

Usi civici e gestione produttiva del bosco

Federico Roggero
(Sapienza Università di Roma)

1. Introduzione

Parlare di usi civici e di gestione produttiva del bosco significa illustrare, seppure a grandi linee, la disciplina normativa riguardante gli usi civici, e cercare di comprendere quale atteggiamento abbia assunto il legislatore di fronte appunto alla funzione produttiva delle terre civiche, e dei boschi civici in particolare.

La disciplina sugli usi civici riguarda in maniera preponderante, oltre che i pascoli, proprio i boschi, perché gli usi civici consistono essenzialmente nel diritto delle collettività locali di utilizzare risorse naturali boschive e pascolive appartenenti ai comuni oppure alla stessa collettività degli utenti. Gli usi civici, infatti, sono stati definiti così nella legge fondamentale che li disciplina, la legge 16 giugno 1927, n. 1766, tuttora in vigore: “diritti di godimento delle terre spettanti agli abitanti di un comune o di una frazione di comune”. Essi consistono nella facoltà di trarre dai fondi alcune *utilitates* (la legna per uso proprio o industriale; l'erba per il pascolo del bestiame proprio o di allevamento professionale). Gli usi, salvo i casi, pure attestati dalle fonti, di usi civici di semina – usi che le fonti del passato qualificavano come “dominicali”, perché aventi un contenuto intenso quasi quanto il diritto del *dominus* del fondo –, sono sempre stati visti come alternativi alla coltura agraria; così come la pastorizia e lo sfruttamento del bosco, da un canto, e la agricoltura, dall'altro, sono sempre state considerate modalità tra loro inconciliabili di sfruttamento delle risorse naturali, sebbene siano sempre coesistite come componenti entrambe indispensabili nei sistemi economici agrari del passato.

Gli usi civici sono stati un fenomeno diffuso ovunque, non solo in montagna, sebbene oggi essi siano accostati specialmente alle montagne, perché lì, per la stessa conformazione fisica e l'ubicazione dei fondi, l'agricoltura si è sviluppata meno che in pianura, sicché le terre non sono state privatizzate, bensì sono state mantenute, appunto, al pascolo e al legnatico comuni.

2. Gli usi civici e lo sviluppo delle aree rurali nella legge 16 giugno 1927, n. 1766

Gli usi civici sono stati percepiti, in passato, come un freno allo sviluppo economico delle aree rurali. Essi sono stati infatti parte di un sistema economico (ma anche amministrativo e fiscale) consolidato, fatto appunto sia di agricoltura che di pastorizia, secondo le necessità del momento e la vocazione naturale del territorio; un sistema che ha funzionato inalterato per secoli, e che però, nell'Europa continentale, è stato posto sotto accusa a partire dal Settecento in nome della coltivazione delle terre e della loro privatizzazione, considerate modalità più efficienti di sfruttamento delle terre.

Nella normativa ottocentesca, a partire dalla legge del 2 agosto 1806, per il Regno di Napoli, che decretò la fine della feudalità e dispose la divisione dei demani, e poi ancora nella legge 16 giugno 1927, n. 1766, e nel connesso regolamento, adottato con RD 26 febbraio 1928, n. 332, gli usi civici furono considerati un freno allo sviluppo economico delle aree rurali.

La logica di quelle leggi era sostanzialmente liquidatoria, come quella che mirava alla individuazione e suddivisione, tra le terre soggette agli usi, di quelle coltivabili, e alla loro assegnazione a piccoli proprietari, affinché le potessero chiudere (impedendo dunque anche di fatto l'esercizio di diritti altrui sul fondo) e appunto le coltivassero, producendo reddito; segnatamente, reddito tassabile. In quest'ottica “privatizzatrice”, solo i boschi e i pascoli furono esentati dalla suddivisione, e quindi destinati a rimanere nel godimento collettivo per l'esercizio dei diritti civici di pascolo e legnatico.

Le leggi ottocentesche, però, restarono inattuato, perché le “quotizzazioni” – cioè le suddivisioni delle terre tra i coltivatori del luogo in proprietà privata – non si fecero per l’opposizione, sia di coloro che avevano usurpato i demani e che, se le leggi fossero state davvero eseguite, se li sarebbero visti sottrarre, sia, anche, dei membri delle popolazioni stesse, che non trovavano in realtà “economico” il diventare proprietari di piccoli lotti di terreno, mercè la perdita dei loro diritti sui grandi demani. Questo significa che, invero, ad onta delle intenzioni sbandierate dai legislatori del tempo, l’uso civico non era, in realtà, percepito come un freno per l’economia del tempo: esso era, anzi, parte integrante di un’economia, e come tale le popolazioni tentarono di mantenerlo, rallentando ed ostacolando le operazioni demaniali di divisione.

