



# *Regione Autonoma Friuli - Venezia Giulia*

**DIREZIONE REGIONALE PER LE AUTONOMIE LOCALI**

*Servizio degli usi civici*

**RACCOLTA DI CIRCOLARI E PARERI  
IN MATERIA DI USI CIVICI (1992 - 2001)**

# **RACCOLTA DI PARERI E CIRCOLARI IN MATERIA DI USI CIVICI (1992-2001)**

## **PRESENTAZIONE**

Nell'ordinamento della Regione Autonoma Friuli - Venezia Giulia - come in quelli delle altre regioni a statuto speciale - la competenza in materia di usi civici e' oggetto di una specifica previsione statutaria.

Infatti l'art. 4, n. 4, dello Statuto di autonomia conferisce alla Regione Friuli - Venezia Giulia potestà legislativa primaria in materia di "usi civici".

Questo assetto normativo ha consentito di configurare un ordinamento differenziato rispetto a quello vigente nelle regioni a statuto ordinario.

Ne e' conseguito, ad esempio, che il Commissariato regionale per la liquidazione degli usi civici esercita attualmente, oltre alle funzioni giurisdizionali statali, anche funzioni amministrative regionali.

La presente raccolta offre all'attenzione degli operatori in genere e degli enti locali in particolare alcuni documenti ritenuti particolarmente significativi in materia di usi civici.

Si tratta di pareri e circolari che illustrano varie questioni applicative delle norme esistenti fornendo sia una aggiornata ricostruzione interpretativa degli istituti, sia indicazioni puntuali riferite a situazioni specifiche, ma di interesse generale.

La raccolta unisce quindi documenti provenienti da diversi uffici, in maggioranza regionali e fra questi in maggioranza elaborati dal Commissariato regionale, che svolge da anni una attenta azione di aggiornamento degli indirizzi interpretativi tenendo conto della evoluzione del quadro normativo e della giurisprudenza, in special modo costituzionale.

I documenti, risalenti al periodo 1992-2001, sono introdotti da una breve presentazione, cui segue il testo quasi integrale desunto dall'originale, dal quale sono espunti i riferimenti spiccatamente contingenti. In calce sono poste delle note, nelle quali sono riportati i testi delle norme citate, ad esclusione delle norme della legge fondamentale (legge 16.6.1927, n. 1766) e del regolamento di esecuzione (regio decreto 26.2.1932, n. 332), che si presumono noti all'operatore del settore.

	Provenienza	Estremi	Argomento	pagina
§ 1	Commissariato agli usi civici	Prot. n. 302/92 - Posiz. FU 27/25 dd. 1 aprile 1992	Modalità di esercizio dei diritti di uso civico.	1
§ 2	Commissariato agli usi civici	Prot. n. 558/93 - Pos. TR 9/36 dd. 19 maggio 1993	Poteri dei Comitati per l'Amministrazione separata dei beni di uso civico.	2
§ 3	Commissariato agli usi civici	Prot. n. 851/93 - Posiz. TR 1/41 dd. 2 agosto 1993	Reimpiego di somme vincolate. Indicazioni procedurali.	3
§ 4	Commissariato agli usi civici	Prot. n. 972/93 - Posiz. Fu 1/26 dd. 22 settembre 1993	Espropriabilità dei terreni soggetti ad uso civico.	4
§ 5	Direzione regionale delle foreste e dei parchi	Prot. n. FP/1.3/860 dd. 28 gennaio 1994	Progetti di opere su aree forestali. Attestazione liberatoria concernente terreni soggetti ad usi civici.	5
§ 6	Commissariato agli usi civici	Prot. n. 293/94 - Pos. FG 10/25 dd. 16 marzo 1994	Rilevanza della qualità di residente rispetto alla posizione di utente degli usi civici.	6
§ 7	Commissariato agli usi civici	Prot. n. 357/94 - Pos. FU 1/31 dd. 29 marzo 1994	Raccolta di funghi. Limitazione a favore degli utenti dell'uso civico.	8
§ 8	Commissariato agli usi civici	Prot. n. 364/94 - Pos. UC/GEN dd. 30 marzo 1994	Espropriazione di terreni soggetti ad uso civico. Applicazione della legge 31 gennaio 1994, n. 97.	9
§ 9	Commissariato agli usi civici	Prot. n. 517/94 - Pos. PN 13/34 dd. 28 aprile 1994	Progetti di opere su aree forestali. Attestazione liberatoria concernente terreni soggetti ad usi civici.	11
§ 10	Direzione regionale delle foreste e dei parchi	Prot. n. FP/1-3/ n. 4830 dd. 16 maggio 1994	Progetti di opere su aree forestali. Attestazione liberatoria concernente terreni soggetti ad usi civici.	12
§ 11	Commissariato agli usi civici	Prot. n. 874/94 - Pos. UC/GEN dd. 27 giugno 1994	Concessione di affittanza di beni di uso civico.	13
§ 12	Direzione regionale per le autonomie locali	Prot. n. 1713/1.9.60 dd. 12 ottobre 1994	Competenze dei consigli comunali e delle giunte comunali in ordine ad atti deliberativi concernenti beni soggetti agli usi civici.	14
§ 13	Commissariato agli usi civici	Prot. n. 1433/94 - Pos. TS 77/1 dd. 7 novembre 1994	Nomina di un rappresentante della collettività degli utenti degli usi civici.	15
§ 14	Direzione regionale per le autonomie locali	Prot. n. 4528/1.9.60 dd. 16 novembre 1994	Nomina di un rappresentante della collettività degli utenti degli usi civici.	16
§ 15	Commissariato agli usi civici	Prot. n. 1469/94 - Pos. UC/GEN dd. 18 novembre 1994	Procedure in tema di affittanze di beni di uso civico.	17
§ 16	Commissariato agli usi civici	Prot. n. 1486/94 -Pos. UD 125 dd. 21 novembre 1994	Accesso di veicoli a motore in zona sottoposta a vincoli ambientali - limitazione dei divieti per gli utenti di uso civico.	18
§ 17	Commissariato agli usi civici	Prot. n. 1503/94 - UC/GEN dd. 25 novembre 1994	Competenze dei comitati frazionali di beni di uso civico in ordine alla gestione dei terreni.	20
§ 18	Avvocatura distrettuale dello Stato	Prot. n. 828/829 dd. 9 febbraio 1995	Rapporto fra demanio statale e usi civici in laguna	21
§ 19	Commissariato agli usi civici	Prot. n. 213/95 - UC/GEN dd. 16 febbraio 1995	Procedura in tema di occupazione temporanea di beni di uso civico.	22
§ 20	Avvocatura distrettuale dello Stato	Prot. n. 1702/1707 dd. 22 marzo 1995	Rapporto fra demanio statale e usi civici in laguna	23
§ 21	Commissariato agli usi civici	Prot. n. 626/95 - Pos. UD 195 dd. 12 maggio 1995	Autorizzazione al reimpiego di danaro derivante dalla gestione di beni di uso civico.	24
§ 22	Commissariato agli usi civici	Prot. n. 1209/95 - Pos. TS 82/14 dd. 13 novembre 1995	Poteri dei comitati per l'amministrazione separata di beni di uso civico. Transazioni.	25

	Provenienza	Estremi	Argomento	pagina
§ 23	Commissariato agli usi civici	Prot. n.1263/95 - Pos. UC/GEN dd. 27 novembre 1995	Regolamento CEE 2080/1992. Natura imprenditoriale dei comitati per l'amministrazione separata di beni di uso civico.	26
§ 24	Commissariato agli usi civici	Prot. n. 1307/95 - Pos. UC/GEN dd. 7 dicembre 1995	Realizzazione di piste forestali. Regime autorizzativo.	27
§ 25	Commissariato agli usi civici	Prot. n. 62/96 - Pos. GO 9 dd. 23 gennaio 1996	Reimpiego di somme derivanti da operazioni immobiliari su beni soggetti ad usi civici.	28
§ 26	Commissariato agli usi civici	Prot. n. 338/96 - Pos. UC/GEN dd. 27 marzo 1996	L.R. 5 gennaio 1996, n. 3, recante: "Disciplina delle associazioni e dei Consorzi di comunioni familiari montane".	29
§ 27	Commissariato agli usi civici	Prot. n. 430/96 - Pos. UC/GEN dd. 22 aprile 1996	Alienazioni di beni di uso civico.	30
§ 28	Commissariato agli usi civici	Prot. n. 597/96 - Pos. UC/GEN dd. 12 giugno 1996	Mutamento di destinazione di beni di uso civico. Criteri generali.	31
§ 29	Commissariato agli usi civici	Prot. n. 656/96 - Pos. UC/GEN (UD 195) dd. 1 luglio 1996	Utilizzazione di boschi comunali soggetti ad uso civico. Limite dei poteri dei comitati per l'amministrazione separata dei beni di uso civico.	32
§ 30	Commissariato agli usi civici	Prot. n. 818/96 - Pos. UC/GEN dd. 23 settembre 1996	Mutamenti di destinazione dall'uso civico all'uso pubblico.	33
§ 31	Commissariato agli usi civici	Prot. n. 875/96 - Pos. UC/GEN dd. 7 ottobre 1996	L.R. 17 luglio 1996, n. 24. Limitazione nell'accesso ai fondi per l'esercizio venatorio.	35
§ 32	Segreteria generale	Prot. n. 8693/5178 - SG (Circolare n. 8) dd. 7 ottobre 1996	L.R. 31 ottobre 1986, n. 46, e successive modificazioni ed integrazioni, concernente "Disciplina regionale delle opere pubbliche e di interesse pubblico".	36
§ 33	Direzione regionale per le autonomie locali	Prot. n. 4314/1.9.60 dd. 22 ottobre 1996	L.R. 31 ottobre 1986, n. 46, e successive modificazioni ed integrazioni, concernente "Disciplina regionale delle opere pubbliche e di interesse pubblico".	37
§ 34	Commissariato agli usi civici	Prot. n. 974/96 - Pos. UC/GEN dd. 4 novembre 1996	L.R. 31 ottobre 1986, n. 46, e successive modificazioni ed integrazioni, concernente "Disciplina regionale delle opere pubbliche e di interesse pubblico".	38
§ 35	Direzione regionale per le autonomie locali	Prot. n. 4694/1.9.60 dd. 7 novembre 1996	L.R. 31 ottobre 1986, n. 46, e successive modificazioni ed integrazioni, concernente "Disciplina regionale delle opere pubbliche e di interesse pubblico".	39
§ 36	Direzione regionale dell'agricoltura	Prot. n. AGR/1-4/19542 dd. 12 novembre 1996	L.R. 31 ottobre 1986, n. 46, e successive modificazioni ed integrazioni, concernente "Disciplina regionale delle opere pubbliche e di interesse pubblico".	40
§ 37	Direzione regionale delle foreste e dei parchi	Prot. n. FP/ 1-2 n. 10465 dd. 20 novembre 1996	Terreni soggetti ad uso civico accertato o presunto: opere ed interventi di competenza della Direzione regionale delle foreste e dei parchi	41
§ 38	Commissariato agli usi civici	Prot. n. 352/97 - Pos. UC/GEN dd. 2 aprile 1997	Mutamento di destinazione di beni di uso civico. Criteri generali.	42
§ 39	Commissariato agli usi civici	Prot. n. 530/97 - Pos. UC/GEN dd. 3 giugno 1997	Individuazione dell'autorità competente ad emettere i provvedimenti di legittimazione.	43

	Provenienza	Estremi	Argomento	pagina
§ 40	Ministero delle finanze	Risoluzione n. 223/E dd. 20 novembre 1997	Tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche - Occupazioni su beni pubblici gravati da uso civico.	44
§ 41	Commissariato agli usi civici	Prot. n. 1032/97 - Pos. UC/GEN dd. 9 dicembre 1997	L.R. 17 luglio 1996, n. 24, art. 20. Competenze dei comitati per l'amministrazione separata dei beni di uso civico. Distinzione fra atti di ordinaria e straordinaria amministrazione.	45
§ 42	Commissariato agli usi civici	Prot. n. 114/98 - Pos. TS 82/83 dd. 9 febbraio 1998	Beni tavolarmente iscritti alle "comunelle".	46
§ 43	Commissariato agli usi civici	Prot. n. 646/98 - Pos. 278/57 dd. 29 settembre 1998	Corrispondenza catastale. Natura di operazione eminentemente tecnica.	47
§ 44	Commissariato agli usi civici	Prot. n.102/99 - Pos. UC/GEN dd. 8 febbraio 1999	L.R. 9 novembre 1998, n. 13, articolo 12. Interventi per la difesa dei boschi dagli incendi.	48
§ 45	Ministero delle finanze	Risoluzione n. 40/E dd. 17 febbraio 1999	IRPEG. Soggetti esenti. Associazioni ed enti gestori di demani collettivi,. Individuazione.	50
§ 46	Commissariato agli usi civici	Prot. n. 273/99 – Pos. TS 82 - UC/GEN dd. 13 aprile 1999	Legittimazione delle occupazioni su terre di uso civico, ai sensi dell'articolo 9 della legge 16 giugno 1927, n. 1766.	52
§ 47	Direzione regionale per le autonomie locali	Prot. n. 2013/1.9.60/3 dd. 8 luglio 1999	Regolamenti comunali in materia di usi civici. Controllo. Camere di commercio e Comitato regionale di controllo.	53
§ 48	Commissariato agli usi civici	Prot. n. 585/99 - Pos. UC/GEN dd. 28 settembre 1999	Apposizione di vincoli all'investimento delle somme rinvenienti da una transazione relativa a una occupazione di beni civici.	55
§ 49	Commissariato agli usi civici	Prot. n. 739/99 - Pos. - UC/GEN dd. 1 dicembre 1999	Procedimenti espropriativi in aree soggette ad usi civici.	57
§ 50	Commissariato agli usi civici	Prot. n. 64/2000 - Pos. UC/GEN dd. 27 gennaio 2000	Procedimenti espropriativi in aree soggette ad usi civici.	59
§ 51	Direzione regionale per le autonomie locali	Prot. n. 963/1.9.60 dd. 2 febbraio 2000	L.R. 5.1.1996, n. 3, recante "Disciplina delle associazioni e dei consorzi di comunioni familiari montane". Accertamento degli usi civici in alcune località della Val Canale in provincia di Udine.	60
§ 52	Commissariato agli usi civici	Prot. n. 215/2000 - Pos. GO 6 - UC/GEN dd. 3 aprile 2000	Diritto di accesso	61
§ 53	Direzione regionale per le autonomie locali	Prot. n. 6404/1.9.60 dd. 19 maggio 2000	Rinnovo degli organi elettivi dei Comitati per l'amministrazione separata dei beni civici frazionali nella Provincia di Trieste.	62
§ 54	Commissariato agli usi civici	Prot. n. 381/2000 - Pos. UD 87 dd. 14 giugno 2000	Beni di uso civico. Accertamento. Corrispondenza catastale	63
§ 55	Direzione regionale per le autonomie locali	Prot. n. 8545/1.9.60 dd. 24 luglio 2000	Autorizzazioni ad effettuare alienazioni e permutate di terre civiche. Eventualità della fissazione di un termine per darvi esecuzione. Richiesta di parere.	64
§ 56	Commissariato agli usi civici	Prot. n. 618/2000 - Pos. UC/GEN - TS 80/1 -TS 82/83 - TS 82/3 - TS 82/14 dd. 16 ottobre 2000	Riflessi della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli - Venezia Giulia n. 369 del 24.3.2000.	66

	Provenienza	Estremi	Argomento	pagina
§ 57	Commissariato agli usi civici	Prot. n. 650/2000 - Pos. GO 22 dd. 23 ottobre 2000	Procedimenti autorizzativi di alienazioni di beni di uso civico. Requisiti	67
§ 58	Direzione regionale per le autonomie locali	Prot. n. 12995/1.9.60 dd. 11 dicembre 2000	Art. 45, primo comma, della legge 3 maggio 1982, n. 203. Affitto di fondi rustici in deroga alle norme vigenti in materia di contratti agrari.	68
§ 59	Direzione regionale per le autonomie locali	Prot. n. 892/1.9.60 dd. 29 gennaio 2001	Gestione straordinaria dei beni soggetti agli usi civici	71
§ 60	Direzione regionale per le autonomie locali	Prot. n. 3549/1.9.60 dd. 14 marzo 2001	Ruolo delle Amministrazioni separate dei beni di uso civico e delle proprietà collettive di diritto pubblico, nell'ambito di alcune misure ed azioni dell'Obiettivo 2 e del Piano Regione di Sviluppo Rurale.	74
§ 61	Direzione regionale per le autonomie locali	Prot. n. 4460/1.9.60 dd. 10 aprile 2001	Assegnazione in affitto di terreni dell'Amministrazione separata dei beni di uso civico.	76
§ 62	Direzione regionale per le autonomie locali	Prot. n. 4900/1.9.60 dd. 11 aprile 2001	Quesito della Amministrazione separata dei beni civici di *** su benefici regionali, nazionali e comunitari. Considerazioni della Direzione regionale per le autonomie locali. Richiesta di parere.	77
§ 63	Direzione regionale per le autonomie locali	Prot. n. 6005/1.9.60 dd. 40 maggio 2001	Accertamenti usi civici effettuati nella provincia di Trieste. Rapporti con la L.R. 3 del 1996.	81
§ 64	Direzione regionale per le autonomie locali	Prot. n. 6821/1.9.60 dd. 18 maggio 2001	Rapporti fra Comune e Comitato frazionale. Comune di *** e Amministrazione separata dei beni civici frazionali di ***. Precisazioni	82
§ 65	Direzione regionale degli affari europei	Prot. n. 3852/AC N.P. OB2 dd. 19 settembre 2001	Quesito della Amministrazione separata dei beni civici di *** su benefici regionali, nazionali e comunitari.	84

## § 1. COMMISSARIATO REGIONALE PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI

**Nota prot. n. 302/92 - Posiz. FU 27/25 dd. 1 aprile 1992**

### **Modalità di esercizio dei diritti di uso civico.**

La Direzione regionale per le autonomie locali ha formulato un quesito in ordine alla compatibilità di un intervento forestale con l'esercizio dei diritti di uso civico. Il Commissariato, nell'esprimere il proprio parere, tratteggia alcune linee fondamentali dell'istituto alla luce di recenti pronunce giurisprudenziali.

“E' principio di carattere generale in tema di modalità di esercizio dei diritti di uso civico - secondo l'indicazione contenuta nell'art. 45 della Legge fondamentale 16 giugno 1927 N. 1766<sup>(1)</sup> in tema di riordinamento degli usi civici - che l'uso debba essere esercitato in modo da non compromettere nel tempo l'ambiente cui inerisce. Sotto tale profilo, di particolare rilievo appaiono alcune recenti pronunce della Corte Costituzionale e, in particolare, la sentenza n. 391 in data 11 luglio 1989<sup>(2)</sup> nella quale è ribadito il concetto secondo cui "per i beni silvo - pastorali la destinazione pubblica all'utilizzazione come fattori produttivi, impressa dalla Legge del 1927 (art. 11, lettera a, e 12 I comma), viene subordinata nel nuovo ordinamento costituzionale, all'interesse di conservazione dell'ambiente naturale in vista di una utilizzazione come beni ecologici, tutelato dall'art. 9, Il comma Cost.<sup>(3)</sup> Con questa norma costituzionale, che assume come primario il valore estetico - culturale (cfr. Corte Cost. n. 339 del 1985, Foro It. 1986, I, 1196 e n. 151 del 1986, ibid., 2690), deve integrarsi la funzione sociale della proprietà assicurata dall'art. 42, Il comma<sup>(4)</sup>, alla quale anche i demani civici, sotto l'aspetto privatistico costituito dei diritti reali di godimento attribuiti ai singoli, sono sottoposti”.

La stessa Corte Costituzionale ha anche rilevato che a livello di legislazione ordinaria l'integrazione tra le due norme costituzionali ha preso corpo nell'assoggettamento delle terre gravate da usi civici a vincolo paesaggistico ai sensi della Legge 431 del 1985<sup>(5)</sup>.

Tali principi hanno anche recentissimamente acquisito ulteriore forza propulsiva in seguito all'approvazione della Legge quadro sulle aree protette (6 dicembre 1991 N. 394)<sup>(6)</sup> in cui espressa norma<sup>(7)</sup> fa riferimento all'esercizio dei diritti in esame.”

---

<sup>(1)</sup> Il riferimento va inteso all'articolo 45 del regolamento di esecuzione approvato con regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332.

<sup>(2)</sup> La sentenza (4 luglio) 11 luglio 1989, n. 391, è stata pubblicata in "Giurisprudenza costituzionale" n. 4/1998, I, pag. 1776 e seguenti.

<sup>(3)</sup> La norma recita: "[La Repubblica] Tutela il paesaggio e il patrimonio storico ed artistico della Nazione.”.

<sup>(4)</sup> La norma recita: "La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi d'acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti.”.

<sup>(5)</sup> La legge 8 agosto 1985, n. 431, reca: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale.”.

<sup>(6)</sup> La legge 6 dicembre 1991, n. 394, reca: "Legge quadro sulle aree protette.”.

<sup>(7)</sup> Il riferimento è all'articolo 11, comma 5, della L. 394/1991.

## § 2. COMMISSARIATO REGIONALE PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI

### Nota prot. n. 558/93 - Pos. TR 9/36 dd. 19 maggio 1993

Poteri dei Comitati per l'Amministrazione separata dei beni di uso civico. Procedimenti autorizzativi di atti di disposizioni di beni civici.

Un Comitato provinciale di controllo ha formulato un quesito al Commissariato agli usi civici in ordine alla definizione dei poteri dei Comitati per l'Amministrazione separata dei beni di uso civico ed ai procedimenti autorizzativi rispetto ad atti di disposizione di beni civici. Il Commissariato, nell'esprimere il proprio parere, osserva quanto segue.

“... debbo significare che - secondo l'indirizzo condiviso da questo ufficio (ma è doveroso far cenno dell'ancor esistente contrasto in dottrina e giurisprudenza circa la natura giuridica dei comitati di amministrazione separata dei beni soggetti a diritti collettivi) - allo stesso comitato frazionario di \*\*\* venne, già in prevenzione, comunicato come la deliberazione che esso organo avrebbe adottato in argomento sarebbe dovuta pervenire al Comune di \*\*\* affinché "quest'ultimo fosse posto in grado di deliberare, a sua volta, in ordine all'operazione; e di curare altresì gli aspetti inerenti la formale richiesta di autorizzazione". Tale direttiva viene, infatti, osservata in ragione dell'inesistente personalità delle amministrazioni frazionarie e si uniforma ai pareri acquisiti, a suo tempo, presso il Consiglio di Stato e l'avvocatura generale erariale.

Il primo, dd. 5.[11.]1964, in particolare, risulta anche recentemente ribadito con una decisione in sede giurisdizionale dello stesso Consiglio di Stato (Sez. V 4.7.1986, n. 345)<sup>(1)</sup>

L'autorizzazione, da parte della G.R., che si richiede per le affittanze anche infranovennali<sup>(2)</sup>, deriva da un'interpretazione estensiva dell'art. 12 cpv. della Legge fondamentale n. 1766/27 - rispettivamente dell'art. 41 del R.D. 332/1928 - ; che, prevedendone l'intervento per la generalità delle ipotesi di "alienazione o mutamento della destinazione", condiziona la legittimità del rapporto avente per oggetto la concessione anche temporanea di terre d'uso civico, in attesa o in pendenza delle operazioni destinate a legittimazione o quotizzazione) alla previa valutazione della compatibilità della traslazione del godimento con la natura e destinazione proprie dei beni.”

---

<sup>(1)</sup> Pubblicata in “Il Consiglio di Stato”, n. 6-7/1986, I, pag. 860 e seguenti.

<sup>(2)</sup> Sul punto vedi il successivo parere riportato al § 15.

§ 3. **COMMISSARIATO REGIONALE PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI**

**Nota prot. n. 851/93 - Posiz. TR 1/41 dd. 2 agosto 1993**

Reimpiego di somme vincolate. Indicazioni procedurali.

Un Comune ha richiesto al Commissariato agli usi civici alcune indicazioni in ordine al procedimento relativo all'autorizzazione della Giunta regionale al reimpiego di somme provenienti da operazioni immobiliari concernenti terreni soggetti ad usi civici. Il Commissariato, risponde fornendo le seguenti prescrizioni.

“... fin d'ora si precisa quanto segue in termini di carattere generale:

1) sarà necessario, in funzione della richiesta autorizzazione al reimpiego, precisare l'opera permanente al cui finanziamento demandare l'importo (progetto, previsione di spesa, natura esatta dell'opera);

2) sarà, ancora, necessario, indicare esattamente e distintamente (nel caso di somme derivanti da più operazioni anteriori) il titolo delle acquisizioni costituite in vincolo; così precisando se trattasi di prezzo di vendita di terreni ovvero di canoni derivanti da gestione o amministrazione ordinaria od altro.”

#### § 4. COMMISSARIATO REGIONALE PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI

##### **Nota prot. n. 972/93 - Posiz. Fu 1/26 dd. 22 settembre 1993**

Espropriabilità dei terreni soggetti ad uso civico.

Il Commissariato puntualizza la questione della espropriabilità dei terreni soggetti ad uso civico alla luce di recenti pronunce della giurisprudenza costituzionale.

“In ordine alla espropriabilità di terreni soggetti ad uso civico la Corte Costituzionale (sentenza n. 31 del 26 gennaio 1990<sup>(1)</sup>) ha avuto modo di affermare che “diversamente dalla disciplina dei beni demaniali in senso stretto e tecnico, al regime di inalienabilità dei beni di uso civico non inerisce la condizione di beni non suscettibili di espropriazione forzata per pubblica utilità né può essere citata al contrario la sentenza di questa Corte n. 67 del 1957 (Foro It. 1957, I, 921)”.

Particolarmente significativo appare il rilievo che la Corte Costituzionale condivide il ben motivato e autorevole parere del Consiglio di Stato (Sez. III, 24.11.1970), secondo cui “l'espropriazione per pubblica utilità, che realizza una particolare specie di trasferimento del diritto di proprietà, è mossa da un interesse che trascende la collettività come insieme di utenti civici e la riguarda piuttosto come comunità istituzionale nel suo complesso. Un simile interesse pubblico prevale sempre, se sussistente, su qualsiasi altro interesse anche collettivo”.

Ad avviso dello scrivente, pertanto, sulla base di tale decisiva posizione della Corte Costituzionale deve ritenersi superata quella giurisprudenza della Cassazione che non riteneva legittima l'espropriazione di beni di uso civico.

Al riguardo va rilevato che la convinzione della Corte di Cassazione in ordine all'inespropriabilità dei beni di uso civico non risulta espressamente ribadita successivamente alla pronuncia da parte della Corte Costituzionale (non potendosi diversamente argomentare dall'unico accenno che si rinviene nella sentenza della Corte di Cassazione n. 7071 in data 9.6.1992, che non risulta pubblicata ma solo massimata dal C.E.D.).

In conseguenza di quanto premesso esprimo, pertanto, l'avviso che la già iniziata procedura espropriativa possa proseguire con l'avvertenza che - lì dove, ( ... ), risulta controversa la natura di uso civico - l'indennità di esproprio venga depositata alla Cassa Depositi e prestiti "a disposizione di chi risulterà averne diritto".

Sulla base, tuttavia del già citato parere del Consiglio di Stato - secondo cui “la presenza degli usi civici sul terreno da espropriare non è senza riflessi sul procedimento di espropriazione e di tali usi deve tenersi conto sia nella valutazione della pubblica utilità dell'opera per la quale l'espropriazione viene promossa sia nella determinazione dei terreni da farne oggetto” - nonché dei principi generali che regolano la materia, resta inteso che, nel caso in cui il Piano non fosse attuato, sui beni in esame permarrà l'originario vincolo di destinazione degli usi civici, con obbligo da parte del beneficiario dell'espropriazione del ripristino ambientale.”

---

<sup>(1)</sup> Il riferimento va inteso alla sentenza n. 391 dd. 11 luglio 1989.

**Nota prot. n. FP/1.3/860 dd. 28 gennaio 1994**

Progetti di opere su aree forestali. Attestazione liberatoria concernente terreni soggetti ad usi civici.

La Direzione regionale delle foreste e dei parchi emana una circolare relativa alla documentazione da presentare a corredo dei progetti di sistemazione idraulico - forestale riguardanti aree soggette ad usi civici.

“... si dispone che i progetti di sistemazione idraulico - forestale, ricostituzione boschi danneggiati dagli incendi e quelli relativi a qualsiasi opera finanziata dalla Direzione regionale delle foreste e dei parchi siano corredati da una dichiarazione liberatoria del Sindaco interessato "accertante" che le particelle oggetto d'intervento non siano gravate da uso civico. L'originale dell'accertamento dovrà essere allegato all'originale del progetto, mentre in ogni copia progettuale sarà allegata una copia conforme all'originale.

L'accertamento di cui sopra dovrà essere, altresì, acquisito per i progetti di manutenzione straordinaria ed ordinaria che eventualmente comportino la realizzazione di opere con la conseguente occupazione definitiva di nuovi mappali, oppure la limitazione degli eventuali relativi benefici per un determinato periodo di tempo.

Tale situazione sarà evidenziata dalla scrivente nei decreti d'impegno da sottoporre alla registrazione degli Organi di controllo. Per utile informazione si ricorda che solamente nei Comuni di Tarvisio, Malborghetto Valbruna e Pontebba (parte) non esistono terreni gravati da usi civici, ai sensi della Legge n. 1102/1971, art. 10<sup>(1)</sup>.

