

Parere per il Comune di Umbertide
<<La disciplina della raccolta dei tartufi.
Recinzione dei terreni e usi civici>>

Indice

1. Il quesito.
 - 1.1. Le Circostanze di fatto esposte dal Comune.

2. I principi generali e la legislazione in tema di raccolta di tartufi e funghi.
 - 2.1. Il principio di libera raccolta, la legislazione quadro e l'attuazione in ambito regionale umbro.
 - 2.2. L'attuale legislazione regionale, il contemperamento con le disposizioni in tema di recinzioni e la rilevanza dell'uso civico.
 - 2.3. *segue*: La disciplina del diritto di fungatico tra libertà 'autorizzata' e agevolazioni all'attività di raccolta. Conferma della valorizzazione dell'uso civico.

3. Gli usi civici e il diritto di proprietà.
 - 3.1. Gli usi civici: da figura giuridica a situazione di fatto da accertare in concreto ai fini dello sfruttamento economico del territorio.
 - 3.2. Il diritto di proprietà: limiti allo *ius excludendi*.

4. Profili comparatistici.

5. Conclusioni: possibili comportamenti da adottare da parte della PA.

Allegati

Documento 1: modulo richiesta di tartufaia controllata predisposto dalla Comunità Montana Alta Umbria.

Documento 2: modulo richiesta di riconoscimento tartufaia controllata predisposto dalla Comunità Montana Valnerina.

1. - Il quesito

Il Comune di Umbertide ha chiesto alla *Law Clinic* «Salute Ambiente e Territorio» se la recinzione, da parte di privati, di fondi storicamente utilizzati dalla collettività per la raccolta di funghi e tartufi (cd. usi di fungatico e tartufatico) sia legittima alla luce della vigente normativa di fonte statale e regionale ed alla luce dei principi stabiliti dalla Costituzione. Si chiede inoltre, in via più generale, quale siano i limiti entro cui può essere esercitato il diritto di accesso sui beni (anche privati) destinati ad uso pubblico.

1.1. - Le circostanze di fatto esposte dal Comune

Il Comune di Umbertide ha riferito come nel proprio territorio - caratterizzato dalla forte presenza di aree rurali e da una superficie prevalentemente collinare - si stia consolidando, in particolare da parte di soggetti privati, la prassi di recintare terreni su cui finora era stato garantito il libero accesso. Tale situazione starebbe sottraendo alla popolazione comunale la possibilità di esercitare le attività del fungatico e del tartufatico, entrambe fonti di reddito nonché espressione della cultura e della tradizione del luogo.

In particolare, il Comune rileva un'apparente antinomia normativa fra i regolamenti regionali recanti disposizioni in materia di recinzioni e di usi civici, quali appunto fungatico e tartufatico (generalmente liberi, salvo specifici divieti). Inoltre, lo stesso chiede di considerare l'art. 89 della Legge Regionale n. 1/2015 (T.U. governo del territorio), nel quale si esclude per le zone agricole «ogni forma di recinzione dei terreni o interruzione di strade di uso pubblico se non espressamente previste dalla legislazione di settore o per motivi di sicurezza, nonché a protezione di attrezzature o impianti per animali».

Da qui l'opportunità di formulare il quesito sopra esposto, al fine di consentire alla Amministrazione, in tali specifiche situazioni, di porre in essere comportamenti costanti e uniformi nell'interesse della collettività.

§§§ §§§ §§§

2. - I principi generali e la legislazione in tema di raccolta di tartufi e funghi

2.1. - Il principio di libera raccolta, la legislazione quadro e l'attuazione in ambito regionale umbro

Al fine di verificare la legittimità delle recinzioni, da parte dei privati, di fondi gravati da uso civico e utilizzati dalla collettività per la raccolta di funghi e tartufi occorre primariamente inquadrare la fattispecie esposta nell'ambito dei principi e della normativa di fonte statale e regionale vigente in materia.

Il patrimonio tartufatico e fungatico costituisce una risorsa ambientale che, sebbene suscettibile di razionale sfruttamento, deve essere valorizzata dagli Enti a questo preposti (Regioni e Province autonome) nel rispetto dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale.

La materia nella quale si inserisce la raccolta dei tartufi è, pertanto, quella della valorizzazione dei beni ambientali di competenza legislativa concorrente e la regolamentazione ha il duplice scopo di fornire principi chiari e comuni per tutte le attività ad essi legate - raccolta, produzione, commercializzazione di prodotti freschi o conservati - e di offrire tutela ai fruitori del prodotto del sottobosco per quanto concerne l'utilizzo del territorio.

Tali principi fondamentali sono attualmente enucleabili a livello statale dalla Legge Quadro n. 752 del 16 dicembre 1985 e, in particolare – per ciò che in questo contesto rileva - dall'art. 3, c. 1, secondo il quale «la raccolta dei tartufi è libera nei boschi e nei terreni non coltivati».

I commi successivi della disposizione annoverano la distinzione tra tipologie di tartufaie coltivate e controllate, determinano l'estensione del diritto di proprietà sui tartufi prodotti nelle medesime (art. 3, c. 2) e prescrivono regole per la riserva della raccolta e il rilascio di attestazioni di riconoscimento delle tartufaie controllate o coltivate (art. 3, c. 3 e 4).

La legge, quindi, realizza un contemperamento tra il principio di libertà di raccolta e il regime della proprietà privata espresso nell'ordinamento civile.

In attuazione della legislazione quadro, la legge regionale Umbria del 28 febbraio 1994, n. 6 (Disciplina della raccolta, coltivazione, conservazione e commercio dei tartufi) ha riaffermato il principio generale, ribadendo che la libera raccolta del tartufo interessa i boschi, i terreni non coltivati e le sponde e gli argini dei corsi d'acqua classificati pubblici (art. 2).

