



REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo della regione Friuli Venezia Giulia

**IV Collegio**

**composto dai seguenti magistrati:**

PRESIDENTE: dott. Carlo CHIAPPINELLI  
CONSIGLIERE: dott. Giovanni BELLAROSA  
REFERENDARIO: dott. Marco RANDOLFI (relatore)

**Deliberazione del 22/12/2015.**

**Comune di Muzzana del Turgnano - Motivato avviso in tema di usi civici.**

\* \* \* \*

VISTO l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 e successive modifiche ed integrazioni (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia);

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione";

VISTO il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 recante disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti e successive modifiche e integrazioni;

VISTO l'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo della Corte dei conti della regione Friuli Venezia Giulia, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica;

VISTO l'art. 17, comma 31, del D.L. 1 luglio 2009, n. 78, convertito nella Legge 3 agosto 2009, n. 102;

VISTA la deliberazione n. 9/SEZAUT/2009 del 4 giugno 2009 recante "*Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo*";

VISTO l'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento della Sezione, adottato con le deliberazioni n. 2/Sez.PI./2004 e n. 5/Sez.PI./2004 e da ultimo modificato con la deliberazione n. 232/Sez.PI./2011, ai sensi dell'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975 n. 902, sostituito dall'art. 7 del D. Lgs. 125/2003;

VISTA la deliberazione n.4/Sez.PI./2004, come modificata dalla deliberazione n.19/Sez.PI./2004, e successivamente aggiornata dalla deliberazione n. 27/Sez.PI./2007 che

stabilisce le modalità, i limiti ed i requisiti di ammissibilità dell'attività consultiva della Sezione;

VISTA la deliberazione della Sezione Plenaria n. n. FVG/ 13 /2015/INPR del 5 febbraio 2015 con la quale è stato approvato il programma delle attività di controllo della Sezione per l'anno 2015;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 11 del 9 febbraio 2015, relativa alle competenze e alla composizione dei Collegi;

VISTA la richiesta di motivato avviso inoltrata dal Comune di Muzzana del Turgnano con nota n.9364 del 30 novembre 2015, acquisita in data 30 novembre 2015 al n.2870 del protocollo della Sezione, a firma del Sindaco, Cristian Sedran, avente ad oggetto un quesito in materia di usi civici;

VISTA l'ordinanza presidenziale n.61 del 22 dicembre 2015 con la quale, ai sensi dell'art.12 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione, deliberata l'ammissibilità della richiesta medesima, e fatte comunque salve le ulteriori, più puntuali valutazioni del Collegio in ordine ai quesiti posti, la questione è stata deferita all'attuale IV Collegio ed è stato individuato il Referendario Marco Randolfi quale magistrato incaricato della relativa istruttoria;

VISTA l'ordinanza presidenziale n.64 del 22 dicembre 2015 con la quale è stato convocato il IV Collegio per il giorno 27 marzo 2015, presso la sede della Sezione, per la discussione dei temi relativi all'emanando motivato avviso in tema di usi civici;

UDITO nella Camera di consiglio del 22 dicembre 2015 il relatore, Referendario Marco Randolfi;

### **Premesso**

Con la nota indicata in epigrafe l'Ente ha formulato alla Sezione una richiesta di motivato avviso con cui, dopo aver rappresentato le circostanze di fatto e di diritto esistenti, ha esposto un quesito vertente sulla correttezza di una delibera comunale in corso di approvazione.

In particolare, il Comune ha rappresentato di gestire direttamente gli usi civici presenti sul proprio territorio, inclusi quelli relativi ad una tartufaia naturale, sorta spontaneamente nel locale bosco comune.

Tanto premesso, il Comune di Muzzana del Turgnano chiede di sapere se *"l'amministrazione comunale incorrerebbe in un danno erariale se consentisse che altri soggetti provvedessero alla gestione e promozione del tartufo locale in modo del tutto autonomo, senza un atto scritto e sottoscritto tra le parti (convenzione) che ne disciplini i rapporti, e senza alcuna corresponsione al Comune di benefici economici derivanti dall'attività di promozione del tartufo"*;

### **Sui requisiti di ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di motivato avviso.**

**I.** E' opportuno in via preliminare precisare che le richieste di motivato avviso rivolte alla Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia trovano il loro fondamento nell'art.33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902,

così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica.

Prima ancora dell'esame del merito delle richieste di motivato avviso, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti ne verificano l'ammissibilità sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente), sia sotto quello oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

Ai fini della sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva questa Sezione, in composizione plenaria, nella delibera n. 18/Sez. Pl. del 12 ottobre 2004 ha precisato che l'ambito soggettivo dell'attività consultiva da essa espletabile è determinato dall'articolo 3, comma 1, del D.Lgs. 15 maggio 2003, n. 125, che individua le Amministrazioni nei confronti delle quali la Sezione medesima esplica le attività di controllo sulla gestione.