Si dispone inoltre che, a completamento delle istruttorie relative alle pratiche non ancora registrate dagli Organi di controllo, venga acquisita la attestazione di cui sopra, che sarà allegata ai progetti, per le vie brevi, da parte della scrivente.

Nel caso invece che gli interventi in argomento riguardino lavori di manutenzione ordinaria esclusivamente su opere esistenti, nella relazione progettuale se ne dovrà fare esplicito riferimento oppure predisporre una attestazione da parte del progettista da allegare ai progetti già in fase istruttoria.

Si informa, che qualora dovesse risultare che i mappali di cui sopra siano gravati da uso civico, oltre ad acquisire l'autorizzazione ambientale ai sensi della L. n. 431/85<sup>(2)</sup>, dovrà essere attivato il Comune interessato dai lavori affinché inoltri, ai sensi e per gli effetti della Legge n. 1766/27, regolare domanda, corredata dal progetto, al Commissariato regionale per la liquidazione degli Usi Civici di Trieste, al fine di ottenere la sdemanializzazione del vincolo suddetto. In questo caso dovrà ovviamente essere riservata nel progetto una adeguata somma per fronteggiare le relative spese, che potranno essere conteggiate, per analogia ed in linea di massima, a quelle previste per espropri.

In questo caso dovrà essere, infatti, osservata la procedura di cui agli artt. 12 della L. n. 1766/27 (riordinamento degli usi civici) e 39 del Regolamento di esecuzione di data 26.2.1928, n. 332.

Si deve, infine, far presente che - per pacifica giurisprudenza - attività compiute in violazione alla normativa suindicata sono inficcate da nullità assoluta.”

---

<sup>(1)</sup> La disposizione riguarda le forme di proprietà collettiva diverse dai demani civici denominate comunioni familiari; il secondo comma recita: “Rientrano tra le comunioni familiari montane, che non sono quindi soggette alla disciplina degli usi civici, le regole ampezzane di Cortina d'Ampezzo, quelle del Comelico, le società degli antichi originari della Lombardia, le servitù della Val Canale.”

<sup>(2)</sup> Vedi nota 5 del § 1.

§ 6. **COMMISSARIATO REGIONALE PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI**

**Nota prot. n. 293/94 - Pos. FG 10/25 dd. 16 marzo 1994**

Rilevanza della qualità di residente rispetto alla posizione di utente degli usi civici.

La Direzione regionale delle foreste e dei parchi ha formulato un quesito in ordine al rapporto fra la qualità di residente nello Stato e la posizione di utente degli usi civici. Il Commissariato con l'occasione mette a fuoco il puntualizza la questione generale del rapporto fra residenza e titolarità dei diritti di uso civico..

“In riferimento al quesito posto al mio Ufficio se sia legittimo che cittadini sloveni, residenti nella vicina Repubblica, continuino a vantare (ed esercitare) diritti di uso civico su terreni siti in territorio italiano, osservo quanto segue.

Va premesso, in linea di fatto - per una migliore intelligenza del problema con uno schematico inquadramento storico - , che, anteguerra, il Comune di \*\*\* comprendeva terreni che risultano - a seguito del trattato di Pace del 10.2.1947 - attribuiti alla Repubblica Jugoslava (ed ora Repubblica Slovena).

Precedentemente gli abitanti in detta area esercitavano, come tutti gli altri abitanti di \*\*\*, diritti di uso civico su terreni siti nell'ambito del Comune.

Ciò premesso va sottolineato che gli usi civici costituiscono antichi diritti che hanno, per lungo tempo, consentito alle popolazioni, insediate su determinati territori, di trarre dalle terre collettive alcune utilità elementari ed i mezzi necessari per il loro sostentamento. Tradizionalmente i più comuni tra gli usi civici sono quelli di legnatico (raccogliere legna per uso domestico o personale di lavoro), di pascolo, di caccia, di pesca e di abbeveraggio del bestiame.

Gli usi civici, pertanto, (oggi rivalutati per il significativo contributo che possono offrire per la tutela ambientale) costituiscono propriamente diritti degli abitanti di trarre dalle terre dove dimorano i mezzi essenziali di vita (Cass., sent. n. 3345 del 1953 in Giur. It. 1954, I, 1, 120; sent. n. 898 del 1949 in Giur. It., Mass. 1949, 238).

Lo stretto collegamento tra territorio ed utenti si rinviene nella stessa normativa vigente: l'art. 1 della legge tuttora fondamentale del 1927 n.1766 richiama gli usi civici "spettanti agli abitanti di un Comune o di una frazione di comune" e la legge n. 278 del 1957<sup>(1)</sup> , in tema di costituzione di comitati per l'amministrazione separata dei beni di uso civico, fa espresso richiamo ai "cittadini residenti nella frazione ed iscritti nelle liste elettorali".

Non può dunque sussistere alcun fondato dubbio sull'elemento qualificante dell'uso civico che è dato dalla residenza in loco.

La preminenza dell'aspetto pubblicistico della materia (rispetto al quale perde valore qualsiasi richiamo a questioni civilistiche legate ad antiquati riferimenti di natura tavolare) rende evidente che la presenza ormai di un confine di Stato ha segnato una frattura definitiva che impedisce la configurabilità stessa del diritto di uso civico per non più residenti sul territorio statale.

Tale sicuro risultato, per il diritto interno, non appare inficiato da implicazioni di diritto internazionale.

A tale riguardo va precisato che nessuna norma del trattato di pace del 1947 attiene al tema in esame ed il successivo "accordo di Osimo" del 10 novembre 1975, ratificato con

---

<sup>(1)</sup> La legge 17 aprile 1957, n. 278, reca: "Costituzione dei Comitati per l'amministrazione separata dei beni civici frazionali".

legge n. 73/1977<sup>(2)</sup> , riguarda il confine "per la parte che non è definita come frontiera dal trattato di pace" (art. 1).

Né, infine, appare rinvenibile una norma internazionale di carattere generale tenuto conto, in particolare, della circostanza che non è invocabile un principio di reciprocità, essendo stati terreni analoghi oltre confine "demanializzati" ( ... ).

Per le implicazioni, tuttavia, di varia natura del proposto quesito, la presente nota viene inviata anche alle Autorità in indirizzo per opportuna conoscenza e perché possano, in tempi ragionevoli, rendere nota la loro valutazione."<sup>(3)</sup>

---

<sup>(2)</sup> La legge 14 marzo 1977, n. 73, reca: "Ratifica e esecuzione del trattato tra la Repubblica italiana e la Repubblica socialista federativa di Jugoslavia, con allegati, nonché dell'accordo tra le stesse Parti, con allegati, dell'atto finale e dello scambio di note, firmati ad Osimo (Ancona) il 10 novembre 1975.

<sup>(3)</sup> Non risulta che gli uffici in indirizzo (Ministero degli affari esteri, Direzione regionale per le autonomie locali e Comune interessato) abbiano formulato osservazioni in proposito.

§ 7. **COMMISSARIATO REGIONALE PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI**

**Nota prot. n. 357/94 - Pos. FU 1/31 dd. 29 marzo 1994**

Raccolta di funghi. Limitazione a favore degli utenti dell'uso civico.

Un Comune ha formulato un quesito al Commissariato agli usi civici in ordine alla eventualità che la raccolta di funghi subisca delle limitazione in ragione dell'esistenza di usi civici a favore dei residenti. Il Commissariato fornisce il proprio parere in proposito.

“... rilevo, in linea generale che, nella nostra regione, la raccolta dei funghi risulta disciplinata dalla legge regionale n. 34 del 1981<sup>(1)</sup> e - per quanto riguarda codesto Comune - dal successivo regolamento della Provincia di \*\*\*.

Poiché, tuttavia, il fondo cui si riferisce il quesito posto al mio Ufficio, è un terreno di uso civico e quindi un bene collettivo di appartenenza della collettività degli abitanti in codesto Comune, rilevo che l'art. 13<sup>(2)</sup> della già citata Legge consente al "proprietario del fondo" (o comunque a chi ne ha titolo legittimo) di interdire (ad estranei) la raccolta dei funghi, previa "apposizione di tabelle nei modi previsti dalle leggi vigenti e recanti l'esplicito divieto".

Pertanto, ad avviso del mio Ufficio, nulla impedisce a codesta Amministrazione di apporre appositi cartelli in cui sia precisato che la raccolta è consentita solo agli utenti di uso civico (e pertanto necessariamente residenti nel Comune).”

---

<sup>(1)</sup> La legge regionale 3 giugno 1981, n. 34, reca: “Norme per la tutela della natura e modifiche alla legge regionale 27 dicembre 1979, n. 78”.

<sup>(2)</sup> L'articolo 13 della L.R. 34/1981 recita: “La raccolta dei funghi può essere comunque interdetta dal proprietario del fondo o da chi ne ha titolo legittimo con l'apposizione di tabelle nei modi previsti dalle leggi vigenti e recanti l'esplicito divieto”.

## § 8. COMMISSARIATO REGIONALE PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI

### Nota prot. n. 364/94 - Pos. UC/GEN dd. 30 marzo 1994

Espropriazione di terreni soggetti ad uso civico. Applicazione della legge 31 gennaio 1994, n. 97.

La Direzione regionale delle foreste e dei parchi ha formulato un quesito in ordine all'applicazione dell'art. 12 della legge 31 gennaio 1994, n. 97. Il Commissariato agli usi civici fornisce la propria interpretazione della disposizione, arricchita da considerazioni d'ordine generale relative al rapporto fra l'istituto espropriativo e gli usi civici.

“In riferimento alla richiesta pervenuta al mio ufficio in ordine alle modalità da adottare in applicazione del disposto della legge statale in oggetto, osservo:

L'art. 12 della legge in esame<sup>(1)</sup> ("Nuove disposizioni per le zone montane") statuisce che, nei comuni montani, i decreti di espropriazione per pubblica utilità determinano la cessazione degli usi civici, con compenso "determinato dal Commissario agli usi civici".

La norma si presta a due ordini di considerazioni.

Innanzitutto essa chiarisce, in linea generale, che anche i terreni di uso civico sono direttamente assoggettabili alla procedura di esproprio, aderendo - pertanto - ad una recente sentenza della Corte Costituzionale e superando le perplessità o addirittura il contrario avviso espresso in precedenza della Corte di Cassazione.

La norma in esame, tuttavia, nell'attribuire al Commissario agli usi civici la competenza alla determinazione del compenso, innova profondamente alla scelta legislativa, attuata negli anni '70, che ha inteso - per le regioni a statuto ordinario - limitare le competenze del Commissario alla sola sfera giurisdizionale.

Per la nostra regione, tuttavia, deve essere sottolineato che - a norma dell'art. 4<sup>(2)</sup> dello Statuto di autonomia - sussiste una potestà legislativa primaria (o "esclusiva") nella materia degli usi civici. Ed è in virtù di tale autonomia (che si estende anche alle funzioni amministrative: art. 8<sup>(3)</sup> dello stesso Statuto) che nel Friuli - Venezia Giulia al Commissario permangono poteri anche di ordine amministrativo; poteri che da decenni sono esercitati anche in virtù di una prassi ormai consolidata e sempre espletata in perfetta intesa con i corrispondenti organi regionali.

Alla luce di tali considerazioni deve ritenersi che il citato art. 12 non possa essere interpretato nel senso di attribuire al Commissario un potere autonomo di

---

<sup>(1)</sup> L'articolo 12, comma 2, della legge 31 gennaio 1994, n. 97 recita: "Nei comuni montani i decreti di espropriazione per opere pubbliche o di pubblica utilità per le quali i soggetti espropriati abbiano ottenuto, ove necessario, l'autorizzazione di cui all'articolo 7 della L. 29 giugno 1939, n. 1497, e quella del Ministero dell'ambiente, determinano la cessazione degli usi civici eventualmente gravanti sui beni oggetto di espropriazione.

Il comma 3 del medesimo art. 12 recita: "Il diritto a compensi, eventualmente spettanti ai fruitori degli usi civici sui beni espropriati, determinati dal Commissario agli usi civici, è fatto valere sull'indennità di espropriazione".

<sup>(2)</sup> L'articolo 4, n. 4, dello Statuto di autonomia della Regione Friuli - Venezia Giulia, annovera, fra le materie oggetto di potestà legislativa esclusiva quella degli "usi civici".

<sup>(3)</sup> L'articolo 8 dello Statuto di autonomia della Regione Friuli - Venezia Giulia recita: "La Regione esercita le funzioni amministrative normalmente nelle materie in cui ha potestà legislativa a norma degli articoli 4 e 5, salvo quelle attribuite agli enti locali dalle leggi della Repubblica".

determinazione del compenso, quale indennizzo di esproprio; così intesa la norma, infatti, difficilmente sfuggirebbe ad un giudizio di incostituzionalità<sup>(4)</sup>.

Consegue che, nel caso di esproprio a norma dell'art. 12 in esame, la procedura deve essere assimilata a quella già vigente per ogni altro caso di svincolo di terre di uso civico: deliberazione, cioè, da parte della Giunta regionale, su parere espresso dal mio Ufficio.

---

<sup>(4)</sup> Vedasi, in proposito la sentenza della Corte costituzionale (8 maggio) 10 maggio 1995, n. 156, pubblicata in "Giurisprudenza costituzionale", n. 3/1995, pag. 1309 e seguenti.

§ 9. **COMMISSARIATO REGIONALE PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI**

**Nota prot. n. 517/94 - Pos. PN 13/34 dd. 28 aprile 1994**

Progetti di opere su aree forestali. Attestazione liberatoria concernente terreni soggetti ad usi civici.

Un Comune ha formulato un quesito attinente l'interpretazione della circolare della Direzione regionale delle foreste e dei parchi prot. n. FP/ 1.3/860 del 28 gennaio 1994 (riportata al § 5). Il Commissariato agli usi civici formula in proposito le seguenti precisazioni.

"... nel premettere che al mio Ufficio non risulta alcun accertamento definitivo sui terreni ai uso civico che interessano codesta Amministrazione, poiché il quesito posto ha carattere generale, alla luce della recente circolare della Direzione Regionale delle Foreste e dei Parchi (nota del 28 gennaio u.s.)<sup>(1)</sup>, ritengo opportuno fornire alcuni chiarimenti in ordine alla corretta interpretazione della circolare stessa.

La "sdemanializzazione" delle aree di uso civico, secondo la complessa procedura prevista dalla legge fondamentale del 1927 n. 1766, appare necessaria solo allorquando debba effettivamente procedersi ad una alienazione che privi definitivamente la collettività interessata all'esercizio degli usi civici che loro competono.

Diverso è il caso allorquando si tratti di realizzare progetti di sistemazione idraulico - forestale, ricostituzione di boschi danneggiati o, più in generale, progetti finanziati dalla direzione regionale delle foreste e dei parchi o, infine, opere di manutenzione straordinaria od ordinaria. Invero l'incidenza sull'esercizio degli usi civici appare, in tali casi, di carattere marginale o addirittura si risolve in un miglioramento della potenzialità di uso (anche se l'intervento possa comportare "occupazione definitiva" di trascurabili porzioni di aree).

In tali casi, pertanto, ritengo sufficiente che venga notiziato questo Commissariato che, su richiesta dell'Amministrazione comunale interessata, potrà limitarsi ad esprimere il proprio nulla osta."<sup>(2)</sup>

---

<sup>(1)</sup> Riportata al § 5.

<sup>(2)</sup> Sull'argomento vedi anche la successiva nota del Commissariato agli usi civici prot. n. 102/99 dd. 8 febbraio 1999, emanata in esito all'entrata in vigore della legge regionale 9 novembre 1998, n. 13, il cui articolo 12 riguarda gli interventi per la difesa dei boschi dagli incendi.

**Nota prot. n. FP/ 1-3 / n. 4830 dd. 16 maggio 1994**

Progetti di opere su aree forestali. Attestazione liberatoria concernente terreni soggetti ad usi civici.

La Direzione regionale delle foreste e dei parchi dà seguito alla precedente nota dd. 28 gennaio 1994 (riportata al § 5), diffondendo presso i propri Servizi e presso le comunità montane la nota del Commissariato agli usi civici dd. 28 aprile 1994 (riportata al § 9).

“Facendo seguito alla nota direzionale FP/1-3/n° 860 di data 28.1.1994<sup>(1)</sup>, per opportuna conoscenza e per quanto di competenza, si trasmette in allegato fotocopia della nota n° 517/94 - Pos. PN 13/34 di data 28.4.1994 del Commissariato Regionale per la liquidazione degli usi civici<sup>(2)</sup>, relativa al problema di cui all'oggetto.

Preso atto del contenuto della stessa, che riveste carattere generale, si ritiene opportuno che gli Uffici in indirizzo, unitamente alla richiesta ai Comuni interessati per l'ottenimento della dichiarazione in argomento per la realizzazione degli interventi di cui all'oggetto, comunichino il contenuto della nota commissariale succitata oppure inviino una copia della nota stessa al fine di mettere al corrente le Amministrazioni comunali interessate delle determinazioni assunte in materia dal Commissariato regionale per la liquidazione degli usi civici.

Comunque, si invitano gli Uffici in indirizzo, al fine di consentire una esatta ubicazione delle opere da parte del Comune e del Commissariato regionale per la liquidazione degli usi civici, a voler corredare i futuri progetti di competenza della scrivente, con una planimetria catastale relativa all'area interessata dagli interventi.

Rimane inteso, infine, che dovrà essere inviato alla scrivente a corredo di ogni pratica per il successivo inoltro agli organi di controllo, il nulla - osta rilasciato dal succitato Commissariato.”

---

<sup>(1)</sup> Riportata al § 5.

<sup>(2)</sup> Riportata al § 9.

§ 11. **COMMISSARIATO REGIONALE PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI**

**Nota prot. n. 874/94 - Pos. UC/GEN dd. 27 giugno 1994**

Concessione di affittanza di beni di uso civico.

Il Commissariato agli usi civici rende un parere ad un Ispettorato provinciale dell'agricoltura relativo alle modalità da seguire per procedere alla affittanza o concessione di beni di uso civico.

“... rilevo preliminarmente che l'affittanza di terreni soggetti ad uso civico non risulta specificamente disciplinata da disposizioni normative né si rinvencono suggerimenti in circolari emesse da competenti autorità.

La possibilità giuridica di procedere ad affittanza, o meglio a concessione temporanea, dei terreni in esame discende tuttavia, entro determinati limiti, dalla normativa prevista dalla Legge generale n. 1766 del 1927 in materia di usi civici.

Va precisato, in linea generale, che la disciplina dei contratti agrari (Legge 203 del 1982<sup>(1)</sup>) non detta - nemmeno con l'art. 51 - alcuna disposizione sulla durata delle concessioni che attengono a beni pubblici.

La Suprema Corte per lungo tempo ha ritenuto che la concessione o l'affitto di terreni d'uso civico costituisce un rapporto temporaneo e precario "la cui protrazione o rinnovazione resta sottoposta alle valutazioni discrezionali dell'amministrazione" (Cass. Civ. 2069/83).

La stessa Corte, più di recente, a sezioni unite (Sentenza n. 1889/89) ha ribadito che la concessione dei terreni in esame si sottrae alla normativa in tema di durata e proroga dei contratti agrari ma, con richiamo all'articolo 22 della Legge n. 11 del 1971<sup>(2)</sup> e 9 del D.L. 546/81, convertito in legge n. 692 del 1981<sup>(3)</sup>, ha ritenuto applicabile ai rapporti in esame i canoni così come determinati dalla normativa in materia agraria.

Concordando con l'impostazione discendente da tali decisioni, questo ufficio deve riaffermare che, per i beni di uso civico, il rapporto che si instaura tra pubblica amministrazione e privato va correttamente inquadrato nello schema della concessione amministrativa; come tale il rapporto a carattere temporaneo e non soggetto ai limiti previsti dalla legge sui contratti agrari (L. 203/82).

Solo in ordine alla entità dei canoni sono pertanto applicabili le norme in ordine alla loro determinazione secondo i parametri desunti dalla normativa richiamata.”

---

<sup>(1)</sup> La legge 3 maggio 1982, n. 203, reca: “Norme sui contratti agrari”.

<sup>(2)</sup> La legge 11 febbraio 1971, n. 11, reca: “Nuova disciplina dell'affitto di fondi rustici”.

<sup>(3)</sup> Il decreto legge 2 ottobre 1981, n. 546, convertito dalla legge 1 dicembre 1981, n. 692, reca: “Disposizioni in materia di imposte di bollo e sugli atti e formalità relativi a trasferimenti degli autoveicoli, di regime fiscale delle cambiali accettate da aziende ed istituti di credito nonché di adeguamento della misura dei canoni demaniali”.

**Nota prot. n. 1713/1.9.60 dd. 12 ottobre 1994**

Competenze dei consigli comunali e delle giunte comunali in ordine ad atti deliberativi concernenti beni soggetti agli usi civici.

Il Servizio degli affari giuridici, della consulenza e del coordinamento dell'attività di controllo, formula un parere, richiesto dal Commissariato agli usi civici, relativo alla individuazione dell'organo comunale competente ad adottare deliberazioni concernenti beni soggetti agli usi civici.

“In materia di usi civici, trattandosi di atti che hanno ad oggetto beni facenti parte del patrimonio immobiliare comunale, si ritiene che la competenza all'adozione degli atti relativi ai beni medesimi debba seguire le stesse regole dettate dalla L. 8.6.1990, n. 142<sup>(1)</sup> per tutti i beni immobili comunali, non essendoci nella legge stessa altre norme che stabiliscano un trattamento giuridico diverso per gli atti relativi a beni soggetti ad usi civici.

La norma cui fare riferimento è pertanto l'art. 32, 2° comma, lett. m)<sup>(2)</sup> della L. 142/1990, che attribuisce alla competenza consiliare le alienazioni immobiliari, le relative permutate che non siano previste in atti fondamentali del consiglio o che non ne costituiscano mera esecuzione e che comunque non rientrano nell'ordinaria amministrazione di funzioni e servizi di competenza della giunta, del segretario di altri funzionari; viceversa, la precedente lett. f)<sup>(3)</sup> esclude dalla competenza consiliare le locazioni di beni immobili.

Sull'interpretazione di tale norma si ritiene di poter fornire le seguenti precisazioni:

1) Nella riunione dei Dirigenti tenutasi in data 29/11/1993 si è ritenuto di interpretare estensivamente l'art. 32 lett. m), comprendendovi non solo le alienazioni di beni immobili, ma anche la costituzione di diritti reali sui beni medesimi, in considerazione del fatto che essi vengono ad incidere fortemente sulle facoltà principali del diritto di proprietà, ovverosia il godimento e la libera proprietà del bene.

2) non esiste un criterio sicuro per stabilire, in linea generale, quando un atto di gestione sia da considerarsi di "ordinaria amministrazione" e pertanto sia di competenza della Giunta, e su tale punto elementi chiarificatori potrebbero essere forniti dagli Statuti. Su tali atti, pertanto, si rende necessaria una valutazione "caso per caso", anche alla luce di eventuali norme statutarie del singolo ente.

Per quanto concerne la necessità o meno che le deliberazioni in parola prevedano espressamente l'attribuzione del mandato al Sindaco a presentare la prescritta domanda di autorizzazione alla Giunta Regionale, si ritiene che la risposta debba essere affermativa qualora manchi nello Statuto una norma che attribuisca tale competenza al Sindaco in via generale, e quindi anche senza un preciso riferimento agli atti riguardanti gli usi civici, precisando che, alla luce delle nuove competenze attribuite ai Dirigenti ed ai Segretari dalla L. 142/1990, tale competenza potrebbe essere attribuita dallo statuto anche a tali soggetti.”

---

(1) La legge 8 giugno 1990, n. 142, reca: “Ordinamento delle autonomie locali”.

(2) La norma individua, fra gli atti di competenza dei consigli comunali e provinciali, i seguenti: “m) gli acquisti e le alienazioni immobiliari, le relative permutate, gli appalti e le concessioni che non siano previsti espressamente in atti fondamentali del consiglio o che non ne costituiscano mera esecuzione e che, comunque, non rientrino nella ordinaria amministrazione di funzioni e servizi di competenza della giunta, del segretario o di altri funzionari;”.

(3) La norma individua, fra gli atti di competenza dei consigli comunali e provinciali, i seguenti: “f) l'assunzione diretta dei pubblici servizi, la costituzione di istituzioni e di aziende speciali, la concessione dei pubblici servizi, la partecipazione dell'ente locale a società di capitali, l'affidamento di attività o servizi mediante convenzione;”.

§ 13. **COMMISSARIATO REGIONALE PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI**

**Nota prot. n. 1433/94 - Pos. TS 77/1 dd. 7 novembre 1994**

Nomina di un rappresentante della collettività degli utenti degli usi civici.

Il Commissariato agli usi civici, delinea i contorni normativi della nomina di un rappresentante di una collettività di utenti, nell'ambito di un procedimento giurisdizionale di accertamento della sussistenza di usi civici e provvede ad acquisire l'orientamento in proposito della Direzione regionale per le autonomie locali (la risposta al § 14).

“E' in corso presso il mio ufficio un procedimento, avente ad oggetto l'opposizione proposta dal Sindaco del Comune di \*\*\* avverso il "bando" commissariale di accertamento di terreni di uso civica.

Sussiste, pertanto, una posizione di conflitto tra la funzione di sindaco (che con la proposta opposizione tende a contrastare l'esistenza di terreni di uso civico) e quella che istituzionalmente fa capo allo stesso sindaco, quale rappresentante della collettività degli utenti degli usi civici e, come tale, tutore ed amministratore degli stessi.

Le disposizioni degli artt. 78 e segg. c.p.c.<sup>(1)</sup> - che prevedono la nomina di un curatore speciale, in caso di conflitto di interessi, a cura del giudice - ha[anno] carattere generale.

Potrebbe[ro], tuttavia, non trovare applicazione qualora si ritenesse che una norma specifica si rinvenga nell'art. 75 del R.D. 26.2.1928 n. 332 (regolamento di esecuzione alla legge tuttora fondamentale n. 1766 del 1927 in materia di usi civici).

Tale norma, in caso di "opposizione di interessi tra il Comune ed i comunisti" prevede la nomina di uno "speciale rappresentante" da parte della "Giunta Provinciale amministrativa".

Potrebbe, dunque, ritenersi che la competenza oggi spetti alla Regione, anche se ritengo che - essendosi presentata la questione in un procedimento già in corso ed attinendo, quindi, il conflitto ad una specifica controversia - la disposizione dell'indicato art. 78 c.p.c. debba prevalere.

Resto in attesa, comunque, di un riscontro al riguardo precisando sin d'ora che - qualora da parte di Codesto Ente si dovesse convenire sulla soluzione da me indicata - sarà mia cura provvedere alla nomina sulla base della richiamata norma del codice di procedura.”

---

<sup>(1)</sup> L'articolo 78 del codice di procedure civile recita: “Se manca la persona cui spetta la rappresentanza o l'assistenza, e vi sono ragioni di urgenza, può essere nominato all'incapace un curatore speciale che lo rappresenti o lo assista finché subentri colui al quale spetti la rappresentanza o l'assistenza.

Si provvede altresì alla nomina di un curatore speciale al rappresentato, quando vi è conflitto di interessi col rappresentante.”.

**Nota prot. n. 4528/1.9.60 dd. 16 novembre 1994**

Nomina di un rappresentante della collettività degli utenti degli usi civici.

La Direzione regionale per le autonomie locali esprime la propria condivisione in merito all'orientamento espresso dal Commissariato agli usi civici (vedi § 13), relativo alla individuazione dell'art. 78 del codice di procedura civile quale fonte del poter di nominare un rappresentante della collettività degli utenti degli usi civici.

“Con riferimento alla nota prot. 1433/94 di data 7 novembre 1994 di codesto Commissariato, riguardante la posizione di conflitto tra le funzioni di Sindaco di \*\*\* e quello di rappresentante della collettività utenti degli usi civici di \*\*\*, questa Direzione è dell'avviso che si debba procedere alla nomina di un curatore.

Si concorda quindi con l'orientamento espresso da codesto Commissariato circa l'applicazione delle disposizioni degli artt. 78<sup>(1)</sup> e seguenti - c.p.c. - per la nomina di un curatore speciale da parte del Giudice.”

---

<sup>(1)</sup> Riportato alla nota 1 del § 13.

§ 15. **COMMISSARIATO REGIONALE PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI**

**Nota prot. n. 1469/94 - Pos. UC/GEN dd. 18 novembre 1994**

Procedure in tema di affittanze di beni di uso civico.

Il Commissariato agli usi civici, espone alla Direzione regionale per le autonomie locali l'esito di un approfondimento relativo al procedimento di autorizzazione di locazioni infranovennali di beni di uso civico, che integra quanto esposto nel documento riportato al §2.

“Al fine di uniformare la prassi di questo Ufficio sul tema in oggetto, è stato effettuato un approfondimento sugli aspetti giuridici pervenendo alle conclusioni di cui alla nota allegata.

Si è giunti, conseguentemente, alla determinazione per cui le locazioni infranovennali di beni di uso civico - in quanto rientranti nell'ordinaria amministrazione - non necessitano di approvazione di competenza di questo Commissariato.

**OSSERVAZIONI E PROPOSTE IN ORDINE ALLE LOCAZIONI DI BENI DI USO CIVICO**

La materia delle procedure da seguire in ordine alle locazioni di beni di uso civico merita, ad avviso di chi scrive, un approfondimento al fine di addivenire all'attuazione di una prassi uniforme nell'ambito dell'attività di questo Commissariato agli usi civici.