Successivamente, la disciplina è stata integrata dalla legge Regionale 26 maggio 2004, n. 8 che, modificando il precedente assetto normativo, ha di fatto esteso la portata del principio consentendo la libera raccolta non solo nei boschi e nei campi non coltivati, ma anche nei parchi, nelle aree naturali protette, nelle aziende faunistico-venatorie e nelle aree demaniali.

Questa estensione non è stata condivisa dalla Consulta che, nell'ambito del giudizio di legittimità costituzionale¹ degli art. 2 e 4 della legge medesima, ha ritenuto la libertà di raccolta limitabile all'ambito dei boschi e dei terreni non coltivati ai fini di un «ragionevole

¹ Corte Cost. 01.06.2006, n. 212, leggibile nel sito internet della Corte <<http://www.cortecostituzionale.it>>.

bilanciamento» fra gli interessi dei cercatori, la necessaria difesa del patrimonio ambientale e la tutela dei proprietari dei fondi.

2.2. - L'attuale legislazione regionale, il temperamento con le disposizioni in tema di recinzioni e la rilevanza dell'uso civico

In adempimento di quanto espresso dalla Corte Costituzionale, il legislatore regionale è nuovamente intervenuto a circoscrivere l'ambito del territorio dove la raccolta di tartufi è libera.

L'art. 100 della Legge regionale 9 aprile 2015, n. 12 (Testo Unico in materia di agricoltura) torna a delimitare la portata del principio ai boschi, ai terreni non coltivati e lungo le sponde e gli argini dei corsi d'acqua classificati pubblici.

L'attuale legislazione regionale, peraltro, enfatizza la distinzione definitoria delle tipologie di tartufaie, chiarendo che per tartufaia controllata si intende quella *«superficie di terreno delimitabile sulla base di una presenza diffusa allo stato naturale di tartufi e la cui gestione è finalizzata ad incrementi produttivi, interventi manutentivi, miglioramenti e messa a dimora di piante tartufigene»* (art.102). Per tartufaia coltivata, invece, si intende quella *«costituita da impianti realizzati ex novo con piante tartufigene con micorrizzazione garantita e controllata per campionamento poste a dimora, secondo adeguati sesti e corretti rapporti tra superficie coltivata e piante utilizzate»* (art.106).

Dall'analisi del dato normativo si apprende che limiti all'estensione delle tartufaie sono fissati solamente in riferimento a quelle controllate - per le quali la superficie massima non può superare i tre ettari, elevabile a quindici ettari nel caso di consorzi od altre forme associative tra aventi diritto, comunque tra loro confinanti - e che in ogni caso al dato dimensionale si aggiunge la verifica della presenza diffusa ed effettiva² verificabile da parte della commissione competente ai sensi dell'art. 104.

La *ratio* sottesa alla disposizione si sostanzia nella necessità di evitare fenomeni di delimitazione non giustificata dalla presenza del prodotto ed eccessivamente lesiva del principio di libera raccolta che il legislatore regionale riafferma, indirettamente, nello specificare che la delimitazione non può comprendere, in ogni caso, le aree in cui la ricerca e raccolta dei tartufi non è soggetta a limitazioni (art. 102, c. 2).

² Individuata nella quantità minima di tartufi pari a due chilogrammi per ettaro durante il periodo di raccolta della specie ex art. 106.

Il diritto di proprietà sui tartufi prodotti nelle tartufaie coltivate o controllate è attribuito, a norma della legislazione regionale, a coloro che le conducono ed è sottoposto all'obbligo di tabellazione delle tartufaie stesse³.

Con riferimento alle tartufaie coltivate la legge prevede la possibilità di recinzioni, la cui opportunità è giustificata da esigenze di tutela della produzione (art. 106, c. 2).

L'insistenza del legislatore nella regolamentazione delle restrizioni al principio di libera raccolta, la specificazione di autorità competenti all'autorizzazione delle tartufaie nelle zone vocate da apposita mappatura e la prescrizione di caratteristiche al fine dell'attestazione di riconoscimento regionale, corroborano la tesi secondo la quale il principio generale, espresso dalla legge quadro e riprodotto nell'ambito regionale umbro, subisce restrizioni solo laddove emergano esigenze di tutela, valorizzazione e produzione che non possono altrimenti essere garantite dall'accesso libero alla risorsa del sottobosco.

Il principio anzidetto sembrerebbe collidere con le previsioni che il legislatore regionale detta in materia di opere pertinenziali nel Regolamento n. 2 del 2015, in attuazione della Legge Regionale 21 gennaio 2015, n. 1 (Testo unico Governo del territorio e materi correlate).

La fonte regolamentare nell'elencazione delle opere pertinenziali eseguibili senza titolo abilitativo, annovera anche le recinzioni, i muri di cinta e le cancellate che non fronteggiano strade o spazi pubblici o che non interessano superfici superiori a metri quadrati 3.000 ai sensi dell' art. 21, c. 3, lett. n).

Il comma successivo specifica, peraltro, che sono sottoposte a Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA) le opere pertinenziali, *sub specie* recinzioni, qualora fronteggino strade, spazi pubblici o interessino superficie superiore a metri quadrati 3.000. Ed ancora, nelle zone agricole le recinzioni che interessano superficie superiori a metri quadrati 3.000 sono consentite esclusivamente per le imprese agricole, purché giustificate dalla necessità di proteggere attrezzature o impianti.

La restrizione alla facoltà di realizzare recinzioni con riferimento alle zone agricole è ulteriormente prevista dall'art. 89 della Legge Regionale Umbria n. 1 del 2015 che vieta *«qualsiasi forma di recinzione di terreni o interruzione di strade di uso pubblico salvo non espressamente previsto dalla legislazione di settore o per motivi di sicurezza»*.