Ciò nonostante, la stessa logica “liquidatoria” e “privatizzatrice” ispirò – come ho anticipato – anche la legge fondamentale del 1927 e il regolamento per la sua esecuzione. Anche in questo caso, il legislatore puntò infatti alle quotizzazioni, prevedendo che sarebbero rimaste addette agli usi le sole superfici non utilizzabili se non come bosco e pascolo. Inoltre, gli usi sulle terre che restavano comuni (art. 11, cat. a)) furono contenuti dalla legge del 1927, nella loro intensità, entro i limiti del solo diritto reale di uso, che non può eccedere i bisogni del titolare del diritto e della sua famiglia (art. 521 cod. civ. 1865 = art. 1021 doc. civ. 1942, richiamato dall’art. 12, comma 3, legge 1766/1927). Furono dunque tolti di mezzo, almeno nelle intenzioni del legislatore, tutti gli usi “utili”, ossia quegli usi che implicavano una maggiore intensità di sfruttamento del territorio, potendo servire anche per lo svolgimento di attività imprenditoriali, e mantenuti invece i soli usi “essenziali”, implicanti uno sfruttamento delle risorse limitato a soddisfare esigenze primarie.

Neppure gli scopi della legge usi civici sono stati però raggiunti. Infatti, le quotizzazioni fatte in esecuzione di essa si contano sulla punta delle dita: quel progetto di privatizzazione delle terre non è stato realizzato. Ma neanche le terre rimaste nel godimento collettivo sono state utilizzate a fini produttivi. Infatti, gli usi civici, nel corso degli anni, sono stati sempre meno esercitati dagli aventi diritto, tanto che quelle terre, e quei boschi, versano spesso in istato di abbandono, e, se erano pascoli, vengono man mano ricolonizzati dalla macchia.

La legge usi civici è dunque rimasta inattuata perché man mano – salvo talune eccezioni – è venuto definitivamente meno, o ha comunque perso di importanza, il contesto economico di cui anche gli usi civici erano parte: il contesto agrario. A determinare il tramonto di quel modello era già intervenuta, prima della legge del 1927, l’industrializzazione del Paese, cominciata nell’ultimo quarto dell’Ottocento, e proseguita, con forte intensità, negli anni della Grande Guerra (1915-1918).

L’industrializzazione, con il progressivo inurbamento delle masse e lo spopolamento delle montagne, si è poi ulteriormente affermata nel Secondo Dopoguerra, e così la legge usi civici non ha raggiunto i suoi obiettivi, perché sia le quotizzazioni, sia gli usi di legnatico e pascolo, hanno perso di interesse agli occhi delle popolazioni.

2. Gli usi civici nella legislazione sul paesaggio e sui parchi

In anni a noi più vicini, il legislatore ha – per così dire – preso atto del definitivo tramonto del modello economico in cui erano sorti gli usi civici. Questa constatazione, però, non l’ha portato a rivedere la legge n. 1766 del 1927, bensì ad assegnare alle terre gravate dagli usi civici un’altra “missione”: quella della tutela del paesaggio. Lo ha fatto con la legge 8 agosto 1985, n. 431, cd. legge Galasso, assoggettando le aree soggette agli usi civici a vincolo paesaggistico *ex lege*. I principi della legge Galasso sono sopravvissuti fino ad oggi, essendo stati fatti propri dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, art. 142, comma 1, lett. h)).

Il pessimismo “storico” riguardo agli usi civici come risorsa economica, che il legislatore aveva manifestato con la legge del 1927, la quale li aveva ritenuti una modalità superata ed inefficiente di sfruttamento delle terre, diventa qui un pessimismo – mi si passi il linguaggio leopardiano – “cosmico”, perché il vincolo paesaggistico prescinde del tutto dal contenuto economico degli usi: dalla loro natura, perciò, di diritti reali. Ciò emerge dal fatto che il vincolo paesaggistico viene impresso sul solo presupposto della soggezione delle terre agli usi civici, mentre è del tutto indipendente dagli usi come fatto economicamente rilevante: è come se il

legislatore avesse ritenuto che quel valore sia ormai perduto per sempre, e che non convenga più spendere parole su di esso, dovendosi piuttosto guardare ad altre *utilitates* offerte dalle terre gravate dagli usi civici, di segno completamente diverso.