Già in data 12 maggio 1970, con nota indirizzata al sindaco del Comune di \*\*\* (prot. n. 829/70), l'allora Commissario, dott. Palermo, ben noto come rigoroso interprete della normativa in esame e strenuo difensore delle collettività di utenti di usi civici, espresse la sua "personale opinione" secondo cui le locazioni infranovennali non necessitavano di preventiva autorizzazione da parte dell'Ufficio. Non mancava però il dott. Palermo di rilevare che in senso contrario si era pronunciata la Cassazione, con sentenza n. 51 del 5.1.1950.

La indicata sentenza è stata pubblicata per esteso sul Foro Italiano (1950, parte I, col. 859 e seguenti) e, ad onor del vero, del menzionato principio non v'è alcun chiaro cenno nella massimazione della sentenza stessa: e ben a ragione in quanto l'unico cenno al tema in esame è contenuto in un "richiamo" incidentale da parte dell'estensore della sentenza, del seguente tenore: ""l'antica dottrina ritenne che neanche l'universalità (degli utenti degli usi civici) potesse vendere o locare i pascoli se non vi fosse stato il consenso di tutti i cittadini ed il regio assenso"".

E' poi di tutta evidenza, pertanto, che l'indicata sentenza non possa confortare la tesi della necessità della autorizzazione per ogni forma di locazione di terreni di usi civici.

Appare necessario, invece, distinguere tra locazioni che rientrino nell'ambito dell'ordinaria amministrazione (infranovennali) e quelle che l'eccedano, per restringere solo a queste ultime la necessità dell'autorizzazione da parte della Giunta regionale. Solo per queste ultime, infatti si è in presenza di quella grave limitazione all'esercizio dei diritti di uso civico che giustifica un'equiparazione alla vendita.”

## § 16. COMMISSARIATO REGIONALE PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI

### Nota prot. n. 1486/94 - Pos. UD 125 dd. 21 novembre 1994

Accesso di veicoli a motore in zona sottoposta a vincoli ambientali - limitazione dei divieti per gli utenti di uso civico.

Un Comune ha posto un quesito in ordine alla compatibilità delle limitazioni in oggetto, previste da norme regionali, e la possibilità di fruire degli usi civici in aree soggette a tali limitazioni, al quale il Commissariato agli usi civici fornisce le indicazioni che seguono.

“Mi riferisco al quesito posto al mio Ufficio, attinente al tema in oggetto, sui limiti di applicazione della normativa regionale (L.R. 39/92<sup>(1)</sup> e L.R. 15/91<sup>(2)</sup>) sui terreni in ordine ai quali i residenti nel Comune godono di diritti di uso civico.

Osservo a riguardo che, anche se la normativa richiamata non fa esplicito riferimento agli utenti dei diritti di uso civico, gli stessi, tuttavia, possono ritenersi già compresi nelle categorie esonerate dall'osservanza dei divieti (art. 3 della L.R. 15/91, come sostituito dall'art. 3 della L.R. 39/92<sup>(3)</sup>).

---

<sup>(1)</sup> La legge regionale 18 dicembre 1992, n. 39, reca: “Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 15 aprile 1991, n. 15, concernente la disciplina dell'accesso dei veicoli a motore nelle zone soggette a vincolo idrogeologico e ambientale”.

<sup>(2)</sup> La legge regionale 15 aprile 1991, n. 15, reca: “Disciplina dell'accesso dei veicoli a motore nelle zone soggette a vincolo idrogeologico e ambientale. Modifica alla legge regionale 22 gennaio 1991, n. 3”.

<sup>(3)</sup> La norma, attualmente, recita: “1. Sono esclusi dall'osservanza del divieto di cui agli articoli 1 e 2:

- a) i mezzi a motore impegnati per lo svolgimento di funzioni o servizi pubblici, per la progettazione, esecuzione e manutenzione di opere pubbliche, per esercitazioni ed operazioni di pronto soccorso o di protezione civile promosse dagli enti pubblici competenti;
  - b) i mezzi dei proprietari, conduttori od aventi altro titolo idoneo necessari a raggiungere gli immobili di rispettiva appartenenza quando non vi sia altra strada che lo consenta;
  - c) i mezzi e le macchine operatrici impegnati nella gestione e nella utilizzazione di patrimoni agro - silvo - pastorali, nell'apertura e manutenzione delle piste sciistiche, nei rifornimenti e nella manutenzione degli impianti ricettivi, nell'attività estrattiva di cave o miniere;
  - d) i mezzi degli ospiti pernottanti degli esercizi alberghieri o agrituristici la cui attività sia legittimamente autorizzata;
  - d bis) i mezzi delle persone invalide o affette da ridotte capacità di deambulazione, munite dell'apposito contrassegno rilasciato dal Comune di residenza.
2. Possono essere ammessi, previa autorizzazione, alla circolazione lungo i percorsi di cui agli articoli 1 e 2:
- a) i mezzi impiegati nell'esecuzione e nella manutenzione di opere su proprietà privata;
  - b) i mezzi impiegati nelle rilevazioni scientifiche o didattiche da parte di istituzioni scientifiche riconosciute;
  - c) i mezzi impiegati nell'espletamento dell'attività speleologica di cui alle leggi regionali 1 settembre 1966, n. 27 e 28 ottobre 1980, n. 55, per la tutela e promozione del patrimonio speleologico;
  - d) [ABROGATA];
  - e) i mezzi impiegati dai maestri di sci o dalle guide alpine o aspiranti guide alpine, di cui alla legge regionale 15 giugno 1984, n. 21, e dalle guide naturalistiche di cui alla legge regionale 10 gennaio 1987, n. 2, limitatamente alle attività volte alla conoscenza, valorizzazione e rispetto dell'ambiente naturale;
  - f) i mezzi impiegati in manifestazioni ivi comprese quelle a carattere sportivo perseguenti anche il fine della conoscenza, valorizzazione e rispetto dell'ambiente naturale o comunque con esso compatibili, organizzate da enti pubblici o da associazioni considerate nel titolo II del Codice Civile;
  - g) i mezzi impiegati in manifestazioni anche a carattere sportivo che si svolgono all'interno dei territori di cui agli articoli 1 e 2 utilizzati come poligoni ed aree addestrative dall'Esercito, purché sia rilasciato un nulla osta da parte del Corpo d'armata competente per territorio;
  - h) i mezzi impiegati da organi di informazione previa dichiarazione del rispettivo direttore responsabile;
  - i) i mezzi impiegati nell'esercizio di una professione o di una attività di lavoro subordinato occasionali e non ricorrenti che debbano essere svolte lungo i percorsi di cui ai precedenti articoli 1 e 2 quando essi siano compatibili con i vincoli e la salvaguardia specifici cui i territori, i parchi, gli ambiti di tutela e le strade risultino assoggettati.

Invero, i terreni di uso civico, appartengono alla collettività degli utenti e costituiscono una proprietà collettiva. Pertanto i residenti nel comune (e quindi utenti dei terreni di uso civico) possono ritenersi compresi nel menzionato art. 3 lett. b, che esclude dall'osservanza del decreto generale "i mezzi dei proprietari o aventi altro titolo idoneo".

Ciò premesso, ritengo tuttavia che il quesito proposto abbia carattere generale e deve essere affrontato e risolto di intesa con gli organi regionali competenti unitamente ad ogni altra questione che attenga ai diritti di uso civico nello specifico settore in esame."

---

3. Possono essere ammessi, previa autorizzazione rilasciata dal Comune competente per territorio, alla circolazione lungo i percorsi di cui agli articoli 1 e 2, i mezzi dei residenti nel comune interessato, per l'esecuzione di attività agro-silvo-pastorali, economico-produttive ed altre attività socialmente utili, nonché i mezzi strettamente necessari alle operazioni di gestione delle riserve di caccia. Il Comune, contestualmente all'autorizzazione, rilascia apposito contrassegno di riconoscimento da apporsi sugli automezzi autorizzati, su modello approvato dal Direttore regionale delle foreste ed è tenuto altresì a far pervenire copia dell'autorizzazione rilasciata all'Ispettorato ripartimentale delle foreste competente per territorio, entro quindici giorni dalla data dell'autorizzazione stessa.

4. Le esclusioni e le autorizzazioni si intendono previste o rilasciate per il tempo strettamente necessario all'espletamento delle attività per le quali le stesse sono previste o rilasciate e per il tratto predeterminato e più funzionale rispetto alle attività medesime. Con gli stessi limiti temporali e spaziali, le autorizzazioni all'esecuzione di attività in deroga ai vincoli idrogeologici, di cui all'articolo 7 della legge regionale 8 aprile 1982, n. 22 e successive modificazioni ed integrazioni, ed i provvedimenti a tali autorizzazioni equiparati per legge, equivalgono alle autorizzazioni di cui ai commi 2 e 3.

5. Ai fini del presente articolo si intendono per:

- a) "Funzioni pubbliche" quelle legislative, giurisdizionali e amministrative previste e rientranti fra i compiti istituzionali degli enti pubblici e dei loro consorzi o dei pubblici ufficiali, ad essi attribuiti dalle leggi, dai regolamenti o dagli statuti;
- b) "servizi pubblici" quelle attività economiche comportanti la messa a disposizione dei cittadini di prestazioni e servizi conducibili da enti pubblici in regime di monopolio mediante aziende speciali, concessione ai privati o in via diretta.

6. Quanti fruiscono delle esenzioni o delle autorizzazioni o, comunque, abbiano titolo ad esse sono solidamente obbligati al ripristino dei luoghi eventualmente manomessi, alterati o deteriorati in tutto o in parte nell'esercizio o a causa delle esenzioni o autorizzazioni medesime.

7. L'inottemperanza alla diffida al ripristino di cui al comma 6 comporta l'esecuzione d'ufficio dello stesso, salvo recupero delle spese corrispondenti a carico degli inottemperanti nelle forme e nei modi previsti dal R.D. 14 aprile 1910, n. 639.

8. Il rilascio delle autorizzazioni di cui al comma 2, lettera f), qualora si riferiscano ad attività od utilizzazioni che facciano ritenere probabili il verificarsi di manomissioni, alterazioni o deterioramenti dei luoghi interessati, è subordinato alla costituzione di idonea e congrua cauzione presso la tesoreria regionale o equivalente fidejussione a garanzia della puntuale e corretta esecuzione dei lavori di ripristino. La determinazione dell'importo è effettuata dall'organo competente al rilascio dell'autorizzazione medesima."

§ 17. **COMMISSARIATO REGIONALE PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI**

**Nota prot. n. 1503/94 - UC/GEN dd. 25 novembre 1994**

Competenze dei comitati frazionali di beni di uso civico in ordine alla gestione dei terreni.

Il Commissariato agli usi civici precisa le procedure che intende seguire in ordine ai procedimenti di amministrazione dei beni di uso civico, con riferimento ai poteri dei comitati per l'amministrazione separata dei beni di uso civico.

“Faccio seguito alla nota del mio ufficio in data 18/11 prot. 1469/94 e, proseguendo nell'intento di uniformare la prassi in ordine alla corretta gestione dei beni di uso civico, rendo noto le procedure alle quali il Commissariato si atterrà in ordine al tema in oggetto.

Sulla base delle decisioni giurisprudenziali (cfr., da ultimo, la sentenza del TAR di Trieste in data dell'11/2/1994<sup>(1)</sup>), aderenti all'opinione dei più qualificati esperti della materia, quest'Ufficio è giunto alla determinazione che rientri nei poteri dei Comitati la sola ordinaria amministrazione dei beni di uso civico.

Ogni attività che comporti invece l'amministrazione straordinaria dei predetti beni (come, oltre alle varie forme di cessione, anche le locazioni ultranovennali) deve ritenersi rientrare nei poteri del Comune che, tuttavia, è obbligato ad acquisire il parere del Comitato.

Detto parere, anche se obbligatorio, non è però vincolante. Pertanto questo Ufficio può disattenderlo lì dove ritiene che diverso sia il reale interesse della collettività degli utenti di uso civico.

Tale orientamento di questo Ufficio potrà subire deroghe unicamente in presenza di concorde richiesta da parte degli enti interessati ed in presenza di situazioni locali che possano giustificarla.”

---

<sup>(1)</sup> Il riferimento va inteso alla sentenza del Tribunale amministrativo regionale del Friuli - Venezia Giulia n. 137 del 18 aprile 1994, la cui massima è pubblicata in "I Tribunali amministrativi regionali" n.7-8 /1994, I, pag. 2553

**Nota prot. n. 828/829 dd. 9 febbraio 1995**

Rapporto fra demanio statale e usi civici in laguna.

L'Avvocatura distrettuale dello Stato di Trieste puntualizza il rapporto fra demanio statale (nella fattispecie si tratta di demanio marittimo interno ricadente su aree lagunari) e la sussistenza di diritti di uso civico a favore delle popolazioni di comuni vicini.

“Com'è stato riaffermato anche recentemente, (Commissariato usi civici Venezia, 23 marzo 1992, in Giustizia civile, 1993, I, 265), la demanialità statale di un bene non fa venir meno l'uso civico, per cui il decreto di delimitazione in oggetto non può venire in contrasto col principio di indisponibilità ed imprescrittibilità invocato da codesto Ufficio.

E' ben noto, infatti, che il procedimento di delimitazione di cui all'art. 32<sup>(1)</sup> cod. nav. e 58 reg. nav. mar.<sup>(2)</sup> ) mira a porre in essere i limiti tra i beni del demanio marittimo e zone di proprietà privata, senza minimamente toccare diritti preesistenti legittimamente operanti sia sugli uni che sugli altri beni.”

---

<sup>(1)</sup> L'articolo 32 del codice della navigazione, approvato con regio decreto 30 marzo 1942, n. 327, recita: “Il capo del compartimento, quando sia necessario o se comunque ritenga opportuno promuovere la delimitazione di determinate zone del demanio marittimo, invita, nei modi stabiliti dal regolamento, le pubbliche amministrazioni e i privati che possono avervi interesse a presentare le loro deduzioni e ad assistere alle relative operazioni.

Le contestazioni che sorgono nel corso della delimitazione sono risolte in via amministrativa dal direttore marittimo, di concerto con l'intendente di finanza, con provvedimento definitivo.

In caso di accordo di tutte le parti interessate il provvedimento del direttore marittimo dà atto nel relativo processo verbale dell'accordo intervenuto.

Negli altri casi il provvedimento deve essere comunicato, con i relativi documenti, al ministro per la marina mercantile, il quale entro sessanta giorni dalla ricezione può annullarlo con suo decreto, da notificarsi, entro i dieci giorni successivi, agli interessati per tramite del direttore marittimo.

In caso di annullamento, la risoluzione in via amministrativa della contestazione spetta al ministro per la marina mercantile, di concerto con quello per le finanze.

Nelle controversie innanzi alle autorità giurisdizionali, la tutela dei beni demaniali spetta esclusivamente al ministro per le finanze.”.

<sup>(2)</sup> L'articolo 58 del Regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione (Navigazione marittima), approvato con decreto del Presidente della Repubblica recita: “[primo comma abrogato] Il capo del compartimento notifica a coloro che possono avere interesse alle operazioni di cui all'articolo 32 del codice l'invito a intervenire alle operazioni stesse e a produrre i loro titoli.

La commissione delimitatrice è presieduta dal capo del compartimento o da un suo delegato e di essa fanno parte un rappresentante della intendenza di finanza ed uno dell'ufficio del genio civile.

La commissione procede alla data stabilita alla delimitazione anche se non interviene alcun interessato.

Dell'avvenuta delimitazione è redatto processo verbale, corredato dai piani e dagli altri disegni; tale verbale è firmato da tutti gli intervenuti e diviene obbligatorio per lo Stato, salvo il potere di annullamento attribuito al ministro per la marina mercantile dall'articolo 32 del codice, dopo che sia approvato dal direttore marittimo, di concerto con l'intendente di finanza.

Le spese sono sostenute per metà dallo Stato e per l'altra metà dai privati interessati. I privati devono effettuare un deposito presso la cassa dell'ufficio del compartimento nella misura da questo stabilita. Il deposito è liquidato secondo le norme dell'articolo 11.”.

§ 19. **COMMISSARIATO REGIONALE PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI**

**Nota prot. n. 213/95 - UC/GEN dd. 16 febbraio 1995**

Procedura in tema di occupazione temporanea di beni di uso civico.

Il Commissariato agli usi civici enuncia i criteri ai quali intende attenersi nei procedimenti di occupazione temporanea di beni di uso civico.

“A riguardo preciso che, qualora l'occupazione temporanea sia destinata a risolversi in tempi brevi (massimo un biennio), con ripristino integrale delle condizioni originarie, l'Amministrazione Comunale non dovrà richiedere alcuna autorizzazione di competenza di questo Commissariato, dovendo ritenersi la sussistenza di poteri inerenti all'ordinaria amministrazione.

In ogni altro caso dovrà essere reso edotto questo Ufficio che esaminerà l'opportunità di concedere una propria autorizzazione, previa valutazione di ogni aspetto del singolo caso prospettato.

Qualora il mio Ufficio dovesse ritenere la sussistenza degli estremi per l'applicazione, per analogia, delle norme di cui all'art. 12 della legge fondamentale del 1927, n. 1766, e dell'art. 39 del relativo regolamento di attuazione, si dovrà procedere all'istruttoria della relativa pratica.”

**Nota prot. n. 1702/1707 dd. 22 marzo 1995**

Rapporto fra demanio statale e usi civici in laguna.

L'Avvocatura distrettuale dello Stato di Trieste si sofferma nuovamente sul rapporto fra demanio marittimo interno ricadente su aree lagunari di diritti di uso civico, in relazione alla prevista esecuzione di opere di competenza regionale su tali aree.

“Con nota 30 gennaio 1995 l'Ufficio del Genio civile di \*\*\* riferisce che la Direzione Regionale \*\*\* ha trasmesso al Comune di \*\*\* il verbale di consegna di opere "portuali e di navigazione interna" da eseguirsi su \*\*\*, in una zona "barenicola" soggetta alla sommersione delle maree, e, quindi, appartenente al demanio marittimo. Opina, pertanto il predetto Ufficio che le opere richiederebbero una preventiva concessione del Magistrato alle acque.

Tale opinione sembra fondata.

La circostanza, infatti, che le opere in questione rientrino nella competenza regionale non esime la Regione, come qualsiasi altro soggetto, dal munirsi dalle autorizzazioni statali richieste per l'uso del demanio marittimo.

Nei casi, pertanto, in cui la natura demaniale statale sia stata accertata con procedimento di delimitazione o di volta in volta non sembra si possa prescindere dalla necessaria concessione.

Con tale soluzione non interferisce l'asserita esistenza di usi civici.

Anche recentemente, infatti, è stata riaffermata la compatibilità della presenza di usi civici sul demanio marittimo (Commissario usi civici di Venezia, 23.3.1992, in Giustizia civile, 1993). E' appena il caso di rilevare che tale compatibilità riguarda soltanto gli usi civici in senso proprio, cioè esercitati su terre non appartenenti alla Comunità (M. Athena LORIZIO, Usi civici, in Enc.giur. ital., XXXII, p.1); e non già le diverse situazioni impropriamente designate con tale denominazione - di proprietà collettiva, note al diritto veneziano (cfr. I. CACCIAVILLANI, Natura demaniale civica di beni ed espropriazioni per pubblica utilità, ibid., pag. 275). Diritti su beni altrui sono appunto i diritti di pesca, che costituiscono generalmente il tipo di uso diffuso nelle lagune venete. La decisione più volte citata, infatti, afferma testualmente: "...la demanialità di un bene non fa venire meno l'esistenza di un uso civico che su quel bene fosse stato esercitato: principio affermato dalla giurisprudenza proprio con riferimento ad un'ipotesi di uso civico di pesca il cui esercizio sarebbe continuato a spettare ai naturali del luogo, diverso e distinto dal diritto esclusivo di pesca spettante per concessione ad un privato" (cfr. anche App. Roma 3.11.1992, in Foro Italiano, 1993, 39).

Da quanto sopra rilevato emerge non soltanto la piena legittimità dei procedimenti di delimitazione del demanio marittimo operati in zona di asserita insistenza di usi civici, ma anche la necessità di qualsiasi soggetto che voglia fare uso del demanio marittimo - salva soltanto la comunità per quanto riguarda l'esercizio del diritto di pesca - di munirsi delle prescritte autorizzazioni o concessioni.”

§ 21. **COMMISSARIATO REGIONALE PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI**

**Nota prot. n. 626/95 - Pos. UD 195 dd. 12 maggio 1995**

Autorizzazione al reimpiego di danaro derivante dalla gestione di beni di uso civico.

In risposta ad un quesito formulato da un comune, il Commissariato agli usi civici espone i vigenti criteri in ordine ai procedimenti di autorizzazione al reimpiego di somme derivanti dalla gestione di beni di uso civico, con particolare riferimento al caso in cui operino comitati per l'amministrazione separata di beni di uso civico.

“Osservo preliminarmente che la normativa vigente in materia di usi civici (art. 24 della Legge n. 1766/1927) prevede esplicitamente un vincolo a "capitali" derivanti da forme specifiche di amministrazione straordinaria di beni di uso civico (tra cui prezzi di vendita di terreni e somme derivanti da legittimazioni). Tale danaro, per dato normativo, è sottoposto a vincolo giuridico (art. 24 della predetta legge) e, solo in caso di bisogno, può essere destinato ad opere permanenti di interesse generale della popolazione.

L'autorizzazione per il reimpiego di tali somme è di competenza di questo Ufficio secondo la nota procedura.

Da tale premessa consegue che non ogni reimpiego di somme di danaro necessita di apposita autorizzazione, ex art. 24 citato.

Nel caso in esame prospettato, pertanto, non vi è motivo di intervento da parte del mio Ufficio in quanto il danaro cui la richiesta del Comune fa riferimento non proviene dalle specifiche ipotesi sopra indicate.

Ogni eventuale contestazione dovrà esser fatta valere, da chi ne ha interesse, nella competente sede giurisdizionale.

A tale riguardo è bene sottolineare che nessun rilievo può avere la recente sentenza della Corte Costituzionale (n. 46 in data 8.2.1995, G.U. 1.3.95, I, Serie speciale, n. 9) che si limita a valutare la portata dell'art. 29 della Legge fondamentale n. 1766 del 1927 secondo cui "i Commissari decideranno tutte le controversie circa l'esistenza, natura ed estensione dei diritti di uso civico".

La Corte Costituzionale si è infatti limitata a dichiarare la incostituzionalità dell'articolo in esame "nella parte in cui non consente la permanenza del potere del Commissario agli usi civici di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione, pur dopo il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative previste dal I comma dell'articolo medesimo".

§ 22. **COMMISSARIATO REGIONALE PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI**

**Nota prot. n. 1209/95 - Pos. TS 82/14 dd. 13 novembre 1995**

Poteri dei comitati per l'amministrazione separata di beni di uso civico. Transazioni.

Il Commissariato agli usi civici puntualizza il proprio orientamento in ordine ai poteri dei comitati per l'amministrazione separata di beni di uso civico con riferimento ad una fattispecie di transazione, anche alla luce di una recente sentenza del TAR del Friuli - Venezia Giulia (citata alla nota 1 del §17).

“Il ricorrente Comitato dichiara di adeguarsi alla giurisprudenza del TAR del Friuli - Venezia Giulia (n. 137/94)<sup>(1)</sup> che ha riconosciuto al Comitato frazionale dei beni di uso civico la sola ordinaria amministrazione.

Sostiene tuttavia il predetto Comitato che nel caso in esame si sarebbe in presenza di gestione ordinaria, con conseguente competenza del Comitato stesso a disporre della "indennità dovuta dalla occupazione senza titolo".

In verità, l'accordo cui viene fatto riferimento riguarda una occupazione senza titolo (...) posta in essere da \*\*\*; occupazione inequivocabilmente illecita in quanto abusiva, e come tale potenzialmente idonea a provocare un conflitto giudiziario.

Su tale premessa non sembra potersi contestare la natura transattiva dell'accordo stesso e come tale eccedente l'ordinaria amministrazione.”

---

<sup>(1)</sup> Vedi nota 1 del § 17.

§ 23. **COMMISSARIATO REGIONALE PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI**

**Nota prot. n. 1263/95 - Pos. UC/GEN dd. 27 novembre 1995**

Regolamento CEE 2080/1992. Natura imprenditoriale dei comitati per l'amministrazione separata di beni di uso civico.

In risposta ad un quesito formulato dalla Direzione regionale delle foreste e dei parchi, il Commissariato agli usi civici rappresenta il proprio orientamento in ordine alla possibilità di riconoscere la qualità di imprenditore ai comitati per l'amministrazione separata di beni di uso civico ai fini dell'applicazione dei benefici di cui al Regolamento CEE 2080/1992.

“In riferimento ai chiarimenti richiesti con la nota in data 17.11 corrente prot. FP/1-7/ n. 11398 osservo preliminarmente, in ordine alla natura giuridica delle amministrazioni separate dei beni di uso civico, che i risultati cui sono pervenuti la dottrina e giurisprudenza non sono univoci.

Vero è che vi è una tendenza (condivisa dal mio Ufficio) di considerare le predette amministrazioni come enti pubblici minori (tali infatti sono state ritenute anche le associazioni, Università o partecipanze agrarie: cfr. Cass.17.3.1948 n. 423, in Foro it. 1949, I, 721) tuttavia anche recentemente ne è stata affermata, da parte di un autorevole autore, la natura di soggetto di diritto privato (Vincenzo Cerulli Irelli, Proprietà Pubblica e diritti collettivi - Cedam 1983 pag. 316).

Ad avviso di chi scrive, tuttavia, al fine del chiarimento richiestomi, ritengo che si possa prescindere dalla soluzione al quesito come sopra posto.

In realtà occorre esaminare il problema alla luce dell'invocato regolamento CEE per individuarne la ratio che sta alla base delle limitazioni poste ai regimi di aiuto alle misure forestali.

Invero il limite al contributo ai soli costi di imboscamento è imposto agli “enti pubblici” in quanto considerati “pubbliche autorità” (secondo la terminologia usata dalla Commissione Europea) ovvero “pubblico potere” (come indicato nella stessa premessa del regolamento CEE in esame).

Detto limite trova pertanto la sua giustificazione nella considerazione che l'ente pubblico ha fonti autonome di finanziamento derivanti dalla sua stessa posizione istituzionale.

Ben diversa è la posizione delle amministrazioni frazionali, la cui economia è tutta basata sulla redditività dei beni.

Ciò premesso il mio Ufficio esprime il parere che le predette amministrazioni separate possano essere ammesse ad usufruire degli aiuti indicati nell'art. 2 del regolamento CEE in esame, potendo ritenersi per i rilievi sopra svolti (oltre a quelli già contenuti nella nota alla quale si risponde) equiparati agli imprenditori agricoli (sempre che, ovviamente, esercitino direttamente la gestione dei beni di uso civico).”

§ 24. **COMMISSARIATO REGIONALE PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI**

**Nota prot. n. 1307/95 - Pos. UC/GEN dd. 7 dicembre 1995**

Realizzazione di piste forestali. Regime autorizzativo..

La Direzione regionale delle foreste e dei parchi ha posto una questione relativa alla sussistenza dei presupposti per procedere all'adozione di un provvedimento autorizzativo relativamente ad una fattispecie concernente la realizzazione di piste forestali in aree soggette ad usi civici. Il Commissariato evidenzia in proposito quanto segue.

“In riferimento alla nota dd. 28.11. u.s., prot. FP/1-3/ n. 11847 rilevo preliminarmente che dall'esame della documentazione allegata e sulla base degli elementi in possesso del mio Ufficio emerge che sarebbero a suo tempo esistiti i presupposti di fatto e di diritto per consentire la realizzazione delle indicate piste forestali.

Invero, come del resto è stato generalmente riconosciuto anche dalle competenti autorità comunali interessate a detta realizzazione, essa ha sostanzialmente comportato un miglioramento dello stato dei luoghi al fine stesso dell'esercizio dei diritti di uso civico da parte delle collettività localmente interessate.

Sulla base pertanto delle considerazioni che precedono nulla osta da parte del mio Ufficio all'accoglimento della richiesta, come avanzata, restando inteso che non verrà intralciato l'esercizio dei diritti di uso civico e che la manutenzione delle piste compete all'Ente che ha realizzato le stesse.”

§ 25. **COMMISSARIATO REGIONALE PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI**

**Nota prot. n. 62/96 - Pos. GO 9 dd. 23 gennaio 1996**

Reimpiego di somme derivanti da operazioni immobiliari su beni soggetti ad usi civici.

Il Commissariato agli usi civici, nel ribadire l'orientamento già assunto (cfr. §17) evidenzia, ad un Comune che ha formulato un quesito in proposito, il regime autorizzativo vigente per le operazioni di straordinaria ed ordinaria amministrazione dei beni di uso civico.

“ Con riferimento a quanto richiesto da codesta Amministrazione comunale. con la nota indicata a margine si comunica che - secondo l'orientamento già assunto con la nota prot. 1503 dd. 25.11.94<sup>(1)</sup> - per poter reimpiegare le somme provenienti dall'ordinaria amministrazione dei beni di uso civico non è necessario ottenere la preventiva autorizzazione regionale.

Si dovrà però continuare a chiedere l'autorizzazione in parola per quelle somme da reimpiegare che si riferiscono a negozi per i quali a suo tempo era stata emessa apposita autorizzazione con Deliberazione della Giunta regionale.”

---

<sup>(1)</sup> Riportata al § 17.

