residente. In essi non solo devono essere previste le misure per la conservazione dei caratteri connotativi di queste aree tutelate per legge ma anche i criteri di possibili interventi di valorizzazione e di eventuali trasformazioni, lì dove necessarie, per una loro migliore ed utile gestione. Pertanto si rivela particolarmente necessaria e preliminare

l'individuazione delle aree demaniali civiche ovvero la loro riconoscibilità anche per contrastare usurpazioni, occupazioni, cambi di destinazione senza autorizzazione, deturpazioni ambientali.

Il problema, sappiamo, per questi beni è sempre stato quello della prova, della certezza¹⁸⁹ circa la loro *esistenza*, infatti è sempre stata difficile l'indagine non solo per gli assessorati agli usi civici ma per gli stessi commissari che si basavano spesso su pronunce giurisdizionali precedenti. Talvolta facevano fede dichiarazioni della Regione che si basavano a loro volta su risultanze documentali in loro possesso.

È vero anche che è sempre stato difficile escludere l'esistenza di terre civiche (poiché c'è sempre la possibilità che un cives possa chiedere la verifica attestando l'esistenza dei diritti in base a documenti in suo possesso dimenticati o sconosciuti) dal momento che non esistono archivi documentali che offrano una prova assoluta dell'esistenza di queste; da qui l'esigenza forte manifestata nei vari progetti di legge più o meno recenti di creare un catasto dei terreni soggetti ad uso civico e per attestarne l'esistenza o di archivi aggiornati di continuo tenuti dalla Regione, dai Comuni, eventualmente da uffici dello Stato.

¹⁸⁹ La legge 16.6.1927 n. 1766 consentiva l'accertamento degli usi civici e della loro appartenenza perché voleva garantire la sopravvivenza di quelli già costituiti e riconosciuti dai precedenti regimi giuridici e politici. In effetti non ne generalizzava il riconoscimento. In ipotesi di accertamento giudiziario, trattandosi di azioni di accertamento di natura immobiliare, la domanda di accertamento e la decisione commissariale sono soggette peraltro a trascrizione ai sensi dell'art. 2653 c.c., l'onere relativo è a carico solidalmente a ciascuna delle parti o all'ufficio giudicante, provvisto di poteri ufficiosi. Non sono invece soggetti a trascrizione gli accertamenti amministrativi e i commissari talvolta lamentano (Commissario agli usi civici per l'Italia centrale) che nella prassi l'accertamento amministrativo praticato dalle Regioni sembra in ogni caso destinato a "prevalere su quello giudiziario ed essere ripetuto reiteratamente anche in violazione di precedenti giudicati, fino a quando il Commissario stesso non ceda il campo e le parti si accingano alle pretese regionali, che sono spesso pretese pecuniarie [...]. È un fatto che le sentenze commissariali, benché attinenti a diritti soggettivi immobiliari, non hanno mai formato oggetto di trascrizione; a causa di tale omissione si può facilmente misconoscere la sussistenza di precedenti giudicati e giustificare in apparente buona fede l'apertura di nuove indagini amministrative, spesso contraddittorie negli esiti. Accade dunque che facilmente le comunità civiche, ancora oggi formalmente proprietarie delle terre, ricevano in cambio dell'assegnazione delle terre a singoli privati corrispettivi inconsistenti".

Ai fini della riconoscibilità e della identificazione dei beni l'indagine si è rivelata e si rivela complessa soprattutto lì dove gli usi non sono perpetuati anche se il non uso, come ben sappiamo, non estingue tali diritti; è molto difficile in questi casi proteggere questi beni da continue appropriazioni e trasformazioni asservite a interessi particolari.

Nei vari progetti di legge pertanto si è prevista anche l'istituzione di un archivio nazionale degli usi civici¹⁹⁰ per la memorizzazione informatica dei provvedimenti amministrativi e giudiziari emessi in materia di usi civici e di demani collettivi a partire dalla formazione del Regno d'Italia e anche la trascrizione dei provvedimenti che riconoscono le proprietà collettive.

Si ritiene indispensabile un archivio che sia sempre aggiornato e di facile consultazione soprattutto in un tempo in cui la tutela di concreti interessi collettivi ma anche generali richiede sempre maggiori controlli perché la possibilità di danno e di deturpazione dei luoghi è sempre incombente.

Ora, dal momento che gli enti pubblici locali (Comuni) sono sempre più "oberati" di compiti da assolvere in aderenza ai propri fini istituzionali, fini che necessitano, per essere assolti al meglio, di velocità e trasparenza, per tutelare i beni civici che possono essere utili non solo per fini di sviluppo occupazionale ma anche per fini socialmente rilevanti quali la produzione di beni e servizi, si è ipotizzata la creazione di efficaci organismi, agenzie¹⁹¹ per gli usi civici sul modello di quelle previste dal d.lgs. 30.7.1999 n. 300. Queste hanno, com'è noto, funzioni diverse ma sono riconducibili a tutela di in-

¹⁹⁰ Diversi disegni di legge prevedono l'istituzione di un archivio nazionale, ad esempio nel DdL n. 406, all'art. 12 si prevede un archivio nazionale usi civici presso l'Ufficio Commissariale di Roma "il Ministro della Giustizia è autorizzato a proporre entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge un appalto-concorso per la memorizzazione informatica dei provvedimenti amministrativi e giudiziari emessi nella materia degli usi civici e dei demani collettivi dopo la formazione del Regno d'Italia; 2) copia dei provvedimenti menzionati su adeguato supporto ottico o magnetico deve essere conferita alle sezioni staccate del Commissariato Usi Civici [...] altre per estratto agli uffici amministrativi usi civici delle Regioni, agli Enti Pubblici e ai privati interessati dietro equo compenso". Così anche il D.d.L. 1183 che prevede l'istituzione di un archivio nazionale – usi civici.

¹⁹¹ V. A. CATRICALÀ, *I succedanei dell'ente pubblico nell'epoca delle privatizzazioni*, in www.Giustamm.it.

teressi generali ed operano in settori di particolare delicatezza per la vita dello Stato. Sarebbero auspicabili agenzie per i demani civici visto che tra queste ormai considerate succedanee dei tradizionali enti pubblici ed organi amministrativi figurano agenzie importanti quali l'ANPA (Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente).

Queste strutture atipiche che hanno ricevuto una disciplina generale (agli artt. 8 e 9 d.lgs. cit.) svolgono attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale e possono essere anche al servizio di amministrazioni pubbliche regionali ed anche locali. Godono di autonomia statutaria piena, organizzativa e contabile e di gestione, sono sottoposte al controllo della Corte dei Conti e al potere di indirizzo e vigilanza del Ministero competente.

Esse¹⁹² si rivelano utili a migliorare i servizi resi ai cittadini, si rivelano utili soprattutto in rapporto a una riduzione della spesa della macchina burocratica anche se è ancora da chiarire la disciplina che riguarda i rapporti tra le agenzie e i Ministeri competenti.

Nell'ambito del riordino delle amministrazioni pubbliche si è voluto fortemente che le agenzie fossero caratterizzate in partico-

¹⁹² Vediamo che l'apporto di nuove tecnologie (l'informatica e ancor di più la telematica) hanno fatto sentire il loro peso nel senso che hanno reso possibile la trasformazione organizzativa, gestionale e funzionale delle strutture pubbliche sia periferiche che centrali; trasformazioni che sono dovute, d'altra parte, ai processi di informatizzazione e di organizzazione. Infatti, i vecchi catasti devono essere aggiornati tempestivamente con i nuovi dati che possono emergere in seguito a nuovi accertamenti sui beni civici. In seguito al riordino del Ministero delle Finanze è stata prevista un'unica gestione degli archivi del catasto e delle conservatorie. Importante è che ci sia un collegamento con gli enti locali per la qual cosa il catasto diventa uno strumento decisivo nella corretta pianificazione e gestione territoriale: il catasto deve trasformarsi in un'istituzione multifunzionale al servizio della società. A tal fine si è provveduto ad istituire l'Agenzia del territorio, com'è noto e di cui si è detto, con il d.lgs. 300/99, essa è l'organo tecnico competente a svolgere i servizi relativi al catasto (tenuta e aggiornamento) e delle conservatorie, al fine di costituire l'anagrafe dei beni immobiliari esistenti sul territorio nazionale e dunque anche di quelli presi in considerazione. I Comuni, infatti, in seguito al d.lgs. 112/98 hanno compiti di conservazione, utilizzazione e aggiornamento degli atti del catasto, in particolare il trasferimento delle funzioni ai Comuni si è avuto con il D.P.C.M. 19.12.2000 la cui conclusione era prevista per il 26.2.2004; e ciò per una corretta gestione del territorio poiché si avrebbe una visione complessiva dei beni e delle relazioni (di appartenenza) che sono presenti su di esso. Quindi si rivela quanto mai opportuna l'elaborazione, la trasmissione e l'archiviazione dei dati informativi. V. www.jusunitn.it.

lare da una maggiore autonomia gestionale rispetto al passato e nell'adempimento delle funzioni sono preferiti gli strumenti manageriali e i rapporti negoziali (contratti di diritto privato) e sono previsti nuovi strumenti di regolazione, indirizzo e monitoraggio delle attività per permettere alle stesse, che sono comunque sottoposte al controllo politico, di essere efficienti dal punto di vista operativo.

Le agenzie svolgono servizi di carattere essenziale, tant'è che sostituiscono dipartimenti e direzioni generali ma possono essere anche operativi al servizio delle amministrazioni locali.

Queste darebbero un valido contributo alla difesa del demanio civico perché si potrebbero finalmente promuovere accertamenti (definitivi) sull'esistenza e sulla localizzazione ed estensione dei beni con un monitoraggio su scala nazionale.

Si rivela utile per la difesa dei beni che spesso, come già evidenziato, possono essere in stato di abbandono, una planimetria catastale che indichi i luoghi perché ciò consentirebbe uno studio fattivo circa la loro migliore valorizzazione e soprattutto garantirebbe agli utenti o comunque ai membri della comunità che risiedono su questi territori e che vi praticano attività varie di poter far valere, nelle sedi opportune, le proprie ragioni.

Ora, se si tiene conto che le terre civiche ammonterebbero addirittura ad un sesto del territorio della nazione secondo stime aggiornate, dobbiamo pur dire che fino ad oggi varie difficoltà hanno impedito operazioni sistematiche di accertamento dell'esistenza di tali beni.

Come già detto, è sempre possibile avanzare un'istanza al Commissario per conoscere se determinati terreni rientrano o meno nel demanio civico ed è sempre possibile consultare il catasto, ma l'elenco che viene fornito non sempre risulta dettagliato e completo. Spesso, infatti, gli accertamenti mancano o non sono stati mai fatti perché non è sempre facile consultare e reperire antichi documenti, l'indagine risulta spesso lunga e complessa¹⁹⁵ e soprattutto la verifica

¹⁹⁵ M. OLIVARES, *Beni civici: patrimonio della collettività locale*, in www.aamterranuova.it/article1370htm secondo cui "circa la necessità di una rapida ricostruzione dell'estensione di tali beni è opportuno ricordare che non sembra migliorata la situazione con l'attribuzione di compiti amministrativi alle regioni dopo che gli accertamenti sugli usi civici sono diventati di competenza regionale passan-

dell'esistenza di questi beni risulta difficile in seguito all'inurbamento delle terre e all'abbandono degli usi.

Le terre civiche, pur essendo sottoposte a tutela, sono state facile preda di alienazioni e speculazioni da parte degli enti locali che hanno favorito trasformazioni urbanistiche per uso edificatorio e privato, anche lì dove essi si prestavano a progetti di utilizzo, per uno sviluppo locale sostenibile, rispettoso dell'ambiente, delle risorse naturali.

Dunque, si sono moltiplicati gli appelli contro i mutamenti di destinazione poiché molte di queste proprietà possono favorire un concreto traguardo occupazionale, ad esempio: riforestazione con fondi UE per il reimpianto forestale, restauro delle abitazioni rustiche, cooperative agricole ad indirizzo biologico, ecovillaggi, ecc.

Pertanto, vanno contrastati taluni disegni di legge che vorrebbero eliminare i demani civici e le proprietà collettive, piuttosto che valorizzarli, lasciando questi beni al libero mercato.

do dall'ambito giurisdizionale a quello amministrativo [...] oggi le regioni tendono ad accertare autonomamente la presenza del vincolo di uso civico su porzioni del loro territorio. Di conseguenza i diritti latenti sui beni civici vengono spesso ignorati anche in virtù di una generale noncuranza delle comunità che ne potrebbero godere. In conclusione, porzioni anche consistenti del patrimonio demaniale, in assenza di una rivendicazione dal basso e con la neutralizzazione di fatto della figura istituzionale che ne dovrebbe curare il riconoscimento giuridico e dunque la legittimazione finiscono per essere vendute dai comuni e dagli enti agrari a privati acquirenti o per essere occupate abusivamente”.

CAPITOLO II

PROFILI RICOSTRUTTIVI

1. *Le terre civiche tra governo del territorio e ambiente*

È innegabile che le terre civiche¹ – per l'accresciuta sensibilità verso i beni ambientali e la preoccupazione per il pericolo che incombe sulle risorse naturali (acqua, terre coltivate, vegetazione) a causa dell'inquinamento (ad es. dei cumuli di materiali solidi e rifiuti, anche tossici, difficili da smaltire), la preoccupazione per i difficili equilibri naturali e dissesti che interessano il pianeta (avanzare della desertificazione, aumento della temperatura, scomparsa delle stagioni intermedie) con inevitabile ricaduta sui cicli naturali delle coltivazioni e per le preoccupazioni delle emissioni di scarichi nocivi che contribuiscono all'allarme ozono per il costante depauperamento delle terre, l'inquinamento delle falde acquifere, l'aumento crescente delle metropoli disordinate, senza piani e programmazioni di infrastrutture e servizi nelle periferie e per altri elementi dannosi, conseguenti alle attività umane – possono rappresentare una difesa contro fattori inquinanti di vario tipo ed intensità che danneggiano gravemente la salute. Esse sono anche una valida risorsa per la conservazione delle specie animali e vegetali e, se ben gestite, per lo sviluppo e la conservazione di attività che possono certamente essere valorizzate poiché il patrimonio civico rappresenta una dote

¹ In passato numerosi sono stati gli studi volti ad evidenziare il “nuovo ruolo” del demanio civico: in particolare v. G. CIAMPI, *Demani civici e ambiente*, in «Riv. Geogr. Ital.», XCVI, 1989, pp. 739-745; C. CERRETI, *L'analisi geografica delle terre comuni*, in «Boll. Soc. Geogr. Ital.», XI, 1994, pp. 489-500; P. NERVI, *Intervento*, in *Demani civici e risorse ambientali, Atti del Convegno*, Viareggio, 5-7 aprile 1991, a cura di F. Carletti, Napoli, Jovene, 1993, pp. 175-205.

per l'umanità futura che può contribuire al miglioramento della vita umana.

I beni civici, anche se spesso sono stati considerati beni ambientali, sono anche beni con una forte valenza culturale, come già evidenziato, poiché a molte di queste terre sono legate le tradizioni e gli usi più antichi, le radici profonde del nostro paese.

C'è da dire che la loro sopravvivenza (destinazione) è legata al territorio, al governo del territorio, anzi al buon governo (e cura) del territorio che vuol dire sistemazione (regolazione) di interessi che spesso sono confliggenti con il valore ambientale². Infatti, se da una

² Riguardo alla difesa dell'ambiente è stato osservato giustamente (P. CARETTI, *La tutela ambientale e l'organizzazione dei poteri pubblici*, relazione al Convegno della Fondazione Einaudi, Palazzo Giustiniani, 12 febbraio 2007, "La tutela ambientale negli anni dopo l'istituzione del Ministero dell'Ambiente") che "sino ad oggi è stato assente un vero sistema delle fonti del diritto ambientale a fronte di una disciplina giuridica riconducibile a tutte le diverse tipologie di atti di produzione normativa [...]. Tale circostanza viene generalmente riconosciuta quale principale causa dei limiti della normativa in materia di tutela ambientale, per il suo carattere troppo spesso emergenziale e la sua eccessiva proliferazione a scapito della coerenza complessiva e altresì della chiarezza interpretativa [...]. Il problema è di garantire l'opportuno coordinamento tra le varie fonti del diritto ed in particolare il continuo adeguamento del diritto interno alle direttive comunitarie [...]. Malgrado la recente tendenza comunitaria all'uso di norme-quadro [...] la normazione comunitaria in materia è stata per lo più estremamente dettagliata con conseguente difficoltà nell'adeguamento tempestivo e nel coordinamento con la normativa nazionale e regionale. Tale opera di 'riallineamento comunitario' è conseguentemente avvenuta senza alcuna razionalità nella scelta dei diversi meccanismi normativi, quasi sempre in modo casuale o per finalità contingenti". Inoltre, è stato eccessivo l'uso di decreti legge e di decreti legislativi e il ricorso a leggi di sanatoria. Dalla fine degli anni Novanta, in base alla delegazione legislativa, si è inaugurata la "stagione delle deleghe".

C'è tuttavia da ricordare che quando fu emanata la legge 349/86 (istitutiva del Ministero dell'Ambiente) "la legge 349 assunse la forma e l'efficacia di una vera e propria legge generale sulla tutela ambientale. Infatti, accanto alle pur numerose disposizioni organizzative relative all'assetto e alle competenze della nuova struttura ministeriale [...] e destinate al complessivo riordino degli apparati tecnico-scientifici competenti in materia [...] il Parlamento aveva introdotto principi (prevenzione, integrazione, risarcibilità del danno ambientale, bilanciamento, istituti giuridici, valutazione di impatto ambientale, dichiarazione di aree a grave rischio ambientale, danno ambientale) [...] situazioni giuridiche soggettive del tutto eccentriche rispetto a quello che era l'ordinamento dell'epoca: il diritto di accesso all'informazione ambientale in favore di ogni cittadino, laddove vigeva l'opposto principio del segreto amministrativo [...] il diritto di partecipazione al procedimento di V.I.A. laddove la regola era l'unilateralità dell'attività provvedimento della p.A [...] la legittimazione a ricorrere delle associazioni ambientali riconosciute a tutela dell'interesse ambientale "diffuso" in un panorama normativo ancora proclive ai dogmi della per-

sonalità ed individualità dell'azione (per cui l'ambiente era interesse di tutti ma non poteva essere tutelato da nessuno salvo che la p.A.)" (F. FONDERICO, *L'evoluzione della legislazione ambientale*, relazione al Convegno della Fondazione Einaudi "La tutela ambientale", cit., p. 4 e ss.). Inoltre, come evidenzia l'A., in passato si voleva in realtà costruire "un sistema di controllo sociale diffuso dei cittadini sull'amministrazione, del parlamento sul governo (mediante l'obbligo di periodica relazione sullo stato dell'ambiente)". In seguito "si sono avute molte leggi di settore, una normativa parlamentare di generali leggi-quadro e leggi e la produzione governativa di ambiziosi decreti legislativi che avrebbero dovuto definitivamente riordinare interi settori del diritto ambientale ma che hanno introdotto lunghi periodi di incertezza normativa". E dunque, per l'instabilità delle fonti tipica della decretazione d'urgenza, in realtà si è assistito al fenomeno frequente della decretazione legislativa "correttiva o meglio sovversiva che spesso interveniva a sovvertire soluzioni accolte nel decreto originario, restando incomprensibile come la medesima legge-delega potesse giustificare una soluzione e il suo opposto". La legge 349 ha perso la sua centralità rispetto alla disciplina ambientale che è stata espressa dunque da moltissime norme di settore, si è sentita pertanto la necessità di ricondurre il diritto dell'ambiente a sistema in modo definitivo, per recuperare la certezza e appunto la sistematicità, anche se vediamo che si è avuta un'operazione di solo parziale riordino della materia. Attualmente le funzioni e le competenze dell'apparato centrale sono state ampliate e quindi abbiamo il Ministero dell'Ambiente, della tutela del territorio e del mare. Ma molte sono le norme settoriali e le disposizioni che si trovano fuori dalla loro sede originaria e la stessa cosa vale per le norme sugli organi tecnico-scientifici "da cui sono originate, in base ad altre leggi, le norme sul sistema delle agenzie dei sistemi tecnici ambientali" (F. FONDERICO, *L'evoluzione della legislazione ambientale*, cit.). L'A. sottolineava che, anche se era stata approvata la legge n. 308/2004 che conferiva una delega molto ampia al governo ai fini dell'adozione di uno o più decreti legislativi, anche in forma di testi unici, per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale, anche se l'ambito oggettivo della delega non comprendeva tutti i settori e tutte le fonti (solo quelle di rango primario), "in quindici mesi ne sono venuti fuori 318 articoli e 45 allegati" ma il testo c.d. unificato "non è un testo unico (mancano le forme e i contenuti). Non è un codice: nessun sistema, nessuna distinzione tra 'parte generale' e 'parte speciale'; nessun titolo dedicato ai 'principi', alle 'definizioni' comuni o alle 'norme organizzative'; nessuna distinzione tra 'istituti' e 'settori' o 'submaterie'; nessuna disciplina comune delle situazioni soggettive o del procedimento autorizzatorio ambientale". In realtà in Italia la disciplina dell'ambiente è ancora considerata marginale e "le incertezze dogmatiche ne hanno reso difficile una collocazione scientifica autonoma in quanto ritenuto un diritto speciale o applicato. La rincorsa affannosa delle ultime novità normative ne hanno fatto appannaggio dei pratici o, al massimo, di glossatori ed esegeti. Fanno eccezione i pochissimi tentativi di sistemazione elaborati da alcuni studiosi e la giurisprudenza di ogni ordine e grado, da sempre tutrice del valore ambientale" (F. FONDERICO, *L'evoluzione della legislazione ambientale*, cit., p. 15; v. anche *La codificazione del diritto dell'ambiente in Italia: modelli e questioni*, in «Riv. Trim. Dir. Pubbl.», 3, 2006, p. 613 e ss.). In attuazione della legge-delega n. 308/2004 v. d.lgs. 152/2006 (Codice dell'Ambiente) e suo d.lgs. correttivo dell'8.11.2006 n. 284 nonché lo schema di d.lgs. concernente *Disposizione correttive e integrative del d.lgs. 3.4.2006 n. 152, recante norme in materia ambientale* sottoposto al parere 5.11.2007 n. 3838 del Consiglio di Stato,

parte governare il territorio significa doverne gestire lo sviluppo e la valorizzazione, dall'altra significa tutelarlo e garantirne la conservazione, date l'ovvia considerazione della non illimitatezza delle risorse naturali e la logica del governo del territorio, materia quanto mai ampia che si presta a molteplici contrapposizioni e richiede una necessaria opera di sintesi armonica degli interessi in gioco, compresi gli interessi delle popolazioni residenti.

Governo del territorio significa capacità di decidere e possibilità di effettuare scelte pubbliche di uso del territorio di vario livello (piani urbanistici, programmi integrati di sviluppo commerciale, industriale, accordi di programma, ecc.) che implicano a loro volta l'inevitabile considerazione della loro compatibilità con il valore ambiente che ha una posizione prevalente rispetto ad altri interessi la cui tutela è affidata allo Stato, in ragione della uniformità anche se alle competenze statali si aggiungono quelle regionali (diciamo di completamento) nonché della stessa provincia; mentre la valorizzazione dei beni ambientali, che pure rientra nel governo del territorio – e tra questi possiamo includere i beni civici per i quali tale attività assume particolare rilievo – è affidata alla legislazione regionale. Ad essa è affidata la predisposizione di norme volte alla cura di interessi che necessariamente interferiscono con quelli ambientali data la loro trasversalità, la loro imprescindibile presenza, così come ribadito dalla Corte Costituzionale nella nota sentenza n. 536/2002 in cui

Sezione Consultiva per gli Atti Normativi. Secondo la Corte Costituzionale, in una materia complessa come la tutela dell'ambiente i decreti correttivi possono intervenire “solo in funzione di correzione o integrazione delle norme delegate già emanate e non già in funzione di un esercizio tardivo, per la prima volta, della delega principale” (Corte Cost. n. 206 del 26.6.2001). Dunque il potere correttivo non ha la stessa estensione del potere delegato sulla base del quale è stato emanato il decreto legislativo principale. L'Adunanza Generale del Consiglio di Stato ha ritenuto a sua volta che “la delegazione ad emanare disposizioni integrative o correttive di precedenti decreti deve ritenersi autonoma rispetto alla delega principale pur essendo normalmente collocata nello stesso testo legislativo e pur essendo sottoposta ai medesimi principi e criteri direttivi [...] la finalità della previsione di un intervento correttivo ed integrativo di decreti emanati sulla base della delega principale è quella di consentire una prima sperimentazione applicativa di questi, sperimentazione che sembra assumere i connotati di un presupposto indispensabile [...] non sembra che si possa andare oltre al semplice ampliamento dell'oggetto del primo decreto legislativo a quei profili della materia delegata – come individuati nei criteri base – trascurati in prima attuazione”. Si veda ora d. lgs. 16 gennaio 2008 n. 4, peraltro in corso di rettifica.

viene posto l'accento (in linea con la riforma del Titolo V della Costituzione, Parte II) sulla necessità di una tutela uniforme affidata allo Stato che garantisce la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che fissa standard uniformi su tutto il territorio nazionale (si intende anche per le regioni a statuto speciale) e dunque limiti vincolanti in qualunque settore o materia affidata alla legislazione regionale, che incidono sulle competenze legislative regionali ex art. 117 della Costituzione³.

L'equilibrato sviluppo e la conservazione del territorio⁴ e quindi il suo governo sono al centro di scelte regionali (politiche) che devono tenere in debito conto la crescita responsabile dell'autonomia locale ma che presuppongono che, accanto a una tutela statale dell'ambiente uniforme sull'intero territorio, vi siano regole (che si riferiscono agli interventi sul proprio territorio) che nell'ambito delle competenze regionali consentano alle regioni di soddisfare ulteriori esigenze⁵ in materia ambientale rispetto a quelle di carattere unitario⁶ definite dallo Stato.

³ Come leggiamo nella sentenza della Corte Costituzionale n. 536 del 20.12.2002 "la tutela dell'ambiente non può ritenersi una materia essendo l'ambiente un 'valore' costituzionalmente protetto che non esclude la titolarità in capo alle regioni di competenze legislative (governo del territorio, tutela della salute, ecc.) per le quali quel valore costituzionale assume rilievo".

⁴ *Governo del territorio. Atti del VI Convegno Nazionale*, Pescara 29-30 novembre 2002, a cura di S. Civitarese Matteucci, E. Ferrari, P. Urbani, Giuffrè, Milano, 2003.

⁵ Vediamo che nello schema di decreto legislativo concernente *Disposizioni correttive ed integrative al d.lgs. 3.4.2006 n. 152 recante norme in materia ambientale*, si conferma in modo esplicito che i rapporti tra legislazione statale e regionale sono improntati ai principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. Per quanto riguarda la competenza regionale volta ad assicurare un più elevato livello di garanzie, per la popolazione e il territorio interessati (sentenze Corte Cost. n. 536 del 20.12.2002, n. 96 del 28.3.2003, n. 331 del 7.11.2003, n. 62 del 29.1.2005, n. 108 del 18.3.2005) "l'orientamento della Corte Costituzionale esclude che il potere di adottare misure più rigorose da parte delle Regioni sia assoluto e insindacabile. Infatti, il sistema impone di coniugare il carattere flessibile della sussidiarietà con l'esigenza di garantire che la deroga alla disciplina nazionale uniforme sia giustificata da specifiche situazioni e sulla base di adeguate conoscenze scientifiche, in conformità del principio di precauzione" (parere C.d.S. 5.11.2007 n. 3838). In particolare vediamo che "le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano possono adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive qualora lo richiedono situazioni particolari del loro territorio purché ciò non comporti un'arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravati procedimentali".

⁶ La Corte Costituzionale, proprio in materia ambientale, si è trovata spesso a doversi pronunciare sulla fondatezza o meno di questioni di legittimità allorché

Si ammette dunque da parte delle regioni una tutela utile aggiuntiva⁷,

c'era la possibilità che le regioni, nell'ambito della propria potestà legislativa e nei settori di propria competenza, emanassero norme in contrasto con la competenza statale di cui alla lettera s dell'art. 117, comma 2, della Costituzione, dunque in casi in cui la legge regionale invadeva normativamente una competenza esclusiva statale, ledendo gli standard di tutela uniforme previsti da leggi statali in materia di ambiente. V. a tal proposito sentenza n. 536 del 20.12.2002 in cui la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una legge della Regione Sardegna in materia di protezione della fauna selvatica e di esercizio di caccia in quanto tale legge sarebbe lesiva della competenza esclusiva statale volta ad assicurare standard minimi ed uniformi di tutela della fauna. Tale tutela è riconducibile ad ambiti riservati alla competenza esclusiva dello Stato. v. sentenza 383 del 14.10.2005: questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Toscana nei confronti dei commi 1 e 3 dell'art. 1 del d.L. n. 239/2003, convertito con modificazioni nella legge 290/2003, nella parte in cui si attribuisce al Ministro per le attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente, la competenza ad autorizzare, al fine di garantire la sicurezza di funzionamento del sistema elettrico nazionale, l'esercizio temporaneo di singole centrali termoelettriche di potenza termica superiore a 300 mw ma anche in deroga sia ai normali valori delle emissioni in atmosfera e di qualità dell'aria, sia ai limiti di temperatura degli scarichi termici. Secondo la Corte, che dichiara infondata la questione, i poteri di deroga attribuiti ineriscono alla materia dell'ambiente la cui disciplina e previsione "spettano alla potestà esclusiva dello Stato senza che neppure ricorra la necessità di quegli specifici meccanismi di collaborazione con le regioni che la Corte ha ritenuto indispensabili nelle ipotesi della chiamata in sussidiarietà per l'esercizio di funzioni amministrative relative a materie concorrenti, qual è quella relativa alla disciplina del settore energetico". In riferimento all'allocatione dei poteri di deroga contemplati dalle norme impugnate la Consulta chiarisce dunque che "risultano indissolubilmente connessi con il potere principale attribuito al Ministro di autorizzare l'esercizio temporaneo di singole centrali termoelettriche di potenza superiore a 300 mw per poter 'garantire la sicurezza di funzionamento del sistema elettrico nazionale, assicurando la protezione in misura necessaria alla copertura del fabbisogno nazionale'". Pertanto, secondo la Corte, è plausibile l'attribuzione di poteri amministrativi ad organi statali per quanto riguarda il settore, rimandando al normale opportuno coordinamento fra le diverse istituzioni lì dove esse sono chiamate ad operare nei medesimi settori (e dunque coordinamento tra il Ministro e la regione, in riferimento alle diverse rispettive competenze, "mediante la creazione di strumenti idonei per la reciproca informazione)". E ancora, v. sentenza n. 391 del 21.10.2005 in cui viene dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge reg. Puglia n. 15 del 25.8.2003 (modifica della legge reg. 13.8.1998 n. 27 - norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma per la tutela e programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per la regolamentazione dell'attività venatoria) in quanto la legge invaderebbe una competenza esclusiva statale non rispettando gli standard di tutela uniforme della legge statale prevista ex art. 18 della legge 11.2.1992 n. 157 e costituirebbe un elemento di aggravio "per la conservazione della fauna selvatica".

⁷ In riferimento all'allocatione delle funzioni ambientali tra comuni, province, regioni e Stato essa è ispirata al principio della sussidiarietà e una soluzione po-

integrativa, non sostitutiva⁸, avendo ben presente, come ormai riconosciuto incontestabilmente, che la tutela del territorio, per esse-

trebbe essere “quella che riserva allo Stato la identificazione e la allocazione (intangibile da parte delle regioni) delle funzioni ambientali amministrative fondamentali consentendo, per la parte restante, anche alle regioni di intervenire in chiave integrativa nella ripartizione delle medesime (F. FRACCHIA, *Governo del territorio e ambiente*, in S. CIVITARESE MATTEUCCI, E. FERRARI, P. URBANI, *Il governo del territorio*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 263 e ss.).

⁸ La tutela dell'ambiente, come scopo, è perseguibile dalle regioni sia nell'ambito delle proprie competenze esclusive e dunque nei settori con cui essa interferisce – turismo, caccia, pesca, agricoltura, urbanistica (anche se questa materia si ritiene inquadrabile nella materia governo del territorio), reti di trasporto e di navigazione regionale e locale, produzione, trasporto, distribuzione locale e regionale dell'energia – sia nell'ambito delle materie di competenza concorrente con lo Stato. Valore protetto dunque quello dell'ambiente tra Stato e regioni, e se per le regioni il limite delle proprie competenze è l'indivisibilità dell'interesse nazionale ovvero dell'interesse unitario è ben possibile una protezione più rigorosa da parte delle regioni in materia ambientale come nel settore delicatissimo della tutela della salute (materia, com'è noto, concorrente) purché i poteri della regione non pregiudichino gli obiettivi di protezione della salute perseguiti dallo Stato a favore di tutti i cittadini. Le regioni tuttavia non sempre possono dettare una tutela più rigorosa. Infatti, come ben evidenziato nella sentenza n. 307/2003 della Corte Cost., è escluso che le regioni possano fissare limiti alle emissioni elettromagnetiche più rigorosi di quelli dettati dal Governo perché ciò contrasterebbe con il preminente interesse nazionale alla realizzazione di impianti di telecomunicazioni e di energia. Le regioni possono adottare nell'ambito delle proprie competenze nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale e dunque nel rispetto dei limiti da questa posti una disciplina più rigorosa, nel campo della salute, come già detto (v. sentenza Corte Cost. n. 214 del 31.5.2005), in quanto sia la tutela dell'ambiente che la tutela della salute rientrano anche nell'ambito delle competenze regionali purché non si ledano, per quanto riguarda la tutela della salute, i diritti di tutti i cittadini e quindi i livelli di tutela uniforme in riferimento ai livelli di prestazioni e dei servizi, come più sopra detto. Le regioni hanno in particolare importanti compiti riguardo alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema soprattutto ravvisabile nel comma 3 del nuovo art. 113 che prevede la possibilità di attribuire alle regioni di diritto comune con legge dello Stato a procedura rinforzata (iniziativa della regione interessata previo parere degli enti locali, in ossequio ai principi dell'art. 119 Cost., previa l'intesa fra lo Stato e la regione, seguita dall'approvazione delle Camere a maggioranza assoluta dei componenti) ulteriori condizioni di autonomia in materie di potestà esclusiva dello Stato quali la giustizia di pace, norme generali sull'istruzione e la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. E si è ritenuto che tale norma mitighi, in un certo senso, il nuovo accentramento statale derivato dalla nuova formulazione dell'art. 117 della Costituzione.

È utile ribadire la necessità in materia ambientale di applicare il principio di sussidiarietà ma anche la possibilità di poter derogare talvolta alla disciplina uniforme nazionale giustificata dalla specificità delle situazioni e sulla base di adeguate conoscenze scientifiche conformemente al principio di precauzione.

re efficace veramente, richiede necessariamente la collaborazione, il raccordo e la leale collaborazione tra gli enti in una visione del governo del territorio non autoritaria ma collaborativa, caratterizzata dalla predisposizione di mezzi adeguati (ad es. raccordi tramite informazioni tra enti o predisposizione di strumenti quali i piani territoriali di coordinamento) alle scelte che vengono effettuate ma soprattutto improntata al rispetto dei principi di solidarietà e sussidiarietà.

Giova ricordare che per lungo tempo governo del territorio e ambiente⁹ sono stati visti in una posizione conflittuale, anzi le norme a tutela dell'ambiente¹⁰ erano considerate un ostacolo allo svi-

⁹ L'ambiente tutelato dal diritto, configurabile alla stregua di un contenitore in cui confluiscono molte attività, ha come componente essenziale il territorio (F. FRACCHIA, *Governo del territorio e ambiente*, cit., p. 125). La tutela dell'ambiente è solo apparentemente una materia, in quanto è una competenza con una finalità, cioè costruita finalisticamente, non ha un oggetto predefinito, può incidere su tutte le materie che possono essere attraversate dalla finalità della tutela ambientale. Secondo la Corte sentenza 407/2002 allo Stato spetta il potere di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale senza peraltro che in questo settore sia esclusa la competenza regionale per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali quali quelli relativi al governo del territorio e alla tutela della salute. La competenza legislativa regionale deve dispiegarsi nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali nelle materie di legislazione concorrente ma può estrinsecarsi anche nella definizione di standard di tutela più rigorosi di quelli fissati dalla legge statale.

¹⁰ V. Regolamento C.E. n. 1210/90 del Consiglio del 7.5.1990 sull'istituzione dell'Azienda europea dell'ambiente e della rete europea di informazione e di osservazione in materia ambientale, come modificato dal Regolamento CE n. 993/1999 del Consiglio, del 29.4.1999 e dal Regolamento CE n. 1641/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22.7.2003 (stralcio). In particolare all'art. 1 si specifica che "il presente Regolamento istituisce l'Agenzia europea per l'ambiente e ha lo scopo di attuare una rete europea di informazione e di osservazione in materia ambientale (comma 1 e comma 2) per raggiungere gli scopi di protezione e di miglioramento dell'ambiente stabiliti nel trattato e nei successivi programmi di azione della comunità in materia ambientale, così come lo sviluppo sostenibile, l'obiettivo è di fornire alla Comunità e agli Stati membri: 1. informazioni oggettive, attendibili e comparabili a livello europeo che consentono di adottare le misure necessarie per la protezione dell'ambiente, di valutarne l'attuazione e garantire un'efficace informazione del pubblico sullo stato dell'ambiente; 2. il supporto tecnico e scientifico necessario a tal fine. Il modello dell'Agenzia risulta caratterizzato sotto il profilo giuridico, da un lato, per la posizione assunta rispetto all'ente ausiliato [l'ufficio si configura innanzitutto quale ente ausiliare della Comunità] che non è mai giuridicamente garantita, essendo previsto un rapporto di potestà-soggezione tra l'ente ausiliato e l'ausiliare, dall'altro per l'essere organizzato secondo la formu-

luppo del territorio e quindi un ostacolo al suo governo; infatti esse sono materie diverse, in particolare l'ambiente, considerata materia atecnica¹¹, è attribuita allo Stato ma, com'è noto, può rientrare per la sua trasversalità¹² nelle attribuzioni regionali e dunque indirettamente nelle materie concorrenti con lo Stato e residuali.

la della rappresentatività. A ciò corrisponde una peculiare caratteristica funzionale, là dove l'ente comunitario istituito dalla normativa settoriale europea realizza, contemporaneamente, un decentramento della materia e una integrazione tra autorità distinte, nei modi e nei limiti previsti dal diritto comunitario" (M. SAVINO, *L'organizzazione, Corso di diritto amministrativo*, diretto da S. Cassese, in «Diritto Amministrativo Europeo», n. 6, Giuffrè, Milano, 2005, p. 105).

¹¹ Indubbiamente l'ambiente è un valore oltre che scopo, con "un carattere unitario indivisibile che attraversa orizzontalmente in modo trasversale e multidisciplinare i molteplici campi dell'agire umano" ma è stato osservato anche che è in realtà una vera e propria materia in quanto è riscontrabile che si è ormai "afferma sia a livello comunitario che nazionale una vera materia riguardante la "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema": esiste infatti un settore normativo avente ad oggetto la definizione e la garanzia di determinati equilibri ecologici, la salvaguardia e la gestionale razionale delle risorse naturali, la tutela dei fattori ambientali dalle varie forme di inquinamento e infine la protezione in senso lato della natura" (P. CARRETTI, *La tutela ambientale e l'organizzazione dei poteri pubblici*, cit., p. 5 e ss.).

¹² Chiarisce il punto la sentenza n. 407 del 26.7.2002, in «Giur. Cost.», 2002, p. 2940 e ss. e in «Foro It.», 2003, I; sentenza Corte Costituzionale 24.6.2003 n. 222, in «Giur. Cost.» 2033 p. 1688 e ss. e in «Le Regioni», 204 p. 172 e ss.; sentenza n. 282/2002; sentenza 2.10.2003 n. 307 in «Giur. Cost.» 2003, p. 2841 con nota di C. Camerlengo, *Il nuovo assetto costituzionale delle funzioni legislative tra equilibri intangibili e legalità sostanziali*, www.forumcostituzionale.it. La sentenza della Corte Cost. del 2002 e successivamente la sentenza n. 207/2003 che ad essa si richiama, ribadisce che la tutela dell'ambiente più che una materia in senso stretto rappresenta un compito nell'esercizio del quale "lo Stato conserva il potere di adottare standard di protezione uniformi validi in tutte le regioni e non derogabili da queste [...] ciò non esclude la possibilità che le leggi regionali emanate nell'esercizio della potestà concorrente di cui all'art. 117 comma 3 della Costituzione o di quelle residuali di cui all'art. 117 comma 4 possano assumere tra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale. Da ciò si ricava agevolmente che il giudice costituzionale non considera l'ambiente una materia proprio per la sua trasversalità che tocca vari ambiti e dunque essa è uno scopo in quanto" (come leggiamo) "non tutti gli ambiti materiali specificato nel comma 2 dell'art. 117 possono in quanto tali configurarsi quali materie in senso stretto poiché in alcuni casi si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie". La Corte individua in realtà una serie di materie disciplinate dalle norme regionali quali la tutela della salute, l'ordinamento della comunicazione, la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia, il governo del territorio, che risultano trasversalmente collegate alla materia della tutela ambientale e che rientrano nella competenza concorrente delle regioni.

Sembra imprescindibile pertanto la preventiva compatibilità dei progetti, la preventiva valutazione (strategica) dei loro effetti sull'ambiente (e più a monte dei piani) per la loro forte capacità di incidere sul territorio¹³. Proprio perché l'ambiente¹⁴ ha un peso determinante sulla salute dell'uomo¹⁵, il territorio, che è oggetto di interventi volti alla sua valorizzazione (infatti vediamo che si punta spesso alla crescita di territori d'eccellenza¹⁶, sintesi di tutela am-

In riferimento all'ambiente v. anche sentenza Corte Cost. n. 536 del 20.12.2002 secondo cui anche grazie al contributo della giurisprudenza costituzionale e alla luce dell'evoluzione legislativa si è andata delineando una materia in senso tecnico (materia dell'ambiente) dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata poiché essa investe e si intreccia inestricabilmente con altre competenze.

¹³ V. la nota direttiva 42/2001 CE del Parlamento Europeo e quella del Consiglio d'Europa del 27.6.2001.

¹⁴ V. P. DELL'ANNO, *Manuale di diritto ambientale*, IV edizione, CEDAM, Padova, 2003, e anche *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Giuffrè, Milano, 2004; N. LUGARESÌ, *Diritto dell'ambiente*, CEDAM, Padova, 2002; L. MEZZETTI (a cura di), *Manuale di diritto ambientale*, CEDAM, Padova, 2002; F. FONDERICO, *La tutela dell'ambiente*, in *Trattato amministrativo*, a cura di S. Cassese, II ed., *Diritto Amministrativo Speciale*, II, Giuffrè, Milano, 2003, p. 2015; S. MAGLIA, M. SALTOLOCI (a cura di), *Codice dell'ambiente*, La Tribuna, Piacenza, 2004; S. NESPOR e A.L. DE CESARIS, *Codice dell'ambiente*, Giuffrè, Milano, 2003. In particolare, sui principi del diritto dell'ambiente, N. GRECO, *La Costituzione dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2006.

¹⁵ V. M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000, e *Riforma del Titolo V della Costituzione e sistema delle fonti: problemi e prospettive nella materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema"*, in www.federalismi.it, 13.6.2002; G. COCCO, *Normative in tema d'ambiente tra Unione Europea, Stato e Regioni*, in «Le Regioni», 1998; R. CHIEPPA, *La tutela dell'ambiente nel nostro ordinamento: dalla nascita del diritto ambientale alle competenze dello Stato e delle Regioni dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in «Dir. Form.», 2003.

¹⁶ Attualmente si tutela l'ambiente proprio perché ha un peso determinante nella salute dell'uomo anche attraverso sofisticate tecnologie. Un forte impulso alle sperimentazioni viene dato dalle convenzioni con centri di ricerca (CNR) in quanto il territorio va tutelato ma deve essere anche oggetto di valorizzazione lì dove sono presenti imprese in settori, per es. agroalimentari, in cui le sperimentazioni, le innovazioni, la biotecnologia devono garantire il controllo della qualità e della sicurezza degli alimenti, dei mangimi, ecc.; innovazione digitale per le imprese – Presidenza del Consiglio dei Ministri – Ministro per l'innovazione e la tecnologia. v. in particolare il Programma ICT per l'eccellenza dei territori che ha come obiettivo lo sviluppo di progettualità e azioni volte a favorire l'emergere di territori di eccellenza attraverso la valorizzazione di aree a forte potenzialità grazie all'utilizzo delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

bientale e sviluppo economico), viene protetto in modo più rigoroso rispetto al passato.

Il conflitto tra sviluppo del territorio e protezione dell'ambiente e tra le competenze dello Stato, Regioni e autonomie locali è stato stemperato non solo dalle prese di posizione della Corte Costituzionale ma anche dalla riforma del Titolo V conseguente alla legge costituzionale n. 3/2001 che ha mutato profondamente i rapporti tra Stato, regioni ed enti locali che sono tutti soggetti costitutivi dello Stato.

I pur sempre difficili rapporti ed equilibri tra enti locali e regioni e tra queste e lo Stato sono rivisti in una visione che punta alla valorizzazione delle funzioni delle regioni ma soprattutto degli enti locali che possono regolare autonomamente l'uso-assetto del proprio territorio (urbanistica ed edilizia) ma anche la possibilità – di competenza anche regionale e ciò comporta una necessaria intesa tra regioni e comuni – di provvedere a localizzazioni di impianti ed opere. Grandi sono gli spazi di intervento delle regioni dunque ma anche delle autonomie locali, mentre gli interventi legislativi statali servono a garantire un livello eguale, indifferenziato, minimo di tutela e di prestazioni su tutto il territorio nazionale in onore al principio di unità ed indivisibilità di cui all'art. 5 della Costituzione.

Certamente l'ambiente non è ricompreso dalla Costituzione tra le materia concorrenti e le regioni non possono adottare norme di legislazione sostanziale. Tuttavia esso va tutelato anche attraverso le funzioni amministrative distribuite tra i vari livelli di governo nel senso che questi possono contribuire nell'ambito delle proprie funzioni ed attribuzioni, attraverso la potestà regolamentare, alla tutela ambientale del territorio. Inoltre, la necessaria allocazione di funzioni tra i vari livelli di governo¹⁷ in base ai principi di sussidiarietà,

¹⁷ A. COLAVECCHIO, *La tutela dell'ambiente tra Stato e Regioni: l'ordine delle competenze nel prisma della giurisprudenza costituzionale*, in *La tutela multilivello dell'ambiente*, a cura di F. Gabriele, A.M. Nico, Cacucci, Bari, 2005; AA.VV., *L'ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione*, a cura di V. Pozzo M. Renna, in «Quaderni della Rivista Giuridica dell'Ambiente», n. 15, Milano, 2004; B. CARAVITA, *Stato, regioni e enti locali nelle politiche di gestione dell'ambiente: i problemi di raccordo di competenze*, in «Riv. giur. amb.», 1994; F. CINTIOLI, *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*, in www.forumcostituzionale.it (Forum online di Quaderni Costituzionali); R. CHIEPPA, *La tu-*

adeguatezza e differenziazione garantisce una democratica efficiente gestione del territorio poiché i doveri di solidarietà ambientale spettano a tutti i livelli di governo che lì dove sono impegnati in scelte che attengono all'uso del territorio sono tenuti ad una responsabile condotta ed a comportamenti volti a prevenire e ridurre i danni da inquinamento già all'origine, con azioni preventive, in ossequio al principio di precauzione¹⁸. E ciò è possibile anche in seguito agli

tela dell'ambiente nel nostro ordinamento: dalla nascita del diritto ambientale alle competenze dello Stato e delle Regioni dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, in «Dir. form.», 2003; R. FERRARA, *La tutela dell'ambiente tra Stato e Regioni: una storia infinita*, in «Foro It.», 2003, I; G. MANFREDI, *Sul riparto delle competenze in tema di ambiente e sulla nozione di ambiente dopo la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione*, in «Riv. Giur. Amb.», 2003; S. MANGIAMELI, *Materia ambientale e competenze regionali, con la salvaguardia dei poteri di intervento statale*, in «Le Regioni», n. 1, 2000, p. 168 ss.; A. ROMANO TASSONE, *Stato, Regioni e enti locali nella tutela dell'ambiente*, in «Dir. Amm.», 1, 1993, p. 107 ss.

¹⁸ V. F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Giuffrè, Milano, 2005. Nella nostra società del rischio, come nota l'A., prevalgono i caratteri dell'emergenza, pertanto l'Amministrazione oggi, nelle sue attività, si ispira a valori di stabilità e di sicurezza, ricercando quei fattori di prevedibilità e di conoscibilità delle conseguenze che garantiscano il raggiungimento degli obiettivi prefissati. L'attività della p.A. risulta molto complessa in quanto "tendono ad affievolirsi i 'parametri certi' di giudizio e si moltiplicano le ipotesi di decisioni assunte in carenza di precisi assetti normativi di riferimento. L'Amministrazione si trova sempre più spesso ad adottare decisioni di portata assai vasta senza potersi affidare preventivamente all'ombrello protettivo della scienza o della legge" (p. 12). v. anche U. BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carocci, Roma, 2003: "Le scienze empirico-analitiche che progettano le innovazioni rimangono estranee, con la loro autocomprensione e i loro legami istituzionali, alle conseguenze sociali delle loro innovazioni e alle conseguenze di queste conseguenze. Dunque, secondo l'A., il progresso scientifico, la libertà della scienza e lo sviluppo è sempre più problematico e ricco di conseguenze. In passato "nel progetto dello stato sociale la politica era stata capace, in virtù dell'intervento politico sulle dinamiche del mercato, di sviluppare e mantenere una relativa autonomia rispetto al sistema tecnico-economico. Ora, al contrario, il sistema politico rischia di essere esautorato mentre resta viva la sua costituzione democratica. Le istituzioni politiche diventano amministratrici di uno sviluppo che non hanno pianificato né sono in grado di strutturare, ma che non di meno devono in qualche modo giustificare" (p. 160).

L'art. 3 *ter* del secondo decreto correttivo presentato dal Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare al Consiglio di Stato (5.11.2007 n. 3838) inserisce nel nostro ordinamento i principi posti a base della gestione dell'ambiente ossia il principio di prevenzione, della correzione alla fonte dei danni causati all'ambiente, il principio "chi inquina paga", il principio precauzionale. L'opportunità dell'inserimento va ravvisata nel fatto che le relative norme del Trattato euro-

scambi di informazioni utili (banche dati) volte, nell'effettuare le scelte (anche normative), a garantire la sicurezza pubblica, l'incolumità, il mantenimento degli equilibri naturali; infatti le scelte economiche e politiche sfuggono alle dimensioni territoriali locali, possono ripercuotersi sull'intero ecosistema e necessitano pertanto della collaborazione e della solidarietà tra enti di vario livello.

I beni civici, la cui presenza si fa sentire sul territorio, rappresentano, a ben vedere, la perfetta sintesi tra ambiente e territorio per la loro rilevanza rispetto ai due ambiti, indipendentemente dalla loro allocazione spaziale o valore paesaggistico e indipendentemente dal fatto che siano ancora o meno oggetto di sfruttamento secondo gli antichi usi.

Ora, come già evidenziato, la domanda che più frequentemente ci si pone e che sicuramente si sono posti i relatori di numerosi progetti di legge che nel tempo si sono succeduti, e che sta ad evidenziare la difficoltà di sistemare definitivamente la materia, è in quale contesto, in effetti, vadano collocati i beni civici. A questa ci sentiamo di rispondere che la materia degli usi e dei beni civici inerisce non tanto e non solo all'assetto del territorio quanto piuttosto al suo governo per la molteplicità degli interessi che essa esprime e che in essa convergono (economici, ambientali, paesaggistici, culturali): e quindi rientra in una materia di competenza concorrente.

Talvolta si è ipotizzata l'appartenenza di questi beni alla competenza esclusiva dello Stato, in quanto beni ambientali, per la possibilità di contribuire fortemente alla tutela della salute, mentre la regolamentazione della loro valorizzazione apparterebbe alla competenza concorrente con le regioni. Ma il binomio inscindibile tutela-valorizzazione fa propendere per il suo inserimento tra le materie concorrenti.

peo non hanno efficacia vincolante per i legislatori degli Stati membri. Pertanto era necessaria (secondo il Consiglio di Stato – Sezione Consultiva) la traduzione dei principi comunitari in atti legislativi avendo una maggiore forza vincolante, non essendo più sufficiente il pur creativo ruolo svolto dalla nostra Corte Costituzionale che, alla luce dei principi comunitari, ha saputo interpretare in chiave “ambientalista” molte norme della nostra Costituzione.

Per la capacità di incidere sul territorio con i suoi vari equilibri¹⁹, contraddizioni, necessità ed emergenze ma anche per il servizio che i beni civici hanno sempre reso all'ambiente (e proprio il regime di indisponibilità, inalienabilità ed inusucapibilità e spesso un'attenta gestione da parte dei residenti ne hanno permesso la conservazione e hanno impedito l'alterazione e la distruzione di luoghi unici²⁰) essi, che rappresentano la perfetta sintesi tra governo del territorio ed ambiente (e quest'ultimo, come visto, rientra nell'ambito di tutte le materie e relative competenze ed ha rilevanza in riferimento a tutte le attività che vengono svolte sul territorio), vanno regolamentati con principi e regole rigide dal momento che un "buon governo" del territorio postula che le scelte e i programmi riferiti ai vari ambiti non possono (ormai l'emergenza è continua! Basti pensare al problema drammatico della gestione, dello stoccaggio e dello smaltimento dei rifiuti) e non devono prescindere dalla vocazione naturale delle terre soprattutto se di particolare pregio (tutelate perché spesso coltivate anche con colture pregiate) e dalle giuste rivendicazioni delle popolazioni che non tollerano l'insediamento autoritario di opere anche se considerate di rilevanza nazionale (le centrali a carbone dell'ENEL con emissioni nocive per la salute dei residenti e danno per le attività che sul territorio si svolgono) né devono prescindere dalle abitudini, attività e interessi presenti sulle singole parti del territorio. È necessario infatti che tutte le opere e attività che si riferiscono a determinati ambiti (ad es. settore energetico) e quindi

¹⁹ È sotto gli occhi di tutti il sempre difficile equilibrio tra interessi economici (produzione di beni e servizi) da realizzare e la valorizzazione del territorio ma anche la sua salvaguardia, basti pensare alle localizzazioni di opere (termovalorizzatori, discariche, ecc.) spesso contestate dalle popolazioni locali. Opere che necessitano della partecipazione e dell'inevitabile consenso della popolazione e di protocolli d'intesa tra regioni, enti locali e organi dello Stato (ad. il Commissario di Governo).

