

CAPITOLO N. 27

USI CIVICI

Premessa

Premesse ed inquadramento nazionale

Il governo del territorio, esercitato dai Comuni attraverso lo strumento urbanistico, deve tener conto della disciplina degli usi civici di cui alla Legge 1766/1927, anche perché lo strumento comunale deve conformarsi ai contenuti della pianificazione paesaggistica di cui ai riferimenti normativi dettati dal Decreto Legislativo 42/2004.

La pianificazione urbanistica comunale, intesa quale strumento per il soddisfacimento degli interessi pubblici privati attraverso l'attribuzione della destinazione d'uso dei suoli, non può infatti prescindere – in presenza di usi civici – dal ruolo programmatico, dato che la mancata o incompleta procedura di accertamento può dar luogo ad una erronea assimilazione di tali beni civici a beni di natura patrimoniale.

In termini generali i Comuni non possono, in carenza di autorizzazione, alienare, permutare o mutare la destinazione d'uso delle terre di uso civico.

Infatti, la diversa destinazione urbanistica (eventualmente attribuita dal Piano Regolatore), non può operare se il bene non è previamente reso disponibile ovvero se non è specificatamente autorizzato il mutamento di destinazione.

L'espressione usi civici

La dottrina, con l'espressione “usi civici”, riconduce – in senso non tecnico – ogni utilizzazione di beni e servizi da parte di una collettività organizzata e dei suoi componenti (cives), definizione avversata che ha individuato tre distinte tipologie di diritti:

1. usi civici in senso stretto, cioè il diritto di godimento in capo alla collettività di determinate utilità su terre non di propria appartenenza (ad esempio legnatico, caccia, pascolo, che in passato erano considerati diritti reali parziali, diritti collettivi d'uso, servitù, etc);
2. proprietà collettive cosiddette aperte, in cui sono ammessi al godimento delle risorse naturali tutti i residenti in un determinato territorio;
3. proprietà collettive cosiddette chiuse, in cui sono ammessi al godimento delle risorse naturali tutti i residenti in un determinato territorio.

Tale diritto non implica l'esercizio di tutte le facoltà del proprietario, ma solo di quelle che non

alterano le caratteristiche del bene, e soprattutto non implica un diritto esclusivo, bensì la fruizione collettiva, che può cessare attraverso un particolare procedimento estintivo al fine di consentire il libero sviluppo della proprietà individuale.

La pianificazione e le questioni urbanistiche

In ordine all'interesse di tutela, di cui è portatore la pubblica amministrazione, è necessario svolgere, una programmazione del territorio tenendo conto del particolare regime giuridico delle terre ad "uso civico"; attività che non può essere compiutamente svolta se non vi è conoscenza dei beni e dei diritti di uso civico, condizioni imprescindibile per la tutela rafforzata di tale aree e per la cui concreta destinazione assumono rilevanza i vari livelli di pianificazione territoriale.

I riferimenti legislativa della Provincia Autonoma di Trento

La Provincia Autonoma di Trento, nell'ambito delle competenze ed essa attribuite, ha legiferato in materia dei beni interessati dal vincolo di uso civico mediante uno specifico quadro organico che ha trovato sintesi nella Legge Provinciale 14 giugno 2005 n. 6.

Nel novero del quadro legislativo sopra espresso, la Provincia "tutela e valorizza i beni di uso civico e le proprietà collettive quali elementi fondamentali per la vita e per lo sviluppo delle popolazioni locali e quali strumenti primari per la salvaguardia ambientale e culturale del patrimonio e del paesaggio agro-silvo-pastorale trentino".

La Provincia ed i Comuni tutelano altresì i diritti di uso civico sui rispettivi beni quali diritti inalienabili, imprescrittibili e inusocapibili.

Inoltre, per i fini di cui alla Legge 6/2005 "*Nuova disciplina dell'amministrazione dei beni di uso civico*", a livello provinciale si considerano beni di uso civico i demani collettivi e le rispettive pertinenze nonché gli altri beni gravati di uso civico appartenenti alla generalità dei cittadini residenti nel territorio frazionale o comunale, quali individuati ai sensi della legge nazionale n. 1766/1927 sul riordino della disciplina degli usi civici e del relativo regolamento di attuazione approvato con Regio Decreto 26/02/1928, n. 332.