³ L'art. 101 della Legge Regionale n. 12 del 2015 detta le prescrizioni per la realizzazione delle tabelle che «devono essere poste ad almeno 2,50 m. di altezza dal suolo, lungo il confine del terreno tartuficolo, ad una distanza tale da essere visibili da ogni punto di accesso ed in modo che da ogni cartello sia visibile il precedente e il successivo con la scritta a stampatello ben visibile da terra. Le tabelle di nuova assegnazione devono essere apposte su idonei pali di sostegno o ancorate ad alberi e loro rami senza provocare strozzature o danneggiamenti alle parti vegetali ove vengono apposte».

Orbene, l'art. 108 della Legge n. 12 del 2015, nel disciplinare i terreni di dominio collettivo, quelli gravati da uso civico e quelli soggetti ad altri vincoli, fissa al primo comma il diritto esclusivo di raccolta da parte degli utenti titolari di uso civico confermando, di fatto, la recessività della facoltà di recintare i terreni gravati da tale situazione giuridica.

L'assunto è ulteriormente avvalorato dal secondo comma della medesima disposizione: si tratta delle ipotesi in cui i Comuni, le frazioni o le associazioni agrarie titolari di terreni di uso civico intendano cedere ai non utenti il diritto di raccolta.

In questa eventualità, la concessione a terzi soggiace a due condizioni: la prelazione del diritto di raccolta a uno o più utenti riuniti (titolari di uso civico) e la fissazione di un equo canone per il terzo.

Solo nel caso in cui non fossero presenti utenti interessati, i subentranti, terzi non utenti, diventerebbero concessionari di diritto di raccolta dovendo, in aggiunta, presentare un piano di conservazione delle tartufaie da sottoporre al parere della commissione di cui all'art. 104.

Alla luce di quanto espresso dal dato normativo ne deriva un'esigenza di armonizzazione del principio di libera raccolta e titolarità dell'uso civico (espressi dalla legge quadro e da quella regionale di dettaglio) con la regolamentazione in materia di recinzioni, che può essere così sintetizzato:

- Generale riconoscimento del principio di libera raccolta del tartufo (art. 3 legge quadro n. 752 del 1985 e art. 100 legislazione regionale umbra n. 12 del 2015).
- Facoltà di recinzioni senza necessità di titolo abilitativo per superfici non superiori a 3.000 metri quadri e che non fronteggino strade o spazi pubblici (art. 21, c. 3 regolamento regionale 2/2015).
- Facoltà di recintare sottoposta a SCIA per superfici superiori a metri quadri 3.000, fronteggianti strade o spazi pubblici o in zone agricole, qualora per quest'ultima tipologia territoriale sussistano esigenze di protezione di attrezzature e impianti (art. 21, c. 4).
- Esclusione di ogni forma di recinzione o interruzione di strada ad uso pubblico nelle zone agricole, salvo che ciò sia previsto dalla legislazione di settore o per motivi di sicurezza (art. 89 u.c. legge regionale n. 1 del 2015).
- Previsione dell'esclusività del diritto di raccolta di tartufo in capo agli utenti titolari di uso civico e diritto di prelazione dei medesimi in caso di cessione della raccolta a terzi non utenti (art. 108, c. 1-2, legge regionale umbra n. 12 del 2015).

Si delinea, pertanto, un quadro in cui il legislatore umbro, nella congerie di norme emanate e tra le pieghe delle previsioni dettate, bilancia diverse esigenze attribuendo prevalenza, in caso di interessi confliggenti, agli utenti titolari di uso civico in ragione della più ampia fruizione del territorio.

2.3. - segue: La disciplina del diritto di fungatico: tra libertà ‘autorizzata’ e agevolazioni all’attività di raccolta. Conferma della valorizzazione dell’uso civico

La valorizzazione della titolarità di uso civico, cui si è giunti in maniera esclusivamente riferita al patrimonio tartufatico, è rintracciabile anche nella gestione del fungatico.

La legge n. 12 del 2015 destina al capo II (art. 123 ss.) la disciplina della raccolta, commercializzazione e valorizzazione dei funghi epigei spontanei freschi e conservati, richiamando le disposizioni della legge quadro in materia (legge 23 agosto 1993, n. 352).

Quest’ultima, non proclamando un principio di libertà di raccolta, conferisce alle regioni il potere amministrativo di disciplinare con proprie norme le modalità di autorizzazione alla raccolta dei funghi epigei, determinando anche le agevolazioni in favore dei cittadini per i quali l’attività medesima integri il reddito normalmente percepito (art. 2, c. 2).

Tali agevolazioni si estendono anche ad altri soggetti tra i quali «gli utenti dei beni di uso civico e di proprietà collettive» (art. 2, c. 3).

In ambito regionale umbro le modalità di raccolta dei funghi sono specificatamente indicate distinguendo tra cittadini residenti nella regione, proprietari e conduttori di fondi e utenti dei beni di uso civico e proprietà collettive. Mentre per i primi vigono una serie di obblighi previsti dall’art. 124, c. 1, gli altri (proprietari, conduttori di fondi, utenti di beni di uso civico e di proprietà collettive) non sono sottoposti alle condizioni prescritte dalla menzionata disposizione (ai sensi dell’art. 125, c. 1 e 2).

Autorizzazioni alla raccolta sono richieste solo in determinati casi: si tratta delle ipotesi di raccoglitori per i quali la raccolta dei funghi costituisce integrazione del reddito (art. 126); autorizzazioni nominative per la raccolta finalizzata a scopi didattico-divulgativi (art. 126 c. 5); raccoglitori non residenti in Umbria (art. 127)⁴.