Un ragionamento non dissimile sta dietro anche all'art. 11, comma 5, della legge-parchi (l. 6 dicembre 1991, n. 394), che fa espressamente salvi gli usi civici dai generali divieti enunciati al comma 3 dello stesso articolo, i quali investono “le attività e le opere che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati con particolare riguardo alla flora e alla fauna protette e ai rispettivi habitat”. Il legislatore assegna, qui, agli usi civici una missione nuova ed inedita: quella di perseguire le finalità per le quali viene istituita l'area naturale protetta; finalità che la legge enuncia nell'art. 1, e tra le quali compaiono anche la protezione del paesaggio e la integrazione tra uomo ed ambiente naturale. Gli usi civici vengono considerati, dal legislatore, come in sé coerenti con queste finalità.

La sentenza della Corte costituzionale dell'11 luglio 1989, n. 391, relatore Mengoni, relativa alla legislazione piemontese sulla istituzione del Parco naturale delle Lame del Sesia e delle Riserve naturali speciali dell'Isolone di Oldenico e della Garzaia di Villarboit, ha mantenuto viva la memoria della valenza economica degli usi civici, ritenendola però appunto recessiva, e rilevando, al contrario, la nuova valenza solo ed esclusivamente ambientale di essi, emergente dalla legge Galasso. Si legge infatti nella sentenza: “Già secondo le finalità della legge del 1927 [sugli usi civici] la destinazione pubblica dei beni di demanio civico non si determina in funzione dell'esercizio dei diritti di uso civico, connessi a economie familiari di consumo sempre meno attuali, bensì in funzione dell'utilizzazione di tali beni a fini di interesse generale. Per i beni silvo-pastorali la destinazione pubblica all'utilizzazione come fattori produttivi, impressa dalla legge del 1927 (artt. 11, lett. a), e 12, primo comma), viene subordinata, nel nuovo ordinamento costituzionale, all'interesse di conservazione dell'ambiente naturale in vista di un'utilizzazione come beni ecologici, tutelato dall'art. 9, secondo comma, Cost.”.

Dalla imposizione del vincolo paesaggistico sulle aree soggette ad usi civici è scaturita anche una conseguenza processuale ben nota: il Commissario per la liquidazione degli usi civici ha il potere di iniziare d'ufficio un giudizio tendente ad accertare la *qualitas soli*, perché lo si deve considerare una sorta di organo statale preposto alla tutela dell'ambiente naturale, e specialmente del paesaggio, nell'interesse della collettività nazionale (Corte cost., sent. 8-20 febbraio 1995, n. 46; confermata con ord. 11 febbraio 2014, n. 21).

In definitiva, dalla metà degli anni Ottanta del Novecento in poi la legislazione e la giurisprudenza costituzionale sono sembrate disinteressarsi del contenuto economico degli usi civici, che è diventato irrilevante agli occhi di entrambe, le quali assegnano agli usi altre, e nuove, funzioni. Nel caso della normativa paesaggistica, la soggezione delle terre agli usi diventa essa stessa un criterio di conformazione dei diritti individuali, perché fa scattare il vincolo paesaggistico; nel caso delle aree naturali protette, il titolo civico in forza del quale viene esercitata una certa attività in grado di incidere concretamente sui valori ecologici protetti giustifica e rende lecita l'attività stessa, presumendosi che essa persegua le finalità del parco. A muovere il legislatore sembra che sia stata soprattutto la convinzione che gli usi, che si traducono in attività agro-silvo-pastorali, potessero rappresentare – presumendosi che fossero sempre esercitati – attività concrete di manutenzione del paesaggio agrario italiano.