§ 26. **COMMISSARIATO REGIONALE PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI**

**Nota prot. n. 338/96 - Pos. UC/GEN dd. 27 marzo 1996**

L.R. 5 gennaio 1996, n. 3, recante: "Disciplina delle associazioni e dei Consorzi di comunioni familiari montane".

Il Commissariato agli usi civici, risponde ad un quesito posto dalla Direzione regionale delle foreste e dei parchi in ordine alla possibilità di riconoscere la personalità di diritto privato alle collettività di cui alla L.R. 5 gennaio 1996, n. 3.

"In riferimento alla nota del 4.3.1996 di pari oggetto, formulo le osservazioni che seguono:

Va premesso che gli Usi civici sono antichi diritti spettanti a collettività residenti in determinati territori. Teoricamente si distinguono in:

1) diritti reali parziali, se esercitati su terreni alieni (ed in tal caso l'accertamento sulla base della normativa vigente impone la certificazione degli usi consentiti);

2) veri e propri diritti di proprietà collettiva e cioè appartenenti alla collettività degli utenti, con amministrazione e rappresentanza da parte del Sindaco. Solo infatti nell'ipotesi di cui all'art. 26 della legge fondamentale n. 1766/27 l'Amministrazione è demandata ad un Comitato frazionale (i cui compiti, normativamente non chiariti, sono stati con recente sentenza del T.A.R. limitati all'Amministrazione ordinaria).

Su tali premesse, non può essere posta in dubbio la natura pubblicistica dei diritti in esame ed eloquente riprova è data dalla tutela giuridica e giurisdizionale dei beni di uso civico. Tale tutela infatti è analoga a quella dei beni demaniali (onde, tra l'altro, l'inalienabilità se non previa "sdemanializzazione").

In conseguenza di quanto esposto, non posso se non riconfermare l'avviso già espresso dal mio Ufficio che nega la possibilità di riconoscere personalità giuridica di diritto privato alle collettività frazionali di utenti di uso civico (generalmente denominate "comunelle" o in modo analogo)."

§ 27. **COMMISSARIATO REGIONALE PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI**

**Nota prot. n. 430/96 - Pos. UC/GEN dd. 22 aprile 1996**

Alienazioni di beni di uso civico.

Il Commissariato agli usi civici evidenzia, in una circolare indirizzata a tutti i Comuni della Regione, la necessità di anteporre il procedimento di sdemanializzazione agli atti di disposizione di beni soggetti ad usi civici.

“E' stato constatato che, non di rado, alcuni Comuni della Regione procedono alla alienazione di beni di uso civico senza aver proceduto preliminarmente a richiedere ed ottenere la autorizzazione che è di competenza della Giunta Regionale su parere di questo Commissariato.

Il mancato rispetto di tale procedura, previsto dall'art. 12 della L. 16.6.1927, n. 1766, se da un lato comporta la nullità degli atti traslativi di diritti reali, dall'altro si espone ai rilievi da parte degli organi di controllo con le inevitabili conseguenze.

Richiamo pertanto l'attenzione sulla necessità di una verifica preventiva, al fine di evitare il lamentato inconveniente.”

§ 28. **COMMISSARIATO REGIONALE PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI**

**Nota prot. n. 597/96 - Pos. UC/GEN dd. 12 giugno 1996**

Mutamento di destinazione di beni di uso civico. Criteri generali.

Il Commissariato agli usi civici espone i criteri generali ai quali intende far riferimento nell'esame delle richieste di autorizzazione al mutamento di destinazione dall'uso civico all'uso pubblico di terreni soggetti ad uso civico.

“In questi ultimi tempi si è posta con maggiore frequenza la questione attinente alle modalità e limiti in cui consentire alle amministrazioni comunali un mutamento di destinazione relativo ai beni di uso civico.

Al riguardo questo Ufficio, sulla base dell'esperienza finora maturata ed ad un'attenta valutazione del problema, ritiene di dover fissare i seguenti criteri di carattere generale ai quali fare riferimento per la valutazione delle pratiche di sua competenza:

- 1) il mutamento non comporta l'annullamento ma solo l'affievolimento del diritto di uso civico e per tanto dovrà essere sempre espressamente stabilito - come del resto previsto da apposita norma (art. 41 del regolamento di attuazione agli usi civici) - il ripristino della situazione originaria nel casi in cui venisse meno il motivo per cui il motivo è stato consentito.
- 2) condizione necessaria per l'approvazione al mutamento è la coincidenza tra la collettività degli utenti degli usi civici ed i residenti in loco che potranno trarre vantaggio dalla proposta modifica.
- 3) il mutamento deve comportare un apprezzabile vantaggio per la collettività anche se esso andrà valutato in relazione alla modernità delle esigenze della collettività.”

§ 29. **COMMISSARIATO REGIONALE PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI**

**Nota prot. n. 656/96 - Pos. UC/GEN (UD 195) dd. 1 luglio 1996**

Utilizzazione di boschi comunali soggetti ad uso civico. Limite dei poteri dei comitati per l'amministrazione separata dei beni di uso civico.

Il Commissariato agli usi civici, risponde a dei quesiti posti dalla Direzione regionale delle foreste in ordine ai poteri dei ai comitati per l'amministrazione separata di beni di uso civico, con particolare riferimento al taglio del bosco.

“In riferimento ai quesiti posti con la nota del 3.6 u.s. in ordine al tema indicato in oggetto rilevo quanto segue:

L'Amministrazione dei beni frazionali, ad opera dei Comitati appositamente eletti, é limitata alla ordinaria amministrazione. Né la frazione né i comitati hanno personalità giuridica.

Tali principi devono ritenersi un punto fermo della normativa vigente e ciò non solo perché sono stati fatti propri dall'autorità giurisdizionale amministrativa della nostra Regione (cfr. sentenza del T.A.R. n. 137/94) ma anche perché tale appare l'orientamento del supremo organo giurisdizionale (cfr. decisione Sez. V n. 345 del 4.7.1986 del Consiglio di Stato).

Del resto anche questo Ufficio da tempo si attiene a tali principi.

Ciò premesso e da osservare che il diritto civico di legnatico é limitato ai bisogni personali e familiari" (vedi art. 45 del regolamento di attuazione agli Usi Civici del 1928 in riferimento all'art. 1021<sup>(1)</sup> del Codice Civile).

Appare quindi evidente che il taglio di un bosco, lì dove ritenuto opportuno, non rientra nell'attività di ordinaria amministrazione. Com'è noto infatti rientrano nella straordinaria amministrazione le attività indicate dall'art. 375 C.C.<sup>(2)</sup>, tra cui quella di "alienazione di beni, eccettuati i frutti e i mobili soggetti a facile deterioramento".

Poiché il taglio del bosco e finalizzato alla vendita, esso deve ritenersi integrale atto di straordinaria amministrazione, come tale di competenza del Comune (e non del Comitato frazionale).

Resta comunque stabilito che, a norma dell'art. 24 della legge fondamentale sugli usi civici n. 1766 del 1927 il ricavo della vendita deve "essere destinato - in caso di bisogno - ad opere permanenti di interesse generale della popolazione"; e ciò con riferimento al Comune o alla frazione interessata.”

---

<sup>(1)</sup> La norma recita: “Chi ha il diritto di uso di una cosa può servirsi i essa e, se è fruttifera, può raccogliere i frutti per quanto occorre ai bisogni suoi e della sua famiglia.

I bisogni si devono valutare secondo la condizione sociale del titolare del diritto.”.

<sup>(2)</sup> La norma recita: “Il tutore non può senza l'autorizzazione del tribunale: 1) alienare beni, eccettuati i frutti e i mobili soggetti a facile deterioramento; 2) costituire pegni o ipoteche; 3) procedere a divisioni o promuovere i relativi giudizi; 4) fare compromessi e transazioni o accettare concordati.

L'autorizzazione è data su parere del giudice tutelare.”.

## § 30. COMMISSARIATO REGIONALE PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI

### Nota prot. n. 818/96 - Pos. UC/GEN dd. 23 settembre 1996

Mutamenti di destinazione dall'uso civico all'uso pubblico.

Il Commissariato agli usi civici, risponde ad una richiesta del Genio civile di Udine esponendo il regime dei procedimenti di mutamento di destinazione dall'uso civico all'uso pubblico

“Con riferimento a quanto richiesto da codesto Ufficio con la nota indicata a margine e di pari oggetto, si fa innanzitutto presente che le operazioni di accertamento dell'esistenza di beni di uso civico per i comuni di \*\*\* non risultano definite, (...).

Pertanto, si precisa che (..) questo Commissariato potrà prendere in esame eventuali richieste solo se fondate sulla presunzione del vincolo di uso civico, dichiarato da parte dell'A.C. interessata.

Per quanto attiene invece alle opere in questione - di difesa e sistemazione idraulica - si presuppone che queste rivestano il carattere di pubblica utilità.

Sulla base di tali premesse, questo Commissariato ritiene che, per superare eventuali " impedimenti ", prodotti da beni ritenuti di uso civico ricompresi nelle aree interessate dagli interventi di che trattasi, si potrà seguire la via del "mutamento di destinazione dall'uso civico - all'uso pubblico" a seguito di apposita richiesta di ogni Amministrazione comunale (composta da: deliberazione comunale, istanza del Sindaco, planimetria catastale) da sottoporre all'esame della Giunta Regionale per il tramite dello Scrivente.

Per sottolineare la delicatezza della problematica della materia trattata si evidenzia che " le zone gravate da usi civici " sono sottoposte a vincolo paesaggistico, secondo quanto contemplato dalla legge Galasso n. 431/85<sup>(1)</sup>, legge che, tra l'altro, in caso di violazioni, prevede anche sanzioni penali (in proposito si ricorda altresì che la vigilanza sull'amministrazione dei beni d'uso civico è attribuita ai Comuni: art. 78 D.P.R. 24.07.1977 n. 616<sup>(2)</sup>, art. 46 L.R. 09.03.1988 n. 10<sup>(3)</sup>, art. 98 L.R. 19.11.1991 n. 52<sup>(4)</sup>).

---

<sup>(1)</sup> Vedi nota 5 del § 1.

<sup>(2)</sup> La norma recita: “.Sono attribuite ai comuni, ai sensi dell'art. 118, primo comma, della Costituzione le funzioni amministrative in materia di: a) interventi per la protezione della natura, con la collaborazione della regione; b) vigilanza sull'amministrazione dei beni di uso civico e di demanio armentizio.”.

<sup>(3)</sup> La norma recita: “I Comuni esercitano le funzioni amministrative concernenti la vigilanza sull'amministrazione dei beni di uso civico e di demanio armentizio.”.

<sup>(4)</sup> La norma recita: “1. Il Sindaco esercita la vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia nel territorio comunale per assicurare la rispondenza alle norme di legge e di regolamento, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici e dei regolamenti edilizi ed alle modalità esecutive fissate nella concessione o nell'autorizzazione.

2. Il Sindaco, quando accerti l'inizio di opere eseguite senza titolo su aree assoggettate da leggi statali, regionali o dagli strumenti urbanistici vigenti o adottati, a vincolo di inedificabilità, o destinate ad opere e spazi pubblici ovvero ad interventi di edilizia residenziale pubblica di cui alla legge 18 aprile 1962, n. 167 e successive modificazioni ed integrazioni, provvede alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi, qualora il responsabile dell'abuso non ottemperi nel termine perentorio di quindici giorni all'ingiunzione di demolizione.

3. Per aree soggette a vincolo di inedificabilità si intendono quelle sulle quali è esclusa la realizzabilità di ogni intervento modificativo dell'assetto del territorio.

4. Qualora si tratti di aree assoggettate alla tutela di cui al regio decreto-legge 30 dicembre 1923, n. 3267, o appartenenti ai beni disciplinati dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766, nonché delle aree di cui alla legge 1 giugno 1939, n. 1089, il Sindaco applica le sanzioni previste al comma 2, previa comunicazione alle amministrazioni competenti, le quali possono eventualmente intervenire, ai fini della demolizione, anche di propria iniziativa.

5. Ferma rimanendo l'ipotesi prevista dal comma 4, qualora sia constatata, dai competenti uffici comunali, l'inosservanza delle norme, delle prescrizioni e modalità di cui al comma 1, il Sindaco ordina l'immediata

Con l'occasione, infine, si ricorda che, come richiamato in una nota dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato, n. 1702 - 1707, CS 47/95 dd. 22.03.1995<sup>(5)</sup>, indirizzata anche a codesto Ufficio, in base a una Sentenza del Commissariato agli Usi civici di Venezia dd. 23.03.1992, la "demanialità di un bene non fa venire meno l'esistenza di un uso civico che su quel bene fosse stato esercitato".

---

sospensione dei lavori, che ha effetto fino all'adozione dei provvedimenti definitivi di cui ai successivi articoli, da adottare e notificare entro sessanta giorni dall'ordine di sospensione dei lavori.

6. Gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria, ove nei luoghi in cui vengono realizzate le opere non sia esibita la concessione ovvero non sia stato apposto il prescritto cartello, ovvero in tutti gli altri casi di presunta violazione urbanistico-edilizia, ne danno immediata comunicazione all'autorità giudiziaria, al Presidente della Giunta regionale ed al Sindaco, il quale verifica entro trenta giorni la regolarità delle opere e dispone gli atti conseguenti, ai sensi del comma 5.

7. Il Corpo forestale regionale, nell'ambito dei territori destinati a parco o riserva naturale od a zona di particolare pregio paesistico ed ambientale di cui agli articoli 18 e 19, provvede a segnalare alle autorità di cui al comma 6 la violazione delle norme urbanistiche vigenti, adottate e di salvaguardia.".

<sup>(5)</sup> Riportata al § 20.

§ 31. **COMMISSARIATO REGIONALE PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI**

**Nota prot. n. 875/96 - Pos. UC/GEN dd. 7 ottobre 1996**

L.R. 17 luglio 1996, n. 24<sup>(1)</sup>. Limitazione nell'accesso ai fondi per l'esercizio venatorio.

Il Commissariato agli usi civici risponde ad un quesito formulato dal Servizio della caccia e della pesca per conoscere se i rappresentanti delle "comunelle" e dei comitati per l'amministrazione separata di beni di uso civico abbiano titolo ad inoltrare domanda, ai sensi dell'articolo 20<sup>(2)</sup> della legge regionale n. 24 del 1996, per escludere, in quanto proprietari o conduttori, dall'esercizio venatorio i terreni all'interno delle riserve di caccia di diritto.

"In riferimento alla nota di pari oggetto n. 4-16/2044 d.d. 26.09.96, osservo che il mio Ufficio considera legittimat[i] all'amministrazione dei beni frazionali di uso civico, i soli Comitati per l'Amministrazione separata regolarmente eletti sulla base della normativa vigente (L. 17 aprile 1957, n. 278<sup>(3)</sup>).

Ad ulteriore precisazione osservo che ai predetti Comitati compete solo l'ordinaria amministrazione, come tra l'altro riconosciuto dalla Sentenza del T.A.R. n.137/94<sup>(4)</sup> dd. 11.02.1994 e, da ultimo, anche dal Tribunale di Trieste (Sentenza n.607/96 tra il Comitato per l'Amministrazione separata di Opicina e il Comune di Trieste)."

---

<sup>(1)</sup> La legge regionale 17 luglio 1996, n. 24, reca: "Norme in materia di specie cacciabili e periodi di attività venatoria ed ulteriori norme modificative ed integrative in materia venatoria e di pesca di mestiere".

<sup>(2)</sup> La norma recita: "1. Ai fini di cui alla legge 157/1992, nel Friuli - Venezia Giulia i territori sottoposti al regime di gestione programmata della caccia si intendono sostituiti con le riserve di caccia di diritto di cui alla legge regionale 13/1969, vigente nel Friuli-Venezia Giulia ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge regionale 21/1993.

2. Nell'utilizzazione dei fondi per l'esercizio venatorio all'interno delle riserve di caccia di diritto si applicano i limiti di accesso agli stessi stabiliti dall'articolo 15, commi 3, 4, 5 e 6, della legge 157/1992.

3. Nel territorio regionale trovano altresì applicazione i commi 7 e 8 dell'articolo 15 della legge 157/1992.

4. Il termine previsto dal comma 3 dell'articolo 15 della legge 157/1992 e' fissato in trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge e, successivamente, con periodicità quinquennale, al 31 gennaio del primo anno di ciascun quinquennio successivo a quello di entrata in vigore della presente legge e la relativa domanda va inoltrata al Servizio della caccia e della pesca.

5. I Comuni, a seguito di comunicazione del Servizio della caccia e della pesca, sono tenuti ad informare i cittadini attraverso affissione all'albo delle scadenze quinquennali di cui al comma 4.

6. Entro sessanta giorni dalla data di presentazione della domanda di cui al comma 4, il Direttore del Servizio della caccia e della pesca decide motivatamente con proprio decreto in ordine alla domanda medesima in conformità ai criteri generali fissati dalla Giunta regionale, su proposta dell'Assessore alla caccia e alla pesca.

7. Le norme di cui ai commi 2 e 4 si applicano anche nei confronti dei terreni che vengono inclusi nelle riserve di caccia di diritto successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge ed in tal caso il termine di trenta giorni fissato nel comma 4 decorre dalla data di pubblicazione del provvedimento di inclusione."

<sup>(3)</sup> Vedi nota 1 del § 6.

<sup>(4)</sup> Vedi nota 1 del § 17.

## § 32. SEGRETERIA GENERALE DELLA PRESIDENZA DELLA GIUNTA REGIONALE

### Nota prot. n. 8693/5178 - SG (Circolare n. 8) dd. 7 ottobre 1996

L.R. 31 ottobre 1986, n. 46, e successive modificazioni ed integrazioni, concernente "Disciplina regionale delle opere pubbliche e di interesse pubblico".

La Segreteria generale della Giunta regionale diffonde presso tutti gli uffici regionali una circolare, pubblicata anche sul BUR n. 43 del 23 ottobre 1996, per rammentare la necessità che gli atti traslativi aventi per oggetto beni di uso civico siano preceduti dall'autorizzazione giuntale adottata su parere del Commissariato agli usi civici.

"Ai fini del corretto adempimento delle norme di legge e del rigoroso rispetto delle procedure previste per l'alienazione di beni di uso civico interessati alla realizzazione di opere pubbliche e di interesse pubblico, si precisa che tale alienazione deve essere preceduta dalla preventiva richiesta e dall'ottenimento dell'autorizzazione della Giunta regionale previo parere del Commissariato regionale per la liquidazione degli usi civici.

Il mancato rispetto di tale procedura, prevista dall'art. 12 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, comporta la nullità degli atti traslativi dei diritti reali.

In sede di presentazione della dichiarazione prevista dall'art. 9, comma 2 della L.R. 31 ottobre 1986, n. 46<sup>(1)</sup>, il legale rappresentante dell'Ente beneficiario dei contributi dovrà contestualmente dichiarare l'avvenuto favorevole espletamento delle procedure di legge finalizzate all'alienazione dei beni di uso civico, ovvero attestare che la realizzazione dell'opera non interessa beni soggetti all'uso civico.

Nel raccomandare l'uniformità di comportamento da parte di tutti gli uffici in indirizzo, si invita la Direzione regionale per le autonomie locali ad estendere il contenuto della presente agli enti interessati<sup>(2)</sup>, mentre, in considerazione della portata generale della disciplina illustrata, si dispone che la circolare venga pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione<sup>(3)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> La norma recita: "Ad avvenuta realizzazione dell'opera ammessa a finanziamento ed entro due anni dal termine per l'ultimazione dei lavori fissato ai sensi del successivo articolo 18, il legale rappresentante dell'ente provvederà ad inviare all'organo regionale concedente una dichiarazione attestante che i fondi somministrati sono stati spesi per la realizzazione dell'opera medesima, corredata dai certificati di collaudo o di regolare esecuzione regolarmente approvati. Nell'anzidetta dichiarazione potrà, altresì, attestare di avvalersi dell'autorizzazione di cui all'ultimo comma del precedente articolo 8; in tal caso le economie contributive saranno impiegate per l'esecuzione di ulteriori lavori affini a quelli eseguiti, di cui sia riconosciuta la necessità in un progetto già approvato dall'ente."

<sup>(2)</sup> La diffusione presso gli enti locali è avvenuta con nota prot. n. 4314/1.9.60 dd. 22 ottobre 1996, riportata al § 33.

<sup>(3)</sup> La pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione è avvenuta sul n. 43 del 23 ottobre 1996.

**Nota prot. n. 4314/1.9.60 dd. 22 ottobre 1996**

L.R. 31 ottobre 1986, n. 46, e successive modificazioni ed integrazioni, concernente "Disciplina regionale delle opere pubbliche e di interesse pubblico".

La Direzione regionale per le autonomie locali segnala a tutti i comuni il contenuto della circolare n. 8 della Segreteria generale della Presidenza della Giunta regionale (riportata al §32)

"Ai fini del corretto adempimento delle norme di legge e del rigoroso rispetto delle procedure previste per l'alienazione di beni di uso civico interessati alla realizzazione di opere pubbliche e di interesse pubblico, la segreteria Generale della Presidenza della Giunta regionale, con circolare n. 8 del 7 ottobre 1996<sup>(1)</sup> di prossima pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione, ha precisato che:

1) Tale alienazione deve essere preceduta dalla preventiva richiesta e dall'ottenimento dell'autorizzazione della Giunta regionale previo parere del Commissariato regionale per la liquidazione degli usi civici.

2) Il mancato rispetto di tale procedura, prevista dall'art. 12 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, comporta la nullità degli atti traslativi dei diritti reali.

3) In sede di presentazione della dichiarazione prevista dall'art. 9, comma 2<sup>(2)</sup> della L.R. 31 ottobre 1986, n. 46, il legale rappresentante dell'Ente beneficiario dei contributi` dovrà contestualmente dichiarare l'avvenuto favorevole espletamento delle procedure di legge finalizzate all'alienazione dei beni di uso civico, ovvero attestare che la realizzazione dell'opera non interessa beni soggetti all'uso civico.

In considerazione della portata generale della disciplina illustrata, si raccomanda l'uniformità di comportamento da parte di tutti gli Enti in indirizzo."

---

<sup>(1)</sup> Riportata al § 32

<sup>(2)</sup> Vedi nota 1 del § 32.

§ 34. **COMMISSARIATO REGIONALE PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI**

**Nota prot. n. 974/96 - Pos. UC/GEN dd. 4 novembre 1996**

L.R. 31 ottobre 1986, n. 46, e successive modificazioni ed integrazioni, concernente "Disciplina regionale delle opere pubbliche e di interesse pubblico".

Il Commissariato agli usi civici puntualizza alla Direzione regionale per le autonomie locali gli aspetti procedurali relativi alla dichiarazione dell'accertamento della sussistenza di usi civici.

"In riferimento alla nota circolare del 22 ottobre u.s. Prot. n. 4314/1.9.60<sup>(1)</sup>, della Direzione regionale delle Autonomie locali e alle richieste pervenute nelle vie brevi, trasmetto un elenco dal quale risulta lo stato della procedura dell'accertamento di beni d'uso civico nell'ambito regionale.

Colgo l'occasione per sottolineare che le Amministrazioni comunali - ove non risulti la definitività dell'accertamento (positivo o negativo che sia) - non possono emettere dichiarazioni di non sussistenza di usi civici, nell'ambito del rispettivo comune.

Successivamente - qualora le operazioni non fossero definite - sarebbe sempre possibile, a richiesta delle Amministrazioni comunali interessate che dichiarino l'esistenza di usi civici, far luogo all'istruttoria di una pratica diretta ad ottenere le previste autorizzazioni."

---

<sup>(1)</sup> Riportata al § 33.

**Nota prot. n. 4694/1.9.60 dd. 7 novembre 1996**

L.R. 31 ottobre 1986, n. 46, e successive modificazioni ed integrazioni, concernente "Disciplina regionale delle opere pubbliche e di interesse pubblico".

La Direzione regionale per le autonomie locali comunica a tutti i comuni le precisazioni fornite dal Commissariato agli usi civici in materia di aspetti procedurali relativi alla dichiarazione dell'accertamento della sussistenza di usi civici.

"Di seguito alla nota del 22 ottobre u.s. prot. n. 4314/1.9.60<sup>(1)</sup> di questa Direzione Regionale, si ritiene utile informare le SS.LL. che il Commissario Regionale per la Liquidazione degli Usi Civici ha precisato con propria nota del 4.11.96<sup>(2)</sup> che le Amministrazioni comunali - ove non risulti la definitività dell'accertamento (positivo o negativo che sia) - non possono emettere dichiarazioni di non sussistenza di usi civici, nell'ambito del rispettivo comune.

Da parte del detto Commissario e' stato pure evidenziato che, qualora le operazioni non fossero definite sarebbe sempre possibile, successivamente e a richiesta delle Amministrazioni comunali interessate che dichiarino l'esistenza di usi civici, far luogo all'istruttoria di una pratica diretta ad ottenere le previste autorizzazioni.

Si comunica, un tanto, per opportuna conoscenza e per il corretto adempimento delle norme di legge."

---

<sup>(1)</sup> Riportata al § 33.

<sup>(2)</sup> Riportata al § 34.

**Nota prot. n. AGR/1-4/19542 dd. 12 novembre 1996**

L.R. 31 ottobre 1986, n. 46, e successive modificazioni ed integrazioni, concernente "Disciplina regionale delle opere pubbliche e di interesse pubblico".

La Direzione regionale dell'agricoltura comunica ai consorzi di bonifica il contenuto della circolare n. 8 della Segreteria generale della Presidenza della Giunta regionale (riportata al §32)

“ Si segnala che sul B.U.R. n. 43 dd. 23.10.1996 è stata pubblicata la circolare del Presidente della Giunta regionale n. 8 dd. 7.10.1996 che, tra l'altro, richiama l'obbligo del rigoroso rispetto delle procedure previste per l'alienazione di beni di uso civico interessati alla realizzazione di opere pubbliche, pena la nullità degli atti traslativi dei diritti reali.

Trattandosi di disciplina di portata generale, si invitano i Consorzi in indirizzo, per ogni iniziativa finanziata in regime di delegazione amministrativa o di concessione, a voler integrare la documentazione di corredo della contabilità finale con la dichiarazione prevista al comma 3 della citata circolare, a firma del legale rappresentante dell'Ente, attestante l'avvenuto favorevole espletamento delle procedure di legge finalizzate all'alienazione di beni di uso civico, ovvero che la realizzazione dell'opera non interessa beni soggetti all'uso civico.

Si sottolinea l'urgenza di tale adempimento per le pratiche già inviate a questa Direzione per la liquidazione finale.

Infine, poiché le zone gravate da usi civici sono sottoposte a vincolo paesaggistico ai sensi della L. 29.6.1939, n. 1497<sup>(1)</sup> (D.P.R. 24.7.1977 n. 616, art. 82 - comma 5 lett. h), come integrato dalla L. 8.8.1985, n. 431<sup>(2)</sup> ), si fa presente la necessità che già in sede di presentazione dei progetti per il finanziamento, venga chiaramente attestato se beni siffatti siano o meno interessati dalla realizzazione dell'opera.”

---

<sup>(1)</sup> La legge 29 giugno 1939, n. 1497, reca: "Protezione delle bellezze naturali".

<sup>(2)</sup> La norma sottopone a vincolo paesaggistico ai sensi della legge 29 giugno 1939, n. 1497,: "h) le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici;".

**Nota prot. n. FP/ 1-2 / n.10465 dd. 20 novembre 1996**

Terreni soggetti ad uso civico accertato o presunto: opere ed interventi di competenza della Direzione regionale delle foreste e dei parchi.

La Direzione regionale delle foreste e dei parchi dà seguito alla precedente nota dd. 28 gennaio 1994 (riportata al § 5), diffondendo presso i propri Servizi il contenuto della circolare n. 8 della Segreteria generale della Presidenza della Giunta regionale (riportata al §32)

“Facendo seguito alla nota direzionale FP/1.3/860 di data 28.1.94<sup>(1)</sup> ed alla circolare n°8 di data 7.10.96 della Segreteria generale della Presidenza della Giunta regionale<sup>(2)</sup> (pubblicata sul B.U.R. 43 di data 23.10.96), si ritiene opportuno puntualizzare che per pacifica giurisprudenza, ove non risulti la definitività dell'accertamento dei beni di uso civico (sia positivo che negativo), le Amministrazioni comunali non possono emettere dichiarazioni di "non sussistenza di usi civici", relative ai rispettivi territori comunali.

Ferme restando, pertanto, le procedure a suo tempo stabilite dalla scrivente con nota FP/1.3/860 di data 28.1.94 per la realizzazione delle opere o degli interventi pubblici o di interesse pubblico nei settori di competenza, interessanti terreni o beni non soggetti ad uso civico o soggetti ad uso civico accertato o presunto, rimane inteso che nei relativi decreti d'impegno predisposti ai sensi della L.R. n. 18/96<sup>(3)</sup>, sia a firma del sottoscritto che dei Direttori di Servizio, dovranno sempre essere riportati gli estremi o della dichiarazione liberatoria comunale (terreni non soggetti ad uso civico), o dell'autorizzazione commissariale (miglioramento terreni o beni soggetti ad uso civico accertato o presunto) o, nei casi di definitiva alienazione dei terreni o beni soggetti ad uso civico, della Delibera giuntale (predisposta a cura dalla Direzione regionale per le Autonomie Locali - Servizio degli Usi Civici - su richiesta del Comune interessato, "supremo tutore del suddetto bene"), relativa all'affrancamento dell'uso civico.