Per quanto concerne la problematica delle recinzioni con riferimento al patrimonio fungatico - pur in assenza di una disposizione quale l’art. 108 e alla luce del divieto di istituzione di riserve a pagamento per la raccolta di funghi epigei spontanei (art. 128) - si

⁴ Il comma secondo dell’art. 127 è stato modificato a norma dell’art. 10 c. 1 legge Regionale Umbria 4 maggio 2016, n. 6. che ha specificato la validità annuale dell’autorizzazione rilasciata ai non residenti eliminando, altresì, il versamento della somma di cinquanta euro presso l’ente a cui la domanda è richiesta previsto dall’originaria formulazione.

ritiene che la prescrizione di cui sopra, disponente la prelazione degli utenti di uso civico, abbia una portata estensibile anche a questa specifica risorsa ambientale del sottobosco e che le limitazioni alla fruizione di terreni utilizzati dagli abitanti per l'attività di raccolta siano ingiustificate e lesive dell'uso civico da parte degli utenti del territorio.

§§§ §§§ §§§

3. - Gli usi civici ed il diritto di proprietà

3.1. - Gli usi civici: da figura giuridica a situazione di fatto da accertare in concreto ai fini dello sfruttamento economico del territorio

Nell'ordinamento italiano gli usi civici sono disciplinati prevalentemente dalla legge n. 1766 del 1927. Il testo normativo raccoglie, sotto l'unico concetto giuridico di «usi civici», almeno due distinte figure giuridiche: gli usi civici in senso stretto e la proprietà collettiva (distinta a sua volta in demani civici e domini collettivi).

Gli usi civici in senso stretto sono, come integrato dalla Corte di Cassazione (Sez. Unite n. 5621/96), i diritti collettivi di godimento ed uso spettanti ad una popolazione e ai singoli utenti che la compongono su terre in regime di dominio privato o pubblico. Tali diritti hanno tendenzialmente come oggetto la possibilità di accedere a zone verdi, raccogliere legna, funghi o tartufi, far pascolare animali, etc.

L'origine di una siffatta figura giuridica è rintracciabile già in epoca feudale, quando si consentiva a determinate comunità la possibilità di accedere a quei beni essenziali alla loro sopravvivenza o al loro benessere, in realtà anche in chiave di sfruttamento produttivo di aree altrimenti inutilizzate. Risalgono dunque già a quest'epoca i tradizionali istituti del legnatico (l'uso civico che garantisce l'accesso ai boschi per raccogliere legna), del pascolatico, dell'erbatico e del fungatico.

In epoca più prossima, la sentenza della Cassazione di Roma del 9 marzo 1887, riguardante il caso Villa Borghese, assegna in capo ai cittadini romani un autonomo diritto al passeggio (*ius deambulandi*) che, per struttura e finalità, ben può essere annoverato fra gli usi civici. In sostanza, al Comune di Roma viene riconosciuta la possibilità di avvalersi della reintegrazione possessoria per difendere l'uso pubblico di passeggio maturato sul terreno (privato) di Villa Borghese, come fosse un vero e proprio diritto reale. Il proprietario, infatti, aveva deciso di chiudere i cancelli della Villa, ponendo fine a una plurisecolare tradizione di pubblico accesso.

Con la legge del 1927, in realtà, il legislatore auspicava una sostanziale liquidazione degli

usi civici (tramite distacco per quote, scorporo, compenso in canone, ecc.). Nel nostro ordinamento, perciò, attualmente non esiste un intento generale di conservazione di tale forma di limitazione/facoltà proprietaria. Nonostante ciò, gli usi civici perdurano in diverse zone della Penisola.

Non è difficile rintracciare esempi concreti di usi civici, specie nell'Italia meridionale: particolarmente diffuso, soprattutto in passato, era l'uso del 'livello', ossia l'utilizzo sotto il profilo agricolo di un terreno, mediante il cosiddetto libello, o contratto. Con il passare del tempo e il mutare dei metodi produttivi agricoli, questa modalità di uso comune dei beni collettivi è andata via via perdendo d'importanza, anche per le profonde inefficienze e il disordine organizzativo che creava.

L'esistenza del fungatico, inteso come diritto consuetudinario d'uso civico alla raccolta utile dei frutti spontanei (funghi e tartufi), è stata rilevata da diversi studiosi di diritto agrario.

In *Raccolta sistematica degli usi agrari* (1985), Ettore Casadei delinea i tratti uniformi riscontrati nella disciplina della raccolta di funghi su terreni altrui. In particolare, si nota come la prassi non rientri nelle «attività d'impresa agricola» in quanto, analogamente a caccia e pesca, il prodotto fungino è frutto dello sviluppo spontaneo di forze biologiche che viene dal terzo soltanto acquisito, e non di un ciclo biologico innescato o comunque controllato dal proprietario del fondo boschivo, richiesto per l'appunto per definire la proprietà dell'impresa agricola. La maggior parte degli usi sui frutti spontanei, rileva in sostanza l'autore, sembra in contraddizione con la disciplina del codice civile propria degli artt. 820 e 821 (i frutti naturali di un bene appartengono al proprietario di tale bene). Tuttavia non sembrano esserci dubbi sulla necessità di assegnare valore ad una situazione di fatto di larghissima diffusione, con contenuti analoghi in tutte le regioni: a Grosseto, si nota, l'ingresso e la raccolta su boschi altrui sono liberi salvo che il proprietario apponga cartelli di divieto; a Massa Carrara la raccolta è libera nei terreni aperti fino al tempo della caduta delle castagne, mentre a Novara la raccolta è generalmente libera da vincoli⁵.