La valenza ambientale delle terre civiche è stata confermata dalla corte costituzionale in anni recenti. Gli usi civici, con la modifica dell'art. 117 Cost., intervenuta nel 2001, hanno assunto infatti immediata rilevanza sotto il profilo della “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali” (art. 117, comma 2, lett. s), Cost.). Si è così definito, per essi, un ambito di potestà legislativa esclusiva dello Stato, costituente un limite alla potestà legislativa regionale. Con la sentenza del 18 luglio 2014, n. 210, relativa all'art. 1 della l.r. Sardegna 2 agosto 2013, n. 19 (Norme urgenti in materia di usi civici, di pianificazione urbanistica, di beni paesaggistici e di impianti eolici), la Consulta, chiamata a pronunciarsi sulla “prevista progressiva sdemanializzazione degli usi civici sul territorio sardo, attraverso il piano straordinario di accertamento demaniale e la delega conferita in

merito ai Comuni” (art. 1 della l.r. n. 19, del 2013), ossia su una disposizione di legge regionale regolativa di un procedimento di sclassificazione, ha rilevato che “i profondi mutamenti economici e sociali intervenuti nel secondo dopoguerra hanno inciso anche in questo settore [*sc.*: degli usi civici], 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”. Il peso della potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela dell’ambiente è stato ribadito in un’altra sentenza recente della Consulta, dell’11 maggio 2017, n. 103, relativa, tra l’altro, all’art. 4, commi 24, 25, 26, 27, della l.r. Sardegna 11 aprile 2016, n. 5 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l’anno 2016 e per gli anni 2016-2018 – legge di stabilità 2016); disposizioni che disciplinavano, ancora, la sclassificazione delle terre dal regime civico.

3. La recente riemersione del valore economico degli usi civici: la legge 168 del 2017

L’evoluzione giurisprudenziale costituzionale ha portato tuttavia ad evidenziare, recentemente, altri penetranti limiti alla legislazione regionale, sempre per via della esistenza di ambiti di potestà legislativa affidati in via esclusiva allo Stato dal nuovo art. 117 Cost.

Occupandosi nuovamente del tema della sclassificazione – e segnatamente dell’art. 8 della l.r. Lazio 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie) – la Corte costituzionale, con la sentenza 31 maggio 2018, n. 113, oltre a ribadire il limite alla legislazione regionale rappresentato dalla riserva di potestà legislativa statale per la tutela dell’ambiente (art. 117, comma 2, lett. *s*), Cost.), ha evidenziato un altro limite: quello dell’“ordinamento civile” (art. 117, comma 2, lett. *l*), Cost.). Tale materia, come già affermato dalla Corte in pronunzie precedenti, “si pone quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull’esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l’uniformità della disciplina dettata per i rapporti interprivati. La materia dell’ordinamento civile, quindi, identifica un’area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e comprende i rapporti tradizionalmente oggetto di disciplina civilistica (*ex plurimis*, sentenze n. 123 del 2010, n. 295 del 2009 e n. 352 del 2001)”. Ebbene, la Corte afferma con nettezza che, nella materia degli usi civici e dei domini collettivi, “il regime dominicale degli usi civici attiene alla materia ‘ordinamento civile’ di competenza esclusiva dello Stato”.

I due limiti rappresentati dalla potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela dell’ambiente (art. 117, comma 2, lett. *s*), Cost.), e in quella dell’ordinamento civile (art. 117, comma 2, lett. *l*), Cost.) si trovano in ultimo appaiati nella recente sentenza del 26 luglio 2018, n. 178, nella quale la Consulta ha dichiarato incostituzionali, tra l’altro, gli artt. 37, 38 e 39 della l.r. Sardegna 3 luglio 2017, n. 11, sempre in materia di sclassificazione delle terre dal regime demaniale civico.

Si tratta di considerazioni che implicano, a parte la questione del riparto di potestà legislativa Stato-regioni, il recupero della dimensione reale e patrimoniale degli usi civici, e dunque la riemersione, nel nostro ordinamento, del valore economico e produttivo delle terre soggette agli usi.

La recente legge sui domini collettivi, del 20 novembre 2017, n. 168, si inserisce in questo solco. Essa ha infatti in qualche modo consacrato e rafforzato la valenza ambientale delle terre soggette agli usi civici, rilanciando, però, al contempo, la rilevanza economica di esse e degli stessi usi.

