

Legislatura 14° - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 396 del 15/05/2003

Discussione e rinvio in Commissione dei disegni di legge:

[\(406\)](#) *MAGNALBO'*. – *Legge quadro in materia di usi civici e proprietà collettive*

[\(621\)](#) *PASTORE ed altri*. – *Nuove norme in materia di usi civici*

[\(653\)](#) *MANFREDI ed altri*. – *Usi civici*

[\(1131\)](#) *DI SIENA ed altri*. – *Disposizioni in materia di riordino di usi civici*

[\(1183\)](#) *VICINI e GIOVANELLI*. – *Usi civici*

[\(1241\)](#) *BONATESTA*. – *Legge quadro in materia di usi civici e proprietà collettive*
(Relazione orale)

[PRESIDENTE](#). L'ordine del giorno reca la discussione dei disegni di legge nn. 406, 621, 653, 1131, 1183 e 1241.

I relatori, senatori Consolo e Rizzi, hanno chiesto l'autorizzazione a svolgere la relazione orale. Non facendosi osservazioni la richiesta si intende accolta.

Ha pertanto facoltà di parlare il relatore, senatore Consolo.

[CONSOLO](#), *relatore*. Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, la misura della sentita esigenza di procedere ad una riforma organica dei beni e degli usi civici, così come dell'assetto di ogni altro diritto di promiscuo godimento delle terre spettanti agli abitanti di un comune o di una sua frazione, si può cogliere assai bene dai diversi disegni di legge presentati in tale materia e già esaminati in sede referente dalle Commissioni permanenti riunite 2^a e 13^a, dove si era anche posto il problema di un'approvazione in sede deliberante, in considerazione della quasi unanimità raggiunta.

Proprio la molteplicità dei disegni di legge giunti all'esame delle Commissioni ha indotto queste ultime a predisporre un disegno di legge di coordinamento di tali proposte, per rispondere all'esigenza di riunire in un unico testo quelle disposizioni normative che, meglio di ogni altra, risultano essere in grado di garantire una riforma efficace, adeguata e coerente alla materia degli usi civici.

Si è, conseguentemente, ritenuto opportuno conservare, sia pure attraverso l'articolazione di una disciplina pressoché totalmente novellata, l'istituto degli usi civici,

confermandone, ed anzi accentuandone, la vocazione a costituire uno strumento di tutela e conservazione dell'ambiente e del territorio.

Devo, a questo proposito, dare atto e ringraziare il mio collega correlatore, senatore Rizzi, per l'attenzione dimostrata in tale materia, attenzione che conferma come lo schieramento politico al quale mi onoro di appartenere sia particolarmente sensibile - e richiamo quanto detto ieri in Aula - al tema dell'ambiente, che è patrimonio non certo della sola opposizione, ma di tutte le forze politiche, in particolare di quelle della Casa delle libertà.

Con tale riforma si è anche voluto perseguire l'obiettivo di garantire alla collettività la legittimazione di situazioni pregresse che, sia pure astrattamente e giuridicamente incompatibili con la natura civica di taluni territori, meritano oggi di essere tutelate, si pensi, ad esempio, a quelle terre civiche attualmente interessate da insediamenti abitativi di edilizia economica e popolare); e tale processo di legittimazione è stato perseguito attraverso la disciplina di procedimenti amministrativi finalizzati, per un verso, al riconoscimento, in via definitiva, del diritto di uso civico su terreni di proprietà pubblica o privata o collettiva, per un altro, alla legittimazione delle occupazioni abusive, sia pur sempre garantendo, in questo secondo caso, il coordinamento di tale disciplina con la normativa vigente in materia di tutela ambientale e/o paesaggistica (innanzitutto attraverso l'esclusione della legittimazione d'occupazione abusiva di beni collettivi che risultino in qualsivoglia modo sottoposti a vincoli ambientali o paesaggistici).