⁵ In tema, A. Germanò (in *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2006), fornisce una spiegazione a quello che sostiene essere un conflitto di norme soltanto apparente tra gli appena richiamati artt. 820 e 821 c.c. e la consuetudine di raccolta dei funghi, che sarebbe di conseguenza contraria alla legge e dovrebbe soccombere. In breve, l'autore richiama l'art. 1646 c.c., che detta i rapporti tra affittuario uscente e affittuario subentrante disponendo che vadano lasciate all'uscente le raccolte che restino da fare su un terreno. La norma, in altre parole, riconosce la proprietà dei frutti del terreno in capo all'ultimo ad aver gestito il bene produttivo economicamente nel proprio interesse e non al titolare effettivo del diritto di godimento sulla cosa. Non essendo dovuti i frutti spontanei (come funghi o tartufi) alla gestione economica del bene, è possibile considerarli come *res nullius* che, in quanto cose di nessuno, sarebbero da chiunque occupabili. Così disporrebbe perciò anche la legge-quadro n. 752/1985 quando dichiara libera la raccolta dei tartufi nei boschi e nei terreni non coltivati.

Alla luce della disciplina di cui all'art. 108 della legge Regionale Umbria n. 12 del 2015, che ricalca la figura dell'uso civico come generalmente interpretata, si può evidenziare come la coltivazione e il controllo di una tartufaia siano subordinati al principio generale della libera raccolta dei tartufi. Pertanto, l'ottenimento del permesso di sfruttamento economico di una tartufaia deve essere preceduto dall'accertamento dell'assenza di un uso civico.

3.2. - Il diritto di proprietà: limiti allo *ius excludendi*

La possibilità per una comunità di accedere a fondi privati per soddisfare determinate esigenze invita ad un necessario approfondimento sui contenuti del diritto di proprietà, in particolare in riferimento ai limiti in cui si imbatte il proprietario nell'esercizio del suo diritto.

Come è noto, il codice civile del 1865, diretta eredità del *Code Napoléon*, conteneva una concezione assolutistica del diritto di proprietà («*godere e disporre delle cose nella maniera più assoluta, purché non se ne faccia un uso vietato dalla legge e dai regolamenti*»), dove la regola era rappresentata dalla pienezza dei poteri proprietari e l'intervento normativo limitativo assumeva caratteri eccezionali. Un tale approccio è stato poi alleggerito dalla concezione positiva del codice civile del 1942 («*diritto di godere e disporre della cosa in modo pieno ed esclusivo, entro i limiti e con l'osservanza degli obblighi stabiliti dall'ordinamento giuridico*»), dove i limiti legali non sono più eccezioni alla regola dell'assolutezza dei poteri proprietari (da notare, nel testo normativo, la sostituzione del concetto di assolutezza con quello di pienezza dei poteri).

Con la Costituzione, poi, si è realizzata una sostanziale *de-fondamentalizzazione* del diritto di proprietà, espunto dall'alveo dei diritti fondamentali e inserito fra i rapporti economici: l'art. 42 Cost. stabilisce che il riconoscimento e la garanzia della proprietà sono affidati alla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e renderla accessibile a tutti. Non si tratta più di una libertà, ma di una situazione giuridica soggettiva conformata dalla legge: i poteri proprietari non sono più assoluti ma vengono limitati dalla legge anche allo scopo di garantire la funzione sociale.

Le principali limitazioni a cui va incontro il diritto di proprietà sono riconducibili a due categorie:

- *limiti imposti per ragioni di pubblico interesse;*
- *limiti imposti per salvaguardare i concorrenti diritti di altri soggetti privati.*

Fra i limiti di carattere pubblico è possibile senz'altro citare l'istituto della espropriazione per pubblica utilità *ex art. 42, comma 3, Cost.*

Altra limitazione per pubblico interesse è rappresentata dalla requisizione, istituto di carattere eccezionale che trova la propria *ratio* in situazioni di emergenza. Con esso è possibile acquisire la facoltà di uso o la proprietà di un bene immobile o mobile in favore della Pubblica Amministrazione.

Infine, è possibile collocare nei limiti a tutela di un interesse pubblico anche la disciplina in materia di edilizia urbana.

Ponendo, invece, l'attenzione sui limiti di carattere privatistico imposti al proprietario, si dovrà considerare come questi siano stati previsti dal legislatore al fine di contemperare la pienezza dei poteri proprietari con l'analogo potere di altri proprietari, in modo che la libertà di ciascuno non confligga con quella di altri soggetti. È possibile certamente ricondurre nel contesto in questione il divieto di atti emulativi *ex art. 833 c.c.*, che vieta al proprietario di compiere atti che non abbiano altro scopo che quello di nuocere o recare molestia ad altri, senza che ne possa ricavare un apprezzabile vantaggio per sé. Una volta accertata la emulatività dell'atto, come nell'ipotesi della piantagione di alberi al solo scopo di limitare la vista altrui, il proprietario sarà gravato dall'obbligo della *restitutio in pristinum* e dal risarcimento del danno.

Il legislatore ha poi previsto una serie di limiti al fine di salvaguardare gli interessi degli altri privati e che operano soprattutto nei rapporti di vicinato (norme in materia di distanze, luci, muri, costruzioni, etc.).

L'art 843 c.c. prevede inoltre che il privato non possa impedire l'accesso al fondo quando sia necessario per costruire o riparare un'opera propria del vicino oppure comune; deve consentire l'accesso a chi vuole riprendere la cosa che vi si trovi accidentalmente o l'animale che vi si sia riparato sfuggendo alla custodia, potendo il proprietario impedire l'accesso consegnando la cosa o l'animale. L'art 844 c.c. detta la disciplina delle immissioni prevedendo la clausola generale della soglia della normale tollerabilità come limite alle immissioni di fumo o calore, alle esalazioni, ai rumori ed agli scuotimenti.