Pianificazione territoriale e mutamento di destinazione dei beni di uso civico

Nei casi di mutamento di destinazione delle aree gravate da uso civico, l'allegato parte integrante alla delibera della Giunta provinciale n. 1479 di data 19 luglio 2013 avente ad oggetto "Procedura per la pianificazione territoriale ed il mutamento di destinazione dei beni di uso civico ai sensi dell'art. 18 della L.P. 14 giugno 2005, n. 6 recante "Nuova disciplina dell'amministrazione dei beni di uso civico", ai punti 2 e 3 prevede in un'ottica di semplificazione che l'ente procedente (all'adozione dello strumento urbanistico) acquisisca il parere del soggetto competente al quale spetta l'amministrazione dei beni di uso civico di cui si intende mutare la destinazione urbanistica.

Se il parere è favorevole ne è trasmessa comunicazione al Servizio Autonomie Locali e al Servizio Urbanistica e Tutela del Paesaggio e ne è dato atto in sede di adozione definitiva dello strumento urbanistico. Tale procedura non trova applicazione in sede di elaborazione degli strumenti urbanistici subordinati al piano urbanistico provinciale (PUP) e delle relative varianti, che costituiscono un mero adeguamento normativo alla disciplina del PUP di natura obbligatoria.

Nello specifico si riporta di seguito quanto disciplinato dalla normativa provinciale:

art. 18 Pianificazione territoriale e mutamento di destinazione

- 1. L'elaborazione del piano urbanistico provinciale deve tener conto della natura e delle funzioni delle terre di uso civico così come definite da questa legge.*
- 2. Fermo restando quanto disciplinato da questo capo, se in sede di elaborazione degli strumenti urbanistici subordinati al piano urbanistico provinciale (PUP) e delle relative varianti, che non costituiscono un mero adeguamento normativo alla disciplina del PUP di natura obbligatoria, l'ente procedente intende mutare la destinazione in atto dei beni di uso civico, lo stesso ente, dopo aver verificato l'insussistenza di soluzioni alternative all'opera meno onerose e penalizzanti per i beni gravati di uso civico, acquisisce il parere obbligatorio dell'amministrazione competente. L'ente procedente motiva la scelta pianificatoria tenuto conto del suddetto parere. Il mutamento della destinazione in atto non può essere disposto con l'approvazione di piani attuativi previsti dalla legge 4 marzo 2008, n. 1 ([legge urbanistica provinciale](#)).*
- 3.** *La definitiva adozione degli strumenti urbanistici subordinati al piano urbanistico provinciale e delle relative varianti è preceduta dalla verifica, in ordine alla compatibilità, del mutamento di destinazione con la tutela e la valorizzazione dell'ambiente e il soddisfacimento delle esigenze della collettività beneficiaria del diritto di uso civico; la verifica è effettuata secondo la procedura stabilita dalla Giunta provinciale d'intesa con il Consiglio delle autonomie locali e l'associazione più rappresentativa delle ASUC.*
- 4. Il decreto di esproprio e di occupazione di cui al titolo III della [legge provinciale 19 febbraio 1993, n. 6](#) (Norme sulla espropriazione per pubblica utilità), o il decreto di asservimento per opera pubblica o di pubblica utilità, espletati ove necessari gli adempimenti richiesti per la valutazione di impatto ambientale, comportano contestualmente, a seconda dei casi, l'estinzione o la sospensione del vincolo di uso civico apposto sui beni in esso ricompresi.*
- 5. I beni gravati di uso civico sono espropriabili e assoggettabili a servitù coattiva solamente nel caso in cui l'ente promotore sia un ente pubblico ovvero l'espropriazione o la costituzione della servitù coattiva sia funzionale alla realizzazione di opere di pubblica utilità finalizzate ad assicurare l'erogazione dei servizi pubblici essenziali di cui all'articolo 1 della legge n. 146 del 1990.*
- 6. Per i piani di cui al comma 2, già adottati alla data di entrata in vigore di questa legge, nei quali siano contenute previsioni di destinazioni di terre civiche diverse da quelle in atto, spetta alla*

Giunta provinciale in sede di approvazione acquisire il parere di cui al medesimo comma 2 ⁽⁹⁾.

Grazie ai riferimenti normativi sopra espressi si è codificato pertanto un sistema tecnico-amministrativo per verificare la compatibilità del mutamento di destinazione dei beni di uso civico, programmato negli strumenti urbanistici, con la tutela e la valorizzazione dell'ambiente e appare inoltre importante rammentare che la tutela delle terre di uso civico viene garantita attraverso un procedimento amministrativo che si inserisce a pieno titolo nell'alveo della stesura di varianti ai piani regolatori generali ovvero nel contesto della definizione di nuovi strumenti urbanistici.

In questo modo si garantisce un perfetto sincronismo che soddisfa il principio dell'evento correttivo e/o del miglioramento della soluzione di salvaguardia senza generare scollamenti rispetto all'istituto pianificatorio urbanistico.