Sotto il profilo delle definizioni è stata poi accordata la preferenza, sia pur attraverso l'inserimento di correttivi, all'articolo 1 del disegno di legge n. 406, perché, più di ogni altra norma in materia definitoria, offre - come evidenziato con le relazioni già predisposte per la 2^a Commissione permanente - "non solo una chiara e, pressoché esaustiva definizione di beni ovvero demani civici, ma definisce, altresì, gli usi civici, con ciò inquadrando in maniera completa la materia sia dal punto di vista del diritto, sia dal punto di vista dei beni su cui tali diritti di uso civico insistono".

Con il presente disegno di legge è stato poi affrontato il delicato problema di distribuzione di competenze e funzioni tra Stato ed enti locali alla luce del nuovo testo dell'articolo 117 della nostra Carta fondamentale, di cui alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Si è, conseguentemente, ritenuto opportuno inquadrare espressamente gli usi civici nella materia della tutela dell'ambiente e del territorio che, ora, ricade, com'è noto, tra le materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato e delegare alle Regioni, ove opportuno, la potestà regolamentare in conformità a quanto previsto dal sesto comma dell'articolo 117 della Costituzione.

Altro aspetto di rilievo del disegno di legge di coordinamento, su cui è opportuno soffermarsi in questa sede, è quello relativo alla scelta di procedere, nel rispetto del dettato dell'articolo 102 della Costituzione, alla abolizione (sottolineo "abolizione", colleghi) della funzione giurisdizionale del commissario agli usi civici a favore della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo; in questo modo... (*Brusio in Aula*).

PRESIDENTE. Colleghi, vi posso pregare di non creare capannelli rumorosi?

CONSOLO, *relatore*. In questo modo, dicevo, si sono, infatti, volute soddisfare le istanze provenienti da più parti (si veda, da ultimo, le interrogazioni parlamentari di recente presentate) che richiamano l'attenzione del legislatore appunto sull'opportunità di sopprimere la giurisdizione speciale dei commissariati agli usi civici. Con tale disegno di legge si propone, dunque, il trasferimento del contenzioso avente ad oggetto "beni collettivi o diritti d'uso civico" dalla cognizione del commissario agli usi civici al giudice amministrativo.

La scelta di attribuire al giudice amministrativo la giurisdizione esclusiva (sottolineo "esclusiva") per tutte le controversie aventi ad oggetto la materia degli usi civici è, del resto, giustificata da ragioni di opportunità e, soprattutto, di continuità e coerenza rispetto alle recenti riforme operate dal legislatore in materia di riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo mediante l'attribuzione, in via esclusiva, all'uno ovvero all'altro giudice, di particolari settori di contenzioso (si veda il decreto legislativo n. 80 del 1998, il decreto legislativo n. 165 del 2001, la legge n. 205 del 2000).

L'opzione per il giudice amministrativo anziché per il giudice ordinario in materia di controversie aventi ad oggetto gli usi civici è, peraltro, dettata da ragioni di opportunità logico-giuridiche stante la centralità che l'attività provvedimentale della pubblica amministrazione riveste nella presente riforma legislativa degli usi civici.

Con il presente disegno di legge - risultato del coordinamento e degli apporti correttivi operati dalle Commissioni permanenti sopra indicate - si è, in definitiva, realizzato quell'obiettivo, più volte in passato auspicato ma mai raggiunto, di disciplinare in maniera organica, efficace ed "aggiornata" la delicata materia degli usi civici. (*Applausi dai Gruppi AN, FI e UDC. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il relatore, senatore Rizzi.

[RIZZI](#), *relatore*. Signor Presidente, signori rappresentanti del Governo, signori senatori, la normativa che va sotto il nome di "legislazione degli usi civici" attualmente regola istituti diversi: i demani comunali, i domini collettivi, la liquidazione degli usi civici su terre private, nonché la destinazione di terre pervenute a Comuni, frazioni di comuni e associazioni. Ma l'elenco non è completo.

È fuor di dubbio che, nel loro insieme, e tranne eccezioni, i cosiddetti usi civici non abbiano più nella società moderna il valore sociale che era alla base della loro istituzione e costituiscono un vincolo immotivato e anacronistico ad attività imprenditoriali e private imposte dall'attuale situazione dello sviluppo economico.