²⁰ Usare e godere del territorio significa anche rispetto e valorizzazione ma ciò non può significare immobilismo ambientale ma *trarre dall'ambiente* (ma anche dal territorio) "le utilità che esso può fornire ma senza depauperarlo per le generazioni future [...]. L'uomo ha sempre interagito con l'ambiente ma anche con il territorio, l'importante è farlo nel rispetto di entrambi. La dimostrazione di tale assunto è data dalle comunità proprietarie utenti dei beni civici che hanno saputo valorizzare i terreni pur salvaguardandoli dal punto di vista ambientale" (L. MASSOTTO, cit., p. 185).

ad interessi settoriali di vario genere devono interagire e tener conto degli interessi appartenenti ad ambiti diversi (pubblici) che insistono sul territorio; e nel caso degli insediamenti produttivi, la loro progettazione deve fare i conti con l'assetto e l'uso ordinato e armonico del territorio per la vivibilità, con la tutela del paesaggio e quindi con i vincoli posti a difesa di questo e della salute (diritto all'ambiente salubre), con le attività economiche e le attività lavorative che si svolgono su di esso²¹, posto che la materia governo del territorio (introdotta come materia dopo la riforma operata dalla legge cost. n. 3/2001²²) ha una grossa estensione; infatti non comprende solo la sistemazione dei suoli ma anche la difesa e la loro valorizzazione nonché la gestione anche imprenditoriale di obiettivi economici da realizzare (progetti, programmi, accordi, patti, ecc.) compatibilmente con la difesa dei prevalenti interessi ambientali che sono a giudizio della Corte Costituzionale collegati sempre al governo del territorio²³ e ad altre materie rientranti nella competenza regionale.

Dal momento che come già detto l'ambiente in quanto valore²⁴ ha una funzione trasversale la competenza statale a dettare norme

²¹ Il secondo decreto correttivo del Codice dell'Ambiente si è reso necessario in quanto l'Amministrazione (Ministero per l'Ambiente, la tutela del territorio e del mare) ritiene che vada criticata l'impostazione del decreto legislativo principale perché non ha tenuto conto delle novità e delle esperienze maturate in un ventennio di applicazione della normativa in materia di V.I.A.; con il decreto correttivo si propone inoltre di "contemperare le esigenze ambientali con gli interessi di un'economia dinamica, ancorando i procedimenti di valutazione a strategie di sviluppo sostenibile condivise, riconducendoli ad un sistema sopraordinato di obiettivi che collegano i disegni strategici a tutti i livelli territoriali. Con lo schema di decreto correttivo l'A. intende assicurare una reale semplificazione sistemando in un unico testo tutta la produzione normativa degli ultimi venti anni riguardante la V.I.A."

²² V. legge 5.6.2003 n. 131 che contiene disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18.10.2001 n. 3.

²³ In particolare v. sentenza Corte Cost. 7.10.1999 n. 382 in Consiglio di Stato 1999, II, 1434, dove leggiamo che "alla funzione di governo del territorio si riallaccia anche una competenza in materia di interessi ambientali, da reputare garantita costituzionalmente e funzionalmente collegata, secondo quanto a suo tempo già evidenziato da questa Corte (sentenza n. 183/1997), alle altre spettanti alla regione tra cui, oltre all'urbanistica quale funzione ordinatrice dell'uso e delle trasformazioni del suolo, quello dell'assistenza sanitaria intesa come complesso degli interventi positivi per la tutela e la promozione della salute umana".

²⁴ V. sentenza n. 259 del 22.7.2004, n. 222 del 24.6.2003 e n. 226 del 4.7.2003; e prima ancora sentenza n. 183 del 22.5.1987, in «Giur. Cost.», 1987, I, p. 1334 e ss., nella quale emerge chiaramente come la qualificazione giuridica di

che rispondono ad un'esigenza meritevole di tutela sul territorio nazionale sono conciliabili con quelle regionali dettate in relazione alle proprie competenze e volte alla cura ed interessi collegati funzionalmente a quelli ambientali. Le terre civiche, pur rappresentando un valore ambientale, rientrano, come sembra opportuno, nell'ambito del governo del territorio e quindi la sistemazione della materia deve essere affidata alla competenza della Regione, ferma restando la competenza dello Stato di fissare standard di tutela, regole e principi uniformi. Nel governo del territorio si fanno opportunamente confluire le scelte che attengono all'uso²⁵ del territorio, le scelte urba-

valore costituzionalmente protetto attribuito alla tutela dell'ambiente produce la trasversalità della materia, come la dottrina ha correttamente posto in evidenza. Pertanto, nella stessa concezione assuntane dal giudice costituzionale, essa costituirebbe una materia solo in senso atecnico in quanto valore costituzionale e interesse "trasversale" collegato funzionalmente alle materie di cui all'art. 117 Cost. Si riconosce alla regione una competenza costituzionalmente garantita in materia di protezione ambientale il cui contenuto può essere individuato in relazione all'assetto del territorio e allo sviluppo sociale e civile di esso per un verso, nel rispetto e nella valorizzazione delle peculiarità naturali del territorio stesso per un altro verso, nella preservazione della salubrità delle condizioni oggettive del suolo, dell'aria, dell'acqua, a fronte dell'inquinamento idrico, termico, acustico.

²⁵ V. V. MAZZARELLI, F. FONDERICO, *Il territorio e l'ambiente*, cit., p. 192 e ss.: secondo gli Autori, "La materia governo del territorio – che pure comprende tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti e attività (Corte Cost. n. 307/2003) – non esaurisce la disciplina dell'assetto e dell'utilizzazione del territorio. Quest'ultima include infatti numerose altre materie riferibili a interessi pubblici differenziati la cui soddisfazione influenza necessariamente la disciplina del territorio: ad esempio la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e dei beni culturali oppure la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia e non si può affermare che l'urbanistica e l'edilizia costituiscono materie a sé stanti essendo del tutto implausibile che dalla competenza statale di principio su questa materia siano stati estromessi aspetti così rilevanti quali quelli connessi all'urbanistica e che il 'governo del territorio' sia stato ridotto a poco più di un 'guscio vuoto' (Corte Cost. n. 303/2003), esse devono ormai considerarsi settori specifici nell'ambito della intera" e ben più ampia disciplina del 'governo del territorio' [...] il territorio non costituisce in quanto tale una materia in senso giuridico ma piuttosto la risultante dell'esercizio di funzioni afferenti a materie trasversali, di 'scopo' come il governo del territorio inteso come l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio (Corte Cost. n. 196/2004) e le funzioni di tutela di interessi pubblici settoriali concernenti l'utilizzazione del territorio (ambiente, paesaggio e infrastrutture)". Materia è invece il governo del territorio, oggetto di potestà legislativa concorrente che interferisce con materie oggetto di potestà legislativa statale esclusiva (tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, art. 117, comma 2,

nistiche²⁶ ed anche attraverso di queste la tutela dei beni ambientali tra cui vanno annoverati i beni civici.

L'esigenza di tutela del demanio civico si avverte soprattutto allorché vengono effettuate scelte per la localizzazione di opere che incidono notevolmente²⁷ sul territorio e che sono viste con sfavore, anzi sono incompatibili con la destinazione delle terre civiche. Esse non possono comunque prescindere dalla valutazione del loro impatto ambientale in ossequio al principio di sviluppo sostenibile²⁸ in quanto la tutela del territorio deve essere effettuata concretamente attraverso scelte doverosamente responsabili e attraverso una serie di azioni preventive in ossequio al principio di precauzione e soprattutto in ossequio alla prefigurazione (in base alle possibili conoscenze tecniche e al supporto delle moderne possibilità di conoscenza dei dati scientifici indispensabili per decidere a monte la qualità e quan-

lettera s Costituzione) e con altre comprese negli ambiti di legislazione concorrente (porti, aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, ordinamento della comunicazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, valorizzazione dei beni culturali e ambientali: art. 117 comma 3 della Costituzione).

²⁶ Mentre nell'art. 80 del D.P.R. 616/77 il legislatore delegato aveva dilatato l'urbanistica fino a comprendervi tutti gli aspetti concernenti l'assetto e l'utilizzazione del territorio "praticamente risolvendo il governo del territorio nell'urbanistica" (M. NIGRO), viceversa il legislatore costituzionale del 2001 ha "rovesciato le prospettive usando una nozione più ampia della quale l'urbanistica pur nelle sue recenti evoluzioni è l'asse portante o il centro di riferimento" (S. AMOROSINO, *Il governo del territorio "tra Stato, Regione ed Enti locali"*, cit., p. 159).

²⁷ Come giustamente viene evidenziato dalla dottrina "all'interno della funzione pianificatoria urbanistica deve essere considerato anche il profilo ambientale, nel senso che le scelte urbanistiche debbono prenderlo in considerazione, assicurando la compatibilità delle varie scelte di uso del territorio (anche) rispetto al valore ambientale" (F. FRACCHIA, *Governo del territorio e ambiente*, cit., p. 265 e ss.). All'interno della funzione pianificatoria urbanistica non può non essere considerato anche il grande valore ambientale rappresentato dai beni civici quale realtà degna di tutela.

²⁸ L'art. 3 *quater* del decreto legislativo introduce il principio dello sviluppo sostenibile. La Sezione Consultiva del Consiglio di Stato osserva che "l'inserimento appare in linea con i probabili sviluppi della legislazione europea tanto più che 'il Trattato che adotta una costituzione per l'Europa' (c.d. Costituzione europea) pur inserendo l'ambiente nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, ne assimila la tutela ai diritti di solidarietà, laddove prevede, all'art. II 97 che 'un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile'". La Sezione Consultiva ritiene che il suo inserimento è in linea con gli sviluppi della legislazione europea.

tità delle opere da effettuarsi e quindi la prefigurazione degli effetti che queste presumibilmente determinano sul territorio) del risultato e dunque dell'obiettivo che si vuole raggiungere.

La difesa dei beni civici così come lo sviluppo organico del territorio e la sua tutela non spetta d'altra parte solo alle regioni ma anche ai comuni; infatti vediamo che pure lì dove si tratta di adeguare le proprie scelte urbanistiche a scelte (interessi peculiari) già determinatesi a livello superiore (regionale e statale) c'è la possibilità per i Comuni, allorché essi adottino propri regolamenti, di poter prevedere quella "tutela in più" a favore del proprio territorio e della popolazione come nel caso previsto dall'art. 8 l. 22.2.2001 n. 36 (riguardante la disciplina relativa all'esposizione ai campi elettromagnetici): e dunque non solo la regione ma anche i comuni possono fissare quelle regole di tutela del territorio (del proprio territorio) che soddisfano particolari esigenze ambientali e di tutela della salute e cioè lì dove, come amministratori, titolari di funzioni amministrative, sono i custodi di questi antichi domini.

E deve ritenersi che proprio in seguito alla considerazione del valore ambientale rappresentato dalle terre civiche e data l'importanza che riveste la loro accorta gestione è possibile che le regioni e le province ma soprattutto i comuni, possano, nell'ambito delle proprie competenze, prevedere una tutela maggiore al di là di quelli che sono gli spazi di intervento affidati allo Stato, in una visione che ormai necessariamente supera la frammentazione (delle competenze) e converge verso una globale solidarietà ambientale.

Deve ritenersi che la materia degli usi civici e delle proprietà collettive di diritto pubblico rientri nel governo del territorio, che è una materia²⁹ che ha rappresentato una svolta nel comune intende-

²⁹ La materia è molto ampia e comprende molti ambiti tra cui l'urbanistica, materia che, secondo V. Cerulli Irelli, è riservata alla competenza esclusiva delle regioni per quanto si riferisce all'assetto della città mentre il resto degli interventi sullo spazio rientrerebbe nella materia del governo del territorio. L'urbanistica, in realtà, non è stata menzionata espressamente tra le materie previste dalla Costituzione e possiamo ritenere che "è ora possibile ricondurre al governo del territorio tutti i tipi di piani e programmi alle varie scale previsti da legge o singole norme settoriali che finora non era stato possibile ricondurre alla urbanistica sia per le barriere distintive poste dalla giurisprudenza sia per il tramonto irreversibile delle concezioni panurbanistiche [...] dunque accordi di programma tra regioni e università [...]"

re la sistemazione del territorio legato prima all'urbanistica, quale disciplina e tutela del territorio e quindi comprensiva dell'assetto e dell'espansione dei centri abitati e che, poi, è andata dilatandosi fino a comprendere tutti gli aspetti riguardanti gli interventi, le trasformazioni sul territorio stesso.

In esso confluiscono tutti gli interessi che devono essere ordinati e regolati e dato che sono tanti gli interventi che si intersecano in ambienti territoriali (più o meno vasti), in particolare i piani generali di sviluppo, territoriali o territoriali-paesistico, di trasformazione urbanistica, localizzazione di infrastrutture, sviluppo di aree vaste, ciò richiede ovviamente moduli di raccordo data la complessità di interessi non sempre convergenti e di competenze a rete (poteri amministrativi, regionali e degli enti locali).

Pur nella complessità e difficoltà di pianificare l'intero territorio⁵⁰, per la grande importanza che oggi si dà alla tutela del paesaggio e dell'ambiente (che sono valori che presidono allo sviluppo economico "sostenibile") le scelte pianificatorie non possono, lì dove si occupano della trasformazione del territorio per l'organizzazio-

localizzazione della macrostrutture commerciali, dei porti turistici [...] l'organizzazione e in molti casi l'attrezzatura del territorio è ordinata al perseguimento di obiettivi economici, ma più latamente di sviluppo (o valorizzazione) anche civile e sociale che trascendono la disciplina urbanistica" (S. AMOROSINO, *Il governo del territorio "tra Stato, Regione ed Enti locali"*, cit., p. 55 e ss.). Inoltre, come rileva l'A., "governo del territorio è la potestà di carattere ordinatorio delle attività che sulla terra si svolgono". L'A. mette in risalto il carattere dinamico, aggregativo, aperto del governo del territorio in riferimento al quale c'è da osservare che ciò gli consente di "assorbire molto meglio dei tradizionali modelli gerarchici e per separazione delle competenze un elemento strutturale essenziale alla gestione del territorio: la ineliminabile compresenza di interessi di tipo e livello diversi riferibili a molteplici centri di imputazione che 'insistono' su un medesimo ambito o sistema territoriale [...] se governo del territorio è una *governance* è ontologicamente una *multilivel governance*" (p. 66 e ss.).

⁵⁰ Basti pensare alla riqualificazione di spazi urbani ed extraurbani, al recupero di siti archeologici, localizzazione di impianti di vario tipo, localizzazione di attività economiche, programmi triennali (di opere pubbliche regionali, provinciali e comunali), localizzazione di aree industriali ecologicamente attrezzate, accordi di programma per la localizzazione e quindi l'istituzione di poli scientifici di ricerca, localizzazione di infrastrutture e attività che permettono l'ammmodernamento dei servizi (reti) e che naturalmente interessano anche più aree. Quindi, quando si parla di governo nella nozione entra sicuramente un concetto propulsivo e dinamico ma anche di conservazione e protezione di luoghi che sono da sempre oggetto di una tutela particolare come sono appunto i beni civici.

ne di servizi e di attività, non prevedere anche la conservazione di parti del territorio tutelate per legge (e quindi delle proprietà collettive) per creare un equilibrio “naturale” nel territorio stesso a tutto vantaggio delle collettività le quali per lungo tempo ne hanno evitato spesso l’impoverimento e l’irrimediabile snaturalizzazione.

Governare il territorio significa necessità di una politica attenta di coordinamento complessivo “di ciò che sul territorio si fa” (AMOROSINO) e dunque i programmi di attività che si riferiscono all’uso del suolo e comportano vere e proprie trasformazioni di questo e incidono sullo sviluppo dei vari sistemi locali non possono prescindere dallo stato dei luoghi, dalla vocazione di essi e dall’equilibrio che certe aree (zone protette) rivestono in un determinato territorio e degli interessi presenti su di esse.

Ciò richiede uno sforzo congiunto di intese ed equilibri e quindi la necessità di una politica di “coesione” allorché si tratta di mediare tra indirizzo politico regionale ma anche indirizzo politico (giuste aspirazioni ed interessi da soddisfare) strettamente locale e che richiedono il necessario intervento, raccordo e anche apporto statale (Ministero dell’Ambiente, della tutela del territorio e del mare) e dunque la concertazione.

Al di là della presenza statale necessaria lì dove ci sono grandi opere da realizzare (strategiche, centri nodali come le reti energetiche, autostrade, porti, TAV e localizzazioni di opere di forte impatto come ad es. le centrali nucleari) oggi è forte la presenza delle regioni ma anche dei comuni poiché questi sono i principali interlocutori⁵¹, in quanto tali opere incidono fortemente sulla conformazione del proprio territorio; e i Comuni soprattutto sono fondamentali protagonisti allorché si tratta di tutelare e gestire il territorio dal punto di vista dell’ambiente; interesse questo anche e soprattutto locale, oltre che regionale e dell’intero paese.

⁵¹ Certamente è sempre più determinante il ruolo del comune “che è il nuovo centro di gravità delle funzioni amministrative [...] il soggetto primario della promozione e propulsione del sistema locale, il core business, la funzione assiale dell’ente è quella dinamica, della organizzazione dell’attività del proprio territorio per renderlo attrattivo” (S. AMOROSINO, *Il governo del territorio “tra Stato, Regione ed Enti locali”*, cit., p. 60).

Pertanto data l'innegabile complessità⁵² degli interessi da gestire sul territorio e data la possibile conflittualità tra i vari livelli di governo e di amministrazione che coinvolgono lo Stato, la regione e gli enti locali, si ravvisa la necessità che, nel governo del territorio inteso come possibilità storica di governare la "vitalità territoriale" in vista di un sistema policentrico e non centralizzato ma integrato e competitivo, ci sia una regione che legifera e coordina ma anche una regione che valorizza, e cede spesso il passo alle autonomie territoriali espressioni delle varie peculiarità e qualità locali e dunque ai vari sistemi di organizzazione locale ma anche di uno Stato che dialoghi con le singole Regioni ed i Comuni.

Ormai l'impianto istituzionale poggia sulla pari dignità costituzionale dello Stato e dei suoi enti territoriali. Infatti certe scelte hanno bisogno del necessario coinvolgimento e del consenso delle province (d.lgs. 267/2000) ma anche dei comuni le cui proprie competenze si intrecciano con quelle regionali: le regioni con il proprio fascio di funzioni possono incidere fortemente non solo riguardo a progetti che investono il livello locale ma anche a quelli che si riferiscono a livelli sovralocali come l'organizzazione di opere di grossa

⁵² "È utile riguardo a ciò distinguere due forme di territorialità: una negativa, che consiste nel potere di escludere altri soggetti dal controllo di uno spazio geografico confinante, e un'altra positiva, che consiste nel produrre valore (sociale, culturale, ambientale, economico) a partire dalle risorse potenziali specifiche di un territorio, mediante interazioni sinergiche dei soggetti locali tra loro e con soggetti sovralocali. Questa seconda forma di territorialità è quindi il fondamento dell'autonomia, dell'autorganizzazione e dell'innovazione locale [...] oggi attori globali privati e pubblici sovrastatali possono interagire direttamente con il governo locale e quindi intervenire nei processi di territorialità positiva eludendo largamente il controllo territoriale statale. In questo processo i livelli decisivi diventano quello globale e quello locale. Quest'ultimo conserva una certa autonomia solo se produttore e detentore di vantaggi 'competitivi' che interessano gli attori economici globali. Il pericolo è che ogni sistema comunale – secondo l'A. – si allontani dagli altri e segua cammini propri che lo allontanano dalle precedenti solidarietà con i terreni contigui". C'è bisogno di "un'esigenza di riequilibrio all'interno della negoziazione per la non episodica asimmetria tra forti interessi di settore (attrezzati, professionalmente assistiti, informali) e deboli interessi generali, in condizioni spesso di evidente inferiorità e per la necessità di radicare fortemente l'intero rapporto a principi generali quali le clausole di buona fede e la tutela dell'affidamento da intendere, come la migliore dottrina insegna, a protezione sia del privato che del pubblico" (M. CAMMELLI [a cura di], *Innovazione tra centro e periferia. Il caso Bologna*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 24 e ss.).

portata per le quali se è vero che lo Stato (attraverso leggi ad hoc) si riserva una determinata politica amministrativa e dunque la decisione definitiva, è pure necessario il coinvolgimento (ma deve ritenersi anche l'assenso) delle regioni e dei comuni nel cui territorio le opere vanno ad incidere.

Le regioni e gli enti locali, ciascuno per la sua parte, sono coinvolti nella funzione di governo del territorio con una serie enorme di progetti e programmi³⁵; e dunque abbiamo un "affollamento" di interessi pubblici e relative competenze che si riversano sull'assetto e sull'utilizzazione del territorio (tutto) che costringono le amministrazioni decidenti a motivare in modo molto preciso le proprie determinazioni, cercando una necessaria comparazione con i vari interessi presenti su di esso, di cui sono portatori altri soggetti, di pari rilevanza rispetto a quelli che hanno effettuato le scelte.

È quella che oggi si usa chiamare *governance*; ed è la gestione di interessi (ma anche emergenze) l'assolvimento di compiti, interferenti con la difesa dell'ambiente che richiedono condivisione di scelte, che alla fine ricadono su tutti, e che pertanto coinvolgono tutti i livelli di governo³⁴. *Governance* necessaria, soprattutto per la forte

³⁵ Attualmente molteplici sono le attività demandate ai vari livelli di governo. Ciò dipende dal fatto che ci sono "funzioni nuove che dipendono dalle domande sociali di nuovo tipo che vengono rivolte ai pubblici poteri e che trascendono l'urbanistica pur ricomprendendola". E dunque "tutti gli interventi e le attività che hanno il minimo comune denominatore di essere localizzati sul territorio e di produrre modificazione degli equilibri, sono almeno concettualmente riconducibili al governo del territorio, da intendersi come necessità di una politica di coordinamento complessivo di ciò che sul territorio si fa" (sul punto v. S. AMOROSINO, *Il governo del territorio "tra Stato, Regione ed Enti locali"*, cit., p. 60 e ss.). Tra i tanti progetti complessi possiamo ad esempio considerare i P.i.T. – Progetti integrati territoriali, finanziati con fondi europei, per la valorizzazione di zone ampie della provincia, per promuovere il patrimonio culturale ma anche il paesaggio (sia delle coste che delle zone interne) con miglioramento dei servizi e sostegno alle imprese turistiche, al fine del risanamento del territorio e dello sviluppo.

³⁴ Circa il riparto di competenze ambientali tra le diverse autonomie territoriali esso "è informato a logiche di tipo sussidiario basate sul criterio della dimensione territoriale degli interessi e sulla individuazione del livello ottimale di allocazione delle differenti funzioni" (A. COLAVECCHIO, *La tutela dell'ambiente tra Stato e Regioni: l'ordine delle competenze nel prisma della giurisprudenza costituzionale*, in *La tutela multilivello dell'ambiente*, cit., p. 34)

autonomia amministrativa (ma anche politica) degli enti locali³⁵ che

³⁵ Nell'ambito dei poteri locali forte è attualmente la tendenza a vedere soprattutto nei comuni gli enti capaci di trainare lo sviluppo territoriale locale, realizzando l'idea che ha ispirato il riformatore costituzionale (legge n. 3/2001) di enti con un largo fascio di funzioni veramente autonomi, capaci di essere principali interlocutori di scelte che coinvolgono il proprio territorio, che si coordinano tuttavia con i livelli superiori. Infatti, come sappiamo, ci sono determinazioni che sono prese con la presenza e il coinvolgimento necessario di altri organi decidenti soprattutto allorché si tratta di decidere interessi che travalicano gli interessi strettamente locali e quindi riguardano aree più vaste e interessi molto complessi, perché intrecciati alle varie realtà e necessità presenti sul territorio. Si è ipotizzato pertanto un "nuovo" comune-municipio (ispirandosi alle antiche municipalità) volto a trasformare l'ente locale da luogo di amministrazione burocratica in un vero laboratorio di "autogoverno". Si è fatta strada l'idea che si debba instaurare, tra l'altro, un nuovo modo di intendere le relazioni tra governo locale, società e territorio per permetterne la valorizzazione. Si ritiene quindi necessario che ci siano sempre maggiori e nuovi strumenti partecipativi di democrazia diretta soprattutto alle decisioni strategiche e alle politiche di sviluppo delle zone che permettano la valorizzazione delle energie sociali presenti sul territorio che possono essere trascurate dallo Stato e che risultano deboli rispetto alle logiche del mercato. È quindi necessario dare una risposta alle problematiche dell'*empowerment* delle comunità locali nel governo del proprio territorio e quindi dare maggiore ascolto alle istanze locali, in realtà si vuole l'instaurazione di un rapporto diverso, più collaborativo e partecipato tra governo locale e collettività (sinergie di base) che consente di procedere verso nuove e migliori forme di esercizio della democrazia. Oggi si ritiene che la partecipazione ai progetti da parte delle comunità locali debba essere sempre maggiore e responsabile perché la maggior parte dei progetti devono comunque prendere nella dovuta considerazione il valore ambientale soprattutto ai fini della tutela della salute; e soprattutto essa deve essere resa possibile in quanto i fruitori del proprio territorio sono proprio i suoi abitanti che spesso devono "subire" scelte nelle quali non sono intervenuti in modo diretto. Il problema è generale ed è sentito anche in altri paesi della Comunità Europea, ad esempio in Francia: v. Y. GUDEMET, *Il cittadino e la cura dell'interesse pubblico ambientale: l'esempio francese*, in *Seminario Fondazione Einaudi* cit., il quale ricorda che la convenzione d'Aarhus del 25.6.1998 e la Direttiva comunitaria del 26.5.2003 riconoscono la partecipazione del pubblico anche se per la (sola) protezione dell'ambiente. La convenzione, entrata in vigore in Francia il 6.10.2002, costituisce una fonte di diritto comune ai sistemi giuridici francese e italiano. In particolare la convenzione di Aarhus impone ai singoli stati di assicurare nel loro interno una partecipazione attiva del pubblico alle decisioni ambientali dei poteri pubblici, in essa "la partecipazione e il ruolo dei cittadini a tale riguardo sono formulati in modo particolarmente rigido, la partecipazione del pubblico ai dibattiti sull'ambiente e all'elaborazione delle decisioni corrispondenti, rientra nel gran movimento di democrazia partecipativa o democrazia di prossimità che caratterizza il diritto francese in materia [...] le principali procedure che assicurano la partecipazione del pubblico alle decisioni ambientali sono la commissione del dibattito pubblico, le inchieste pubbliche e la concertazione preliminare per i progetti locali di pianificazione". Secondo l'A., c'è bisogno di sempre maggiore

rende sempre più frequenti i contrasti con lo Stato e le regioni (sono tanti i ricorsi anche contro norme ritenute incostituzionali emanate nell'ambito della potestà amministrativa statale e regionale).

Pertanto, in base ai principi di sussidiarietà ed adeguatezza previsti dall'art. 118 della Costituzione e dunque per la non rigida separazione delle competenze, per la accresciuta importanza delle decisioni delle autonomie locali e in particolare dei comuni i quali ancor più delle province sono centri propulsivi e quindi per la oggi necessaria *governance* a rete, anche le scelte che riguardano la gestione del territorio, la gestione di zone molto rilevanti che sono state prese nella debita considerazione dal legislatore debbono essere impron-

partecipazione delle popolazioni (soprattutto nei progetti di natura urbanistica) e necessità di adeguare le norme che invecchiano velocemente alle nuove esigenze di protezione in vista del rispetto delle norme previste dalla convenzione di Aarhus o dalla Carta dell'Ambiente del 2004. (In Italia, con la legge 16 marzo 2001 n. 108, pubblicata nella G.U. 11.4.2001 n. 85 S.O., si è avuta la ratifica ed esecuzione della convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale.) "In particolare il codice dell'urbanismo, un testo adottato venti anni fa in Francia, considerato allora un importante progresso, appare oggi molto arretrato riguardo alle esigenze attuali e in particolare risulta non più adeguata la legge del 18 luglio 1985 relativa alla definizione dei principi di pianificazione che è all'origine del dispositivo da allora immutato dell'art. L 300-2 del Codice dell'urbanismo. La concertazione preliminare, nel campo limitato che gli dà la legge – quello dell'elaborazione dei documenti dell'urbanismo – è determinata nelle sue modalità, in ogni caso, dall'organo deliberante del comune, in modo che essa 'associ, durante tutta la durata dell'elaborazione del progetto, gli abitanti e le associazioni locali e le altre persone implicate'. Al termine di questa concertazione, il sindaco ne presenta il bilancio davanti al consiglio municipale che delibera; poi il dossier definitivo del progetto è chiuso e messo a disposizione del pubblico [...] immaginata come un mezzo per assicurare la valutazione dei dati ambientali nei progetti di pianificazione [...] resta mal determinata nelle modalità, e si è rivelata sprovvista di una vera e propria garanzia di partecipazione per gli amministrati. Oggi, i migliori specialisti del settore prevedono il suo abbandono o almeno la inserzione all'interno di alcune procedure più efficaci, che assicurino migliori garanzie per la partecipazione del pubblico" (v. in Francia Carta Costituzionale dell'Ambiente, legge costituzionale n. 205 del 1.5.2005, relativa alla Carta dell'ambiente, G.U. n. 51 del 2.3.2005, p. 3697, in particolare l'art. 7: "ogni persona ha il diritto, nelle condizioni e nei limiti definiti dalla legge, di accedere alle informazioni relative all'ambiente detenute dalle autorità pubbliche e di partecipare all'elaborazione delle decisioni pubbliche che hanno un'incidenza sull'ambiente"); v. anche 2005/370/CE: decisione del Consiglio dell'Unione Europea del 17.2.2005 relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, della convenzione sull'accesso alle informazioni, alla partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientali.

tate ad una logica di “effettiva corresponsabilità” al di là dei principi dettati dallo Stato per garantire l’unità in un’ottica di sussidiarietà; ed il concorso delle competenze deve essere sostenuto dal principio di leale collaborazione.

Il punto di equilibrio tra la competenza dello Stato e delle regioni in ordine alla materia del territorio così come per la tutela dell’ambiente sta nella dimensione dell’interesse nazionale o regionale che si deve tutelare; dunque dove ci sono interessi di carattere unitario non ci dovrebbe essere possibilità di deroghe in materia ambientale. Nel caso che ci riguarda, i beni civici, la materia, il settore supera certamente la dimensione dell’interesse regionale per acquistare anche una rilevanza statale. Tuttavia c’è la possibilità (si ritiene) da parte delle regioni di poter, nell’ambito dei principi statali uniformi, dettare una normativa propria per proteggere questi beni da interventi che possono comportare una forte incidenza sul territorio e quindi un forte impatto, infatti le regioni sono attori di primo piano insieme ai comuni e alle province. Inoltre, come già evidenziato, c’è una sempre maggiore attenzione da parte degli Enti Locali al proprio territorio che, sempre più, si impone come strumento per il miglioramento della qualità della vita³⁶ e che pertanto va salvaguardato dalla spinta di forti interessi economici rispetto ai quali spesso queste antiche realtà giuridiche patrimoniali, sottovalutate, finiscono per rappresentare un inutile e superato residuo del passato.

³⁶ Sembra opportuno ricordare che nell’Enciclica *centesimus annus* Giovanni Paolo II (Par. 38) parla di ecologia umana; questo termine sta a significare che l’ambiente “va preso in considerazione non solo in termini ambientali o tecnici ma anche in termini umani e sociali; vuol dire che l’ambiente umano – la salvaguardia della vita, la famiglia, il lavoro, la città – richiede il rispetto di una sua propria ecologia, di un suo funzionamento fisiologico, di una sua natura. C’è una profonda connessione tra ecologia ambientale ed ecologia umana, in particolare l’ecologia umana è un concetto affine a quello di bene comune, essendo questo l’insieme di quelle condizioni sociali che consentono e favoriscono negli esseri umani lo sviluppo integrale delle loro persone” (Card. Raffaele Martino).

2. *Le terre civiche e il paesaggio*

Le terre civiche, i beni del demanio civico indubbiamente racchiudono in sé come già evidenziato una duplice valenza culturale e paesaggistica ambientale. In passato, com'è noto, la tutela dei beni culturali e paesaggistici erano ben distinte³⁷. Attualmente le loro tutele non sono più separate³⁸ ma pur nella diversità sono in connessione: infatti si è cercato di dare ad essi una completezza di tutela così come si rileva dallo studio delle recenti norme. I beni facenti parte del demanio civico hanno una doppia natura, come già visto, che li caratterizza in modo particolare (privata e pubblica) rispettivamente per l'appartenenza di essi a ciascun singolo e alla collettività intera (che hanno diritti di godimento e di uso perpetui) e per la funzione a cui assolvono e per il regime per essi previsto. Riferendoci all'art. 131, comma 1, del Titolo I del Codice dei Beni culturali e del paesaggio (Tutela e valorizzazione, Capo I, Disposizioni generali) lì dove si dice che per paesaggio "si intende parti di territorio i cui caratteri distintivi derivano dalla natura, dalla storia umana, dalle reciproche interrelazioni" (comma 1) non v'è chi non veda che questi beni non importa se apprezzabili o meno dal punto di vista strettamente paesaggistico (almeno nel senso in cui lo si intendeva prima come luoghi di particolare bellezza) o interessanti dal punto di vista della formazione del terreno (ambiente naturale, boschivo, pascolivo o estrattivo), rappresentano e conservano il segno di storia umana e di tradizioni che sono state tramandate fino ai nostri giorni.

In particolare degno di attenzione è l'art. 131, comma 2, dove si dice che la tutela e la valorizzazione del paesaggio riguardano valori che esso esprime quali manifestazioni identitarie percepibili. Ciò significa che attraverso la tutela di questi beni si tutelano le radici, l'identità stessa di popolazioni³⁹ e di collettività insediante nei luoghi (anche confinanti).

³⁷ Tutela delle cose d'arte l. 1 giugno 1939 n. 1089, bellezze naturali l. 29 giugno 1939 n. 1497.

³⁸ D.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42 in G.U. 24 febbraio 2004 n. 45 entrata in vigore il 1° maggio 2004 e decreti correttivi nn. 156 e 157 del 24 marzo 2006.

³⁹ Sono beni paesaggistici gli immobili e le aree "indicati all'art. 134 costituenti espressione di valori storici culturali, naturali, morfologici ed estetici del ter-

Il paesaggio non è più un astratto valore ma è il risultato di un lungo cammino storico e naturale che conforma il territorio, talvolta rimasto intatto; e ciò ha determinato il mantenimento degli usi che vanno, lì ove possibile, conservati poiché con la tutela del valore estetico dei luoghi dal punto di vista naturale si tutela anche l'aspetto culturale, storico, artistico; infatti molti luoghi sono rilevanti da questo punto di vista e quindi ne va salvaguardato l'aspetto di patrimonio culturale.

I beni del demanio civico dunque esprimono il *valore* paesaggio e sono espressione della cultura del luogo e del territorio ma anche beni ambientali e dal momento che i beni paesaggistici sono ricompresi in quelli ambientali non si può fare a meno di rilevare che, in base alla recente normativa, i beni culturali e i beni paesaggistici sono a loro volta ricompresi nell'unica categoria dei beni culturali⁴⁰.

La stretta interdipendenza tra beni ambientali (paesaggistici) e patrimonio culturale storico artistico sembra confermata già dal d.lgs. 29 ottobre 1999 n. 490 essendo il testo unico titolato "Beni culturali e ambientali" ma soprattutto dal recente codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42) che all'art. 2 prevede che tali beni, pur essendo distinti, sono oggetto di una contestuale tutela e, pur essendo due i ministeri⁴¹, vi sono aspetti che riguardano l'organizzazione e la disciplina in cui sono previsti per la tutela del paesaggio interventi determinanti da parte del Ministero per le Attività Culturali.

Il paesaggio al di là dell'aspetto estetico, rappresenta un valore autonomo e primario⁴², riconducibile al settore normativo della tutela dell'ambiente⁴³.

ritorio e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge" (art. 2 c. 3).

⁴⁰ Art. 2, c. 1, del Codice. *Il patrimonio culturale è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici.*

⁴¹ Rispettivamente Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare – d.lgs. 30 luglio 1999 n. 300 e Ministero per i Beni e le Attività Culturali – d.lgs. 20 ottobre 1998 n. 368.

⁴² V. A. ANGIULI, *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., secondo cui risulta "riaffermato il primato del paesaggio quale valore autonomo e primario dell'ordinamento cui sono da ritenersi subordinati tutti gli altri interessi pubblici settoriali e con esso eventualmente interferenti" (p. 328).

⁴³ S. CIVITARESE, *L'ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in V. POZZO, M. RENNA (a cura di), *Quaderni Rivista Giuridica dell'Ambiente*, Milano, 2004,

A sua volta il paesaggio “come valore immanente al territorio” non può essere protetto in modo occasionale, con una serie più o meno vasta di vincoli, ma con una disciplina organica che tenga conto del territorio e quindi delle sue peculiarità, divise in zone omogenee; esso richiede che venga predisposta una pianificazione che non prescinda dalla vocazione delle diverse aree, che tenga conto delle trasformazioni già avvenute; e naturalmente gli obiettivi che si vogliono raggiungere devono essere informati alla logica dello sviluppo prevedibile e sostenibile⁴⁴ non solo in funzione conservativa ma certamente di valorizzazione; ogni intervento che si va a realizzare deve essere compatibile con l’interesse paesistico, la cui valenza di primarietà, non può essere disconosciuta soprattutto dal momento che gli viene attribuito riconoscimento dall’ordinamento giuridico.

Per le terre facenti parte del demanio civico, parti significative del territorio, c’è l’esigenza duplice di conservarle e valorizzarle come zone paesaggistiche protette, con le caratteristiche e vocazioni più varie. Attraverso la loro protezione si tutelano il paesaggio e l’ambiente nonché il territorio che spesso è interessato da attività e opere espressione di interessi pubblici settoriali che talvolta perseguono finalità opposte⁴⁵.

v. anche F. FRACCHIA, *Governo del territorio e ambiente*, cit.

⁴⁴ Come previsto dall’art. 6 del Trattato di Amsterdam. Questa espressione la troviamo nell’ambito del Rapporto Bruntland alla conclusione dei lavori della Commissione Mondiale per l’Ambiente e lo Sviluppo W.C.E.D. – World Commission on Environment and Development. Per sviluppo sostenibile si deve intendere “uno sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri. La soddisfazione dei bisogni e delle aspirazioni umane rappresenta il principale obiettivo dello sviluppo e può essere considerato sostenibile alle condizioni che: a) soddisfi i bisogni primari di tutti i popoli contemporaneamente, ovvero sia data a tutti la possibilità di dare realtà alle proprie aspirazioni ad una vita migliore; b) il ritmo di diminuzione delle risorse non rinnovabili deve precludere il meno possibile ogni opportunità futura”. Il più delle volte è necessario restituire ai territori le proprie risorse e potenzialità come beni (capitale naturale) le cui varie facce (la cui complessità) vanno individuate (comprese) in base a studi integrati con una metodica scientifica a carattere pluridisciplinare. Importante è soprattutto studiare le possibilità dei territori e le loro risorse naturali. Essi devono essere sottoposti a valutazione economica per poter poi concretamente operare in vista di un loro sviluppo ecocompatibile.

⁴⁵ La tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e del paesaggio ha carattere prevalentemente conservativo quantunque non nel senso di una cristallizzazione (peraltro impossibile) dello status quo ma in quello più moderno del c.d. “sviluppo

Tuttavia, anche se la tutela e la valorizzazione del paesaggio hanno acquistato sempre di più, grazie anche all'impulso della dottrina e giurisprudenza, autonoma valenza, il paesaggio deve essere considerato tuttavia un'entità dinamica in quanto non si può non tener conto dei fattori umani oltre che naturali che possono aver inciso su di esso nel tempo e del fatto che la sua salvaguardia e difesa si attua anche con un'attenta gestione del territorio che renda possibile al tempo stesso fornire utilità e beni ai cittadini.

Il demanio civico se ben gestito permette la produzione di beni e servizi. Ma ciò richiede l'impegno di lavoro e di capitale che se bene utilizzati consentono che lo sviluppo di determinate zone non avvenga a discapito di altre e soprattutto dell'ambiente e del paesaggio⁴⁶.

Il paesaggio è dunque il territorio e la sua gestione è un problema europeo anzi un impegno europeo⁴⁷, un compito, appartenente

sostenibile" mentre le finalità di realizzazione di infrastrutture, di reti di comunicazione, di impianti di produzione o trasporto dell'energia elettrica, ecc., hanno carattere normalmente "modificativo dell'assetto del territorio" allo scopo di conseguire obiettivi diretti (dotazioni infrastrutturali, sicurezza, approvvigionamento energetico nazionale) e indiretti (sviluppo economico produttivo, piena occupazione, coesione sociale, ecc.)" (V. MAZZARELLI, F. FONDERICO, *Diritto Amministrativo Speciale*, a cura di G. Vesperini, cit., p. 193).

⁴⁶ Il valore paesaggio diverso dal valore ambiente è tuttavia a questo riconducibile cfr. Corte Costituzionale 27 luglio 2000 n. 378 in Foro. It. rep. 2000 voce Beni culturali, paesaggistici, ambientali; e meno di recente Corte Costituzionale 24 febbraio 1992 n. 67.

⁴⁷ La convenzione europea del paesaggio aperta alla firma a Firenze il 20 ottobre 2000 è stata elaborata dal Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio di Europa e, tra le varie convenzioni al riguardo, è la più incisiva per la protezione al paesaggio come valore in sé. In essa si mette in evidenza l'importanza dell'appartenenza dell'uomo ad un determinato territorio all'art. 1 lett. a) in particolare si dice che "il paesaggio designa una determinata parte di territorio, così come percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni, lett. c) [...] obiettivo di qualità paesaggistica designa la formulazione da parte delle autorità pubbliche competenti, per un determinato paesaggio, delle aspirazioni delle popolazioni per quanto riguarda le caratteristiche paesaggistiche del loro ambiente di vita". Vi sono alcuni demani civici (talvolta abbandonati) che potrebbero essere tutelati come "zone speciali di conservazione" in quanto spesso presentano habitat naturali di particolare pregio e ciò in base all'art. 3 del D.P.R. 8.9.1997 n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43 CE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatica). Tale disposizione prevede che le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano "individuano" i siti di interesse comunitario per la costituzione della rete ecologica europea (Natura 2000) e ne danno comunicazione

non solo allo Stato ma anche e soprattutto alle Regioni e agli enti locali⁴⁸.

Gestire il paesaggio significa pianificarlo (ripristino e valorizzazione nella prospettiva dello sviluppo sostenibile)⁴⁹ e pertanto esso va considerato un fattore di sviluppo economico, sociale oltre che di salvaguardia della specie umana; il paesaggio rappresenta anche una risorsa favorevole alle attività economiche, importante dunque per lo sviluppo del lavoro⁵⁰.

Il demanio civico come insieme di beni economici e naturali costituisce un patrimonio rilevante dal punto di vista paesaggistico ed economico suscettibile di essere utilizzato attraverso attività “positive” e non solo difensive, iniziative volte a ricercare una necessaria strategia di gestione dello spazio e delle risorse presenti su di esso ma considerando la possibilità di rischi, di alterazione e di degrado delle sue risorse naturali. Il patrimonio oggetto di dominio collettivo richiede il necessario coinvolgimento delle collettività per quanto riguarda le scelte precise riguardanti la allocazione delle risorse comuni; quindi occorre una gestione patrimoniale che attraverso ope-

al Ministero dell’Ambiente, il quale raccoglie tali indicazioni in un elenco che invia alla Commissione Europea, tenuta a sua volta a scegliere tra tali siti le zone speciali di conservazione. Lo stesso Ministero dell’Ambiente provvede poi a designare d’intesa con le Regioni detti siti quali zone speciali di conservazione.

⁴⁸ V. Corte Costituzionale 27 luglio 2000 n. 378, in «Giur. Cost.», 2000, p. 2692.

⁴⁹ Lo sviluppo sostenibile è inteso comunemente come equilibrio tra bisogni sociali, attività economiche ed ambiente. In particolare, “grazie al concetto di sostenibilità si è concretizzata la prospettiva di un sostanziale innesto dell’ambiente nelle problematiche economiche [...] porre al centro della riflessione il tema della sostenibilità ha significato assumere che un’efficace tutela dell’ambiente non si potesse realizzare con il tradizionale approccio settoriale di emergenza, ma che richiedesse invece una politica preventiva ed integrata. Alla questione ambientale si è quindi offerto, almeno concettualmente, un rilievo trasversale nell’azione di governo; ad essa si è giuridicamente attribuito un diritto-dovere di ingerenza nella sfera dell’economia”. G. ENDRICI, *Territorialità positiva*, cit., pp. 196 ss.

⁵⁰ V. G. MASTRODONATI, *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit. p. 345 secondo cui il paesaggio “si tutela come un bene culturale cioè senza compromessi e con un’intensità di protezione crescente a misura del valore che esso esprime, come testimonianza irripetibile e veicolo di cultura, costituisce senza dubbio il vincolo più saldo, non mediato e facilmente percepibile con la civiltà passata che ha contribuito a formare l’identità degli uomini della presente e futura generazione”.

re di conservazione e di valorizzazione dei luoghi possa favorire la produttività ed un'utilizzazione alternativa (ricreativa, sportiva, servizi) o complementare (legata all'utilizzazione delle risorse agro-silvo-pastorali) a quella praticata (localmente).

3. *Demanio civico tra collettività, territorio ed ente di gestione (Comune)*

Le proprietà collettive terriere rappresentano un fenomeno giuridico degno della massima attenzione, non solo dal punto di vista economico ma anche culturale. Le popolazioni infatti sentono fortemente il radicamento ai propri territori; c'è in esse forte il senso di appartenenza, essendo questi i luoghi dove si esercitano attività legate alle tradizioni ed antichi mestieri, che hanno svolto in passato un ruolo economico molto importante: basti pensare alla raccolta dei prodotti del sottobosco, della legna, al pascolo, all'allevamento del bestiame.

I demani, ovvero le proprietà collettive e dunque i territori in esse ricompresi, rappresentano non solo una difesa per l'ambiente (basti pensare alla cura dei boschi e ad altre attività) ma anche una risorsa economica, così come hanno rappresentato un sostentamento per intere famiglie.

Non si può fare a meno di rilevare che questi beni possono continuare ancor oggi a svolgere un ruolo economico tutt'altro che secondario, anche se talvolta di altra natura, soprattutto legato ad attività turistiche, come ad es. il turismo verde, che rispetta i valori culturali e ambientali (dunque percorsi escursionistici, attività artigianali, percorsi gastronomici, c.d. vie del vino) senza tralasciare il ruolo importante che rivestono molte attività ancora presenti in esse (come l'estrazione di minerali, di pietre, ad es. le cave di ardesia in Liguria).

Alcune di queste attività, dal momento che possono essere inserite in progetti integrati di sviluppo, agevolano in particolar modo le attività turistiche (che sono sempre maggiormente sviluppate sulle coste) in una possibile complementarità con le attività delle zone più interne.

Per la valorizzazione delle aree civiche non possono non essere coinvolte le comunità locali il cui apporto è da considerarsi fondamentale. In particolare, la comunità locale proprietaria e dunque la collettività distinta dal soggetto comune (che può essere il gestore dei beni civici)⁵¹ non può non essere protagonista nei progetti a cui è direttamente interessata. Essa non è soggetto giuridico⁵², agisce attraverso i suoi rappresentanti e non è titolare di situazioni giuridiche: lo sono in proprio i singoli membri della collettività, i *cives*, che esercitano i diritti della comunità *uti singuli*, nel proprio interesse.

Le collettività sono formazioni sociali, dunque, le cui origini in genere complesse e composite sono molto risalenti nel tempo. Esse, «non coincidenti con il comune – ente pubblico – non possono essere assorbite e vanificate nella generica territorialità che è il punto di riferimento dell'*imperium* del comune, infatti lì dove ci sono terre collettive che appartengono alla collettività, anche se su di esse può esercitarsi l'*imperium* del comune, *uti territorium* ciò non elimina l'antica, originaria istituzionalizzazione, l'antica appartenenza, il radicamento della collettività nel territorio e l'esercizio di diritti di varia natura su di esso» (G. Lombardi).

Si è creata spesso una confusione tra terre appartenenti alla collettività e terre appartenenti al comune, in quanto le terre collettive

⁵¹ Le associazioni agrarie e le regole hanno personalità giuridica privata. I beni civici possono essere gestiti da associazioni agrarie. Queste e le Regole di Comerico e d'Ampezzo hanno personalità giuridica privata.

⁵² Le collettività sono formazioni originarie. Per esse dobbiamo riferirci all'art. 2 della Costituzione e alla considerazione della società e degli enti intermedi da esso presi in considerazione, ad esempio “non c'è dubbio che le comunità, pensiamo a quelle della Val di Fiemme o a quelle del Cadore, sono delle formazioni sociali, anzi le formazioni sociali più antiche. La collettività è una formazione senza alcun dubbio originaria, passata attraverso i secoli, trasformatasi in contemporanea al trasformarsi dell'economia, adattatasi al cambiamento degli stili di vita e certamente in essa si può ravvisare uno dei luoghi di sviluppo della personalità umana”. E anche l'art. 42 della Costituzione “quando parla delle garanzie del diritto di proprietà assume che i beni possono appartenere oltre che allo Stato o a privati anche ad enti e non è un caso che non si parli di enti pubblici, potendo riferirsi anche ad enti di natura composita e complessa e risalenti nella loro origine ad un tempo in cui molto evanescente era la distinzione tra pubblico e privato” (G. LOMBARDI, *I profili giuridici delle terre civiche: beni del comune o beni della collettività?*, cit., p. 219).

di uso civico sono anche territorio dei comuni a cui sono state attribuite.

Non può esserci né deve esserci contrasto tra le due istituzionalità ma collaborazione e convergenza⁵³ anche se il territorio su cui la

⁵³ A tal proposito bisogna riflettere sulla magnifica comunità d'Ampezzo e le regole ampezzane (v. S. LORENZI, *La comunità d'Ampezzo quale modello di gestione del territorio: accordi e sinergie tra regole e comune per la tutela dell'ambiente e della popolazione locale*, in www.jus.unitn.it). Le regole di Ampezzo ovvero la comunità regoliera d'Ampezzo è uno degli esempi più rappresentativi di collettività (proprietà collettive) in Italia. Fino alla metà del 1800 c'era una promiscuità tra la magnifica comunità di Ampezzo, poi diventata Comune, e le Regole, queste erano 11 corrispondenti ai vari villaggi della conca: la prima si occupava dell'amministrazione della cosa pubblica, di strade, ponti, boschi; le seconde di pascoli e di alpeggio. Senonché, pian piano, ci fu un passaggio graduale dall'economia agrosilvopastorale a quella turistica che portò a un progressivo mutamento della società e delle istituzioni. In seguito ad un accordo tra la magnifica comunità d'Ampezzo e le Regole nel 1887 la proprietà dei boschi e dei pascoli veniva intestata al comune mentre le Regole su questi beni avevano i diritti di passaggio, pascolo e legnatico. Solo più tardi, alla fine degli anni Cinquanta (57-58) in seguito ad un accordo il 90% circa del territorio silvopastorale rimase in proprietà della Comunanza delle undici Regole mentre il restante 10% alla proprietà del comune, interessato a sviluppare impianti di risalita. Con la legge del 1971 n. 1102 fu riconosciuta la personalità giuridica privata ma sempre più, grazie alla legge sulla montagna n. 97/1994 all'istituzione del parco naturale delle Dolomiti d'Ampezzo in gestione alle Regole nel 1990 e anche grazie alle varie leggi regionali, le Regole hanno potuto amministrare le loro proprietà (pascoli e boschi) secondo gli antichi Laudi, cioè hanno potuto amministrare un patrimonio antico in forza della coesione collettiva, resistendo al turismo di massa e ai grandi capitali esterni. Infatti, tra i Regolieri è forte il senso di appartenenza ad un'antica comunità e l'amministrazione delle Regole ha sempre cercato di tutelare le radici locali e lì dove si trattava di scelte importanti che riguardavano la destinazione e l'uso del territorio si è cercato sempre lì dove si dovevano prendere decisioni importanti di evitare di intaccare l'indivisibilità del patrimonio che "viene goduto nel principio della tutela ambientale e nel benessere della popolazione Regoliera". Dunque, gran parte del patrimonio regoliero mantiene l'antica destinazione agrosilvopastorale che permette di ricavare dalla vendita del legname i soldi necessari per il funzionamento della struttura. Accanto a questo si sono fatte scelte attinenti all'uso turistico del territorio, anche con la costruzione di rifugi alpini. Tuttavia il patrimonio non è stato intaccato a causa delle rigide disposizioni dei Laudi. Infatti, per ogni metro di terreno tolto al bosco si deve destinare all'uso forestale altrettanta superficie. I canoni di affitto dei beneficiari dei terreni avuti in concessione sono reinvestiti nel territorio e ciò permette di fare interventi straordinari come la manutenzione delle strade forestali o la sistemazione delle malghe. Non si crea un contrasto tra aree gestite a parco o aree delle Regole ma c'è sinergia tra esse in quanto l'amministrazione dei Regolieri del proprio patrimonio è fatto nel rispetto dell'assetto naturale (ecocompatibile). Da sottolineare un altro aspetto molto importante che è la ottima collaborazione tra le Regole e gli altri enti (pub-

collettività (che consiste in un insieme di soggetti come detto legato all'uso comune dei beni) esercita il suo potere, è spesso diventato oggetto di dominio di un ente comune (territoriale) con una predominanza degli aspetti di gestione pubblicistica su quelli originari (di tipo privatistico anche se collettivo); ovvero le terre sono state gestite maggiormente per finalità di interesse dei comuni che delle collettività. Qualora sorga un contrasto tra la territorialità della collettività e quella del comune⁵⁴ è necessario che questo sia assorbito, attra-

blici, soprattutto il comune), anche lì dove si tratta di scelte di carattere urbanistico e sviluppo locale. Dal momento che anche la gestione dei boschi comunali spetta alle Regole, queste devono essere necessariamente ascoltate dagli enti territoriali, lì dove si devono effettuare scelte urbanistiche di sviluppo, ovvero le scelte sono concordate. Infatti, da una parte è stata concessa dal comune alla comunanza la possibilità di rendere edificabili alcuni terreni (legge reg. n. 26/1996), ma dall'altra parte il comune può beneficiare dell'uso dei terreni appartenenti alle Regole per impianti di interesse pubblico e quindi c'è una sinergia di funzioni delle Regole e del comune allorché si tratta di localizzare i servizi per la popolazione locale e per gli ospiti e si tratta di localizzare strutture pubbliche quali ad esempio gli acquedotti pubblici, il depuratore comunale, i ripetitori televisivi, ecc. Dunque si è verificata una sintonia tra Regole ed enti locali, le une di supporto agli altri, e ciò si è rivelato fondamentale per garantire lo sviluppo di entrambi ma nello stesso tempo per tutelare la collettività locale che nei luoghi, ovvero nelle valli, vivono e operano.