Tra queste rientrano la Regione e i suoi enti strumentali, gli Enti locali territoriali e i loro enti strumentali, nonché le altre Istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione.

Sempre in relazione ai profili dell'ammissibilità soggettiva, si osserva che il soggetto competente ad inviare alla Sezione le domande di motivato avviso è individuato nell'organo di vertice dell'Ente.

Nel caso di specie la richiesta è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto proveniente da un Ente locale territoriale, il Comune di Muzzana del Turgnano, ed in quanto sottoscritta dal legale rappresentante, Cristian Sedran, nella sua qualità di Sindaco.

Passando a considerare i profili di ammissibilità oggettiva, la Sezione osserva che l'art. 33, comma 4, del sopracitato decreto del Presidente della Repubblica n. 902/1975 e s. m. e i. circoscrive i pareri che questa Sezione può esprimere alle materie della contabilità pubblica.

La Sezione medesima, con la delibera n. 27/Sez. Pl. del 5 ottobre 2007, è nuovamente intervenuta sulla materia già oggetto delle precedenti deliberazioni nn. 18/Sez.Pl./2004 e 19/Sez.Pl./2004, fissando i requisiti di ammissibilità delle richieste di motivato avviso e precisando che *"le materie di contabilità pubblica sulle quali può esplicarsi l'attività consultiva della Sezione sono quelle tematiche in relazione alle quali essa ritiene di poter utilmente svolgere quella funzione di affermazione di principi attinenti la regolarità contabile e la corretta e sana gestione finanziaria che costituiscono l'essenza del suo ordinario controllo"*.

Nella citata delibera sono stati indicati gli ulteriori requisiti di ammissibilità oggettiva, costituiti dall'inerenza della richiesta a questioni:

- non astratte e/o di interesse generale;
- relative a scelte amministrative future e non ancora operate;
- per le quali non è pendente un procedimento presso la Procura regionale della Corte dei conti;
- per le quali non è pendente un giudizio avanti ad organi giurisdizionali di qualsiasi ordine;
- per le quali non è pendente una richiesta di parere ad altre autorità od organismi pubblici;

- di cui sia stata data notizia all'organo di revisione economica e finanziaria o, se esistenti, agli uffici di controllo interno.

Sul quadro ordinamentale come sopra delineato è intervenuto il legislatore statale con le previsioni dell'art. 17, comma 31, del D.L. n. 78 del 2009 citato in premessa, il quale ha assegnato alle Sezioni riunite di questa Corte dei conti un potere di indirizzo interpretativo nei confronti delle Sezioni regionali di controllo competenti a rendere pareri in materia di contabilità pubblica, e ciò con la finalità, anch'essa fatta oggetto di espressa previsione legislativa, di garantire la coerenza dell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica.

A seguito dell'attivazione della surricordata competenza, le Sezioni riunite sono intervenute, con la delibera n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, a tracciare le linee fondamentali della nozione di contabilità pubblica strumentale all'esercizio della funzione consultiva.

Quest'ultima risulta circoscritta alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, nel quadro di obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, idonei a ripercuotersi, oltre che sulle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, anche sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio, in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quella dei relativi equilibri.

La richiamata funzione di nomofilachia, già attribuita alle SSRR, è stata inoltre riconosciuta ed estesa in capo alla Sezione delle Autonomie dall'art.6, comma 4, del D.L. n. 174/2012, come convertito in L. n. 213/2012, il quale prevede che *"In presenza di interpretazioni discordanti delle norme rilevanti per l'attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, la Sezione delle autonomie emana delibera di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano. Resta salva l'applicazione dell'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n.78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nei casi riconosciuti dal Presidente della Corte dei conti di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica ovvero qualora si tratti di applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle Sezioni centrali di controllo"*.

Tanto premesso, la Sezione rileva che l'inerenza della richiesta di motivato avviso in esame alle materie della contabilità pubblica può essere affermata, sia pure con i limiti che si diranno *infra*, in quanto afferente all'interpretazione di disposizioni che attengono alla gestione del patrimonio dell'ente, all'acquisizione delle entrate comunali, nonché alla salvaguardia degli equilibri di bilancio. Tuttavia, l'ammissibilità deve essere circoscritta ai profili generali ed astratti della questione, rientrando nella discrezionalità dell'Ente qualunque decisione in merito alle concrete modalità di applicazione delle disposizioni sottoposte al vaglio di questa Sezione (cfr., *ex multis*, parere n.18/2006 della Sezione regionale di controllo per la Campania e i pareri n.11/2010 e n.148/2014 della Sezione regionale di controllo per la Puglia).