Non vale altresì l'argomentazione che i gravami d'uso civico evitino l'uso indiscriminato del territorio, perché altre norme ed altri vincoli hanno oggi questa funzione, peraltro da noi relatori sempre tenuta presente.

Si aggiunga, in merito agli aspetti formali degli usi civici, la difficoltà di conoscerne l'effettiva esistenza e la difformità delle loro denominazioni, talché appare tuttora difficile concretarne la definizione in formulazioni semplici e non equivoche.

Non ultimo per importanza è, infine, il disagio provocato dalla complicazione burocratica dell'espletamento delle pratiche relative all'affrancamento e all'alienazione

di beni e usi civici. È, perciò, ormai urgente fare chiarezza, riordinando con una legge quadro a livello nazionale sia definizioni sia procedure, ma, soprattutto, individuando provvedimenti che consentano di eliminare gli usi civici non più giustificati e di risolvere nel modo più semplice i problemi di un contenzioso in materia che sta penalizzando, in molte parti d'Italia, l'attività economica di privati, imprenditori e pubbliche amministrazioni.

Il presente disegno di legge si propone, quindi, tali obiettivi con un testo coordinato delle varie proposte di legge che sono state presentate in Senato e sono state discusse congiuntamente presso le Commissioni permanenti giustizia e territorio, ambiente, beni ambientali, in sede referente.

La prima esigenza messa a fuoco riguarda la necessità di un inquadramento normativo che definisca l'oggetto della legge, superando l'attuale giungla delle definizioni e suddividendo sostanzialmente gli usi civici in due grandi categorie: i beni collettivi e i diritti d'uso civico.

Sono definiti "beni collettivi" i terreni, comunque denominati, appartenenti a comunità di varia natura ed organizzazione e destinati ad usufrutto dei componenti della stessa comunità proprietaria. Sono invece definiti gravati dal diritto d'uso civico i terreni comunque denominati, appartenenti a privati, cittadini o ad enti pubblici, sui quali i componenti di una comunità, peraltro non direttamente proprietaria dei terreni, abbiano il diritto di trarne particolare utilità.

L'appartenenza o meno dei beni dai quali si traggono benefici ai beneficiari degli stessi è, quindi, criterio distintivo caratterizzante e, al tempo stesso, semplificatore del complesso degli istituti degli usi civici che attualmente costituiscono una galassia.

Il disegno di legge affronta poi la prima categoria, quella dei "beni collettivi", con l'intento di individuare provvedimenti che ne consentano una gestione più flessibile dell'attuale, vincolata da norme eccessivamente rigide, ma soprattutto la possibilità dell'alienazione degli stessi beni per fini che siano decisi dalla maggioranza dei proprietari e compatibili con i vincoli urbanistici e di difesa dell'ambiente.

Successivamente, il disegno di legge dedica particolare attenzione alla seconda categoria di beni civici, quella dei diritti d'uso civico, per i quali stabilisce norme basate su alcuni criteri fondamentali che hanno lo scopo di rivoluzionare, nel vero senso della parola, la materia: attuare un censimento dei diritti di uso civico non d'ufficio, bensì sulla base delle richieste di eventuali soggetti aventi diritto che ne usufruiscano da almeno vent'anni; considerare automaticamente decaduti i diritti di uso civico non richiesti; affidare ai comuni la gestione di quei diritti d'uso civico rimasti in vita, presumibilmente pochi.

Nella quarta parte il disegno di legge affronta, infine, gli aspetti connessi al preoccupante contenzioso che paralizza - come già detto - attività economiche in molte Regioni del Paese.

Sotto tale profilo, l'intendimento è di ricondurre la potestà in materia alla giustizia ordinaria, abolendo i commissariati agli usi civici, demandando al giudice

amministrativo il contenzioso esistente e individuando procedure semplici per regolare i procedimenti.

L'abrogazione drastica e completa di tutte le norme che attualmente complicano la gestione dei beni civici sul territorio nazionale è, in fine, un vero e proprio atto di coraggio che si propone al Parlamento nella conclusione del presente disegno di legge.