Pur non potendo, poi, ricondurre formalmente i diritti reali di godimento nei limiti imposti alla proprietà in funzione conformante - perché si ha la nascita di un diritto autonomo e diverso - ne risulterà comunque una compressione sostanziale delle facoltà proprietarie. Si parla, a tal fine, di elasticità del dominio proprietario, a voler intendere che la proprietà riacquista la propria pienezza nel momento in cui il diritto reale su cosa altrui viene meno (per non uso protratto per un ventennio, per rinuncia o per confusione). Si pensi in riferimento al caso di specie alle servitù, in particolar modo con riferimento alle somministrazioni di acqua (art 1049-1050 c.c.), di passaggio coattivo (1051-1055 c.c.) e di elettrodotto e di passaggio

coattivo di linee teleferiche (1056-1057 c.c.).

Se è vero che l'art. 841 c.c. prevede che il proprietario possa in qualunque tempo chiudere il fondo, è necessario prendere in considerazione il principio per cui ogni diritto dispone di limiti e deve confrontarsi con gli altri diritti tutelati dall'ordinamento giuridico.

Un limite essenziale al diritto di proprietà ed allo *ius excludendi* del soggetto che ne è titolare deve essere poi individuato, per inciso, in una particolare categoria di beni quali sono i beni comuni, negli ultimi anni al centro di corposi approfondimenti dottrinari, di esperienze pratiche e di riconoscimenti giurisprudenziali. Si tratta di beni che si sottraggono alla logica dell'uso esclusivo costituendo utilità funzionali alla realizzazione della persona e all'esercizio dei diritti fondamentali. In questa prospettiva, il cd. diritto di accesso alla proprietà viene letto sotto una nuova veste: la possibilità di accedere alle utilità di un bene senza assumere la qualità di proprietario e indipendentemente dalla titolarità (pubblica o privata) del bene stesso. Si giunge così a scomporre la proprietà privata preferendo considerarla, piuttosto, un fascio di diritti variamente attribuibili.

In riferimento a questo articolato complesso di norme e prassi si invita, dunque, a considerare come incontrovertibile, nel nostro ordinamento, la possibilità di porre limiti ai poteri esclusivi del proprietario, ma ciò solo quando - come nel caso oggetto del seguente parere - si palesi un interesse generale tale da legittimare la compressione di un diritto comunque ampiamente garantito.

§§§ §§§ §§§

4. - Profili comparatistici

La comparazione con altre legislazioni regionali, in materia di raccolta e coltivazione dei tartufi, rivela una certa uniformità delle soluzioni normative, unitamente ad alcune specificità che contraddistinguono la legge umbra. Inoltre, un esame degli atti adottati in materia da amministrazioni comunali, in Umbria e in altre regioni italiane, consente di delineare alcune *best practices* (che verranno specificamente illustrate nel paragrafo finale).

Per quanto riguarda le tartufaie, i legislatori delle regioni prese in esame (Marche, Basilicata, Friuli-Venezia Giulia, Toscana, Lombardia, Puglia e Piemonte) ne hanno stabilito un'estensione massima con riferimento alle tartufaie controllate, stabilita per lo più in ettari e meno frequentemente (Regione Piemonte) in relazione all'areale di una specie. La recinzione viene ammessa secondo criteri non dissimili da quelli previsti dalla legge n. 12 del 2015 sopra esaminata. Si segnala, peraltro, che più incisive limitazioni allo *jus excludendi* sono state fissate da taluni comuni italiani, in vista della tutela del paesaggio e della sua fruizione da parte della popolazione. Particolare interesse rivestono, al riguardo, le norme

tecniche di attuazione del regolamento urbanistico adottate nel 2013 dal Comune di Capannoli⁶. Queste prevedono, infatti, che le recinzioni delle tartufaie controllate abbiano natura provvisoria (art. 23, c. 4: «Le eventuali recinzioni, finalizzate all'impianto della tartufaia, dovranno avere carattere provvisorio ed essere rimosse a seguito dell'avvenuta crescita degli impianti e comunque non oltre 24 mesi»; v. anche ivi, art. 29, c. 2: «La recinzione di tartufaie controllate è consentita limitatamente al periodo della crescita delle piante e comunque non oltre 24 mesi; per gli altri casi, all'interno delle aree individuate come tartufigene, laddove si dovrà garantire l'applicazione dell'art. 3, 1° comma, della LR 50/95 [n.d.r. facente riferimento al principio della libertà di raccolta], si dovranno realizzare recinzioni che consentano comunque l'accessibilità attraverso varchi concordati con gli uffici competenti»). Le stesse norme attuative del regolamento urbanistico hanno cura di precisare che «nelle zone assoggettate a vincolo paesaggistico dovranno essere adottate tipologie di recinzioni ritenute idonee alla salvaguardia del vincolo da tutelare e al non impedimento della percezione del paesaggio» (art. 29, c. 5).

Tutte le legislazioni esaminate ribadiscono il principio contenuto nella normativa quadro nazionale (legge n. 752 del 1985, art. 3, c. 1), secondo cui la raccolta dei tartufi è libera nei boschi e nei terreni non coltivati. Soltanto alcune di esse recano, però, specifiche disposizioni intese a confermare il diritto esclusivo da parte degli utenti sui terreni gravati da uso civico. Al pari della previgente legge umbra (legge regionale 28 febbraio 1994, n. 6, art. 10, c. 2), queste leggi regionali prevedono che i comuni possano attribuire a terzi non utenti il diritto di ricerca e raccolta dei tartufi, purché i subentranti presentino un piano di conservazione, che dovrà essere approvato dall'autorità competente [cfr. in particolare le leggi regionali della Basilicata (legge regionale 27 marzo 1995, n. 35, art. 6, c. 2) e del Friuli-Venezia Giulia (legge regionale 16 agosto 1999, n. 23, art. 10, c. 2)].