Invece, nel caso di interventi di manutenzione ordinaria, nei decreti di cui sopra dovrà essere riportato l'esplicito riferimento o dichiarazione progettuale di cui al 5° capoverso della nota direzionale n. 860 di data 28.1.94.

Infine, a maggior tutela, i direttori dei Servizi direzionali non potranno emettere decreti di liquidazione o di O.A., prima di aver accertato che gli adempimenti di cui sopra in materia di "Usi Civici" siano stati espletati.”

---

<sup>(1)</sup> Riportata al § 5.

<sup>(2)</sup> Riportata al § 32.

<sup>(3)</sup> La legge regionale 27 marzo 1996, n. 18, reca: “Riforma dell'impiego regionale in attuazione dei principi fondamentali di riforma economico sociale desumibili dalla legge 23 ottobre 1992, n. 421.”.

§ 38. **COMMISSARIATO REGIONALE PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI**

**Nota prot. n. 352/97 - Pos. UC/GEN dd. 2 aprile 1997**

Mutamento di destinazione di beni di uso civico. Criteri generali.

Il Commissariato agli usi civici fornisce alla Direzione regionale per le autonomie locali dei chiarimenti in ordine ai criteri generali ai quali intende far riferimento nell'esame delle richieste di autorizzazione al mutamento di destinazione dall'uso civico all'uso pubblico di terreni soggetti ad uso civico, esposti nella precedente nota prot. n. 597/96 dd. 12 giugno 1996 (riportata al §20).

“ Faccio seguito alla mia precedente nota in data 12 giugno 1996 di pari oggetto e ritengo opportuno chiarire alcuni punti solo implicitamente contenuti nella nota stessa

Il mutamento di destinazione, secondo la normativa vigente (articolo 12 legge 16 giugno 1927 n. 1766 e 41 del Regolamento attuativo del 26 febbraio 1928 n. 332) opera su beni il cui regime giuridico sin dagli anni '30 (cfr. Cass. 2 luglio 1930 n. 2402 in Riv. Amm. 1930, 404; Cass. 21 gennaio 1936, n. 238 in Giur. It. 1936, I, 1, pag. 663; Cass. 4 luglio 1938, n. 2246 in Riv. Beni Pubbl. 1938, 516;) è stato equiparato a quello dei beni demaniali.

Consegue da ciò la loro assoluta indisponibilità al di fuori dei casi in cui esiste una esplicita formale autorizzazione. A riguardo giova notare che l'articolo 41 del citato Regolamento prevede espressamente che il "decreto autorizzativo del mutamento debba contenere la clausola del ritorno delle terre all'antica destinazione, quando venisse a cessare lo scopo per il quale l'autorizzazione era stata accordata".

Qualora inoltre nello stesso decreto sia prevista la "clausola" del ripristino ambientale, tale clausola deve ritenersi integrare una vera e propria condizione risolutiva.

Il mancato rispetto di tale condizione comporta l'inefficacia del provvedimento autorizzativo e il ritorno al pieno vigore della normativa a tutela dei beni di uso civico in precedenza accertati.

Di tale normativa sono allo stesso tempo tutori e responsabili gli Amministratori comunali, del cui operato possono essere chiamati a rendere conto nelle varie sedi, non esclusa quella penale.

Allo stesso modo, qualora la Giunta regionale non ritenesse, di approvare, in sanatoria, richieste di mutamento di destinazione, una responsabilità analoga a quella sopra delineata dovrebbe ricadere sugli Amministratori locali ai quali sia imputabile la mancata osservanza della normativa in materia di usi civici.”

§ 39. **COMMISSARIATO REGIONALE PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI**

**Nota prot. n. 530/97 - Pos. UC/GEN dd. 3 giugno 1997**

Individuazione dell'autorità competente ad emettere i provvedimenti di legittimazione.

Il Commissariato agli usi civici replica ad una circolare del Ministero di grazia e giustizia, fornendo precisazioni in ordine all'ordinamento degli usi civici nel Friuli - Venezia Giulia, con particolare riferimento alla competenza all'adozione dei provvedimenti di legittimazione delle occupazioni di beni di uso civico.

“In riferimento alla circolare n. 5/97, di pari oggetto, in data 8 maggio u.s., inviata anche "a tutte le Regioni - loro sedi -", osservo che la Regione Friuli Venezia Giulia ha potestà primaria in materia di Usi civici e, pertanto - come indicato anche dalla Corte Costituzionale con Sentenza n. 511 del 1988<sup>(1)</sup> - "non spetta allo Stato il potere di approvare le Legittimazioni di occupazioni di terre di uso civico comprese nel territorio della Regione Friuli Venezia Giulia".”

---

<sup>(1)</sup> La sentenza (21 aprile) 5 maggio 1988, n. 511, è stata pubblicata in "Giurisprudenza costituzionale" n. 3/1988, I, pag. 2429 e seguenti.

**Risoluzione n. 223/E dd. 20 novembre 1997**

Tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche - Occupazioni su beni pubblici gravati da uso civico.

Un comune ha chiesto al Dipartimento delle entrate del Ministero delle finanze di conoscere se sono soggette alla Tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (Tosap) le occupazioni effettuate su terreni incolti di montagna gravati da uso civico, appartenenti al patrimonio disponibile del comune medesimo. In risposta, il Dipartimento ha rappresentato quanto segue:

“Al riguardo, esaminata la questione, la scrivente, ritiene che, nell'ipotesi rappresentata, debba essere esclusa l'applicabilità della tassa per l'uso particolare dei terreni di cui trattasi.

Quanto sopra nella considerazione che detti terreni fanno parte del patrimonio disponibile del comune e, quindi, il loro utilizzo da parte del singolo cittadino non rientra nella previsione normativa di cui all'art. 38 del d.lgs. 15 novembre 1993, n. 507<sup>(1)</sup> e successive modificazioni ed integrazioni, secondo la quale sono attratte a tassazione solo le occupazioni di spazi ed aree demaniali o del patrimonio indisponibile dell'ente locale.

A diversa conclusione non si ritiene possa condurre la circostanza che, nel caso di specie, i terreni siano gravati da uso civico. Infatti, l'uso civico, sebbene si presenti nella sua disciplina con notevoli analogie rispetto a quella dei beni demaniali, ha tuttavia una natura giuridica diversa ed ha particolari criteri che ne regolano l'amministrazione e la tutela.

Pertanto, pur volendosi attribuire all'uso civico il carattere sostanziale della demanialità, nel caso di specie, l'esclusione dalla tassa risulterebbe, comunque, confermata dal fatto che, trattandosi di terreni incolti, mancherebbe l'effettiva destinazione degli stessi all'uso pubblico generalizzato, il quale, caratterizzando il requisito della indisponibilità - come affermato dalla Suprema Corte di Cassazione, sezioni unite, con sentenza n. 6950 del 23 giugno 1993 rappresenta l'elemento indispensabile per l'imposizione.”

---

<sup>(1)</sup> Il decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507, reca: “Revisione ed armonizzazione dell'imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni, della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche dei comuni e delle province nonché della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani a norma dell'art. 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, concernente il riordino della finanza territoriale”. L'articolo 38, comma 1, del decreto legislativo n. 507 del 1993 recita: “1. Sono soggette alla tassa le occupazioni di qualsiasi natura, effettuate, anche senza titolo, nelle strade, nei corsi, nelle piazze e, comunque, sui beni appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile dei comuni e delle province.”.

§ 41. **COMMISSARIATO REGIONALE PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI**

**Nota prot. n. 1032/97 - Pos. UC/GEN dd. 9 dicembre 1997**

L.R. 17 luglio 1996, n. 24, art. 20<sup>(1)</sup>. Competenze dei comitati per l'amministrazione separata dei beni di uso civico. Distinzione fra atti di ordinaria e straordinaria amministrazione.

In esito ad un quesito posto dal Servizio della caccia e della pesca, il Commissariato agli usi civici precisa la distinzione fra atti di ordinaria e straordinaria amministrazione, in relazione alle competenze dei comitati per l'amministrazione separata dei beni di uso civico.

“In riferimento alla nota di pari oggetto in data 5 novembre corrente, premesso che la distinzione tra atti di ordinaria e straordinaria amministrazione riposa non su un criterio tecnico giuridico, bensì su un criterio economico, osservo che la norma alla quale viene fatto generalmente riferimento (art. 320 cod. civ.<sup>(2)</sup>) contiene una elencazione non di carattere tassativo.

Sono pertanto da considerarsi di ordinaria amministrazione gli atti i cui effetti riflettono la conservazione e il miglioramento del patrimonio.

Ciò detto in linea di principio, nel caso di specie devo osservare che il riconoscere ai rappresentanti dei Comitati frazionali la legittimazione a dare o meno il proprio assenso alla richiesta comporterebbe, nel primo caso, una apparente limitazione dei diritti dei frazionisti (e l'atto pertanto dovrebbe di per sé essere considerato di straordinaria amministrazione) e, nel secondo caso, (diniego di assenso) potrebbe innescare una conflittualità con potenziali controinteressati, il che vedrebbe coinvolta l'Amministrazione comunale.

Ritengo pertanto che nel caso in esame<sup>(3)</sup> si sia in presenza di un atto di straordinaria amministrazione.”

---

<sup>(1)</sup> Vedi nota 1 e nota 2 al § 31

<sup>(2)</sup> Il terzo comma dell'articolo 320 del codice civile recita: “I genitori non possono alienare, ipotecare o dare in pegno i beni pervenuti al figlio a qualsiasi titolo, anche a causa di morte, accettare o rinunciare ad eredità o legati, accettare donazioni, procedere allo scioglimento di comunioni, contrarre mutui o locazioni ultra novennali o compiere altri atti eccedenti la ordinaria amministrazione né promuovere, transigere o compromettere in arbitri giudizi relativi a tali atti, se non per necessità o utilità evidente del figlio dopo autorizzazione del giudice tutelare.”.

<sup>(3)</sup> La fattispecie concerneva la competenza a deliberare la richiesta alla Regione di vietare la caccia sui terreni di proprietà comunale soggetti a uso civico, di cui all'articolo 20 della L.R. 24/1996.

§ 42. **COMMISSARIATO REGIONALE PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI**

**Nota prot. n. 114/98 - Pos. TS 82/83 dd. 9 febbraio 1998**

Beni tavolarmente iscritti alle "comunelle".

Il Commissariato agli usi civici precisa il proprio orientamento in ordine ai poteri ad alla natura giuridica delle "comunelle".

" E' pervenut[a] al mio Ufficio, come agli altri in indirizzo, una nota a firma illeggibile del Presidente de "LA COMUNE DI \*\*\* ".

In detta nota, con riferimento all'iscrizione tavolare di alcuni beni a nome de "La Comune di \*\*\* " viene formulata opposizione all'intenzione del Comune di \*\*\* di alienare alcuni dei beni predetti.

A riguardo osservo che il predetto Presidente riconosce che attualmente detta "Comunanza" non ha personalità giuridica.

Ciò premesso, per potersi legittimare, la predetta "Comunella" dovrebbe innanzitutto - avvalendosi della normativa della L.R. n.3/96<sup>(1)</sup> (che disciplina le Comunioni familiari montane) - richiedere il riconoscimento della personalità giuridica, qualora tuttavia ne ricorrano i presupposti.

Si ribadisce che, allo stato attuale, nessuna pretesa può essere vantata da "La Comune di \*\*\* ", specificando che l'iscrizione tavolare dei beni deve intendersi come riconoscimento di proprietà, collettiva di usi civici frazionali, e come tali soggetti alla legge fondamentale del 1927."

---

<sup>(1)</sup> La legge regionale 5 gennaio 1996, n. 3 reca: "Disciplina delle associazioni e dei Consorzi di comunioni familiari montane".

§ 43. **COMMISSARIATO REGIONALE PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI**

**Nota prot. n. 646/98 - Pos. 278/57 dd. 29 settembre 1998**

Corrispondenza catastale. Natura di operazione eminentemente tecnica.

Il Commissariato agli usi civici precisa ad un comune che le operazioni di corrispondenza catastale, dirette a identificare la corrispondenza fra le particelle del vecchio e del nuovo catasto, non possono essere oggetto di nuovi accertamenti giudiziari, ma vanno eseguite in proprio dai comuni.

“... osservo che il mio Ufficio ha provveduto fin dal 1933 alle operazioni di accertamento, conclusesi con l'emissione del Bando (...), che non risulta opposto.

Su tali premesse non appare condivisibile l'opinione espressa da codesta Amministrazione comunale, in quanto la "individuazione" dei beni sulla base del nuovo catasto, appare essere un'operazione meramente tecnica, che, come tale, non potrebbe comportare nuovi accertamenti giudiziari.”

§ 44. **COMMISSARIATO REGIONALE PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI**

**Nota prot. n. 102/99 - Pos. UC/GEN dd. 8 febbraio 1999**

L.R. 9 novembre 1998, n. 13, articolo 12. Interventi per la difesa dei boschi dagli incendi.

Il Commissariato agli usi civici fornisce, in esito all'entrata in vigore della norma in oggetto, alcune precisazioni sulla sua applicazione da parte delle amministrazioni locali<sup>(1)</sup>.

“Faccio seguito alla mia nota n. 517 d.d. 28.4.1994<sup>(2)</sup> (di cui si allega copia a ogni buon conto) osservando che essa deve essere integrata per effetto dell'entrata in vigore della L.R. n. 13/98<sup>(3)</sup>, che all'art. 12<sup>(4)</sup> ha previsto una particolare procedura per gli interventi per la difesa dei boschi dagli incendi.

Detta nuova normativa consente infatti interventi anche ad iniziativa di privati sulla base di dichiarazioni da presentare agli Ispettorati ripartimentali delle Foreste.

A tale riguardo è previsto che le richieste siano “corredate ... da una dichiarazione del Sindaco, che attesti l'insussistenza di Usi civici, ovvero dall'autorizzazione del Commissariato regionale per la Liquidazione degli Usi civici.”.

I richiedenti, pertanto, dovranno innanzitutto rivolgersi al Sindaco competente, il quale potrà rilasciare la richiesta dichiarazione solo se agli atti del suo Ufficio risultino provvedimenti (emessi dal Commissario agli Usi civici), con i quali sia stata accertata l'insussistenza di Usi civici nell'ambito territoriale interessato.

Solo se il Sindaco non sia in grado di emettere tale dichiarazione dovrà comunicarlo agli interessati, i quali potranno presentare la richiesta al mio Ufficio.

---

<sup>(1)</sup> La nota del Commissariato agli usi civici è stata successivamente diffusa presso tutti i comuni con nota prot. n. 731/1.9.60 dd. 18 febbraio 1999 della Direzione regionale per le autonomie locali.

<sup>(2)</sup> Riportata al § 5.

<sup>(3)</sup> La legge regionale 9 novembre 1998, n. 13, reca: “Disposizioni in materia di ambiente, territorio, attività economiche e produttive, sanità e assistenza sociale, istruzione e cultura, pubblico impiego, patrimonio immobiliare pubblico, società finanziarie regionali, interventi a supporto dell'Iniziativa Centro Europea, trattamento dei dati personali e ricostruzione delle zone terremotate.”.

<sup>(4)</sup> La norma recita: “1. Gli enti pubblici, i privati e le associazioni di residenti nei rispettivi territori comunali possono eseguire gli interventi di cui alla lettera b) del comma primo dell'articolo 4 della legge regionale 8/1977, come da ultimo modificato dall'articolo 2 della legge regionale 3/1991, su dichiarazione da presentare all'Ispettorato ripartimentale delle foreste competente per territorio, per il tramite delle Stazioni forestali, almeno 45 giorni prima del previsto inizio dell'intervento.

2. Tale dichiarazione, che comunque non costituisce avvio di procedimento ai sensi della legge regionale 28 agosto 1992, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni, illustrante gli interventi previsti e le modalità di esecuzione degli stessi, deve essere corredata di una planimetria del territorio interessato, unitamente ad una dichiarazione del Sindaco che attesti l'insussistenza di usi civici su detti territori ovvero all'autorizzazione del Commissariato regionale per la liquidazione degli usi civici.

3. L'Ispettorato ripartimentale delle foreste, competente per territorio, esaminati gli interventi proposti, può richiedere eventuali integrazioni e chiarimenti ed autorizza o respinge motivatamente gli interventi entro 45 giorni dal ricevimento della dichiarazione di cui al comma 1, dettando eventuali prescrizioni.

4. Trascorso il periodo di 45 giorni dal ricevimento della dichiarazione senza che siano state dettate da parte dell'Ispettorato ripartimentale delle foreste competente per territorio le proprie determinazioni, l'intervento può essere eseguito, fatti salvi i diritti e le autorizzazioni di enti o di terzi.

5. Agli interventi di cui al comma 1, si applicano le disposizioni di cui ai commi secondo, terzo e quarto dell'articolo 5 della legge regionale 8/1977, come da ultimo modificato dall'articolo 1 della legge regionale 22/1993, e gli stessi non sono a carico dell'Amministrazione regionale. Il materiale di risulta resta di proprietà dei titolari dei fondi interessati dagli interventi, salvo diversa disposizione degli stessi e deve essere comunque rimosso a cura e spese dei soggetti di cui al comma 1.

6. Ad ultimazione dei lavori l'Ispettorato ripartimentale delle foreste, competente per territorio, procede alla verifica della buona esecuzione degli interventi di cui al comma 1, fermo restando il rispetto delle disposizioni legislative e regolamentari di competenza, applicabili al territorio oggetto degli interventi stessi.”.

E' del tutto evidente che tale autorizzazione da parte del mio Ufficio potrà essere concessa:

- a) se risulta l'insussistenza di beni di uso civico
- b) in mancanza di tale accertamento, se comunque l'intervento richiesto appare nell'interesse della collettività (attuale o potenziale) degli utenti dell'uso civico."

**Risoluzione n. 40/E dd. 17 febbraio 1999**

IRPEG. Soggetti esenti. Associazioni ed enti gestori di demani collettivi. Individuazione. Istruzioni. Art. 88, comma 1, del D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917. Art. 22 della L. 27 dicembre 1997, n. 449.

La Direzione centrale degli affari giuridici e del contenzioso tributario ha emanato una circolare al fine di chiarire l'applicazione della norma, recata dall'art. 22 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, che ha esteso l'esenzione dall'IRPEG, di cui all'articolo 88, comma 1, del D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, alle associazioni ed enti gestori di demani collettivi. Al di là delle considerazioni ivi esposte in ordine alla natura dei soggetti titolari di usi civici o di proprietà collettive, le cui differenze non appaiono compiutamente poste in luce, la circolare appare significativa in quanto fa chiarezza nel senso precisare l'esenzione dall'IRPEG di tutta una ampia gamma di soggetti che trova in essa una esemplificazione piuttosto ampia.

“ L'art. 22 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 ha modificato l'art. 88, comma 1, del Testo Unico delle Imposte sui Redditi, approvato con D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917,<sup>(1)</sup> riconducendo fra gli enti non soggetti all'imposta sul reddito delle persone giuridiche "i consorzi tra enti locali, le associazioni e gli enti gestori di demani collettivi".

La disposizione ha effetto, ai sensi dell'art. 65 della medesima legge n. 449 del 1997, dal 1 gennaio 1998.

Riguardo all'espressione "associazioni ed enti gestori di demani collettivi" si fa presente quanto segue.

L'espressione "demani collettivi" individua beni soggetti a forme di proprietà collettiva di diritto pubblico, caratterizzati da un particolare regime giuridico consistente, in via generale, nell'inalienabilità, imprescrittibilità, inespropriabilità, inusucapibilità e nella perpetuità del vincolo a favore di collettività che hanno su tali beni diritti di godimento sotto varie forme (pascolo, caccia, macchiatico, legnatico, ecc.), finché persistono tutti gli anzidetti vincoli.

Si tratta, in sostanza, di beni di uso civico, detti anche beni demaniali o collettivi, appartenenti ai comuni o alle stesse comunità di beneficiari (università, associazioni agrarie, ecc.) comunque denominate.

La collettività esercita sui beni in questione diritti civici perpetui di godimento di natura pubblicistica, per cui la loro disciplina è equiparata al regime di demanialità, con le conseguenti peculiari caratteristiche surrichiamate (inalienabilità, imprescrittibilità, inespropriabilità, inusucapibilità, indisponibilità) proprie dei beni demaniali pubblici.

Tali diritti, di origini antichissime (molti risalgono al medioevo) - definiti in dottrina come diritti spettanti a una collettività organizzata o no in una persona giuridica pubblica a sé, ma comunque concorrente a formare l'elemento costitutivo di un Comune o di altra persona giuridica pubblica, ed ai singoli, che la compongono - consistono nel trarre alcune utilità elementari dalle terre, dai boschi o dalle acque di un determinato territorio. Contenuto dell'uso civico è, quindi, il godimento a favore della generalità e non di un singolo o di singoli.

---

<sup>(1)</sup> L'articolo 88, comma 1, del Testo unico delle imposte sui redditi approvato con Decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, come modificato dall'articolo 22, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, recita: "Gli organi e le amministrazioni dello Stato, compresi quelli ad ordinamento autonomo, anche se dotati di personalità giuridica, i comuni, i consorzi tra enti locali, i consorzi tra enti locali, le associazioni e gli enti gestori di demani collettivi, le comunità montane, le province e le regioni non sono soggetti all'imposta".

Quanto sopra precisato, si fa presente che l'espressione "associazioni ed enti gestori dei demani collettivi" deve, pertanto, ritenersi riferita a quelle strutture organizzative, comunque denominate, preposte dall'ordinamento giuridico all'amministrazione degli anzidetti beni.

Si evidenzia che tali enti hanno assunto nelle diverse zone d'Italia denominazioni differenziate.

La diversificazione delle realtà locali consente, perciò, in questa sede, solo un'indicazione a titolo esemplificativo degli enti in esame.

In particolare si richiamano le associazioni e le università agrarie di varia origine e denominazione.

Tra le principali associazioni agrarie figurano quelle dell'arco alpino e le associazioni agrarie dell'Italia centrale, in specie le università agrarie e i domini collettivi degli ex Stati Pontifici.

Si richiamano, altresì, fra gli enti in argomento, le partecipanze agrarie. Queste ultime provengono, in via generale, da lontane concessioni enfiteutiche eseguite per lo più in Emilia. Le più note di esse sono, infatti, le c.d. partecipanze emiliane.

Si ricordano, infine, le regole, fra le quali si citano ad esempio le Regole della Magnifica comunità cadorina, le Regole ampezzane di Cortina d'Ampezzo e quelle del Comelico.

Le Direzioni Regionali in indirizzo individueranno, sulla base delle precisazioni sopra svolte, gli enti operanti nell'ambito della Regione che, indipendentemente dalla denominazione assunta, possono, dall'esame della specifica disciplina e di ogni altro elemento eventualmente acquisito dalle amministrazioni locali competenti, ricondursi fra le associazioni di cui all'art. 88, comma 1, del TUIR, con preghiera di riferire in merito alla scrivente."

§ 46. **COMMISSARIATO REGIONALE PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI**

**Nota prot. n. 273/99 - Pos. TS 82 - UC/GEN dd. 13 aprile 1999**

Legittimazione delle occupazioni su terre di uso civico, ai sensi dell'articolo 9 della legge 16 giugno 1927, n. 1766.

Il Commissariato agli usi civici, in esito ad una richiesta formulata da una Amministrazione comunale, fornisce alcuni chiarimenti relativamente ai presupposti per l'avvio dei procedimenti di legittimazione di occupazioni su terreni soggetti ad uso civico.

"... osservo che (...) è stato ribadito che il mio Ufficio non può procedere a conferire incarichi peritali, se non previo reperimento di adeguati fondi spese.

Su tali premesse ho già fatto presente che i procedimenti aventi ad oggetto istanze di legittimazione potranno aver corso regolare solo in presenza di detti fondi, versati da qualunque interessato all'accertamento e quindi anche dall'Amministrazione comunale che appare legittimata in quanto le somme anticipate potranno essere recuperate in caso di accoglimento dell'istanza di legittimazione, come del resto già evidenziato nella nota che si riscontra.

Colgo tuttavia l'occasione per chiarire che le istanze di legittimazione potranno essere accolte solo in presenza delle condizioni indicate nell'art. 9 della legge fondamentale del 1927 n. 1766 e quindi anche della sussistenza di "sostanziali e permanenti miglorie". Per tali s'intendono miglorie "di grado così elevato da soddisfare l'interesse agrario della collettività" (cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 1 aprile 1980<sup>(1)</sup> ; sez. VI, 21.2.1983<sup>(2)</sup>).

Su tale punto del resto anche la dottrina appare concorde (cfr. Fulciniti, I Beni di uso civico, Cedam 1990 pag. 215; Palatiello, Gli Usi Civici, pag. 183; Cerulli Irelli, Proprietà pubblica e diritti collettivi, pag. 354).

Del resto già il Ministero dell'Agricoltura e Foreste con nota del 19.6.1965 prot. 11779/1021 Pos. A/18 Ter aveva avuto modo di rilevare che "pare quindi che la ratio legis sia di tutelare, nell'interesse dell'agricoltura, determinate situazioni meritevoli di riconoscimento".

Non è superfluo infine richiamare anche il Regio Decreto 21.5.1924 n. 751 (poi convertito nella legge già citata) che all'art. 7 al fine di consentire la legittimazione, richiedeva "che l'occupatore vi abbia col proprio lavoro apportato sostanziali miglorie".

---

<sup>(1)</sup> Il riferimento è alla sentenza del Consiglio di Stato, sezione IV, n. 327 dell'1 aprile 1980, pubblicata in "Il Consiglio di Stato", n. 4/1980, pagina 425 e seguenti.

<sup>(2)</sup> Il riferimento è alla sentenza del Consiglio di Stato, sezione VI, n. 93 del 21 febbraio 1983, pubblicata in "Il Consiglio di Stato", n. 2/1983, pagina 163 e seguenti.

**Nota prot. n. 2013/1.9.60/3 dd. 8 luglio 1999**

Regolamenti comunali in materia di usi civici. Controllo. Camere di commercio e Comitato regionale di controllo.

La Direzione regionale per le autonomie locali, dopo aver consultato il Commissariato agli usi civici e la Segreteria generale della Presidenza della Giunta, diffonde presso le Amministrazioni comunali una circolare in ordine alle modalità di esercizio del controllo sui regolamenti comunali in materia di usi civici.

“Si è recentemente rilevata la necessità di fornire alle Amministrazioni locali dei chiarimenti in ordine alla applicazione di alcune disposizioni di legge in materia di usi civici, che presentano tuttavia una stretta attinenza con la materia dell’ordinamento degli enti locali e delle connessioni con l’ordinamento delle Camere di commercio.

Si tratta, in particolare, dell’esercizio del controllo sui regolamenti comunali in materia di usi civici che l’art. 10 del R.D. 26 febbraio 1932, n. 332, attribuiva agli allora Consigli provinciali dell’economia.

La scrivente Direzione regionale ha pertanto provveduto a sentire in proposito sia la Segreteria generale della Presidenza della Giunta regionale, competente per quanto attiene all’ordinamento delle Camere di commercio, sia il Commissariato regionale per la liquidazione degli usi civici.

Dagli approfondimenti effettuati è emerso un comune orientamento volto a ritenere abrogato il controllo atipico delle Camere di commercio su tali atti regolamentari.

La Segreteria generale, in particolare, ha rammentato *“che la legge 18 aprile 1926, n. 731<sup>(1)</sup> creò i Consigli provinciali dell’economia attraverso la fusione delle Camere di Commercio, dei Comitati forestali, dei Consigli agrari provinciali, dei Comizi agrari e delle Commissioni provinciali di agricoltura. Essi vennero presieduti dai Prefetti e risultavano composti dai delegati di tutte le organizzazioni dei datori di lavoro e dei prestatori d’opera, pariteticamente rappresentati. In tal modo vennero ad assumere la figura di parlamenti economici provinciali, aventi la funzione, prettamente politica, del coordinamento dei vari organismi operanti in campo economico e sociale.*

*Se pertanto una potestà di controllo ben poteva esser riconosciuta ai Consigli sui regolamenti comunali in parola, non fosse altro che per la delineata fisionomia di collegi, in un certo senso sovraordinati, per contro tale competenza può ritenersi difficilmente ascrivibile alle odierne Camere di Commercio che, pur mantenendo la funzione -cd. regolatoria- dell’accertamento degli usi e delle consuetudini locali (art. 32, comma 2 T.U. 2011/1934<sup>(2)</sup>), oggi sono costituite soprattutto quali enti esponenziali delle imprese (cfr. artt. 1 e 2 L. 29.12.1993, n. 580<sup>(3)</sup>), ancorché attributarie di importanti funzioni pubbliche”.*

---

<sup>(1)</sup> La legge 18 aprile 1926, n. 731, reca “Istituzione dei consigli provinciali dell’economia.”.

<sup>(2)</sup> L’articolo 32, secondo comma del T.U approvato con R.D. 20 settembre 1934, n. 2011, recita: “Ai Consigli spetta l’accertamento degli usi e delle consuetudini commerciali ed agrari della provincia e dei comuni, le cui raccolte sono da essi compilate e rivedute periodicamente con le norme di cui agli artt. 34 e seguenti.”.

<sup>(3)</sup> Le norme recitano: “1. Le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, di seguito denominate “camere di commercio”, sono enti autonomi di diritto pubblico che svolgono, nell’ambito della circoscrizione territoriale di competenza, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese curandone lo sviluppo nell’ambito delle economie locali.

2. Le camere di commercio hanno sede in ogni capoluogo di provincia e la loro circoscrizione territoriale coincide, di regola, con quella della provincia o dell’area metropolitana di cui all’articolo 17 delle legge 8 giugno 1990, n. 142.”.