Ringrazio vivamente il collega Consolo per la competenza con cui ha trattato la materia, svolgendo in tal senso un ruolo essenziale. *(Applausi dai Gruppi FI, AN e UDC. Congratulazioni).*

[TURRONI](#) *(Verdi-U)*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

[TURRONI](#) *(Verdi-U)*. Signor Presidente, ringrazio i relatori; il lavoro che hanno svolto è stato significativo, importante e anche molto delicato. Si tratta, infatti, di un problema che riguarda la storia del nostro Paese e attiene a questioni complesse con alto, altissimo livello di tecnicità.

Il lavoro si è svolto all'interno delle Commissioni riunite in un periodo molto delicato, Presidente, della nostra storia parlamentare, come lei ricorderà, nell'estate dell'anno scorso. Comunque, questo lavoro si è potuto portare avanti, tanto che si è arrivati, alla fine, al testo unificato che i due relatori hanno illustrato questa mattina nei loro interventi.

È stato presentato un numero assai limitato di emendamenti, qui in Aula, ma ciò non è dovuto al fatto che in quel periodo, si stava ragionando d'altro, anche perché sul provvedimento in esame non c'erano sostanzialmente conflitti, dato il tempo per il primo esame in Commissione in sede referente.

E allora, trattandosi di questione delicata, essendo noi - lo dico a nome del Gruppo di cui faccio parte - disponibili alla discussione anche in sede legislativa all'interno della Commissione, propongo ai relatori e all'Assemblea che questo provvedimento possa tornare in Commissione, che si compia l'esame degli emendamenti che abbiamo appena presentato, continuando in quella sede la fase referente, per poi passare a quella legislativa che già venne proposta, ma in assenza dei colleghi, in quella circostanza, non venne sottoscritta.

Questo io mi sento di chiedere, signor Presidente, ed è una questione che, risulta anche dagli emendamenti che abbiamo presentato, non vede conflitto fra i Gruppi, ma registra la loro collaborazione concreta attorno a delle proposte.

Pertanto, propongo all'Assemblea il rinvio in Commissione del provvedimento a questi soli fini.

[GUBERT](#) *(UDC)*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GUBERT (*UDC*). Signor Presidente, non ho avuto la fortuna di partecipare ai lavori preparatori, però credo che la richiesta avanzata ora dal senatore Turroni abbia dei fondamenti.

Noi stiamo intervenendo su una materia che testimonia una lunga storia del nostro Paese, molto diversa e variegata, per cui forse una riflessione ulteriore su alcuni punti sarebbe opportuna. Non c'è alcun dubbio che serve una riforma, che occorre cambiare il sistema di giurisdizione in proposito, ma forse alcune soluzioni sono adatte per alcuni contesti e meno per altri, per cui se vi fosse il tempo per approfondirle sarebbe molto più opportuno. (*Applausi del senatore Moncada*).

STIFFONI (*LP*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

STIFFONI (*LP*). Signor Presidente, anche il Gruppo della Lega è favorevole a rinviare in Commissione questo provvedimento per un più approfondito esame e pertanto mi associo alle parole sia del collega Turroni che del collega Gubert.

VICINI (*DS-U*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

VICINI (*DS-U*). Signor Presidente, anche il Gruppo DS è d'accordo con la proposta del senatore Turroni di rinviare il provvedimento in Commissione.

VALLONE (*Mar-DL-U*). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

VALLONE (*Mar-DL-U*). Signor Presidente, il Gruppo della Margherita è d'accordo per riportare la discussione del provvedimento in Commissione.

CONSOLO, *relatore*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CONSOLO, *relatore*. Signor Presidente, poiché vi è un impegno pressoché unanime dei Gruppi per un esame rapido del provvedimento in Commissione, anche in sede deliberante, e poiché i colleghi si sono espressi in tal senso, il collega Rizzi e io ci rimettiamo all'Assemblea dichiarando di non essere contrari, bensì favorevoli alla richiesta del senatore Turroni.

PRESIDENTE. Metto ai voti la questione sospensiva per un rinvio in Commissione, avanzata dal senatore Turroni.

È approvata.