In particolare, si rileva che la materia oggetto del quesito riguarda la problematica dell'acquisizione delle entrate derivanti dalla valorizzazione degli usi civici gestiti direttamente dai Comuni.

Per tali ragioni la richiesta è ammissibile sotto il profilo oggettivo, prescindendo naturalmente da valutazioni su eventuali posizioni giuridiche soggettive e senza entrare nel merito di procedimenti amministrativi già adottati o da adottarsi dall'ente (che attengono a scelte discrezionali proprie esclusivamente di quest'ultimo), dovendo principalmente aversi riguardo all'interpretazione di norme concernenti la miglior gestione e valorizzazione degli usi civici comunali.

In ordine alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva la Sezione rileva che la richiesta di parere in esame presenta il carattere della generalità e non astrattezza nei limiti in cui la stessa potrà pronunciarsi mediante l'indicazione di principi di carattere generale ai quali potranno conformarsi anche altri Enti, qualora insorgesse la medesima questione interpretativa; riguarda scelte amministrative future e non ancora operate dall'Ente.

È altresì sussistente anche il requisito della *"non pendenza di richiesta di analogo parere ad altra autorità od organismo pubblico"*, non essendo stata proposta la medesima questione oggetto del presente motivato avviso ad altro organo o Ente pubblico.

La richiesta di motivato avviso, inoltre, non interferisce, allo stato degli atti, con funzioni di controllo o funzioni giurisdizionali svolte da altre magistrature, né con giudizi civili o amministrativi pendenti.

Con riguardo, infine, alla sussistenza del requisito della non interferenza con eventuali funzioni giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile, la Sezione ribadisce quanto più volte evidenziato (cfr. ordd. 29/2010; 25/2011; 35/2011) in ordine alla propria competenza in sede consultiva, il cui compito si esaurisce nell'esclusiva funzione di fornire in veste collaborativa un supporto allo svolgimento dell'azione amministrativa senza, per converso, esprimere valutazioni sugli effetti che fatti gestionali specifici e concreti possano provocare sul versante della responsabilità amministrativo-contabile (in tal senso, cfr. anche il citato parere n.18/2006 della Sezione regionale di controllo per la Campania).

Infatti, come già puntualmente espresso da questa Sezione con le recenti deliberazioni n.FVG/170/2013/PAR, n.FVG/200/2014/PAR, n.FVG/29/2015/PAR e n.FVG/101/2015/PAR, nel valutare le condizioni oggettive di ammissibilità, si deve essere particolarmente rigorosi nell'evitare *"il forzoso inserimento di questa Corte nei processi decisionali degli Enti. Né è ritenuta accoglibile nella presente sede un'interpretazione espansiva del concetto di contabilità pubblica che finisca impropriamente per sottoporre in via preventiva alle sezioni di controllo in sede consultiva la valutazione di comportamenti e scelte decisionali degli amministratori e funzionari pubblici"*.

Nei limiti sopra ricordati il quesito può essere dichiarato ammissibile e può essere esaminato.

### **Nel Merito**

**I.** Come detto in sede di valutazione preliminare di ammissibilità, la materia degli usi

civici è sussumibile nell'ambito della contabilità pubblica, nei limiti in cui sia connessa a profili di valutazione dell'integrità del patrimonio comunale, dell'acquisizione di entrate comunali e, in definitiva, a profili di mantenimento e salvaguardia degli equilibri di bilancio dell'ente.

Senza pertanto volersi inoltrare in questa sede nella valutazione di profili gestori e di concreta utilizzazione degli usi civici amministrati dal Comune, si procederà in questa sede ad una trattazione in termini generali (ed astratti) della materia.

**I.1** Gli usi civici sono una categoria giuridica fortemente dibattuta che, secondo l'opinione maggioritaria, si collegano al remoto istituto della proprietà collettiva sulla terra e possono essere sussunti nell'ambito dei diritti reali di godimento: per insegnamento tradizionale, essi sono diritti perpetui di uso su beni pubblici o privati, riconosciuti in capo ai membri di una collettività (comune, associazione, etc.) in quanto tali.

La loro origine risale a periodi in cui era diffusa la proprietà collettiva sulla terra e in alcune regioni risalgono all'età preromana, mentre in altre sono stati introdotti dai popoli germanici.

Il contenuto di questi diritti è assai eterogeneo, potendo riguardare tanto usi "essenziali", se il personale esercizio si riconosca necessario per i bisogni della vita, quanto usi semplicemente "utili", qualora abbiano prevalentemente carattere e scopo di industria.