⁵⁴ Per i comuni sembra aprirsi, come sembra auspicabile, una migliore stagione. Infatti, le riforme ripartono dai comuni. Con il disegno di legge-delega per il "Codice delle Autonomie" si è voluto compiere un passo avanti (il 19 gennaio 2007 il Consiglio dei Ministri ha dato il primo via libera al Codice delle Autonomie locali. Infatti l'esecutivo ha approvato il Disegno di legge-delega – Ministri Amato e Lanzillotta – per l'attuazione dell'art. 117 della Costituzione, l'8.3.2007, è stato raggiunto l'accordo sul Codice delle Autonomie con Regioni ed Enti Locali in sede di Conferenza unificata e il 16 marzo il Consiglio dei Ministri ha approvato definitivamente il Disegno di legge, così è iniziato l'iter parlamentare del provvedimento). Infatti, da una parte si tratta di completare l'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione e quindi continuare il cammino del federalismo; dall'altra, si vuole dare un nuovo slancio riformatore alle amministrazioni soprattutto partendo dal livello di governo più vicino ai bisogni, alle domande dei cittadini e quindi dalla centralità dei comuni. Infatti, nonostante il binomio autonomia e responsabilità la sovrapposizione tra i livelli di governo aveva creato non poche confusioni e, nonostante le buone intenzioni, difficoltà di dialogo tra i governi locali e quello centrale e la situazione tra l'altro si è complicata per il contenzioso dovuto all'incrociarsi delle attribuzioni e quindi dei molteplici interventi della Corte Costituzionale. Con il disegno di legge si vuole ben indicare in dettaglio i compiti precisi dei vari livelli di governo: Comuni, nuove Città Metropolitane, Province, Regioni e Stato. Ciò potrà favorire un dialogo sulla base dell'individuazione precisa di "ciò che spetta" a ciascun livello di governo. Naturalmente, i Comuni sono i primi attori tra lo Stato e i cittadini, la cui forma concreta sarà dettata dalle esigenze di efficienza, econo-

verso un necessario coinvolgimento – con un ruolo attivo e propositivo di supporto all’ente – della collettività la quale si rende partecipe, in un certo qual modo, alle funzioni amministrative che sono di un certo rilievo poiché si riferiscono non solo alla gestione ma anche al controllo delle risorse comuni (collettive); funzioni molto delicate

micità e dalla qualità delle prestazioni che saranno effettuate. Nel Disegno di legge recante delega al Governo per l’attuazione dell’art. 117, comma 2, lettera p, della Costituzione per l’adeguamento delle disposizioni in materia di Enti locali alla legge Cost. n. 3/2001, nella relazione all’art. 9 – norma finanziaria – sub 3.1 circa l’individuazione delle funzioni fondamentali, leggiamo che “secondo l’art. 117, comma 2, lettera p, della Costituzione, l’individuazione e l’allocazione delle funzioni fondamentali degli Enti Locali spetta alla competenza legislativa statale esclusiva. Secondo l’art. 118, comma 2 della Costituzione, gli Enti Locali sono titolari di ‘funzioni proprie’ nonché di ‘funzioni conferite’ con legge statale o regionale. Il disegno di legge accoglie la tesi secondo cui le funzioni fondamentali degli Enti Locali non sono solo quelle ‘ordinamentali’ inerenti l’esistenza e l’organizzazione dell’Ente ma anche quelle ‘gestionali’ attinenti all’esercizio di compiti che sono essenziali per la collettività territoriale amministrata”. Nel caso di Comuni piccoli demograficamente o non in grado di svolgere con le proprie forze organizzative ed economiche le funzioni saranno esercitate in forma associata. Alle funzioni proprie essenziali si aggiungono i compiti ulteriori (3.3 Funzioni proprie: “L’art. 2 del Disegno di legge reca la disciplina oltre che delle funzioni “fondamentali” di quelle ‘proprie’ menzionate nell’art. 118 della Costituzione – art. 2 comma 3, lettera f –. Le funzioni proprie di cui all’art. 118 Cost. secondo la soluzione fatta propria dal Disegno di legge vanno identificate con i compiti ‘ulteriori’ non doverosi secondo le leggi statali che gli enti possono assumere nei confronti della propria collettività. Il Disegno di legge consente l’assunzione di funzioni proprie ai Comuni che rispettino parametri di virtuosità, con delibera adottata dal Consiglio Comunale. Secondo il Disegno di legge le funzioni proprie ulteriori assumibili: non devono essere già attribuite o conferite dalle leggi statali o regionali ad altri enti; devono essere volte a soddisfare i bisogni generali e durevoli della collettività amministrata; devono essere svolte senza l’esercizio di poteri autoritativi; devono essere assunte nel rispetto del principio di adeguatezza, del patto di stabilità interno e dell’equilibrio di bilancio; devono essere esercitate, valorizzando la sussidiarietà orizzontale”. Il Disegno di legge prevede inoltre forme di supporto, collaborazione e cooperazione tra Stato ed Enti locali anche mediante l’utilizzo di fondi strutturali europei volte all’implementazione delle funzioni proprie ed al conseguimento degli obiettivi di virtuosità – art. 2 comma 3 lettera g...). Tali funzioni, che i Comuni potranno assolvere verso la propria collettività, possono spaziare dal settore culturale, sociale a quello economico. Le funzioni proprie dovranno essere esercitate secondo parametri specifici, si è detto “virtuosi”, ovvero conterà dunque la qualità dei servizi prestati, l’efficienza della dimensione amministrativa e la gestione economica (avanzi di bilancio). In caso di efficiente gestione e di comportamenti “corretti” il premio sarà quello di fornire più servizi ai propri cittadini (Ministro per gli Affari regionali – Norme di attuazione del PUC e realizzazione delle pertinenze nelle zone agricole).

soprattutto se pensiamo che talvolta alcune zone sono in parte spopolate o, al contrario, fin troppo interessate da processi urbanistici.

Anche se il territorio demaniale, le terre civiche, sono espressione di interessi localizzati esse possono trasformarsi in ambiti territoriali ottimali (ATO) soprattutto dove interventi ed attività, superando le anguste dimensioni territoriali e dunque i confini amministrativi, possono coinvolgere aree più vaste (circostanti); esse possono essere oggetto di funzioni di controllo e monitoraggio ambientale, possono essere luoghi dove sviluppare settori non per forza legati ad attività ludiche e dunque riserve ecologiche, laboratori per studiare fenomeni legati alla natura, ecc.

Tutelare il territorio delle terre civiche significa, attraverso di esse, tutelare gli interessi e gli ecosistemi locali: la dimensione territoriale locale certamente può giovare all'ecosistema globale⁵⁵.

Infatti, in un'epoca di globalizzazione, in seguito alla generale allocazione di scelte che riguardano interessi nazionali e sovranazionali a livello superiore (Stato), si è verificato contemporaneamente un fenomeno inverso: la sempre maggiore, dovremmo dire la necessaria, innegabile *scoperta* e valorizzazione di tutto ciò che è locale.

I singoli territori, i luoghi possono essere fonte di risorse e patrimonio prezioso e se la componente spaziale serve a definire la allocazione di funzioni amministrative, bisogna considerare anche che essi sono i luoghi in riferimento ai quali si effettuano scelte (politiche) che ineludibilmente incidono su essi e finiscono per incidere anche su quelli circostanti, e in definitiva sull'intera regione.

Il territorio locale svolge un ruolo, per così dire, attivo attraverso le comunità che in esso risiedono, le quali possono sempre opporsi in modo positivo allorché si tratta di difenderlo⁵⁶ da rischi elevati

⁵⁵ Cfr. L. CARBONE, *Ambiente, paesaggio e beni culturali ed ambientali*. 50° Convegno di studi amministrativi, Varenna 16-18 settembre 2004; V. LUGARESÌ, *Diritto dell'ambiente*, CEDAM, Padova, 2004; P. DELL'ANNO, *Principi di diritto ambientale europeo e nazionale*, Giuffrè, Milano, 2004.

⁵⁶ Il territorio è la componente naturale essenziale per gli uomini; le collettività possono partecipare attivamente a quelle che sono le funzioni ad esse attribuite non solo come previsto normativamente in seguito alla riformulazione del titolo V, parte II della Costituzione, ma anche per la conoscenza diretta che esse hanno dei luoghi perché giustamente occorre che ci sia "la valorizzazione del locale inteso come luogo identitario ma anche come patrimonio di risorse da giocare sul piano

per l'ambiente⁵⁷ e di degrado (per il paesaggio); dunque le colletti-

dello sviluppo". Non ci si trova davanti a problemi di redistribuzione territoriale del potere ma "a sommovimenti più profondi nei modi di concepire il significato della dimensione territoriale nella vita degli essere umani, la quale come "sistema dei luoghi o dimensione di significato" va ben oltre la dimensione spaziale". Di conseguenza abbiamo "un ampliamento che negli ultimi anni ha interessato la stessa nozione di territorio, a partire dalle scarse disposizioni costituzionali sino a un gran numero di leggi recenti che presuppongono una nozione di territorio non neutra e passiva ma corrispondente a quella di ambiente, che va tutelato per lo sviluppo della persona umana". E dunque per quanto riguarda i territori "si tratta di riflettere sul loro ruolo non solo nei termini tradizionali di allocazione di competenze ma anche di governance e sul "come" la variabile territoriale incide sulle modalità di tutela" (C. BARBATI, G. ENDRICI, *Territorialità positiva*, cit., p. 133).

C'è una necessaria riscoperta del locale partendo dal presupposto che non è più solo lo Stato "unico attore nella scena del mondo" ma anche i giganteschi organismi oltre e sopra gli stati e avendo ben presente che "un ordinamento giuridico globale si è andato sviluppando nel campo amministrativo con eccezionale rapidità [...] posti dinanzi a problemi che non possono risolvere da soli i governi nazionali si affrettano a dotarsi di strumenti comuni che vanno oltre lo Stato". C'è da domandarsi dunque "in quale misura gli stati sono ancora i protagonisti dell'ordine giuridico globale che viene a sovrapporsi come un secondo livello in una gerarchia di poteri pubblici [...] l'ordine giuridico è solitamente descritto come un livello superiore a quello degli stati, i poteri pubblici sarebbero multilivello, all'interno locale e nazionale, all'esterno statale e globale [...] secondo il modello multilivello lo Stato conserverebbe il monopolio dei rapporti con la società civile mentre le organizzazioni internazionali avrebbero il monopolio dei rapporti con gli stati. La società civile costituirebbe la base dello Stato, così come gli Stati costituirebbero la base degli organismi statali" (S. CASSESE, *Oltre lo Stato*, E.S., 2006, p. 10 e ss.).

⁵⁷ Come sappiamo la protezione dell'ambiente deve coinvolgere responsabilmente tutti i livelli di governo (D.lgs. 3.4.2006 n. 152 recante norme in materia ambientale, c.d. Codice dell'Ambiente) poiché, per la dimensione dell'interesse, essa non può essere affidata solo ai livelli superiori ma anche agli enti subnazionali e dunque alle autonomie locali: accanto a un'esigenza di uniformità ci sono situazioni, realtà che richiedono interventi particolari (un'esigenza di differenziazione – politiche differenziate) per raggiungere obiettivi particolari e dunque, allorché si devono effettuare determinate scelte, occorre un ruolo attivo da parte degli amministratori dei territori ovvero uno sforzo congiunto poiché, data la diffusività delle problematiche ambientali che "non rispettano i confini degli stati, delle competenze amministrative e della proprietà" e per il fatto che non c'è "un ambiente comunitario distinguibile da quello locale, regionale o nazionale" è necessaria un'azione congiunta ed equilibrata, iniziative integrate e coordinate non solo con l'amministrazione dello Stato ma anche con gli altri soggetti pubblici e privati (C. BARBATI, G. ENDRICI, *Territorialità positiva*, cit., p. 134 e ss.). Un forte contributo alla protezione dell'ambiente è dato dalla Provincia già in base al d.lgs. 112/98 e al T.U. 18.8.2000 n. 267, artt. 19-20, che si rivela il livello ottimale della protezione dell'ambiente, tuttavia – per l'unitarietà della difesa e il necessario coordinamento ma anche per le ragioni di differenziazione lì dove sono necessari progetti di azione

vità⁵⁸ possono attivarsi per difendere il proprio territorio da opere e localizzazioni che risultino pericolose e che sono sempre molto contestate, quali ad es. centrali elettriche, discariche, ecc.

Sempre più dunque gli enti locali hanno bisogno della collaborazione e del coinvolgimento delle collettività per portare avanti piani per lo sviluppo sostenibile⁵⁹.

D'altra parte sembra che lo sviluppo locale e la protezione del proprio territorio debbono necessariamente basarsi sempre più su azioni che provengono "dal basso" ovvero è necessario il coinvolgimento delle collettività per i legami (identità) e la conoscenza dei luoghi che sicuramente contribuiscono a gettare le basi anche per la salvaguardia del territorio⁶⁰.

specifici, se è vero che lo Stato e le regioni sono determinanti protagonisti politici ed economici nei rapporti con gli altri Stati appartenenti all'Unione Europea – sono anche e soprattutto i comuni che possono prendere iniziative che richiedono interventi specifici a cui possono partecipare anche i privati, i quali possono dare il loro apporto, non indifferente. La conoscenza dei luoghi e l'insediamento su di essi certamente dà un forte contributo all'individuazione delle problematiche e alla loro risoluzione. Infatti, come per l'ambiente, anche per altri settori necessariamente gli interessi in gioco possono essere protetti allorché ci sia una condivisione da parte delle collettività residenti e anche da parte dei governi locali i quali sono quelli più a contatto con gli interessi in gioco. Proprio per questo, soprattutto allorché si tratta di interventi localizzati sul territorio e sgraditi alla popolazione o comunque non sostenuti dal consenso, la tendenza è a spostare il livello decisionale a livelli superiori e talvolta anche con il ricorso a poteri sostitutivi (art. 120 comma 2); ciò ovviamente alimenta la conflittualità, il ricorso alla giustizia (spesso anche alla Corte Costituzionale) e certamente non aiuta a risolvere i problemi presenti sul territorio.

⁵⁸ Tuttavia, sembra che la difesa delle terre civiche risulti del tutto inefficace, infatti, come nota il Commissario degli Usi Civici per l'Italia centrale (v. www.civile.it) "lo Stato si limita stancamente ed in maniera astratta o inefficace a ribadire la vecchia disciplina, si finisce infatti per gravare le terre civiche di una nuova valenza e funzioni, per es. quella di protezione ambientale, senza in alcun modo garantirne l'effettività ed anzi respingendo ai margini in un ruolo del tutto subalterno, le stesse popolazioni proprietarie che pur ne conservano ancora la gestione. Per la qual cosa si auspica una innovazione legislativa che richiede dapprima che si dia una definitiva certezza agli accertamenti di cui i diritti civici tuttora siano oggetto in varie sedi e di individuare forme di gestione e di amministrazione più consone all'assetto attuale degli altri fattori produttivi".

⁵⁹ V. Carta della città europea per lo sviluppo sostenibile, www.agenda21.it

⁶⁰ Vediamo che in termini generali e non poco impegnativi, "alla conservazione dei sistemi territoriali, nella loro interazione con l'ambiente geograficamente differenziato si chiede di arricchire il patrimonio culturale dell'umanità e conservare la biodiversità. Così come d'altro canto allo sviluppo locale, al territorio, che ci si rivolge come possibile antidoto al 'declino'" (C. BARBATI, G. ENDRICI, *Territoria-*

Politiche generali ma anche interessi settoriali da soddisfare, pur necessari, non possono schiacciare una dimensione territoriale che quotidianamente è vissuta dalla collettività, che è direttamente interessata sì ad un suo sviluppo ma in un dialogo propositivo con gli enti territoriali di appartenenza i quali sempre più si devono fare carico delle reali necessità e delle istanze locali. È sempre maggiore il peso “politico” degli enti locali⁶¹ in un regime di *governance* che,

lità positiva, cit., p. 194). Secondo l’A. i territori, infatti, sono *essi stessi ambiente* (p. 196).

⁶¹ Non c’è dubbio che per quanto ci riguarda, ovvero per la protezione e la gestione come meglio vedremo in appresso dei beni civici un ruolo fondamentale è svolto dai comuni e dalle collettività stanziato sul territorio.

In particolare spesso sono gli enti locali, gli amministratori “dei beni” che oggi costituiscono un importante ambito di amministrazione pubblica soprattutto se riflettiamo sul fatto, come è stato evidenziato, che la legge, ovvero la supremazia della legge, è in declino e sempre maggiore è invece la “presa di potere” degli enti locali e della loro potestà normativa che consente di “rivisitare” il rapporto tra legislazione e amministrazione (degli enti locali).

La legge infatti sconta una grave crisi in ragione dell’energia “centrifuga” che sposta il livello di decisione ben oltre i confini degli Stati nazionali ma anche in ragione delle energie centripete che spostano il livello entro i confini nazionali in capo agli enti più vicini ai cittadini ovvero più rappresentativi delle istanze delle comunità territoriali di cui sono gli enti esponenziali. La crisi della legge (v. G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Il principio di legalità e potestà normativa esclusiva degli enti locali*, in *AIPDA*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 121 e ss.). Le crisi della legge, evidenzia l’A., è dovuta a vari fattori tra cui la globalizzazione dell’economia, l’uropeizzazione dell’ordinamento, la crescita della domanda dell’autonomia territoriale, anche se il permanere del primato della legge quale manifestazione della sovranità popolare consente ovviamente il permanere ben saldo dello stato di diritto e della democrazia. Tuttavia, essa si rivela idonea più che a fissare i limiti non valicabili dalla p.A. e i parametri di legittimità delle sue attività ad indicare anche gli obiettivi da raggiungere (p.125).

Gli enti locali infranazionali, come è stato da più parti rilevato, sono sempre più gli attori protagonisti della vita politico-istituzionale dello Stato e anche se la forma degli atti per quanto riguarda l’autonomia locale è quella degli atti amministrativi, sembra ritenersi sempre più necessario che questi enti possano concorrere a definire maggiormente gli scopi da raggiungere nella propria azione. Ormai si assiste sempre più ad un progressivo ritrarsi della legge e del suo compito di regolazione nel senso che la legge non riesce a disciplinare (al meglio) tutti gli ambiti soprattutto quelli in cui è forte l’impatto ambientale e sempre più l’apparato amministrativo le pubbliche A. si presentano come fonti regolatrici poiché è forte la domanda democratica che parte dal “basso”, dalla società civile, che chiede sempre di più di essere rappresentata e al meglio.

D’altra parte il progetto della Bicamerale, portando avanti un processo già avviato dalla l. 8.6.1990 n. 142, ha stabilito che le autonomie locali sono “la sede

talvolta, sembra privilegiare interessi di vasta portata (nazionali o sovranazionali); in relazione a ciò è evidente che non si può prescindere dall'adesione e dall'apporto propositivo e "chiarificatore" dei governi locali e da un loro concreto apporto anche in chiave propositiva non certamente per frenare⁶² lo sviluppo ma per dare un forte contributo ed assumere un ruolo attivo nell'assunzione di responsabilità nei confronti delle collettività varie che sul territorio sono insediate.

D'altra parte ciò è in armonia con le previsioni costituzionali che si riferiscono ad un sistema di governo multilivello.

Il territorio è oggi infatti, come ben sappiamo, oggetto di più livelli di governo, ciascuno dotato di rappresentatività ed autonomia, distinta dallo Stato soggetto, ed essendo esso elemento costitutivo

originaria delle funzioni di regolazione e di amministrazione delle comunità territoriali di cui essi sono esponenziali" e in seguito anche al processo di trasformazione operato dalle leggi ordinarie (le cc.dd. Bassanini del 1997 n. 59 e n. 127) ed infine con il d.lgs. n. 267/00 TUEL c'è stata una forte valorizzazione del sistema delle autonomie. C'è una forte esigenza di dislocare il potere in modo più democratico soprattutto se si considera che precedentemente l'art. 117, assegnando alle regioni le competenze legislative nelle materie elencate, lasciava quella generale residuale (oltre a quella esclusiva) allo Stato; attualmente in seguito al nuovo art. 117 quella generale residuale è delle regioni anche se «è pur sempre possibile un intervento statale per salvaguardare l'interesse nazionale. In particolare l'art. 1 comma 6 della l. 131/03, allorché detta i criteri direttivi per i decreti legislativi ricognitivi dei principi fondamentali nelle materie di cui al comma 3 dell'art. 117 indica "la considerazione prioritaria delle disposizioni statali rilevanti per garantire l'unità giuridica ed economica e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili». Ciò ha fatto pensare appunto ad una competenza legislativa residuale delle regioni, ma non esclusiva"; vediamo inoltre il comma 4 dell'art. 4 della l. 131/03 che prevede che la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento e della gestione delle funzioni dei comuni, province e città metropolitane, è riservata alla potestà regolamentare dell'ente locale anche se "nell'ambito della legislazione dello Stato o della regione che ne assicura i requisiti minimi di uniformità secondo le rispettive competenze": da ciò si evince l'esigenza di uniformità nonostante la previsione del comma 6 dell'art. 117 che lascerebbe un ambito normativo ritenuto esclusivo (regolamentare) ai comuni, province e città metropolitane (cit., p. 150, 151 e ss.) come già più sopra evidenziato.

⁶² Attualmente è innegabile che in riferimento agli interessi nazionali o sovranazionali ma anche subnazionali è necessario "il riconoscimento ai territori di una soggettività relazionale atta ad introdurli nel rapporto con altri soggetti e così, con altri centri costituiti come loro interlocutori e non solo come interlocutori dello Stato" (C. BARBATI, *Territorialità positiva*, cit., p. 128).

degli enti pubblici territoriali⁶⁵ è oggetto di funzioni amministrative. Queste sono espressione della sempre maggiore valorizzazione della autonomia degli enti pubblici subnazionali, soprattutto dei comuni, e devono essere esercitate in modo tale da ridurre la distanza esistente tra amministratori e cittadini in nome di una maggiore efficienza e democraticità dei processi decisionali che coinvolgono questi ultimi. Si avverte la necessità pertanto di un maggiore avvicinamento dei “regolatori” ai soggetti e alle attività regolate⁶⁴ in un possibile temperamento tra uniformità (e quindi previsione di condizioni di uguaglianza per i cittadini indipendentemente dal territorio in cui abitano e quindi un sistema di standard che, imposti dall’ordinamento comunitario e quindi nazionale, garantiscano parità di trattamenti e uguaglianza per quanto riguarda le attività economiche, dunque i mercati, le attività degli operatori economici nel realizzare programmi, progetti, ecc.) e differenziazione con la possibilità di adottare eventualmente standard anche più elevati (in materia ambientale) da parte delle regioni e degli enti locali in seguito a valutazioni che impongono, in base a peculiarità locali o circostanze particolari, valori e limiti diversi rispetto a quelli fissati dallo Stato

Il territorio è il punto di riferimento per regolare le attività umane ma è anche ambiente⁶⁵. Esso non costituisce una materia ma rien-

⁶⁵ Come è noto il territorio non solamente delimita la circoscrizione nel cui ambito gli enti territoriali (regioni, province e comuni) esercitano le potestà di rispettiva competenza, ma definisce anche la relazione peculiare che si viene ad instaurare tra la comunità di cittadini residenti nel territorio e l’ente pubblico di riferimento. In tal senso gli enti pubblici territoriali, nell’ambito delle proprie competenze, sono rappresentativi delle rispettive comunità, ossia dotati della potestà di perseguire tutti gli interessi alle stesse riferibili ed autonomi (art. 114, comma 2 Costituzione, art. 3 d.lgs. 267/2000) ossia possono sviluppare un proprio indirizzo politico-amministrativo distinto da quello dello Stato soggetto e degli altri enti territoriali.

⁶⁴ In tal senso C. BARBATI, G. ENDRICI, *Territorialità positiva*, cit., p. 161.

⁶⁵ Ciò impone una valorizzazione dell’azione locale perché capace di portare con sé un insostituibile patrimonio conoscitivo dei luoghi. Nel trattato CE, che istituisce la Comunità Europea (ultima versione consolidata G.U. Unione Europea n. C321E del 29.12.2006) in riferimento alle diverse condizioni dell’ambiente nelle diverse regioni della Comunità (art. 174, Tit. XIX) troviamo i principi di flessibilità e differenziazione che rappresentano i cardini principali dell’azione di protezione.

tra in quella del governo del territorio⁶⁶ che a sua volta comprende anche la disciplina dell'assetto e utilizzazione del territorio; quando ci si riferisce ai territori come ambiente o come *dimensione di significato*⁶⁷, per recuperare la possibilità del loro sviluppo e salvaguardia occorre partire proprio da questi e dalle comunità locali affinché siano gestiti in rapporto alle specificità che ognuno possiede; occorre una politica economica ed ambientale che recuperando una dimensione generale prevalente su politiche settoriali riesca a mediare tra interessi opposti e trovare un equilibrio tra interessi economici ed ambientali, tra interessi locali e globali essendo ormai gli spazi locali territoriali non più isole felici ma sempre più spazi in relazione ai quali interessi forti (nazionali e sovranazionali) devono, evitando la

⁶⁶ L'assetto del territorio è una non materia, ma piuttosto la risultante dell'esercizio di funzioni afferenti a materie trasversali o di scopo come il governo del territorio (inteso come l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio: C. Cost. n. 196/04) e funzioni di tutela di interessi pubblici settoriali concernenti l'"utilizzo" del territorio (ambiente, paesaggio, infrastrutture, ecc.). Il governo del territorio che comprende tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti e attività (C. Cost. n. 307/03) non esaurisce la disciplina dell'assetto e dell'utilizzazione del territorio. Quest'ultimo include numerose altre materie riferibili ad interessi pubblici differenziati la cui soddisfazione influenza necessariamente anche la disciplina dei territori ad esempio la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e dei beni culturali oppure anche la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia (C.Cost. 303/2003).

⁶⁷ Secondo G. ENDRICI, *Territorialità positiva*, cit., p. 196, "I territori sono i livelli più idonei a recuperare una generalità che ai livelli superiori tende a perdersi nella prevalenza di politiche settoriali". I territori (in particolare quelli degli enti locali) sono il punto di partenza per le realizzazioni di politiche settoriali (anche) decise a livello superiore. Essi, in quanto destinatari delle scelte statali e regionali, rappresentano il necessario equilibrio tra interessi economici e ambientali, ne sono la necessaria congiunzione; dal momento che forti sono le prerogative di autonomia riconosciute dai nuovi artt. 114 e 118 della Costituzione e confermate dal recente disegno di legge approvato definitivamente il 16 marzo 2007 dal Consiglio dei Ministri (Disegno di legge-delega sul Codice delle autonomie) e dal momento che c'è soprattutto un forte bisogno di un'amministrazione pubblica molto vicina ai cittadini, capace di averne cura e raccogliarne veramente le esigenze sociali e di proteggere soprattutto i diritti fondamentali di questi, come la salute, il lavoro, si ritiene che si vada consolidando il fenomeno della c.d. glocalizzazione, che è considerato il fondamento democratico delle autonomie locali, in risposta ed in opposizione, per certi versi, alla globalizzazione, nella quale hanno un forte peso soprattutto gli interessi sovranazionali e nazionali. Le autonomie locali, ovviamente ben raccordate e coordinate con i livelli superiori, possono ben rappresentare il punto di partenza per l'individuazione di obiettivi (anche di interesse nazionale) da soddisfare.

conflittualità, rispettare e prendere nell'adeguata considerazione gli interessi locali (subnazionali) e cercare soluzioni e moduli concertativi e relazionali⁶⁸; strumenti di cooperazione che servono a rendere possibile uno sviluppo economico sostenibile che sono espressione dei principi-guida europei recepiti nel nostro ordinamento quali partecipazione, integrazione, precauzione, ecc.

Le terre civiche dunque, in particolare, richiedono per la loro tutela e valorizzazione politiche differenziate proprio perché gli obiettivi che si devono raggiungere di volta in volta devono rispondere alle peculiarità territoriali: infatti i territori sono espressione di interessi localizzati che le collettività insediate su di essi esprimono.

Le terre civiche possono dare un contributo determinante non solo per il miglioramento delle condizioni di vita locali ma, come già evidenziato, anche per la generalità delle persone per il fatto che gli interessi ambientali che esse esprimono non sono "territorialmente localizzabili", non sono "racchiusi entro confini".

È necessario a tal fine coinvolgere non solo le autonomie locali ma anche le comunità, non solo nella fase di gestione e attuazione di scelte già effettuate a livello superiore, ma anche nella fase della loro determinazione. Ed è necessaria anche una maggiore partecipazione delle autonomie locali ai processi normativi in quanto tali soggetti istituzionali sono responsabilmente chiamati ad un ruolo fondamentale nelle scelte (politiche) attuative così come risulta dal nuovo sistema costituzionale di riparto delle competenze amministrative ispirato ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

È necessario inoltre un efficiente e programmato sviluppo locale che coinvolga (per quanto riguarda soprattutto le iniziative) soggetti pubblici e privati (anche associazioni ambientaliste) con progetti coordinati ed integrati per evitare conflitti tra interessi ambientali⁶⁹ ed

⁶⁸ V. art. 73 d.lgs. 112/98. Iniziative integrate e coordinate con le amministrazioni statali ma anche con altri soggetti pubblici e privati che permettono di valorizzare il ruolo attivo che i governi locali, custodi dei propri territori, al pari delle collettività locali, devono rivestire.

⁶⁹ Cfr. R. FERRARA, *Organizzazione amministrativa dell'ambiente*, in A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA e N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 212 e ss.

interessi localizzati e dunque un coordinamento e una programmazione tra interessi che spesso non sono coincidenti, in una logica che gli ambientalisti amano definire di “differenziazione valorizzante”.

Se oggi si insiste tanto sul fatto che i territori “sono essi stessi ambiente” è perché sembra sempre più necessario evidenziare che proprio dai territori bisogna partire e dai suoi abitanti con “un’azione” che provenga dal “basso”, necessaria per lo sviluppo locale, contro il declino⁷⁰ e capace di comprendere e interpretare le singole specificità territoriali, imprescindibile, in quanto idonea, “a incanalare verso le buone pratiche, diffondere la cultura ambientale, tessere le reti necessarie tra i molteplici centri di interesse”⁷¹.

In particolare gli enti locali⁷² si propongono come i livelli più appropriati per realizzare quel sistema sociale e istituzionale che ha bisogno dell’interazione tra i vari soggetti operanti sul territorio e

In seguito a modifiche del Trattato CE, la Comunità europea ha acquisito competenza soprattutto di natura normativa circa l’assetto e l’utilizzo del territorio. Alla Comunità spettano competenze nel settore dell’ambiente (artt. 174 – 176 Trattato CE) affinché sia perseguito uno sviluppo armonioso, equilibrato, sostenibile delle attività economiche e un elevato livello di protezione dell’ambiente e miglioramento della qualità di quest’ultimo. Gli artt. 174-176 costituiscono il quadro normativo di riferimento per la politica ambientale della Comunità Europea. Gli artt. 174, 175, 176 sono nel titolo XIX-*Ambiente* del Trattato che istituisce la C.E. (ultima versione consolidata pubblicata in data 29.12.2006 nella G.U. Unione Europea n. C321E). In particolare il comma 2 dell’art. 174 del Trattato sancisce che “la politica della comunità in materia ambientale mira ad un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell’azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte dei danni causati dall’ambiente, nonché sul principio ‘chi inquina paga’”. Il Trattato C.E. è stato modificato di recente dal Trattato firmato a Lisbona il 13.12.2007 (G.U. Unione Europea n. C306 del 17.12.2007).

⁷⁰ Così G. ENDRICI, *Territori...*, cit. p. 194

⁷¹ Testualmente *ibidem*, p. 194

⁷² Se è vero che “la ‘ragione (dell’autonomia locale sta) nella differenza di dimensioni e di natura degli interessi curati’ e se è vero che gli enti locali, malgrado la dimensione locale degli interessi, ‘rimangono enti che curano interessi generali cioè tutti gli interessi che riguardano i cittadini di un dato territorio, non per categorie o settori, ma per l’intera loro collettività’, ebbene, allora, risulta difficile contestare che la sovranità popolare nazionale sia altro dalla somma delle autonomie locali” (G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Il principio di legalità e potestà normativa esclusiva degli enti locali*, cit., p. 181 e ss.).

che costituisce il presupposto per una efficace azione di tutela di questo.

Naturalmente ciò non sta a significare localismo chiuso e difensivo ma buon governo, che esalti le specificità delle terre, che si serva delle tecnologie appropriate (ai luoghi e alle sue risorse) attraverso il riconoscimento del patrimonio locale, quale fonte di ricchezza durevole. E dato che la crescita dell'autonomia della società locale deve avvenire in un ordinamento pluralistico, ciò comporta che si devono necessariamente valorizzare e utilizzare le energie dei soggetti locali auto-organizzati.

Valorizzare⁷³ le terre civiche significa permettere anche la partecipazione degli abitanti⁷⁴, necessaria dove occorre coordinare l'at-

⁷³ Anche per i beni demaniali si avverte fortemente l'utilità di una loro valorizzazione; cfr. V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Beni pubblici tra uso pubblico e interesse finanziario*, in «Dir. amm.», 2007, p. 183 e ss., il quale osserva che "alle norme sulla privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico di cui al D.L. 25.9.2001 n. 351, la norma di cui al comma 262 della legge 27.12.2007 (rectius 2006) n. 296, finanziaria 2007, aggiunge due corollari all'art. 15 al fine di promuovere anzitutto una fondamentale collaborazione tra l'Agenzia del demanio e gli enti territoriali per l'individuazione di un processo di valorizzazione unico, in coerenza con gli indirizzi di sviluppo territoriale allo scopo di costituire 'stimolo ed attrazione di interventi di sviluppo locale'. Si conferma per tal via la prospettiva – di ampio respiro – che anche i beni demaniali si pongono a servizio della promozione e dello sviluppo dei 'sistemi locali': priorità è anzi attribuita, nell'ambito dei predetti programmi unitari, alla possibilità di valorizzazione di immobili demaniali e patrimoniali indisponibili senza ricorrere alla loro vendita, ma utilizzando il fisiologico strumento della concessione d'uso per il demanio (della locazione per i beni patrimoniali) e privilegiando, quale contenuto di siffatte concessioni demaniali in favore delle autonomie, 'l'allocatione di funzioni d'interesse sociale, culturale, sportivo, ricreativo, per l'istruzione, la promozione delle attività di solidarietà e per il sostegno alle politiche per i giovani, nonché per le pari opportunità'".

⁷⁴ È molto utile, per quanto riguarda le scelte e le decisioni che si ripercuotono sul territorio e sulla vita dei suoi abitanti la partecipazione di questi sempre più attiva ed organizzata e, soprattutto la concertazione, data la complessità degli interessi in gioco. Infatti gli strumenti negoziali sono sempre molto utili sia nelle scelte che riguardano programmi e progetti che investono l'ambito locale ma anche e soprattutto utili lì dove si debbono attuare politiche ambientali "le comunità locali sono viste come l'ambito territoriale più indicato per il confronto fra interessi in causa e partecipazione del cittadino alle scelte che direttamente lo coinvolgono". Inoltre, lì dove si tratta di effettuare scelte di sviluppo economico e di favorire quindi determinati settori sono utili gli accordi con i privati soprattutto dove si tratta di mediare tra esigenze di utilità e di sviluppo di determinate aree e esigenze di protezione ambientale necessarie per la migliore qualità della vita. E dunque "nel rapporto con i privati, gli accordi ambientali con l'industria e i settori economici interessati, rap-

tività di attori sociali economici (imprese) per finalità di utilità-reddito, con quelle culturali volte al raggiungimento di finalità etiche (ambientali e sociali). L'apporto delle comunità locali ben organizzate⁷⁵ è utile alla realizzazione di interessi particolari; infatti la sempre più crescente complessità dell'azione amministrativa sul territorio⁷⁶ (per la complessità delle procedure e delle regole amministra-

presentano anche uno strumento per favorire un approccio proattivo del settore industriale ed economico, sempre nel quadro di una condivisione della responsabilità ambientale" (G. ENDRICI, *Territorio e ambiente*, cit., p. 174 ss.).

⁷⁵ È opportuno rilevare che non può "non riconoscersi piena dignità al riemergere delle istanze locali: non quale mera riaffermazione di particolarismi egoistici, bensì quale richiesta di rispetto per le più naturali – in quanto più verosimilmente corrispondenti alla volontà popolare – vocazioni territoriali, nonché di un più efficace soddisfacimento dei bisogni collettivi nel seno di ciascuna comunità minore" (G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Il principio di legalità e potestà normativa esclusiva degli enti locali*, cit., p. 183).

⁷⁶ Com'è noto, la legge 15.3.1997 n. 59 delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della p.A. e per la semplificazione amministrativa, in particolare art. 4 comma 1 – prevede che nelle materia di cui art. 117 della Costituzione le Regioni, in conformità ai singoli ordinamenti regionali, conferiscono alle province e ai comuni e agli altri enti locali tutte le funzioni che non richiedono l'esercizio unitario a livello regionale... Al comma 3 è previsto che i conferimenti di funzioni di cui ai comma 1 e 2 avvengono nell'osservanza dei seguenti principi fondamentali lett. a) il principio di sussidiarietà con l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità locali, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative con esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendole responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati. Lett. b) principio di completezza con l'attribuzione alla regione dei compiti e delle funzioni amministrative [...]; lett. c) efficienza ed economicità...; lett. d) principio di cooperazione fra Stato, regioni ed enti locali anche al fine di garantire una adeguata partecipazione alle iniziative adottate nell'ambito dell'Unione Europea; lett. e) principi di responsabilità ed unicità dell'amministrazione...; lett. f) principio di omogeneità...; lett. g) principio di adeguatezza in relazione all'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni; lett. h) principio di differenziazione nell'allocatione delle funzioni in considerazione delle diverse caratteristiche anche associative, demografiche territoriali e strutturali degli enti riceventi; lett. i) principio di copertura finanziaria e patrimoniale dei costi per l'esercizio delle funzioni amministrative; lett. l) il principio di autonomia organizzativa e regolamentare e di responsabilità degli enti locali nell'esercizio dei compiti e funzioni amministrativi ad essi conferiti. v. anche d.lgs. 18.8.2000 n. 267 (Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) art. 4, comma 1 – ai sensi dell'art. 117, comma 1 e 2 dell'art. 118, 1 c. della Costituzione le Regioni, ferme restando le fun-

tive) rende le scelte e le decisioni sempre più incerte, lente, talvolta incoerenti e non orientate al risultato che si desidera, essendo talvolta nemmeno chiaro l'obiettivo che si intende raggiungere.

4. *Beni civici e pianificazione paesaggistica secondo il Codice Urbani (novellato): ruolo dello Stato, delle Regioni, dei Comuni e peso delle collettività locali*

Il delicato compito di tutelare il paesaggio è affidato, in una visione collaborativa, alle regioni e allo Stato (art. 135). In particolare il comma 1 dell'art. 135 del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (d.lgs. 22.1.2004 n. 42 e succ. mod. e integr.)⁷⁷ riconosce il

zioni che attengono ad esigenze di carattere unitario nei rispettivi territori organizzano l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i comuni e le province; comma 3 la generalità dei compiti e delle funzioni amministrative è attribuita ai comuni, alle province e alle comunità montane in base ai principi di cui all'art. 4 comma 3 l. 15.3.1997 n. 59 secondo le loro dimensioni territoriali, associative e organizzative, con esclusione delle sole funzioni che richiedono l'unità di esercizio a livello regionale; comma 4 la legge regionale indica i principi della cooperazione dei comuni e delle province tra loro e con la regione, al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile. Comma 5: Le regioni nell'ambito della loro autonomia legislativa, prevedono strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti, che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali, al fine di consentire la collaborazione e l'azione coordinata fra regioni ed enti locali nell'ambito delle rispettive competenze. Art. 5, al comma 1, la regione indica gli obiettivi generali della programmazione economico-sociale e territoriale e su questi ripartisce le risorse destinate al finanziamento del programma di investimenti degli enti locali; comma 2 comuni e province concorrono alla determinazione degli obiettivi contenuti nei piani e programmi dello Stato e delle regioni e provvedono, per quanto di propria competenza, alla loro specificazione e attuazione. C. 3 – la legge regionale stabilisce forme e modi della partecipazione degli enti locali alla formazione dei piani e programmi regionali e degli altri provvedimenti della regione. C. 4 – la legge regionale indica i criteri e fissa le procedure per gli atti e gli strumenti della programmazione socioeconomica e della pianificazione territoriale dei comuni e delle province rilevanti ai fini dell'attuazione dei programmi regionali e in ultimo il comma 5 – la legge regionale disciplina, altresì, con norme di carattere generale, modi e procedimenti per la verifica della compatibilità fra gli strumenti di cui al comma 4 e i programmi regionali, ove esistenti.

⁷⁷ In G.U. 24.2.2004 n. 45, entrato in vigore il 1° maggio 2004 e succ.mod.: d.lgs. 156/2006 relativo ai beni culturali e d.lgs. 157/2006 relativo ai beni paesaggistici.

ruolo fondamentale dello Stato nell'ambito delle finalità generali di tutela e valorizzazione del paesaggio in precedenza affidato unicamente alle Regioni. Inoltre l'art. 5 del Codice nella Parte I – Disposizioni generali – rubricato “*Cooperazione delle Regioni e degli altri enti pubblici territoriali in materia di tutela del patrimonio culturale*”, al comma 6, nell'attuale formulazione, sancisce che “le funzioni amministrative di tutela dei beni paesaggistici sono esercitate dallo Stato e dalle Regioni secondo le disposizioni di cui alla Parte III del Codice”.

Il paesaggio è non solo un bene che va protetto per le caratteristiche di bellezze naturali o singolarità geologiche (panorami, bellezze considerate come quadri) (art. 136), ma soprattutto un valore che giustamente ha avuto un grosso rilievo nel Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (art. 131).

Alle regioni anche in collaborazione con lo Stato spetta l'approvazione dei piani paesaggistici (art. 135). Attraverso il piano si prende in considerazione (è rilevante) tutto il territorio regionale ma si sottopongono a specifica disciplina cogente d'uso solo le aree e i beni (come definiti dall'art. 134) dichiarati di notevole interesse pubblico paesaggistico e si definiscono attraverso di esso le trasformazioni compatibili con i valori (parametri) paesaggistici: un piano non statico ma dinamico che protegge il paesaggio che, come sappiamo, pur non contemplato come materia a sè stante e pur distinguibile dall'ambiente (art. 117, c. 2, lett s) ma ad esso riconducibile, è previsto esplicitamente all'art. 9 della Costituzione che ne affida la relativa tutela alla *Repubblica in tutte le sue componenti*.

Il piano paesaggistico può essere concordato o meno con lo Stato (art. 143, comma 4 del Codice come modificato dal d.lgs. n. 157/2006) e da ciò dipende la natura del parere espresso dal Soprintendente nell'ambito del procedimento di autorizzazione: se il piano è stato oggetto di accordo il parere non è vincolante, altrimenti lo è⁷⁸.

⁷⁸ Tale parere è un atto di codecisione del contenuto dell'atto (il che assegna all'organo decentrato del Ministero un rilevante potere nella gestione): così S. AMOROSINO, *Dalla disciplina (statica) alla regolazione (dinamica) del paesaggio, Urbanistica e paesaggio*, AIDU 2005, cit.. L'A. evidenzia inoltre “la caratteristica propria dei piani paesaggistici ovvero la loro multifunzionalità: ricognizione e loca-

Ora, dato che le situazioni sociali ed economiche dei paesi si evolvono e pure il paesaggio si evolve (assestamenti, bradisismi, erosioni, alterazione delle caratteristiche naturali e geologiche, dovute alle cause più varie), allorché se ne predispone la tutela, pur essendoci dei punti fermi da cui non si deve prescindere, non si può non considerare che il piano paesaggistico può essere sottoposto a delle modifiche dovute a cause di varia natura. Attraverso il piano paesaggistico si tutela il territorio che non è solo paesaggio e si tutelano l'ambiente (l'ecosistema) ed i beni culturali ma anche si predispone la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali. Pertanto, le terre facenti parte del demanio civico, ovvero le proprietà collettive di diritto pubblico (terre civiche) che connotano e conformano il paesag-

lizzazione dei vincoli; determinazione delle prescrizioni di tutela e degli interventi con esse compatibili, individuazione degli interventi di recupero, di qualificazione e valorizzazione". E tale ultima funzione fa sì che il piano abbia "oltre a contenuti propriamente pianificatori anche contenuti programmatici, di indicazione di priorità, di misure incentivanti e di risorse per gli interventi attivi (ricostruttivi, protettivi o creativi di nuovo paesaggio)" (p. 377). "L'art. 143 prevede dunque un doppio regime di gestione del paesaggio a seconda che il piano paesaggistico sia stato approvato previo accordo con lo Stato o – invece – solitariamente dalla Regione. Si ha rispettivamente: un regime agevolativo con la possibilità per il piano di prevedere in certi casi l'esonero dall'obbligo di autorizzazione paesaggistica con la possibilità, per la Regione, di delegare ai comuni il rilascio del nulla-osta; un regime aggravato, con l'autorizzazione sempre obbligatoria e un parere vincolante del Soprintendente nel procedimento autorizzatorio" (p. 380). Vediamo che per quanto riguarda l'art. 143, Capo 3 – Pianificazione paesaggistica, nell'elaborazione del piano paesaggistico sono state inserite, tra le fasi in cui il Codice articola il procedimento pianificatorio, "la puntuale individuazione delle aree di cui al comma 1 dell'art. 142 e determinazione della specifica disciplina ordinata alla loro tutela e valorizzazione". Ma la modifica riguarda anche il procedimento di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici tra lo Stato e le Regioni. Infatti le Regioni e lo Stato possono stipulare intese (comma 3, art. 143) e quindi nel caso in cui il procedimento si concluda ovvero il piano sia stato approvato a seguito dell'accordo (comma 4) nel procedimento autorizzatorio di cui agli artt. 146 e 147 il parere del Soprintendente è obbligatorio ma non vincolante. Vediamo dunque "che al comma 4 sono previste varie misure dirette ad incentivare la decisione da parte delle Regioni di procedere all'elaborazione del piano utilizzando tale strumento: in particolare la possibilità di prevedere che in alcune aree non sia più necessaria l'autorizzazione paesaggistica e il fatto che il parere della Soprintendenza sulle istanze di autorizzazione di norma indicato dalla proposta come vincolante, perda invece tale carattere e sia quindi soltanto obbligatorio per le regioni che abbiano scelto l'elaborazione congiunta del piano". Così M.A. SANDULLI, *L'impostazione del decreto correttivo*, in *Urbanistica e paesaggio*, AIDU 2005, in particolare p. 353 ss.

gio e che sono spesso rilevanti non solo dal punto di vista paesaggistico ma anche culturale (perché paesaggio è anche cultura), sono oggetto di particolare tutela e valorizzazione (attraverso i piani paesaggistici) così come previsto dal legislatore codicistico.

Il territorio non solo con i suoi “quadri” da tutelare e valorizzare, ma anche con le sue aree protette, gli immobili e i luoghi che esprimono alti valori, è affidato alla cura dello Stato e delle Regioni. Abbiamo una tutela completa delle Regioni che non sostituisce quella statale ma la rafforza e l'affianca dovendo essere ben chiari le aree e i beni da proteggere (art. 134, lett. b - art. 142) e, tra le aree tutelate per legge (lett. h), le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate dagli usi civici.

Si ritiene che la tutela del paesaggio e quindi delle zone protette per legge rappresenti non tanto una materia di competenza quanto una funzione rientrante anche nelle attribuzioni statali. Infatti (art. 5, comma 7) al Ministero, in caso di inerzia o inadempienza, spettano poteri sostitutivi relativamente alle funzioni esercitate dalle Regioni ai sensi dei commi 2-3-4-5-6 del medesimo art. 5; inoltre in base ai principi di sussidiarietà, adeguatezza, leale collaborazione è prevista (auspicabile) la cooperazione tra amministrazioni pubbliche (Ministero e Regioni) nella definizione delle politiche di tutela e valorizzazione del paesaggio. E ciò sulla base delle analisi e degli studi formulati dall'osservatorio nazionale e regionale a cui spetta di monitorare, valutare gli interventi di trasformazione paesistica del territorio regionale ma anche di identificare le politiche di riqualificazione, valorizzazione e salvaguardia nonché la formulazione dei parametri ed obiettivi di qualità paesistica (art. 132, comma 4).

Proprio per la difficoltà di districare la tutela dell'ambiente attribuita allo Stato in via esclusiva dalla valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici (di legislazione concorrente con la Regione) il legislatore ha previsto una collaborazione affinché l'adempimento dei fini, non in contrasto tra loro, ma complementari, non fosse reso difficile dall'intreccio delle competenze.

Pertanto, le amministrazioni pubbliche cooperano per la definizione dei criteri e degli indirizzi volti a salvaguardare e a reintegrare i valori del paesaggio anche nella prospettiva dello sviluppo sosteni-

bile (art. 132 comma 2) conformandosi in ciò agli obblighi e ai principi di cooperazione tra gli Stati derivanti dalle convenzioni internazionali (art. 133) e dagli obblighi derivanti dai trattati internazionali (tale impegno è, com'è noto, previsto nel Trattato dell'Unione Europea ex art. 10).

Al paesaggio viene riconosciuta piena autonomia (art. 9 Cost.) rispetto all'ambiente, il cui valore etico e culturale viene sempre più legato al valore del patrimonio artistico e storico della nostra Repubblica dal momento che i beni culturali e paesaggistici sono ormai ricompresi nell'unica categoria del patrimonio culturale.

In base all'art. 145 comma 1, il Ministero individua, ai sensi dell'art. 52 D.P.R. 112/1998, le linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale per quanto riguarda la tutela del paesaggio con finalità di indirizzo della pianificazione e in base all'art. 148 comma 4, le Regioni e il Ministero possono stipulare accordi che prevedono le modalità di partecipazione del Ministero alle Commissioni per il paesaggio.

Allo Stato e alle Regioni, dunque, è riservato il delicato compito di censire e disciplinare attraverso il piano paesaggistico tutto il territorio, sistemando e tutelando non solo le aree già gravate dai vincoli preesistenti (ex lege) ma anche quelle che sono da individuare e gli immobili che ancora non sono vincolati.

Inoltre, alle Regioni e al Ministero sono riservate le funzioni di vigilanza sui beni paesaggistici sempre in una visione collaborativa (art. 155 comma 1): in particolare le Regioni vigilano a che siano "ottemperate le disposizioni contenute nel decreto legislativo da parte delle amministrazioni da loro individuate per l'esercizio delle competenze in materia di paesaggio. L'inottemperanza o la persistente inerzia nell'esercizio di tali competenze comporta l'attivazione dei poteri sostitutivi da parte del Ministero" (comma 2).

Dallo studio delle norme codicistiche si ricava che è necessaria, per salvaguardare e valorizzare ma anche gestire quell'immenso patrimonio che è il territorio, la cooperazione; e necessaria si rivela anche la conoscenza del paesaggio per pianificare e programmare una razionale politica di interventi e quindi opere di qualità e soprattutto necessarie.

La Regione con lo Stato, attraverso il piano paesistico, protegge (tutto) il territorio, svolgendo così la sua necessaria e fondamentale funzione regolatrice come in altri campi, basti pensare ad esempio alla programmazione nel settore energetico, eolico, dove le precise scelte politiche non possono essere lasciate o sottoposte a pressioni di lobby o imprese ma allo Stato e al governo regionale con il necessario coinvolgimento delle comunità locali in un ruolo sempre più attivo, consapevole e partecipativo alle scelte che le vedono coinvolte⁷⁹.

La predisposizione di opere ed interventi, soprattutto quelli che incidono fortemente sul territorio e ne comportano la trasformazione, non può, essendo monitorato tutto il territorio regionale, prescindere dal rispetto delle prescrizioni contenute nel piano paesaggistico⁸⁰ dal momento che questo (art. 143 comma 5) “può individuare le aree tutelate ai sensi dell’art. 142 nelle quali la realizzazione delle opere ed interventi consentiti può avvenire, previo accertamento, nell’ambito del procedimento ordinato al rilascio del titolo edilizio, della loro conformità alle previsioni del piano paesaggistico e dello strumento urbanistico comunale”.

Tutela e valorizzazione del territorio sono affidate allo Stato, alla Regione ma anche ai Comuni e non possono essere dissociate. In particolare la valorizzazione del territorio può comportare che determinate zone, quali ad esempio le zone agricole⁸¹, possono diven-

⁷⁹ Vediamo che, pur di fronte ad interessi pubblici rilevanti, quale per esempio lo smaltimento dei rifiuti, e allorché vengano individuati siti in aree o luoghi vicini a zone protette nelle quali l’interesse paesaggistico è evidentemente presente per la difesa di questo e per la difesa dell’ambiente e di fronte a diritti fondamentali quale il diritto alla salute, le comunità locali e i sindaci che le rappresentano e quindi il governo locale (assessori) possono intervenire per difendere il proprio territorio contrastando l’azione del Governo e dello Stato come ad esempio è avvenuto nel Comune di Serre la cui comunità si oppone fermamente all’individuazione nel proprio territorio del sito per la localizzazione della discarica ed il Tribunale Civile di Salerno, ordinanza 28 aprile 2007, accogliendo l’istanza della comunità locale ha evidenziato il diritto di questa *all’identità culturale, politica ed economica*.

⁸⁰ In considerazione del livello di eccellenza dei valori paesaggistici o dell’opportunità di valutare gli impatti su scala progettuale.

⁸¹ È una funzione, quella della tutela del paesaggio, in quanto si tratta di salvare e proteggere aree in cui il connotato paesaggio entra non sempre come bellezza, ma spesso anche come protezione di attività che possono portare utilità e vantaggi per la vita umana: pensiamo alla salvaguardia delle aree agricole che possono

tare eccellenti e quindi di particolare pregio e in questo modo guadagnare quel valore che perdono allorché non vengono inserite in zone di possibile edificabilità.