Va inoltre considerato che l'art. 2 della L.R. 12 settembre 1991, n. 49, recante norme in materia di controllo nei confronti degli enti locali stabilisce esplicitamente che *“il controllo sugli atti degli Enti locali della Regione è svolto in via esclusiva dagli organi di cui al Capo II del presente Titolo”* (Presidente della Giunta regionale, Assessore regionale per le autonomie locali, Comitato regionale di controllo e Presidente del Comitato regionale di controllo).

Pare pertanto di poter esprimere, in conclusione, l'avviso che attualmente le deliberazioni relative ai regolamenti comunali in materia di usi civici siano soggette al solo controllo di legittimità esercitato dal Comitato regionale di controllo, in forza dell'art. 28 della L.R. n. 49 del 1991<sup>(4)</sup>, come sostituito dall'art. 24 della L.R. 4 luglio 1997, n. 23.

---

<sup>(4)</sup> La norma recita: “1. Sono soggette al controllo preventivo necessario di legittimità le deliberazioni dei consigli comunali e provinciali e delle assemblee delle comunità montane, limitatamente ai seguenti oggetti: a) statuti e regolamenti; b) bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni; c) rendiconti della gestione; d) *Lettera abrogata dall'art. 69, comma 1, della legge regionale 20 aprile 1999, n. 9.*

2. Sono, altresì, soggette al controllo preventivo necessario di legittimità le deliberazioni attinenti alle variazioni di bilancio, adottate in via d'urgenza da altri organi del Comune, della Provincia o della Comunità montana diversi dai consigli e dall'assemblea.

3. Sono soggette al controllo preventivo necessario di legittimità le deliberazioni delle Unioni dei Comuni e dei Consorzi tra enti locali, limitatamente ai seguenti oggetti: a) regolamenti; b) bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni; c) rendiconti della gestione.

4. Sono soggette al controllo preventivo necessario di legittimità le deliberazioni delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza concernenti i bilanci, le relative variazioni e i conti consuntivi.”

## § 48. COMMISSARIATO REGIONALE PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI

### Nota prot. n. 585/99 - Pos. - UC/GEN dd. 28 settembre 1999

Apposizione di vincoli all'investimento delle somme rinvenienti da una transazione relativa a una occupazione di beni civici.

Il Commissariato agli usi civici, i esito ad una richiesta di parere formulata dalla Direzione regionale per le autonomie locali (riportata per estratto in nota), puntualizza la questione dell'apposizione dei vincoli di cui all'art. 24 della Legge 1766/1927 all'investimento delle somme rinvenienti da una transazione relativa a una occupazione di beni civici.

“...In riscontro alla nota di pari oggetto dd. 15 settembre u.s.<sup>(1)</sup>, osservo che la prassi del mio Ufficio relativa alla procedure di autorizzazione alla concessione di uso temporaneo di beni in esame risponde all'esigenza di rinvenire uno strumento giuridico per

---

<sup>(1)</sup> Il quesito, posto dal Servizio degli usi civici della Direzione regionale per le autonomie locali con nota prot. n. 4254/1.9.60/3 del 15 settembre 1999 era del seguente tenore:

[omissis]

L'ipotesi che si intende qui approfondire riguarda le condizioni per l'impiego dei proventi dalla stipulazione di atti transattivi.

Da un lato, appare incontrovertibile, per l'esplicito tenore dell'art. 24, secondo comma, della L. 1766/1927, che i proventi dell'alienazione di beni civici debbano essere investiti in titoli del debito pubblico, vincolati a favore della Regione e, all'occorrenza, impiegati in opere permanenti di interesse generale della popolazione.

Pare invece necessario verificare se tale destinazione si imponga anche per le somme derivanti dall'occupazione ultra novennale.

Occorre a questo proposito tenere conto del fatto che l'art. 24 della L. 1766/1927 indica esplicitamente le operazioni i cui proventi sono soggetti al vincolo in questione: si tratta in tutti i casi di operazioni che comportano la irreversibile cessazione della natura demaniale delle aree ed appare quindi del tutto coerente con tale effetto, la previsione che queste sole operazioni o, tutt'al più, quelle altre che producano i medesimi effetti siano circondate di una particolare forma di tutela in ordine alla destinazione ed al reimpiego delle somme.

In altre parole, tenuto conto che il primo comma dell'art. 24 riporta un preciso elenco di fattispecie (capitali di affrancazione dei canoni per effetto di liquidazione di diritti, legittimazione di occupazioni, quotizzazioni) cui collega l'effetto del vincolo a carico del corrispettivo e che il secondo comma estende esplicitamente tale effetto alle sole somme derivanti da alienazioni, si esprime l'avviso che suscitò delle perplessità un orientamento secondo possa attribuirsi al Legislatore l'intento di sottoporre al vincolo tutti gli atti di straordinaria amministrazione e non solo i casi determinati esplicitamente, come invece avverrebbe se si applicasse il brocardo “*ubi lex voluit dixit*”.

La fattispecie in esame, sia che si configuri quale occupazione o locazione o concessione temporanea, ancorché ultra novennale, potrebbe quindi, pur configurandosi quale atto di straordinaria amministrazione ed ancorché prevista nel contesto di un più ampio atto transattivo, non comportare l'applicazione dei severi vincoli relativi all'investimento ed al reimpiego delle somme di corrispettivo: esse allora potrebbero essere versate al Comitato frazionale o, in alternativa, introitate dal Comune e successivamente trasferite al Comitato frazionale, ove esistente, ferma restando la destinazione funzionale del beneficio della comunità locale interessata, ma senza il vincolo all'investimento in titoli pubblici ed al reimpiego in “opere permanenti”.

In proposito occorre tener anche conto di un indiscutibile effetto equitativo che produrrebbe l'ipotesi interpretativa sopra enunciata: infatti, qualora si ritenga che le concessioni, locazioni, ecc., le quali divengono atti di straordinaria amministrazione per il solo fatto di aver una durata ultra novennale, comportino necessariamente, a carico del corrispettivo, il regime vincolistico, si otterrebbe l'effetto di privare a causa di un tanto i Comitati frazionali di entrate che spetterebbero invece ad essi sol qualora la durata fosse novennale.

A ciò aggiungasi che se i Comitati frazionali hanno la possibilità di esprimere un parere (non vincolante) sugli atti di straordinaria amministrazione deliberati dai Comuni, neppure ciò si verifica nei casi di occupazione senza titolo, in cui non ha, evidentemente, alcuna parte la volontà degli amministratori di tali organismi.

rendere possibile, ove ricorra un apprezzabile interesse pubblico, un'utilizzazione temporanea; e ciò sulla carta del migliore orientamento giurisprudenziale (cfr. Cass. 5 genn. 1950, n. 51 in Foro Italiano, 1^ 858, Cass. 6 giugno 1950 n. 1424 in Foro Italiano 1951, 1^ 1069 e anche Consiglio di Stato 12.2.1949 in Riv. Amm.va 1949, 340).

In tal senso al termine "alienazioni" indicato nell'art. 12 della Legge 16.6.1927, n. 1766 viene data un'interpretazione estensiva. Il successivo art. 24, tuttavia, fa esplicito riferimento al "prezzo di vendita" (dei beni dichiarati alienabili).

Condivido pertanto l'interpretazione secondo cui il danaro ricavato da operazioni che non derivano da tale negozio giuridico non vada sottoposto a vincolo."

---

Inoltre il vincolo apposto nei confronti delle somme rinvenienti da tutte le operazioni di straordinaria amministrazione determina l'effetto di imporre che anche entrate "correnti" (es. : fitti e simili) finanzino spese per investimenti "in conto capitale", con un effetto distorsivo rispetto alle regole di contabilità applicate dalle amministrazioni locali.

In conclusione, poiché, qualora si acceda alla sopra enunciata linea interpretativa, i vincoli, di cui al primo comma dell'art. 24 della L. 1766/1927, verrebbero posti solo nei confronti delle somme rinvenienti degli atti elencati ivi (capitale di affrancazione dei canoni per effetto di liquidazione di diritti, per legittimazione di occupazioni, per quotizzazione) e nel secondo comma (prezzo di vendita di terreni dichiarati alienabili), si è ritenuto indispensabile conoscere l'opinione del Commissariato agli usi civici a tal riguardo.

Si è pertanto a chiedere a codesto Commissariato, di voler cortesemente esaminare le considerazioni sopra esposte e di esprimere il proprio orientamento in proposito."

§ 49. **COMMISSARIATO REGIONALE PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI**

**Nota prot. n. 739/99 - Pos. UC/GEN dd. 1 dicembre 1999**

Procedimenti espropriativi in aree soggette ad usi civici.

La Direzione regionale delle foreste ha formulato un quesito in ordine alle modalità da seguire per verificare l'esistenza di usi civici su terreni privati oggetto di espropriazione o comunque di acquisizione da parte della P.A. per la realizzazione di piste forestali. Il Commissariato agli usi civici fornisce i chiarimenti richiesti alla luce sia della legge n. 97 del 1994<sup>(1)</sup>, sia dell'ordinamento generale degli usi civici.

"In riferimento alle note dd. 8 e 19 novembre u.s. relative all'oggetto, preliminarmente osservo che il richiamo all'art. 12 della L. 97 del 1994<sup>(2)</sup> non esaurisce la problematica insita nelle procedure espropriative in aree soggette ad usi civici.

Anche a voler superare l'ambito di applicazione di detta norma (come specificato dal 3° c. dell'art. 1)<sup>(3)</sup> resta da esaminare la differente situazione che le operazioni relative all'accertamento all'esistenza degli usi civici siano o meno state portate a compimento, con specifico riferimento all'ambito territoriale direttamente interessato.

Il quesito posto attiene - come puntualizzato anche dal Servizio degli usi civici con la nota del 10 u.s. - "ai procedimenti espropriativi relativi alla realizzazione di piste forestali, per quanto concerne l'eventualità che si realizzino su terreni privati gravati da uso civico". Per gli usi civici su "terreni alieni" invero la normativa vigente richiede una tempestiva denuncia, con conseguente decadenza di ogni diritto nella ipotesi di omissione.

Esprimo pertanto l'avviso che codesta Direzione regionale -ricorrendo le circostanze sopra delineate - potrà richiedere al mio Ufficio, per ogni singolo ambito territoriale

---

(1) La legge 31 gennaio 1994, n. 97, reca: " Nuove disposizioni per le zone montane.".

(2) Riportato al § 8, nota 1.

(3) La norma recita: "1. 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'articolo 10 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, le regole cadorene di cui al decreto legislativo 3 maggio 1948, n. 1104, e le associazioni di cui alla legge 4 agosto 1894, n. 397, sulla base dei seguenti principi:

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

comunale per il quale risultino definite le operazioni di accertamento - se detta denuncia sia stata o meno presentata.

Lì dove invero , le operazioni di accertamento in ambito comunale sono state definite non possono più sussistere usi civici "su terre aliene" in quanto per detti usi è specificatamente prevista la liquidazione con conseguente totale liberazione per i fondi di proprietà privata.

Resta inteso che nella risposta del mio Ufficio, qualora negativa (come presumo avverrà nella maggior parte dei casi) sarà mia cura precisare che in conseguenza deve intendersi decaduto ogni eventuale preesistente diritto di usi civico."

§ 50. **COMMISSARIATO REGIONALE PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI**

**Nota prot. n. 64/2000 - Pos. UC/GEN dd. 27 gennaio 2000**

Procedimenti espropriativi in aree soggette ad usi civici.

Il Commissariato agli usi civici fornisce alcune precisazioni alla Direzione regionale delle foreste con le quali, facendo seguito ad una propria precedente nota (riportata al § 49), ribadisce la procedura da seguire riguardo la verifica della situazione degli usi civici su terre private (fattispecie peraltro assai scarsamente riscontrata nel Friuli - Venezia Giulia), distinguendo i casi in cui le operazioni di accertamento risultano definite o meno. Con l'effettuazione dell'accertamento le Amministrazioni comunali sono infatti formalmente investite del ruolo di soggetto tutore e gestore dei beni civici e dei diritti di uso civico su terre private.

"Si fa seguito alla precedente propria n. 739 dd. 1.12.99<sup>(1)</sup>, di pari oggetto, per evidenziare che con la stessa era già stato indicato che la necessità di verificare presso il Commissariato l'eventuale esistenza di denunce di diritti di uso civico su terre private, riguardava solamente i Comuni per i quali le operazioni di accertamento previste dalla legge non risultano definite.

Pertanto, viste le richieste sin'ora prodotte, appare opportuno precisare che ai fini di detta verifica gli Ispett. Rip.li [Ispettorati ripartimentali della Direzione regionale delle foreste] rivolgano le loro istanze allo Scrivente soltanto per i comuni per i quali non sono stati in grado di conoscere l'individuazione degli usi civici attraverso le A.A.C.C. [Amministrazioni comunali] - cui preliminarmente le richieste devono essere indirizzate - a causa dell'assenza di un accertamento definitivo.

Con l'occasione, per una migliore organizzazione, si invitano gli Ispett. Rip.li a raggruppare le pratiche presentandole con una unica richiesta per ogni Comune."

---

<sup>(1)</sup> Riportata al § 49

**Nota prot. n. 963/1.9.60 dd. 2 febbraio 2000**

L.R. 5.1.1996, n. 3, recante "Disciplina delle associazioni e dei consorzi di comunioni familiari montane". Accertamento degli usi civici in alcune località della Val Canale in provincia di Udine.

Il Servizio degli usi civici della Direzione regionale per le autonomie locali risponde ad una richiesta di chiarimenti della Direzione regionale delle foreste, sorta nell'ambito di un procedimento di riconoscimento della personalità giuridica privata di comunioni familiari montane in Val Canale, ai sensi della legge regionale 5.1.1996, n. 3.

"Con la nota di cui a riferimento codesta Direzione regionale ha chiesto di sapere se risulti a questo Servizio, per la località di \*\*\* in Comune di \*\*\*, *"che le operazioni di accertamento dei beni di uso civico si siano concluse, da parte del Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici, con il decreto di non sussistenza degli usi civici medesimi"*.

Si rappresenta in proposito che la questione dell'accertamento degli usi civici in Val Canale risulta essere superata da alcuni specifici dati legislativi: infatti secondo quanto già esposto nella circolare della Direzione regionale delle foreste e dei parchi prot. n. FP/1.3/860 dd. 28 gennaio 1994<sup>(1)</sup>, emerge che *"solamente nei Comuni di Tarvisio, Malborghetto - Valbruna e Pontebba (parte) non esistono terreni gravati da usi civici, ai sensi della Legge n. 1102/1971, art. 10"*.

Si tratta delle aree della Val Canale, annesse all'Italia in seguito alla prima guerra mondiale, al cui riguardo la norma menzionata sancisce che *"rientrano fra le comunioni familiari [di cui anche alla L.R. 5 gennaio 1996, n. 3], che non sono quindi soggette alla disciplina degli usi civici, [omissis] le servitù della Val Canale"*.

In proposito il Commissariato regionale per la liquidazione degli usi civici ha altresì avuto occasione di esplicitare (cfr. nota prot. n. 368/90 - Pos. FU 10/25 - A dd, 27 marzo 1996<sup>(2)</sup>, allegata alla presente) che *"con Legge 3 dicembre 1971, n. 1102, recante nuove norme per lo sviluppo della montagna, tra le forme di godimento reale non più soggette alla disciplina degli usi civici sono compresi i diritti su beni compresi nell'ambito della Val Canale, i quali restano, pertanto, disciplinati dalle disposizioni contenute nel testo citato con le modalità di cui agli articoli 10 e 11 della citata normativa"*.

La frazione o borgata di \*\*\* risulta essere posta nell'ambito della Val Canale ex austriaca, nel territorio del Comune di \*\*\*, fra gli abitati di \*\*\* e di \*\*\*."

---

<sup>(1)</sup> Riportata al § 5.

<sup>(2)</sup> Riportata al § 26.

**Nota prot. n. 215/2000 - Pos. GO 6 - UC/GEN dd. 3 aprile 2000**

Diritto di accesso.

Il Commissariato agli usi civici, in esito ad una richiesta di accesso presso il proprio archivio, puntualizza i presupposti che ne consentono l'effettuazione.

"La richiesta formulata al mio Ufficio offre lo spunto per precisare - anche alla luce della nuova L.R. n. 7 del 20.3.2000<sup>(1)</sup> - quali sono le condizioni e le modalità per usufruire del diritto di accesso già previsto dalla Legge statale n. 241/90<sup>(2)</sup> e dal successivo Regolamento di attuazione disposto con D.P.R. n. 352/92<sup>(3)</sup>.

A riguardo l'art. 29 di detta legge dispone che *"le Regioni a statuto speciale provvedono ad adeguare i rispettivi ordinamenti alla norme fondamentali contenute nella legge stessa"*.

Nella nostra Regione, infatti, detta materia già disciplinata dalle Leggi n. 29/92 e 25/93<sup>(4)</sup>, ha trovato ora nuove disposizioni nella recentissima normativa sopra menzionata, che prevede l'applicazione della normativa statale "in quanto compatibili" (art. 69).

Dall'applicazione sistematica, pertanto, di detta normativa si desumono, in particolare, i seguenti principi:

- a) il diritto di accesso ai documenti amministrativi può essere esercitato *"da chiunque vi abbia un interesse personale e concreto per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti"* (art. 2, D.P.R. 352/92);
- b) è necessaria l'indicazione degli estremi del documento oggetto della richiesta o, quanto meno, di elementi che ne consentono l'individuazione;
- c) ai fini della valutazione della legittimazione del richiedente va presentata *"istanza formale in carta semplice"* (di cui l'Ufficio è tenuto a rilasciare ricevuta) e la richiesta stessa deve essere motivata (art. 25 della L. 241/90, cfr. anche Consiglio di Stato, sez. II<sup>a</sup>, 6.2.95, n. 71, in Consiglio di Stato 1995, 2, 1, 163).
- d) non è ammesso l'accesso agli atti preparatori nel corso della formazione di atti amministrativi generali (artt. 13 e 24 L. 241/90) e per tali devono intendersi gli *"atti rivolti a una pluralità di soggetti indeterminati"* (cfr. T.A.R. Lombardia 11.2.95 n. 165)<sup>(5)</sup>.
- e) contro la decisione dell'Ufficio è dato ricorso al T.A.R."

---

<sup>(1)</sup> La legge 20 marzo 2000, n. 7 reca il : "Testo unico delle norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso."

<sup>(2)</sup> La legge 7 agosto 1990, n. 241, reca: "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi."

<sup>(3)</sup> Il D.P.R. 27 giugno 1992, n. 352, reca: "Regolamento per la disciplina delle modalità di esercizio e dei casi di esclusione del diritto di accesso ai documenti amministrativi, in attuazione dell'articolo 24, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi."

<sup>(4)</sup> La legge regionale 28 agosto 1992, n. 29 e la legge regionale 18 maggio 1993, n. 25, sono state abrogate dall'articolo 75 della legge regionale 20 marzo 2000, n. 7.

<sup>(5)</sup> Il riferimento è alla sentenza del Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, Milano, sezione I, n. 165 dell'11 febbraio 1995, pubblicata in "Il foro amministrativo", n. 6/1995, pagina 1310 e seguenti.

**Nota prot. n. 6404/1.9.60 dd. 19 maggio 2000**

Rinnovo degli organi elettivi dei Comitati per l'amministrazione separata dei beni civici frazionali nella Provincia di Trieste.

L'Assessore regionale per le autonomie locali, emana una circolare per fornire alcuni chiarimenti a Comuni e Comitati frazionali della Provincia di Trieste sulla situazione determinatasi dopo la sentenza del TAR del Friuli - Venezia Giulia n. 369 del 24 marzo 2000<sup>(1)</sup> relativa al procedimento per il riconoscimento delle "comunelle" quali comunioni familiari montane ai sensi della legge regionale 5 gennaio 1996, n. 3<sup>(2)</sup> ed alla revoca, disposta dal medesimo Assessore per le autonomie locali, del procedimento per il rinnovo degli organi di amministrazione dei Comitati frazionali aventi sede nella Provincia di Trieste.

"Con riferimento alla revoca, effettuata dallo scrivente con decreto n. 20 del 20.4.2000, del provvedimento che aveva indetto le elezioni per il rinnovo dei Comitati per l'amministrazione separata dei beni civici delle frazioni di \*\*\*, \*\*\*, \*\*\*, \*\*\*, \*\*\*, \*\*\* e \*\*\* (in Comune di \*\*\*) e \*\*\* (in Comune di \*\*\*), si esprime l'avviso che, alla luce dei pareri a suo tempo resi dal Commissariato regionale per la liquidazione degli usi civici (con nota prot. n. 215/97 - Pos UD 195<sup>(3)</sup>) e dal Servizio degli affari giuridici e della consulenza della Direzione regionale per le autonomie locali (con nota prot. n. 4363/1.3.16 dd. 15.4.1998<sup>(4)</sup>), riferite ad un caso analogo, e preso atto dell'avviso, espresso dal TAR del Friuli - Venezia Giulia con sentenza n. 369/2000, secondo cui "non si trova nella legge regionale [L.R. 3/1996] e nemmeno in quella statale alcuna disposizione che vieti la compresenza sugli stessi terreni di diritti reali appartenenti ad un soggetto privato (le comunelle) e di usi civici", gli organi di amministrazione dei suddetti Comitati frazionali possano continuare ad operare in regime di "prorogatio" fino a quando sarà possibile dare luogo al procedimento elettorale per il loro rinnovo, ai sensi della normativa vigente."

---

<sup>(1)</sup> La massima della sentenza (24 marzo) 31 marzo 2000, n. 369, è stata pubblicata in "I Tribunali Amministrativi Regionali", n. 5-6/2000, I, pag. 2556.

<sup>(2)</sup> Vedi § 26.

<sup>(3)</sup> Nella nota citata si esprimeva l'avviso che "non essendo stato provveduto al rinnovo ... il Comitato [frazionale] continua ad operare legittimamente in base al principio generale della "prorogatio" dei poteri, che appare applicabile al caso in esame".

<sup>(4)</sup> Nella nota citata si esprimeva l'avviso che "il rinnovo del comitato [frazionale] non è soggetto alla disciplina della L. 15 luglio 1994, n. 444, poiché la sua ricostituzione avviene per elezione diretta, previa convocazione dei comizi elettorali" e che si trattasse di "organi assimilabili, per interpretazione estensiva, agli organi rappresentativi dei comuni, esclusi dall'ambito di applicazione della legge medesima (art. 1, comma 2)".

§ 54. **COMMISSARIATO REGIONALE PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI**

**Nota prot. n. 381/2000 - Pos. UD 87 dd. 14 giugno 2000**

Beni di uso civico. Accertamento. Corrispondenza catastale.

Il Commissariato agli usi civici, in esito ad una richiesta di un Comune, ribadisce quanto già precedentemente espresso in altra circostanza (cfr. nota prot. n. 646/98 Pos. 278/57 dd. 29 settembre 1998, riportata al § 43), che le operazioni di corrispondenza catastale riguardanti beni di uso civico il cui accertamento sia stato eseguito prima dell'entrata in vigore nel nuovo catasto (negli Anni Cinquanta) sono di natura eminentemente tecnica e spettano all'Amministrazione comunale che ne è gestore e tutore.

"... si deve osservare che per ciò che concerne l'area in questione - individuata soltanto con gli estremi del Nuovo Catasto il problema si riconduce a una mera operazione tecnica di corrispondenza catastale per verificare se l'area stessa è ricompresa tra quelle contemplate dagli atti succitati [bando commissariale del 1953 e successivo decreto commissariale di accertamento, che indicavano gli estremi del catasto previgente]; tali operazioni però esulano dai compiti di questo Ufficio, in quanto, con gli atti emessi, aveva esaurito gli adempimenti di propria competenza."

**Nota prot. n. 8545/1.9.60 dd. 24 luglio 2000**

Autorizzazioni ad effettuare alienazioni e permutate di terre civiche Eventualità della fissazione di un termine per darvi esecuzione. Richiesta di parere.

La Direzione regionale per le autonomie locali, consulta il Commissariato agli usi civici<sup>(1)</sup> in ordine alla eventualità di introdurre determinate prescrizioni a carico dei Comuni che chiedano il rilascio di autorizzazioni ad alienare e/o permutare terre civiche, al fine di conseguire una maggiore certezza in ordine alla effettiva situazione di tali beni,

"Si fa riferimento al riscontro, effettuato da entrambi gli Uffici nel corso dell'istruttoria dei procedimenti di competenza, che talvolta accade che i Comuni che ottengono l'autorizzazione della Giunta regionale ad alienare o permutare terreni soggetti ad uso civico non diano successivamente corso, per motivi non sempre comunicati al Servizio degli usi civici della Direzione regionale per le autonomie locali ed al Commissariato agli usi civici.

Ciò determina la conseguenza che la cognizione della consistenza delle terre civiche risultante dagli atti detenuti dalla Direzione regionale per le autonomie locali e dal Commissariato regionale per la liquidazione degli usi civici non corrisponda alla realtà, in quanto viene sdemanializzato, con un apposito provvedimento, un terreno in vista di un evento che non ha poi avuto luogo.

Infatti "solo il contratto di compravendita formalmente stipulato come conseguenza dell'ottenuta autorizzazione regionale, la quale determina la disponibilità del bene, esprime la validità della cessione" (Luciana Fulciniti "I beni d'uso civico". Padova, 1990, pag. 253).

Inoltre, l'autorizzazione già conferita, anche in relazione alla congruità del prezzo di vendita previsto, perde, evidentemente, col tempo la propria aderenza alla realtà economica, in relazione al mutare del valore del fondo.

Si è quindi verificato, anche nel recente passato, che si siano dovuti emanare provvedimenti di revoca o modifica di precedenti atti autorizzativi quando i Comuni hanno inteso "aggiornare" i procedimenti di alienazione non tempestivamente esperiti a tempo debito.

Si tratta tuttavia di un assetto procedimentale che non consente di disporre tempo per tempo di un complessivo quadro della situazione corrispondente alla realtà.

Appare peraltro giustificata la previsione di un congruo arco di tempo a disposizione del Comune per poter attuare con la dovuta cura gli adempimenti burocratici, a volte assai complessi, necessari per concludere il procedimento amministrativo autorizzato (es.: asta pubblica), che potrebbe essere orientativamente, fatte salve specifiche situazioni particolari, di un anno.

Si sottopone pertanto all'attenzione di codesto Ufficio le proposta che qui di seguito si illustra, mirante ad ovviare agli inconvenienti descritti, con preghiera di esprimere il proprio orientamento al riguardo.

I provvedimenti della Giunta regionale che autorizzano modifiche irreversibili della qualità del demanio civico (alienazioni, permutate, ecc.) nonché quelli che autorizzano

---

<sup>(1)</sup> Il Commissariato regionale per la liquidazione degli usi civici, con la nota di risposta prot. n. 546/2000 - Pos. UC/GEN dd. 2.10.2000, ha aderito all'orientamento proposto comunicando che "In riferimento alla nota del 24.7 u.s., di pari oggetto, condivido le motivazioni esposte ed esprimo pertanto parere favorevole all'accoglimento delle proposte modifiche."

modifiche di destinazione dall'uso civico all'uso pubblico potrebbero recare siffatta o equivalente prescrizione nel dispositivo:

"delibera (...) di prescrivere che la presente autorizzazione decade qualora entro un anno dalla data della sua adozione non abbia avuto luogo l'alienazione/permuta/ecc. prevista" nonché "di prescrivere che il Comune di ..... è tenuto a dare comunicazione dell'avvenuta alienazione /permuta/ecc. al Commissariato regionale per la liquidazione degli usi civici ed alla Direzione regionale per le autonomie locali".

Tale prescrizione dovrebbe essere preceduta, nelle premesse, da una proposizione ove si dia conto che è "opportuno, allo scopo di assicurare certezza giuridica in ordine alla sussistenza dei vincoli di uso civico, stabilire un congruo termine, pari ad un anno, affinché il Comune di ..... possa concludere l'operazione di alienazione/permuta/ecc., prevedendo altrimenti il decadere della autorizzazione;".

Qualora codesto Ufficio esprimesse ora un avviso favorevole in merito alla ipotesi sopra delineata, il parere di competenza del Commissariato regionale per la liquidazione degli usi civici, espresso di volta in volta nell'ambito dei singoli procedimenti, potrebbe limitarsi ad indicare un eventuale diverso (più ampio) termine per l'efficacia dell'autorizzazione regionale, in relazione a particolari specifiche circostanze del caso.

Per quanto concerne i provvedimenti della Giunta regionale che autorizzano modifiche di destinazione dall'uso civico all'uso pubblico, va osservato che in questi casi fin d'ora il dispositivo, di regola, prevede che "qualora venisse a cessare lo scopo dell'autorizzazione i terreni interessati dal presente provvedimento dovranno ritornare all'antica destinazione di uso civico".

Anche in questi provvedimenti pare peraltro opportuno che in futuro sia inserita la prescrizione che il Comune sia tenuto a dare tempestiva comunicazione dell'eventuale venire meno dello scopo dell'autorizzazione al Commissariato regionale per la liquidazione degli usi civici ed alla Direzione regionale per le autonomie locali, allo scopo di consentire a detti uffici di disporre costantemente di un attendibile quadro della situazione."

§ 56. **COMMISSARIATO REGIONALE PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI**

**Nota prot. n. 618/2000 - Pos. UC/GEN - TS 80/1 -TS 82/83 - TS 82/3 - TS 82/14 dd. 16 ottobre 2000**

Riflessi della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli - Venezia Giulia n. 369 del 24.3.2000.