La legge ha anzitutto chiaramente ribadito, attraverso anche un nuovo apparato definitorio, la natura reale degli usi civici e delle varie forme di appartenenza collettiva delle terre. Essa fornisce infatti la definizione dei “domini collettivi”, individuati come quell’insieme di fondi “che il comune amministra o la comunità da esso distinta ha in proprietà pubblica o collettiva”, e che sono gravati da diritti di godimento esercitati dai membri di una comunità (art. 1, comma 1, lett. *d*). I diritti degli appartenenti alla comunità sui predetti terreni di collettivo godimento si caratterizzano, in generale, per il fatto di avere ad oggetto utilità del fondo e per essere riservati ai componenti della stessa comunità (art. 2, comma 3). I “domini collettivi” sono poi, nella mente del legislatore, un

sottoinsieme della più ampia categoria dei “beni collettivi”, che si individuano come tutti quei beni sui quali le comunità esercitano diritti di godimento. Tali beni comprendono non solo i “domini collettivi”, bensì anche i fondi privati gravati da usi civici.

Tutto questo significa riconoscere implicitamente anche la valenza economica dei beni soggetti agli usi civici. Lo si evince a chiare lettere dall’art. 2, comma 1, ove si legge che la Repubblica tutela e valorizza “i beni di collettivo godimento” come “elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle comunità locali” (lett. a)). La legge va ancora oltre, riconoscendo, in particolare, i “domini collettivi” quali “ordinamento giuridico primario delle comunità originarie” (art. 1, comma 1)

Questa legge certamente segna una inversione di tendenza rispetto all’orientamento precedente, che vedeva negli usi civici un istituto anacronistico, meritevole di attenzione per i soli profili della tutela ambientale: essi, con la nuova legge, vengono invece valorizzati nella loro consistenza originaria, anche come fondamentali modelli di gestione economica. La natura proprietaria e reale dei “domini collettivi” trova definitiva conferma nell’art. 1, comma 1, della legge, che riconosce i domini collettivi comunque denominati ai sensi degli artt. 2, 9, 42, comma 2, e 43 della Costituzione.

Ma non solo. Con la legge 168 del 2017 il legislatore statale è tornato alla logica economica e produttiva sottostante gli usi civici, ma con un nuovo spirito: egli ha voluto innovare rispetto alla logica delle legge del 1927, prendendo le distanze dalla sua *ratio* liquidatoria, per rilanciare, al contrario, il modello della gestione collettiva delle terre come modello vincente ed economicamente valido.

La legge del 2017, in altri termini, segna una forte inversione di tendenza, perché prende le distanze dal “pessimismo storico” del legislatore fascista – che era stato, ancora prima, il pessimismo del legislatore napoleonico dei primi dell’Ottocento e della dottrina giuridica settecentesca –, facendosi portatrice di una sorta di “ottimismo storico” circa – se si vuole ricorrere per un’ultima volta ad un’espressione di Terenzio Mamiani ripresa da Leopardi – le “magnifiche sorti e progressive” delle terre soggette agli usi civici.

Una legge da sola non basta, però; specialmente, non basta una legge di principi a decretare una nuova stagione per la valenza produttiva dei beni civici.

A questa legge di principi se ne affiancano altre, nelle quali il legislatore ha programmato azioni concrete per lo sviluppo economico delle aree rurali. Faccio riferimento alla Strategia Nazionale per le Aree Interne, posto che certamente le terre gravate da usi civici rientrano appieno nella definizione di “aree interne” offerta, nel quadro del Piano Nazionale di Riforma, dall’*Accordo di partenariato per l’utilizzo dei fondi a finalità strutturale assegnati all’Italia per il ciclo di programmazione 2014-2020*. L’*Accordo di partenariato*, dando esecuzione all’art. 1, comma 16, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, legge di stabilità per il 2014, ha fissato, infatti, i criteri per l’individuazione delle “aree interne”, nelle quali andranno finanziati progetti pilota per il riequilibrio dell’offerta dei servizi di base (relativi cioè ai settori istruzione, sanità, mobilità). Le stesse aree, individuate in base ai criteri definiti dall’*Accordo*, sono inoltre destinatarie di fondi per la realizzazione di progetti di sviluppo locale.