Nel piano sono individuati anche progetti prioritari non solo per la conservazione ma anche per il recupero, la valorizzazione, la riqualificazione e gestione del paesaggio regionale tramite i relativi strumenti di attuazione e misure incentivanti (art. 143, comma 9) necessarie soprattutto nelle zone in cui sono da ricomporre e recuperare le antiche proprietà collettive del demanio civico, le terre civiche le quali, proprio per l'intreccio tra antiche tradizioni e mestieri e vocazione ambientale, possono costituire la base per un rilancio economico e culturale di varie parti del territorio ed anche di quelle ad esse limitrofe.

Le Regioni sempre più devono raggiungere gli obiettivi di tutela e valorizzazione del paesaggio non in contrapposizione con gli interessi locali (certamente più limitati in quanto vicini a interessi particolari) e nemmeno in contrapposizione con gli interessi statali spesso troppo distanti, in una necessaria intesa con pari soggetti istituzionali portatori dei rispettivi interessi; esse nelle loro scelte devono valutare, cooperando con lo Stato, le ragioni dell'uniformità e le ragioni delle differenziazioni, in riferimento agli interessi concreti e specifici con i quali esse si devono misurare⁸².

Opportunamente nel piano paesaggistico (art. 143 novellato, comma 1, lettera f) sono previste non solo misure per la conservazione dei caratteri connotativi delle aree tutelate per legge, degli aspetti che rendono quel luogo "particolare" per gli elementi che lo individuano e lo contraddistinguono nei suoi aspetti fisici o anche

costituire, nel disegno del codice, un limite allo sviluppo urbanistico del territorio (v. in particolare sul punto A. ANGIULI, in A. ANGIULI, V. CAPUTI JAMBRENGHI [a cura di], *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giappichelli, 2005, p. 377). Secondo l'A. va registrata la considerazione dell'area agricola come espressione non già di una categoria urbanistica residuale bensì uno specifico valore paesaggistico da preservare.

⁸² Così L. VANDELLI, *Psicopatologia delle riforme quotidiane*, Il Mulino, 2006, un ruolo della Regione dinamico e di equilibrio è necessario. Infatti, secondo l'A., "l'esigenza e il valore essenziale della regionalizzazione sta in una considerazione di fondo che riguarda l'esigenza di livelli adeguati per rendere flessibili regole e strumenti per perseguire la migliore realizzazione dei diritti e per promuovere lo sviluppo dei territori" (p. 109).

culturali e la determinazione “dei criteri di gestione e degli interventi di valorizzazione paesaggistica degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico” ma sono previsti anche “progetti prioritari per la conservazione, il recupero e la riqualificazione, la valorizzazione e la gestione del paesaggio regionale indicandone gli strumenti di attuazione comprese le misure incentivanti” poiché in realtà è tutto il territorio che va comunque tutelato (comma 9).

Per la redazione e quindi approvazione del piano, occorre una seria ricognizione del territorio che evidenzi in primo luogo le aree tutelate per legge e le eventuali trasformazioni intervenute. A tal fine deve ritenersi talvolta molto importante la partecipazione dei soggetti interessati e delle associazioni costituite per la tutela degli interessi diffusi individuati ai sensi dell’art. 13 legge 8.7.1986 n. 349 (art. 144 comma 1); necessaria, soprattutto lì dove si tratta di scoprire o riscoprire *terre con una destinazione*. Infatti la riscoperta e il rafforzamento della dimensione locale servono non solo a fare da baluardo a processi di globalizzazione ed integrazione sovranazionale ma anche ad impedire scelte imprenditoriali (spesso non necessarie) o comunque non partecipate.

Attualmente, come ben sappiamo, una forza sempre maggiore è stata attribuita agli enti locali, ai comuni, attraverso il conferimento delle funzioni amministrative e dunque agli enti più vicini ai cittadini, i più capaci di interpretare le reali necessità e di selezionare gli obiettivi più utili alla vita della popolazione locale e a reperire le risorse necessarie scegliendo le forme e i procedimenti più opportuni per attuarli. Pertanto, le politiche economiche regionali che comportano cambiamenti forti ed innovazioni devono sempre più essere effettuati attraverso una decisa integrazione funzionale tra i vari livelli di governo locale ed anche tra quello nazionale e comunitario, visto il peso che questo ormai ha nell’ambito del nostro ordinamento a causa della forte incidenza e quindi dell’aumento di regole da questo predisposte in settori chiave della vita umana (salute e ambiente) e anche in altri, attraverso i quali le pubbliche amministrazioni svolgono attività e servizi (appalti di lavori pubblici, forniture, ecc.).

In seguito alle privatizzazioni e al sempre più forte impiego di moduli negoziali a cui ricorrono le pubbliche amministrazioni nei

rapporti con le imprese si fa sentire sempre più necessaria la presenza di un potere locale forte che pur tuttavia dialoghi con il potere centrale e sovralocale⁸³, in una visione non sterile e autodeterministica ma dialogante e cooperativa con i soggetti pubblici e privati: ciò vale soprattutto non solo per le scelte “strategiche” di interesse nazionale ma anche per quelle che sono riferibili ad interessi strettamente locali e che coinvolgono comunque interessi generali quali appunto la salute e l’ambiente.

È necessaria la partecipazione delle collettività locali alle scelte che le vedono coinvolte ma essa deve essere retta da una responsabile e solidale comprensione dei problemi relativi non solo ai propri territori ma anche a quelli contigui⁸⁴ e dunque, allorché si tratta di far emergere e far prendere nella dovuta considerazione nelle varie sedi (sovralocale o statale) le reali esigenze di un territorio, le potenzialità che esso esprime e gli obiettivi concreti che si vogliono raggiungere, il peso della collettività può farsi sentire soprattutto dove determinati interventi richiedono l’indirizzo e il coordinamento. At-

⁸³ Cfr. M. CAMMELLI (a cura di), *L’innovazione tra centro e periferia. Il caso Bologna*, Il Mulino 2004. Secondo l’A. occorre distinguere “tra due forme di territorialità: una negativa, che consiste nel potere di escludere altri soggetti dal controllo di uno spazio geografico confinato, ed un’altra positiva, che consiste nel produrre valore (sociale, culturale, ambientale, economico) a partire dalle risorse potenziali specifiche di un territorio mediante interazioni sinergiche dei soggetti locali tra loro e con soggetti sovralocali. Questa seconda forma di territorialità è quindi il fondamento dell’autonomia e dell’autorganizzazione e della innovazione locale”. Secondo l’A., inoltre, “gli attori globali privati e pubblici sovrastatali possono interagire direttamente con il livello locale e quindi intervenire nei processi di territorialità positiva, eludendo il controllo territoriale statale [...] oggi i sistemi socio-territoriali locali continuano a svolgere un ruolo determinante per la riproduzione e lo sviluppo delle formazioni sociali e politiche che si sono venute formando alle scale territoriali superiori” (p. 25 e ss.). Deve dunque ritenersi che la territorialità positiva locale è la capacità dell’ente locale consapevole dei molteplici compiti da assolvere di poter e dover partecipare alle politiche di settore, quando sono in gioco interessi o beni di particolare rilievo e dunque allorché si tratta di interessi considerati strategici in base all’indirizzo politico del potere centrale statale; ma è anche capacità di partecipare a politiche di programmazione sovralocale che riguardano i particolari ambiti locali e che possono essere a loro volta sviluppate secondo le proprie peculiarità.

⁸⁴ In effetti c’è da rilevare che “ogni sistema locale oggi tende a seguire cammini di sviluppo suoi propri che il più delle volte lo allontanano dalle precedenti solidarietà con i territori contigui” (M. CAMMELLI [a cura di], *L’innovazione tra centro e periferia. Il caso Bologna*, cit., p. 26).

tualmente, invero, un forte spazio è stato dato alla Provincia che è l'organo ottimale per la sistemazione delle aree vaste nelle quali le singole potenzialità locali non possono non essere espresse e quindi rafforzate.

C'è da dire che attualmente, com'è noto, ai Comuni attraverso i propri organi è affidato un grosso carico di lavoro infatti forti sono i poteri decisionali, le responsabilità istituzionali e le attività di gestione del territorio locale che competono ai sindaci. Tali poteri, anche se condizionati da regole, vincoli e procedure, presentano margini di scelta piuttosto ampi per quanto riguarda soprattutto le iniziative di valorizzazione e di difesa del territorio e dunque anche le iniziative economiche ed in relazione a queste è necessario che la collettività si faccia sentire ancor di più che in passato non solo attraverso i propri rappresentanti ma anche, appunto, attraverso gli organi di governo locali che sempre più si fanno interpreti delle loro esigenze: essi sono ormai partners a pieno titolo soprattutto dove ci sono interventi che hanno una forte incidenza sui propri territori.

Il peso della collettività⁸⁵ può farsi sentire soprattutto nella difesa di terre (civiche) vincolate, perchè qui si tratta di vincoli che sono stati apposti *ex lege* ma si tratta anche di diritti "locali" che non possono essere disconosciuti o soppressi.

E se gli enti che gestiscono tali beni (spesso i Comuni), attraverso i loro organi non hanno potere decisionale per quanto riguarda il mutamento di destinazione poiché non ne hanno la proprietà, i Comuni, che sono espressione delle autonomie territoriali e attori necessari dello sviluppo delle proprie comunità devono tutelare e promuovere tali beni come enti comunitari esponenziali delle popolazioni stanziate e chiamati alla cura dei loro interessi, nonché come esecutori di opere ed attività in un sistema a rete in cui i vari livelli di governo non in contrapposizione tra loro, si collegano adeguando la propria azione ai principi ormai ineludibili di partecipazione,

⁸⁵ Le collettività possono operare positivamente tutelando non solo i propri interessi particolari ma promuovendo e salvaguardando, anche attraverso le proprie iniziative ed attività, interessi generali.

sussidiarietà, collaborazione, efficienza, proporzionalità ed adeguatezza⁸⁶.

⁸⁶ “Il nostro ordinamento, in seguito alle recenti innovazioni, ha cambiato volto” (A. PIRAINO, F. TERESI, *La riforma del rapporto Regione-Istituzioni locali*, Rubbettino, 2004, p. 46): “da ordinamento incentrato sullo Stato e sulla legge statale come momento unificante del sistema, anche se ispirato al principio dell’autonomia e del decentramento, a ordinamento composto da più ordinamenti tra loro collegati dai principi fissati in Costituzione e dunque un ordinamento policentrico in cui la governance è costituita dal confluire dei vari ordinamenti nell’obiettivo della buona gestione della cosa pubblica [...]. (c.d. sussidiarietà verticale) anche favorendo l’autonoma iniziativa dei cittadini singoli o associati per lo svolgimento di attività di interesse generale (c.d. sussidiarietà orizzontale) [...] le autonomie territoriali assumono il ruolo di protagoniste della crescita e dello sviluppo delle proprie comunità, confermando la loro natura di enti comunitari, enti esponenziali delle nazioni stanziate nei propri territori, di cui sono chiamate a curare gli interessi, a promuoverne e, per le province e le città metropolitane, anche a curarne lo sviluppo”. Secondo gli A. c’è stata una “rivoluzione copernicana costituita dal nuovo art. 114 comma 1 che esalta non solo il pluralismo ma anche la parità delle varie organizzazioni istituzionali nell’ambito della repubblica [...] una rivoluzione che incide sul modo di governare (rivoluzione introdotta dalla riforma del titolo V della Costituzione) che dovrà essere più aperto alla partecipazione non solo dei cittadini ma di tutti coloro che intervengono a qualsiasi livello istituzionale nel processo decisionale, più responsabile nell’elaborazione ed attuazione delle politiche, più efficace ed anche tempestivo nel perseguimento degli obiettivi e nella produzione di risultati. Il tutto sulla base dell’applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità che implicano sempre il previo esame per accertare se un’azione pubblica è veramente necessaria e se le misure proposte sono proporzionate agli obiettivi da raggiungere” (cit., p. 15). C’è da rilevare inoltre che in un’epoca di globalizzazione che è “un fenomeno e al tempo stesso un’ideologia politica di dominio particolarmente pericolosa proprio per i paesi e i popoli del continente europeo, nel momento in cui spingono verso forme nuove di integrazione sovranazionale e di autonomismo”; ciò certamente “ha reso visibile il ‘locale’. Il localismo implica la possibilità di nuove forme di partecipazione che potrebbe contribuire ad arrestare la crisi della democrazia dando sostanza al principio, ancora troppo generico, della sussidiarietà” (in tal senso A. CARRINO, *Il diritto delle comunità locali tra processi di globalizzazione e crisi della sovranità*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Jovene, 2005, tomo I, p. 672 e ss.). Secondo l’A. c’è “la necessità – culturale, ma anche politica – di una scienza dei diritti delle comunità locali che si sostituisca gradualmente al “diritto degli enti locali” formula inadeguata in quanto chiaramente espressiva di un rapporto di subordinazione dell’ente locale territoriale all’ente generale chiamato Stato, appare evidente se parte dal dato, per molti versi pacifico in dottrina, della crisi di uno degli elementi centrali del concetto di Stato, il territorio; si parla infatti in modo diffuso della fine dei territori”. Inoltre si deve dunque cogliere il rinnovato significato dei diritti e delle comunità degli enti locali. E “dal punto di vista del processo di integrazione europea che il particolare, il ‘locale’, riceve nell’epoca della mondializzazione delle integrazioni sovranazionali, nuova centralità”; si ritiene che bisogna riscoprire l’originaria vocazione all’individualità locale, ovvero

La destinazione ad uso comune della proprietà pubblica collettiva comporta che il Comune condivide con i membri della collettività il potere di utilizzare la res, *rispettando* il bene comune che rappresenta il punto di arrivo ma anche di partenza di una storia centenaria; pertanto gli enti che li gestiscono e che ne hanno la rappresentanza, devono orientare le loro azioni in modo tale che esse siano espressione di una condotta doverosa nella quale sarebbero ravvisabili quasi elementi di obbligazione⁸⁷ verso i cittadini utenti che tali beni possiedono.

alla diversità, nell'ambito del diritto europeo e quindi del processo di integrazione europeo con le parole di Savigny nel suo *Beruf*: "è un errore credere che l'universale tragga vantaggio dall'annullamento di tutte le relazioni individuali. Se in ogni ceto, in ogni città, in ogni villaggio, potesse destarsi un sentimento della propria particolarità, da questo intensificarsi e dispiegarsi della vita individuale trarrebbe nuovo vigore anche l'insieme". La contrapposizione ai globalismi dei localismi e glocalismi significa che i governi locali, comuni e regioni, "si trovano dinanzi a sfide assolutamente nuove; non c'è bisogno di reclamare sovranità o altro perchè i comuni ad esempio una volta investiti delle competenze necessarie, svolgano attività di governo della collettività su un piano locale sapendo attirare investimenti, qualificando la forza lavoro, aiutando e progettando spostamenti di capitali locali in terre lontane. Si tratta di fenomeni già in parte in atto ma senza ancora la cultura complessiva che deve rendere responsabili i governanti delle realtà locali, responsabili verso le collettività locali e verso quelle più ampie realtà che restano comunque definibili a livello statale e sovrastatale. La nostra Costituzione è stata da questo punto di vista preveggente, perchè lo stato democratico che essa ha delineato è lo Stato che non parte dal centro per andare in periferia, ma riconosce e promuove le autonomie territoriali intese come ausiliarie dei cittadini, prima che dello Stato, ponendo le basi di e facendosi "matrice" per una diversa concezione della sovranità" (A. CARRINO, *Il diritto delle comunità locali tra processi di globalizzazione e crisi della sovranità*, cit., vol. I, spec. p. 672 ss.).

⁸⁷ "La doverosità della condotta dell'ente a cui appartiene il bene è rilevante perchè la sua destinazione all'uso comune serve all'ordinamento per favorire l'acquisizione a vantaggio dei reali proprietari cittadini-utenti delle sue utilitates tipiche e principali così come esse derivano dalla specifica idoneità prevista positivamente oppure implicitamente dalla norma con riferimento alle utilità che essa può offrire nella situazione concreta. Una proprietà pubblica che costituisce il punto di arrivo di una storia politica risalente che ha visto le collettività stanziate sul territorio conquistare dal principe nel tempo il diritto di usare e godere dei beni necessari per la sopravvivenza [...] così come nell'evo medio a nessuno era consentito ostacolare l'esercizio degli usi civici, ancora oggi la loro presenza condiziona ampiamente il governo del territorio, oggi non c'è ordinamento democratico (forse più modestamente non c'è stato di diritto) che possa deliberatamente consentire un arretramento del livello di libertà, di economia e di cultura dei propri cittadini" (A. ANGIULLI, V. CAPUTI JAMBRENGHI [a cura di], *Commentario al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., p. 74 e ss.). L'uso comune va sempre tutelato avendo ben presente

Giova ricordare a tal riguardo la decisione della Corte Costituzionale⁸⁸ che si pronuncia sulla illegittimità costituzionale dell'art. 56 commi 1-2-3 della legge della Regione Calabria 3.10.1997 n. 10 li dove consente in caso di realizzazione di opere pubbliche o di pubblico interesse la sottrazione dei beni ad uso civico alla loro destinazione mediante un semplice provvedimento autorizzatorio del sindaco, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione (ragionevolezza)⁸⁹.

In effetti in una sua precedente pronuncia la Corte aveva già chiarito che la limitazione o la liquidazione dei diritti di uso civico doveva essere preceduta da assegnazione dei suoli alla categoria di cui alla lettera a, art. 11, legge 1766/1927 e qualora inclusi in questa, alienati o mutati nella destinazione previa autorizzazione ministeriale (art. 12) ora (in seguito al d.p.r. 616/77 art. 66) della Regione. Autorizzazione che (come si legge nella pronuncia) *non assorbe* le valutazioni del Ministro. Dalla pronuncia risulta innanzitutto che la Corte ha ritenuto le norme in contrasto con la recente disciplina statale in quanto, oltre che l'obbligatorietà del procedimento di assegnazione a categoria, per l'eventuale trasformazione di tali beni è necessario che se ne verifichi la compatibilità con le valutazioni paesistiche, valutazione non spettante al sindaco; di conseguenza è chia-

tuttavia le sempre nuove emergenti necessità delle collettività stanziare sui territori; non c'è dubbio che i beni civici possono essere ancora un baluardo contro sempre nuove apprensioni di beni pubblici in genere. Essi possono continuare a rappresentare un beneficio per le popolazioni. Certamente numerose potrebbero essere le privatizzazioni che interessano i beni pubblici ma, come nota l'A., "se il giro di affari, seppur pubblici, delle Ship, della Patrimonio s.p.a e della Infrastrutture s.p.a. sarà tenuto lontano dall'uso comune, non c'è dubbio che nessun rischio di involuzione nel nostro ordinamento potrà dirsi concreto" (*ibidem*, p. 74 e ss.).

⁸⁸ Sentenza n. 310 del 27.7.2006, in www.lexitalia.it.

⁸⁹ Nella motivazione la Corte si richiama ad una precedente sentenza (n. 345/97) che di fronte ad una fattispecie analoga (la legge Reg. Abruzzo 27.4.1996 n. 23: impianti pubblici o di pubblico interesse) era pervenuta ad una stessa pronuncia di illegittimità per contrasto con l'art. 3 (ragionevolezza). Secondo la Corte, "va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 56 commi 1-2-3 della legge Regione Calabria 3.10.1997 n. 10 nella parte in cui detti commi consentono che i beni gravati da usi civici, qualora oggetto di intervento per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblico interesse promosse da enti o da organismi pubblici o privati delegati allo scopo e relative a reti per il trasporto di liquidi, aeriformi, energia elettrica e con tali beni anche i loro accessori (manufatti, impianti, ecc.) interrati possono essere sottratti alla loro destinazione mediante provvedimento autorizzatorio del sindaco".

ro che l'Amministrazione comunale non può, attraverso il provvedimento autorizzatorio, rendere utilizzabili i suoli destinati a uso civico anche se si tratta di opere di interesse pubblico o pubbliche.

Il rilascio dell'autorizzazione, come evidenziato già in una pronuncia precedente della Corte, si basa su un falso presupposto, ovvero sul presupposto astratto e generalizzato che "la realizzazione degli impianti a rete destinati alle telecomunicazioni, al trasporto energetico, ecc., [...] costituisca una diversa esplicazione del diritto collettivo di godimento a favore della collettività utente e proprietà dei beni".

Secondo la Corte tali valutazioni non possono "calare" autoritativamente non solo per la ragione per la quale tali beni vincolati sono oggetto di particolare tutela anche ai fini ambientali e paesistici ma anche per il fatto che una valutazione che riguarda opere che incidono profondamente sul territorio deve essere concretamente formulata anche attraverso la condivisione ed il coinvolgimento delle popolazioni interessate in quanto c'è un interesse rilevante alla conservazione degli usi civici e dunque alla tutela degli interessi delle popolazioni che implica la necessaria partecipazione di queste a scelte che le riguardano⁹⁰.

⁹⁰ Si è ravvisata una stretta connessione tra l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici nella misura in cui essa contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio in ragione del vincolo paesaggistico di cui alla legge n. 1497/39 sancito dall'art. 82 comma 5 lettera h del D.P.R. 616/77 che è garantito dal potere di iniziativa processuale dei commissari, e il principio democratico di partecipazione alle decisioni in sede locale corrispondente agli interessi di quelle popolazioni di cui sono diventate esponenti le regioni ai sensi degli artt. 117 e 118 della Costituzione.

A tal proposito i comuni che hanno cura degli interessi locali devono essere i principali difensori dei territori, giusto il fatto che attualmente "è impossibile pensare ad un'Europa delle regioni e non anche a un'Europa dei comuni partendo proprio dall'art. 3 del T.U. vigente – il Comune è l'ente locale che rappresenta la propria collettività e ne cura gli interessi e promuove lo sviluppo" (A. CARRINO, *Il diritto delle comunità locali tra processi di globalizzazione e crisi della sovranità*, cit., p. 679). Inoltre l'A. rileva che "l'auspicio di molti [...] è che il diritto degli enti locali si trasformi in diritto delle comunità locali e in prospettiva, in scienza degli ordinamenti di comunità locali differenziate (p. 643) [...] Ciò che da più parti si vede oggi – a livello delle problematiche reali e quindi a livello dottrinale – è una risocializzazione del diritto che, al di là di astratte formulazioni filosofiche o di generiche pretese politiche, può trovare una dimensione sostanziale proprio nella determinazione delle procedure per la individuazione di un diritto delle comunità

L'interesse della collettività generale e l'interesse della collettività locale sono intersecati e possono anche coincidere talvolta; la ragionevolezza impone che le scelte che possono avere tuttavia una forte influenza e dunque "connotare", "segnare" il territorio, debbano essere prese, coinvolgendo le popolazioni interessate le cui valutazioni devono essere necessariamente prese in considerazione. Pertanto, devono essere effettuati esami approfonditi circa la loro necessità e il beneficio reale per la popolazione oltre alla valutazione degli eventuali rischi per la salute.

D'altra parte, dal momento che si è verificata una "novità rappresentata dalla chiamata al protagonismo dei Territori che implica una distribuzione e allocazione del potere in sedi diverse da quelle organiche allo Stato e funzionali alla sua supremazia, giustificata con la tesi della capacità esclusiva a perseguire l'interesse nazionale" (A Piraino, F. Teresi) e dal momento che il potere moderno sembra che si vada spostando verso il basso e verso i comuni ai quali competono sempre maggiori funzioni amministrative⁹¹, il passaggio decisivo verso la democratizzazione dell'amministrazione non può verificarsi senza la partecipazione delle collettività locali.

Dunque, quando si devono prendere decisioni che comportano modifiche dei territori sottoposti al godimento collettivo e modifiche della loro destinazione, se ciò comporta un reale beneficio, questo deve essere valutato, sentendo necessariamente le popolazioni utenti.

La volontà dei cittadini e delle collettività è determinante tant'è che la stessa legge 15.12.2004 n. 308⁹² all'art. 1, comma 9, lettera

locali adeguato alle esigenze poste dalle comunità stesse nell'ambito di uno spazio giuridico più ampio [...] I governi locali devono essere promotori delle forze presenti sul territorio".

⁹¹ Come previsto dal nuovo art. 118 Cost.

⁹² Legge 15.12.2004 n. 308: delega al governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione, pubblicata in G.U. 27.12.2004 n. 302 S.O. In attuazione della delega conferita dalla legge citata è stato promulgato il d.lgs. n. 152/2006 recante norme in materia ambientale che ha delineato un nuovo quadro nei principali settori di cui si compone la materia ambientale, tranne quello riguardante la gestione delle aree protette. Il d.lgs. n. 152/2006 è stato successivamente modificato con il d.lgs. correttivo 8.11.2006 n. 284 e sono in corso ulteriori modifiche in base ad un altro d.lgs. correttivo il cui schema è stato sottoposto al Consiglio di Stato che ha

d, “nel confermare le finalità della legge 6.12.1991 n. 394”, prevede la possibilità di “estendere, nel rispetto dell’autonomia degli enti locali e della volontà delle popolazioni residenti e direttamente interessate, la percentuale di territorio sottoposta a salvaguardia e valorizzazione ambientale mediante inserimenti di ulteriori aree terrestri e marine di particolare pregio” (la finalità della legge è rivolta anche a) “favorire la conclusione di accordi di programma con le organizzazioni più rappresentative dei settori dell’industria, dell’artigianato, dell’agricoltura, del commercio e del terzo settore, finalizzati allo sviluppo economico-sociale e alla conservazione e valorizzazione del patrimonio naturale delle aree⁹⁵”.

5. *Beni civici e bilanciamento degli interessi nella pianificazione, tra tutela dell’ambiente, tutela del paesaggio e localizzazione di opere pubbliche*

Dalla recente pronuncia della Corte Costituzionale del 27 luglio 2006 n. 310 si evince che le aree protette quali le proprietà collettive di diritto pubblico e i demani civici e dunque il patrimonio civico mal sopportano le realizzazioni su di esso di impianti e opere pubbliche in genere (che possono essere varie: costruzioni di reti, insediamenti di attività per la produzione di beni e servizi, termovalorizzatori, elettrodotti, ecc.). In queste, come in altre aree protette (parchi), si determinano conflitti tra la difesa del valore del paesaggio, della salute e i diritti della collettività – nel caso delle terre civiche, diritti della collettività proprietaria e utente – e le esigenze dello sviluppo economico industriale, che è considerato un fattore imprescindibile e trainante della nazione per raccogliere le sfide che vengono dalla globalizzazione dei mercati e necessarie per soddisfare le sempre più numerose richieste di servizi da parte della popolazione e anche per motivi occupazionali (ovviamente ciò si determina an-

espresso il richiesto parere in data 5.11.2007 n. 3838 (Sezione Consultiva per gli Atti Normativi).

⁹⁵ Cfr. d.lgs. 3.4.2006 n. 152, c.d. Codice dell’Ambiente, in attuazione della legge delega.

che nelle aree non protette, perché sono in aumento i conflitti fra le autonomie locali⁹⁴ e il governo centrale, regionale e provinciale).

Si è detto che difendere il proprio territorio in modo “forte” significherebbe chiusura ad ogni tipo di intervento, egoistico localismo, immobilismo, arroccamento su posizioni in difesa spesso di diritti, come nel nostro caso, “antiquati”; significa, o almeno così viene visto da taluni, fermare il progresso e la necessaria trasformazione – laddove si rende utile – del territorio e del paesaggio, nonostante la sua valenza superprimaria⁹⁵, in nome di una generica difesa dell’ambiente.

⁹⁴ L. VENTURA, *Autonomia e sussidiarietà*, Giappichelli, Milano, 2004; L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, Bologna, 2004; E. DE MARCO, *Percorsi del nuovo costituzionalismo*, Giuffrè, Milano, 2005; F. GALILEI (a cura di), *La tutela dell’autonomia degli enti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione nella giurisprudenza della Corte Costituzionale nel triennio 2002-2004*, Giappichelli, Torino, 2004.

⁹⁵ “Le prospettazioni di chi ha criticato la supremazia del paesaggio e ha sostenuto – viceversa – l’equiordinazione nei piani territoriali/paesaggistici dei diversi tipi di interesse non trovano, in verità, riscontro alla luce dell’evoluzione normativa. Ciò ovviamente non significa che non si debba procedere ad una ponderazione degli altri interessi secondo i principi di ragionevolezza e proporzionalità (che rendono illegittime le prescrizioni esorbitanti rispetto alle finalità di tutela), ma comporta che tutta la struttura del piano [paesaggistico] debba essere ordinata al fine primario il quale può volta a volta: integrarsi con interessi complementari, ad es. quelli dell’agricoltura-protezione; o necessariamente coordinarsi con gli altri interessi superprimari. Ne consegue, specularmente, l’illegittimità delle leggi regionali che hanno configurato il piano territoriale-paesistico alla stregua di un piano meramente territoriale, al quale è consentito dislocare verso la sfera locale gran parte delle scelte urbanistiche” (S. AMOROSINO, *Dalla disciplina statica*, cit., pp. 373-374). Inoltre c’è da riflettere sul fatto che il paesaggio – “come tutte le discipline differenziate – non esprime una sovraordinazione degli interessi cui si riconnette la tutela imponendosi sull’assetto del territorio già pianificato – anche se questo in fase transitoria è l’effetto di risultato – ma esprime appunto la “forma del territorio” che costituisce quindi un *prius* rispetto ad un *posterius* ovvero la trasformabilità delle aree. Peraltro la Costituzione non contempla una gerarchia degli interessi pubblici: è la legislazione ordinaria che ha previsto ad esempio per le discipline del territorio il prevalere di determinati interessi pubblici perciò sovraordinati ad altri soccombenti. Secondo Guido Corso la Costituzione è frutto di un compromesso istituzionale tra le diverse forze politiche che hanno concorso alla sua formulazione: se si ritenesse esistere una gerarchia tra i vari interessi pubblici di rango costituzionale è come se si rompesse il patto costituzionale” (P. URBANI, *Il governo del territorio*, cit., p. 208). Cfr. F. De Leonardis, *Paesaggio ed attività produttive: criteri di bilanciamento tra paesaggio ed energia eolica*, in *AIDU urbanistica e paesaggio*, Es, 2006, p. 249 ss.

Ora, come la Corte ha evidenziato, tra i parametri necessari per valutare la possibilità dell'insediamento sul territorio vi è la ragionevolezza, concetto che potrebbe sembrare sfuggente se non fosse coniugato, al momento della decisione, allorché come ben sappiamo devono essere presi in considerazione tutti gli interessi presenti sul territorio, con quello di imparzialità, buon andamento, effettività⁹⁶ nonché con i principi comunitari del legittimo affidamento, di proporzionalità e di precauzione.

Ma è sul primo che si sofferma la Corte perché consente di sindacare il motivo della scelta che quasi sempre è legata a fattori tecnici che consentono, ad esempio, di autorizzare impianti che aumentano il fabbisogno di energia elettrica (ne aumentano il consumo) o contribuiscono a salvaguardare l'ambiente perché l'energia prodotta (alimentata) da fonti energetiche rinnovabili è considerata l'energia del futuro⁹⁷ per una migliore qualità della vita.

⁹⁶ Sul punto cfr. I. MARINO, *Effettività, servizi pubblici ed evoluzione dei sistemi "a diritto amministrativo"*, in «Diritto e processo amministrativo», EsI, n. 1, 2007: secondo l'A. "l'effettività non si contrappone al riconoscimento e alla garanzia, che la Repubblica assicura a taluni diritti: i diritti inviolabili dell'art. 2, oppure al riconoscimento ed alla promozione che la Repubblica assicura alle autonomie locali (art. 5). L'effettività aggiunge alle garanzie, al riconoscimento ed alla promozione l'ulteriore impegno per la Repubblica di verificare con continuità il grado di effettiva realizzazione di taluni diritti, attraverso interventi che approntano mezzi, utilità e quant'altro richiesto dall'impegno assunto dalla Repubblica" (p. 70); "sia che il principio di effettività si riconduca alla sovranità, pur se esso venga ricondotto alla legittimazione ed altresì alla legittimità del potere, e quand'anche si abbia la consapevolezza che un ordinamento non diventa legittimo per il solo fatto di essere effettivo, l'ordinamento giuridico non può esistere senza la constatazione dell'osservanza continua delle sue regole. Il principio di effettività contemporaneo richiede la 'giustificazione interna dell'obbedienza' che si pone come fondamento democratico del potere: l'osservanza consapevole per così dire delle regole giuridiche costituisce l'essenza del principio di effettività senza la quale non potrebbe sussistere il 'potere', la sovranità di un ordinamento democratico. Tuttavia, il principio di effettività che oggi si rinviene nell'ordinamento comunitario guarda soprattutto ai cittadini e si preoccupa che dei diritti previsti dall'ordinamento sia concretamente possibile l'esercizio, rendendo in tal modo anche certo il diritto" (p. 68).

⁹⁷ In ossequio alla direttiva 2001/77CE del Parlamento europeo del Consiglio d'Europa del 27.9.2001 e del recente d.lgs. 29.12.2003 n. 387 e prima ancora della legge 9.1.1991 n. 10 recante norme per l'attuazione del piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia.

Il conflitto di interessi⁹⁸ che si può sviluppare nei confronti delle localizzazioni di impianti (ad es. eolici) vede di volta in volta interessi generali e locali (soprattutto quelli presenti in aree particolarmente protette)⁹⁹.

⁹⁸ In effetti c'è da rilevare che è sempre possibile il verificarsi di contrasti e conflitti tra i vari livelli di governo e quindi tra i poteri, tra le competenze, dovuto all'aumento di tensioni tra il potere amministrativo regionale ma soprattutto statale e locale. Conflitto che "non può essere risolto semplicemente invocando i principi di adeguatezza e sussidiarietà enunciati dall'art. 118 della Costituzione che non costituiscono un criterio per la distribuzione delle competenze ma solo una sorta di 'bilancia costituzionale' sulla quale pesare di volta in volta il livello degli interessi, l'adeguatezza delle strutture e sovente anche l'ineludibile compresenza sia della Regione che degli enti locali" (S. AMOROSINO, *Dalla disciplina statica*, cit., p. 71). E posto che necessariamente devono essere raggiunti accordi e forme di coordinamento ex art. 118 comma 3; e posto che il Comune è il nuovo centro di gravità delle funzioni amministrative generali per antonomasia e nonostante siano indispensabili moduli formalizzati di collaborazione, può accadere che come l'A. rileva, "nel caso di interessi primari l'amministrazione di riferimento che può essere di volta in volta lo Stato o la Regione, deve cercare il consenso delle altre amministrazioni di livello diverso, ma se non si raggiunge l'accordo l'interesse dello Stato o della Regione deve prevalere sia pure passando per procedure aggravate e scoraggianti" (p. 74).

⁹⁹ Conflitti, come ben sappiamo, possono generarsi non solo tra livelli di governo diversi ma anche nell'ambito dello stesso ente di governo locale tra questo e i governati, gli amministrati. Una grossa opportunità per la collettività locale di far sentire la propria voce e dunque di presentare richieste e suggerimenti, tutelare le singole situazioni soggettive, personali ma anche collettive, è rappresentata dal difensore civico che è visto come "organismo preposto a svolgere oltre che una funzione di *advocacy* cioè difesa tecnica degli amministrati, anche ruolo di mediazione e quasi di tramite tra governanti e governati al fine di superare le frequenti incomprensioni e favorire una partecipazione attiva e concreta dei cittadini alla vita pubblico-amministrativa dell'Ente, si tratta di una figura che non stipula un rapporto di lavoro alle dipendenze dell'Amministrazione, ma la cui nomina trae origine dal conferimento di un incarico pubblico a termine e che non viene a trovarsi in rapporto di subordinazione gerarchica rispetto ad altri organi della p.A., assumendo dunque le proprie determinazioni in completa autonomia". Al difensore civico si richiede "un sufficiente bagaglio di nozioni tecnico-giuridiche e specificatamente di tipo amministrativo. Tuttavia l'aspetto relativo al possesso di una competenza giuridico-amministrativa, ancorché rilevante, non può ritenersi, nell'ottica di un difensore civico inteso quale autorità di garanzia extragiudiziale, dei diritti umani degli amministrati, decisivo o comunque assorbente" (TAR Calabria-Reggio Calabria, sentenza 8.2.2007 n. 135). Il problema dell'indipendenza del difensore civico è molto sentito in quanto maggiore è la libertà di azione del difensore civico e minore è di conseguenza l'influenza che subisce da parte del Consiglio comunale: v. C.G.A., Sez. giurisd., sent. 12.4.2007 n. 300 (in cui si legge che "Il consiglio comunale, nella scelta tra più concorrenti per la nomina a difensore civico è tenuto a prendere in considerazione di ogni candidato, i titoli elencati nel curriculum, al fine di vagliarne 'la pre-

Tuttavia, se è vero che i piani regolatori devono rispettare le prescrizioni del piano paesistico e tutelare in esso le zone “riservate”, tra cui possiamo certamente annoverare i demani, anche tramite varianti ai piani regolatori¹⁰⁰ stessi e quindi proteggere zone alle quali sono state impresse particolari destinazioni per impedire che venga alterato¹⁰¹ lo stato dei luoghi, ben sappiamo che la tutela non

parazione, l'esperienza e la competenza giuridico amministrativa' e ciò per garantire l'indipendenza, l'obiettività e l'equilibrio di giudizio del soggetto che sarà scelto a quella carica, nel rispetto del principio costituzionale di buon andamento ed imparzialità dell'Amministrazione, di cui all'art. 97 della Costituzione, motivando le ragioni della scelta operata. Né vale la natura politica di tale scelta ad escludere l'obbligo di motivazione”) con nota di A.F. Di Sciascio, *Considerazioni in tema di difesa civica. La natura del difensore civico comunale tra imparzialità e scelta politica*, in www.giustamm.it. V. C.d.S., Sez. V, 26.4.2005 n. 1910 in G.D.A. 6/2005, secondo cui “è legittima la delibera di nomina a difensore civico di un soggetto che fino alla vigilia stessa ha ricoperto l'incarico di segretario della sezione locale di un partito politico”. Secondo il Consiglio di Stato la garanzia dell'indipendenza è un giudizio di valore che il Consiglio Comunale può esprimere desumendola dalla preparazione del candidato. Questa sarebbe la vera garanzia di indipendenza in quanto il dato culturale offre “di per sé indipendentemente dai convincimenti politici ideologici del candidato, gli strumenti di conoscenza necessari all'esplicazione delle funzioni di ispezione, proposizione, garanzia e partecipazione assegnati agli organi”. Questa tesi del Consiglio di Stato però è stata contrastata in quanto si è ritenuto che il difensore civico, in questo modo, rappresenterebbe l'espressione di un indirizzo politico che finirebbe col pesare sugli interessi della comunità locale. v. R. FERRARA, *Il difensore civico e la tutela delle situazioni giuridico soggettive dei cittadini: note preliminari in margine ad un dibattito in corso*, in «D.P.A.», 1997, 231; F. VERDE, *Il difensore civico*, Padova, 1996, 157 e ss.; R. ROLLI, A. SACCOMANNO, *Difesa civica e protezione dei diritti fondamentali*, in www.giustamm.it; M. MARIANI, A. DI BERNARDO, A.L. DORIA, *Il difensore civico: esperienze comparate e tutela dei diritti*, Torino, 2005, 228 e ss.; P. TREMANTE, *Difensore civico: nuovo soggetto di spessore per le autonomie locali. Figura intermedia tra pubblica amministrazione e cittadini*, in D tG F6 2003, 95.

¹⁰⁰ Dal momento che il governo del territorio si fonda su aspetti che derivano dalle singole discipline “a tutela differenziata”.

¹⁰¹ “I procedimenti di pianificazione ai diversi livelli territoriali debbono sempre fondarsi sulla identificazione delle invarianti strutturali, i principi inderogabili che identificano i luoghi e che impongono limiti all'utilizzo, obblighi di conservazione dei beni e tutto ciò che è necessario a mantenere tali identità” (S. FOÀ, *Paesaggio e disciplina di settore*, cit., p. 200). È necessario che vi sia un raccordo tra le programmazioni di livello superiore con i piani e programmi di settore di livello inferiore e soprattutto con le scelte locali che si esprimono ad esempio attraverso i piani regolatori generali e dunque il loro ambito di operatività. La centralità del piano urbanistico viene in evidenza dalla lettura dell'art. 6 del d.lgs. 18.8.2000 n. 267; esso è lo strumento di disciplina complessiva del territorio comunale, “dovendo ricomprendere e coordinare con opportuni adeguamenti ogni disposizione o

può essere estesa all'intero territorio comunale; infatti la Regione può indicare i luoghi dove localizzare le opere di interesse generale e i sindaci non possono negare le autorizzazioni secondo la propria discrezionalità.

Esse devono tuttavia essere realizzate necessariamente considerando lo stato dei luoghi su cui incidono, le risorse trainanti e le caratteristiche naturali per la salvaguardia degli equilibri e degli ecosistemi, coordinando gli interventi e le opere con la pianificazione territoriale regionale (o provinciale) di area vasta che definisce l'asset-

piano di settore o territoriale concernente il territorio medesimo. Esso recepisce le prescrizioni ed i vincoli contenuti nei piani paesaggistici nonché quelli imposti ai sensi delle normative statali in materia di tutela dei beni ambientali e del paesaggio. Tuttavia le regioni e gli enti locali devono rispettare esigenze unitarie che giustificano l'attribuzione di competenze allo Stato incidenti sull'aspetto territoriale connesse alla realizzazione di reti infrastrutturali come avviene ad esempio allorché si devono fissare valori-soglia dell'inquinamento elettromagnetico generato dalle telecomunicazioni mobili o dal trasporto di elettricità (elettrrodotti)". In questo caso vediamo che le pur piene e autonome capacità delle regioni e degli enti locali di regolare l'uso del proprio territorio attraverso criteri localizzativi e standard urbanistici deve tener conto delle esigenze della pianificazione nazionale degli impianti cosicché non venga ostacolato né impedito in modo ingiustificato l'insediamento degli stessi (secondo l'orientamento della Corte Costituzionale, n. 307/2003). E in un corretto bilanciamento degli interessi è ben possibile orientare le scelte in modo da individuare luoghi ed escluderne altri. Dal momento che nell'ambito del governo del territorio e delle discipline "a tutela differenziata" e quindi dei piani e programmi che incidono sulla gestione del territorio queste devono essere sempre compatibili con l'uso delle risorse essenziali del territorio, e, dal momento che, come alle Province spettano le funzioni amministrative di interesse provinciale (che riguardano vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nei settori della difesa del suolo, tutela e valorizzazione dell'ambiente e prevenzione delle calamità, tutela e valorizzazione delle risorse idriche ed energetiche, valorizzazione dei beni culturali, viabilità e trasporti, protezione della flora e della fauna, parchi e riserve naturali, caccia e pesca nelle acque interne, organizzazione dello smaltimento dei rifiuti, rilevamento, disciplina e controllo degli scarichi delle acque e delle emissioni atmosferiche e sonore art. 19 d.lgs. 167/2000), così ai Comuni spettano tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione del territorio comunale nei settori dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto e utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale secondo le rispettive competenze. Tuttavia, gli interessi generali o di settore che interessano i livelli superiori (Stato o Regioni) sono prevalenti su quelli locali e dunque le scelte urbanistiche dei comuni cedono dinanzi agli atti finali del procedimento purché ci sia un'adeguata partecipazione poiché essi devono necessariamente essere coinvolti proprio per gli interessi di cui sono portatori e per le funzioni che sono state loro affidate.

to della regione nelle sue componenti fondamentali territoriali; ma nello stesso tempo non si possono trascurare i coordinamenti con le scelte politiche settoriali e i programmi di intesa concordati tra comuni e province o regione ed approvati di volta in volta dall'autorità competente ed inoltre non si può non tener conto anche degli interventi di interesse strettamente comunale e quindi dei programmi e progetti promossi e presentati dai singoli comuni (è noto che ad es. l'art. 16 legge 17.2.1992 n. 179 ha introdotto i P.I.P. – Piani di Intervento Programmati in base ai quali i comuni possono promuovere attività non solo volte a riqualificare il tessuto urbanistico e quello edilizio ma anche ambientale).

Insomma, le Regioni devono trovare soluzioni aderenti non solo alle proprie specificità ma anche agli interessi locali e non possono non tener conto delle attività economiche ad essi collegate. Dunque, tutte le attività svolte proficuamente sui territori comunali non possono essere comprese immotivatamente o incoerentemente o meglio unilateralmente¹⁰².

¹⁰² Abbiamo visto che con le nuove norme costituzionali, che prima hanno riguardato il sistema organizzativo delle Regioni ordinarie (l.c. 1/99) e poi di quelle speciali (l.c. 2/2001) e in seguito al nuovo ruolo di tutte le istituzioni che costituiscono la Repubblica (l.c. 3/2001), si è formato un nuovo asse strategico rappresentato dal nuovo rapporto tra Regione-istituzioni locali, e quindi dalle necessarie relazioni basate sul principio di sussidiarietà. Ci sono stati dei nuovi poteri legislativi attribuiti alle Regioni, c'è stata la generalità delle funzioni attribuite ai Comuni e il riconoscimento costituzionale dei poteri normativi alle istituzioni locali; si è avuta pertanto l'istituzione e la disciplina normativa della Conferenza Regione-Autonomie locali che è il mezzo per permettere l'instaurazione di un modello istituzionale che si basa sul principio della "leale collaborazione ma si rende necessaria una più chiara definizione del ruolo e delle funzioni della Conferenza Regione-Autonomie locali nate in quasi tutte le Regioni con tale denominazione ed in poche altre con la denominazione di Consiglio delle autonomie locali". Questi organismi sono sorti prima della novella costituzionale e sulla base delle previsioni contenute nella legge n. 59/97 successivamente specificate con d.lgs. 112/98 con il T.U. sull'ordinamento locale del 2000. Cfr. in tal senso A. PIRAINO, F. TERESI, *La riforma del rapporto Regione-Istituzioni locali*, Rubbettino, Napoli, 2003, p. 9 ss.; V. MAINARDIS, *Quale spazio per la leale collaborazione tra Regione e Enti locali?*, in «Le Regioni», 2002, n. 1, p. 152 ss.; F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in «Diritto Pubblico», 2002, n. 3, p. 827; ID., *Gli strumenti di raccordo tra Regioni ed Enti Locali. Verso una fase costituente delle Regioni?*, Milano, 2001, p. 47 ss.; A. CORPACI, *Le Regioni nel sistema istituzionale italiano. Riforme e autoriforme. Documenti di base. Sistema amministrativo regionale ed enti locali*, in «Le

L'interesse preminente (pubblico), di volta in volta considerato generale, non è sovrapponibile ma deve coordinarsi con altri che pure possono essere considerati generali e di pari rilevanza costituzionale e comunque non sono strettamente locali, ma espressione di diritti fondamentali delle persone. Dunque bisogna difendere il lavoro (le attività lavorative e i diritti fondamentali delle persone) ma anche il paesaggio in modo da creare il "minor danno" possibile¹⁰³, come d'altra parte richiesto dalle regole e dai principi europei; nel

Regioni», 2000, n. 3-4, p. 506 ss.; R. BIN, *L'amministrazione coordinata e integrata*, in «Le Regioni», 2002, n. 5, p. 1009 ss.

¹⁰³ D'altra parte, i cittadini hanno diritto ad una buona amministrazione e ad un buon governo. Infatti, nell'ambito del diritto dell'Unione Europea grande risalto si dà, da parte del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (art. 150, Titolo VI) al buon governo. v. sul punto D. URANIA GALETTA, *Trasparenza e governance amministrativa nel diritto europeo*, in *Principi generali dell'azione amministrativa*, Jovene, Napoli, 2006, p. 169 e ss.: "Nel Trattato che adotta una costituzione per l'Europa all'art. I-50 inserito nel Titolo VI su 'la vita democratica dell'Unione' intitolato 'Trasparenza dei lavori delle istituzioni, organi e organismi dell'Unione' vi si legge che 'al fine di promuovere il buon governo e garantire la partecipazione della società civile, istituzioni, organi e organismi dell'Unione operano nel modo più trasparente possibile. Questa previsione è di importanza centrale non solo perché grazie ad essa il principio di trasparenza diviene uno dei grandi principi del diritto dell'Unione europea ma anche perché nel suo secondo comma viene ripresa, con alcune importanti modifiche, la previsione sul diritto d'accesso dell'art. 255 CE". Inoltre c'è da rilevare l'inserimento della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea di Nizza come parte II nel Trattato che adotta una costituzione per l'Europa, pertanto abbiamo il diritto ad una buona amministrazione (art. 41 C.E.D.) a fianco del diritto di accesso ai documenti (art. 42 C.E.D.). In particolare, "la norma ex art. II-101 Cost. UE sul diritto ad una buona amministrazione oltre a contenere lettera b) nel comma 2 dedicata al diritto di accesso al proprio fascicolo, contiene altresì alle lettere a) e c), rispettivamente, il diritto di ogni persona di essere ascoltata prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che le rechi pregiudizio e l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni. Con questa previsione il concetto generico di trasparenza si riempie [...] di altri due contenuti concreti". Come ricorda l'A., "il primo Mediatore europeo Jacob Soderman – oltre ad aver sostenuto, come noto, davanti alla convenzione la necessità di inserire nella CED il diritto ad una buona amministrazione – ha lavorato sin dal settembre 95 [...] alla definizione del concetto di cattiva amministrazione" (ovvero il mancato rispetto dei diritti umani, dello Stato di diritto e dei principi di buona amministrazione). "Ad egli si deve infatti l'adozione di quel codice europeo di buona condotta amministrativa finalizzato a spiegare 'ciò che il diritto alla buona amministrazione, menzionato dalla Carta, significhi nella pratica'. Il Codice contiene delle previsioni intese a specificare meglio il contenuto dei diritti individuati nell'art. II-101 Cost. UE. Il Codice europeo di buona condotta amministrativa tuttavia al momento non riveste alcun valore giuridico vincolante. Esso è stato unicamente ap-

momento in cui si “decide” ovvero si effettuano scelte, certamente non va sottovalutato il ruolo centrale delle Regioni e quindi la possibilità della pianificazione territoriale, della programmazione in settori (anche economicamente rilevanti), della possibilità di ripartire i fondi¹⁰⁴ ottenuti e finanziare attività all’interno del proprio territorio negli ambiti di propria competenza (e quindi attività che rientrano nella competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni); così come bisogna anche considerare l’importante contributo alla

provato dal Parlamento con una risoluzione” (p. 178). V. *Il Mediatore europeo, Il codice di buona condotta amministrativa*, in www.euro-ombudsman.eu.int.

Cfr. sul punto la Direttiva del Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella pubblica Amministrazione *per una pubblica amministrazione di qualità* del 19.12.2006; come evidenzia G. SGUEO, *La direttiva ministeriale “per una pubblica amministrazione di qualità”: vecchi problemi e nuove prospettive di riforme*, in «G.D.A.», n. 5, 2007, p. 467 e ss., “si accentua il ruolo del cittadino utente sotto un duplice profilo: quale fautore di esigenze cui le pubbliche amministrazioni debbono dare la massima rilevanza e quale soggetto da coinvolgere con nuove forme di collaborazione per la cura dell’interesse pubblico”. Sembra evidente che ciò vale soprattutto in relazione ai beni collettivi che sono amministrati e gestiti a favore della collettività proprietaria e utente, ma la cura di questi rappresenta anche l’esplicazione di una funzione di interesse pubblico particolarmente rilevante.

¹⁰⁴ Le Regioni si possono avvalere per finanziare le proprie opere di fondi europei e nazionali – di quelle che sono dette risorse aggiuntive. In particolare, per il finanziamento di opere nel 2003 è stato attivato il FAS (Fondo per le Aree Sottoutilizzate). Questo è l’unione di due fondi intercomunicanti affidati ai Ministeri dell’Economia e delle Finanze e delle Attività Produttive. Vediamo che il FAS è stato istituito in ottemperanza all’art. 119 comma 5 della Costituzione che prevede che per promuovere lo sviluppo economico, la coesione, la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l’effettivo esercizio dei diritti delle persone, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni. Tali finalità si perseguono attraverso due linee di intervento: la politica di coesione comunitaria e la politica regionale e nazionale. I due fondi sono caratterizzati da 1) una disponibilità annuale di un volume di risorse aggiuntive nazionali definito e certo assegnato in legge finanziaria; 2) metodo unitario e verificabile di programmazione delle risorse secondo criteri di qualità eguali a quelli della politica di coesione comunitaria; 3) sistema decisionale affidato a procedure già sperimentate di cooperazione istituzionale tra Stato e Regioni; 4) ricorso a metodi premiali e valutazione e verifica dei risultati ex post. Per partecipare alle risorse europee si devono rispettare i principi e gli obiettivi contenuti nella politica di coesione economica e sociale europea. In riferimento a questa v. Relazione della Commissione Europea del 18 febbraio 2004. Con l’avvio del Fondo l’obiettivo è di favorire l’aumento di competitività delle aree il cui potenziale è sottoutilizzato e in particolare gli obiettivi di spesa devono essere fatti nel rispetto delle regole previste per essa.

valorizzazione degli ambiti territoriali che nell'ottica del decentramento e quindi della programmazione di area vasta è dato dalla Provincia (artt. 19 e 20 d.lgs. 267 del 18.8.2000) il cui piano territoriale di coordinamento – già di competenza della Provincia secondo la legge 142/90 – risulta il livello di governo a cui spetta anche il controllo e il monitoraggio del territorio e delle specificità locali, soprattutto con riguardo alla protezione dell'ambiente¹⁰⁵, il quale piano riveste un ruolo importantissimo allorché in un unico atto sono coordinati i vari strumenti previsti dalle norme di settore¹⁰⁶.

Tuttavia, è sotto gli occhi di tutti che determinate localizzazioni pur di interesse generale sono considerate compromissioni del territorio e mal sopportate se non avversate¹⁰⁷ per tema di contamina-

¹⁰⁵ V. S. MAGLIA, M. SANTOLOCI, *Il codice dell'ambiente*, in «La Tribuna», 2005; N. LUGARESI, *Diritto dell'ambiente*, CEDAM, Padova, 2004; P. DELL'ANNO, *Principi di diritto ambientale europeo e nazionale*, Giuffrè, Milano, 2004; V. CARAVITA DI TORITTO, *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2005; B. E S. LANDI, *Legislazione forestale e ambientale*, Lorus Robuffo, Roma, 2005; B. POZZO, *L'ambiente nel nuovo titolo V*, Giuffrè, Milano, 2004.

¹⁰⁶ Cfr. in particolare sul punto R. FERRARA, *Pianificazione territoriale e tutela ambientale*, in AIDU, *Livelli e contenuti della pianificazione territoriale*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 184 e ss.