Tra le tipologie più diffuse di usi civici meritano di essere segnalate le facoltà di pascolo, di alpeggio, di far legna (*ius incidendi* e *capulandi*), di raccogliere fronde (*frondaticum*) o erba (*herbaticum*), di spigolare (*spigaticum*), di seminare (*ius serendi*), nonché i diritti di raccogliere o trarre dal fondo altri prodotti da poterne fare commercio, ed in generale i diritti di servirsi del fondo in modo da ricavarne vantaggi economici (anche eccedenti quelli che sono necessari al sostentamento personale e familiare).

E bene notare che gli usi civici vanno tenuti ben distinti da altre consuetudini diffuse nelle campagne italiane, quali quelle di cacciare, spigolare, raccogliere erbe ed altre della stessa natura.

Posto che l'origine degli usi civici è antichissima, va evidenziato che nel corso dei secoli hanno subito alterne vicende: molto floridi nel primo Medioevo e nel feudalesimo, con l'affermarsi delle città e delle monarchie, vi furono le prime reazioni contro le usurpazioni dei signori feudali in danno delle collettività e si costituirono i demanî comunali, sui quali gli abitanti esercitarono diritti di godimento collettivo che, spettando ad essi per la loro qualità di cittadini del comune, erano denominati usi civici.

Successivamente, però, con l'affermarsi dei principi economici del liberalismo, a seguito delle analisi svolte dagli economisti del tempo, gli usi civici sono stati visti come un impaccio alla libera disponibilità degli immobili e alla iniziativa dei proprietari.

Vennero quindi adottati una serie di provvedimenti tendenti a limitare gli usi civici, dapprima in Toscana e nei territori di Venezia e successivamente, con la legislazione rivoluzionaria francese e con l'art. 648 del codice Napoleone, nei territori sotto l'influenza francese.

Nella legislazione italiana immediatamente seguente l'Unità, si ebbero numerosi

interventi riformatori, ancorché non a carattere unitario ma soltanto regionale e particolaristico. Così si ebbero interventi rivolti a regolare gli usi civici del Veneto (1882), del Piemonte (1885) e delle ex province pontificie (1888, 1891 e 1894).

In maniera singolare, per il sud Italia (ex Regno delle Due Sicilie), anche dopo l'Unificazione, ha continuato ad avere vigore la legislazione del periodo napoleonico, sia pure con alcune aggiunte e modificazioni fatte dopo la proclamazione del Regno d'Italia.

Una compiuta disciplina della materia degli usi civici si è avuta solo con il R.D. 22 maggio 1924, n. 751, trasformato in legge 16 giugno 1927, n. 1766.

Con tale intervento, oltre a fornire per la prima volta una regolazione unitaria della materia, si è voluto dare un forte impulso al superamento degli usi civici e di tutti i diritti di promiscuo godimento, prevedendo un compenso in terre o in denaro, a seconda che si trattasse di usi essenziali, ossia necessari per i bisogni della vita (ad esempio, i diritti di pascere, di legnare e fare carbone per uso domestico, di seminare mediante corrisposta al proprietario, di pescare, di far calce, di estrarre pietra per i bisogni della famiglia, e simili), oppure di usi utili, ossia aventi in modo prevalente carattere e scopo d'industria (ad esempio, i diritti di raccogliere o trarre dal fondo i prodotti per poterne fare commercio, di pascere in comunione col proprietario e per fine anche di speculazione, di seminare senza corrisposta, e, in generale, di servirsi del fondo in modo da ricavarne vantaggi economici, che eccedono quelli che sono necessari al sostentamento personale e familiare).

Le terre date in compenso degli usi civici ai comuni, se boschive e pascolive, continuano a essere soggette agli usi delle popolazioni, ma soltanto per quanto sia necessario ai bisogni domestici e secondo le norme stabilite nei regolamenti locali; invece, le terre coltivabili sono state quotizzate e concesse ai cittadini del comune, secondo un piano economico, incentrato principalmente sulla concessione in enfiteusi e sulla possibilità di affrancamento una volta che le migliorie sono state eseguite e accertate.

Da notare che attualmente la liquidazione degli usi civici è affidata a commissari regionali per la liquidazione degli usi civici, i quali provvedono all'attuazione dei compiti loro affidati dalla citata legge n.1766/1927.

I commissari, dotati di funzioni giurisdizionali e amministrative, sono nominati dal Consiglio superiore della magistratura fra i magistrati di grado non inferiore a consigliere di Corte d'appello. Contro le loro decisioni è ammesso reclamo alla Corte d'appello di Roma.

Tale fondamentale legge, pur se oggetto di successive modifiche e integrazioni, è tuttora vigente e insieme al regolamento del 26 febbraio 1928, n. 332 e alla legge 10 giugno 1930, n. 1070, rappresenta la disciplina fondamentale della materia.

Tale ricostruzione della disciplina degli usi civici appare conforme alla giurisprudenza emessa in materia dalle altre Sezioni regionali di controllo.