Dal punto di vista fisico, le aree interne si caratterizzano – si noti – per la progressiva diminuzione della SAU negli ultimi 30 anni e per il corrispondente aumento delle foreste. In base ai dati forniti dagli atti della Strategia (e salva rettifica da parte di chi davvero conosce nel profondo la situazione forestale italiana, come la persona che mi fa la cortesia di leggere per voi queste mie note), attualmente 10 milioni di ettari in Italia sono bosco; oltre il doppio, cioè, rispetto al 1948. I boschi e le foreste in genere coprono ormai 1/3 della superficie nazionale, e per oltre il 70% sono per l’appunto nelle “aree interne”. Se consideriamo, in particolare, le formazioni vegetali rientranti puntualmente nella nozione giuridica di “bosco” (per la quale si v., oggi, il Testo Unico sulle foreste e le filiere forestali, d.lgs. 13 aprile 2018, n. 34, nonché le varie definizioni “regionali”), oltre l’80% di essi ricade, in Italia, nelle “aree interne”. L’*Accordo di partenariato*, per la sua attenzione alle caratteristiche fisiche ed economiche dei territori interessati, non fornisce una stima quantitativa

delle “aree interne” soggette agli usi civici; non si sofferma, cioè, sul titolo dell’appartenenza delle terre comprese nelle “aree interne”. Uno sguardo alla mappa delle aree interne italiane fornita dallo stesso *Accordo* convince, però, che non si tratti di una percentuale trascurabile, se solo si osserva come le “aree interne” prendano per intero la dorsale appenninica e le Alpi: ossia le zone montane del nostro Paese, dove proprio gli usi civici si sono conservati in misura maggiore. Una porzione considerevole delle “aree interne” è dunque fatta di territori montani soggetti agli usi civici; in particolare, agli usi civici di legnatico e di pascolo.

E’ dunque legittimo attendersi che nella attuazione delle azioni previste dalla Strategia le terre, e i boschi, soggetti agli usi civici possano giocare un ruolo chiave nello sviluppo futuro delle aree interne. E’ indispensabile, a questo fine, il sempre maggiore coinvolgimento degli enti gestori delle terre civiche (comuni e amministrazioni separate, cui la legge del 2017 ha dato nuovo impulso, attribuendo loro la personalità giuridica di diritto privato e la autonomia statutaria) negli accordi di programma quadro (APQ), strumenti attuativi della Strategia nazionale per le aree interne che coinvolgono tutte le amministrazioni interessate dalle azioni.

Senza riferimento specifico ai boschi civici, ma fortemente innovativo per tutte le foreste ed i boschi italiani, il nuovo – e già citato – Testo unico sulle foreste e le filiere forestali (d.lgs. 34/2018) può costituire un’altra decisiva occasione di sviluppo della economia legata al bosco e alle filiere del legno, a prescindere dal titolo di appartenenza (privato, pubblico, demaniale, ecc.).

Affinché le terre civiche non perdano queste occasioni di sviluppo che i legislatori nazionale e regionali, direttamente o indirettamente, offrono loro, è indispensabile peraltro modernizzare taluni strumenti di gestione delle terre stesse. Anzitutto, è necessario completare gli accertamenti delle terre gravate e modernizzare la gestione dei dati risultanti dalle verifiche demaniali e dalle sentenze passate in giudicato, trasferendoli su supporto cartografico digitale, in modo da renderli immediatamente conoscibili.

Chiarita poi, dalla legge n. 168 del 2017, la natura giuridica privatistica degli enti gestori delle terre civiche, è indispensabile prevedere adeguata formazione per gli operatori, che molto spesso si trovano alle prese con estensioni territoriali di grande estensione, e di grande valore, di cui non conoscono a fondo il regime giuridico.

E’ indispensabile, infine, rivedere la regolamentazione degli usi civici. Quella fatta subito dopo l’entrata in vigore della legge del 1927 non è più attuale, soprattutto perché diversi livelli di competenza amministrativa sono venuti sovrapponendosi ed aggiungendosi a quelli previsti dalla legge fondamentale. Oggi, in altri termini, nella regolamentazione degli usi civici concorrono poteri del comune, della regione, degli enti gestori di aree protette (quando le terre civiche vi ricadano), per finalità differenti. Tutti questi soggetti, compresi però anche i portatori degli interessi economici radicati sul demanio civico (allevatori, agricoltori, ecc.), andrebbero coinvolti con il ricorso a strumenti di democrazia partecipativa, dai quali potrebbero emergere i contenuti da riversare nei vari livelli di normazione.

Un’altra strada per valorizzare le aree interne civiche potrebbe essere quella del turismo. Già qualche legge regionale si è mossa, e da tempo, in questa direzione. Ma questo aprirebbe un capitolo ulteriore, che non è possibile sviluppare qui.