Il Commissariato regionale per la liquidazione degli usi civici, in risposta ad alcuni quesiti posti da Amministrazioni locali ed altri Enti, esprime il proprio parere in ordine agli effetti determinati dalla sentenza in oggetto<sup>(1)</sup> sui procedimenti relativi ai beni soggetti ad uso civico.

"Mi riferisco ai quesiti posti al mio Ufficio con le note in riferimento ed a vari altri pervenuti in ordine alle conseguenze della sentenza del TAR di cui all'oggetto sui beni di uso civico.

Al riguardo premetto che detta sentenza, nell'accogliere i ricorsi presentati, ha annullato i dinieghi del riconoscimento della personalità giuridica di cui alle note della Direzione Regionale delle Foreste nn. 6945, 6946, 6947 e 6948 datate 8 luglio 1999 *"fermo restando che il loro annullamento comporta il diritto dei ricorrenti a vedersi riconosciuta la personalità giuridica di diritto privato, ove non ostino altri aspetti o carenze estranei al presente giudizio"*.

Spetta pertanto all'Amministrazione Regionale procedere ulteriormente all'esame delle richieste a suo tempo formulate dai ricorrenti (\*\*\*) ed altri), valutando se ricorre o meno ogni altro requisito indicato nella legge regionale n. 3/96<sup>(2)</sup>, che ha previsto il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato alle comunioni "di cui all'art. 10 della legge 3.12.71 n. 1102<sup>(3)</sup>".

Tale norma, come è noto, prevede una disciplina relativamente ai beni agro - silvo - pastorali "appresi per *laudo*".

*Laudo* è lo statuto dell'associazione a suo tempo approvato dalla competente autorità e spetta pertanto alla Direzione Regionale [delle foreste] provvedere alla valutazione di sua competenza.

Per quanto riguarda più specificatamente il mio ufficio, osservo che occorre fare distinzione tra gli ambiti territoriali comunali per i quali sia intervenuto un accertamento definitivo in ordine alla sussistenza di beni di uso pubblico e gli ambiti territoriali, invece, per i quali detti accertamenti non sono ancora compiuti e definitivi.

Nella prima ipotesi, infatti, pretese su terreni di accertato uso civico potrebbero essere fatte valere solo mediante una richiesta "per revocazione".

Diverso il caso in cui l'accertamento sulla esistenza di usi civici sia ancora pendente. In tale ipotesi, infatti, delle pretese avanzate da nuovi soggetti giuridici dovrà esser tenuto conto nell'ambito del procedimento di accertamento che, come è noto, si conclude con un "bando", impugnabile dapprima davanti al Commissario Regionale agli usi civici ed in grado di appello davanti alla Corte di Appello di Roma."

---

<sup>(1)</sup> Vedi nota 1 del § 53.

<sup>(2)</sup> Vedi nota 1 del § 42.

<sup>(3)</sup> Vedi nota 1 del § 5.

§ 57. **COMMISSARIATO REGIONALE PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI**

**Nota prot. n. 650/2000 - Pos. GO 22 dd. 23 ottobre 2000**

Procedimenti autorizzativi di alienazioni di beni di uso civico. Requisiti.

Il Commissariato regionale per la liquidazione degli usi civici, precisa i presupposti per procedere all'emanazione di un provvedimento autorizzativo dell'alienazione di un bene di presunto uso civico, con particolare riferimento alla precisa individuazione del bene con gli estremi catastali e tavolari e con una planimetria, alla determinazione del corrispettivo ed alla motivazione dell'atto ed alla necessità che la deliberazione comunale trovi seguito in una specifica istanza.

"... osservo che la prospettata operazione immobiliare concerne la cessione di un'area di presunto uso civico (la cui soggezione al vincolo deve essere deliberata dalla rispettiva Amministrazione comunale). determinazione questa che, nella fattispecie, appare, comunque, esser stata assunta.

Evidenzio invece, la discordanza concernente l'estensione dell'area da cedere che, a fronte dell'iniziale richiesta risulta successivamente ridimensionata e per la quale non consta l'acquisizione del consenso della parte sul nuovo prezzo.

Carenti, peraltro, risultano le deliberazioni assunte circa l'indicazione degli estremi catastali tavolari della realtà da cedere (da individuarsi anche graficamente con apposita planimetria, recepita nell'atto deliberativo, evidenziante la frazione di terreno da cedere al privato), il cui ricavato, presuntivamente quantificato, dovrà essere vincolato nelle forme di legge. Al riguardo preciso che un suo eventuale utilizzo [del ricavato] dovrà essere oggetto di ulteriore provvedimento autorizzativo.

Nel ritenere infine - in linea di massima - sufficientemente motivata la vendita in argomento (oggettiva scarsa utilizzazione dell'area da parte della collettività), comunico che sulla base delle considerazioni sopra esposte, vorrà codesta Amministrazione predisporre un più completo atto deliberativo con ripetizione della relativa istanza."

**Nota prot. n. 12995/1.9.60 dd. 11 dicembre 2000**

Art. 45, primo comma, della legge 3 maggio 1982, n. 203<sup>(1)</sup>. Affitto di fondi rustici in deroga alle norme vigenti in materia di contratti agrari.

Il Servizio degli affari giuridici e della consulenza della Direzione regionale per le autonomie locali, d'intesa con il Servizio degli usi civici, risponde ad un quesito formulato da un'Amministrazione separata dei beni civici frazionali in ordine alle modalità di gestione di fondi rustici alla luce delle norme sui contratti agrari.

"Con la nota indicata a riferimento, si chiede di conoscere il parere dello scrivente Servizio in ordine ad alcune modalità di utilizzazione di terreni di proprietà dell'Amministrazione separata dei beni di uso civico della frazione \*\*\*, in applicazione dell'art. 23, terzo comma della legge 11 febbraio 1971, n. 11<sup>(2)</sup>, tenuto altresì conto della sentenza n. 308 del 28 gennaio 2000 del T.A.R. del Friuli-Venezia Giulia<sup>(3)</sup>.

Per quanto concerne l'ipotesi di assegnazione in affitto di detti terreni, nella suindicata pronuncia il T.A.R. ha affermato che la misura del canone di affitto di fondi rustici non può eccedere quella dell'equo canone, per cui la scelta del contraente non può avvenire sulla base del maggior canone offerto, ma deve seguire le modalità previste dall'art. 22 della legge 11/1971, come modificato dall'art. 51 della legge 3 maggio 1982, n. 203<sup>(4)</sup>.

Tale disposizione prevede l'applicazione della disciplina dell'affitto di fondi rustici, compreso quindi l'equo canone agrario di cui art. 3 della legge 12 giugno 1962, n. 567, come sostituito dall'art. 9 della legge 203/1982<sup>(5)</sup>, anche nelle ipotesi di terreni di proprietà

---

<sup>(1)</sup> La norma ha sostituito il terzo comma dell'art. 23 della legge 11 febbraio 1971, n. 11, che ora recita: "Sono validi tra le parti, anche in deroga alle norme vigenti in materia di contratti agrari, gli accordi, anche non aventi natura transattiva, stipulati tra le parti stesse in materia di contratti agrari con l'assistenza delle rispettive organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale, tramite le loro organizzazioni provinciali, e le transazioni stipulate avanti al giudice competente. Nelle province di Trento e di Bolzano l'assistenza può essere prestata anche dalle organizzazioni professionali agricole provinciali."

<sup>(2)</sup> Come modificato dall'art. 45, primo comma, della legge 3 maggio 1982, n. 203.

<sup>(3)</sup> La massima della sentenza (28 gennaio) 24 marzo 2000, n. 308, è stata pubblicata in "I Tribunali Amministrativi Regionali", n. 5-6/2000, I, pag. 2548.

<sup>(4)</sup> La norma recita: "Le norme della legge 12 giugno 1962, n. 567, e della presente legge si applicano anche ai terreni che comunque vengano concessi per l'utilizzazione agricola o silvo-pastorale dallo Stato, dalle province, dai comuni e da altri enti. Qualora vi sia richiesta da parte dei lavoratori manuali della terra o coltivatori diretti, singoli od associati, lo Stato, le province, i comuni o gli altri enti, per la concessione o l'affitto dei terreni di loro proprietà devono adottare la licitazione privata o la trattativa privata.

La disposizione del comma precedente si applica anche nel caso che sia stata indetta una asta pubblica.

Qualora vi sia una pluralità di richieste si procede alla concessione mediante sorteggio, dovendosi però riconoscere preliminarmente la preferenza ai coltivatori, singoli o associati, insediati su fondi contigui al bene oggetto della concessione. Nei contratti agrari relativi a fondi rustici costituenti aziende agrarie annessi alle università, istituti universitari, istituti tecnici agrari ed istituti professionali per l'agricoltura sono valide le clausole particolari previste per consentire lo svolgimento delle attività di ricerca didattiche e scientifiche degli enti ed istituti suddetti sui terreni a ciò destinati."

<sup>(5)</sup> La norma recita: "La commissione tecnica provinciale determina ogni tre anni, almeno sei mesi prima dell'inizio dell'annata agraria, le tabelle per i canoni di equo affitto per zone agrarie omogenee.

Nella determinazione delle tabelle di cui al comma precedente la commissione, prendendo a base i redditi dominicali determinati a norma del regio decreto - legge 4 aprile 1939, n. 589, convertito nella legge 29 giugno 1939, n. 976, stabilisce per ogni qualità di coltura ed eventuali gruppi di classi, individuati in catasto, coefficienti di moltiplicazione compresi tra un minimo di 24 volte ed un massimo di 55 volte, in conformità delle direttive della commissione tecnica centrale.

dello Stato, delle province, dei comuni e di altri enti pubblici. Qualora vi sia una pluralità di richieste da parte dei lavoratori manuali della terra o coltivatori diretti, si procede alla concessione mediante sorteggio, con preliminare riconoscimento della preferenza ai coltivatori insediati sui fondi contigui al bene oggetto della concessione.

Tuttavia, com'è noto, l'art. 23, terzo comma, della legge 11/1971 ammette la validità tra le parti di accordi stipulati con l'assistenza delle rispettive organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello regionale, tramite le loro organizzazioni provinciali, anche in deroga alle norme vigenti in materia di contratti agrari.

Ne consegue che, in considerazione della suesposta possibilità di stipulare accordi in deroga alla normativa sui contratti agrari, purché con l'assistenza delle rispettive organizzazioni professionali, ad avviso dello scrivente Servizio, d'intesa con il Servizio degli usi civici, sembra ammissibile l'ipotesi prospettata *sub A.* da codesta Amministrazione Separata, consistente nell'indizione di un'asta pubblica per l'assegnazione in affitto di lotti di terreno, con la previsione dell'aggiudicazione al miglior offerente, ad un prezzo anche superiore all'equo canone.

Non sembra invece corretta la possibilità di ammissione alla <sup>1^</sup> gara dei soli soggetti residenti nella frazione, sia in quanto tale previsione si risolve in una limitazione della partecipazione dei concorrenti, sia perché una partecipazione più ampia risulta maggiormente idonea a soddisfare l'interesse della collettività, titolare dell'uso civico, ad ottenere un ricavo più elevato dall'utilizzazione dei terreni in oggetto.

Per quanto riguarda, infine, l'ipotesi - contemplata *sub B.* - di coltivazione diretta dei fondi da parte dell'Amministrazione, sembra parimenti ammissibile la previsione di procedere a gare d'appalto, con aggiudicazione al miglior offerente, per l'acquisizione delle singole lavorazioni e forniture necessarie, avvalendosi eventualmente della collaborazione di un esperto agricolo.

Va peraltro osservato che la possibilità di assentire sui terreni di uso civico forme di godimento individuale a favore di privati è ammessa dalla giurisprudenza (cfr. Cass. SS.UU. 15 febbraio 1978, n. 693<sup>(6)</sup>; Cass. 24 marzo 1983, n. 2069<sup>(7)</sup>; Cass. civ., sez. III, 5 maggio 1993, n. 5187<sup>(8)</sup>) solo se giustificata dalla vacanza di un esercizio attuale dell'uso civico come tale: uso civico che dovrebbe, di norma, essere effettuato da parte dei

---

Le commissioni tecniche provinciali, in presenza di condizioni strutturali che accrescano l'efficacia e la produttività delle aziende, e non siano state valutate in catasto, applicano coefficienti aggiuntivi a quelli sopra indicati, nelle situazioni e nei limiti appresso specificati:

a) per i fondi rustici dotati di fabbricati colonici ad uso di abitazione, che garantiscano adeguate condizioni alloggiative o di fabbricati aziendali, fino a otto punti in più da graduarsi in rapporto alla rispondenza dei fabbricati a quanto stabilito dall'articolo 16, penultimo comma, nonché alle esigenze familiari dell'affittuario e dei lavoratori dipendenti; allo stato di manutenzione all'esistenza dei servizi ed alla loro importanza rispetto all'organizzazione aziendale e agli specifici ordinamenti culturali;

b) per i fondi rustici dotati di efficienti investimenti fissi che rechino un diretto apporto alle condizioni di produttività del fondo, coefficienti fino a sette punti in più, graduati in relazione al tasso di redditività degli investimenti medesimi e tenuto conto rispettivamente degli apporti dell'affittuario e degli oneri gravanti sulla impresa nonché di quelli a carico della proprietà.

Nel caso in cui le tabelle siano annullate, le nuove tabelle vengono determinate dalla commissione tecnica provinciale entro tre mesi dalla data di annullamento; in mancanza, provvede la commissione tecnica centrale entro sei mesi.

Ove le tabelle non vengano determinate entro i termini sopra stabiliti o siano annullate o sospese, l'equo canone è corrisposto, in via provvisoria, all'ammontare corrispondente a 42 volte il reddito dominicale, indicato nel secondo comma, dei fondi oggetto del contratto.

Il pagamento delle differenze conseguenti al conguaglio del canone deve essere effettuato nel termine di sei mesi dalla determinazione definitiva delle tabelle."

<sup>(6)</sup> La sentenza è riportata in "Foro italiano", 1978, I, pag. 1205

<sup>(7)</sup> La sentenza è riportata in "Giurisprudenza agraria italiana" 1984, pag. 420

<sup>(8)</sup> La sentenza è riportata in "Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente", 1994, II, pag. 419

residenti medesimi senza dover sottostare a procedure di gara, ma solo in conformità al regolamento comunale di cui all'art. 43 del R.D. 26 febbraio 1928, n. 332."

**Nota prot. n. 892/1.9.60 dd. 29 gennaio 2001**

Gestione straordinaria dei beni soggetti agli usi civici.

Il Servizio degli usi civici, risponde ad un quesito formulato da una Amministrazione separata dei beni civici frazionali operante nel territorio del Comune di Trieste che proponeva di svolgere in via diretta atti di straordinaria amministrazione. L'ufficio, dopo aver condotto un approfondimento della questione ed aver sentito il Commissariato regionale per la liquidazione degli usi civici, delinea lo spazio, nell'ambito degli atti di straordinaria amministrazione, che i Comuni potrebbero riservare ai Comitati frazionali.

"In esito ad un recente approfondimento della questione relativa ai poteri delle Amministrazioni separate dei beni civici frazionali in tema di atti di amministrazione ordinaria e straordinaria dei beni civici, condotto congiuntamente dalla Direzione regionale per le autonomie locali e dal Commissariato regionale per la liquidazione degli usi civici, susseguentemente alla nota di codesta Amministrazione frazionale, prot. n. \*\*\* dd. \*\*\*, si è giunti a definire l'orientamento che qui di seguito si espone.

1. Come è noto, la sentenza del T.A.R. del Friuli - Venezia Giulia n. 137 del 18.4.1994<sup>(1)</sup>, ove il giudice amministrativo si è occupato della questione dell'ampiezza dei poteri delle Amministrazioni frazionali dei beni civici, recava la considerazione che *"in virtù della citata l. 278/57 il Comitato [frazionale di Opicina] si profila quale rappresentante ex lege del Comune ai limitati fini dell'amministrazione ordinaria dei detti beni [comunali soggetti ad uso civico]"*.

Il TAR ha argomentato in proposito che *"infatti, ove la portata di detto potere di rappresentanza avesse voluto essere estesa dal legislatore fino alla straordinaria amministrazione la legge avrebbe dovuto precisarlo, attesa la particolare incidenza sul patrimonio del proprietario delle attività di straordinaria amministrazione"*.

Successivamente il Commissariato regionale per la liquidazione degli usi civici, con nota prot. n. 1503/94 - UC/GEN dd. 25.11.1994<sup>(2)</sup>, già riprodotta nella "Raccolta di circolari e pareri in materia di usi civici (1992-1999)" diffusa dalla Direzione regionale per le autonomie locali con nota prot. n. 3878/1.9.60 dd. 27.3.1999, ha fatto il punto della situazione, esprimendo l'avviso che, anche alla luce della sopra ricordata decisione del T.A.R., *"ogni attività che comporti invece l'amministrazione straordinaria dei predetti beni (...) deve invece ritenersi rientrare nei poteri del Comune che, tuttavia, è obbligato ad acquisire il parere del Comitato. Detto parere, anche se obbligatorio, non è però vincolante."*

La nota del Commissariato regionale per la liquidazione degli usi civici si concludeva con l'avviso che *"tale orientamento di questo Ufficio potrà subire deroghe unicamente in presenza di concorde richiesta da parte degli enti interessati ed in presenza di situazioni locali che possano giustificarla"*.

2. Va in primo luogo rilevato che l'attuale ordinamento delle autonomie locali ha riconfigurato, rispetto al passato, le forme organizzative per l'esercizio delle funzioni comunali.

L'attuale testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000, reca alcune disposizioni che appaiono significative a tal riguardo, se lette in connessione fra loro e con le norme in materia di usi civici.

---

<sup>(1)</sup> Vedi nota 1 del § 17

<sup>(2)</sup> Vedi § 17

In forza dell'articolo 6, comma 2, lo statuto comunale stabilisce, fra l'altro, *"le forme ... della partecipazione popolare e del decentramento"* ed ai sensi dell'articolo 7 il Comune, *"nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dallo statuto"*, adotta regolamenti *"per l'organizzazione ed il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione"*.

Il successivo articolo 8, comma 1, prevede che *"i comuni, anche su base di quartiere o di frazione, valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale"* e che *"i rapporti di tali forme associative sono disciplinati dallo statuto"*.

Inoltre l'articolo 13, comma 2, stabilisce che il Comune *"per l'esercizio delle funzioni in ambiti territoriali adeguati, attua forme sia di decentramento sia di cooperazione con altri comuni e con la provincia"*.

Il successivo articolo 17 prevede, al comma 1, che i Comuni aventi almeno certe dimensioni articolino il loro territorio per istituire organismi di decentramento, *"quali organismi di partecipazione, di consultazione e di gestione di servizi di base, nonché per l'esercizio delle funzioni delegate dal comune"* ed al comma 2, che *"l'organizzazione e le funzioni delle circoscrizioni sono disciplinate dallo statuto comunale e da apposito regolamento"*.

Va inoltre tenuto presente che le competenze degli organi consiliari di Comuni e Province sono oggetto di riserva di legge ex art. 48 del D.Lgs. 18.8.2000, n. 267, diversamente da quelle spettanti alle giunte, ai sindaci, ai presidenti di provincia ed agli organi di decentramento .

D'altro canto l'ordinamento degli usi civici prevede (art. 43 del R.D. 26 febbraio 1928, n. 332) che i Comuni adottino dei regolamenti di uso civico.

Paiono dunque emergere delle spiccate analogie fra gli istituti di partecipazione e decentramento previsti dall'ordinamento delle autonomie locali e le Amministrazioni frazionali dei beni civici, che esistono precisamente allo scopo di realizzare forme di partecipazione e decentramento sia pure limitatamente al settore della gestione dei beni civici.

3. Le norme richiamate al punto 2., unitamente ai passi conclusivi della nota del Commissariato regionale per la liquidazione degli usi civici del 25.11.1994, citata al punto 1. inducono ad esprimere l'orientamento che, a legislazione vigente, anche nel rapporto fra Comune e Comitati frazionali, analogamente a quello fra Comune e organismi di decentramento, possa ammettersi l'eventualità che, entro determinati limiti, gli strumenti dello statuto e del regolamento prevedano la delega ai Comitati frazionali di parte delle prerogative e dei poteri (comprendendo in tale novero diritti e doveri, proventi e oneri) in materia di straordinaria gestione dei beni civici di pertinenza, in aggiunta a quelli relativi alla ordinaria gestione.

In sostanza, accanto ad una previsione di principio contenuta nell'ambito dello statuto comunale, potrebbero accompagnarsi ulteriori previsioni di dettaglio in sede regolamentare da parte del medesimo Comune.

In ogni caso, peraltro, dovrebbe essere rispettata la disposizione legislativa relativa alle competenze di altri organi, in particolare quella ora contenuta nell'art. 42 del D.Lgs. 18. 8 2000, n. 267, che individua in modo tassativo gli atti di competenza dei consigli comunali e provinciali.

In altre parole, non potrebbe comunque essere attribuita dallo statuto comunale né dal regolamento ai Comitati frazionali la competenza ad adottare atti di acquisto, alienazione e permuta di immobili, tenuto conto che tali atti, che modificano la titolarità di

tali beni, spettano ex lege (art. 42, comma 2, lett. l) del D.Lgs. 267/2000<sup>(3)</sup>) alla competenza del Consiglio comunale.

Alla luce delle suesposte considerazioni e mancando attualmente, nel contesto normativo che disciplina l'attività di codesto Comitato frazionale, disposizioni statutarie e regolamentari nel senso sopra ipotizzato, non appare praticabile la proposta di codesta Amministrazione separata di "accollarsi oltre all'amministrazione ordinaria anche quella straordinaria".

---

<sup>(3)</sup> La lettera l) del comma 2 dell'art. 42 del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, prevede che il consiglio comunale sia competente in materia di: "acquisti e alienazioni immobiliari, relative permutate, appalti e concessioni che non siano previsti espressamente in atti fondamentali del consiglio o che non ne costituiscano mera esecuzione e che, comunque, non rientrino nella ordinaria amministrazione di funzioni e servizi di competenza della giunta, del segretario o di altri funzionari".

**Nota prot. n. 3549/1.9.60 dd. 14 marzo 2001**

Ruolo delle Amministrazioni separate dei beni di uso civico e delle proprietà collettive di diritto pubblico, nell'ambito di alcune misure ed azioni dell'Obiettivo 2 e del Piano Regione di Sviluppo Rurale.

L'Assessore regionale per le autonomie locali replica ad una richiesta di intervento formulata da una agenzia di sviluppo puntualizzando alcuni aspetti generali delle Amministrazioni separate dei beni di uso civico nell'ambito dell'ordinamento degli enti locali.

"Con la nota di cui a riferimento la S.V. ha formulato allo scrivente una richiesta con la quale, facendosi portavoce delle Amministrazioni separate dei beni di uso civico e proprietà collettive di diritto pubblico suggerisce, *"nella fase di definizione dei complementi di programmazione e/o dei regolamenti attuativi dell'Obiettivo 2 e del Piano Regionale di Sviluppo Rurale, ... di comprendere, per analogia ai Comuni, anche le Amministrazioni separate dei beni civici fra i possibili beneficiari di alcune specifiche misure ed azioni"*.

Per quanto attiene alla natura giuridica delle Amministrazioni separate dei beni di uso civico la Direzione regionale per le autonomie locali tiene conto dell'orientamento, espresso dal Commissariato regionale per la liquidazione degli usi civici con nota prot. n. 1263/95 - Pos. UC/GEN. dd. 27 novembre 1995<sup>(1)</sup>, di condividere la tendenza ad attribuire ad esse natura di organismi pubblici.

Alla luce di quanto sopra esposto, si esprime l'avviso che la richiesta equiparazione della generalità delle Amministrazioni frazionali ai Comuni al fine di poter beneficiare di determinate misure ed azioni previste dall'Obiettivo 2 e dal Piano regionale di sviluppo rurale debba essere *in primis* posta all'attenzione degli uffici che curano l'attuazione di tali strumenti di programmazione e risolta caso per caso, in quanto si introdurrebbe una nuova categoria di beneficiari, mentre, sotto il profilo della ammissibilità rispetto alla normativa regionale in materia di contribuzioni finanziarie potrebbe eventualmente essere interpellata, dai medesimi uffici, la Ragioneria generale.

Ciò pare di poter osservare in termini generali, senza entrare nell'analisi di situazioni particolari riguardanti singole Amministrazioni frazionali (ad esempio, nel caso dell'Amministrazione frazionale di \*\*\*, specifiche decisioni assunte in passato in sede giurisdizionale, per quanto in contesti normativi ben diversi dagli attuali, avrebbero assicurato a detta Amministrazione frazionale specifici poteri e prerogative ed una posizione differenziata rispetto alle altre).

Per quanto attiene all'ordinamento degli enti locali, la Direzione regionale per le autonomie locali non ha evidenziato impedimenti alla equiparazione in argomento, pur ritenendo che la fonte che appare idonea a produrre tale equiparazione, qualora riferita all'intera categoria, debba essere di tipo normativo (es.: legge, regolamento, ecc.), tenuto conto dell'incidenza sui caratteri ordinali che tuttora differenziano Comuni ed Amministrazioni frazionali.

I Comuni e le Province sono infatti gli unici enti locali aventi un rilievo costituzionale ed una posizione giuridicamente differenziata nell'ambito dell'ordinamento (e conseguenti specifiche prerogative) rispetto non solo agli altri enti pubblici, ma anche rispetto agli altri enti locali.

Per completezza, si rileva comunque, che ad avviso dello scrivente, il problema posto da codesta società pare già essere stato sostanzialmente risolto nella sede

---

<sup>(1)</sup> Riportata al § 23.

appropriata, quantomeno relativamente all'attuazione del Piano di Sviluppo Rurale (fatto salvo, ovviamente, l'eventuale diverso avviso della Direzione regionale che cura l'attuazione di tali procedimenti).

Infatti, nel Bando Regolamento approvato con decreto dello scrivente in qualità di Assessore alle foreste del 18 gennaio 2001 n. 8 (pubblicato sul BUR n. 5 del 31.1.2001) si individuano fra i soggetti beneficiari (§1.2) sia *"le proprietà forestali delle frazioni"* (quale potrebbe essere il caso dell'Amministrazione frazionale di \*\*\*) sia altri *"soggetti delegati cioè soggetti terzi che in nome e per conto del proprietario che possiede i requisiti previsti dal Reg. CEE 1257/99 ottiene la delega per chiedere i finanziamenti e per eseguire i lavori; soggetti delegati possono essere rappresentati dalle Comunità Montane, da altri proprietari, da imprese boschive, ecc."* (quale potrebbe comunque essere il caso delle Amministrazioni frazionali che ottengano una delega da parte del Comune)."

**Nota prot. n. 4460/1.9.60 dd. 10 aprile 2001**

Assegnazione in affitto di terreni dell'Amministrazione separata dei beni di uso civico.

La Direzione regionale per le autonomie locali, nel rispondere ad un esposto avanzato da una associazione di categoria, ricapitola un argomento già affrontato dal Servizio degli affari giuridici e della consulenza, evidenziando i termini, assai problematici, della questione che coinvolge diversi aspetti sia in materia di contabilità pubblica che in materia di contratti agrari, in termini non facilmente conciliabili.

"Con l'esposto in oggetto la Federazione \*\*\* ha chiesto al Servizio ispettivo e della polizia locale e al Servizio degli usi civici una verifica della legittimità e regolarità della procedura adottata dall'Amministrazione separata dei beni di uso civico della Frazione di \*\*\* per l'affitto di alcuni terreni agricoli.

La predetta Amministrazione ha, infatti, espletato un concorso per l'assegnazione in affitto di dodici lotti di terreno - contratto di durata triennale - in deroga ai patti agrari ai sensi dell'art. 45 della L. 203/1982.<sup>(1)</sup>

Sulla questione delle modalità di affitto dei fondi rustici da parte di codesta Amministrazione, si è espresso in via preliminare, il Servizio degli affari giuridici e della consulenza con nota prot. n. 7779 del 27 giugno 2000 e con successiva nota prot. n. 12995 dell'11.12.2000<sup>(2)</sup> con le quali, richiamato il rispetto della normativa vigente e della sentenza del T.A.R. Friuli - Venezia Giulia n. 308 del 28 gennaio 2000<sup>(3)</sup>, ha ritenuto ammissibile il procedimento suindicato.

Ciò in ragione della possibilità di stipulare accordi in deroga alla normativa vincolistica e, quindi, in deroga anche all'equo canone.

Peraltro, occorre far presente che, l'art. 22 della L. 11.2.1971, n. 11<sup>(4)</sup>, come modificato dalla L. 3 maggio 1982, n. 203, dispone che le Amministrazioni pubbliche sono tenute, anche in caso di asta pubblica, a procedere al sorteggio, in presenza di una pluralità di concorrenti.

La normativa usi patti agrari potrebbe, quindi, essere interpretata nel senso che un'eventuale deroga all'equo canone dovrebbe essere pattuita nel rispetto delle modalità di scelta del contraente così disciplinate."

---

<sup>(1)</sup> Vedi nota 1 del § 58.

<sup>(2)</sup> Riportata al § 58.

<sup>(3)</sup> Vedi nota 3 del § 58.

<sup>(4)</sup> Vedi nota 4 del § 58.

**Nota prot. n. 4900/1.9.60 dd. 11 aprile 2001**

Quesito della Amministrazione separata dei beni civici di \*\*\* su benefici regionali, nazionali e comunitari. Considerazioni della Direzione regionale per le autonomie locali. Richiesta di parere.