**I.2** Posto quindi che la disciplina fondamentale della materia è da rinvenirsi nella legge 16 giugno 1927, n. 1766, nonché dal relativo Regolamento di esecuzione approvato con Regio Decreto 26 febbraio 1928, n.332, va segnalato che le predette fonti vanno integrate con la disciplina introdotta in ambito regionale.

Infatti, con l'art.66 del D.P.R. 24 luglio 1977, n.616, è stato disposto a favore delle regioni a statuto ordinario il trasferimento di *"tutte le funzioni amministrative relative alla liquidazione degli usi civici, allo scioglimento delle promiscuità, alla verifica delle occupazioni e alla destinazione delle terre di uso civico e delle terre provenienti da affrancazioni, ivi comprese le nomine di periti ed istruttori per il compimento delle operazioni relative e la determinazione delle loro competenze..."*.

Per quanto specificamente attiene al Friuli-Venezia Giulia, al pari di quanto avviene nelle altre Regioni a statuto speciale, la materia degli usi civici è espressamente devoluta alla Regione sulla base del proprio Statuto di autonomia.

Dispone, infatti, l'art.4, co.1, n.4, della Legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, recante lo Statuto speciale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, che *"in armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e con gli obblighi internazionali dello Stato, nonché nel rispetto degli interessi nazionali e di quelli delle altre Regioni, la Regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie: .... 4) usi civici"*.

Tale competenza, peraltro, sulla scorta della giurisprudenza costituzionale, deve essere esercitata in raccordo con le norme in materia di conservazione e tutela dell'ambiente e del paesaggio, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, ai sensi degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Sui rapporti tra le competenze in materia di usi civici spettanti alle Regioni, anche a Statuto speciale, e quelle in tema di ambiente e paesaggio spettanti allo Stato, ha avuto modo di esprimersi anche la Corte costituzionale con la sentenza n.210/2014, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme della regione Sardegna.

In essa, si è avuto modo di affermare che *"in origine, la finalità che il legislatore ha inteso perseguire era quella della liquidazione degli usi civici, per una migliore utilizzazione agricola dei relativi terreni, ma ciò non ha impedito la loro sopravvivenza con un ruolo non marginale nell'economia agricola del Paese. Peraltro, i profondi mutamenti economici e sociali intervenuti nel secondo dopoguerra hanno inciso anche in questo settore, mettendo in ombra il profilo economico dell'istituto ma ad un tempo evidenziandone la rilevanza quanto ad altri profili e in particolare quanto a quelli ambientali. Quest'ultimo interesse ha trovato il suo riconoscimento, prima, con il decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, della legge 8 agosto 1985, n. 431, che novellando l'art. 82 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art.1 della legge 22 luglio 1975, n. 382) ha sottoposto a vincolo paesaggistico «le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici», e poi con l'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004. Si è andato così delineando un forte collegamento funzionale con la tutela dell'ambiente, cosicché allo stato, per quel che riguarda la Regione autonoma Sardegna, gli usi civici sono soggetti a due distinte potestà legislative, regionale e statale ... .. Questa Corte ha affermato che «la conservazione ambientale e paesaggistica» spetta, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato*

*(ex plurimis, sentenza n. 367 del 2007), aggiungendo che tale titolo di competenza statale «riverbera i suoi effetti anche quando si tratta di Regioni speciali o di Province autonome, con l'ulteriore precisazione, però, che qui occorre tener conto degli statuti speciali di autonomia» (sentenza n.378 del 2007). E ciò in aderenza all'art. 9 Cost., che sancisce quale principio fondamentale quello della tutela del paesaggio, inteso come morfologia del territorio, cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo. In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale (sentenza n. 367 del 2007). Quanto agli usi civici in particolare, la competenza statale nella materia trova attualmente la sua espressione nel citato art. 142 del codice dei beni culturali e del paesaggio, le cui disposizioni fondamentali questa Corte ha qualificato come norme di grande riforma economico-sociale (sentenze n. 207 e n. 66 del 2012, n. 226 e n. 164 del 2009 e n. 51 del 2006)».*

Relativamente alla competenza riconosciuta nello Statuto di autonomia alla regione Friuli-Venezia Giulia in tema di usi civici, peraltro, va segnalato che è stata solo parzialmente utilizzata, in quanto si è per lo più provveduto a disciplinare gli aspetti amministrativi connessi alla loro gestione (cfr. legge regionale 29 ottobre 1988, n.63 - indennità di carica per i magistrati del Commissariato regionale per la liquidazione degli usi civici; legge regionale 11 dicembre 1989, n.34 - indennità di carica e trattamento di missione per i magistrati del Commissariato regionale per la liquidazione degli usi civici; legge regionale 18 agosto 1990, n.34 - disposizioni in materia di usi civici; legge regionale 19 febbraio 1996, n. 13 - modifiche alla legge regionale 11 dicembre 1989, n. 34 su "Indennità di carica e trattamento di missione per i magistrati del Commissariato regionale per la liquidazione degli usi civici ").