¹⁰⁷ Talvolta il bilanciamento degli interessi non è possibile o meglio risulta molto difficile laddove si tratta di difendere diritti fondamentali della persona e diritti assoluti di libertà garantiti dalla Costituzione ai cittadini che non possono essere compressi da nessun potere discrezionale della p.A. o meglio non può configurarsi in riferimento ad essi un potere per il quale essi vengono compressi e degradati ad interessi legittimi: v. Tribunale Civile di Salerno, ordinanza del 28 aprile 2007, “ricorso per la tutela del diritto alla salute di tutti i cittadini e dell'ambiente salute-legittimazione ad agire del Comune in qualità di ente esponenziale della collettività locale”. In riferimento al ricorso sottoposto alla giurisdizione del giudice ordinario vediamo che questi è competente per la questione sottoposta al suo esame per il fatto che non sono comprimibili i diritti ad opera di atti e provvedimenti pur legittimi della p.A. nel caso dei diritti fondamentali della persona. Quel che è importante e viene in rilievo nell'ordinanza citata è ancora una volta l'attenzione forte alla salute degli abitanti ed in particolare alla tutela del delicato ecosistema soprattutto in zone di particolari rilievo allorché si può, in seguito a localizzazioni di opere, determinare un “gravissimo ed irreversibile pregiudizio alla flora e alla fauna esistenti nell'ecosistema”. I diritti di libertà non sono comprimibili né degradabili ad “interessi legittimi ad opera dei pubblici poteri (come si legge in sentenza) neppure per ragioni di interesse pubblico o (disponibilità finanziaria, gestione delle risorse, bilanciamento con altri interessi di rilevanza pubblicistica)”. Di particolare rilievo è l'affermazione da parte del giudice il quale richiamandosi ad autorevole dottrina ricorda che “la Costituzione repubblicana ha introdotto un nuovo modo di intendere la positività del diritto: come conformità a criteri o misure del ‘diritto

zione e distruzione degli equilibri ambientali e timore di un pericolo concreto di danno alla salute (materia concorrente con lo Stato).

Ciò comporta che le comunità che sentono sempre più fortemente di essere minacciate nei loro diritti fondamentali (tutelati direttamente dalla Costituzione) possono opporsi in modo molto forte nei confronti di interventi che temono siano “sganciati” dal rispetto delle proprie condizioni territoriali e quindi di vita. Si ripropone in realtà costantemente la tensione tra esigenze di centralizzazione, uniformità di interessi nazionali-settoriali e rispetto delle autonomie e delle scelte locali per l’avversione nei confronti di interessi che, pur di rilevanza nazionale, non sono sentiti propri.

Numerose sono le opposizioni da parte delle autonomie locali che, forti delle proprie competenze, difendono sempre di più i propri territori e quindi difendono sempre di più la loro presente e futura qualità della vita.

Per queste ragioni qualsiasi intervento di localizzazione sul territorio¹⁰⁸, come già detto, deve avvenire innanzitutto secondo i criteri dell’efficacia e dell’economicità che impongono “che sia tenuta in preminente considerazione la vocazione di sviluppo di quel territorio individuata attraverso il (giusto) procedimento e secondo il prin-

giusto”. E dunque, nei casi in cui si abbia ragione di temere che nella realizzazione di un’opera pubblica sia insito un pericolo per la compromissione della salute, può esserci spazio, prima che l’opera venga messa in esercizio, per una tutela inibitoria preventiva. E ciò perfino nel caso in cui l’opera in questione venga realizzata sulla base di provvedimenti illegittimi non impugnati o se, non essendo ancora stata messa in esercizio, non sia possibile accertare in concreto la misura della situazione di pericolo “che dalla stessa possa generarsi attesa l’assoluta preminenza del diritto alla salute che non tollera interferenze e compromissioni di alcun genere”. Ma la Corte di Cassazione, SS.UU. con sentenza 28.12.2007 n. 27187, pur non annullando il provvedimento di urgenza emesso dal Trib. Civ. di Salerno, ha ritenuto sussistente la giurisdizione del g. amministrativo per il merito della questione in quanto “anche in materia di diritti fondamentali... allorché la loro lesione sia dedotta come effetto di un comportamento materiale espressione di poteri autoritativi e conseguente ad atti della P.A. di cui sia denunciata l’illegittimità in materie riservate alla giurisdizione esclusiva dei giudici amministrativi... compete a detti giudici la cognizione esclusiva delle relative controversie circa la sussistenza in concreto dei diritti vantati ed il temperamento o limitazione dei suddetti diritti con l’interesse generale pubblico all’ambiente salubre...”.

¹⁰⁸ G. PERULLI, *Governare il territorio*, Giappichelli, Torino, 2004.

cipio di democraticità” e dunque su base compatibile con il tessuto sociale ivi esistente (I. Marino).

Infatti, ogni intervento, ogni opera di forte rilevanza, incidendo fortemente e comportando un’inevitabile trasformazione del territorio non può trascurare la questione della politica sociale economica che è seguita dalle singole autonomie locali e qualunque opera che risponda agli interessi dell’intero paese non può prescindere dai luoghi (quali servizi questi abbiano o in quali servizi si voglia investire – in termini di qualità –) e dalle concrete possibilità e volontà delle amministrazioni di sceglierli essendo queste sempre più aperte agli interessi delle proprie comunità.

In un quadro certamente complesso e spesso conflittuale in cui non sembra che politica e amministrazione vadano sempre d’accordo e poteri centrali e locali sono in conflitto tra di loro e per il settore che ci riguarda del patrimonio civico, in cui sono presenti tra l’altro diritti reali di godimento e di proprietà ben radicati, le scelte che potrebbero incidere su di esso non possono essere solo condizionate dalla tecnica ma devono comportare anche una valutazione amministrativa (discrezionalità), valutazione in quanto bilanciamento degli interessi, valutazione responsabile dei rischi eventuali ma anche dei profitti e vantaggi che si vogliono conseguire, insomma dei risultati che si vogliono raggiungere¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Alla luce del rilevante principio in materia ambientale di integrazione – che deve presiedere all’esercizio di tutte le politiche comunitarie – (art. 37 della Carta dei Diritti fondamentali della U.E. proclamata a Nizza nel 2000 – G.U. Unione Europea 10.3.2001 n. C80) il Trattato costituzionale della Comunità Europea ha incorporato la Carta dei Diritti fondamentali dell’Unione Europea di Nizza che riconosce il valore della tutela dell’ambiente. “La consacrazione era importante dal momento che consentiva di superare almeno in prospettiva i limiti legati all’assenza di forza giuridica della Carta. L’art. II-97 del Trattato, che riproduce fedelmente l’art. 37 della Carta, pone alla base della tutela dell’ambiente il principio di integrazione, oggi racchiuso nell’art. 6 C.E., e il principio dell’elevato livello di tutela e dello sviluppo sostenibile (art. 174 Tr. C.E.)” (O. PORCHIA, *Tutela dell’ambiente e competenze dell’Unione Europea*, in «Riv. It. Dir. Pubbl. Com.», Giuffrè, n. 1, 2006 p. 30). Il Trattato costituzionale, ovvero il Trattato che adotta una costituzione per l’Europa (c.d. Costituzione europea) del 29.10.2004 approvato dalla Conferenza intergovernativa il 18.6.2004 è stato firmato a Roma il 29.10.2004 (G.U. Unione Europea n. C310 del 16.12.2004). v. A. PACIOTTI, *Verso l’Europa dei diritti*, Il Mulino, Bologna, 2005; A. RUGGIERO, *Il bilanciamento degli interessi nella carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea*, CEDAM, Padova, 2004.

Le comunità non possono rappresentare un ostacolo alle localizzazioni ma dal momento che con la propria forza lavoro, le proprie risorse imprenditoriali contribuiscono allo sviluppo dei territori, è necessario che i provvedimenti siano ben motivati, cioè siano chiare le ragioni della scelta che rappresenta la fine di un processo, nel quale devono essere valutate concretamente scelte alternative o localizzazioni in luoghi alternativi a quelli proposti dall'amministrazione competente; processo che deve vedere coinvolte necessariamente anche le amministrazioni preposte alla tutela del paesaggio dal momento che questo ha comunque una valenza primaria ed una sua autonomia dalla quale non può prescindere nel momento in cui si svolge qualunque procedimento decisionale.

Le scelte vanno fatte sulla base del principio di precauzione e dell'azione preventiva¹¹⁰ dal momento che scelte di settore che pur possono essere di rilevante interesse pubblico (v. telefonia, elettrodomoti, ecc.) possono incidere sull'ambiente¹¹¹ e sul paesaggio, soprattutto in zone dove ci sono interessi rilevanti delle collettività (zone

¹¹⁰ C'è una sempre maggiore attenzione verso la protezione dell'ambiente e l'uso di tecnologie avanzate (tra queste gli impianti eolici). In particolare lo Stato italiano, con la legge 1.6.2002 n. 120, ha effettuato la ratifica ed esecuzione del Protocollo di Kyoto alla convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici fatto a Kyoto l'11.12.1997 (v. C.d.S., VI, 24.2.2005 n. 680); in tal senso v. art. 2 del Trattato che istituisce la Comunità Europea (v. G.U. della Comunità Europea 29.12.2006 n. C321E – ultima versione consolidata): “la Comunità ha il compito di promuovere nell'insieme della Comunità [...] un elevato livello di protezione dell'ambiente e il miglioramento della qualità di quest'ultimo”; art. 3 del cit. Tr. CE: “ai fini enunciati all'art. 2 l'azione della Comunità comporta, alle condizioni e secondo il ritmo previsti dal presente Trattato: [...] l) una politica nel settore dell'ambiente”; più nello specifico, art. 174 del Tr. CE, Titolo XIX (Ambiente): “la politica della Comunità in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi: salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, protezione della salute umana, utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale. La politica della Comunità in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni della Comunità”.

¹¹¹ Vediamo che in passato il “Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea CEE del 1957 non contemplava nella sua formulazione originaria disposizioni sulla protezione dell'ambiente. La Comunità ha fatto ricorso per colmare la tutela in assenza di una specifica base giuridica agli artt. 94 CE ex 100) e 308 CE (ex 235) rispettivamente relativi al ravvicinamento delle legislazioni nazionali e ai c.d. poteri ‘impliciti’”.

agricole, zone civiche boschive, ecc.) e quindi vanno localizzate secondo un principio di ragionevolezza. E dato che qualsiasi attività umana che abbia un certo impatto sul territorio deve essere assoggettata all'assenso preventivo (autorizzazione) dell'amministrazione sul cui territorio deve essere localizzata l'opera¹¹², essa non solo deve essere compatibile con la pianificazione ambientale (lì dove è sta-

“Sul piano normativo la protezione dell'ambiente è entrata a far parte degli obiettivi della Comunità Europea con l'atto unico del 1986 in vigore dal 1987. L'atto unico, ratificando in parte la prassi venutasi a creare fino ad allora, ha introdotto un nuovo titolo VII, dedicato all'ambiente, nella parte II del Trattato CEE composto di tre articoli. 130R, 130S, 130T. Esso ha altresì inserito una nuova disposizione in tema di ravvicinamento delle disposizioni (art. 100°, ora art. 95), la quale assume l'ambiente come obiettivo di cui occorre tener conto nella realizzazione del mercato interno. L'art. 130R affermava le linee guida dell'azione comunitaria, richiamando sul punto i principi che andavano ormai delineandosi nel diritto internazionale, vale a dire il principio dell'azione preventiva, quello della correzione alla fonte dei danni causati e infine la regola 'chi inquina paga'. La seconda parte del secondo comma individuava un ulteriore elemento chiave della disciplina nel c.d. principio di integrazione. L'art. 130R ha anche riconosciuto per la prima volta il principio di sussidiarietà, affermando che la comunità agisce soltanto nella misura in cui gli obiettivi individuati possono essere meglio organizzati in sede comunitaria piuttosto che all'interno dei singoli Stati membri [...]. Con il Trattato di Maastricht del 7.2.1992 entrato in vigore il 1° novembre 1993, l'ambiente è divenuto oggetto di una specifica politica comunitaria individuata in termini generali nell'art. 3 lettera K) TCE. La disciplina di riferimento è variata rispetto all'atto unico, anche al fine di tenere conto delle novità e degli orientamenti affermatasi nel diritto internazionale. Difatti vengono a far parte della disciplina, a completamento dei principi sostanziali dell'art. 130R il principio “precauzionale”, inteso come obbligo di astensione da attività per le quali manchi la certezza scientifica in ordine all'assenza di gravi rischi per l'ambiente e il principio del livello elevato di tutela in materia ambientale” (O. PORCHIA, *Tutela dell'ambiente e competenze dell'Unione Europea*, cit., p. 19 e ss.).

¹¹² Sulla difficoltà di localizzare le opere pubbliche (spesso non gradite, per la qual cosa può verificarsi che venga negata l'autorizzazione da parte dell'autorità comunale ma talvolta anche dalla stessa autorità regionale – Giunta –), soprattutto in zone agricole o in aree di un certo pregio, v. TAR Umbria, 15 giugno 2007 n. 518.

Vediamo infatti che, in seguito a previsione legislativa – art. 12, comma 7, d.lgs. 387/2003 – c'è la possibilità, da parte della Regione in base al proprio Piano Energetico Regionale (PER) di poter localizzare in una determinata area impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili (tra cui anche i campi eolici) anche in zone classificate agricole dagli strumenti urbanistici vigenti (P.R.G.); e ciò anche in esecuzione della Direttiva CE 77/2001 che si propone di ridurre “gli ostacoli normativi e di altro tipo all'aumento della produzione di elettricità da fonti energetiche rinnovabili e di ‘razionalizzare’ e accelerare le procedure all'opportuno livello amministrativo (artt. 3 e 6) nella prospettiva dell'adempimento degli impegni assunti dall'Italia con la sottoscrizione del Protocollo di Kyoto”.

ta effettuata) ma è necessario che ci sia la partecipazione al procedimento da parte di qualunque interessato e quindi anche dei portatori di diritti collettivi cosicché vi sia da parte di questi la possibilità di intervenire per verificare, contestare la veridicità o l'esattezza de-

È evidente il favor legislativo per le fonti rinnovabili, vista la possibilità di installare gli impianti anche in zone agricole (anche dove ci sono colture pregiate?) ed è evidente il potere "forte" di localizzazione della Regione lì dove si tratta di opere di interesse pubblico rilevante e soprattutto allorché si tratta di adempiere a degli obblighi internazionali.

Tuttavia, le previsioni urbanistiche comunali (P.R.G. e Parte strutturale) possono prevedere – e quindi i Comuni esercitano in questo modo la propria discrezionalità – nell'ambito delle proprie competenze in materia di governo del territorio, aree specificamente destinate alla localizzazione degli impianti. Deve ritenersi ragionevole, ad avviso di chi scrive, che siano escluse le aree demaniali civiche e le proprietà collettive, le zone boschive, le aree di particolare pregio agricolo. E dunque deve ritenersi che debbano essere escluse determinate zone con indicazione di altre, anche se agricole (com'è previsto dalla norma). Infatti, all'art. 12 comma 7 d.lgs. cit., è previsto che nell'ubicazione delle opere si dovrà comunque tener conto delle disposizioni in materia "di sostegno nel settore agricolo con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale".

Ciò comporta che i Comuni nell'ambito delle proprie competenze devono attenersi per indicare – eventualmente anche zone industriali o di minor pregio – zone destinate a pubblici servizi (v. TAR Campania-Napoli, I, 10.1.2005 n. 44 che ritiene necessaria per le installazioni, la destinazione industriale del sito).

Certamente i vincoli di determinate zone – paesaggistici – possono e dovrebbero precludere le installazioni. Queste concretamente dovrebbero essere valutate nell'ambito della VIA ed è necessario che comunque i Comuni si attrezzino per indicare le zone adatte poiché c'è il rischio che la mancata previsione di aree idonee – secondo la disposizione più sopra richiamata – possa determinare che gli impianti, che sono opere "indifferibili e urgenti", possono essere, indipendentemente dalla loro compatibilità urbanistica, localizzate in qualunque zona agricola senza alcuna distinzione.

Certamente ci si deve riferire a parametri non generici ma obiettivi, documentati, ragioni che portano ad escludere la possibilità di localizzazioni non solo in relazione alle caratteristiche morfologiche di determinate aree ma anche in relazione ai valori ambientali, culturali che esse esprimono; ci sono dunque buone ragioni perché sia esercitato il potere che discrezionalmente spetta ai Comuni ma anche alle Regioni – è quanto mai opportuna un'intesa tra questi enti – di cercare di individuare ambiti ottimali per la localizzazione di opere ritenute necessarie. Resta salvo ovviamente il potere da parte dei Comuni ma anche delle Regioni di ricorrere contro provvedimenti di localizzazione di opere per motivi paesaggistici (TAR Sardegna-Cagliari, II, 3.10.2006 n. 2083, in www.lexitalia.it, che si pronuncia sulla legittimità del provvedimento con il quale la Giunta Regionale della Sardegna nega, per motivi paesaggistici, l'autorizzazione alla installazione di un impianto per la produzione di energia eolica composta da 26 aerogeneratori).

gli accertamenti compiuti o la stessa idoneità degli strumenti tecnici utilizzati¹¹³ in modo da arrivare ad una decisione nella quale sono stati considerati (in contraddittorio) tutti gli aspetti della questione e quindi arrivare a un risultato condiviso.

E necessariamente, lì dove si tratta di localizzazione e realizzazione di impianti di forte impatto come quelli che riguardano il sistema elettrico (legge n. 55/2002) e come rileva la stessa Corte Costituzionale¹¹⁴, devono intervenire delle intese, o accordi, tra Stato e Regioni. Ciò è possibile, com'è noto, attraverso la conferenza unificata così da valutare le conseguenze dell'impatto di determinate opere sulle realtà locali e quindi sull'economia dei territori, valutandone gli effetti in riferimento a quegli ambiti che ricadono nella competenza concorrente delle Regioni.

¹¹³ V. C.d.S., V, 5.3.2003 n. 1224: "La disciplina sulla partecipazione al procedimento, prevista dal Capo III della L. n. 241/90, non esclude che la comunicazione di avvio del procedimento possa essere legittimamente preceduta o supportata da controlli, accertamenti ed ispezioni svolti senza la partecipazione del diretto interessato, che sarà edotto di queste attività con la successiva comunicazione di avvio del procedimento e sarà, pertanto, posto in condizione di intervenire nella procedura e di verificare e, se del caso, contestare la veridicità o esattezza degli accertamenti compiuti e la stessa idoneità degli strumenti tecnici utilizzati".

¹¹⁴ V. sentenza Corte Costituzionale, 13 gennaio 2004 n. 6 dove si evidenzia che l'autorizzazione ministeriale per il singolo impianto è rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano le amministrazioni statali e locali interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità di cui alla legge 7 agosto 1990 n. 241 e successive modificazioni, d'intesa con la Regione interessata (art. 1, comma 2). "Secondo la Corte appare evidente che è necessaria un'intesa 'forte' (tra Stato e Regione) nel senso che il suo mancato raggiungimento costituisce un ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento" (come del resto ha riconosciuto anche l'Avvocatura dello Stato). E ciò "a causa del particolarissimo impatto che una struttura produttiva di questo tipo ha su tutta una serie di funzioni regionali relative al governo del territorio, alla tutela della salute, alla valorizzazione dei beni culturali e ambientali, al turismo". Sulla pronuncia della Corte Costituzionale v. *(Brevi note a margine di una recente pronuncia sul sistema elettrico nazionale), La Corte Costituzionale dà finalmente la [...] "scossa" alla materia delle intese tra Stato e Regioni?*, di S. AGOSTA, in «Forum di Quaderni Costituzionali», 2.2.2004. Secondo l'A. "la Corte fa propria la tesi dell'intesa forte quale "paritaria codeterminazione" del contenuto dell'atto da realizzare e ricercare, attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che possano ostacolare il raggiungimento di un 'accordo' (senza che sia consentito, peraltro, alcun margine per un 'declassamento' dell'attività di codeterminazione in mera partecipazione consultiva a carattere non vincolante)".

Dal momento che ci troviamo di fronte ad opere che incidono fortemente sul paesaggio e sull'ambiente e comunque sul territorio deve essere garantito il diritto di partecipazione¹¹⁵ al procedimento amministrativo secondo la disciplina generale – che è derogata dalle disposizioni internazionali e comunitarie (Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998, Dir. 2201/42/CE; Dir. 2003/35/CE)¹¹⁶ – che consente la possibilità di incidere in quelle che sono le scelte finali già nella fase dell'istruttoria.

¹¹⁵ Essa è importante per realizzare una vera democrazia che è uno dei valori su cui si fonda la Costituzione europea (art. I-2) con la dignità umana, la libertà, l'uguaglianza, lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti umani. v. inoltre lo schema di decreto legislativo concernente *Disposizioni correttive ed integrative al d.lgs. 3.4.2006 n. 152 recante norme in materia ambientale*, nel quale si è inteso assicurare “ampi livelli di partecipazione attraverso il vasto ricorso al web e la valorizzazione dei processi di Agenda21 locale nell'ambito delle procedure di pianificazione e valutazione”.

¹¹⁶ “La normativa ambientale sovranazionale prevede una fase partecipativa obbligatoria e non surrogabile non solo nell'ambito dei procedimenti che si concludono con atti puntuali, specifici (VIA, autorizzazione integrata ambientale, autorizzazione all'emissione nell'atmosfera, ecc.) ma anche, nel caso dei procedimenti precettivi, di programmazione e di pianificazione, diversamente esclusi dal campo di applicazione delle disposizioni in tema di partecipazione (art. 13 legge 241/90). Il diritto di partecipazione comporta che il pubblico (persone fisiche o giuridiche e associazioni rappresentative di interessi collettivi e diffusi) sia adeguatamente e preventivamente informato, che al pubblico ‘interessato’ (ossia l'insieme dei soggetti che subisce o può subire gli effetti della decisione) sia consentito di esprimere osservazioni e pareri ‘quando tutte le opzioni sono ancora aperte prima che vengano adottate decisioni’ e che sia messo al corrente del contenuto e dei motivi del provvedimento finale (artt. 2 e 3 Dir. 2003/35/CE).

Scopo della partecipazione è di assicurare la trasparenza del procedimento, la completezza dell'istruttoria (sul presupposto che possa giungersi ad una più adeguata conoscenza dei fenomeni ecologici sottostanti l'azione amministrativa grazie agli apporti del pubblico), la democraticità e la condivisione delle decisioni (tanto più necessarie nelle condizioni di frequente incertezza scientifica ed etica tipiche delle questioni ambientali). La partecipazione spiega i propri effetti sulla motivazione del provvedimento (Consiglio di Stato, IV Sezione, n. 3556/2000) che deve dare atto dell'avvenuta presa in considerazione dei pareri e delle osservazioni del pubblico interessato acquisiti durante l'istruttoria procedimentale, anche se si esclude la necessità di un'analitica confutazione dei singoli punti oggetto di contraddittorio nel procedimento ambientale” (*Consiglio di Stato, Sezione, VI, n. 491/2002*). (F. FONDERICO, *Il territorio e l'ambiente*, cit., p. 244 e ss.) v. art. 7 Convenzione Aarhus ratificata con legge 13 luglio 2001 n. 108.

6. *Coordinamento del piano paesaggistico con gli altri strumenti di pianificazione*

Dalla lettura dell'art. 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio risulta chiaro l'obbligo di adeguamento degli altri strumenti pianificatori (in particolare quelli territoriali) sia generali che di settore (nei più vari ambiti, tra cui quelli che riguardano lo sviluppo economico), ai piani paesaggistici.

Ferme restando le competenze del Ministero riguardanti la delimitazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale c'è l'obbligo per i comuni, le città metropolitane e le province di adeguare ai piani paesaggistici le proprie disposizioni, eventualmente difformi, essendo le previsioni del piano paesaggistico prevalenti riguardo alle stesse.

È necessaria un'azione di adeguamento e conformazione per assicurare un'effettiva tutela del paesaggio¹¹⁷ che al di là della funzione di indirizzo, pur sempre riservata allo Stato, consenta attraverso le necessarie misure di coordinamento previste dal piano paesaggistico¹¹⁸ di salvaguardare i valori da esso individuati.

Preme sottolineare l'importante previsione del comma 4 dell'art. 145 su citato che prevede che nei piani territoriali, urbanistici o di settore siano introdotte misure necessarie perché si abbia attraverso di esse l'adeguamento ai principi e quindi alla tutela dei valori paesaggistici individuati dal piano ma anche che siano introdotte quelle

¹¹⁷ Cfr. M. IMMORDINO, voce *Paesaggio (tutela del)*, in «Dig. Disc. Pubbl.», X, 1995, 574 e ss.; G.F. CARTEL, *Il paesaggio*, in *Trattato Diritto Amministrativo*, diretto da Sabino Cassese, parte speciale, tomo II, 2003; P. CARPENTIERI, *Ambiente contro paesaggio*, in «Urb. App.», 2005, 936 e ss.; A. MANSI, *La tutela dei beni culturali e del paesaggio*, CEDAM, Padova, 2004.

¹¹⁸ È molto rilevante il rapporto e quindi il coordinamento che si viene a creare tra il piano paesistico e gli altri piani, in quanto è importante che ci sia un dialogo tra fonti normative come è stato ben evidenziato dalla dottrina: v. P. URBANI, *La costruzione del piano paesaggistico*, in *Urbanistica e paesaggio*, cit., secondo cui "il piano paesaggistico non esaurisce la sua funzione conformatrice nei contenuti e nelle previsioni ma si presenta come uno strumento di pianificazione a formazione progressiva poiché estende i suoi effetti e la sua efficacia alle successive azioni ed atti delle amministrazioni nonché dei privati coinvolti, costituendo così il primo esempio di piano specializzato con contenuti di amministrazione attiva che non si limita semplicemente a prescrivere ma mira [...] al 'risultato'" (p. 215).

ulteriori previsioni conformative che a seconda delle caratteristiche del territorio si rivelano utili al raggiungimento di tale scopo.

Ciò comporta una sfera di libertà da parte dei Comuni (quindi anche, per quel che ci riguarda, come enti gestori delle aree protette quali le proprietà collettive, e dunque dei beni civici demaniali) delle città metropolitane, delle province nell'individuare i valori territoriali e quindi le peculiarità di ciascun (proprio) territorio da difendere e da valorizzare e a maggior ragione, se determinate parti del territorio sono vincolate, adeguare le previsioni dei propri atti pianificatori e programmatori e quindi dei piani operativi al rispetto (conformandosi ad esse) di quelle previste dal piano paesaggistico.

Tuttavia per il margine di libertà che viene – nonostante le previsioni del Codice – lasciato agli enti territoriali, si possono introdurre quelle misure che si rendano utili per una tutela “maggiore” purché essa non vada contro i fini generali della Nazione, gli obblighi internazionali da rispettare, gli scopi di programmazione economica e gli indirizzi di sviluppo governativi.

Come si vede l'attenzione del legislatore è soprattutto rivolta alla salvaguardia dei valori che sono considerati preminenti. Infatti l'assoluta sovraordinazione del piano paesaggistico ai vari strumenti di pianificazione fa sì che le sue disposizioni sono cogenti e si impongono su quelle eventualmente difformi: non è possibile modificare il territorio tant'è che sono previste misure di salvaguardia in attesa che avvenga l'adeguamento degli strumenti urbanistici (comma 3 dell'articolo cit).

La tutela del territorio e del suo paesaggio, al di là delle misure previste di coordinamento, è molto rigorosa e obbliga i vari soggetti istituzionali preposti alla pianificazione ad adeguarsi ai parametri fissati dal Piano; tuttavia come già detto è lasciata una certa discrezionalità nella scelta degli obiettivi (anche economici) da raggiungere e la possibilità di inserire da parte degli enti locali anche ulteriori misure di protezione di ciascun territorio e una certa discrezionalità anche nella scelta di come valorizzarlo purché tali previsioni non siano confliggenti con il piano predisposto e approvato dalla Regione.

La possibile conflittualità tra i piani deve essere necessariamente risolta attraverso le intese e quindi il coordinamento per evitare disposizioni diverse ed opposte avendo presente che nello stesso am-

bito dei procedimenti di conformazione alle previsioni codicistiche c'è la possibilità di "spazi di manovra" che consentono agli enti locali di assentire all'adeguamento prevedendo quelle regole che hanno come punto di riferimento ciascun territorio con le proprie peculiarità, la propria vocazione, e dunque la possibilità di operare delle scelte in base alle concrete, reali possibilità di sviluppo. Gli enti locali devono armonizzare le proprie previsioni contenute nei piani e negli strumenti urbanistici locali, che certamente riguardano scelte attinenti al proprio territorio, con quelle previste a livello superiore, regionale e statale, in una visione quindi di solidarietà ambientale e territoriale.

Risulta chiaro dunque che in riferimento ai compiti sempre più incisivi, complessivi, a cui sono chiamati Regioni, Province, Comuni ma anche città metropolitane, come ora è scritto nell'art. 114 della Cost., e nel rispetto delle finalità di indirizzo della pianificazione di competenza statale (ai sensi del d.lgs. 31.3.1998 n. 112 secondo cui il Ministero individua le linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale), i piani paesaggistici (c. 2 dell'art. 145) devono prevedere misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale e di settore nonché con i piani, programmi e progetti nazionali e regionali di sviluppo economico, in considerazione del fatto che ogni territorio ha certamente sue peculiarità. Ma va tenuto ben presente il fatto che "l'autonomia delle autorità territoriali è un valore che deve essere coniugato con altri valori"¹¹⁹ e quindi pur essendo grande il rispetto verso questo valore, è necessaria l'integrazione dei principi e delle regole previsti dai piani paesaggistici non solo con i piani di settore (basti pensare ai piani regionali delle cave, delle

¹¹⁹ Testualmente F. PICA, *La compartecipazione nel titolo V della Costituzione*, p. 63, in *Il Nuovo Modello costituzionale di finanza locale*, a cura di A. Piraino, Rubettino, Napoli, 2004. È opportuno che le disposizioni codicistiche siano armonizzate con gli strumenti a disposizione degli enti locali non solo nel rispetto dell'autonomia locale ma anche in quanto "è compito della Repubblica produrre un sistema che sia congruente rispetto a tutti gli interessi che siano pertinenti e rilevanti" (p. 63 cit.). Questa necessità è sentita in modo particolare se si considera l'art. 148, comma 4, la possibilità di accordi tra regione e ministero per far sì che ci sia condivisione per quanto riguarda le valutazioni afferenti gli interventi che in modo più o meno profondo possono incidere sui beni paesaggistici e dunque accordi che prevedono le modalità di partecipazione del Ministero alle attività della commissione per il paesaggio.

aree industriali, di quelle ecologicamente attrezzate) ma anche con le previsioni dei piani generali, contratti d'area, patti territoriali, atti di pianificazione per lo sviluppo sostenibile, essendo ormai riconducibili al governo del territorio un'infinita serie di piani e programmi previsti da leggi o da singole norme di settore, e non riferibili strettamente alla materia dell'urbanistica. Si tratta di piani volti a perseguire obiettivi diversi, quali lo sviluppo e la valorizzazione di aree vaste o più semplicemente la localizzazione di attività economiche necessarie per il risanamento di aree degradate o non sufficientemente sviluppate, la localizzazione delle macrostrutture commerciali, porti turistici, ed anche l'insediamento di funzioni in seguito ad accordi di programma tra regioni e università per centri universitari o attività economiche-culturali, ecc.

È nota ormai la fase critica della pianificazione unilaterale autoritativa che ha fatto sempre più posto a forme di intese e di accordi per poter coordinare funzioni varie che riguardano l'organizzazione del territorio dal momento che sono numerosi gli interventi, spesso anche necessari ed urgenti, che talvolta si riferiscono alla modifica (anche se parziale) di parti di territorio per la realizzazione di scopi che possono confliggere con interessi locali o con diritti quale quello della salute, che toccano da vicino le popolazioni residenti; l'intento che oggi si vuole perseguire e che si deve realizzare è un progresso sociale che, come è stato detto, non deve essere solo uno sviluppo locale che potrebbe pur essere negativo, e che deve consistere in un'armonica valorizzazione delle peculiarità locali e nella realizzazione di interventi ad esse relativi; ma ciò deve comportare che le previsioni di sviluppo regionale e statale devono integrarsi con quelle strettamente locali e dunque necessariamente i sistemi locale e statale devono interagire.

In una corretta politica regionale e locale di sviluppo occorre che le programmazioni di territori, anche se di area vasta, non siano slegate tra loro e le relative valutazioni devono prendere in seria considerazione le opportunità di reale trasformazione e di riorganizzazione di questi per evitare spreco di risorse e incapacità di gestirli.

Da ciò discende l'esigenza che ci sia una forte reale partecipazione delle popolazioni a vicende e scelte che le riguardano. Gli insedia-

menti, di qualunque natura essi siano, necessitano di infrastrutture e queste a loro volta mettono in relazione, ovvero creano rapporti tra aree vicine, pertanto i piani territoriali devono prevedere forme di coordinamento¹²⁰ tra Comuni e tra Comuni e Province avendo ben presente che ormai i Comuni in particolare sono enti con funzioni generali, amministrative¹²¹ che mettono in evidenza le caratteristiche dell'autogoverno e dei principi di responsabilità e sussidiarietà che consentono ad essi di essere non solo interlocutori ma attori di processi decisionali in ordine a localizzazioni per le quali devono necessariamente adeguare ad esse la propria attività pianificatoria ma anche attori, lì dove si tratta di gestire risorse che permettono di sfruttare al meglio le potenzialità che i propri territori offrono.

La funzione di pianificazione territoriale spetta ai vari livelli di governo e in seguito a questo intricato, intersecato fascio di funzioni, solo il raccordo permette la realizzazione di una "condivisa" organizzazione, tutela e valorizzazione del territorio ed anche e soprattutto delle sue parti protette come i beni considerati, lì dove governo del territorio sta ad indicare non solo un complesso di competenze ma anche gli interessi, gli scopi da realizzare che travalicano, pur ricomprendendola, l'urbanistica in quanto disciplina giuridica degli

¹²⁰ A proposito di numerosi interventi che necessitano di forme di raccordo, v. S. AMOROSINO, *Il governo del territorio tra regioni ed enti locali*, cit., p. 59, secondo cui "in taluni casi le normative regionali prevedono forme di raccordo tra i piani settoriali e la pianificazione territoriale di area vasta e talora addirittura di integrazione, come accade per la pianificazione della tutela del paesaggio, che può avvenire mediante piani territoriali con specifica considerazione degli aspetti paesistici.

In altri casi, invece, la riconduzione alla pianificazione territoriale o urbanistica generale avviene *ex post* mediante varianti di sovrapposizione, come accade il più delle volte per le opere pubbliche (le quali a loro volta sono articolati in programmi settoriali).

Tutti questi interventi – che hanno il minimo comune denominatore di essere localizzati sul territorio e di produrre modificazione dei suoi equilibri sono almeno concettualmente, riconducibili al governo del territorio, da intendersi come necessità di una politica di coordinamento complessivo di ciò che sul territorio 'si fa'".

¹²¹ V. A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione e sistema amministrativo*, in «Le Regioni», 2001; F. CORTESE, *Le competenze amministrative nel nuovo ordinamento della Repubblica. Sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza come criteri allocativi*, in «Istituz. Federalismo», 2003, n. 5; A. D'ATENA, *Il nodo delle funzioni amministrative*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; P. CARETTI, *Stato, Regioni, Enti Locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2003.

usi del territorio attraverso i piani regolatori che sempre più per la complessità delle urgenze di sviluppo sociale e sotto la spinta delle novità (innovazioni tecnologiche) necessita di quella che la dottrina definisce civiltà (amministrativa) della conversazione¹²².

Tutto quanto detto si rivela utile per quanto riguarda i beni collettivi collocati nei territori comunali i quali sono caratterizzati non solo dall'appartenenza ad una data collettività, come già rilevato, ma anche dalla possibilità di offrire il godimento di servizi e di utilità varie. Si sente fortemente la necessità per essi che un'attenta programmazione eviti lo sfruttamento eccessivo del territorio e un impoverimento dannoso al pari dell'abbandono. Per questi si rende oggi soprattutto necessario cercare modelli gestionali attenti alla salute dei cittadini e alla tutela dell'ambiente anche se volti a conseguire un profitto; e quindi modelli gestionali responsabili e aperti alle nuove tecnologie. Questi beni vanno salvaguardati da spinte economiche e pressioni di interessi particolari al servizio di meccanismi di mercato che possono condurre a sfruttamento eccessivo e rovinosa perdita dell'equilibrio naturale¹²³. Infatti i beni in questione sono sottoposti, come altri beni pubblici, a tali pericoli. Tutela deve significare anche e soprattutto gestione che possa arrecare un beneficio alla popolazione e valutazioni molto approfondite qualora si decidesse per un mutamento della loro destinazione.

¹²² Così S. AMOROSINO, *Il governo del territorio tra regioni ed enti locali*, cit. "Necessariamente (anche se non sempre è necessario all'unanimità) il consenso tra amministrazioni a livello diverso e l'accordo va ricercato a prescindere quale sia l'interesse primario e l'amministrazione di riferimento".

¹²³ Per i beni civici come per gli altri beni pubblici demaniali è opportuna un'azione di tutela in quanto essi sono sempre stati sottoposti a disordinati sfruttamenti. C'è da osservare che soprattutto "quando determinati beni sono liberamente accessibili [...] sono le condotte non cooperative che prevalgono. Tutti, ad esempio, tendono a tirare al proprio amo il maggior numero possibile di pesci, a cacciare la fauna nei boschi e a sfruttare gli altri beni della foresta; ma così facendo determinano la progressiva scomparsa delle risorse. Per definire questa situazione, uno scienziato americano coniò la fortunata formula della 'tragedia dei comuni'. Questa si determina ogni volta che il libero sfruttamento dei beni collettivi genera fenomeni di 'sovraconsumo' che conducono al deperimento delle risorse. Di qui la necessità di limitare il libero accesso e lo sfruttamento indiscriminato delle risorse" (v. G. NAPOLITANO, *I beni pubblici e le "tragedie dell'interesse comune"*, intervento al Convegno dell'Associazione Italiana Professori di Diritto Amministrativo, *Analisi economica e Diritto Amministrativo*, Venezia, 28-29 settembre 2006, p. 9 e ss.).

Le decisioni che riguardano la gestione non possono essere prese senza consultazione, partecipazione e collaborazione della popolazione proprietaria e utente, ed infatti esse devono essere condivise.

Ed i Comuni, così come altre organizzazioni, gestori tradizionalmente dei beni civici, devono considerare l'enorme importanza (anche economica) che questi beni rivestono nell'ambito del proprio territorio e soprattutto là dove essi esercitano la propria competenza nell'ambito della pianificazione urbanistica (di governo del territorio) devono essere contemplati, protetti e valorizzati (ben impiegati). Infatti tale attività, come già da tempo è stato evidenziato giustamente dalla dottrina¹²⁴, non può non disciplinare e quindi riferirsi anche alle attività economiche dal momento che l'urbanistica in particolare è un settore (materia) che si è andato via via dilatando fino a comprendere non solo l'assetto e l'uso del territorio ma tutto ciò che riguarda l'iniziativa economica (non solo dunque una disciplina di contenuto strettamente urbanistica – di trasformazione). Essa infatti comprende ad esempio l'esercizio di attività economiche mediante previsioni di localizzazione o rilocalizzazione di impianti (pensiamo ad es. agli impianti di risalita in zone montane) per lo sviluppo e l'esercizio di attività produttive¹²⁵; ciò deve avvenire, come

¹²⁴ È opportuno sottolineare a tal proposito che "l'inserimento negli strumenti urbanistici di previsioni attinenti alle attività economiche è in ogni caso pienamente compatibile sia con il fine ultimo della pianificazione urbanistica – che è di temperare i vari interessi in ordine all'uso del territorio, tra cui sono da comprendere, in posizione non certo residuale, anche gli interessi all'uso di questo per finalità economiche – sia con i contenuti tipici e consueti della pianificazione urbanistica, vale a dire le zonizzazioni (che concernono anche se non prevalentemente, 'usi economici' del territorio: industriali, commerciali, artigiani, turistici, agricoli, ecc.), nonché le localizzazioni (che possono riguardare anche impianti di tipo produttivo: ad esempio in relazione all'espletamento dei servizi pubblici a rilevanza industriale)". Così G. CAIA, *Governo del territorio e attività economiche*, in «Diritto Amministrativo», 4, 2003.

¹²⁵ V. ancora G. CAIA; cit., circa l'ammissibilità di previsioni degli strumenti urbanistici che interessano le attività economiche. Infatti, come nota l'A. "limitandosi ai principi della più recente legislazione statale, va segnalato l'art. 23 comma 1 d.l.g.s 21.3.1998 n. 116 che assegna ai comuni le funzioni amministrative concernenti la realizzazione, l'ampliamento, la cessazione, la riattivazione, la localizzazione e la rilocalizzazione di impianti produttivi, ivi incluso il rilascio della concessioni o autorizzazioni edilizie. Da tale disposizione può essere enucleato senza eccessiva difficoltà, un principio di competenza comunale di tipo urbanistico relativamente agli impianti per l'esercizio di attività produttive: difatti, se è vero che scopo pre-

già detto, attraverso il coordinamento con il piano paesaggistico ed è indispensabile che ciò avvenga affinché sia recepita la tutela prevista per le zone gravate da usi civici, per le terre del demanio civico perché forte può essere la tendenza ad invadere zone senz'altro appetibili da un punto di vista economico. Infatti, lì dove la pianificazione urbanistica si spinge a disciplinare attività economiche una forte, diremmo obbligatoria, attenzione deve essere riservata a questi beni che, nati con una funzione sociale diversa da quella attuale, non hanno col tempo mutato le loro sembianze e la sostanziale attitudine alla "produttività" che deve essere compatibile con gli interessi generali a difesa dell'ambiente.

Il coordinamento è necessario per tutelare questi beni ed impedire la conflittualità fra Stato e Regioni ma anche fra Regioni e Comuni e tra questi e le comunità, per assicurare che nell'ambito locale le norme di piano anche previste a livello superiore volte ad incrementare la produttività dei territori a fini occupazionali, con uno sviluppo imprenditoriale, non costringano poi gli enti locali a "svendere", sacrificare le aree che sono ormai considerate, con una cultura generalmente condivisa, strumentali alla protezione di interessi generali.

cipuo degli atti abilitativi in campo edilizio è di verificare la conformità urbanistica dei progetti presentati, il riferimento della norma appena citata, a concessioni o autorizzazioni edilizie in rapporto alla 'localizzazione' (e alla 'rilocalizzazione') degli impianti produttivi lascia intendere che detta localizzazione possa senz'altro aver luogo nel contesto degli strumenti urbanistici comunali". Secondo l'A., dunque, "l'inerenza alla localizzazione degli impianti produttivi alla materia urbanistica si ricava dalla legge 15.3.1997 n. 59 che nel demandare al Governo l'adozione di regolamenti di delegificazione in materia di 'autorizzazione per la realizzazione di nuovi impianti produttivi' di 'localizzazione degli impianti industriali e [...] determinazioni delle aree destinate agli insediamenti produttivi' e di 'esecuzione di opere interne nei fabbricati ad uso impresa' individua tra le fonti primarie delegificabili, anche tutti i testi legislativi fondamentali in materia urbanistica [...] i principi in base ai quali operare detta delegificazione sono chiaramente enucleati poi nell'art. 25 del d.lgs. 112/98 dal quale si ricava, parimenti, la competenza comunale (il Comune individuato come 'amministrazione precedente') e l'esigenza di conformità urbanistica del progetto, conseguibile anche attraverso apposita variante deliberata dal Comune. Il regolamento adottato in attuazione di queste disposizioni – D.P.R. 20.10.98 n. 447, come modificato dal D.P.R. 7.12.2000 n. 440 – riafferma la competenza dei comuni sul punto e la convaglia nel contesto delle ordinarie funzioni comunali di tipo urbanistico" (cit., pp. 709-710).

7. *Demanio civico: una risorsa da “riscoprire”*

Il patrimonio civico, ovvero il demanio, le proprietà collettive di diritto pubblico, devono essere considerate certamente una risorsa per il territorio. Ciò è possibile nel momento in cui – come già detto – si cerca di fermare la vendita di queste aree, non solo necessarie alla tutela del suolo e all’ecosistema naturale ma anche al mantenimento della biodiversità: si tratta di garantire la conservazione e il mantenimento dei beni comuni ovviamente non in senso statico ma dinamico.

I diritti civici sono quelli per i quali la difesa non può essere affidata solo al diritto comune o a regolamenti ma anche a norme di principio e leggi regionali attente a questi aspetti.

Le terre civiche sono contraddistinte da particolari caratteristiche infatti, a differenza della proprietà privata (che pure può appartenere a più persone) in un certo senso esse non spettano a nessuno degli appartenenti alla comunità, in quanto nessuno dispone di una quota del bene esclusiva; nessuno può chiedere lo scioglimento della comunità (tra l’altro ciò è vietato dalle antiche regole, dagli statuti, dalle consuetudini, ecc.).

Attualmente le terre civiche assolvono dunque una funzione pubblica oltre che collettiva e privata dei singoli componenti della collettività; rappresentano un’importante risorsa¹²⁶ per le economie locali ancor oggi, basti pensare e alla gestione collettiva di antiche istituzioni associative di abitanti quali, ad esempio, la magnifica comunità della Val di Fiemme (risalente al 1100-1200) e quella di Cortina d’Ampezzo che è attualmente praticata e fonte di un grosso reddito.

¹²⁶ “Le attività agro-silvo-pastorali non solo rappresentano una risorsa ma certamente in molti casi hanno contribuito alla salvaguardia del paesaggio e dell’ambiente. In particolare i contadini, con la loro presenza capillare sul territorio, hanno contribuito a mantenere pulito il sottobosco e variegato il mosaico della vegetazione. In questo modo il paesaggio è stato tutelato in quanto tali attività impedivano ad esempio il propagarsi degli incendi di grandi dimensioni dovuto ad una continuità eccessiva della vegetazione” (S. MAZZOLENI, *Mensile di informazione della Comunità Montana Lambro e Mingardo*, anno V, n. 2, ott. 2007).

In riferimento ad esse è necessario impedire, come è stato detto, la tragedia delle “risorse comuni”¹²⁷ (avendo presente che, da stime effettuate, almeno il 40% dei comuni sarebbe interessato dal fenomeno della perdita delle terre collettive all’uso originario e perdita delle antiche destinazioni d’uso); infatti, come già evidenziato, alle esigenze primarie da soddisfare per le popolazioni si sono andati sempre più sostituendo nuovi scopi che non possono sostituire certamente, l’insopprimibile esigenza generale ad un ambiente sano; in particolare c’è fortunatamente una nuova attenzione per quelle risorse (collettive) di alto valore perché considerate “uniche” che non possono non essere al riparo da “prelievi” individuali, che porterebbero velocemente alla estinzione e distruzione di quello che potremmo definire “capitale originario”¹²⁸.

Abbiamo dunque un patrimonio civico da tutelare, ma anche una risorsa da sviluppare; ed è la valorizzazione del territorio il punto di partenza per conseguire la valorizzazione del patrimonio civico. E quando si parla di valorizzazione del territorio non si possono dimenticare i principi, alcuni fondamentali, della Carta Europea delle Autonomie dai quali non si può prescindere¹²⁹.

La Carta Europea infatti pone in modo forte l’accento sul valore rivestito dalle collettività locali (sempre più agguerrite ed informate) e quindi sul diritto di queste alla gestione di affari pubblici dal momento che l’esercizio delle funzioni¹³⁰ amministrative è com’è noto organizzato dalle regioni a livello locale e dunque attraverso i comuni e le province, ai sensi dell’art. 117 commi 1 e 2 e dell’art. 118 cost. comma 1. E posto che si sente sempre più ineludibile la sinergia tra regioni, comuni e province e per il fatto che l’organiz-

¹²⁷ G. NAPOLITANO, *I beni pubblici e le “tragedie dell’interesse comune”*, cit.

¹²⁸ Infatti l’ambiente naturale deve essere finalizzato al bene dell’uomo di oggi e delle future generazioni.

¹²⁹ Carta Europea dell’autonomia locale approvata dal Consiglio d’Europa a Strasburgo il 15.10.1985 ed entrata in vigore in Italia il 1.9.1990 con legge di ratifica 30.12.1989 n. 439 in cui si procede a rafforzare e valorizzare l’autonomia locale e soprattutto le collettività locali.

¹³⁰ P. URBANI, *L’allocazione delle funzioni amministrative secondo il Titolo V della Costituzione*, in «Le Regioni», 2003; G. PASTORI, *La funzione amministrativa nell’odierno quadro costituzionale*, in «Dir. Econ.», 2002; e anche per la tutela dell’ambiente: G. MORBIDELLI, *Il regime speciale dell’ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, vol. II, Milano, 1996.

zazione del territorio deve essere rivolta non solo allo sviluppo economico, sociale e civile ma anche alla sua tutela e che occorre per ogni territorio che siano individuati con la massima concretezza gli interessi comunali e provinciali in rapporto alle caratteristiche e peculiarità dei luoghi e delle attività della popolazione (art. 3, comma 3 legge 142/90) e considerando con particolare attenzione la novella del 2006 (d.lgs. 156) in riferimento al titolo II del Codice Urbani (dedicato alla fruizione e alla valorizzazione dei beni) che riscrive gli artt. 112 e 115 – rispettivamente valorizzazione dei beni culturali ad appartenenza pubblica e forme di gestione – e infine considerando l’art. 6 (modificato) nel quale viene inserita tra le finalità della valorizzazione del patrimonio culturale, la promozione dello sviluppo della cultura (in riferimento all’art. 9 della Costituzione) deve ritenersi dunque che non si può promuovere lo sviluppo dei beni civici se non si rendono più veloci le procedure di cooperazione¹⁵¹ tra Stato e Regioni ed enti locali¹⁵² favorendo soluzioni organizzative

¹⁵¹ L. MAZZAROLI, *Funzioni locali, funzioni amministrative locali e principio di sussidiarietà*, in *Il diritto della Regione*, 2002; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa concorrente, leale collaborazione e strict scrutiny* (nota a C. Cost. 303/2003) in www.forumcostituzionale.it.

¹⁵² A proposito dell’autonomia degli enti locali e della necessità che questa sia valorizzata ma raccordata con gli altri soggetti istituzionali bisogna considerare che ci sono “due concezioni dell’autonomia la prima più evidente e tradizionalmente prevalente è l’autonomia intesa come strumento di difesa delle collettività locali e dei rispettivi enti esponenziali nei confronti dei poteri centrali; la seconda è invece l’autonomia intesa come principio organizzativo generale, come regola dei rapporti tra tutti i poteri pubblici e tra questi e la società nelle sue varie articolazioni. La prima concezione di autonomia, quella a cui fa riferimento la prima parte dell’art. 5 [...] intende l’autonomia in senso difensivo, all’interno di uno schema bipolare in cui c’è comunque sempre un centro (che può essere il governo centrale nei confronti delle regioni, ma anche la regione nei confronti dei comuni) ed una periferia; i termini stessi ‘centro’ e ‘periferia’ indicano implicitamente una gerarchia dei rapporti che rimarca la superiorità del primo polo del rapporto rispetto al secondo. La seconda concezione di autonomia, quella che si potrebbe definire ‘relazionale’ è presente nell’ultima parte della disposizione costituzionale laddove si afferma che ‘la repubblica adegua i principi della sua legislazione all’esigenza dell’autonomia e del decentramento’; qui l’autonomia a cui si riferisce la Costituzione non è quella che serve a difendere i poteri locali nei confronti di quelli centrali, bensì quella che serve ad instaurare in una società pluralista rapporti paritari fra diversi centri di riferimento di interessi sia pubblici sia privati” (G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale*, cit., p. 197). Secondo l’A. dunque “è evidente il collegamento tra questa concezione dell’autonomia ed il concetto di pluralismo perché [...] pos-

efficaci e strategie ed obiettivi comuni per raggiungere accordi che permettono la predisposizione di piani e programmi particolari che tengano conto anche delle reali possibilità di sviluppo sostenibile in aree con caratteristiche peculiari e tutelate.

Questi possono essere conclusi a livello regionale o subregionale, in un'azione che deve coinvolgere anche i settori produttivi collegati all'economia locale con la previsione di infrastrutture senza le quali non sarebbe possibile un'opera di valorizzazione dei beni e con la predisposizione di appositi organismi di valorizzazione, come d'altra parte è previsto dall'art. 112, comma 5 (per i beni culturali), appositamente costituiti dallo Stato, dalle Regioni e dagli altri enti pubblici territoriali, ai quali possono partecipare anche i privati proprietari dei beni.

Si comprende bene quindi l'attenzione che attualmente è riposta soprattutto alla valorizzazione dei beni (i beni civici, come già evidenziato, possono essere considerati anche beni culturali), un utile investimento per le generazioni future a beneficio non solo del territorio ma anche delle popolazioni residenti, ricordando che, in base al vecchio art. 9 della legge 142/90, spettano al Comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione e il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi sociali, dell'assetto ed utilizzazione del territorio, dello sviluppo economico, salvo quando non sia espressamente attribuito ad altri soggetti. In particolare, ai fini della valorizzazione, è utile che ci sia il coordinamento tra i comuni e gli altri enti come per tutte le altre funzioni e

sono instaurarsi rapporti all'interno della rete molteplice delle autonomie soltanto se nella società vi è pluralismo di posizioni e soprattutto se vi è rispetto delle reciproche identità ed esigenze. Non è soltanto una questione di democrazia ma anche di maggior efficienza, infatti, benché l'autonomia relazionale presupponga la parità formale tra i vari soggetti della rete, in realtà fra essi esistono disparità sostanziali che possono essere accettate solo se si riconosce la validità del principio fondamentale del pluralismo secondo il quale la varietà è una risorsa, non un problema [...] sussidiarietà e autonomia relazionale sono concetti complementari e mutuamente rafforzantesi; insieme con altri principi costituzionali [...] forniscono un solido fondamento costituzionale per il nuovo paradigma pluralista e paritario, ciò che consente di sviluppare un modello di amministrazione più adeguato alla complessità dei problemi attuali e comunque ben diverso da quello dell'amministrazione separata, segreta, centralista e gerarchica fondato sul tradizionale paradigma bipolare" (p. 194).

servizi che attengono al territorio pur essendo possibile che i comuni e le province siano lasciati liberi di identificare i propri interessi¹³⁵ in base alle proprie “identità”.