Sulla scorta del quadro legislativo sopra espresso, l'Amministrazione comunale di Rovereto ha recentemente condotto una attenta ricognizione dei beni di uso civico ricompresi nel territorio amministrativo comunale.

Dalla valutazione tecnica condotta emerge che a fronte di una superficie territoriale di circa 5.089 ettari, i beni di uso civico interessano una superficie corrispondente a 1893 ettari; pari al 37,2% dell'intera superficie comunale.

Si rimanda peraltro, per una visualizzazione completa delle terre vincolate dall'uso civico alla planimetria rimessa in allegato.

Preme evidenziare che con la variante in corso le variazioni nelle destinazioni d'uso non hanno interessato beni gravati da uso civico come si evince dall'immagine seguente.

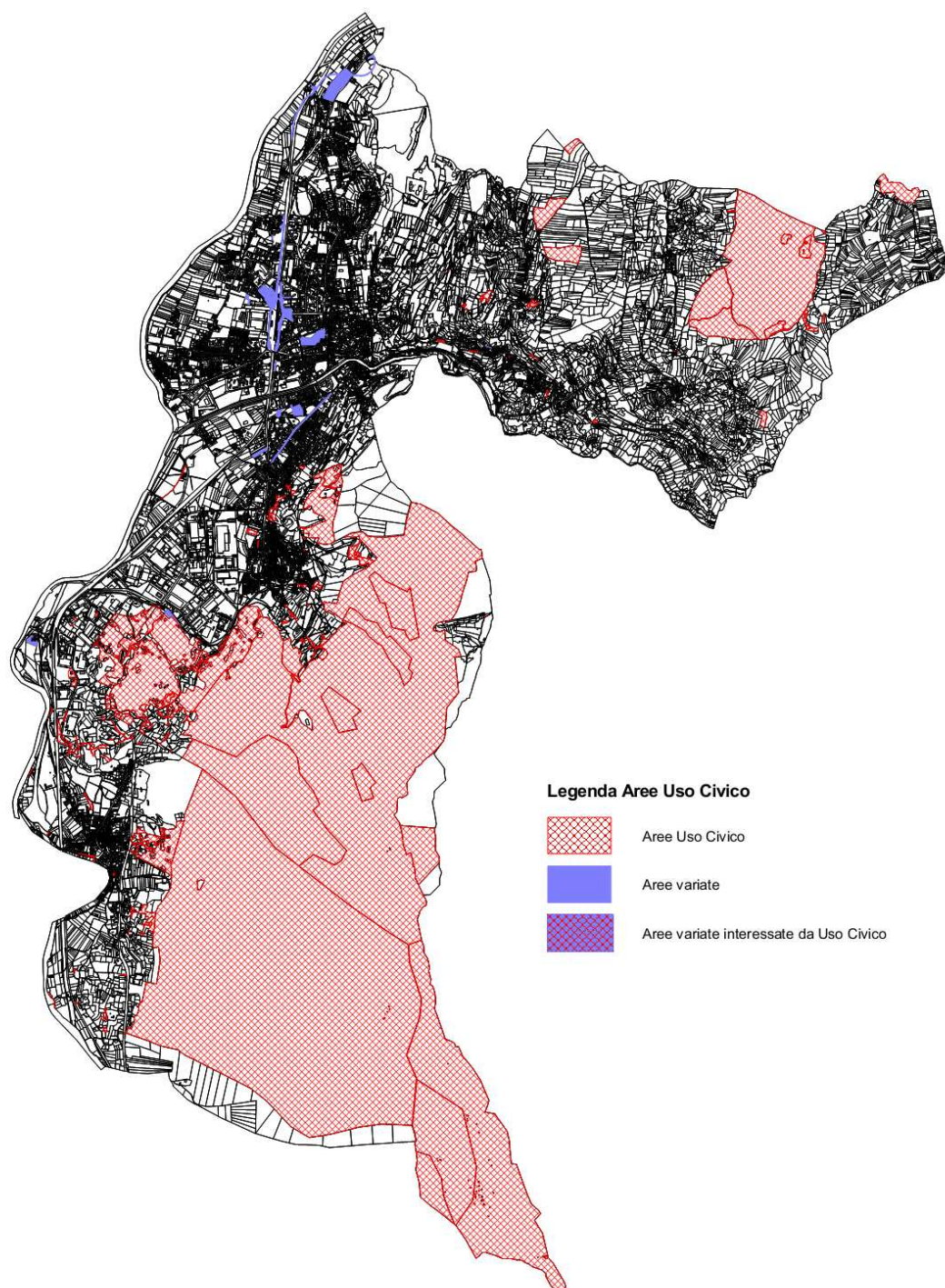


Illustrazione 1: Aree variate e Aree gravate da uso civico