Conseguentemente, visto l'ambito competenziale rimesso alla Regione, e fermi restando i più puntuali interventi eventualmente operati dai Comuni con i loro regolamenti, nel Friuli-Venezia Giulia si è venuto a determinare un ordinamento differenziato rispetto a quello vigente nelle regioni a statuto ordinario, con la conseguenza, ad esempio, che il Commissariato regionale per la liquidazione degli usi civici esercita attualmente, oltre alle funzioni giurisdizionali statali, anche funzioni amministrative regionali.

Tale differente ambito competenziale, però, se da un lato ha determinato una specifica disciplina delle strutture amministrative preposte alla gestione degli usi civici, dall'altro non ha inciso significativamente sulla disciplina concretamente applicabile, salvo più puntuali interventi operati in ambito comunale, anche nel Friuli-Venezia Giulia dove continua a trovare fondamento la più volte citata legge 16 giugno 1927, n. 1766, e il relativo Regolamento di esecuzione approvato con Regio Decreto 26 febbraio 1928, n.332.

**II.** Il quadro normativo specificamente vigente nella Regione, pertanto, appare pienamente compatibile con le conclusioni cui sono pervenute anche le altre Sezioni regionali che si sono occupate della materia.

Al riguardo, merita innanzitutto di essere richiamata la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Toscana n.137/2013/PAR che, dopo aver fornito una chiara ricostruzione dell'istituto *de quo*, ha provveduto ad analizzare il quesito relativo all'ipotesi se

un eventuale bilancio per la gestione dei beni civici sia soggetto ai medesimi vincoli normativi di quello comunale, fornendo risposta positiva e riconducendo quindi l'amministrazione degli usi civici alle stesse regole di contabilità vigenti per le amministrazioni locali.

Ciò sulla base dei principi generali, nonché delle espresse disposizioni di cui all'art.26 della legge n.1766/1927 (secondo cui i "terreni di uso civico" appartenenti a comunità originarie più ristrette del comune - c.d. "frazioni" - "*saranno amministrati dalle medesime, separatamente da altri, a norma della legge comunale e provinciale...*") e all'art.64 del Regio Decreto n.332/1928 (secondo cui "*saranno applicabili ... le disposizioni della legge comunale e provinciale ... resterà soggetta alla sorveglianza del Podestà del Comune, il quale potrà sempre esaminarne l'andamento e rivederne i conti.*").

Degna di menzione è altresì la deliberazione n.18/2006/PAR della Sezione regionale di controllo per la Campania che, con riferimento alla possibilità per un ente di mettere a reddito i terreni precedentemente gravati da rapporti perpetui e personali, in forza dei quali le amministrazioni avevano il diritto di riscuotere canoni enfiteutici, censi, livelli e altre prestazioni, estinti in forza dell'art.1 della legge n.16 del 29.01.1974, ha avuto modo di affermare che "*non appare giustificato che l'Ente, sulla base di quanto disposto dalla citata legge n.16 del 1974, deliberi in via autonoma e generalizzata l'estinzione di rapporti perpetui e personali, cui è collegata la titolarità dell'Ente relativamente a canoni e livelli e posti a carico di cittadini titolari di diritti reali*".

Ciò alla luce principalmente dei principi posti a tutela della proprietà pubblica e dell'integrità dei diritti patrimoniali che fanno capo alla collettività, poiché, come rilevato dalla Sezione di controllo per la Campania, "*il Comune, in quanto rappresentante della comunità e referente di tali antiche proprietà collettive, o meglio di quanto rimane di esse dal punto di vista pubblicistico, è titolare di censi, livelli, canoni o altre prestazioni similari, indipendentemente dalla esistenza o meno del titolo di proprietà in testa al comune del singolo immobile. Si tratterebbe peraltro di rinuncia unilaterale, non espressamente prevista dalla norma di legge invocata, che, in quanto derogatoria rispetto ai principi generali posti a tutela della proprietà pubblica, non è suscettibile di interpretazione analogica*".