I Comuni ma anche le comunità locali possono concorrere alla determinazione degli obiettivi contenuti nei piani e programmi dello Stato e Regioni e ne provvedono alla specificazione ed attuazione. La Provincia, a sua volta, raccoglie e coordina le proposte comunali per la programmazione regionale e promuove il coordinamento dell’attività programmatoria dei comuni (art. 20 T.U.E.L.).

Pertanto, le province e anche e soprattutto i comuni oggi hanno un peso maggiore rispetto al passato allorché si scelgono gli obiettivi della programmazione economica sociale e territoriale e si ripartiscono le risorse, essi fanno sentire la propria voce, attraverso gli organismi di cui sono rappresentativi e a ciò predisposti, perché sia consentito lo sviluppo delle comunità e delle collettività. Sempre più forte è la necessità che gli interessi della collettività emergano e siano ordinati “dal basso” in un rapporto di collaborazione e non di separatezza in quanto le collettività locali e le istituzioni locali sono coprotagonisti di “quel che si fa” sul proprio territorio, i necessari interlocutori, stante l’avvicinamento sempre più forte dei regolatori delle attività agli interessi da regolare¹³⁴ che non significa tendenza ad un rigido localismo ma significa che tutti gli interessi anche economici, presenti in un dato territorio, sono da difendere e da interpretare dal governo sub nazionale che si deve far carico delle domande che il proprio tessuto socio-economico gli rivolge¹³⁵. A

¹³⁵ La concreta identificazione degli interessi comunali e provinciali nell’ambito delle attribuzioni regionali dovrà avvenire “con leggi regionali tutt’altro che generali quanto piuttosto concretamente rapportate alle esigenze espresse dalle caratteristiche della popolazione e del territorio dei comuni e delle province. Ciò comporta che tali interessi potranno essere identificati dalle leggi regionali soltanto in via di principio mentre occorrerà rinviare a successivi concreti momenti individuativi nei quali si proceda all’organizzazione con riguardo alle caratteristiche e alle vocazioni delle singole collettività e dei rispettivi territori (art. 4 e 33 T.U.E.L.)”: I. MARINO, *Effettività, servizi pubblici ed evoluzione dei sistemi “a diritto amministrativo”*, cit., p. 60.

¹³⁴ Così C. BARBATI, G. ENDRICI, *Territorialità positiva*, cit., p. 62.

¹³⁵ Ciò può essere svolto attraverso un sistema di programmazione e concertazione che dia un significato più democratico ai rapporti tra cittadini e amministrazione. Infatti, bisogna riflettere sul fatto che “le collettività locali costituiscono

tal fine bisogna ricordare che il d.lgs. 112/98 al titolo II – Sviluppo economico e attività produttive – all’art. 1, comma 1 prevede che si dia il via al “conferimento a regioni ed enti locali, nonché, nei casi espressamente previsti, alle autonomie funzionali, delle funzioni e compiti esercitati nel settore dello sviluppo economico, da qualunque organo o amministrazione dello Stato o da enti pubblici da questo dipendenti”, tuttavia per quanto riguarda le politiche di incentivazione per favorire lo sviluppo economico per le attività produttive e per le imprese risulterebbe in concreto che poche regioni abbiano legiferato in tal senso, cioè risulta che abbiano fatto scarso uso dei mezzi legislativi a disposizione e quindi abbiano “ceduto il passo” sempre più agli enti locali, lasciando quindi agli enti locali politiche di incentivazione ed interventi a favore dell’economia¹³⁶.

Ora, uno sviluppo territoriale locale (anche dei beni costituenti il patrimonio civico) deve avvenire secondo criteri di efficacia, sussidiarietà e democraticità in modo che ci sia un legame tra la vocazione di sviluppo dell’area e la base sociale e che gli opportuni interventi, progetti ed azioni e conseguenti investimenti e finanziamenti siano in armonia con le reali possibilità che esse esprimono, che il modello di sviluppo scelto sia compatibile con le aspirazioni della collettività e soprattutto fornisca delle utilità. Gli enti che più facilmente possono interpretare gli interessi e le potenziali della comuni-

elemento dell’ordinamento giuridico locale in maniera diversa dal modo in cui tutta l’intera collettività nazionale costituisce un elemento dell’ordinamento giuridico statale. Ciò perché il modello organizzativo locale, la forma di governo locale se si preferisce, è fondamentalmente diversa da quella statale per il modo in cui vi interagisce la collettività, per come le collettività locali ne sono divenute tratto costitutivo” (I. MARINO, *Effettività, servizi pubblici ed evoluzione dei sistemi “a diritto amministrativo”*, cit., p. 48). Pertanto, occorre sempre di più un modello di sviluppo compreso ed accettato (voluto) dalle comunità che devono costruirlo.

¹³⁶ In effetti c’è sempre stata una forte necessità di compenetrazione dei livelli di governo (*governance*) dal momento che l’art. 114 della nostra Costituzione non consacra più l’istituto delegativo regionale e afferma che tutte le funzioni amministrative spettano ai comuni e alle province secondo i principi dell’adeguatezza e della sussidiarietà. L’ente Comune quindi assorbe quasi totalmente l’azione amministrativa anche se ciò avviene in un periodo in cui lo Stato tende (così pare) ad indossare di nuovo un vestito liberista aiutato in ciò anche dalla politica comunitaria.

tà locale sono i Comuni¹³⁷, capaci di “indirizzare” il modello di sviluppo compatibile per quello che il “territorio offre” e di cui le comunità locali sono le principali destinatarie.

Lì dove sempre più si cerca una costruzione di rapporti sempre più paritari tra amministrazione e cittadini in base alla legge n. 142/90 (come modificata dalla legge n. 265 del 3.8.1999, oggi v. D.lgs. 18.8.2000 n. 267 – T.U.E.L.), c’è da sottolineare il richiamo al principio di sussidiarietà in essa contenuto e dunque il coinvolgimento maggiore dei cittadini nelle funzioni di comuni e province¹³⁸ quali enti a fini generali e quindi una possibilità da parte di questi di partecipare allo sviluppo di zone o di parti di territorio nei quali essi sono fortemente radicati: e dunque possibilità di svolgere iniziative e presentare progetti che consentano di potenziare le aree, nel rispetto dei valori solidaristici che legano i componenti di ogni comunità alle altre, in ossequio, d’altra parte, al principio di sussidiarietà orizzontale secondo il quale, com’è noto, vanno favorite le iniziative dei cittadini in sinergia con le iniziative pubbliche.

Naturalmente, un ruolo importante è lasciato alla normazione locale che deve essere in grado di individuare, interpretare gli interessi locali di sviluppo, perché siano efficacemente realizzati e gestiti.

C’è un collegamento tra il principio di sussidiarietà orizzontale e la valorizzazione delle terre del demanio civico; infatti, come reci-

¹³⁷ “Lo Stato deflaziona le proprie funzioni sociali. Non concepisce più un disegno di ristrutturazione sociale il quale diventa sempre più appannaggio delle Autonomie Locali. L’azione sociale viene restituita ai Comuni; questi ultimi rientrano nella facoltà di maturare un proprio indirizzo politico [...]. La Regione ha ampia potestà legislativa residuale pertanto nell’azione autonoma comunale può intervenire con normazioni legislative che potrebbero essiccare di nuovo l’autonomia comunale. Ma la Regione deve divenire un ente di governo; deve legiferare in cooperazione con le Autonomie Locali, le quali recuperano nella fase decisoria ciò che perdono nella fase esecutiva: deve trattarsi di azioni programmate, di leggi programma (si programma per governare e si governa programmando) che vanno concepite in cooperazioni con gli Enti Locali” (G. PALMA, *Parabola giuridico-storica delle autonomie in Italia*, Ist. It. per gli Studi Filosofici, 2006, p. 18).

¹³⁸ Da parte delle Regioni c’è stata una sorta di “interpretazione minima del proprio ruolo demandando le scelte atte a definire una politica di sviluppo locale-territoriale alle iniziative degli enti locali e delle loro aggregazioni, in rapporto diretto con politiche e decisioni del centro” (C. BARBATI, G. ENDRICI, *Territorialità positiva*, cit., p. 75).

ta l'art. 118 Cost., ult. co., "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 qual cosa, come già evidenziato in precedenza, le comunità locali non solo possono assolvere determinate funzioni di tutela del territorio ma possono essere coinvolte in progetti e assumere iniziative nell'interesse collettivo e 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 respiro¹³⁹ di quelli collettivi.

Le amministrazioni, gli enti 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 risorse¹⁴⁰, al governo del territorio, lì dove imprenditoria è sinonimo di solerte attuazione (anche) di scelte politiche già effettuate a livello locale e anche regionale.

¹³⁹ Giova ricordare l'art. 4, legge 59/97 (Bassanini) circa i conferimenti di funzioni agli enti locali più vicini ai cittadini: esse devono avvenire "nell'osservanza del principio di sussidiarietà, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di compiti e di funzioni di rilevanza sociale da parte di famiglie, associazioni e comunità"; e inoltre art. 3, co. 5, del T.U. delle leggi sull'ordinamento degli EE.LL. approvato con d.lgs. 18.8.2000 n. 267 prevede che "i comuni e le province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalle autonome iniziative dei cittadini e delle loro formazioni sociali".

¹⁴⁰ Giova sul punto evidenziare alcune giuste riflessioni e cioè che "non costituisce un limite all'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale il fatto che un'iniziativa vada a vantaggio di un gruppo, di una comunità ben individuata purché al tempo stesso porti vantaggi anche a gruppi più ampi di cittadini se non addirittura all'intera comunità" (G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 ultimo comma della Costituzione*, in *Scritti in onore di G. Berti*, Jovene, 2005, p. 215). Inoltre, secondo l'A., "il pluralismo delle formazioni sociali che possono entrare in rapporto con le amministrazioni sulla base di quanto previsto dall'art. 118 ultimo comma è sotto gli occhi di tutti ed è una delle caratteristiche più importanti e positive della società italiana" (p. 202).

Un razionale sfruttamento delle risorse naturali comporta vantaggi certamente personali e privati ed è effettuato nell'interesse collettivo ed anche generale, pertanto, un sostegno ai privati può e deve essere dato dalle amministrazioni che, come vedremo meglio in seguito, devono sostenere iniziative di collettività e gruppi. Questi diventano da amministrati soggetti attivi di un progetto in cui i destinatari, operando in vista di un proprio interesse, pongono le proprie capacità e i mezzi al servizio dello svolgimento di attività e talvolta opere che sono anche di interesse generale, così come d'altra parte previsto dall'art. 5 della Costituzione che garantisce l'autonomia non solo nei rapporti tra gli enti di governo ovvero tra i poteri pubblici ma tra questi e la società ordinata nelle sue varie composizioni di cui fanno appunto parte gruppi e collettività varie; e non bisogna tralasciare di ricordare che la Carta Costituzionale all'art. 4, comma 2 prevede la facoltà di ogni cittadino ma anche il dovere di svolgere secondo le proprie possibilità e la propria scelta "un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società".

Ora, è da intendersi per progresso materiale e spirituale¹⁴¹ anche e soprattutto la valorizzazione di determinati beni in modo tale da non comprometterne la fruibilità per le future generazioni; ed è evidente, che sono soprattutto le comunità locali ad assicurarsi attraverso un'adeguata e attenta gestione dei beni la possibilità del mantenimento e del miglioramento della loro qualità della vita.

¹⁴¹ È opportuno ancora sottolineare una riflessione, dal momento che oggi si assiste sempre più a un fenomeno in crescita, ovvero "all'intrecciarsi nella società di relazioni paritarie tra più soggetti rappresentativi di interessi" e dunque "ad una rete di rapporti tra soggetti autonomi, ognuno dei quali si comporta però secondo una logica di collaborazione portando all'interno della rete le proprie risorse in quanto solo così si possono realizzare i propri interessi e soddisfare le proprie esigenze. Infatti, essendo dinamici e pluridirezionali i rapporti che si instaurano sulla base del concetto relazionale di autonomia, recano vantaggio a tutti i soggetti che vi partecipano perché sia pure in misura quantitativamente e qualitativamente diversa, tutti i soggetti che formano i nodi della rete di rapporti sono da considerare come portatori di risorse, ognuno secondo le proprie capacità e possibilità. Questo spiega come sia possibile che nell'ambito di tale modello di rapporti interesse generale e interesse individuale tendano a coincidere" (G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale*, cit., p. 193).

8. *Valorizzazione: una prospettiva dai contorni indefiniti?*

Con la riforma del Titolo V della Costituzione lo Stato, in base al comma 2, lettera s, del nuovo art. 117 della Costituzione, ha la tutela dei beni culturali; mentre la valorizzazione dei beni culturali ambientali e la promozione e organizzazione di attività culturali costituiscono, secondo il comma 3 dello stesso art. 117, materie di legislazione concorrente¹⁴².

La valorizzazione è uno dei compiti che non ricade solo su Stato e Regioni ma, come si è cercato di evidenziare, è anche un compito degli enti locali, valorizzazione che il Codice dei beni culturali e ambientali, con le sue successive modificazioni, ha affrontato dettando principi fondamentali in materia di beni culturali mentre al contrario non risultano specificati i principi per quanto riguarda invece la valorizzazione dei beni paesaggistici.

¹⁴² Fa discutere e pone seri problemi di costituzionalità la distinzione operata dopo la riforma del Titolo V della Costituzione tra tutela e valorizzazione dei beni culturali. Sul punto cfr. F. MERUSI, *Pubblico e privato e qualche dubbio di costituzionalità nello statuto dei beni culturali*, in «Dir. Amm.», n. 1, 2007, p. 8 ss. che sulla “dicotomia tutela/valorizzazione inventata, questa volta, dal legislatore costituente nella modifica al Titolo V Cost. rileva che non è che l'improvvido costituente abbia inventato la dicotomia tutela/valorizzazione. La dicotomia esisteva già prima, sia nel linguaggio descrittivo corrente, sia in testi legislativi. La novità è la dicotomia soggettiva: la tutela è attribuita alle competenze legislative esclusive dello Stato, la valorizzazione alla competenza legislativa concorrente delle Regioni [...] la dicotomia, così come è tracciata dalla legge di riforma del Titolo V Cost., sembra da respingere in radice [...] è una soluzione sicuramente incostituzionale [...] se si segue la teoria che le norme costituzionali di principio prevalgono su eventuali norme costituzionali di dettaglio lesive di un principio fondamentale [...]. L'art. 9 Cost. che, per collocazione e per pacifica opinione, rientra fra i principi fondamentali della Costituzione italiana prevede che è la Repubblica, cioè lo stato ordinamento in tutte le sue possibili articolazioni organizzative, che ‘tutela [...] il patrimonio storico e artistico della Nazione’. Non solo, è lo Stato ordinamento che deve tutelare i beni culturali, ma li deve tutelare in quanto patrimonio della ‘Nazione’, cioè di un tutto unitario e giuridicamente indifferenziabile. Ne deriva che il compito di tutelare i beni culturali è compito di qualunque soggetto dello Stato ordinamento in qualsivoglia caso venga a contatto con beni culturali, naturalmente compatibili coi poteri che gli sono attribuiti e nell'ambito delle proprie funzioni”.

Stesso discorso vale per i beni civici, per le caratteristiche ambientali e culturali che ne fanno un “patrimonio della Nazione” da trasferire alle future generazioni.

Ciò è da ascrivere alla difficoltà di scindere per i beni paesaggistici e soprattutto per determinate zone, particolarmente protette, la tutela dalla valorizzazione, non potendo l'una avvenire a discapito dell'altra. Sembra anzi necessario un armonico equilibrio tra esse anche perché deve considerarsi che la valorizzazione spesso comporta una serie di interventi talvolta anche radicali, che richiedono notevoli disponibilità di risorse tant'è che è molto difficile arrivare praticamente a delle intese, soprattutto quando si tratta di coniugare il rispetto delle regole con la previsione di attività ed opere complesse.

La valorizzazione dei beni paesaggistici e in particolare dei beni civici non deve essere in contrasto con la tutela per essi predisposta ma deve esserne invece un completamento dal momento che gli interventi di tutela e valorizzazione non sono sempre scindibili: essi comportano soprattutto la messa a punto di investimenti volti allo sviluppo economico e produttivo delle aree da questi interessate.

Valorizzare, dunque, presuppone tutela dei beni civici ed anche la programmazione di una serie di opere che rendano possibile il perdurare o l'inizio di attività economiche compatibili con la vocazione naturale degli stessi. E dunque valorizzazione non significa per forza sempre e solo recupero ma anche riqualificazione e in genere azioni volte a promuovere ed esaltare le peculiarità dei luoghi, non solo per permetterne la conoscenza ed il godimento, ma anche la possibilità di produrre reddito.

Non aiuta a comprendere come possa avvenire la valorizzazione dei beni paesaggistici la lettura del Codice da cui non discende una serie di prescrizioni (si potrebbe affermare che è difficile ricavare delle indicazioni in tale senso) dalle quali¹⁴⁵ si possa in realtà ricava-

¹⁴⁵ Cfr. G. SEVERINI, *La valorizzazione del paesaggio*, in «Urbanistica e paesaggio», cit., p. 247 e ss., che a proposito del perché il Codice tratti così poco della valorizzazione del paesaggio, giustamente osserva che «la questione va rovesciata: perché giuridicizzarla? Non per consentirla, perché è una libera attività, che non necessita, quando è ad opera di un privato, altro titolo amministrativo legittimante rispetto a quelli ordinari, ad es. autorizzazione paesaggistica. Non per obbligarla, perché un obbligo di fare al riguardo è [...] difficilmente configurabile. Non, infine, per legittimare gli interventi che ne sono realizzazione. In realtà, il codice la prescrive come doverosa essenzialmente in sede di pianificazione vale a dire quando è espressione della cura del bene paesaggistico ad opera di uno di quei soggetti (gli

re in che cosa consistano effettivamente gli interventi di valorizzazione paesaggistica.

La valorizzazione dei beni vincolati che qui sono presi in considerazione postula per una tutela efficace l'esatta conoscenza dei luoghi e la loro tutela non può significare immodificabilità, ma interventi che aiutino a conservare e migliorare la fruibilità di zone dalle peculiari caratteristiche storiche-culturali, agricole, boschive, centenarie testimonianze del passaggio dell'uomo con le sue abitudini.

I beni civici, proprio per il "valore" che esprimono, in seguito ad una spendita di risorse adeguate pubbliche e private possono, secondo le proprie peculiarità, continuare a testimoniare il proprio passato storico e naturale.

È ben possibile promuovere e sviluppare e quindi valorizzare la cultura dei luoghi che spesso devono essere *riscoperti*. La valorizzazione presuppone che prima ci sia la loro perfetta conoscenza perché ogni azione deve essere "adeguata" e deve poter apportare migliori e determinare incentivi economici soprattutto durevoli.

Per il Codice Urbani la valorizzazione presuppone l'insieme di attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale (caratteristica imprescindibile dei beni civici che ad esso in un certo qual modo appartengono) di quelle attività utili "alla promozione ed al sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale". Ma ciò non è disgiunto dalla tutela. Sembra quasi che la preoccupazione primaria del legislatore sia rivolta, soprattutto per i beni del patrimonio culturale, alla tutela e alla conservazione del patrimonio esistente e che la valorizzazione sia quasi un sostegno di quest'ultima. E ciò vale anche per i beni paesaggistici anche se, in seguito alla modifica apportata al d.lgs. 22.1.2004 n. 42 con l'aggiunta al comma 1 dell'art. 6¹⁴⁴, sembra che ci si orienti verso una visio-

enti territoriali) che, a norma dell'art. 1, terzo comma, debbono procedere alla valorizzazione del bene del patrimonio culturale. Ed è, coerentemente, fatto elemento necessario del piano paesaggistico [...] la valorizzazione è comunque subordinata alla tutela, di cui l'autorizzazione paesaggistica è espressione. In altri termini, anche per il paesaggio, la valorizzazione non deroga alla tutela".

¹⁴⁴ Modifica al comma 1 dell'art. 6 del D.lgs. 22.1.2004 n. 42 apportata dal decreto correttivo 24.3.2006 n. 157 pubblicato nella G.U. 27.4.2006 n. 97 S.O.: "In riferimento ai beni paesaggistici la valorizzazione comprende altresì la riqualifi-

ne “dinamica”¹⁴⁵ dell’attività di valorizzazione, soprattutto lì dove si può recuperare eventualmente anche a nuovi valori paesaggistici, ma coerenti con la vocazione naturale storica delle aree, nelle quali l’opera dell’uomo si è rivelata particolarmente rovinosa.

Per i beni civici è molto problematica l’attività di valorizzazione¹⁴⁶ per le diverse identità che essi rappresentano e che richiedono,

cazione degli immobili e delle aree sottoposte a tutela compresi o degradati, ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati”.

¹⁴⁵ Nell’art. 1 del Codice c’è il riconoscimento dell’importanza del paesaggio secondo l’art. 9 della Costituzione e c’è anche un riferimento alla persona umana a cui i beni facenti parte del patrimonio culturale si riferiscono, non dunque cose ma luoghi che costituiscono “memoria della comunità nazionale” (comma 2). Il paesaggio può essere il luogo della memoria, percorso di civiltà (artigiana, contadina, anche industriale) non solo bellezze ma luoghi dove c’è stata la mano dell’uomo e nell’art. 9 della Costituzione, infatti, ritroviamo la funzione culturale di promozione della personalità umana a cui diversi beni debbono assolvere e che pertanto vanno conservati e valorizzati. Se la tutela e la conservazione del patrimonio culturale “concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale e a promuovere lo sviluppo della cultura [comma 2] sono lo Stato, con le Regioni e le città metropolitane, province e comuni, che assicurano e sostengono la conservazione del patrimonio culturale e ne favoriscono la pubblica fruizione e la valorizzazione”. Le attività di fruizione e valorizzazione, come ci dice il comma 6 dell’art. 1, devono essere svolte conformemente alle norme di tutela.

¹⁴⁶ Deve ritenersi che per i beni civici la funzione di valorizzazione riguarda non solo la possibilità di fruizione di questi beni (come d’altra parte per altri beni pubblici, in particolare i beni culturali) ma soprattutto la loro conservazione, il miglioramento delle caratteristiche naturali e la predisposizione di attività che possono consentirne lo sviluppo (aumentare il loro valore). Vediamo dunque che la valorizzazione è una funzione amministrativa che implica una serie di opere e interventi che devono essere predisposti e programmati, consiste nelle modalità e nelle forme giuridiche (organizzazione) attraverso cui vengono gestiti ed anche tutelati i beni e presuppone una gestione aperta e dinamica in quanto i beni civici, come tutti gli altri beni, possono essere interessati da processi di trasformazione e modificazione delle modalità di godimento ed anche spesso da mutamenti nella destinazione d’uso. La definizione di valorizzazione è una funzione di origine recente, infatti “il vocabolo è apparso nella lingua italiana solamente negli anni venti del XX secolo ed è stato usato per la prima volta in un testo normativo nella legge n. 310 del 1964” (L. CASINI, *La cultura e i media*, in *Diritto amministrativo speciale*, diretto da S. Cassese, cit., vol. III, p. 181). Tale termine lo troviamo nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, all’art. 111 come “il complesso di attività che consistono nella costituzione ed organizzazione stabile di risorse, strutture o reti, ovvero nella messa a disposizione di competenze tecniche o risorse finanziarie strumentali, finalizzate all’esercizio delle funzioni ed al perseguimento delle finalità indicate all’art. 6 del Codice”. V. E. FOLLIERI (a cura di), *Il diritto dei beni culturali e del paesaggio*, in *I beni culturali*, vol. I, Napoli, 2005; G. LEONE, A.L. TARASCO (a cura di), *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, Padova, 2006; V. PIERGIGLI, A.L.

pur nell'ambito di una tutela unitaria che salvaguardi i diritti delle persone e delle collettività, delle comunità, politiche differenziate che ogni Regione può sviluppare e quindi, progetti di valorizzazione differenziati. Questi, per la molteplicità di interessi riconducibili al governo del territorio in genere e alle aree protette in particolare, devono privilegiare, con spendita intelligente delle risorse, quelle attività che ben possono coniugare valorizzazione del territorio, difesa del paesaggio e tutela dell'ambiente, anche, come vedremo, mediante programmi di intesa da parte dei Comuni, moduli pattizi con le amministrazioni provinciali e regionali. Solo così si può cercare di superare i conflitti tra le valutazioni riguardanti i diversi interessi riconducibili tutti ai beni in questione e superare soprattutto le divisioni tra programmazione generale e piani settoriali o politiche di settore, a tutto beneficio della loro migliore utilizzazione. E i progetti in questione devono essere soprattutto espressione delle esperienze e delle capacità imprenditoriali delle collettività che sono le fruitrici e le proprietarie dei beni.

9. *Gestione dei beni del patrimonio civico. Tratti fondamentali*

Si rivela particolarmente utile per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio¹⁴⁷ civico una sana ed efficiente amministra-

MACCARI (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio tra teoria e prassi*, Milano, 2006.

¹⁴⁷ È necessaria un'amministrazione dei beni civici, del patrimonio della collettività territoriale locale non solo per quanto ne riguarda la conservazione ma anche il miglioramento, il corretto sfruttamento e la valorizzazione. La responsabilità della gestione della terra e delle risorse naturali è riconosciuta alle collettività locali avendo queste il diritto di proprietà, diritti di godimento, di gestione e utilizzazione delle risorse, e per esse anche ad organizzazioni costituite per lo scopo. La pubblica Amministrazione può certamente porre a disposizione di queste mezzi per la gestione: aiuti, incentivi e investimenti per aumentare il rendimento della produzione, salvaguardando le risorse naturali che le terre possono offrire. Per quanto riguarda la gestione concreta del territorio è opportuno che sia svolta secondo programmi e strategie che vedono necessariamente coinvolte le popolazioni interessate. Esse hanno sempre un'organizzazione, una struttura di gestione che ha un forte ruolo nel controllo delle attività che si svolgono sul proprio territorio e perseguono una vasta gamma di finalità che va dalle azioni di tutela dei diritti e del patrimonio, al-

zione e gestione delle terre; tuttavia queste spesso generano contrasti e controversie che coinvolgono la p.A. e gli organi giurisdizionali, le collettività locali ed il Comune (amministrativo), gli enti gestori e i cittadini utenti.

le operazioni di sfruttamento razionale delle risorse, alle decisioni di destinazione degli utili di gestione; strutture che comprendono elevati numeri di persone titolari di diritti o gruppi di persone interessate a determinate attività, strutture con forti caratteri di multidimensionalità (per quanto riguarda i beni che si producono o i bisogni da soddisfare); sono strutture rappresentate da persone destinatarie dei beni: famiglie, imprese, ecc. Esse devono gestire un patrimonio che è multifinalizzato, cioè può dare luogo a usi multipli, contemporanei o successivi, talvolta contrastanti tra loro. Sul punto cfr. P. NERVI, cit., p. 256 e ss. La razionale amministrazione e gestione del patrimonio civico garantisce la maggiore produttività dei beni e quindi garantisce il miglioramento dell'esercizio dei diritti di uso civico, la buona gestione delle risorse naturali permette il miglioramento del patrimonio civico e quindi dell'attività di famiglie e imprese del sistema locale (ad es. gestione di attività estrattive, impianti di risalita, lì dove viene applicato l'istituto della concessione). La gestione può essere effettuata da comunità regogliere o comunità di altro tipo, amministrazioni frazionali, amministrazioni comunali o associazioni agrarie, ecc. Esse ne hanno la gestione per conto della comunità proprietaria disciplinando i diversi usi del patrimonio da parte dei componenti la comunità.

Come ben evidenziato da V. Cerulli Irelli, "Nella proprietà collettiva di diritto pubblico ma in genere in tutte le situazioni soggettive imputate ad un'entità collettiva si ha un fenomeno di distribuzione dei poteri e delle facoltà costituenti il contenuto della situazione dominicale tra l'ente (la forma organizzativa) nel quale la comunità di abitanti trova il suo rappresentante [...] e la comunità stessa come quella vivente nei suoi singoli membri [...] i poteri amministrativi concernenti la gestione della cosa comune e l'esercizio degli usi collettivi sono sempre imputati all'autorità amministrativa fissata dalla legge [...] qualunque forma organizzativa del dominio collettivo: dalla più semplice che si estrinseca nella mera riunione in assemblea dei comunisti, dei consorti, per discutere e deliberare degli affari comuni, alla più moderna e raffinata costituita dalla persona giuridica, assume ed esercita una serie di poteri e di facoltà circa l'amministrazione e la gestione della cosa comune, che si differenziano da quelle che il singolo comunista o consorte possa esercitare autonomamente, e che a volta (proprio perché attinenti agli interessi dell'intero gruppo) si possono muovere in una direzione che contrasta con gli interessi propri del singolo comunista o consorte; e dunque, nel caso in cui la forma organizzativa della comunità di abitanti assume la personalità giuridica di diritto pubblico l'assunzione della personalità giuridica da parte della forma organizzativa della comunità di abitanti, per disposizione di legge, certamente non trasforma il diritto collettivo della comunità stessa in diritto individuale della persona giuridica, come pure è stato autorevolmente sostenuto, ma costituisce un mero schema tecnico per l'imputazione dei poteri e delle facoltà di amministrazione e di gestione della proprietà comune che spettano alla forma organizzativa [...] e che presuppone l'appartenenza del dominio alla collettività" (cit., p. 304 e ss.).

Esse necessitano pertanto di un'armonica programmazione e quindi di azioni che tutelino la rinnovabilità delle risorse e ne evitino il danneggiamento. Esse devono essere volte a far sì che la produzione sia compatibile con la difesa del patrimonio naturale ed antropico; soprattutto si è ritenuto indispensabile che la gestione garantisca la difesa del patrimonio civico da elementi inquinanti, sorvegliando il buon andamento delle aziende volte a raggiungere varie finalità (ecologiche, ricreative, socio-culturali) ma anche quelle (principali) di produzione agro-silvo-pastorale e terriere.

È necessaria dunque un'attenzione al tipo di coltura (originaria, primaria) di ogni demanio che, non dimentichiamolo, rappresenta spesso un "unico", un ecosistema.

Grossa responsabilità grava sulle collettività locali che per lungo tempo hanno svolto un ruolo importante di "controllo collettivo" sulle attività, che ha evitato lo sfruttamento eccessivo e la diminuzione delle risorse presenti nei luoghi. Le collettività nel loro insieme, ma anche gli enti di gestione per esse, devono individuare le migliori soluzioni, fare delle scelte circa l'utilizzazione delle risorse comuni (talvolta la scelta è tra soluzioni alternative o complementari), superando i conflitti inevitabili poiché è facile che ciascun operatore (istituzionale o privato) abbia un differente punto di vista ed effettui una propria valutazione che non si concilia con le altre.

Le valutazioni e le conseguenti decisioni non possono prescindere dal contesto ambientale-ecologico o da fattori di tipo naturale, sociale, economico, che certamente influiscono su di esse. Le decisioni riguardanti le colture in particolare non possono prescindere da valutazioni tecniche che si riferiscono ai vari processi, alle operazioni produttive che devono essere volte ad ottenere prodotti sempre migliori e/o servizi naturali finali.

Occorre pertanto che ci sia anche una valutazione dell'andamento dei mercati per un loro collocamento e richieste di finanziamenti per l'impiego di appropriate tecnologie.

Le decisioni prese influenzano fortemente il territorio su cui vanno ad incidere, condizionandone l'attività economica, l'attività culturale oltre che l'equilibrio naturale; esse influenzano fortemente i processi produttivi di sviluppo locale e l'attività economica di fami-

glie, imprese¹⁴⁸ residenti in frazioni o comuni¹⁴⁹ e possono incidere sullo sviluppo economico di altre zone (vicine o limitrofe). Ciò comporta che è opportuno favorire quelle forze positive¹⁵⁰ espresse dalle

¹⁴⁸ Bisogna ricordare che la forma organizzativa delle comunità di abitanti locale o territoriale può avere la personalità giuridica ed in particolare la personalità giuridica di diritto pubblico o solo di fatto; ma la personalità giuridica della forma organizzativa della comunità non trasforma il diritto di dominio appartenente alla collettività in diritto di dominio della persona giuridica in quanto a questa sono solo imputati i poteri e le facoltà di amministrazione e gestione della proprietà comune. I poteri di uso e regolamentazione dei beni spettano all'ente e nel caso appartenga al Comune questo può regolamentare le attività necessarie che riguardano l'esercizio degli usi civici (polizia, strade, illuminazione, vie vicinali...). "La distribuzione dei poteri tra collettività e l'ente esponenziale è stabilita dalla legge differentemente a seconda delle diverse forme organizzative delle proprietà collettive, mentre, per quanto riguarda il demanio civico come dominio collettivo indifferenziato della popolazione utente e non bene a destinazione pubblica, in assenza di regolamentazione legale si ritiene che tutte le facoltà di godimento della proprietà comune spettano senz'altro alla popolazione proprietaria utente che le esercita attraverso l'immediato uso del bene da parte dei suoi singoli membri, restando all'ente i poteri di regolamentazione dell'uso stesso" (V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., p. 307).

¹⁴⁹ Le forme organizzative della gestione produttiva dei beni imputati ad una comunità di abitanti possono essere organizzate nell'amministrazione separata o nel Comune; nel primo caso abbiamo appunto un'amministrazione separata, un'organizzazione privata di rilievo pubblico di abitanti di un centro rurale nell'ambito del Comune, nel secondo caso l'imputazione dei beni invece appartiene al Comune, che li gestisce con un'amministrazione separata. Infatti, ai fini della gestione, come ben evidenzia Cerulli Irelli, ferma restando la titolarità dei beni che spetta alla comunità degli abitanti dei diritti collettivi, essi sono sempre imputati ad un soggetto giuridico che risponde del suo operato ai terzi. Questo può essere il Comune che è centro di imputazione degli interessi e dei diritti della comunità di abitanti o l'amministrazione separata che non è una struttura speciale per assicurare la tutela degli interessi civici dei minori centri rientranti nell'ambito dell'ente Comune, ma essa è la struttura amministrativa generale prevista dall'ordinamento per la gestione dei beni civici e ciò "in tutti i casi in cui l'originaria comunità di abitanti titolare dei beni civici coincide con uno dei nuclei abitativi compresi nel territorio comunale (capoluogo o una delle frazioni) [in questi casi] la forma organizzativa della comunità di abitanti per l'amministrazione e gestione dei beni civici è sempre l'amministrazione separata (in pratica, ciò si verifica in tutti i comuni composti di più centri originari, successivamente aggregati nel comune amministrativo)" (op. cit., p. 312 e ss.).

¹⁵⁰ V. Disegno di legge (approvato dal CdM del 19.1.2007) – *Delega al Governo per l'attuazione dell'art. 117, comma 2, lettera p) della Costituzione, per l'istituzione delle città metropolitane e per l'ordinamento di Roma Capitale della Repubblica. Disposizioni per l'attuazione dell'art. 118, commi 1 e 2 della Costituzione e delega al Governo per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale 18.10.2001 n. 3, art. 4 (Disposizioni per l'attuazio-*

comunità locali che, sembrano, alla luce del recente disegno di legge che dà attuazione agli artt. 117 e 118 della Costituzione, poter avere un forte peso nello sviluppo locale secondo il principio di sussidiarietà orizzontale¹⁵¹; anche se, come già sottolineato, ruoli sempre più

ne dell'art. 118, 1° e 2° comma della Costituzione in materia di conferimento delle funzioni amministrative statali alle regioni e agli enti locali), comma 2°: “nell’esercizio della delega il Governo si attiene ai seguenti principi... lett. b) favorire l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, ai sensi dell’art. 118, comma 4, della Costituzione”.

¹⁵¹ Cfr. sul punto G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale*, cit., p. 195 e ss. Secondo l’A., posto che “c’è una separazione netta tra il titolare dell’interesse (il cittadino-principale) e i soggetti preposti alla soddisfazione di tale interesse (le amministrazioni-agenti) e anche se qualificati come “principali” i cittadini sono in realtà in una posizione passiva e subordinata rispetto alle amministrazioni [...]. Il superamento dello schema che vede i cittadini nel ruolo di meri destinatari dell’intervento pubblico è evidente nel momento stesso in cui, assumendo iniziative nell’interesse generale secondo quanto previsto dall’art. 188 u.c. i cittadini-principali diventano anche agenti di se stessi. I rapporti tra cittadini e pubblica Amministrazione fondati sulla sussidiarietà orizzontale non sono più rapporti in cui i principali sono ‘passivi’ e gli agenti ‘attivi’, bensì rapporti in cui entrambi i soggetti sono attivi ed entrambi convergono verso la soddisfazione di un interesse comune, l’interesse generale. Quando il principio di sussidiarietà orizzontale trova attuazione l’Amministrazione non ha più di fronte un privato che difende i propri spazi in libertà o che reclama la soddisfazione delle proprie esigenze, bensì cittadini che si attivano di propria iniziativa per collaborare con l’amministrazione alla cura di quell’interesse altrui di cui quest’ultima ha avuto finora il monopolio; una pluralità di autonome iniziative si affiancano a quelle che l’amministrazione pubblica deve per legge realizzare e tutte insieme mirano al raggiungimento di risultati che sono nell’interesse generale”. Nulla toglie che autonome iniziative possono essere realizzate nell’interesse della collettività e dunque ad es. nell’ambito della gestione dei beni civici i quali servono non solo finalità di interesse appunto della collettività ma anche di interesse generale.

Sul punto v. anche G. PASTORI, *Amministrazione pubblica e sussidiarietà orizzontale*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, tomo 2, p. 1762. Secondo l’A. “si delinea un modello di amministrazione diffusa, ma integrata su obiettivi e finalità comuni (e in concreto concordati), che si realizza attraverso un incontro fra autonomie (politiche e sociali), e nel quale l’incontro fra le istituzioni politico-amministrative e le istituzioni sociali assume le forme tipiche di un coordinamento tendenzialmente paritario, cioè di un sistema integrato a rete. Il che non toglie che i ruoli siano differenziati: alle istituzioni politico-amministrative, in quanto titolari delle funzioni e delle responsabilità verso la collettività, viene a spettare sempre un ruolo di regolazione, di programmazione, di controllo anche quando non abbiano la gestione; alle strutture sociali viene a spettare un ruolo che è di iniziative, di coprogettazione, oltre che primariamente di gestione nel quadro della regolazione, della programmazione e del controllo pubblico. Il ruolo dei poteri pubblici in ogni caso muta, esso si qualifica come responsabilità di risultato e in questo quadro come ruolo sussidiario, co-

significativi e maggiori responsabilità vanno ai Comuni i quali hanno maggiori funzioni proprie¹⁵² (ulteriori) oltre quelle fondamentali e quelle attribuite o conferite dalle leggi statali o regionali.

me momento di coordinamento programmatico (anche negoziato) e come momento di verifica, solo secondariamente come momento di gestione". E dunque, secondo l'A., "si tratta per il legislatore nazionale ed in particolare per il legislatore regionale, di promuovere un modo di amministrare aperto ad accogliere e a promuovere l'autonoma iniziativa privato-sociale, tale da realizzare un'integrazione finalizzata da cui possa trarre vantaggio la funzionalità dell'amministrazione ed insieme accrescersi la partecipazione attiva e responsabile dei cittadini singoli e associati".

È opportuna ancora una riflessione sul fatto che "la sussidiarietà orizzontale opera soprattutto nei casi e nei campi di 'market failure' o di malfunzionamento del mercato. In questi casi e in questi campi riprende rilievo la decisione politica e la discrezionalità dell'amministrazione. La sussidiarietà è un criterio che abbassa al massimo la discrezionalità politica e amministrativa, imponendo che essa si mantenga soltanto nell'area che la società civile non riesce a coprire. Proprio perché tale criterio valorizza e promuove l'iniziativa" della società civile esso è sinergico ed opera nella direzione stessa della promozione dell'"iniziativa privata" e del mercato" (P. DE CARLI, *Sussidiarietà tra il dire e il fare*, in *Scritti in onore di G. Berti*, tomo II, p. 936 e ss.).

¹⁵² V. art. 2, Disegno di Legge cit. (*Delega al Governo per la individuazione e allocazione delle funzioni fondamentali e delle funzioni proprie degli enti locali e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale 18.10.2003 n. 3*), comma 1, lettera a: "Il Governo è delegato a individuare e allocare le funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle città metropolitane, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera p., della Costituzione nonché le funzioni proprie ai sensi dell'art. 118, comma 2, della Costituzione"; comma 3: "nell'esercizio della delega di cui al comma 1, lettera a, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi: [...] f) prevedere che i comuni che rispettino le condizioni di cui alla lettera m, possano assumere, con delibera adottata dal Consiglio comunale, funzioni proprie, ulteriori rispetto alle funzioni fondamentali, non implicanti l'esercizio di poteri autoritativi, non attribuite o conferite dalle leggi statali o regionali ad altri enti, volte a soddisfare bisogni generali e durevoli della collettività amministrata, nel rispetto del principio di adeguatezza, del patto di stabilità interno e dell'equilibrio di bilancio, valorizzando, quanto alle modalità di esercizio, la sussidiarietà orizzontale; g) prevedere forme di supporto, collaborazione e cooperazione tra Stato ed enti locali, anche mediante l'utilizzo di fonti strutturali europei, volte all'implementazione delle funzioni proprie di cui alla lettera f)".

Per quanto riguarda le funzioni degli enti locali si distingue fra funzioni degli enti locali proprie e conferite. In ordine alle prime "dovrebbe essere verosimilmente più ampio lo spazio di autoregolazione riconosciuto alle fonti locali in ordine allo svolgimento e alla gestione delle funzioni e di servizi, ivi compresi i rapporti con i destinatari, con uno spazio per il legislatore circoscritto alla determinazione dei fini e delle garanzie dei cittadini, mentre di maggiore ampiezza potrebbe risultare il ruolo della legge statale e regionale in relazione alle funzioni conferite in aggiunta a quelle proprie" (G.C. DE MARTIN, *Il processo di riassetto dei ruoli istituzionali dello Stato, delle regioni e degli enti locali*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, cit., p. 967

In particolare, lì dove i Comuni sono enti di gestione¹⁵³ dei beni civici, su di essi ricade la responsabilità perché essa sia condotta in modo efficiente e questi, come gli altri enti di gestione, devono operare le scelte tenendo conto delle nuove relazioni che si vanno impostando tra le collettività locali ed il proprio territorio in base allo stretto legame che c'è tra questi.

e ss.). L'A. evidenzia che c'è un "orientamento prevalente che considera le funzioni proprie come quelle storicamente indefettibili per ciascun ente locale, in quanto connesse alla sua ragion d'essere e al ruolo istituzionale che ne giustifica l'esistenza [...]. Il punto essenziale di stabilire l'ampiezza e l'identità delle funzioni proprie che debbono essere non tanto attribuite ma (semplicemente) riconosciute come tali, essendo la funzione del legislatore ai sensi dell'art. 5 Cost., quella di individuare (e promuovere) ciò che è proprio del soggetto di autonomia territoriale sulla base anche di un dato storico [...]. Il legislatore non è libero di fare quello che gli pare, è un legislatore che applicando i principi costituzionale deve identificare e chiarificare il complesso delle funzioni proprie, in conseguenza determinando le risorse che devono essere spostate al soggetto titolare di quelle funzioni da esercitare in autonomia. Una volta chiarite le funzioni proprie il legislatore è più libero nel determinare altre funzioni da conferire a ciascun soggetto territoriale che non rientrano nello zoccolo duro e indefettibile delle competenze proprie di ciascun soggetto di autonomia [...]. Un legislatore si più libero, ma non arbitro di decidere in assoluta libertà, poiché deve comunque uniformarsi ai principi indicati nell'art. 118 Cost. che servono per chiarificare l'allocatione delle funzioni amministrative nel sistema". Oltre alle funzioni proprie e funzioni conferite c'è ancora una terza categoria di funzioni locali non menzionata espressamente dall'art. 118 Cost. ma che ciascun soggetto territoriale può prevedere per sé. Come rileva l'A., possono essere qualificate funzioni libere "funzioni non espressamente attribuite ad altri soggetti del sistema, che un Ente Locale può liberamente autoassumere, decidendo di farsi carico di determinati compiti, naturalmente provvedendo in autonomia anche a trovare le risorse necessarie per esercitare tali funzioni (non espressamente previste e disciplinate dall'ordinamento generale)". E ancora, preme riportare un'altra riflessione dell'A. che, chiarisce che in riferimento alle funzioni fondamentali vanno distinti due piani: nel primo si evidenzia che "tra le funzioni fondamentali dovrebbe essere necessariamente ricompreso un nucleo potenzialmente (assai ampio) di funzioni proprie da determinare in termini generali da parte del legislatore nazionale per ciascuna categoria di enti dello stesso livello, identificando funzioni indispensabili perché il sistema nazionale resti tale ed abbia un volto comune in tutte le sue componenti istituzionali locali" il secondo piano delle funzioni fondamentali invece riguarda "non tanto funzioni da riconoscere come proprie di una categoria di Enti locali, bensì compiti comunque allocati a tutti gli enti di un determinato livello, in quanto essenziali per la tenuta del sistema nazionale ad esempio taluni servizi nazionali a rete, che richiedono necessariamente stazioni "locali" (p. 973).

¹⁵³ Una perfetta organizzazione permette di creare un saldo legame tra le singole persone, i cives, e permette all'ente, tramite gli organi, di funzionare e ne assicura la rappresentanza all'esterno; permette inoltre che sia gestito il patrimonio comune distinto da quello proprio di ciascun membro della collettività civica.

Ogni tipo di gestione dipende, certamente, dall'iniziativa economica e dal programma di sviluppo (unitario)¹⁵⁴ impresso dalle singole regioni¹⁵⁵ nell'ambito del proprio territorio e dallo sviluppo deciso dalle province come enti autonomi; tuttavia grande spazio attualmente viene dato alle libere iniziative delle autonomie locali capaci, fortemente, di effettuare le proprie scelte non solo per la difesa del territorio e dunque la salute dei propri cittadini ma anche per la nascita di attività lì dove si fanno interpreti delle potenzialità lavorative e imprenditoriali delle proprie collettività. Proprio perché le scelte locali dipendono in parte anche dagli indirizzi e dai programmi regionali e statali, gli enti locali, sempre più attori del proprio sviluppo economico, devono necessariamente coordinarsi con gli altri enti di

¹⁵⁴ Per poter garantire un efficace sviluppo locale ci si deve riferire a quanto previsto dalla lettera i) dell'art. 2, comma 3, lettera i), del Disegno di legge approvato dal CdM il 19.1.2007 che prevede "strumenti che garantiscano il rispetto del principio di integrazione e di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo locale nello svolgimento di funzioni fondamentali che richiedono per il loro esercizio la partecipazione di più enti, allo scopo individuando specifiche forme di consultazione e di raccordo fra enti locali, regioni e Stato". È utile che tale previsione si riferisca non soltanto allo svolgimento delle funzioni fondamentali come previsto dalla lettera, ma anche alle funzioni "ulteriori" di competenza comunale affinché queste possano esplicarsi al meglio.

¹⁵⁵ Indubbiamente il ruolo delle Regioni nel settore economico è rilevante, soprattutto per quanto riguarda gli interventi di incentivazione ed ausilio alle attività produttive (in particolare quelle d'impresa). Infatti alle Regioni è affidata la responsabilità dello sviluppo economico pur essendo lasciate in capo allo Stato le scelte fondamentali di politica industriale e quindi la determinazione dei criteri generali per la concessione, il controllo e la revoca degli incentivi, per la raccolta di dati e informazioni relativi alle stesse operazioni, oltre che la concessione di queste agevolazioni "in caso di attività o di interventi di rilevanza economica strategica o di attività valutabili solo su scala nazionale per i caratteri specifici del settore o per l'esigenza di assicurare un'adeguata concorrenzialità tra gli operatori [...] (art. 18, comma 1 lettera n e/o d.lgs. 112/98)". Tuttavia le regioni non hanno sempre provveduto con interventi legislativi a dettare una politica di incentivazione organica e quindi programmatica utile punto di riferimento per le attività degli enti locali e hanno lasciato alle loro iniziative le scelte riguardanti la politica di sviluppo (locale) in rapporto diretto con le decisioni del centro (v. C. BARBATI, G. ENDRICI, *Territorialità positiva*, cit., p. 75). Pertanto, come giustamente rileva l'A., c'è stato un "modo di porsi delle regioni, spesso "debole", superato dalle iniziative degli enti minori ai quali è però venuto a mancare, nel confronto con le attività economiche un disegno di riferimento, anche programmatico, funzionale alla definizione delle proprie potenzialità, quale solo il livello regionale può rendere ed ancor più è tenuto a rendere negli assetti delineati dalla revisione costituzionale del 2001".

governo¹⁵⁶; e ciò presuppone innanzitutto – come già detto – che non vi siano controversie¹⁵⁷ tra collettività e comuni, ovvero tra gestori e cittadini utenti e proprietari.

Una efficiente gestione presuppone sì un'attenzione al non de-pauperamento delle risorse e ad impedire la loro scomparsa ma deve anche tendere ad allargare le prospettive di sviluppo economico, consentendo di mantenere le migliorie e di effettuare quelle modifiche che permettano il benefico intrecciarsi di relazioni tra cittadini e beni che, spesso, sono rimasti quasi intatti fino ai nostri giorni, anche se nelle valutazioni si devono prendere in considerazione aspetti particolari, criteri e fattori (economici e non) che differenziano la gestione dei beni considerati dalla gestione e conduzione di terre private o di terre demaniali (ad es. dello Stato). Essa inoltre, come tutte le funzioni amministrative, consiste nell'assolvimento di attività che devono conformarsi inevitabilmente ai principi dell'efficienza oltre che della legalità, della trasparenza, e quindi del razionale sfruttamento (non spreco) delle risorse per raggiungere risultati concreti,

¹⁵⁶ Le scelte che riguardano la conservazione e la tutela dei beni civici e le decisioni prese affinché essi possano contribuire ad un efficace sviluppo economico comportano che dal momento che questi beni sottendono interessi particolari ed allo stesso tempo di rilevanza generale, spessissimo possono scontrarsi e, pur avendo presente che va salvaguardata l'autonomia comunale la quale "è percepita non tanto quale regola di (separazione di) competenze, ma piuttosto come disciplina di un rapporto" (G. SALA, *Sui caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale dopo la riforma del titolo V della costituzione in Studi in onore di G. Berti*, cit., vol. III, p. 2227 e ss. spec. p. 2233), tuttavia bisogna considerare che "la proceduralizzazione dell'esercizio del potere amministrativo è misura, regola di organizzazione della funzione amministrativa e regola di misurazione della reciproca rilevanza, nel processo decisionale di interessi diversi e a volte anche contrapposti, la cui cura è attribuita a soggetti distinti ma il cui coordinamento si impone per il raggiungimento del risultato complessivo: la definizione dell'interesse o meglio della risultante della composizione di interessi tutelati come pubblici" (p. 2250). Oggi dunque più che mai la tendenza più che all'attribuzione in via esclusiva di compiti è al coinvolgimento in procedimenti decisionali di più amministrazioni (perché relativi alla tutela di interessi propri dei diversi livelli di governo): tendenza confermata anche nel settore della promozione dello sviluppo economico.

¹⁵⁷ La gestione e l'amministrazione dei beni civici per essere effettiva ed utile non può non tener conto dei concreti interessi presenti sul territorio e non può non giovare degli accordi e sistemi di collaborazione svolti a tutti i livelli istituzionali i quali incidono sulle scelte che vengono fatte e sulle iniziative che sono portate avanti dai cittadini. Accordi e intese che devono intervenire non solo tra enti ma anche tra comune e cittadini nell'ambito dei singoli programmi locali.

che portino un “reale beneficio” alle popolazioni locali. Ed è necessaria una gestione “oculata” nella quale i fattori produttivi devono essere adeguatamente considerati, con comparazione tra costi e ricavo e bilanciati con altre (eventuali) forme di produttività presenti sul territorio: una gestione, un’amministrazione¹⁵⁸, che è stata definita comunitaria per le particolari caratteristiche che la contraddistinguono e che sempre più, per i riflessi positivi che può avere sull’economia di un’intera regione, è di rilievo pubblico.

Le relazioni di tipo economico che si instaurano sui beni civici devono, come già sottolineato, essere rivolte non solo al conseguimento di utilità e sfruttamento delle risorse e dei prodotti che da essi si possono ricavare, ma anche alla protezione di questi e allorché la collettività è formata da tutta la generalità degli abitanti del comune è questo che deve rappresentarla, farsi carico della gestione dei beni permettendo che siano maggiormente sviluppate quelle risorse utili¹⁵⁹ per un corretto sviluppo del territorio nel rispetto dei diritti degli abitanti.

¹⁵⁸ Secondo G. LOMBARDI, *I profili giuridici delle terre civiche: beni del comune o beni della collettività*, in P. NERVI (a cura di), *Il ruolo economico e sociale dei demani civici. Le terre civiche: dove, per chi, per che cosa*, CEDAM, Padova, 1999, secondo cui sono possibili tre situazioni di amministrazione: 1) comunitaria, cioè espressa con elezione dalla collettività degli abitanti; 2) demandata alla commissione amministratrice nominata dal consiglio comunale scegliendo i componenti tra i residenti della frazione; 3) assolta dal consiglio comunale stesso in quanto esponente della collettività territoriale locale con amministrazione contabile separata (p. 272).

¹⁵⁹ Si ritiene generalmente che i piani e i programmi di gestione delle terre civiche adottati dagli enti gestori debbano tener anche conto dei piani di sviluppo – lì dove ci sono – dei Comuni e delle Comunità montane; pertanto si rende opportuno il coordinamento tra i piani anche se nell’ambito di questo non può essere compresa la vocazione propria delle diverse zone del territorio comunale civico; infatti l’eventuale destinazione ad utilizzazioni di tutela ambientale o turistica, ad esempio, non ne potrà prescindere.

Le Regioni, nell’ambito delle proprie disponibilità possono destinare a Comuni, Amministrazioni separate frazionali, cooperative, a coltivatori singoli o associati, ai fini della valorizzazione produttiva ed ambientale delle terre civiche finanziamenti per progetti o opere previsti nei piani e programmi di gestione. La richiesta di finanziamento per la gestione per il miglioramento dei beni civici può essere rivolta alle Giunte Regionali e può essere effettuata in base alle provvidenze (fondi) disposte non solo dalle leggi regionali di settore ma anche da quelle predisposte dalle norme nazionali e norme della CE.