§§§ §§§ §§§

5. - Conclusioni: possibili comportamenti da adottare da parte della P.A.

Come si è avuto modo di verificare, l'art. 108 della legge umbra n. 12/2015 si distingue per una maggiore tutela accordata alla comunità che esercita il diritto di uso civico, nella parte in cui stabilisce che i comuni non possano attribuire a terzi il diritto di sfruttamento esclusivo, senza aver prima verificato che non vi siano utenti interessati ad esercitare il diritto di raccolta.

Tale pieno riconoscimento, si innesta, comunque, in un panorama normativo che prevede la

⁶ Consultabili online all'indirizzo <http://www.comune.capannoli.pi.it/files/NTA_1393418453.pdf>.

valorizzazione dell'uso civico in funzione di limite allo *ius excludendi* del proprietario.

In questo quadro di riferimento complessivo, è possibile svolgere alcuni rilievi più specificamente indirizzati alla modulistica utilizzata dalle Comunità montane ai fini della richiesta di riconoscimento di tartufaia controllata; e ciò al fine di individuare quella che possa essere la miglior prassi da adottare alla luce dei principi che sopra sono stati enucleati.

Il modulo adottato dalla Comunità Montana Alta Umbria, comprendente il comune di Umbertide (che si allega al presente parere quale doc. 1), non contempla la dichiarazione, da parte dell'aspirante concessionario, circa l'insussistenza «a memoria d'uomo» di usi civici di raccolta gravanti il terreno interessato. Alla luce della disciplina sulla raccolta di cui alla legge umbra n. 12 del 2015, sopra esaminata, e della presenza di una tale dichiarazione nella modulistica predisposta da altre comunità montane umbre (per esempio quella della Val Nerina, allegata al presente parere quale doc. 2) non si comprende il motivo di una simile omissione, risultando comunque necessaria una preventiva verifica, da parte di tutti i comuni umbri, circa l'eventuale presenza di usi civici.

Inoltre, si potrebbe valutare l'opportunità di inserire nel Regolamento urbanistico del Comune di Umbertide una disposizione in base alla quale le eventuali recinzioni, finalizzate all'impianto della tartufaia, dovranno avere carattere provvisorio ed essere rimosse a seguito della avvenuta crescita degli impianti e, comunque, non oltre un determinato periodo di tempo (come, peraltro, previsto dal Comune di Capannoli agli artt. 23, c. 4 e 29, c. 2 del Regolamento Urbanistico: cfr., *supra*, nota 6). In alternativa, si potrebbe ragionare anche in merito alla possibilità di introdurre nelle recinzioni dei punti di accesso, magari delimitati da cancelli, da lasciare aperti in determinati orari della giornata e periodi dell'anno al fine di consentire alla popolazione la libera fruizione del bosco, senza tuttavia determinare nocumento alla coltivazione del tartufo.

Perugia, 14 luglio 2017

Law Clinic

«Salute, Ambiente e Territorio»

DOCUMENTO 1

AL PRESIDENTE DELLA COMUNITA'
MONTANA ALTA UMBRIA
VIA DEL VIGNOLA, 4
06019 UMBERTIDE

Oggetto: L.R. n. 12/2015 - Richiesta di riconoscimento di tartufaia controllata.

Il sottoscritto _____ nato a _____

il _____ residente in _____ via /fraz. _____

in qualità di _____ di un terreno agricolo sito in Comune di _____

loc.tà _____ distinto al catasto terreni al foglio n. _____

particelle n° _____ della superficie di _____

rec. telefonico _____

Codice Fiscale: _____

CHIEDE

Alla S.V. ai sensi della L.R. n. 12/2015 art. 107 il riconoscimento della tartufaia controllata.

Distinti saluti

In fede

Si allega alla presente:

- 1) Domanda in carta semplice indirizzata alla Comunità Montana competente per territorio.
- 2) Planimetria catastale 1:2000 con l'individuazione delle aree di cava.
- 3) Cartografia I.G.M.
- 4) Relazione tecnica contenente le caratteristiche dei terreni.
- 5) Piano triennale di miglioramento della tartufaia.
- 6) Certificato di micorizzazione delle piantine tartufigene se le stesse sono già messe a dimora altrimenti far pervenire lo stesso certificato dopo averle messe a dimora.
- 7) Attestazione della presenza diffusa, allo stato naturale nei terreni indicati, di tartufo pari o superiore a 2 (due) chilogrammi per ettaro o quantità proporzionata alla superficie. (Es. 1Ha = 2 Kg. - 0,5 Ha = 1 Kg.)
- 8) Certificati catastali della proprietà.

DICHIARA

-Sotto la sua personale responsabilità:

- che i dati e le notizie contenuti nella presente domanda rispondono a verità;

-che i terreni interessati al riconoscimento, per quanto di sua conoscenza, non risultano gravati da uso civico, o comunque che gli stessi a memoria d'uomo non vengono esercitati;

-Di impegnarsi ad ottenere le eventuali autorizzazioni o concessioni nel rispetto delle normative in vigore per le opere da eseguire;

-Che le strutture esistenti a servizio delle tartufaie naturali sono state regolarmente autorizzate e sono conformi alle normative vigenti;

-Di esonerare l'Amministrazione da qualsiasi responsabilità, azione o molestia conseguente ad eventuali danni che per effetto dell'esecuzione e dell'esercizio delle opere, dovessero essere arrecati a persone o beni pubblici e/o privati e di sollevare;

*Il trattamento dei dati personali viene effettuato nel rispetto del Decreto Legislativo 196/2003 per le finalità istituzionali della Comunità Montana. Titolare del trattamento dati è la **Comunità Montana Valnerina**.*

Data,..... Firma (*).....