Significativa in tema di usi civici appare anche la deliberazione della Sezione regionale per la Puglia n.11/2010 che relativamente ai proventi dell'affrancazione di terreni gravati da usi civici ne ha riconosciuto la natura vincolata, affermando che "*dette somme, derivanti dalla capitalizzazione dei canoni di affranco corrisposti a fronte della legittimazione all'utilizzo particolare di demanio gravato da usi civici ex artt. 9 e 10 della legge n.1766/1927, sostanzialmente rappresentano il corrispettivo del consolidamento della proprietà del bene in capo al privato possessore e costituiscono entrate a destinazione vincolata che devono, per ciò solo, essere utilizzate esclusivamente per la valorizzazione del residuo demanio civico o, comunque, per opere di interesse generale (in accordo con il competente ufficio della Regione, cui sono state trasferite le funzioni in materia di usi civici ex d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11 e d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, giusta anche la citata legge regionale 28 gennaio 1998, n.7); giammai esse potranno essere utilizzate per il finanziamento di debiti fuori bilancio, cui dovrà*

*provvedersi prioritariamente, ai sensi dell'art. 187, comma 2 lettera b) del TUEL, mediante utilizzo dell'avanzo di amministrazione...".*

Parimenti degna di menzione appare la deliberazione n.148/2014 della Sezione regionale di controllo per la Campania che, dopo un'ampia analisi della disciplina positiva in materia di usi civici, è arrivata ad *"escludere che residui una discrezionalità ulteriore in capo al Comune in tema di decurtazione del costo di affrancazione. Come emerge dalla lettura delle disposizioni in materia, è il legislatore che detta i parametri per la determinazione del canone enfiteutico e del corrispondente costo di affrancazione, stabilendo, altresì, la destinazione delle risorse così incassate (art 24 l. 1766/1927), in modo da garantire quella finalizzazione al soddisfacimento degli interessi della collettività locale che connota, per definizione, i diritti di uso civico. Il Comune può procedere alla riduzione del canone, ma solo nei casi e nei modi stabiliti dalla legislazione regionale che gli ha attribuito siffatta facoltà. Non residua un potere autonomo dell'Ente di determinazione del canone, né di decurtazione del medesimo, che, peraltro, si tradurrebbe in una rinuncia a parte del corrispettivo spettante a seguito della perdita definitiva, per la collettività di riferimento, dei diritti di uso gravanti sul fondo..."*.

**III.** Dal tenore delle decisioni assunte in materia dalle altre Sezioni di controllo emerge quindi chiaramente il rilievo che gli usi civici rivestono per la loro collettività di riferimento.

Nell'ipotesi peraltro che non si abbia un loro utilizzo diretto da parte dei concittadini aventi titolo, appare comunque preclusa al Comune la possibilità di rinuncia a canoni e corrispettivi per il godimento beneficiato da terzi, ciò al chiaro fine di compensare la collettività di riferimento per il mancato diretto utilizzo.

La necessità di un compenso nel caso di utilizzo dei terreni gravati da uso civico trova conferma del resto anche nelle pronunce emesse in materia dalle Sezioni giurisdizionali della Corte.

Sul punto, viene principalmente in rilievo la sentenza n.1645/2010 della Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio che ha condannato due dirigenti di un Comune per non aver riscosso i canoni di natura enfiteutica previsti dall'art.10 della legge n.1766/1927 dovuti per l'occupazione di un terreno del demanio comunale rientrante tra gli usi civici.

Tale condanna, infatti, non ha potuto prescindere dalla circostanza che *"gli usi civici rientrano nella proprietà pubblica: il demanio civico (da non confondere con il patrimonio o demanio comunale) comprende tutti di "beni civici" e quindi gli usi civici gravanti su terreni privati. Gli usi civici sono imprescrittibili per cui il mancato pagamento del canone protrattosi per un lungo periodo (nel caso specifico ventennale) non comporta l'usucapione a favore dell'enfiteuta, ma solo la prescrizione quinquennale del debito per le annualità scadute. Ne segue che l'Amministrazione comunale deve necessariamente esigere la corresponsione di una indennità risarcitoria per occupazione indebita nei confronti degli occupanti dei terreni demaniali di uso civico"*.

Tali principi vanno chiaramente tenuti in considerazione sia per quanto riguarda gli usi civici di tipo essenziale e rivolti ai bisogni personali e familiari degli utilizzatori, sia, e soprattutto, per quanto concerne gli usi civici semplicemente utili e rivolti ai bisogni del

commercio e dell'industria.

Tale distinzione degli usi civici, già accennata in precedenza, è tenuta ben presente dall'art.4 della legge 16 giugno 1927, n.1766 che distinguendo gli usi civici in due classi, ricomprende tra quelli di "prima classe" i diritti "essenziali", in quanto necessari per i bisogni della vita, quali quelli di pascere e abbeverare il proprio bestiame, raccogliere legna per uso domestico o di personale lavoro, seminare mediante corrisposta al proprietario.

Ben più rilevanti ai fini del caso prospettato dal comune di Muzzana del Turgnano appaiono peraltro essere gli usi civici di "seconda classe", intendendosi per tali quelli "utili", con carattere e scopo d'industria, quali i diritti di raccogliere o trarre dal fondo altri prodotti da poterne fare commercio, i diritti di pascere in comunione del proprietario e per fine anche di speculazione, nonché, più in generale, i diritti di servirsi del fondo in modo da ricavarne vantaggi economici, che eccedano quelli che sono necessari al sostentamento personale e familiare.