Una grossa responsabilità grava sugli enti di gestione per le tante anime del patrimonio civico (economico, naturale, culturale) in quanto esso rappresenta il luogo di “incontro”, di sviluppo della personalità e delle capacità dei singoli di produrre utilità e beni, luogo di identità, della memoria. Ciò vale anche nei casi in cui frazioni del comune e quindi nuclei particolari di abitati dell’ente locale si siano costituiti in amministrazioni separate che gestiscono i propri beni tramite un apposito comitato e anche nel caso in cui siano costituite le associazioni agrarie che perseguono, nell’ambito della programmazione regionale e locale, proprie strategie politiche e piani gestionali per valorizzare al meglio le risorse che offrono le terre civiche. Il modello più seguito, in quanto previsto nelle legislazioni regionali o dovuto ad iniziative spontanee, è quello delle società cooperative e tale modello può essere utilizzato sia in caso di proprietà collettive a destinazione pubblica sia nel caso del demanio civico non ancora assegnato a categoria.

La società cooperativa¹⁶⁰, com’è noto, è regolata dal codice civile e dalle altre leggi civili e si costituisce nell’ambito dell’autonomia contrattuale dei soci. Essa deve essere aperta a tutti i cittadini della comunità di abitanti del luogo, ovvero ad ogni membro della comunità di abitanti sia della frazione che del comune; infatti, con una previsione dello statuto, è riconosciuto il diritto di entrare a far parte della cooperativa.

Il fatto che ci siano cooperative sui beni civici non significa che le parti restanti che non vengono utilizzate dalle cooperative siano sottratte al godimento dei cittadini che non partecipano alla cooperativa.

Attualmente sia il Comune amministrativo, ovvero la pubblica Amministrazione, nel caso sia l’ente di gestione, sia le amministrazioni dei beni di uso civico diversamente costituite, devono fondare le proprie decisioni e quindi le azioni conseguenti coinvolgendo

¹⁶⁰ Circa la forma organizzativa di gestione produttiva e di utilizzazione delle terre civiche i beni sono talvolta gestiti dai Comuni e/o dalle amministrazioni separate attraverso aziende speciali di iniziativa dei comuni singoli o consorziati, attraverso convenzioni con società di capitali, concessioni di utenza a favore di società cooperative e coltivatori diretti, imprenditori agricoli residenti nel Comune o nella frazione.

maggiormente le collettività locali, di cui sono espressione e rappresentanti, in un dialogo costruttivo. Le scelte gestionali devono sempre più essere supportate da informazioni tecnologiche, risultati delle scienze riguardanti il territorio, affinché si abbia uno sviluppo corretto che consenta di salvare il patrimonio; che rappresenta, come abbiamo visto, una ricchezza della collettività (per il valore genetico e biologico) anche se non le appartiene del tutto in quanto si tratta di beni che, proprio per le caratteristiche della demanialità e della patrimonialità, devono essere trasmessi alle nuove generazioni¹⁶¹.

Il Comune, allorché è l'ente di riferimento a cui spetta la valorizzazione del territorio di cui ha la gestione, può stipulare accordi, patti, ecc., per consentire il finanziamento di opportune iniziative di intervento, coordinandole eventualmente con altri progetti di iniziative comunali che soddisfino interessi indipendenti rispetto a quelli che sono propriamente attinenti al patrimonio civico.

Il Comune può incentivare gli investimenti e la produttività dei beni, potenziando le risorse attraverso scelte che possono non essere esclusivamente fondiarie e che non escludono le azioni di operatori esterni¹⁶² oltre a quelle dell'imprenditoria locale; ma ciò richie-

¹⁶¹ Sono interessanti le conclusioni a cui si perveniva a seguito dell'ultimo Consiglio Europeo del 22-23 marzo 2005 dal quale è risultato che era ormai maturo il processo di inclusione della componente ambientale nelle politiche dell'Unione Europea. In particolare, si afferma l'esigenza di uno sviluppo sostenibile secondo il quale occorre soddisfare i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri (v. punto 42 delle conclusioni della Presidenza, cap. III, *Sviluppo sostenibile*).

¹⁶² Deve osservarsi che "la direttiva 2004/18CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 recepita nel Codice di contratti pubblici (D.lgs. 12 aprile 2006 n. 163) contiene nei 'considerando' e nell'articolato una disciplina che consente alle pubbliche amministrazioni di tener conto in sede di predisposizione della *lex specialis* della procedura di gara e di selezione delle offerte delle caratteristiche ambientali. "In particolare, il Codice consente di subordinare il principio di economicità a criteri ispirati sia a esigenze sociali sia 'alla tutela della salute e dell'ambiente e alla promozione dello sviluppo sostenibile' (art. 2, comma 2). L'art. 83, comma 1, del Codice prevede che la stazione appaltante possa inserire tra i criteri qualitativi dell'offerta economicamente più vantaggiosa anche le caratteristiche ambientali che diventano così un parametro di valutazione al quale l'amministrazione attribuisce un punteggio autonomo" (M. CLARICH, *La tutela dell'ambiente attraverso il mercato*, in *Annuario AIPDA 2006*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 109-110).

de necessariamente che la collettività locale eserciti il controllo su di esse¹⁶³.

Ovviamente ogni scelta che attiene alla gestione non si sottrae alle regole del mercato¹⁶⁴ e quindi del profitto, del risultato econo-

¹⁶³ Sul punto c'è da osservare dunque che “pur riconoscendo l'ovvia importanza delle autonomie locali e i pregi del principio di sussidiarietà [...] occorrerebbe ricordare che se l'esaltazione dei poteri locali consente, come si dice, maggiore vicinanza ai cittadini e quindi maggiore conoscenza e attenzione per le loro esigenze, rende anche più facili le spinte 'lobbistico-corporative'. Ed è a tutti noto come maggiore speranza di ascolto possono avere le pressioni economicamente e politicamente più forti e meglio organizzate”. Inoltre, è “evidente come rispetto ai diritti degli utenti, nelle sedi di decisione politica degli enti locali, possano trovare migliore udienza le spinte a destinazioni diverse da quelle originarie, segnatamente quelle dello sviluppo edilizio o di attività extra-agricole, normalmente viste come fonti di più intenso dinamismo economico, di maggiore occupazione, di sicura modernizzazione e di aumento del benessere generale” (E. CASADEI, *Il godimento collettivo*, cit., p. 294).

¹⁶⁴ Determinate strategie aziendali, imprenditoriali, sono influenzate inevitabilmente dai mercati e le scelte vantaggiose per gli interessi delle imprese si pongono spesso in contrasto con gli interessi tutelati attraverso le politiche ambientali che si avvalgono di strumenti autoritativi ma oggi sempre più anche attraverso strumenti di mercato. Cfr. M. CLARICH, *La tutela dell'ambiente*, cit., p. 105. Secondo l'A. “ha preso avvio nell'ultimo quindicennio un dibattito teorico sulla possibilità di utilizzare strumenti di mercato a tutela dell'ambiente a livello nazionale, comunitario e internazionale (Protocollo di Kyoto del 1997) sono state sperimentate modalità di intervento coerenti con l'idea che ambiente e mercato costituiscono due nozioni che non si pongono ineludibilmente in contraddizione”. Dunque “va fatta una distinzione tra tutela dell'ambiente nel mercato e attraverso il mercato: nel primo caso è lo stesso mercato che si adatta ad un contesto regolatorio più sensibile alle tematiche ambientali o si dota spontaneamente di strumenti funzionali in qualche modo alla tutela dell'ambiente [...] la tutela dell'ambiente attraverso il mercato consiste nella messa in opera di strumenti che fanno leva sulle dinamiche di mercato e sulle modalità di funzionamento del medesimo per promuovere la tutela dell'ambiente” (p. 106).

È necessario che ci sia un'attività autoritativa (imposizione di regole) tuttavia l'uniformità di regole imposte crea, come rileva l'A., delle inefficienze perché “non tiene conto di differenze di situazioni geografiche locali o delle specificità degli impianti produttivi, vincoli troppo stringenti o rigidità scoraggiano l'introduzione nel mercato di nuovi prodotti o l'utilizzo di tecniche produttive più evolute, penalizzando gli investimenti. Gli atti di programmazione e di pianificazione che in astratto possono essere considerati strumenti di razionalizzazione fondamentali, nei fatti spesso non riescono a funzionare” (p. 104 ss.).

Nell'ambito dei processi decisionali in una alternatività tra più scelte, politiche prima e amministrative poi, queste non possono non essere influenzate da vari fattori e tra questi uno dei più importanti è l'analisi economica che inevitabilmente prende in considerazione l'andamento dei mercati che sono – come ben sappiamo

mico. Tuttavia, i vantaggi che ne derivano devono essere durevoli e non effimeri per non disperdere un patrimonio che ha valore nella sua complessità oltre che nelle sue singole parti. Le decisioni (amministrative) prese comunque sono “vincolate” alla destinazione dei beni ed a valutazioni che si riferiscono alla difesa dei suoli, dell’ambiente, dell’ecosistema e che dunque prescindono dalle valutazioni economiche. Inoltre, si devono gestire i beni del patrimonio coordinando le produzioni originarie e le altre attività eventualmente presenti sul territorio, con altre forme di produttività.

Ma soprattutto spetta alle collettività, in un necessario logico coinvolgimento, poter prendere iniziative per attività foriere di valorizzazione dei beni in quanto sono esse ad aver conoscenza dei luoghi (potenzialità) e a volte continuare ad esercitare antichi mestieri che certamente possono giovare oggi dell’uso di nuove tecnologie

– soggetti a regolazione ma esse sono influenzate anche da considerazioni ambientali, tant’è che la CE ha diramato varie direttive nelle quali ha ritenuto necessario, attraverso i mercati, perseguire obiettivi di protezione e finanche di promozione dell’ambiente. Accanto alle regole necessarie volte a garantire la concorrenza evitando distorsioni del mercato e quindi la partecipazione, la *par condicio*, la trasparenza, ecc., a supporto di scelte che coniughino risultato economico e attenzione all’ambiente si vanno introducendo nuovi strumenti diversi da quelli tradizionali (di *command and control*) ovvero strumenti consensuali. Sul punto v. N. LUGARESI, *Ambiente, mercato, analisi economica, discrezionalità*, in *Annuario AIPDA 2006*, cit., p. 249 ss., che evidenzia “l’introduzione di strumenti consensuali (tra i quali i sistemi di gestione ambientali, etichette ambientali, accordi ambientali, contabilità ambientale) settorialmente trasversali che consentono un approccio diverso alle tematiche ambientali. Un approccio per le imprese, le più sensibili e preparate, le quali possono agire in modo proattivo e propositivo, basando la loro attività non solo sulle legittime aspettative economiche, ma anche su modalità di azione a loro più consone. Un approccio diverso anche per i pubblici poteri, forzati a ragionare in termini non più statici relativi al percorso tradizionale di autorizzazione-controllo sanzione, ma dinamici che considerino gli effetti economici anche se a medio e lungo termine delle proprie scelte [...] e tali strumenti consensuali ma anche incentivanti sono fondati su analisi economiche e cercano di sfruttare il mercato, la concorrenza tra le imprese, la strategia di marketing per elevare gradualmente il livello di protezione ambientale”. E dunque “economia, mercato e ambiente non devono per forza essere in antitesi, ben possono rivelarsi economicamente vantaggiose scelte motivate da ragioni ambientali e dunque la ‘scelta ambientale’ può essere anche quella più ‘economica’ e talvolta scelta ambientale e scelta economica coincidono oppure [...] scelta in sé antieconomica ma diventa economica considerando i vantaggi derivati anche nel lungo periodo (il servizio scelto costa più di altri, ma determina minore impatto inquinante, consentendo risparmi in termini di spese sanitarie)” (p. 251 ss.).

per rispondere ad un mercato sempre più competitivo per non dire globalizzato. Perché si sa, è dal forte legame (affettuoso) con i luoghi, dal forte legame che c'è tra le collettività e i propri beni che possono nascere idee e progetti che coniughino tradizione ed innovazione idonei alla crescita economica del territorio.

La gestione del patrimonio civico, che è anche soprattutto amministrazione intesa come cura dei beni e tutela, incentivazione e sorveglianza sulle attività svolte per il raggiungimento di utilità anche patrimoniali, comporta la possibilità che si consolidino e nascano aziende (ad es. agroalimentari o agriturismi) che possono essere utili ad evitare il degrado delle terre poiché, naturalmente, più è efficiente l'organizzazione del territorio più esso è protetto.

Nella scelta fra le possibili forme di gestione e di utilizzo delle terre si deve tener conto delle abitudini delle collettività, del loro *habitat* culturale ed economico e ci si deve avvalere dell'esperienza e della conoscenza che queste, custodi dei propri beni, hanno dei luoghi.

Gli studi, le ricerche e le conoscenze tecniche certamente servono a scegliere quale produzione vada effettuata a scapito di altre, ma è necessario soprattutto un felice connubio tra idee, esperienza e tecnica che tenga conto dei mutamenti anche climatici che si sono verificati nel tempo e che certamente impongono l'utilizzo di strumenti appropriati che consentano non solo il miglioramento ma anche la conservazione (non immobilismo) delle risorse naturali.

Il problema che si pone per i demani e le proprietà collettive e quindi le terre civiche è quello che si pone per tutti gli altri beni (pubblici) e cioè come devono essere utilizzati e valorizzati e quanto la produttività di beni o servizi non vada a discapito della loro esistenza.

Il problema è come valorizzare soprattutto il lavoro, le attività di imprese e famiglie sia nel caso che le attività siano svolte dai titolari di diritti civici sia nel caso non lo siano, come nel caso in cui alcune parti dei beni siano dati in concessione a soggetti esterni e soprattutto nel caso in cui si siano sviluppate attività estrattive o attività legate al turismo o alla ricreazione.

Esse devono essere esercitate nel rispetto dei regolamenti e statuti che regolano gli usi dei diritti della collettività; in particolare,

quando ci sono progetti nuovi questi, per essere finanziati, devono essere collegati ad una programmazione rigorosa che non può prescindere dalle prescrizioni contenute in questi; infatti le regole consentono che l'uso del patrimonio e dunque le incentivazioni, le iniziative volte a valorizzarlo non siano in contrasto con la conservazione del patrimonio e ciò indipendentemente da quale sia l'amministrazione che ne abbia la gestione. I domini di proprietà collettiva necessitano di una struttura che sorvegli non solo sull'utilizzazione dei beni ma anche sulla conservazione degli stessi; infatti, come ben sappiamo, una parte degli utili e dei profitti deve essere impiegata proprio per la conservazione del patrimonio.

Quando si scelgono le attività da svolgere bisogna inoltre tener conto della posizione dei luoghi e se è conveniente che si producano beni o servizi o entrambi. Sulle scelte che devono essere effettuate certamente pesa l'andamento globale dell'economia del Paese e quindi dei conti pubblici, i maggiori o minori incentivi alle imprese, che vengono dati a particolari settori (e semmai tolti ad altri), ma pesa anche il dovere di adoperare strumenti tecnologici che direttive europee e obblighi internazionali impongono, e pesa anche il costo del lavoro, gli andamenti del mercato e quindi il collocamento sul mercato dei beni e dei servizi che vengono prodotti, il costo del denaro (potere d'acquisto), ecc.

Le migliori utilizzazioni sono pensate se vi è un incontro e quindi la sinergia, un rapporto collaborativo tra amministrazione e comunità. L'ente di gestione spesso è il comune amministrativo che deve farsi sempre più interprete dei diritti garantiti dalla Costituzione ai cittadini. Infatti esso "rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo" (art. 3, comma 2, d.lgs. 267/2000), dunque, non è portatore di interessi "slegati" dal contesto locale e dalle sue reali risorse ma è garante, attraverso la collettività residente, dell'identità e dei valori in cui essa si riconosce, così da evitare il degrado dei luoghi e garantirne la salvaguardia.

Una gestione concreta ed efficiente presuppone un efficace funzionamento e coinvolgimento nelle scelte anche delle aziende e presuppone anche che ci siano strutture ed opere presenti sui luoghi per garantire il tipo e la qualità dei prodotti che si vogliono realizzare. Dunque, c'è bisogno di una "programmazione negoziata" per

poter effettuare scelte responsabili e quindi una politica gestionale che tenga conto delle dimensioni delle aree, degli equilibri ambientali e del fatto che ogni patrimonio civico costituisce un sistema a sé stante, spesso interessato da fattori di variabilità dovuti a cause naturali.

Le politiche gestionali¹⁶⁵ dei singoli territori in cui sono compresi i beni di uso civico non possono prescindere – come già detto – dallo stretto legame esistente tra le terre facenti parte del patrimonio civico e i cittadini utenti e proprietari ma anche dai numerosi vincoli e divieti a protezione delle terre e dei domini a favore del paesaggio e dell'ambiente e dal fatto che le risorse eccedenti (una parte della ricchezza prodotta) devono, come innanzi detto, essere impiegate nel miglioramento del patrimonio stesso.

Per amministrare i beni civici occorre un'organizzazione, ma prima ancora necessariamente una programmazione concreta anche degli investimenti e dei finanziamenti che assicuri il raggiungimento di risultati non solo nell'interesse dei cittadini in quanto titolari dei diritti di godimento, ma anche nell'interesse dello stesso patrimonio che è destinato ad essere tramandato alle future generazioni.

Insomma, gestione è tutte quelle operazioni che concretamente raggiungono e realizzano non solo utilità di gruppi che compongono la collettività territoriale locale, ma anche di soggetti esterni ad essa, che si devono svolgere secondo regole e piani a ciò predisposti; infatti, gli interessi privati e gli interessi e i diritti dei cittadini di godimento, di impresa, ecc., coesistono con gli aspetti pubblici rappresentati dalla rilevanza (pubblica) dei beni considerati che devono essere usati e gestiti secondo regole e prescrizioni.

¹⁶⁵ In modo particolare nelle strategie di sviluppo delle terre civiche bisogna partire da quei prodotti che sono espressioni delle singole qualità dei territori; e quindi si devono rendere sempre più visibili sul mercato le risorse di questi attraverso l'inserimento dei prodotti stessi nel circuito regionale ed internazione della domanda.

Progetti, azioni e interventi al riguardo richiedono uno studio volto alla loro fattibilità (sotto il profilo economico-finanziario) ed alla redditività degli investimenti; ma questi non possono prescindere dalle reali esigenze dei territori e devono essere in grado di poterne sviluppare la competitività ovvero la possibilità di rispondere con un'offerta adeguata (di eccellenza) alla crescente domanda di beni e servizi da parte della generalità degli individui.

Le regole per l'uso e la gestione sono preordinate a conservare e tutelare il patrimonio e quindi è necessario un controllo che viene esercitato anche dalla pubblica Amministrazione (Comune) sull'attività svolta dagli enti gestori¹⁶⁶ che rappresentano l'interesse pubblico come enti esponenziali di un'attività nella quale i *cives*, in posizione paritaria, possono accedere alle risorse per mezzo di attività ed è necessario dunque che ci siano mezzi ed organi che sorvegliano il raggiungimento degli obiettivi che la comunità tutta intende raggiungere nel rispetto delle regole¹⁶⁷ poste a difesa del patrimonio.

¹⁶⁶ Vediamo che spesso c'è la gestione diretta da parte dell'Amministrazione pubblica. Tale tipo di amministrazione si è ritenuto provochi disinteresse e de-responsabilizzazione delle popolazioni locali poiché potrebbe la p.A. non disporre delle "capacità di informazione e di risposta adeguate alla soluzione dei problemi caratterizzati da peculiarità locali. L'obiettivo dell'intervento della p.A. dovrebbe essere prioritariamente quello di suscitare o di sviluppare una coscienza patrimoniale nei soggetti coinvolti nel divenire di una risorsa o di un ambiente, ma nel rispetto delle libertà e delle responsabilità dei soggetti titolari" (P. NERVI [a cura di], *Il ruolo economico e sociale dei demani civici*, cit., p. 277 ss.).

¹⁶⁷ Come ben sappiamo l'uso dei beni civici deve essere regolato (v. artt. 42, 44, 45 del Regolamento degli usi civici), ma solo per i beni con destinazione pubblica (in modo diverso sono regolati i beni non destinati) assegnati alla categoria A l'uso e il godimento avvengono secondo il regolamento previsto dalla legge, temperando l'interesse pubblico con i diritti degli utenti e proprietari (e dunque il godimento si svolge in limiti ben precisi e sotto il controllo dell'autorità amministrativa, l'autorità forestale) ed è previsto che il godimento e l'uso avvengano secondo il piano economico tipico dei beni forestali e senza che si ecceda il limite di cui all'art. 1221 del Codice Civile per i diritti reali. Il regolamento viene emanato con una procedura piuttosto complessa. L'autorità regionale adotta un provvedimento nel quale sono indicati gli usi civici accertati sulle terre che viene affisso nell'Albo pretorio per trenta giorni dopo essere stato comunicato all'ente rappresentativo della comunità di abitanti. Questo è impugnabile non solo da parte dell'ente (Comune, Associazione agraria, amministrazione frazionale separata) ma da ciascun cittadino utente; dopo di che, una volta ricevuto il testo che accerta gli usi civici, l'ente (Comune) provvede a preparare una proposta di regolamento tenendo conto del piano economico dell'autorità forestale con il quale il regolamento deve essere compatibile. La proposta di regolamento è inoltrata alla Camera di Commercio, Giunta o un altro organo che è costituito dalla Regione appositamente e quindi indicato dalla Regione stessa; vediamo che il regolamento è un atto di livello sovracomunale, di un'autorità sovracomunale e come tale questa funzione può essere delegata alla Provincia; si è ritenuto infatti da parte della dottrina che la presenza di un interesse pubblico, ovvero la destinazione dei beni e il fatto che il Comune o gli enti a cui sono imputabili i beni assegnati a categoria, agirebbero (v. sul punto V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit.) "in veste privata" nel proporre il regolamento, questo deve essere adottato a livello sovralocale in quanto tale funzione sa-

rebbe l'esplicazione di un potere rispetto al quale l'interesse primario (la destinazione) prevarrebbe su quelli privati di utilizzazione dei beni.

Tale procedura non si ha nel caso dei beni del demanio per i quali non c'è stata una formale assegnazione a categoria e dunque non ci sarebbe un interesse pubblico (prevalente) al mantenimento di una determinata destinazione. E dunque per i beni collettivi di demanio civico il Comune può adottare il regolamento dell'esercizio degli usi civici nell'ambito della sua potestà regolamentare stabilita dalla legge comunale e provinciale.

Ma, come abbiamo visto, tale differenza oggi non ha più motivo, a ben vedere, di esistere, alla luce delle modifiche costituzionali e della sua attuazione essendo il Disegno di Legge (Codice delle autonomie locali), approvato definitivamente e avviato all'*iter* parlamentare e dunque, in virtù dell'accentuazione che è stata data all'autonomia degli enti locali, in particolare del Comune. Infatti non rileva di fronte ad interessi pubblici molto forti come la conservazione e l'utilizzazione del patrimonio civico, il fatto che i beni siano assegnati o meno a categoria. I vantaggi non solo patrimoniali che questi beni possono apportare ma anche il forte contributo che possono portare alla difesa dell'ambiente (salubre) e alla salute, come già evidenziato sembrano in effetti rendere inutile la differenziazione. E quindi si ritiene che sarebbe più corretto che oggi il Comune possa adottare il regolamento per tutti i beni del patrimonio civico senza distinzione. Infatti il Comune è il centro di direzione per l'esercizio delle funzioni amministrative non solo relative ai servizi alla persona ed alla promozione dello sviluppo ma anche al governo del territorio (art. 3 del T.U.) del quale i beni civici rappresentano spesso una parte consistente data la loro rilevanza nelle singole parti e nella loro complessità. D'altra parte, è aumentato l'esercizio di funzioni in quanto il testo novellato dell'art. 117 Cost. ha riconosciuto espressamente ai comuni una potestà regolamentare non solo per le funzioni proprie ma anche per la disciplina dello svolgimento delle funzioni ulteriormente loro attribuite oltre naturalmente per quelle che essi si assumono spontaneamente. Infatti, come non manca di precisare la dottrina (v. G. SALA, cit., p. 2238), "sembra destinato ad ampliarsi il ruolo dell'ente locale anche sul piano della normazione, che del resto a livello comunale ha storicamente costituito il modo primo di svolgimento della funzione amministrativa. Con la valorizzazione dell'autonomia normativa di comuni e province la disciplina dell'esercizio della funzione sarà la risultante di due o, nelle materie di legislazione concorrente, tre livelli di normazione, anche perché", in coerenza con l'art. 5 della Costituzione la Carta Europea dell'autonomia locale vuole garantita "la capacità effettiva per le collettività locali di regolare ed amministrare nell'ambito della legge sotto la loro responsabilità e a favore delle popolazioni, una parte importante di affari pubblici".

L'attuale tendenza legislativa punta ad un'effettiva concreta valorizzazione degli enti locali che sono legittimati ad amministrare autonomamente e indipendentemente dagli indirizzi politici statali gli interessi della collettività locale, essi infatti non sono più semplici parti amministrative e moduli organizzativi dello Stato, ma enti in cui le aumentate responsabilità e funzioni anche in materia ambientale fanno ritenere ragionevole che senza distinzione (senza una assegnazione dei beni a categoria) possono adottare comunque per tutti i beni civici il regolamento nell'ambito delle proprie prerogative ormai estese, nonché il piano economico per le zone boschive.

L'organizzazione e la gestione dei beni civici deve comportare lo sviluppo delle potenzialità locali espresse dai cittadini per poter conseguire profitti e forti vantaggi patrimoniali che arricchiscono l'economia locale ma permettono anche di investire nella conservazione dei beni.

Per l'elaborazione di strategie, di piani di sviluppo e quindi per un'efficace gestione è necessario che siano predisposti accordi con le imprese sia nel caso in cui l'ente locale sia il rappresentante della comunità e quindi il centro di imputazione delle situazioni soggettive, il punto di riferimento dell'organizzazione e dell'amministrazione (gestione) del bene comune, sia nel caso in cui ciò appartenga ad un altro ente¹⁶⁸ collettivo. In questa seconda ipotesi gli accordi devono intervenire tra questi enti e il Comune ma la collettività locale va sempre necessariamente coinvolta.

Per la fattibilità di proposte e progetti si rivelano utili forme di accordi e quindi di programmazione negoziata quali ad esempio i patti territoriali che consentirebbero il raggiungimento di obiettivi concreti e di vantaggi grazie alla predisposizione di adeguati mezzi finanziari volti allo scopo; infatti la gestione deve avvenire nell'ambito di un ordinato, regolamentato quadro di interventi preordinato ad un equilibrato sviluppo del territorio, nel quale siano garantiti gli interessi presenti su di esso e i diritti fondamentali dei cittadini.

Il ricorso alla negoziazione, ad una programmazione coerente ed equilibrata consente di favorire, con la partecipazione concreta e responsabile della popolazione presente, la crescita del bene comune e consente di evitare i conflitti tra soggetti istituzionali che facilmente possono verificarsi allorché si tratta di gestire risorse spesso di ingente valore.

¹⁶⁸ “L'elemento soggettivo, l'elemento costitutivo dell'ente di gestione consiste in una pluralità di persone fisiche individuate nella comunità locale non solo e non tanto come destinatari dell'attività dell'ente di gestione, bensì in quanto pluralità di persone chiamate a gestire il patrimonio delle collettività locali ed a raggiungere lo scopo comune conformandosi nella propria attività e nelle relazioni con il patrimonio civico a principi che la comunità stessa si dà” (P. NERVI [a cura di], *Il ruolo economico e sociale dei demani civici*, cit., p. 274). L'organizzazione e la predisposizione di organi assicurano all'ente il funzionamento e la sua rappresentanza. Altri elementi costitutivi dell'ente collettivo di gestione sono lo scopo che esso si prefigge di raggiungere ed il patrimonio (elemento oggettivo).

10. *Autonomia finanziaria del Comune e gestione delle risorse civiche*

Certamente è il territorio il punto di partenza, l'elemento costitutivo per esprimere delle politiche i cui programmi in campo economico ne condizionano fortemente lo sviluppo; ma certamente lo sono anche le collettività locali, con le proprie attese, aspettative, con la loro relazione con il territorio, che devono essere prese in considerazione, allorché si effettuano scelte volte ad incentivare determinati settori a scapito di altri.

C'è inoltre una forte relazione tra i territori e gli interessi economici¹⁶⁹ che a loro volta risentono dei mercati i quali certamente non sono sempre locali. Inoltre, bisogna considerare che vi sono zone che "naturalmente" possono soddisfare solo determinati interessi economici e in considerazione di ciò dal momento che sono state rafforzate le autonomie locali¹⁷⁰ esse (almeno in teoria) dovrebbero essere capaci di programmare le proprie risorse in vista del raggiungimento di obiettivi prefissati.

Le autonomie locali devono essere capaci, oggi in particolare, di poter esprimere politiche proprie¹⁷¹ con attenzione particolare non

¹⁶⁹ Come è stato giustamente osservato, gli interessi economici "non appartengono necessariamente a un determinato territorio, ma sono semmai 'localizzabili' vale a dire nella condizione di scegliere 'dove' trovare soddisfazione" (C. BARBATI, G. ENDRICI, *Territorialità positiva*, cit., p. 26).

¹⁷⁰ Il d.lgs. 112/1998, tit. II, *Sviluppo economico e attività produttive*, art. 11 comma 1 prevede che si debba provvedere al "conferimento alle regioni e agli enti locali nonché nei casi espressamente previsti alle autonomie funzionali, delle funzioni e compiti esercitati nel settore dello sviluppo economico da qualunque organo o amministrazione dello Stato o da enti pubblici da questo dipendenti".

¹⁷¹ Per poter attuare proprie politiche è necessaria l'istituzione, in esecuzione al dettato costituzionale, di una nuova finanza locale. Solo allora veramente si potrà parlare di reale decentralizzazione dei poteri dello Stato e di rafforzamento delle istituzioni locali. Si tratta in realtà di riequilibrare la ripartizione del gettito tributario. Le istituzioni locali hanno bisogno certamente di rafforzare la propria capacità tributaria e dunque occorre che ci sia un rafforzamento dell'autonoma potestà impositiva degli enti, oltre che – sotto varie forme – la compartecipazione di essi ai grandi tributi erariali. Ciò che è indispensabile "è il definitivo superamento del meccanismo dei trasferimenti statali e regionali, rendendo più stringente così il collegamento tra il prelievo effettuato al cittadino e il servizio erogato" (ma anche la possibilità, attraverso i prelievi e quindi con disponibilità maggiore di risorse, di poter predisporre piani e progetti e realizzare quindi iniziative di interesse della co-

solo alle esigenze e agli interessi locali ma anche ad esigenze di grado più generale, come ad esempio la protezione dell'ambiente.

Le esigenze di sviluppo locale non possono necessariamente non coinvolgere anche i beni civici e comportano che essi, dovendo essere gestiti e amministrati in modo differente a seconda delle peculiarità e quindi delle differenze territoriali, devono soprattutto poter assolvere a compiti produttivi utili, per soddisfare le esigenze occupazionali; ogni Comune può in base alle proprie prerogative (funzioni amministrative e regolamentari) gestire e regolare i propri beni nell'osservanza di principi e norme che si ritiene debbano essere uniformi in ossequio al fatto che si tratta di beni pur differenti ma della stessa natura, che rappresentano un patrimonio¹⁷² che come ta-

munità locali e attuare quindi piani di intervento di sviluppo locale) "in modo da responsabilizzare maggiormente gli organi di governo delle Istituzioni locali e rendere sempre più efficiente la gestione della spesa pubblica (G. BUFARDECI, *Il nuovo modello costituzionale di finanza locale*, in A. PIRAINO [a cura di], Rubbettino, Napoli, 2004, p. 9).

¹⁷² Qualunque patrimonio e non solo il patrimonio civico ha una sua unicità e particolarità che ne fa un sistema per il quale il termine "proprietà" rappresenta semmai solo uno degli aspetti e infatti quando parliamo di patrimonio bisogna considerare che la "costruzione giuridica della nozione di patrimonio deve tener ormai conto del fatto che il medesimo è un'entità funzionalmente orientata ad una determinata attività e, dunque, al perseguimento di finalità che possono essere private o pubbliche. Ed è, probabilmente, proprio all'interno di questa nozione di patrimonio che si può intravedere un significativo avvicinamento concettuale tra proprietà privata e proprietà pubblica in una sorta di "proprietà atipica" nella quale il profilo soggettivo si polarizza verso la nozione formale della proprietà, assottigliandola alla semplice titolarità, mentre la relazione economica, la possibilità di godimento effettivo, di utilizzazione, di sfruttamento della cosa, munita di tutela giuridica, definisce la sostanza dell'istituto. In conclusione non si può non riconoscere la lungimiranza delle affermazioni di chi, più di mezzo secolo fa, individuando 'situazioni di proprietà formale' e 'situazioni di proprietà sostanziale' evidenziava che 'il legame che tiene normalmente uniti due elementi della sintesi in cui consiste la proprietà, tende ad allentarsi notevolmente anche se non si scioglie del tutto". L. MERCATI, *Modelli contrattuali nella gestione del patrimonio. Tipicità e atipicità nei contratti pubblici*, a cura di F. Mastragostino, Quaderni della SPISA, 2007. Vediamo ancora che circa la contrapposizione tra proprietà pubblica e privata c'è da considerare che essa è "spesso rappresentata in forme elementari, che non trovano riscontro nella complessa trama regolamentare ordita dagli ordinamenti contemporanei. La 'tragedia dei comuni' inevitabilmente derivante da regimi collettivisti o pubblici in realtà è spesso il frutto di una indebita espansione in forma di appropriazione privata" (G. NAPOLITANO, *I beni pubblici e le "tragedie dell'interesse comune"*, cit., p. 24. L'A. si richiama in particolare a G. HARDIN, *The tragedy of the commons*, in «Science», 162, 1968, p. 1243 ss.).

le deve essere perpetuato. Essi dunque, pur disciplinati diversamente dalle singole regioni, devono avere un comune inquadramento.

Ora, anche per l'inerzia delle regioni che non sempre hanno veramente messo in campo politiche di sviluppo locale e territoriale, vediamo che spesso sono stati gli enti locali che si sono attivati, soprattutto lì dove si trattava di supportare progetti ed iniziative di sviluppo dei vari settori (industria conserviera, settore dell'artigianato, ecc.). Le amministrazioni comunali, infatti, per la loro vicinanza ai cittadini, per il maggiore "contatto" con questi, sono quelle più capaci di interpretare e comprenderne le esigenze, quali rappresentanti diretti della popolazione, rispetto alle amministrazioni regionali e, in un sistema caratterizzato non dalla separatezza delle competenze, ma, come già evidenziato, dal multilivello delle competenze, da una *governance* a rete, è opportuno che le amministrazioni locali possano operare responsabilmente non come entità chiuse, isolate, ma come entità che garantendo libertà di azione, iniziativa di impresa dei singoli e dei gruppi, di collettività determinate, svolgano la propria azione secondo programmazioni concrete e finalizzate, attraverso i vari piani esecutivi, al raggiungimento degli obiettivi prefissati, che ovviamente per essere realizzati completamente ed efficacemente presuppongono anche la partecipazione, la collaborazione¹⁷³

¹⁷³ Cfr. A. PIRAINO, F. TERESI, *La riforma del rapporto Regione-Istituzioni Locali*, cit., vol. I, p. 31, secondo cui "appare chiaro che l'unica sede di raccordo intergovernativo che ha i titoli per continuare a svolgere il ruolo indispensabile di unificazione dell'indirizzo politico-amministrativo della nazione è la Conferenza (Unificata) Stato-Regioni-Autonomie Locali, la quale proprio dalla presenza degli Enti Locali, che l'esperienza ha mostrato ben più capaci delle Regioni nel rappresentare i propri territori, è elevata a sede autorevole del confronto e coordinamento fra tutti i governi che a vario titolo concorrono ad amministrare il complesso sistema in cui si articola il nostro Paese [...]. Il dialogo tra i responsabili dei governi in questa Conferenza non può avvenire sulla base della logica politica di appartenenza alla maggioranza o alla minoranza, ma deve articolarsi in base alla rappresentanza dei territori". Giova ricordare ancora due riflessioni sul raccordo intergovernativo e cioè che si rivela quanto mai opportuno che "la logica della rappresentanza in questa Conferenza non sia e non possa essere quella della dimensione politica, o peggio ancora, partitica ma debba essere quella della vocazione territoriale unitariamente espressa da chiunque si assuma la responsabilità di partecipare ad una sede concertativa (federale) dalla quale scaturiscono decisioni che incidono sull'indirizzo politico-amministrativo della Nazione" (p. 32). "Alla luce della riforma costituzionale che parifica gli enti territoriali dello Stato [...] la presenza al centro degli Enti territoriali minori, non solo non risulta incompatibile con l'ordinamento costituziona-

e gli interventi di altre amministrazioni dello Stato (province, regioni, talvolta lo Stato stesso).

Il peso notevole delle funzioni che sono state “consegnate” alle amministrazioni locali e che oggi gravano su di esse hanno bisogno per essere svolte di maggiori mezzi data la complessità degli interventi e dei progetti, dal momento che appunto le autonomie locali non sono più gli strumenti dei quali si serve lo Stato per amministrare – come avveniva in base al vecchio modello autarchico – ma i soggetti politici (nuovo art. 114 Cost.) e comunitari (e sotto certi aspetti i luoghi) in cui le differenti identità e potenzialità¹⁷⁴, le attese,

le ma addirittura diventa necessaria perché consente, finalmente, di promuovere le Autonomie (art. 5 Cost.) e soprattutto farle partecipare, appunto attraverso l'istituto della Conferenza unificata, alla determinazione dell'indirizzo politico di governo che così potrà essere definito anche con l'apporto delle forze di minoranza che sono presenti in essa” (Conferenza) (p. 33). “La Conferenza Unificata è destinata a diventare la sede privilegiata di definizione dell'indirizzo politico-amministrativo di governo non più però inteso come attività volta a fissare i fini dello Stato bensì interpretato come servizio comune offerto a tutti i territori per agevolare i processi di coesione, integrazione sociale, politica ed istituzionale che costituiscono in sintesi il vero contenuto dell'attività di governo nel nuovo sistema del federalismo comunitario” (p. 33).

¹⁷⁴ Si domanda A. Pubusa “se l'autonomia in tutte le sue forme è uno strumento di omogeneizzazione e il risultato ultimo cui essa conduce è una uniformità delle diverse comunità” e giunge alla conclusione che “l'autonomia in genere contiene in sé l'idea della differenziazione non solo come dato di partenza, da cui trae giustificazione, ma anche per certi aspetti come obiettivo di fondo e permanente. È teoricamente impensabile e praticamente non desiderabile un'autonomia che conduca a ordinamenti e situazioni perfettamente uniformi. L'autonomia o muove da, ed è veicolo di differenziazione, o non è. E ciò perché lo sviluppo economico può e deve raggiungere in modi diversi a seconda delle diverse aree e ancora perché, la modernità, sul piano culturale non può essere intesa come piatta omogeneizzazione come raggiungimento del ‘pensiero unico’, ma, al contrario, come esaltazione, muovendo da basi comuni, delle diversità. E così gli analisti non acritici della globalizzazione mettono sempre più in evidenza la necessità che l'estendersi di modelli economici e culturali comuni su scala mondiale rendono più viva e necessaria la valorizzazione delle peculiarità, talché, la mondializzazione esalta, anziché comprimere, la necessità di diversificazione” (*Tendenza della specialità alla luce del nuovo titolo V*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, cit., p. 1904). Sembra utile richiamare un'altra riflessione dell'A. secondo cui “accanto alla modernità che non conosce frontiere esiste una ‘moderna arretratezza’, che alimenta tanti mercati di nicchia da costituire una non trascurabile fetta del mercato globale: sono le produzioni legate alle culture del passato, che in un mondo omogeneizzato, acquistano quello speciale valore connesso a ciò che è diverso, particolare e originale perché non prodotto in serie e perché espressione di importanti depositi culturali, oltre che di grandi ca-

trovano rispettivamente adeguata valorizzazione e soddisfazione in una visione non strettamente localistica ma che porta a considerare le amministrazioni locali sempre più parti forti del tutto (Stato) al quale resta la regolazione delle funzioni fondamentali.

Certamente senza un'adeguata autonomia finanziaria non è possibile realizzare i tanti programmi e piani e quindi permettere alle autonomie locali di operare. Esse, caratterizzate da indipendenza di indirizzo politico-amministrativo, abbisognano in particolar modo di mezzi, di risorse (anche autonome) che rappresentano la ricchezza, la disponibilità necessaria a ciascun ente. In riferimento a ciò assume rilevanza pratica l'art. 119 comma 1¹⁷⁵ della Costituzione nel testo previsto dalla legge 18.10.2001 n. 3 che modifica il titolo V, parte II, dando vita al c.d. "federalismo fiscale"¹⁷⁶, la cui attuazione

pacità personali [...]. Il concetto di autonomia contiene in sé quello di differenziazione e quello di specialità. L'autonomia, pertanto, correttamente intesa, è per sua natura permanente, ancorché mobile, fattore di sviluppo e di valorizzazione delle diversità" (p. 1905 e ss.).

¹⁷⁵ È necessario che si dia il via all'attuazione dell'art. 119 attraverso principi e criteri direttivi che rappresentano le nuove linee fondamentali del sistema tributario e di finanza locale. Le istituzioni locali hanno bisogno quindi di un riequilibrio nella ripartizione del gettito tributario e di un rafforzamento della loro capacità tributaria, attraverso una definizione dell'autonoma potestà impositiva. In effetti abbiamo il superamento del meccanismo dei trasferimenti statali e regionali e dunque con l'istituzione della nuova finanza locale abbiamo la possibilità di realizzare concretamente un decentramento dei poteri dello Stato e l'attuazione di un ordinamento policentrico. Tuttavia, si ritiene che si debba evitare che permangano squilibri strutturali tra i territori attraverso la destinazione da parte dello Stato di risorse aggiuntive e di interventi speciali affinché sia promosso lo sviluppo socioeconomico ma anche in una visione solidaristica, la coesione sociale.

¹⁷⁶ L'autonomia finanziaria, antecedentemente alla riforma del Titolo V e dunque secondo il vecchio art. 119, prerogativa delle sole Regioni, a seguito della riforma è stata riconosciuta a comuni, province, città metropolitane, per attuare il processo di federalizzazione che da più parti è stato auspicato per la modernizzazione del Paese. Sul punto v. A. PIRAINO, *Il nuovo modello costituzionale di finanza locale*, cit., pp. 14-15, secondo cui "in virtù del nuovo dettato costituzionale comuni, province e città metropolitane possono decidere tributi locali, fissare aliquote e individuare soggetti passivi senza doversi necessariamente riferire alla legge statale o regionale ma disponendo – in virtù del potere regolamentare loro riconosciuto dal comma 6 dell'art. 117 – in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite che, evidentemente, non avrebbe senso se non ricomprendesse anche il profilo economico-finanziario e quindi il problema delle risorse per farvi fronte secondo le libere scelte dei propri organi di governo legittimati dal consenso popolare ad interpretare le esigenze ed i bisogni delle lo-

si impone fortemente. Oggi è forte l'esigenza prevista costituzionalmente della realizzazione di una nuova finanza locale¹⁷⁷ per realizza-

ro popolazioni. Sono poi queste risorse autonome derivanti cioè dall'attivazione di 'tributi ed entrate propri' che garantiscono alle istituzioni locali autonomia di spese, e ancor prima 'una posizione di indipendenza finanziaria' dalle decisioni degli altri ambiti di governo che rappresenta la vera novità dell'architettura costituzionale, voluta dalla riforma del Titolo V della Costituzione". E ancora, come nota l'A., "se i Comuni, le Province e le Città metropolitane si dovessero ritrovare afflitti dalla mancanza di risorse per esercitare adeguatamente le funzioni assegnate alla loro responsabilità ci si troverà a ripetere la grama esperienza che ha caratterizzato tutta la storia moderna delle istituzioni locali vanificando anche le più recenti modifiche che a partire dagli anni Novanta del secolo appena trascorso hanno mostrato le grandi potenzialità delle comunità locali nel promuovere lo sviluppo socio-economico e sostenere le attività agricole, artigianali, artistiche, commerciali, industriali, turistiche che oggi costituiscono le forze più vitali dell'intero paese".

¹⁷⁷ Sul punto c'è da dire che c'è bisogno di un quadro di riferimento unitario, infatti in questa "travagliata e delicata [materia] l'intervento del legislatore statale viene considerato la 'necessaria premessa' per la complessiva attuazione del disegno tracciato dall'art. 119 Cost. Ed alla legge dello Stato spetterà "non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, regioni ed enti locali" (sentenza n. 423/2004): così L. VANDELLI, *La repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, in A. PIOGGIA, L. VANDELLI (a cura di) *La repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 11 ss., secondo cui "si va esplicitando nella giurisprudenza costituzionale che siamo ancora in un quadro assai distante da quello previsto da quell'articolo; un quadro in cui gli enti locali, così come le regioni, si presentano tuttora privi di ogni reale autonomia finanziaria e del tutto sprovvisti, anzitutto, di ogni tributo (che possa essere definito) 'proprio'".

E come ancora rileva l'A., in questa materia come in altre l'esperienza ci ha dimostrato che spesso il giudice costituzionale è dovuto intervenire in molte questioni in quanto c'era un'assenza di "scelte cruciali da parte del Parlamento. Con un imbarazzo che emerge con evidenza in varie sentenze si richiama il compito del legislatore di adottare le leggi che esprimono i principi fondamentali, che non hanno e non possono 'avere carattere di universalità e di rigidità perché le materie hanno diversi livelli di definizione che possono mutare nel tempo. È il legislatore che opera le scelte che ritiene opportune, regolando ciascuna materia sulla base di criteri normativi essenziali che l'interprete deve valutare nella loro obiettività" (sentenza n. 50/2005). D'altronde, se è necessaria l'emanazione delle leggi sui principi fondamentali, in altre pronunce non meno 'urgente' si presenta l'attuazione delle previsioni costituzionali in materia di autonomia finanziaria, considerando che "la permanenza o addirittura la istituzione di forme di finanziamento di regioni ed enti locali contraddittorie con l'art. 119 Cost. espone a rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali" (sentenza n. 370/2003). E visto che "è il legislatore ad essere chiamato a colmare le lacune in materia di relazioni tra Stato, regioni ed autonomie locali; tra l'altro, individuando, nelle varie fattispecie,

re quell'ordinamento policentrico in cui i soggetti comuni, province, regioni, città metropolitane, sono dal novellato art. 114 Cost., insieme con lo Stato, posti tutti sullo stesso piano, in quanto costitutivi dell'unica Repubblica. Ciò in particolare si ricava anche dalla prima parte dell'art. 119¹⁷⁸, comma 1, che al secondo periodo prevede che tali enti hanno *risorse autonome* (come entrata e tributi): in sostanza la norma riconosce il diritto di tali enti di acquisire e di disporre di risorse in vista della destinazione che ad esse viene impressa e della loro adeguatezza a soddisfare i servizi che sono chiamati a fornire¹⁷⁹.

'la tipologia più congrua di strumenti di leale collaborazione' (sentenze nn. 219 e 231 del 2005)" e dal momento che "sono mature le condizioni per passare da una leale collaborazione richiamata, come obiettivo (troppo) astratto e lontano, ad una leale collaborazione praticata, come elemento ordinario e imprescindibile di funzionamento del sistema è ora che la politica si riappropri del suo ruolo" (L. VANDELLI, *La repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 47).

¹⁷⁸ Il nuovo art. 119 dice che le istituzioni locali hanno autonomia finanziaria di entrata e spesa. Questo significa che i Comuni, le Province, le Città metropolitane, al pari delle Regioni, possono stabilire e applicare tributi propri e quindi avere un margine di discrezionalità nel determinare gli elementi strutturali dei tributi.

¹⁷⁹ Il requisito dell'autonomia finanziaria figura sia nel secondo periodo del comma 1 in cui si usa la locuzione "risorse autonome" sia nel primo periodo in cui si ricorre alla locuzione "autonomia di entrata e di spesa". L'autonomia sta ad indicare il diritto dell'ente di esprimere le proprie determinazioni nella specie non solo riguardo alle entrate e più in generale alle risorse, ma anche con riguardo alle spese, cioè alla destinazione delle entrate. La capacità dell'ente di esprimere le proprie determinazioni non esclude di per sé l'esistenza di limiti e condizionamenti riconducibili all'attività di normazione di altri enti. Il secondo periodo del comma 1 dell'art. 119 dispone: "stabiliscono ed applicano tributi ed entrate propri in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Il soggetto della frase è sottinteso: non può che essere il soggetto del periodo precedente e cioè i Comuni, le Province e le Città metropolitane e Regioni [...]. Si ammette l'esistenza di tributi propri e più in generale di entrate proprie di tali enti. S. SAMMARTINO, *L'autonomia tributaria degli enti locali*, in *Il nuovo modello costituzionale*, cit., pp. 47-48. C'è da osservare a proposito che di recente è stata proposta la bozza del disegno di legge governativo da mandare all'esame del Consiglio dei Ministri, visto che il federalismo fiscale, come ha ribadito il Capo dello Stato, è un'esigenza fondamentale, un obbligo. Federalismo che stenta a decollare per la mancanza di consenso delle Regioni che si sono contrapposte al Governo al fine di cambiarne il testo. C'è dunque necessità di trovare un accordo, un testo concordato, da portare all'esame preliminare del Consiglio così da permettere finalmente l'attuazione dell'art. 119. Le Regioni hanno infatti presentato molti emendamenti al testo, testo che presenta secondo le Regioni molti punti critici che riguardano soprattutto l'utilizzo dei contributi propri e la perequazione tra le Regioni e

Per poter dunque operare concretamente le autonomie devono poter imporre tributi e quindi necessitano di entrate essendo tuttavia imprescindibile un intervento perequativo del governo centrale in una necessaria visione solidaristica per quei territori che abbiano una minore capacità fiscale per abitanti.

Certamente dall'attuazione del disegno costituzionale della finanza locale dipenderà l'esplicazione effettiva dei poteri e delle funzioni che sono stati dagli artt. 117 e 118 assegnati agli enti locali¹⁸⁰ proprio perché sono anche le comunità locali che si devono far carico (permettere) che siano svolti in modo efficiente ed adeguato in base ai parametri europei le attività e i servizi che contribuiscono allo sviluppo socio-economico del Paese in una prospettiva nella qua-

nelle regioni stesse nei riguardi dei sistemi territoriali di Comuni e Province. Il problema di fondo che in effetti deve essere affrontato per arrivare ad un testo definitivo concordato è raggiungere un equilibrio tra poteri delle Regioni e poteri delle autonomie locali che non possono essere subordinate alle Regioni. Sembra che si sia creato una sorta di alternativa tra un c.d. federalismo regionale ed un federalismo in cui attori forti sono i Comuni e le Province. *L'iter* del provvedimento da sottoporre al Consiglio dei Ministri si presenta dunque piuttosto tormentato, basta considerare che a sei anni dalla riforma costituzionale questa non è stata ancora attuata; non solo, ma attualmente il disegno di legge cambia il titolo, scompare "delega al Governo in materia di federalismo fiscale" che viene sostituito da "delega al disciplinare di riforma in senso federale della finanza di regioni ed enti locali". Il problema è dunque arrivare a delle regole comuni e condivise in un paese dove certamente ci sono diversità per quanto riguarda il reddito e la capacità fiscale. Il punto su cui si deve far leva è la sempre maggiore responsabilità delle Regioni (finora enti decentrati di spesa) i quali oggi hanno importanti competenze e compiti (poteri) e quindi hanno la responsabilità di autoamministrarsi e risorse da spendere e quindi possono compiere scelte che attuino proprie politiche di sviluppo. Ma alla base del disegno di legge ci devono essere non solo il principio di responsabilità che deve informare le scelte e quindi le politiche regionali e delle stesse autonomie locali ma anche la perequazione ovvero ci devono essere criteri perequativi per assicurare i diritti fondamentali di tutti e, per quanto riguarda le risorse, soprattutto quelle trasferite, una maggiore equità soprattutto nella loro distribuzione.

¹⁸⁰ Il Comune è soprattutto un ente dotato di ampia autonomia, competenze amministrative e generali. Esso è posto sullo stesso piano delle Regioni, Province, Città Metropolitane e Stato; il pariordinamento degli enti pubblici territoriali si basa sul principio di sussidiarietà, in particolare, la Costituzione con il nuovo art. 117 comma 2 lettera m, ha voluto porre gli enti minori al riparo dal rischio dell'accentramento regionale e dal rischio di violazione del principio di sussidiarietà. Sul punto v. E. GIARDINA, *Il ruolo degli enti locali nel nuovo modello costituzionale*, cit., p. 111.

le si deve evitare la coesistenza di zone più arretrate rispetto ad altre più sviluppate e meglio servite¹⁸¹.

Occorrono dunque risorse autonome che consistono nella possibilità di stabilire ed applicare tributi propri ed entrate proprie che permettono alle istituzioni locali autonomia di spesa e soprattutto un'indipendenza finanziaria dalle decisioni degli altri livelli di governo.

Per mezzo dell'autonomia tributaria le comunità territoriali possono concretamente operare delle scelte alle quali restano responsabilmente legate¹⁸² in quanto organi di autogoverno¹⁸³ laddove au-

¹⁸¹ Sulla possibilità degli enti locali di gestire in modo moderno, efficiente, manageriale, lo sviluppo anche con il contributo dei privati quindi sulla modernizzazione dei servizi che vengono erogati v. S. CASCIOLI, *La gestione manageriale degli enti locali*, Angeli, Milano, 2005.

¹⁸² Importante rilevare che dalle nuove norme costituzionali si ricavano alcune indicazioni circa il grado di perequazione che la riforma ha voluto perseguire. Infatti il comma 4 dell'art. 119 dispone che "le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città Metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite". L'interpretazione di questa norma che nel contesto dell'intero art. 119 sembra fondata è che "tenuto conto delle entrate derivate dalle compartecipazioni e di quelle ricavabili dai tributi propri in base all'esercizio della capacità fiscale standard, agli enti territoriali che non sono in grado di coprire con questi mezzi le spese richieste dalle funzioni loro attribuite, lo Stato trasferisce la differenza necessaria a coprire il deficit di risorse". Questi trasferimenti perequativi vanno determinati e realizzati nei confronti di ogni ente territoriale subcentrale. Tale indicazione risulta chiaramente dalla norma circa la perequazione (comma 3) e da quella che ha disposto il richiamato principio di autosufficienza (comma 4). Quest'ultima "fa esplicito riferimento a ciascuno degli Enti Locali, Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni. La prima riferisce la perequazione ai territori, cioè ai singoli enti territoriali con minore capacità fiscale. Se avesse voluto riferirlo solo ad alcuni livelli territoriali, ad esempio a quelli regionali o addirittura all'insieme di tali enti, avrebbe dovuto dirlo espressamente, e non lo ha fatto" (E. GIARDINA, *Il ruolo degli enti locali nel nuovo modello costituzionale*, cit., p. 124 ss.). E dunque, secondo l'A., "è proprio dal principio di autosufficienza del 4° comma che si ricava il precetto che la perequazione deve aver un grado distributivo interterritoriale tale da integrare le entrate ricavabili dalle altre fonti fino al punto da consentire il finanziamento integrale delle funzioni attribuite a ciascun ente".