La Direzione regionale per le autonomie locali chiede di conoscere l'avviso del Commissariato regionale per la liquidazione degli usi civici e della su alcune considerazioni espresse a proposito di un quesito formulato da una specifica Amministrazione separata dei beni civici frazionali, sul quale viene altresì chiesto l'avviso della Direzione regionale degli affari europei per quanto di propria competenza.

La particolare situazione ordinamentale della Amministrazione frazionale in argomento viene riconosciuta nella nota sottoriportata. Sia il Commissariato regionale per la liquidazione degli usi civici<sup>(1)</sup> sia il Comune<sup>(2)</sup> nel cui ambito opera l'Amministrazione frazionale, hanno infatti espresso una sostanziale condivisione delle argomentazioni esposte dalla Direzione regionale per le autonomie locali.

La Direzione regionale degli affari europei ha fornito il parere richiesto per la parte di propria competenza, riportato al § 65.

"L'Amministrazione frazionale di \*\*\* ha formulato, con nota prot. n. \*\*\* dd. \*\*\*, che si allega in copia alla presente, alcuni quesiti riguardanti le vicende di alcuni benefici finanziari regionali, nazionali e comunitari, concernenti detto organismo, in ordine ai quali, sentiti i competenti Servizi di questa Direzione regionale, si ritiene necessario acquisire i pareri del Commissariato regionale per la liquidazione degli usi civici e della Direzione regionale degli affari europei.

A) Ammissibilità dell' Amministrazione frazionale di \*\*\* alla fruizione di benefici regionali, nazionali e comunitari.

Una prima questione riguarda la possibilità che l'Amministrazione frazionale di \*\*\* sia riconosciuta quale *"beneficiario dei contributi regionali, nazionali e comunitari destinati ai soggetti pubblici e/o a ciò assimilati, per interventi su beni di esclusiva proprietà, senza la necessità di presentare domanda tramite il Comune"*.

Per quanto attiene alla competenza di questa Direzione regionale, si osserva che la natura giuridica delle Amministrazioni separate dei beni di uso civico è tuttora controversa, per quanto questo Ufficio tenga conto dell'orientamento, espresso dal Commissariato regionale per la liquidazione degli usi civici con nota prot. n. 1263/95 - Pos. UC/GEN. dd. 27 novembre 1995<sup>(3)</sup>, di condividere la tendenza ad attribuire ad esse natura di organismi pubblici.

Nel contesto della summenzionata nota commissariale, formulata in esito ad un quesito della Direzione regionale delle foreste, si esprimeva peraltro anche l'avviso che, prescindendo dalla *querelle* sulla natura giuridica delle Amministrazioni frazionali, esse potessero "essere

---

<sup>(1)</sup> Con nota prot. n. 297/UC/2001 - Pos. UC/GEN dd. 7 maggio 2001 il Commissario agli usi civici dichiara "di concordare con quanto esposto al punto "A"; in particolare ribadisc[e] l'avviso [...] già esposto nella richiamata nota del 27.11.95." [Riportata al § 23] e successivamente aggiunge, con nota prot. n. 348/1UC/2001 - Pos. UD 164-UC/GEN dd. 28 maggio 2001, che "preso atto della situazione consolidata che riguarda l'Amministrazione frazionale di \*\*\*, questo Ufficio conviene sulle considerazioni prospettate nel senso di riconoscere la competenza dell'Amministrazione frazionale predetta anche per gli atti di straordinaria amministrazione. Del resto già con la mia nota in data 25.11.1994 (citata nella corrispondenza) [Riportata al § 17] ho avuto modo di precisare che l'orientamento di carattere generale in tema di amministrazione di beni frazionali avrebbe potuto essere derogato "in presenza di situazioni locali che possano giustificarlo"."

<sup>(2)</sup> Nella nota prot. n. 4432 dd. 31 maggio 2001 del Comune di \*\*\* " si condividono le considerazioni formulate [dalla Direzione regionale per le autonomie locali], pur riconoscendo la necessità che la futura legge sulle autonomie locali indichi i principi della cooperazione tra l'Amministrazione separata degli usi civici e il Comune al fine di realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali. In base a tali principi lo Statuto provvederà a valorizzare le libere forme associative esistenti al fine di meglio tutelare gli interessi della comunità."

<sup>(3)</sup> Riportato al § 23.

ammesse ad usufruire degli aiuti indicati nell'art. 2 del Regolamento CEE in esame [n. 2080 del 1992]" in quanto, essendo la loro economia tutta basata sulla redditività dei beni amministrati, potessero essere equiparate agli imprenditori agricoli, "sempre che esercitino direttamente la gestione dei beni di uso civico".

Sono inoltre evidenti, a parere dello scrivente Ufficio, alcuni ulteriori caratteri pubblicistici, uno dei quali si rinviene anche nella sottoposizione, presente nell'ordinamento delle Amministrazioni frazionali nel Friuli - Venezia Giulia, al regime dei controlli nei confronti degli enti locali, sancito dalla legge regionale 12 settembre 1991, n. 49<sup>(4)</sup>, oltre, in genere, al tendenziale assoggettamento alla disciplina di Comuni e Province (cfr. art. 64 del Regolamento di esecuzione della legge di riordino degli usi civici, approvato con R.D. 26 febbraio 1928, n. 332, che stabilisce che "Saranno applicabili all'amministrazione separata dei beni delle frazioni le disposizioni della legge comunale e provinciale").

E' inoltre noto che la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che le Amministrazioni frazionali fossero sprovviste di personalità giuridica distinta da quella del Comune cui una frazione appartiene al quale fa capo la titolarità del demanio, che rimane quindi nella disponibilità del Comune (cfr. parere Consiglio di Stato, sez. II, 5 novembre 1964, n. 982<sup>(5)</sup>, e TAR Friuli - Venezia Giulia, 18 aprile 1994, n. 137<sup>(6)</sup>).

In particolare, il TAR del Friuli - Venezia Giulia ha posto in evidenza che "non può certo riconoscersi la personalità giuridica e la capacità di essere titolare di diritti reali in capo alle frazioni".

Ciò pare di poter osservare in termini generali, mentre una situazione diversa riguarda l'Amministrazione frazionale di \*\*\*, in forza di provvedimenti amministrativi, decisioni assunte in sede giurisdizionale, e accordi istituzionali che, per quanto formati in contesti normativi diversi da quello attuale, pare abbiano assicurato a detta Amministrazione frazionale specifici poteri e prerogative ed una posizione differenziata rispetto agli altri consimili organismi.

Ci si riferisce qui, in particolare, ai seguenti atti:

1. il Decreto Reale 19 gennaio 1896, con il quale la frazione di \*\*\* fu autorizzata, ai sensi della vigente legge comunale e provinciale, a tenere distinte le proprie rendite e passività patrimoniali, nonché determinate spese, da quelle del rimanente comune;
2. la sentenza della Corte di Appello di Venezia del 13 maggio 1908 (confermata dalla Corte di Cassazione il 21 giugno 1909), che dichiarò di proprietà assoluta della frazione di \*\*\* determinati fondi pascolivi e boschivi;
3. la sentenza del Tribunale di Tolmezzo del 6 ottobre 1922 (confermata dalla corte di Appello di Venezia del 14 gennaio 1925), che rilevò che i beni controversi (fra frazione di \*\*\* e Comune di \*\*\*) erano di pubblico dominio e che \*\*\* aveva dimostrato, nel 1908, la proprietà del demanio compreso nel suo territorio che le apparteneva esclusivamente e che risulta positivamente accertato che i beni in discussione erano di dominio pubblico e non privato, concludendo che fossero "di spettanza esclusiva della frazione di \*\*\* tutti i beni comunali esistenti nel suo territorio";
4. la transazione fra la frazione di \*\*\* e il Comune di \*\*\* sottoscritta il 12 maggio 1925 (omologata dal Commissariato regionale per la liquidazione degli usi civici con provvedimento 12 ottobre 1931), con la quale il Comune accetta la sentenza sopra menzionata che dichiara "di proprietà esclusiva della frazione di \*\*\* i beni comunali tutti che stanno a monte dei rii \*\*\* e \*\*\*\*";
5. la sentenza del Commissariato regionale per la liquidazione degli usi civici del 15 maggio 1930, che respinse gran parte delle richieste di altre frazioni di ottenere il riconoscimento di diritti di uso civico su terreni della frazione di \*\*\*;

---

<sup>(4)</sup> La legge regionale 12 settembre 1991, n. 49, reca: "Norme regionali in materia di funzioni di controllo e di amministrazione attiva nei confronti degli Enti locali e delle Unità sanitarie locali, nonché norme in materia di ordinamento dell'Amministrazione regionale. Abrogazione della legge regionale 3 agosto 1977, n. 48 e della legge regionale 5 aprile 1985, n. 17, nonché modificazioni ed integrazioni della legge regionale 1 marzo 1988, n. 7"

<sup>(5)</sup> il parere della II sezione del Consiglio di Stato è richiamato nella sentenza della V sezione, n. 345 del 4 luglio 1986 pubblicata ne "Il Consiglio di Stato", 6-7, I, 1986, pag. 860-862.

<sup>(6)</sup> Vedi nota 1 del § 17.

6. la costituzione dell'Amministrazione separata dei beni civici di \*\*\*, con provvedimento della G.P.A. del 18 ottobre 1930;

6. la sentenza della V sez. del Consiglio di Stato del 9 dicembre 1932, ove si evidenzia che *"la frazione così separata costituisce una personalità giuridica a sé stante, distinta dal Comune cui è aggregata. Siffatta personalità autonoma della frazione riguarda, appunto e soltanto i rapporti di diritto patrimoniale, mentre per tutto il resto, cioè per i rapporti di diritto pubblico, continua sempre a far parte del comune unico e complessivo; tale è il concetto che la legge esprime con l'inciso: ferma restando l'unità del comune di cui all'art. 12 della legge c. e p.. La legge successiva sugli usi civici ha tale personalità giuridica di diritto privato della frazione separata distinta dal comune, espressamente riaffermata e ribadita col disporre che i beni della frazione restino ad essa assegnati in piena proprietà e siano amministrati a profitto dei frazionisti"*.

7. la conciliazione fra la frazione di \*\*\* e il Comune di \*\*\* sottoscritta il 28 dicembre 1932 (omologata dal Commissariato regionale per la liquidazione degli usi civici il 21 marzo 1933) con la quale sono indicati, fra l'altro, i beni che *"restano assegnati in piena proprietà, suolo e soprassuolo"* alla frazione di \*\*\*.

Va altresì ricordato che, ai sensi dell'art. 22 della legge 27 dicembre 1997, n. 449<sup>(7)</sup>, *"i consorzi tra enti locali, le associazioni e gli enti gestori di demani collettivi"* sono stati ricondotti nell'ambito degli enti non soggetti all'Imposta sul reddito delle persone giuridiche già comprensivo di varie categorie di enti pubblici, a conferma del carattere pubblicistico, avvalorato dalla risoluzione prot. n. 40/E/VI/13/1998/188940 dd. 17 febbraio 1999 del Dipartimento delle entrate del Ministero delle finanze<sup>(8)</sup>, delle *"strutture organizzative, comunque denominate, preposte dall'ordinamento giuridico all'amministrazione degli anzidetti beni"* [proprietà collettive di diritto pubblico].

Per quanto occorra tenere presente che gli atti sopra menzionati si siano originati in periodi in cui erano vigenti (per quanto non largamente applicate) le norme dell'ordinamento degli enti locali che prevedevano e disciplinavano la separazione delle rendite e delle passività della frazione rispetto al Comune (cfr. artt. 36 e 37 R.D. 383/1934), pare positivamente accertato che successivamente abbia avuto luogo una sorta di recepimento nella disciplina degli usi civici e che attualmente, pur in mancanza di specifiche norme regionali in tal senso, non solo l'Amministrazione frazionale di \*\*\* sia generalmente riconosciuta quale proprietario dei beni civici indicati nelle sentenze e nelle transazioni sopra menzionate, ma anche quale soggetto che provvede a determinate ulteriori funzioni pubbliche a favore dei frazionisti di \*\*\*.

Ne consegue in conclusione, ad avviso di questa Direzione regionale, che l'Amministrazione frazionale di \*\*\* disporrebbe di un carattere pubblicistico, ma si atteggierebbe, nei confronti dei beni del "demanio civico", come un proprietario privato, per quanto condizionato dai non lievi vincoli pubblicistici che gravano *ex lege* sui beni civici.

Alla luce di quanto sopra esposto, si esprime, in linea di principio, avviso favorevole in merito alla ammissibilità [*recte: assimilabilità*] della Amministrazione frazionale di \*\*\* ai soggetti pubblici, al fine di poter beneficiare di determinati benefici regionali, nazionali e comunitari.

Va peraltro aggiunto - e con questo ci si ricollega all'ulteriore connesso quesito riguardante *"la possibilità che l'Amministrazione di \*\*\* di godere dei benefici dell'Obiettivo 2 destinati ai soggetti pubblici o a ciò assimilati ed in particolare quelli dell'azione 4.3.2."*, che l'ammissibilità concreta ai singoli benefici (ad esempio mediante forme di delega) non può che essere valutata dagli uffici che curano l'attuazione di tali strumenti di intervento, in relazione alle modalità con cui sono definite le categorie dei beneficiari.

Risulta infatti alla scrivente Direzione regionale che l'azione 4.3.2. *"Recupero edilizio e paesaggistico e valorizzazione dei villaggi alpini"* preveda attualmente quali beneficiari finali la sola fattispecie dei *"Comuni"*.

In altre parole, se, per quanto attiene all'ordinamento degli enti locali, la scrivente Direzione regionale non evidenzia impedimenti di principio alla equiparazione dell'Amministrazione frazionale di \*\*\* ai soggetti di natura pubblica o proprietari di beni destinati a finalità pubbliche, va inevitabilmente aggiunto che essa comunque non è un Comune.

---

<sup>(7)</sup> Vedi nota 1 del § 45

<sup>(8)</sup> Riportato al § 45.

B) Atti di straordinaria amministrazione del Comitato frazionale di \*\*\*

L'Amministrazione frazionale di \*\*\* ha inoltre chiesto di conoscere *"se per gli atti di straordinaria amministrazione su proprietà proprie, sia sufficiente, come il Comitato ritiene, la deliberazione del Comitato di Amministrazione"*.

A questo riguardo si richiamano le note prot. n. 892 /1.9.60 dd. 29 gennaio 2001<sup>(9)</sup>, inviata all'Amministrazione frazionale di \*\*\* e prot. n. 3549/1.9.60 dd. 14 marzo 2001<sup>(10)</sup>, ambedue trasmesse, per conoscenza, anche a codesto Commissariato regionale per la liquidazione degli usi civici, per aggiungere che il caso dell'Amministrazione frazionale di \*\*\* pare porsi, ad avviso di questa Direzione regionale, come eccezione, trattandosi di un organismo la cui posizione di diretto ed esclusivo proprietario appare incontestata da terzi e ampiamente riconosciuta dagli atti di varia natura elencati sub A): ne consegue quindi un assetto ordinamentale che pare abilitare il Comitato frazionale di \*\*\* ad adottare direttamente, sia pure subordinatamente all'autorizzazione regionale prevista dalla normativa in materia di usi civici, gli atti di straordinaria amministrazione su tutti i beni appartenenti al proprio patrimonio.

Anche su questo orientamento si chiede comunque di conoscere il parere del Commissariato regionale per la liquidazione degli usi civici."

---

<sup>(9)</sup> Riportata al § 59.

<sup>(10)</sup> Riportata al § 60.

**Nota prot. n. 6005/1.9.60 dd. 4 maggio 2001**

Accertamenti usi civici effettuati nella provincia di Trieste. Rapporti con la L.R. 3 del 1996.

Il Servizio degli usi civici della Direzione regionale per le autonomie locali precisa il proprio orientamento sulla questione del rapporto fra gli accertamenti degli usi civici già effettuati nel territorio della provincia di Trieste e l'applicazione della L.R. 5 gennaio 1996, n. 3<sup>(1)</sup>, in materia di comunioni familiari montane.

"Lo scrivente ufficio ha avuto notizia dell'emanazione del D.P.G.R. n. 090/Pres. dd. 22 marzo 2001<sup>(2)</sup>, con il quale si è effettuato il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato alla Comunella Jus Vicinia Srenja di Contovello - Kontovel.

Nel territorio della frazione di Contovello non ha ancora avuto luogo l'accertamento degli usi civici, per cui, allo stato attuale, le eventuali rivendicazioni della Comunella non confliggono con situazioni già definite nel campo degli usi civici.

In relazione alla possibilità che sia richiesto il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato ex L.R. 3 del 1996 anche da parte di soggetti che rivendicano la proprietà di terreni già oggetto di accertamento della sussistenza di diritti di uso civico, si ricorda quanto evidenziato dal Commissariato agli usi civici con nota prot. n. 618/2000 del 16.10.2000<sup>(3)</sup> (inviata per conoscenza anche a codesta Direzione regionale).

In tale nota si poneva in evidenza che *"pretese su terreni di accertato uso civico potrebbero essere fatte valere solo mediante una richiesta "per revocazione"*.

Va anche aggiunto che, sebbene la sentenza del TAR del Friuli - Venezia Giulia<sup>(4)</sup> abbia affermato che *"non si trova nella legge regionale e nemmeno in quella statale alcuna disposizione che vieti la compresenza sugli stessi terreni di diritti reali appartenenti ad un soggetto privato (le comunelle) e di usi civici"* è evidente che sarebbe incompatibile la compresenza sugli stessi terreni di diritti reali della stessa natura rivendicati da soggetti diversi.

Per quanto riguarda gli usi civici è noto infatti che possono manifestarsi sia come diritti spettanti ad una comunità locale su terreni altrui (pubblici o privati) sia come diritti di proprietà della comunità (comunale o frazionale) nella sua globalità, rispetto alla quale il comune (e la frazione ove esiste) è l'ente esponenziale ed è questa seconda fattispecie che di norma si rinviene nel territorio del Friuli -Venezia Giulia.

Si esprime pertanto, a titolo collaborativo, l'avviso - allo scopo di evitare possibili ricorsi da parte dei soggetti che sono preposti alla tutela dell'uso civico spettante alla comunità locale da essi amministrata - che, particolarmente laddove sia già stato eseguito l'accertamento degli usi civici, siano resi partecipi dell'istruttoria anche tali Amministrazioni locali ai sensi del Capo III della L.R. 20 marzo 2000, n. 7<sup>(5)</sup>.

A tal fine si allega una nota sintetica del Commissariato agli usi civici sullo stato degli accertamenti nella provincia di Trieste."

---

(1) Citata al § 26.

(2) Pubblicato nel BUR n. 15 dell'11 aprile 2001.

(3) Riportata § 56.

(4) Il riferimento è alla sentenza del TAR del Friuli - Venezia Giulia n. 369 del 24 marzo 2000, di cui alla nota 1 del § 53.

(5) La legge regionale 20 marzo 2000, n. 7, reca: "Testo unico delle norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso".

**Nota prot. n. 6821/1.9.60 dd. 18 maggio 2001**

Rapporti fra Comune e Comitato frazionale. Comune di \*\*\* e Amministrazione separata dei beni civici frazionali di \*\*\*. Precisazioni.

Il Servizio degli usi civici della Direzione regionale per le autonomie locali precisa, a beneficio di un Comune e di una Amministrazione frazionale, l'esito degli approfondimenti condotti negli ultimi tempi sui rapporti fra tali soggetti.

" E' noto che sussistono attualmente delle divergenze fra il Comune di \*\*\* e l'Amministrazione separata dei beni civici frazionali di \*\*\*. Ad avviso di questo Ufficio uno dei fattori del contrasto trae origine dal diverso modo di intendere l'ampiezza dei poteri di gestione dei beni civici spettanti rispettivamente alle due parti.

Allo scopo di precisare al Comune di \*\*\* e all'Amministrazione separata dei beni civici frazionali di \*\*\* l'orientamento maturato dall'Amministrazione regionale sull'argomento, alla luce dei pareri emessi, in momenti diversi, ma successivamente alla sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale del Friuli - Venezia Giulia n. 137 del 1994<sup>(1)</sup>, è apparso utile effettuare un approfondimento, in ordine al quale il Commissariato regionale per la liquidazione degli usi civici ha comunicato, con nota prot. n. 317 UC/2001 - Pos. UD 195 dd. 14.5.2001<sup>(2)</sup>, di *"concordare in linea di massima con le argomentazioni contenute"*, che ora si espone qui di seguito.

Va in primo luogo menzionato il parere del Commissariato regionale per la liquidazione degli usi civici contenuto nella nota prot. n. 1503/94 - UC/GEN dd. 25.11.1994<sup>(3)</sup>, ove si poneva in risalto, anche tenendo conto della sentenza del TAR del Friuli - Venezia Giulia n. 137/1994 dell'11.2.1994, che, in linea di principio e fatte salve situazioni locali particolari o concorde richiesta dei soggetti interessati (Comune e Comitato frazionale), *"rientri nei poteri dei Comitati la sola ordinaria amministrazione dei beni di uso civico"*, mentre *"ogni attività che comporti invece l'amministrazione straordinaria dei predetti beni (come, oltre alle varie forme di cessione, anche le locazioni ultranovennali) deve ritenersi rientrare nei poteri del Comune che, tuttavia, è obbligato ad acquisire il parere [obbligatorio, ma non vincolante] del Comitato"*.

Per quanto riguarda lo specifico punto dei proventi del taglio del bosco, va richiamato il parere del Commissariato regionale per la liquidazione degli usi civici contenuto nella nota prot. n. 656/96 - Pos. UC/GEN (UD 195) [dd. 1.7.1996]<sup>(4)</sup>, in cui si osserva *"che il diritto civico di legnatico è limitato ai bisogni personali e familiari"* (vedi art. 45 del regolamento di attuazione agli Usi Civici del 1928 in riferimento all'art. 1021 del Codice Civile).

*Appare quindi evidente che il taglio di un bosco, lì dove ritenuto opportuno, non rientra nell'attività di ordinaria amministrazione. Com'è noto infatti rientrano nella straordinaria amministrazione le attività indicate dall'art. 375 C.C., tra cui quella di "alienazione di beni, eccettuati i frutti e i mobili soggetti a facile deterioramento"*.

*Poiché il taglio del bosco è finalizzato alla vendita, esso deve ritenersi integrale atto di straordinaria amministrazione, come tale di competenza del Comune (e non del Comitato frazionale)."*

---

<sup>(1)</sup> vedi nota 1 del § 17

<sup>(2)</sup>

<sup>(3)</sup> Riportata al § 17

<sup>(4)</sup> Riportata al § 29

Va comunque aggiunto che il Servizio degli usi civici della Direzione regionale per le autonomie locali ha evidenziato, con nota prot. n. 4254/1.9.60/3 dd. 15.9.1999<sup>(5)</sup>, condivisa dal Commissariato regionale per la liquidazione degli usi civici con nota prot. n. 585/99 - Pos. UC/GEN dd. 28.9.1999<sup>(6)</sup>, che *"i vincoli, di cui al primo comma dell'art. 24 della L. 1766/1927 [investimento in titoli del debito pubblico, vincolati a favore della Regione e, all'occorrenza, impiegati in opere permanenti di interesse generale della popolazione. ], verrebbero posti solo nei confronti delle somme rinvenienti degli atti elencati ivi (capitale di affrancazione dei canoni per effetto di liquidazione di diritti, per legittimazione di occupazioni, per quotizzazione) e nel secondo comma (prezzo di vendita di terreni dichiarati alienabili)"*.

Sull'argomento è inoltre recentemente intervenuto il parere del Servizio degli usi civici della Direzione regionale per le autonomie locali, emesso, sentito il Commissariato regionale per la liquidazione degli usi civici, con nota prot. n. 892/1.9.60 dd. 29.1.2001<sup>(7)</sup>, ove si esprime *"l'orientamento che, a legislazione vigente, anche nel rapporto fra Comune e Comitati frazionali, analogamente a quello fra Comune e organismi di decentramento, possa ammettersi l'eventualità che, entro determinati limiti, gli strumenti dello statuto e del regolamento prevedano la delega ai Comitati frazionali di parte delle prerogative e dei poteri (comprendendo in tale novero diritti e doveri, proventi e oneri) in materia di straordinaria gestione dei beni civici di pertinenza, in aggiunta a quelli relativi alla ordinaria gestione*.

*In sostanza, accanto ad una previsione di principio contenuta nell'ambito dello statuto comunale, potrebbero accompagnarsi ulteriori previsioni di dettaglio in sede regolamentare da parte del medesimo Comune.*

*In ogni caso, peraltro, dovrebbe essere rispettata la disposizione legislativa relativa alle competenze di altri organi, in particolare quella ora contenuta nell'art. 42 del D.Lgs. 18. 8 2000, n. 267, che individua in modo tassativo gli atti di competenza dei consigli comunali e provinciali.*

In altre parole, non potrebbe comunque essere attribuita dallo statuto comunale né dal regolamento ai Comitati frazionali la competenza ad adottare atti di acquisto, alienazione e permuta di immobili, tenuto conto che tali atti, che modificano la titolarità di tali beni, spettano ex lege (art. 42, comma 2, lett. I) del D.Lgs. 267/2000) alla competenza del Consiglio comunale."."

---

<sup>(5)</sup> Riportata nella nota 1 al § 48.

<sup>(6)</sup> Riportata al § 48.

<sup>(7)</sup> Riportata al § 59

**Nota prot. n. 3852/AC N.P. OB2 dd. 19 settembre 2001**

Quesito della Amministrazione separata dei beni civici di \*\*\* su benefici regionali, nazionali e comunitari.

La Direzione regionale degli affari europei esprime il proprio parere sulla questione, proposta da una Amministrazione separata dei beni di uso civico e ripresa dalla Direzione regionale per le autonomie locali, relativa all'ammissibilità di tali organismi ai benefici comunitari.

" In relazione alla richiesta di parere, nota prot. n. 10025/1.9.60 del 24.08.2001<sup>(1)</sup>, formulata da codesta Direzione in relazione alla possibilità di ammettere l'Amministrazione separata dei beni di uso civico di \*\*\* alla fruizione di benefici regionali, nazionali e comunitari, si osserva che, ai fini dell'accesso ai fondi strutturali comunitari, i regolamenti comunitari non richiedono requisiti specifici ai soggetti che intendono accedere a tali contributi. La normativa comunitaria, infatti, pone l'attenzione soprattutto sulla finalità dell'intervento proposto, che per poter essere ammesso al cofinanziamento comunitario deve concorrere allo sviluppo di aree particolarmente svantaggiate, piuttosto che sulle caratteristiche soggettive del beneficiario. Maggiori vincoli sono previsti solo per alcune tipologie d'intervento, quali aiuti di stato alle imprese, dove i requisiti del soggetto destinatario del contributo sono rilevanti al fine di stabilirne l'ammissibilità.

Le disposizioni che devono essere rispettate nell'erogazione dei contributi, anche con riferimento ai requisiti del destinatario, sono, pertanto, quelle definite dalla normativa nazionale ed eventualmente quelle poste nell'atto amministrativo di concessione del contributo. La condizione che il soggetto beneficiario abbia personalità giuridica, possa disporre del bene oggetto dell'intervento e abbia competenza ai fini della realizzazione dell'opera per la quale si chiede il cofinanziamento è, inoltre, un requisito comune ai provvedimenti che dispongono finanziamenti per l'esecuzione di opere.

In particolare, con riferimento all'Azione 4.3.2 "Recupero edilizio e paesaggistico e valorizzazione dei villaggi alpini" inserita nell'asse 43 del Docup Obiettivo 2 2000-2006, a cui l'Amministrazione B.F. di \*\*\* fa specifico riferimento nella nota n. 16/01 del 12.03.2001, si precisa che il testo del Docup, in fase di approvazione da parte della Commissione europea, individua come beneficiario finale "la Regione Autonoma Friuli - Venezia Giulia tramite i Comuni e gli enti locali territoriali minori", così come indicato dal servizio autonomo per lo Sviluppo della Montagna, autorità responsabile dell'attuazione dell'azione.. L'Amministrazione regionale assumerà pertanto la regia degli interventi che saranno realizzati dai Comuni e dagli enti locali territoriali minori.

Si precisa che la competenza di questa definizione esula dalla definizione della natura giuridica delle Amministrazioni separate dei beni di uso civico e che pertanto la possibilità o meno dell'Amministrazione in oggetto di essere qualificata come "ente locale territoriale minore" e quindi accedere "direttamente" e *senza la necessità di presentare domanda tramite il Comune* ai finanziamenti pubblici a titolo dell'azione 4.3.2 del Docup Ob.2 2000-2006 andrà valutata dagli uffici competenti. In ogni caso, si esprime l'avviso che, prescindendo dalla questione sulla natura giuridica delle Amministrazioni separate, sia opportuno il coinvolgimento anche del Comune nell'attuazione dell'intervento per garantire la finalità di valenza sovracomunale e regionale dell'azione, volta a concorrere allo sviluppo dell'area montana e, quindi, dell'intera regione.... osservo che la prospettata operazione immobiliare concerne la cessione di un'area di presunto uso civico (la cui

---

<sup>(1)</sup> La nota ripete il quesito formulato una prima volta con la nota prot. n. 4900/1.9.60 dd. 11.4.2001, riportata al § 62

soggezione al vincolo deve essere deliberata dalla rispettiva Amministrazione comunale).  
determinazione questa che, nella fattispecie, appare, comunque, esser stata assunta.