(*) per l'autentica della firma allegare la copia fotostatica di un documento di identità in corso di validità del sottoscrittore.

NOTE ESPLICATIVE SULLA NORMATIVA PER IL RICONOSCIMENTO TARTUFAIE CONTROLLATE
(L.r. n. 12 del 09.04.2015)

Art. 107. (Riconoscimento tartufaie)

1 L' unione di comuni competente per territorio, dietro richiesta di coloro che ne hanno titolo, rilascia le attestazioni di riconoscimento delle tartufaie controllate o coltivate dopo parere della competente commissione tecnica di cui all'art. 104.

2. A tal fine l'interessato deve presentare apposita istanza allegando la seguente documentazione:

a) planimetria catastale 1:2000 con l'indicazione dell'area di cava e relazione contenente le caratteristiche dei terreni;
b) piano triennale di miglioramento delle tartufaie ed ogni altra documentazione prevista a seconda che si tratti di tartufaia coltivata o controllata.

3. A seguito del riconoscimento delle tartufaie controllate o coltivate la unione di comuni competente per territorio assegna agli aventi diritto un congruo numero di tabelle, conformemente al comma 3 dell'art. 3 della legge 16 dicembre 1985, n. 752, previo versamento della somma stabilita alla tesoreria della competente unione di comuni, nell'apposito conto corrente.

4. La Giunta regionale determina, ai sensi dell'art. 3, terzo comma della legge 16 dicembre 1985, n. 752, le caratteristiche delle tabelle ed il relativo prezzo.

5. Il riconoscimento delle tartufaie controllate ha validità quinquennale ed è rinnovabile previa verifica da parte della commissione tecnica di cui all'art. 104.

6. L'inadempimento alle prescrizioni previste dall'art. 5 comporta la revoca del riconoscimento con l'applicazione della sanzione amministrativa di cui alla lettera r) del secondo comma dell'articolo 118.

7.E' fatta comunque salva la facoltà di rinuncia, da parte dell'interessato, al riconoscimento di tartufaia controllata entro 120 giorni dalla data del provvedimento di riconoscimento.

8. In caso di revoca del riconoscimento di tartufaia controllata l'interessato non può chiedere un nuovo riconoscimento prima del termine di tre anni dalla data del provvedimento.

TEMPI PREVISTI PER IL PROCEDIMENTO	Giorni 120 esclusi tempi della commissione tecnica
VALIDITA' DELL'AUTORIZZAZIONE	Anni 5

COMUNITA' MONTANA VALNERINA**Richiesta di riconoscimento di Tartufaia controllata**

(L.R. n. 12 del 09.04.2015)

ditta _____

RELAZIONE TECNICA**Ubicazione tartufaia:**

<i>Foglio</i>	<i>partic</i>	<i>COMUNE</i>	<i>LOCALITA'</i>	<i>Superficie CATASTALE</i>	<i>Superficie tartufaia</i>
<i>SUPERFICIE TOTALE HA</i>					

Caratteristiche Tartufaia:

- Altitudine media: _____
- Esposizione: _____
- Piante simbiotici: _____
- Specie tartufo presente: _____
- Pianelli o cave visibili: _____
- Produzione media annua: _____

Piano di miglioramento triennale

(Operazioni previste dall'azienda per il mantenimento e miglioramento della tartufaia naturale)

Operazione	SI	NO
Decespugliamento e/o diradamento delle piante arboree da eseguirsi ogni 3 anni		
Trasformazione in alto fusto del bosco, secondo un progetto di conversione, privilegiando il rilascio delle matricine e delle specie simbiotici con i tartufi		
Sarchiatura annuale della tartufaia e/o delle singole cave		
Potatura delle specie simbiotici		

Pacciamatura parziale o totale delle cave, da eseguirsi ogni anno durante il periodo estivo		
Graticciate trasversali sulla superficie delle cave, per evitare erosioni superficiali quando la pendenza è eccessiva e rinnovamento delle stesse ogni qualvolta sia necessario o comunque ogni 10 anni		
Drenaggio e governo delle acque superficiali		
Irrigazioni di soccorso sulla superficie delle cave		

Ubicazione e caratteristiche tartufigie - Descrizione particolareggiata:

Operazioni culturali – Descrizione particolareggiata:

Tempi e modalità di attuazione

_____ Li _____

IL TECNICO INCARICATO

DICHIARAZIONE SOSTITUTIVA DELL'ATTO DI NOTORIETA'

(art . 47 D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445)

DA PRESENTARE ALLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE O AI GESTORI DI PUBBLICI SERVIZI

Il/La sottoscritto/a _____,
nato a _____ (cognome) _____ (nome)
_____ () il _____,
residente a _____ (luogo) _____ (prov.)
_____ () in via _____, n
_____ (luogo) _____ (prov) _____ (indirizzo)

Consapevole delle sanzioni penali, nel caso di dichiarazioni non veritiere, di formazione o uso di atti falsi, richiamate dall'art. 76 del D.P.R. 445 DEL 28 DICEMBRE 2000

DICHIARA

- Che la quantità di tartufi raccolti nella tartufaia per cui si chiede il riconoscimento, nell'ultima stagione di raccolta è pari a Kg _____;
- Che il numero indicativo di tabelle per segnalare la tartufaia è di _____;
- _____;
- _____;
- _____;

Dichiaro di essere informato, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 10 della legge 675/96 che i dati personali raccolti saranno trattati, anche con strumenti informatici, esclusivamente nell'ambito del procedimento per il quale la presente dichiarazione viene resa.

.....
(luogo e data)

Il/la dichiarante
(firma per esteso e leggibile)

Allega copia del documento di identità in corso di validità.