¹⁸³ "L'autonomia tributaria ha la funzione di consentire alle comunità territoriali di realizzare le loro preferenze in materia di servizi pubblici locali, stabilendo la parte delle loro entrate da destinare ad essi e quella che resta disponibile per usi privati. In questo è ciò che si intende per principio di autogoverno delle comunità [...]. Questo principio è qualcosa di più e qualcosa di meno rispetto a quanto comunemente si intende per 'sussidiarietà'. Con questo termine si fa riferimento al criterio che, sempre che sia possibile gestire i servizi attraverso un soggetto politico più vicino ai cittadini (o, al limite, per mezzo dei cittadini medesimi, attraverso

togoverno sta ad indicare certamente possibilità di esercitare delle funzioni ma anche responsabilità e doverosità nel realizzare operativamente da parte dei soggetti politici più vicini ai cittadini quelle opere e quei servizi che essi si attendono.

Ormai sembra chiaro che non possono essere solo affidati compiti, deve essere affidata anche la funzione per poter reperire le risorse¹⁸⁴ per farvi fronte e dunque le risorse sufficienti per poter eseguire le attività da svolgere sul territorio e finanziare singole iniziative, anche di gruppi determinati, per la valorizzazione di zone particolari. Per ottemperare ai molteplici compiti è stato necessario il riconoscimento dei poteri regolamentari agli enti locali per la disciplina dei tributi locali.

Dunque c'è bisogno dell'attuazione legislativa per rendere concreta quella autonomia finanziaria di entrata e spesa senza della quale non è possibile programmare ma anche e soprattutto contenere (entro i limiti di spesa) le opere e gli interventi che si intendono realizzare.

imprese private), ciò è una buona cosa". Così F. PICA, *La compartecipazione nel Titolo V della Costituzione*, cit. Secondo l'A., inoltre, "rileva ai fini della valutazione dell'autonomia delle comunità, o almeno rileva in maggiore misura, non l'entità delle risorse attribuite agli enti territoriali o l'entità dei tributi da essi riscossi, ma il concreto potere degli Enti di deciderne effettivamente la misura" (p. 61). V. anche *Id.*, *Il nuovo testo dell'art. 119 della Costituzione: questione di interpretazione*, in «Riv. Tributi Locali», 2002, p. 7 ss.; V. Russo, *Ancora sul nuovo art. 119 della Costituzione e la perequazione*, in «Riv. Trib. Locali», 2002, p. 594 ss.

¹⁸⁴ La legge 142/1990 riconosceva già l'autonomia finanziaria (art. 54, comma 2), ora 149 del T.U. comma 5 che trascrive dal comma 5 dell'art. 54 i criteri per la ripartizione delle contribuzioni erariali. Autonomia finanziaria che si fondava su "certezza di risorse proprie e trasferite". Oggi la finanza locale con la riformulazione dell'art. 119 comporta che differentemente che nel testo originario Comuni e Province non solo le Regioni in base al dettato costituzionale si vedono riconosciute con l'autonomia di spesa e di entrata una potestà tributaria diretta, oltre alla compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibile al loro territorio per poter dunque reperire le risorse di cui disporre liberamente nell'ambito delle proprie competenze così come d'altra parte previsto dalla Carta Europea dell'autonomia locale (v. art. 9 legge 30.12.1989 n. 439).

11. *La negoziazione: strumento utile per la valorizzazione del patrimonio civico e del territorio. In particolare i patti territoriali*

Un grosso problema ha sempre rappresentato la gestione del demanio, delle proprietà collettive, anche perché le forme di gestione sono differenti a seconda del tipo di organizzazione e delle regole proprie di cui si è dotata la collettività e sono differenti a seconda delle caratteristiche proprie dei beni: agrari, pastorali, forestali.

Con il termine gestione non si intende semplicemente l'amministrazione dei beni ma anche la loro valorizzazione e crescita, che ormai non può che avvenire secondo programmi e quindi secondo linee strategiche di azione con previsione dei mezzi finanziari necessari; ciò può avvenire attraverso organizzazioni e istituzioni private rappresentate da famiglie e imprese di cittadini componenti la comunità ed anche attraverso organizzazioni pubbliche esprimenti interessi generali quali le pubbliche amministrazioni, e in primo luogo, il Comune.

Quando non è il Comune l'amministratore e gestore delle terre civiche occorre che ci sia una convergenza, un accordo tra il Comune, titolare delle funzioni relative al governo del territorio ed alla popolazione, e le amministrazioni delle proprietà collettive (le rappresentanze o associazioni di cittadini lì dove essi godono dei beni secondo antiche tradizioni) e dunque con gli enti di gestione che amministrano i beni secondo le regole.

Si rivela sempre più necessaria nel tempo odierno una gestione negoziata e soprattutto la programmazione degli interventi per sviluppare e far crescere il valore dei beni e soddisfare gli interessi delle persone, servendosi di figure previste dalla legge, che possono rivelarsi molto utili allo scopo, perché consentono, nella definizione degli interventi e delle attività, di coinvolgere i soggetti titolari dei diritti.

Naturalmente la scelta delle strategie più opportune per i beni collettivi non potrà prescindere: a) dallo stato in cui si trova il patrimonio e dai mutamenti che possono essersi determinati nel tempo; b) dai mutamenti che talvolta possono aver interessato anche i luo-

ghi circostanti; c) né si può prescindere dalle risorse presenti (risorse biologiche, acqua, minerali o altro, ad es. ghiaia, ecc.) e dall'impatto che determinate attività possono avere sui beni considerati.

Com'è noto, la legge 23 dicembre 1996 n. 662 all'art. 2, comma 203, prevede, per interventi¹⁸⁵ che coinvolgono più soggetti pubblici o privati, una serie di figure consensuali che possono intervenire tra questi per il raggiungimento di determinati obiettivi.

Tra le forme previste dalla legge, a nostro avviso, si rivela quanto mai opportuno per i beni considerati e quindi come strumento idoneo a realizzare obiettivi di valorizzazione dei beni civici il patto territoriale¹⁸⁶ che concerne gli interventi che possono essere regolati in base ad accordi e che rientra nella categoria della programmazione negoziata¹⁸⁷, vale a dire nella regolamentazione concordata di

¹⁸⁵ Il comma 203 (G.U. 28 dicembre 1996 n. 303 S.O.) prevede che “gli interventi che coinvolgono una molteplicità di soggetti pubblici o privati ed implicano decisioni istituzionali e risorse finanziarie a carico delle amministrazioni statali, regionali e delle province autonome nonché degli enti locali, possono essere regolati sulla base degli accordi [...] (alla lettera d) – patto territoriale come tale intendendosi l'accordo, promosso da enti locali, parti sociali o da altri soggetti pubblici o privati [...] relativo all'attuazione di un programma di interventi caratterizzato da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale”.

¹⁸⁶ TAR Calabria-Catanzaro, II, 4.7.2006 n. 799, in www.giustamm.it: “Il patto territoriale si colloca a pieno titolo nel quadro della c.d. azione amministrativa per accordi caratterizzandosi in particolare quale strumento di programmazione negoziata con la conseguenza che ad esso si applica la norma di cui all'ultimo comma dell'art. 11 legge 7 agosto 1990 n. 241 che riserva alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo la cognizione delle controversie connesse alla formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi che coinvolgono i soggetti privati e le pubbliche amministrazioni. La giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di accordi ex art. 11 legge cit. coinvolge tutte le controversie scaturenti dalla conclusione dell'accordo anche se originate da atti giuridici posti in essere da soggetti di natura privatistica quali sono i soggetti promotori ovvero quelli convenzionati ai fini dell'istruttoria delle domande (affermazione riferita alla conclusione di un patto territoriale)”.

¹⁸⁷ Sul punto v. le considerazioni di R. FERRARA, *La programmazione negoziata tra pubblico e privato*, in «Diritto Amministrativo», n. 3-4, 1999, p. 431 e ss. Secondo l'A. “le pianificazioni generali e settoriali, che per consolidata tradizione sono poste in essere dai pubblici poteri (nei campi dei trasporti, dell'urbanistica, dell'ambiente) producono il duplice risultato dell'autovincolo del potere discrezionale, in relazione alla futura azione amministrativa e di conformare preventivamente secondo linee ed obiettivi che dovrebbero essere di ragionevole prevedibilità, le attività private che si svolgono nei settori sottoposti a programmazione. In tale prospettiva la stessa programmazione come metodo si attaglia trasversalmente ad en-

interventi tra soggetti pubblici e tra il soggetto pubblico competente e la parte o parti pubbliche o private per l'attuazione di interventi diversi, riferiti ad un'unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza dei vari soggetti istituzionali e non.

Ricorrere a forme di programmazione negoziata ed in particolare ai patti territoriali¹⁸⁸ si rivela più che mai necessario dato che attualmente, proprio per la sempre maggiore complessità degli interessi da valutare e bilanciare, spesso di pari rilevanza, ogni trattativa risulta quanto mai complessa e difficile da attuare¹⁸⁹.

trambe le forme positive di programmazione: a quelle disposte per conformare tout court le attività private ed a quelle che si svolgono piuttosto nel campo delle relazioni intersoggettive fra i centri del potere pubblico”.

¹⁸⁸ Per i patti territoriali v. delibera punto 2 del CIPE 25 febbraio 1994 e delibera del CIPE del 21 marzo 1997 con le modifiche apportate ad essa dalla delibera dell'11 novembre 1998 n. 173 (punti 2.1-2-4, 2.5-2-10). Il patto territoriale com'è noto è una figura preesistente alla legge n. 662/96 e in seguito ad essa è stato integralmente disciplinato dalla delibera del CIPE del 21.3.1997 e se l'art. 2, comma 203, della legge n. 662/96 è la norma quadro è ben possibile che scelte future possano essere assunte in via di delegificazione dal CIPE (comma 204 e ss. art. 2 legge 662/96, nel quale è previsto nell'ambito della delegificazione che il CIPE può – comma 206 art. 2 – “definire altresì ulteriori tipologie della contrattazione programmata disciplinandone le modalità di proposta, approvazione, verifica e controllo”).

In seguito alla riforma del Titolo V, con l'art. 60 legge 289/2002, è stata prevista la regionalizzazione dei patti: il CIPE deve permettere la allocazione alle Regioni dei fondi disponibili a questo scopo. Successivamente all'entrata in vigore della norma citata, in sede di conferenza permanente unificata dell'aprile 2003, sono state definite le modalità operative per il coordinamento della regionalizzazione degli strumenti di sviluppo locale: le Regioni hanno la responsabilità, il coordinamento, la programmazione e gestione dei patti territoriali, con la possibilità di poter scegliere di mantenere tuttavia la gestione in capo al Ministero delle attività produttive (restando la titolarità del potere in capo alle Regioni). La delibera CIPE n. 26 del 25.7.2003 ha disciplinato nel dettaglio il processo di regionalizzazione dei patti e le modalità di coordinamento tra Governo e Regioni relative ai contratti di programma. Dunque un forte impulso viene dato all'attività economica delle Regioni e delle altre autonomie locali, enti propulsori della politica economica e dello sviluppo territoriale.

¹⁸⁹ Cfr. A. CONTIERI, *La programmazione negoziata. Gli interventi della Corte Costituzionale*, in www.denaro.it. Secondo l'A. bisogna porre attenzione al mutato panorama mondiale di “economia globalizzata nel quale il singolo contesto territoriale in tutte le sue componenti istituzionali, sociali e produttive deve farsi sistema e proporsi agli investimenti” (p. 1).

Ci troviamo in un periodo in cui è fortemente necessario che i poteri debbano dialogare tra di loro e anche con i privati (è infatti necessario che le istituzioni tutelino anche gli interessi delle imprese “in un quadro di garanzie formali e sostanziali necessariamente reciproche¹⁹⁰”); la previsione legislativa (legge 662/1996, art. 2, comma 203) presuppone una manifestazione di libertà¹⁹¹, poter dare spazio a forme di accordi e in esecuzione di questi a contratti tra le parti pubbliche e private, lasciando al comitato interministeriale solamente la regolamentazione e la disciplina di essi. Libertà che a ben guardare si coniuga con il criterio di responsabilità, attenta gestione ed uso delle risorse che deve informare le scelte contenute nei programmi di interventi riguardanti il territorio, qualunque parte di esso.

I patti territoriali sono promossi da enti locali ma anche dalle parti sociali o da altri soggetti pubblici o privati (ad es. rappresentanze locali delle categorie imprenditoriali e dei lavoratori interessate) e possono essere sottoscritti anche dalla Regione o dalla provincia autonoma nel cui territorio ricadono gli interventi, ma anche da banche e finanziarie regionali, consorzi di garanzia collettiva, consorzi di sviluppo industriale. Il patto è volto a mettere insieme imprenditori e forze sindacali come espressione del partenariato sociale¹⁹² e può coinvolgere l'intera comunità per favorire la soddisfazione di comuni interessi.

¹⁹⁰ Testualmente R. FERRARA, *La programmazione negoziata tra pubblico e privato*, cit., p. 472.

¹⁹¹ Un dato di fatto è che la legge “dispone in ordine ad una libertà: le delibereazioni del CIPE ci diranno concretamente come si misura tale libertà, soprattutto nel contesto delle regole procedurali e di effettività che caratterizzano e qualificano le singole figure di programmazione negoziata. È il CIPE a delineare le modalità di approvazione dei contratti di programma, dei patti territoriali e dei contratti di area e gli eventuali finanziamenti limitatamente ai territori delle aree depresse. Ed è ugualmente il suddetto Comitato Interministeriale ad avere predefinito le fondamentali regole del gioco, quelle di ordine procedurale [...]. Resta acquisito un fondamentale e doveroso centrale fattore di qualificazione della programmazione negoziata in ogni sua forma e modello pratico-teorico: la dislocazione del potere presso gli organi di direzione della politica economica, anziché presso il legislatore sul terreno della massima informalità possibile, dunque, anziché su quello dell'atto fonte formale per eccellenza, ossia la legge” (*ibidem*, p. 464).

¹⁹² Con tale termine si intende il ricorso al metodo della concertazione tra forze imprenditoriali e forze sindacali ma anche il coinvolgimento della collettività per il raggiungimento di una rete di interessi comuni.

Attraverso di esso si può rinforzare il tessuto sociale favorendo e promuovendo lo sviluppo sociale, le forze produttive e la forza lavoro; soprattutto si possono evitare dispersioni di risorse nei finanziamenti in quanto si tratta di scelte ben localizzate, di interventi che richiedono una serie di risorse ben indirizzate nel quadro di una politica che oggi sempre più sembra voglia privilegiare gli obiettivi di incremento della produzione con iniziative imprenditoriali provenienti “dal basso”¹⁹³.

Quel che sembra utile per i beni considerati è il concretizzarsi di una serie di iniziative volte a valorizzare le risorse proprie di aree particolari e volte non solo alla produzione di beni e servizi, ma anche a incrementare altre forme di attività collegate al turismo o attività che si riferiscono a piccole agro-industrie¹⁹⁴ rafforzando in questo modo l'identità delle comunità locali che, come da più parti ormai si concorda, può portare un'utilità per il Paese anche sotto il profilo economico come parti rilevanti di un tutto¹⁹⁵.

¹⁹³ In tal senso A. CONTIERI, *La programmazione negoziata. La consensualità per lo sviluppo. I principi*, ESI, 2000. Secondo l'A. c'è bisogno di una politica nuova visto che sempre più sono stati abbandonati gli antichi sentieri e quindi è necessario affidarsi ad una nuova politica differente da quella del passato da “una politica di ausilio dall'alto che ha determinato nelle popolazioni del Mezzogiorno fenomeni di dipendenza e di attesa dall'esterno”. Secondo l'A. l'elemento di novità e di diversità rispetto al passato rispetto quindi alle politiche dell'intervento straordinario deve individuarsi “nell'affermazione di un modello di sviluppo ascendente che vede la sua origine nelle esigenze concrete di uno specifico territorio e si pone precisi obiettivi di incremento del tessuto produttivo locale. Vi è alla base del patto territoriale la decisione di abbandonare il precedente sistema che si basava su scelte di area vasta con relativa indifferenza sulla localizzazione degli interventi attraverso un'offerta di risorse pubbliche sostanzialmente non mirate” (p. 44).

¹⁹⁴ In seguito al decreto legge 24 aprile 1995 n. 123 il CIPE ha emanato la prima delibera per la regolamentazione dell'istituto il 10 maggio 1995, prima della legge 8 agosto 1995 n. 341 di conversione del D.L. 23 giugno 1995 n. 244. Successivamente abbiamo una seconda delibera del 20 novembre 1995 e quindi quella del 21 marzo 1997 in parte modificata dalla delibera dell'11 novembre 1998 in cui si specifica che il patto territoriale “è espressione del partenariato sociale, è l'accordo tra i soggetti [...] per l'attuazione di un programma di interventi nei settori dell'industria, agro-industria, agricoltura, pesca e acquacoltura, servizi, turismo e in quello dell'apparato infrastrutturale, tra loro integrati. Il patto territoriale deve essere caratterizzato da obiettivi di promozione dello sviluppo locale in ambito subregionale, compatibili con uno sviluppo ecosostenibile”.

¹⁹⁵ Rafforzare l'identità delle comunità è importante. Il già ricordato termine di “glocalismo” significa che, non in antitesi con il potere statale, è possibile valorizzare le singole parti del tutto (globale-locale).

Quindi non iniziative che cadono dall'alto ma compatibili con le peculiarità del territorio considerato e che rappresentino occasioni di crescita dei territori e delle comunità su di essi insediate.

La prevista semplificazione per le autorizzazioni necessarie all'espletamento delle operazioni in esecuzione dei patti territoriali e l'attuazione del federalismo fiscale saranno gli strumenti per poter finanziare e sostenere quelle imprese che vogliono investire su un determinato territorio se saranno in possesso delle caratteristiche e dei requisiti richiesti per quel determinato tipo di attività da svolgere; requisiti che comunque devono rispondere agli standard europei.

È evidente che gli interventi devono collocarsi non nell'ambito di sterili interessi di mercato ma nell'ambito di interventi volti a far spesso "rinascere" qualità e specificità delle persone e dei luoghi apportatrici di valori identitari oltre che di vantaggi economici.

Una volta effettuate le scelte, i patti stipulati¹⁹⁶ che ben possono inserirsi nell'ambito dell'attuazione di programmi regionali possono a loro volta determinare protocolli aggiuntivi successivi in cui possono specificarsi ulteriori iniziative ed investimenti e quindi risorse da destinare al raggiungimento di scopi che, attraverso di essi, le parti stipulanti si prefiggono di raggiungere.

Certamente si privilegiano attraverso tali strumenti la semplificazione e la flessibilità dell'azione amministrativa, la quale tuttavia deve essere improntata come logica conseguenza a una "fondamentale obbligatorietà" in quanto dal patto scaturiscono obblighi con responsabilità reciproche, un *vinculum* per il quale le parti, che possiamo definire contraenti¹⁹⁷, si impegnano a rispettarlo.

¹⁹⁶ Il patto territoriale deve essere approvato dal Ministero del Bilancio e quindi sottoscritto dalle parti partecipanti al patto.

¹⁹⁷ Tuttavia sul punto ci sono opinioni discordi e dunque ci sarebbe innanzitutto una "radicale diversità di ratio sottesa agli accordi tra amministrazioni e agli accordi con i privati. Ad entrambi va, infatti, riconosciuta funzione compositiva di interessi, ma per i primi la finalità precipua pare rappresentata dal coordinamento, per i secondi dal contraddittorio. Ma la distinzione opera sul solo piano descrittivo, poiché né in un caso né nell'altro è possibile ipotizzare la nascita di un rapporto giuridico contrattuale in senso tecnico, interamente spiegabile, cioè in termini di diritto-obbligo. E rispetto a tale constatazione assume rilievo quantomeno indiziaro la constatazione che si assiste ad una inesorabile confluenza dei rapporti di tipo consensuale all'interno della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo" (F.

È opportuna la scelta (politica) dell'accordo per regolare interessi pubblici-privati: gli interventi, e le attività, previsti sono sì diretti a soddisfare interessi privati presenti su un determinato territorio ma, consentendone lo sviluppo, permettono il raggiungimento di scopi di interesse generale.

Agli accordi, ai patti, è necessario ricorrere proprio per permettere che imprenditorie locali e forza lavoro (anche aziende, cooperative) possano esprimersi al meglio. Infatti gli strumenti propri dell'attività amministrativa consensuale consentono, attraverso la programmazione negoziata¹⁹⁸, di realizzare interessi dello Stato e degli enti territoriali, una negoziazione tra interesse pubblico (potere pubblico) e mondo dell'imprenditoria (potere privato).

In una realtà globale come quella attuale, dominata dalla competizione, tendere all'eccellenza può significare che determinate aree non solo possono soddisfare i bisogni dei fruitori ma possono rappresentare un'occasione di crescita reale; infatti, se ben gestite, possono essere scelte da soggetti anche non appartenenti alle comunità residenti i quali così possono fruire delle funzioni che esse mettono a disposizione: è possibile puntare a funzioni di fruizione di tipo turistico-culturale attraverso la realizzazione di progetti tendenti al recupero e alla valorizzazione dei siti significativi quali castelli, borghi, laghi, o attraverso anche organizzazioni di eventi quali possono essere quelli musicali, teatrali, ecc.

CANGELLI, *Gli strumenti consensuali dell'azione pubblica: accordi tra amministrazioni e accordi con i privati nel mutato quadro dogmatico introdotto dalla legge n. 15/2005*, in «Diritto e processo amministrativo», p. 274).

¹⁹⁸ “La programmazione negoziata è un nuovo metodo di programmazione economica non autoritativo, dirigitico che parte dal basso, dalle istituzioni locali e dalle forze sociali legate dall'obiettivo comune del potenziamento del tessuto economico e dell'incremento dell'occupazione e tendenti alla realizzazione di interventi produttivi e infrastrutturali non isolati [...] ma integrati in un programma di coordinamento delle varie iniziative” (A. CONTIERI, *La programmazione negoziata*, cit., p. 1).

Nel patto¹⁹⁹ si possono dunque individuare le funzioni strategiche²⁰⁰ e quei progetti che daranno vita a loro volta a prodotti/servizi²⁰¹ destinati a durare nel tempo e attività capaci di attirare, coinvolgendoli, operatori economici possibilmente già presenti nell'area ma anche operatori esterni.

¹⁹⁹ Il patto territoriale così come il contratto di programma presenta un intreccio tra i due modelli consensuali a cui fanno capo gli accordi (tra sole amministrazioni e con i privati). Infatti, essi sono stipulati da soggetti pubblici e privati, tuttavia sono preceduti da un accordo tra sole amministrazioni. Questo costituisce un precedente per il quale gli organi istituzionali si impegnano per quanto riguarda la semplificazione e l'accelerazione delle procedure, i tempi per l'emanazione degli atti di loro competenza e per la messa a disposizione delle risorse finanziarie necessarie per l'adempimento degli obblighi presi. Questi si inseriscono nell'accordo (principale) sottoscritto con i privati per la qual cosa le amministrazioni sono vincolate nei confronti di questi i quali (imprenditori, operatori, forze sociali, presidenti di cooperative, ecc.) possono partecipare così alla fase della programmazione dando il proprio contributo concreto e positivo alla definizione dell'obiettivo economico che si tende a raggiungere; d'altra parte si fa sempre più forte la presenza, com'è noto, dei privati nell'esercizio di funzioni pubbliche. Questi diventano in un certo senso i protagonisti, parte attiva, poiché contribuiscono alla definizione di un progetto concreto, volto ad un risultato.

²⁰⁰ Per tutte le aree che vanno riqualificate e sviluppate ma in particolare per quelle demaniali deve ritenersi che fondamentale ed opportuno per individuare quali siano le funzioni strategiche sia esaminare esattamente quali siano le peculiarità del territorio partendo dall'analisi dei "differenti punti di forza/debolezza dell'area in esame articolando le funzioni in prodotti/servizi, la cui offerta è supportata dalla realizzazione di "progetti" specifici di realizzazione *ex novo* purché nei limiti consentiti e rispettosi dell'esistente, riqualificazione e manutenzione con l'obiettivo dello sviluppo qualitativo e/o quantitativo sia dei livelli di offerta che dei fruitori effettivamente attratti e serviti" (P. STAMPACCHIA, *Funzioni delle aree metropolitane e attrazione di investimenti. Dal marketing territoriale alla gestione strategica delle aree metropolitane*, in L. IANNOTTA [a cura di], *Economia, diritto e politica nell'amministrazione di risultato*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 40).

²⁰¹ Come spesso gli economisti e gli aziendalisti ci assicurano, così facendo è possibile anche definire il concetto di "valore" (il valore delle risorse) ovvero "delimitare meglio i meccanismi attraverso cui le attività (i processi) possono generare risorse partendo da risorse, e quindi valore nel caso in cui le risorse generate vengono favorevolmente accettate dai diversi soggetti che partecipano ai processi, conferendo ad essi proprie risorse non solo in qualità di acquirenti dei prodotti e servizi posti in essere, ma anche come conferenti delle risorse (di lavoro, denaro, di conoscenze, ecc.) necessarie ad attivarli e alimentarli" (P. STAMPACCHIA, *Il governo dei processi di impresa*, Mc Graw Hill, 2007, p. 59).

I progetti e dunque la loro attuazione certamente influenzano la “qualità della vita”²⁰². Essi talvolta sono considerati addirittura ineluttabili e possono attraversare trasversalmente vari ambiti e pertanto necessitano di infrastrutture e di un coordinamento; possono essere cofinanziati anche dagli stessi operatori economici, e quindi oltre che da enti pubblici anche da imprese.

Ora, si ritiene più che mai necessario che lo sviluppo sociale delle aree civiche, che è condizione, ma anche prodotto dello sviluppo economico, non può essere realizzato se non anche attraverso la partecipazione e la consultazione delle categorie sociali dei cittadini e le loro rappresentanze. E spesso, dunque, per arrivare alla definizione di un piano strategico di sviluppo o di un programma o di un progetto specifico per la gestione che si avvale di approcci multicriteriali, è necessario il coinvolgimento delle risorse e competenze locali di modo che sia possibile giungere a progetti che si basano su un identificato e condiviso interesse e sistema di valori²⁰³.

²⁰² La qualità della vita come ben sappiamo è al centro dell’attenzione della U.E. che può sanzionare comportamenti e attività che incidono negativamente su di essa. “Essa è necessaria non solo in quanto ‘diritto’ della popolazione locale (e comunque non sarebbe poco) ma soprattutto per la sua natura di fattore produttivo fondamentale per l’attrattività e la competitività complessiva e globale di un’area” (*ibidem*, p. 62).

²⁰³ Perché le terre hanno un’anima, le persone.

SOMMARIO

Premessa	V
--------------------	---

CAPITOLO I PROFILI RICOGNITIVI

1. I beni civici demaniali: una particolare categoria di beni pubblici. . . .	1
2. Caratteristiche dei beni demaniali civici.	7
3. L'importanza dell'elemento oggettivo (della funzione, della destinazione pubblica) per la tutela delle proprietà collettive di diritto pubblico	14
4. Proprietà collettive e demani civici: un ruolo nuovo?.	28
5. Le situazioni irreversibili: "favor" – in passato – per le alienazioni di terre del demanio civico, ancora gravate dagli usi civici.	35
6. Elemento soggettivo della proprietà collettiva: recessività del criterio dell'appartenenza; rilevanza del regime giuridico ad essa applicabile e soprattutto della funzione a cui essa assolve.	41
7. Orientamenti sui beni civici nei recenti progetti di riforma della legge del 16 giugno 1927 n. 176.	62
8. Gli usi civici silvo-pastorali e loro tutela	69
9. Legittimazione e affrancazione dal canone	76
10. Legittimazioni, sanatorie e posizione del legittimando.	83
11. Il vincolo di destinazione, elemento caratterizzante le terre civiche e l'alienazione delle terre civiche indipendentemente dall'atto presupposto di assegnazione a categoria	91
12. La materia degli usi civici e delle proprietà collettive di diritto pubblico tra potestà concorrente con lo Stato e potestà esclusiva delle Regioni	111
13. Terre civiche e disuguaglianze... non sostenibili	125
14. Il ruolo del Commissario agli usi civici, in particolare sulla promuovibilità <i>ex officio</i> dei giudizi per i quali il Commissario sia competente a giudicare	134

15. Un archivio per la conoscenza e memorizzazione dei luoghi. Le agenzie per gli usi civici.	148
---	-----

CAPITOLO II
PROFILI RICOSTRUTTIVI

1. Le terre civiche tra governo del territorio e ambiente.	155
2. Le terre civiche e il paesaggio	180
3. Demanio civico tra collettività, territorio ed ente di gestione (Comune).	185
4. Beni civici e pianificazione paesaggistica secondo il Codice Urbani (novellato): ruolo dello Stato, delle Regioni, dei Comuni e peso delle collettività locali.	201
5. Beni civici e bilanciamento degli interessi nella pianificazione, tra tutela dell'ambiente, tutela del paesaggio e localizzazione di opere pubbliche.	216
6. Coordinamento del piano paesaggistico con gli altri strumenti di pianificazione	233
7. Demanio civico: una risorsa da "riscoprire".	241
8. Valorizzazione: una prospettiva dai contorni indefiniti?.	250
9. Gestione dei beni del patrimonio civico. Trattati fondamentali.	255
10. Autonomia finanziaria del Comune e gestione delle risorse civiche. . .	274
11. La negoziazione: strumento utile per la valorizzazione del patrimonio civico e del territorio. In particolare i patti territoriali	284

PUBBLICAZIONI DEL SEMINARIO GIURIDICO
DELLA UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

1. COLI U., *Collegia et sodalitates*, 1913.
2. DONATELLI I., *La "consortia" di Avesa*, 1914.
3. VALENZA P., *Il diritto di usufrutto nelle leggi sulle tasse del registro*, 1915.
4. ZINGALI G., *La statistica della criminalità*, 1916.
5. TUMEDEI C., *La separazione dei beni ereditari*, 1917.
6. ALBERTONI A., *L'Apokeryxis*", 1923.
7. SALVI F., *La cessione dei beni ai creditori*, 1947.
8. MILANI F., *Distinzioni delle servitù prediali*, 1948.
9. FASSÒ G., *I "quattro autori" del Vico*, 1949.
10. FERRI L., *La trascrizione degli acquisti "mortis causa" e problemi connessi*, 1951.
11. ROSSI G., *La "Summa arboris actionum" di Ponzio da Ylerda*, 1951.
12. POGGESCHI R., *Le associazioni e gli altri gruppi con autonomia patrimoniale nel processo*, 1951.
13. MATTEUCCI N., *Antonio Gramsci e la filosofia della prassi*, 1951.
14. FORCHIELLI P., *I contratti reali*, 1952.
15. SALVI F., *Il possesso di stato familiare*, 1952.
16. FASSÒ G., *La storia come esperienza giuridica*, 1953.
17. PALAZZINI FINETTI L., *Storia della ricerca delle interpolazioni nel Corpus iuris giustiniano*, 1953.
18. ROSSI G., *Consilium sapientis iudiciale*, 1958.
19. MANCINI G.F., *La responsabilità contrattuale del prestatore di lavoro*, 1957.
20. FERRI L., *L'autonomia privata*, 1959.
21. TORELLI P., *Scritti di storia del diritto italiano*, 1959.
22. SANTINI G., *I Comuni di Valle del medioevo. La Costituzione federale del "Frignano"*, 1960.
23. GIANNITI F., *I reati della stessa indole*, 1959.
24. GHEZZI G., *La prestazione di lavoro nella comunità familiare*, 1960.
25. NARDI E., *Casae "infestate da spiriti" e diritto romano e moderno*, 1960.
26. FERRI L., *Rinuncia e rifiuto nel diritto privato*, 1960.
27. GHEZZI G., *La responsabilità contrattuale delle associazioni sindacali*, 1963.
28. BONSIGNORI A., *Espropriazione della quota di società a responsabilità limitata*, 1961.
29. REDENTI E., *Scritti e discorsi giuridici di un mezzo secolo*, vol. I, *Intorno al diritto processuale*, 1962.
30. REDENTI E., *Scritti e discorsi giuridici di un mezzo secolo*, vol. II, *Intorno al diritto sostanziale*, 1962.
31. GUALANDI A., *Spese e danni nel processo civile*, 1962.
32. BONSIGNORI A., *Assegnazione forzata e distribuzione del ricavato*, 1960.
33. MANCINI G.F., *Il recesso unilaterale e i rapporti di lavoro*, vol. I, *Individuazione della fattispecie. Il recesso ordinario*, 1962.
34. NARDI E., *Rabelais e il diritto romano*, 1962.
35. ROMAGNOLI U., *Il contratto collettivo di impresa*, 1963.
36. SANTINI G., *I "comuni di pieve" nel medioevo italiano*, 1964.
37. RUDAN M., *Il contratto di tirocinio*, 1966.
38. BONINI R., *I "libri de cognitionibus" di Callistrato. Ricerche sull'elaborazione giurisprudenziale della "cognitio extra ordinem"*, 1964.
39. COLLIVA P., *Ricerche sul principio di legalità nell'amministrazione del Regno di Sicilia al tempo di Federico II*, 1964.
40. MENGOZZI P., *L'agenzia di approvvigionamento dell'Euratom*, 1964.
41. *Scritti minori di Antonio Cicu*, tomi I e II, *Scritti di teoria generale del diritto - Diritto di famiglia*, 1965.
42. *Scritti minori di Antonio Cicu*, *Successioni e donazioni. Studi vari*, 1965.
43. SACCHI MORSIANI G., *Il potere amministrativo delle Comunità europee e le posizioni giuridiche dei privati*, I, 1965.
44. GHEZZI G., *La mora del creditore nel rapporto di lavoro*, 1965.
45. ROVERSI MONACO F.A., *Enti di gestione. Struttura, funzioni, limiti*, 1967.
46. GIANNITI F., *L'oggetto materiale del reato*, 1966.

47. MENGOZZI P., *L'efficacia in Italia di atti stranieri di potestà pubblica su beni privati*, 1967.
48. ROMAGNOLI U., *La prestazione di lavoro nel contratto di società*, 1967.
49. MONTUSCHI L., *I limiti legali nella conclusione del contratto di lavoro*, 1967.
50. RANIERI S., *Scritti e discorsi vari*, vol. I, *Scritti di diritto penale*, 1968.
51. RANIERI S., *Scritti e discorsi vari*, vol. II, *Scritti di procedura penale*, 1968.
52. BONINI R., *Ricerche di diritto giustiniano*, 1968.
53. SANTINI G., *Ricerche sulle "Exceptiones legum romanorum"*, 1969.
54. LO CASTRO G., *La qualificazione giuridica delle deliberazioni conciliari delle fonti del diritto canonico*, 1970.
55. SACCHI MORSIANI G., *Il potere amministrativo delle Comunità europee e le posizioni giuridiche dei privati*, II, 1970.
56. ROVERSI MONACO F.A., *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, 1970.
57. GIANNITI F., *Studi sulla corruzione del pubblico ufficiale*, 1970.
58. DE VERGOTTINI G., *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, 1971.
59. MENGOZZI P., *Il regime giuridico internazionale del fondo marino*, 1971.
60. CARINCI F., *Il conflitto collettivo nella giurisprudenza costituzionale*, 1971.
61. OSTI G., *Scritti giuridici*, voll. I e II, 1973.
62. ZUELLI F., *Servizi pubblici e attività imprenditoriale*, 1973.
63. PERGOLESI F., *Sistema delle fonti normative*, 1973.
64. MONTUSCHI L., *Potere disciplinare e rapporto di lavoro*, 1973.
65. PATTARO E., *Il pensiero giuridico di L.A. Muratori tra metodologia e politica*, 1974.
66. PINI G., *Arbitrato e lavori pubblici*, 1974.
67. CARPI F., *L'efficacia "ultra partes" della sentenza civile*, 1974.
68. DE VERGOTTINI G., *Lo "Shadow cabinet"*, 1973.
69. PAOLUCCI L.F., *La mutualità nelle cooperative*, 1974.
70. DE GENNARO A., *Crocianesimo e cultura giuridica italiana*, 1974.
71. STORTONI L., *L'abuso di potere nel diritto penale*, 1978.
72. GIANNITI F., *Prospettive criminologiche e processo penale*, 1977.
73. BONVICINI D., *Le "joint ventures": tecnica giuridica e prassi societaria*, 1977.
74. DE VERGOTTINI G., *Scritti di storia del diritto italiano*, voll. I, II, III, 1977.
75. LAMBERTINI R., *I caratteri della Novella 118 di Giustiniano*, 1977.
76. DALLA D., *L'incapacità sessuale in diritto romano*, 1978.
77. DI PIETRO A., *Lineamenti di una teoria giuridica dell'imposta sull'incremento di valore degli immobili*, 1978.
78. MAZZACUVA N., *La tutela penale del segreto industriale*, 1979.
79. ROMANELLI G., *Profilo del noleggino*, 1979.
80. BORGESI D., *Il contenzioso in materia di eleggibilità*, 1979.
81. DALLA TORRE G., *L'attività assistenziale della Chiesa nell'ordinamento italiano*, 1979.
82. CARPI F., *La provvisoria esecutorietà della sentenza*, 1979.
83. ALLEVA P., *Il campo di applicazione dello statuto dei lavoratori*, 1980.
84. PULLIATI S., *Ricerche sulla legislazione "regionale" di Giustiniano*, 1980.
85. FASSÒ G., *Scritti di filosofia del diritto*, voll. I, II, III, 1982.
86. SGUBBI F., *Uno studio sulla tutela penale del patrimonio*, 1980.
87. LAMBERTINI R., *Plagium*, 1980.
88. DALLA D., *Senatus consultum Silanianum*, 1980.
89. VANDELLI L., *L'ordinamento regionale spagnolo*, 1980.
90. NARDI E., *L'otre dei parricidi e le bestie incluse*, 1980.
91. PELLICANÒ A., *Causa del contratto e circolazione dei beni*, 1981.
92. GIARDINI D., *Politica e amministrazione nello Stato fondato sul decentramento*, 1981.
93. BORTOLOTTI D., *Potere pubblico e ambiente*, 1981.
94. ROFFI R., *Contributo per una teoria delle presunzioni nel diritto amministrativo*, 1982.
95. ALESSI R., *Scritti minori*, 1981.
96. BASSANELLI SOMMARIVA G., *L'imperatore unico creatore ed interprete delle leggi e l'autonomia del giudice nel diritto giustiniano*, 1983.
97. ZANOTTI A., *Cultura giuridica del Seicento e jus publicum ecclesiasticum nell'opera del cardinal Giovanni Battista De Luca*, 1983.
98. ILLUMINATI G., *La disciplina processuale delle intercettazioni*, 1983.
99. TONIATTI R., *Costituzione e direzione della politica estera negli Stati Uniti d'America*, 1983.
100. NARDI E., *Squilibrio e deficienza mentale in diritto romano*, 1983.

101. DALLA D., *Praemium emancipationis*, 1983.
102. MAZZACUVA N., *Il disvalore di evento nell'illecito penale - L'illecito commissivo doloso e colposo*, 1983.
103. *Studi in onore di Tito Carnacini*. I. Studi di diritto costituzionale, civile, del lavoro, commerciale, 1983.
104. CAIA G., *Stato e autonomie locali nella gestione dell'energia*, 1984.
105. BARATTI G., *Contributo allo studio della sanzione amministrativa*, 1984.
106. BORTOLOTTI D., *Attività preparatoria e funzione amministrativa*, 1984.
107. PULIATTI S., *Ricerche sulle novelle di Giustino II. La legislazione imperiale da Giustiniano I a Giustino II*, 1984.
108. LAMBERTINI R., *La problematica della commorienza nell'elaborazione giuridica romana*, 1984.
109. ZUELLI F., *Le collegialità amministrative*, 1985.
110. PEDRAZZOLI M., *Democrazia industriale e subordinazione*, 1985.
111. ZANOTTI M., *Profili dogmatici dell'illecito plurisoggettivo*, 1985.
112. RUFFOLO U., *Interessi collettivi o diffusi e tutela del consumatore*, I, 1985.
113. BIAGI M., *Sindacato democrazia e diritto*, 1986.
114. INSOLERA G., *Problemi di struttura del concorso di persone nel reato*, 1986.
115. MALAGÙ L., *Esecuzione forzata e diritto di famiglia*, 1986.
116. RICCI G.E., *La connessione nel processo esecutivo*, 1986.
117. ZANOTTI A., *Il concordato austriaco del 1855*, 1986.
118. SELMINI R., *Profili di uno studio storico sull'infanticidio*, 1987.
119. DALLA D., *"Ubi venus mutatur"*, 1987.
120. ZUNARELLI S., *La nozione di vettore*, 1987.
121. ZOLI C., *La tutela delle posizioni "strumentali" del lavoratore*, 1988.
122. CAVINA M., *Dottrine giuridiche e strutture sociali padane nella prima età moderna*, 1988.
123. CALIFANO L., *Innovazione e conformità nel sistema regionale spagnolo*, 1988.
124. SARTI N., *Gli statuti della società dei notai di Bologna dell'anno 1336 (contributo allo studio di una corporazione cittadina)*, 1988.
125. SCARPONI S., *Riduzione e gestione flessibile del tempo di lavoro*, 1988.
126. BERNARDINI M., *Contenuto della proprietà edilizia*, 1988.
127. LA TORRE M., *La "lotta contro il diritto soggettivo". Karl Larenz - la dottrina giuridica nazionalsocialista*, 1988.
128. GARCIA DE ENTERRIA J., *Le obbligazioni convertibili in azioni*, 1989.
129. BIAGI GUERINI R., *Famiglia e Costituzione*, 1989.
130. CAIA G., *Arbitrati e modelli arbitrati nel diritto amministrativo*, 1989.
131. MAGAGNI M., *La prestazione caratteristica nella Convenzione di Roma del 19 giugno 1980*, 1989.
132. PETRONI L., *La disciplina pubblicistica dell'innovazione tecnologica in Francia*, 1990.
133. ZANOTTI A., *Le manipolazioni genetiche e il diritto della Chiesa*, 1990.
134. SARTOR G., *Le applicazioni giuridiche dell'intelligenza artificiale*, 1990.
135. ROSSI L.S., *Il "buon funzionamento del mercato comune". Delimitazione dei poteri fra CEE e Stati membri*, 1990.
136. LUCHETTI G., *La legittimazione dei figli naturali nelle fonti tardo imperiali e giustiniane*, 1990.
137. SARTI N., *Un giurista tra Azzone e Accursio*, 1990.
138. GUSTAPANE A., *La tutela globale dell'ambiente*, 1991.
139. BOTTARI C., *Principi costituzionali e assistenza sanitaria*, 1991.
140. DONINI M., *Illecito e colpevolezza nell'imputazione del reato*, 1991.
141. PERULLI A., *Il potere direttivo dell'imprenditore*, 1992.
142. VANDELLI L. (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali*, 1992.
143. GASPARRI P., *Institutiones iuris publici*, 1992.
144. CAPUZZO E., *Dal nesso asburgico alla sovranità italiana*, 1992.
145. BIAVATI P., *Accertamento dei fatti e tecniche probatorie nel processo comunitario*, 1992.
146. FERRARI F., *Atipicità dell'illecito civile. Una comparazione*, 1992.
147. GUSTAPANE A., SARTOR G., VERARDI C.M., *Valutazione di impatto ambientale. Profili normativi e metodologie informatiche*, 1992.
148. ORLANDI R., *Atti e informazioni della autorità amministrativa nel processo penale. Contributo allo studio delle prove extracostituite*, 1992.
149. CARPANI G., *Le aziende degli enti locali. Vigilanza e controlli*, 1992.

150. MUSSO A., *Concorrenza ed integrazione nei contratti di subfornitura industriale*, 1993.
151. DONINI M., *Il delitto contravvenzionale. "Culpa iuris" e oggetto del dolo nei reati a condotta neutra*, 1993.
152. CALIFANO PLACCI L., *Le commissioni parlamentari bicamerali nella crisi del bicameralismo italiano*, 1993.
153. FORNASARI G., *Il concetto di economia pubblica nel diritto penale. Spunti esegetici e prospettive di riforma*, 1994.
154. MANZINI P., *L'esclusione della concorrenza nel diritto antitrust italiano*, 1994.
155. TIMOTEO M., *Le successioni nel diritto cinese. Evoluzione storica ed assetto attuale*, 1994.
156. SESTA M. (a cura di), *Per i cinquant'anni del codice civile*, 1994.
157. TULLINI P., *Contributo alla teoria del licenziamento per giusta causa*, 1994.
158. RESCIGNO E., *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano: la camera delle regioni*, 1995.
159. LUGARESÌ N., *Le acque pubbliche. Profili dominicali, di tutela, di gestione*, 1995.
160. SARTI N., *Maximum dirimendarum causarum remedium. Il giuramento di calunnia nella dottrina civilistica dei secoli XI-XIII*, 1995.
161. COLLIVA P., *Scritti minori*, 1996.
162. DUGATO M., *Atipicità e funzionalizzazione nell'attività amministrativa per contratti*, 1996.
163. GARDINI G., *La comunicazione degli atti amministrativi. Uno studio alla luce della legge 7 agosto 1990, n. 241*, 1996.
164. MANZINI P., *I costi ambientali nel diritto internazionale*, 1996.
165. MITTICA M.P., *Il divenire dell'ordine. L'interazione normativa nella società omerica*, 1996.
166. LUCHETTI G., *La legislazione imperiale nelle Istituzioni di Giustiniano*, 1996.
167. LA TORRE M., *Disavventure del diritto soggettivo. Una vicenda teorica*, 1996.
168. CAMON A., *Le intercettazioni nel processo penale*, 1996.
169. MANCINI S., *Minoranze autoctone e Stato. Tra composizione dei conflitti e secessione*, 1996.
170. ZANOBETTI PAGNETTI A., *La non comparizione davanti alla Corte internazionale di giustizia*, 1996.
171. BRICOLA F., *Scritti di diritto penale. Vol. I, Dottrine generali, Teoria del reato e sistema sanzionatorio. Vol. II, Parte speciale e legislazione complementare, Diritto penale dell'economia*, 1997.
172. GRAZIOSI A., *La sentenza di divorzio*, 1997.
173. MANTOVANI M., *Il principio di affidamento nella teoria del reato colposo*, 1997.
174. BIAVATI P., *Giurisdizione civile, territorio e ordinamento aperto*, 1997.
175. ROSSI G. (1916-1986), *Studi e testi di storia giuridica medievale*, a cura di Giovanni Gualandi e Nicoletta Sarti, 1997.
176. PELLEGRINI S., *La litigiosità in Italia. Un'analisi sociologico-giuridica*, 1997.
177. BONI G., *La rilevanza del diritto dello Stato nell'ordinamento canonico. In particolare la canonizatio legum civilium*, 1998.
178. *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini. Vol. I, Diritto del lavoro*, 1998.
179. *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini. Vol. II, Diritto dell'Unione europea*, 1998.
180. ROSSI A., *Il GEIE nell'ordinamento italiano. Criteri di integrazione della disciplina*, 1998.
181. BONGIOVANNI G., *Reine Rechtslehre e dottrina giuridica dello Stato. H. Kelsen e la Costituzione austriaca del 1920*, 1998.
182. CAPUTO G., *Scritti minori*, 1998.
183. GARRIDO J.M., *Preferenza e proporzionalità nella tutela del credito*, 1998.
184. BELLODI ANSALONI A., *Ricerche sulla contumacia nelle cognitiones extra ordinem, I*, 1998.
185. FRANCIOSI E., *Riforme istituzionali e funzioni giurisdizionali nelle Novelle di Giustiniano. Studi su nov. 13 e nov. 80*, 1998.
186. CATTABRIGA C., *La Corte di giustizia e il processo decisionale politico comunitario*, 1998.
187. MANCINI L., *Immigrazione musulmana e cultura giuridica. Osservazioni empiriche su due comunità di egiziani*, 1998.
188. GUSTAPANE A., *L'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria nel sistema costituzionale italiano. dagli albori dello Statuto Albertino al crepuscolo della bicamerale*, premessa di Giuseppe De Vergottini, 1999.
189. RICCI G.F., *Le prove atipiche*, 1999.
190. CANESTRARI S., *Dolo eventuale e colpa cosciente. Ai confini tra dolo e colpa nella struttura delle tipologie delittuose*, 1999.
191. FASSÒ G., *La legge della ragione*. Ristampa, a cura di Carla Faralli, Enrico Pattaro, Giampaolo Zucchini, 1999.

192. FASSÒ G., *La democrazia in Grecia*. Ristampa, a cura di Carla Faralli, Enrico Pattaro, Giampaolo Zucchini, 1999.
193. SCARCIGLIA R., *La motivazione dell'atto amministrativo. Profili ricostruttivi e analisi comparatistica*, 1999.
194. BRIGUGLIO F., "Fideiusoribus succurri solet", 1999.
195. MALTONI A., *Tutela dei consumatori e libera circolazione delle merci nella giurisprudenza della Corte di giustizia, profili costituzionali*, prefazione di Augusto Barbera, 1999.
196. FONDAROLI D., *Illecito penale e riparazione del danno*, 1999.
197. ROSSI L.S., *Le convenzioni fra gli Stati membri dell'Unione europea*, 2000.
198. GRAGNOLI E., *Profili dell'interpretazione dei contratti collettivi*, 2000.
199. BONI G., *La rilevanza del diritto secolare nella disciplina del matrimonio canonico*, 2000.
200. LUGARESÌ N., *Internet, privacy e pubblici poteri negli Stati Uniti*, 2000.
201. LALATTA COSTERBOSA M., *Ragione e tradizione. Il pensiero giuridico ed etico-politico di Wilhelm von Humboldt*, 2000.
202. SEMERARO P., *I delitti di millantato credito e traffico di influenza*, 2000.
203. VERZA A., *La neutralità impossibile. Uno studio sulle teorie liberali contemporanee*, 2000.
204. LOLLI A., *L'atto amministrativo nell'ordinamento democratico. Studio sulla qualificazione giuridica*, 2000.
205. BUSETTO M.L., *Giudice penale e sentenza dichiarativa di fallimento*, 2000.
206. CAMPANELLA P., *Rappresentatività sindacale: fattispecie ed effetti*, 2000.
207. BRICOLA F., *Scritti di diritto penale. Opere monografiche*, 2000.
208. LASSANDARI A., *Il contratto collettivo aziendale e decentrato*, 2001.
209. BIANCO A., *Il finanziamento della politica in Italia*, 2001.
210. RAFFI A., *Sciopero nei servizi pubblici essenziali. Orientamenti della Commissione di garanzia*, 2001.
211. PIERGIGLI V., *Lingue minoritarie e identità culturali*, 2001.
212. CAFARO S., *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche. Il difficile equilibrio tra modelli antagonisti di integrazione europea*, 2001.
213. MORRONE A., *Il custode della ragionevolezza*, 2001.
214. MASUTTI A., *La liberalizzazione dei trasporti in Europa. Il caso del trasporto postale*, 2002.
215. ZANOTTI A., ORLANDO F., *L'itinerario canonistico di Giuseppe Caputo*, 2002.
216. LUPOI M.A., *Conflitti transnazionali di giurisdizioni*. Vol. I, *Policies, metodi, criteri di collegamento*. Vol. II, *Parallel proceedings*, 2002.
217. LOLLI A., *I limiti soggettivi del giudicato amministrativo. Stabilità del giudicato e difesa del terzo nel processo amministrativo*, 2002.
218. CURI F., *Tertium datur. Dal Common Law al Civil Law per una scomposizione tripartita dell'elemento soggettivo del reato*, 2003.
219. COTTIGNOLA G., *Studi sul pilotaggio marittimo*, 2003.
220. GARDINI G., *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione. Organizzazione e ruolo della dirigenza pubblica nell'amministrazione contemporanea*, 2003.
221. CEVENINI C., *Virtual enterprises. Legal issues of the on-line collaboration between undertakings*, 2003.
222. MONDUCCI J., *Diritto della persona e trattamento dei dati particolari*, 2003.
223. VILLECCO BETTELLI A., *L'efficacia delle prove informatiche*, 2004.
224. ZUCCONI GALLI FONSECA E., *La convenzione arbitrale rituale rispetto ai terzi*, 2004.
225. BRIGHI R., *Norme e conoscenza: dal testo giuridico al metadata*, 2004.
226. LUCHETTI G., *Nuove ricerche sulle istituzioni di Giustiniano*, 2004.
227. *Studi in memoria di Angelo Bonsignori*, voll. I, II, 2004.
228. PIPERATA G., *Tipicità e autonomia nei servizi pubblici locali*, 2005.
229. CANESTRARI S., FOFFANI L. (a cura di), *Il diritto penale nella prospettiva europea. Quali politiche criminali per l'Europa?* Atti del Convegno organizzato dall'Associazione Franco Bricola (Bologna, 28 febbraio-2 marzo 2002), 2005.
230. MEMMO D., MICONI S. (a cura di), *Broadcasting regulation: market entry and licensing. Regolamentazione dell'attività radiotelevisiva: accesso al mercato e sistema di licenze. Global Classroom Seminar*, 2006.
- BIS BRIGUGLIO F., *Studi sul procurator*, 2008.
231. QUERZOLA L., *La tutela anticipatoria fra procedimento cautelare e giudizio di merito*, 2006.
232. TAROZZI S., *Ricerche in tema di registrazione e certificazione del documento nel periodo postclassico*, 2006.
233. BOTTI E., *L'eutanasia in Svizzera*, 2007.

234. FONDAROLI D., *Le ipotesi speciali di confisca nel sistema penale*, 2007.
235. ALAGNA R., *Tipicità e riformulazione del reato*, 2007.
236. GIOVANNINI M., *Amministrazioni pubbliche e risoluzione alternativa delle controversie*, 2007.
237. MONTALTI M., *Orientamento sessuale e costituzione decostruita. Storia comparata di un diritto fondamentale*, 2007.
238. TORDINI CAGLI S., *Principio di autodeterminazione e consenso dell'avente diritto*, 2008.
239. LEGNANI ANNICHINI A., *La mercanzia di Bologna. Gli statuti del 1436 e le riformazioni quattrocentesche*, 2008.
240. ALESSANDRO LOLLI, *L'amministrazione attraverso strumenti economici*, 2008
241. MARIA VACCARELLA, *Titolarità e funzione nel regime dei beni civici*, 2008

Finito di stampare nel mese di febbraio 2008
presso le Officine Grafiche Litosei – Rastignano (BO)