Tale seconda classe di usi, nella quale potrebbe astrattamente essere ricondotto anche lo sfruttamento economico di una tartufaia naturale, è quella per la quale la legge ha previsto il maggior livello di onerosità prevedendo, a titolo esemplificativo, un canone di affrancazione doppio rispetto ai diritti appartenenti agli usi di prima classe.

Senza entrare in questa sede nelle concrete modalità di amministrazione e conduzione dei singoli usi civici comunali, in quanto rappresentanti fatti gestionali dell'Ente, vale la pena in questa sede ricordare che la titolarità dei diritti di uso civico spetta alla collettività indifferenziata, ma poiché essa, priva di personalità giuridica, non è in grado di esercitare le situazioni giuridiche di cui è titolare, sono state individuate alcune forme organizzative atte a rappresentare la comunità, cui sono imputate alcune facoltà di gestione ed amministrazione, che non rappresentano una forma di proprietà individuale dell'ente, quali: il comune, che li gestisce giusta il regime della L.1766/27 e i modi d'utilizzo ex leggi regionali; le associazioni e università agrarie, organismi diversi e separati da comune e frazione, in origine costituiti per la gestione a vantaggio esclusivo di famiglie, ceti, arti, corporazioni; l'amministrazione separata dei beni frazionali (in tal senso: deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Toscana n.137/2013/PAR cit.).

Nel momento in cui il Comune pone in essere atti gestori relativamente a diritti di uso civico deve quindi seguire le regole di contabilità vigenti per le amministrazioni locali, consentendone l'utilizzo diretto da parte dei titolari nel caso di usi civici di prima classe o "essenziali" e consentendone lo sfruttamento commerciale da parte dei titolari di usi civici di seconda classe o "utili".

Le concrete modalità di sfruttamento di una tartufaia naturale, peraltro, per le ragioni esposte in sede di esame preliminare di ammissibilità, anche alla luce degli scarsi elementi forniti nella richiesta pervenuta alla Sezione, esulano dal perimetro dell'attività consultiva della Sezione, fermi restando i limiti oggettivi e soggettivi indicati dalla legislazione emanata in materia.

Al riguardo, merita di essere citato l'orientamento espresso dalla Corte di Cassazione, e

ricordato anche nella citata deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Toscana n.137/2013/PAR, secondo cui la qualità dei comuni di enti esponenziali degli interessi delle popolazioni amministrate nell'ambito dei rispettivi territori conferisce ai medesimi enti territoriali (Cass., n.6165/07), come anche alle amministrazioni separate costituite ai sensi della legge n.1766/1927 e del relativo regolamento (Cass., n.11127/94 e n.10748/92), la legittimazione sostanziale e processuale a far valere i diritti appartenenti a dette collettività, e quindi a dolersi in giudizio dei vizi procedurali del provvedimento autorizzativo dell'alienazione (Cass., n.21488/12), a nulla rilevando che gli stessi competano non a tutti i cittadini ma soltanto a quelli residenti in particolari zone del territorio (salvo i casi di effettivo e concreto conflitto fra gli interessi delle comunità frazionali e quelli della restante popolazione comunale).

Alla luce delle predette considerazioni, pertanto, dedotta l'inammissibilità della parte di quesito connessa alla specifica fattispecie dedotta, in quanto attinente a profili gestori che esulano dalla competenza consultiva devoluta alla Sezione, si deve ribadire la necessità di preservazione e di corretta amministrazione degli usi civici che tuttora continuano ad essere gestiti dai Comuni, nell'interesse della collettività di riferimento, consentendone l'utilizzo diretto da parte dei cittadini che ne hanno titolo e curando la riscossione dei canoni da parte dei soggetti che occupano i terreni, nell'ambito del quadro normativo delineato.

**P.Q.M.**

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Friuli-Venezia Giulia esprime il proprio motivato avviso sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione

**ORDINA**

alla Segreteria di procedere all'immediata trasmissione di copia conforme alla presente deliberazione al Comune di Muzzana del Turgnano;

di pubblicare la presente deliberazione sul sito web della Sezione e di curare gli adempimenti necessari per la pubblicazione sul sito web istituzionale della Corte dei conti.

Così deciso in Trieste nella Camera di consiglio del 22 dicembre 2015.

Il Relatore

f.to Marco Randolfi

Il Presidente

f.to Carlo Chiappinelli

Depositato in Segreteria in data 26 gennaio 2016.

Il preposto al Servizio di supporto

f.to dott. Andrea Gabrielli