

Su proposta dei Consiglieri regionali dell'area D.S. è stato depositato presso la Segreteria dell'Assemblea del Consiglio regionale della Calabria, in data 29/1/2007, la proposta di legge n. 178 "Norme in materia di usi civici".

La pdl è stata assegnata, in data 30/1/2007, alla I Commissione per l'esame di merito, ed alla II per il parere

Proposta di legge 178

RELAZIONE

La proposta di legge sugli Usi Civici nasce dall'esigenza di dotare la Regione Calabria di un idoneo e moderno strumento normativo per la disciplina organica del sistema degli usi civici, o meglio, della proprietà collettiva e della gestione demaniale, che si colloca oggi negli stessi termini e con la stessa pregnanza del passato allorché questo tema era di grande rilievo ed interesse per lo sviluppo e l'esistenza delle popolazioni rurali della nostra regione. Storicamente, l'argomento affonda le sue radici in istituti giuridici assai diffusi tra le popolazioni dei borghi calabresi, che godevano del diritto collettivo di utilizzo delle risorse agro-pastorali, forestali ed idriche per un uso sociale; oggi, il problema si inserisce più propriamente nella buona gestione del territorio e nel migliore equilibrio tra uomo e natura in una dimensione di rinnovo e rispetto delle risorse ambientali oltre che di gestione di un vasto patrimonio collettivo. La mancanza di una adeguata legislazione volta a regolamentare gli usi civici ha favorito l'abbandono dei territori ed ha creato il fenomeno dell'appropriazione abusiva delle proprietà pubbliche da parte dei privati, che, a distanza di anni, chiedono alla Regione la legittimazione della proprietà "conquistata", attraverso l'affrancazione, che significa il riconoscimento a privati di una proprietà che prima era collettiva. Lo spirito della nuova legge sulla disciplina degli usi civici va quindi nella direzione di salvaguardare e tutelare i 600.000 ettari di superficie boscata che costituiscono i beni e le risorse collettive della nostra regione e mira a sensibilizzare le amministrazioni locali e territoriali sulla necessità di far conciliare l'interesse pubblico e privato con le soluzioni organizzative più adatte e con nuove strutture capaci di dare valore ed utilità ai beni di tutti.

Per molti la proprietà collettiva e le terre ad uso civico costituiscono un oggetto misterioso e per alcuni sono un'anticaglia del passato. Invero, pochi riflettono sul fatto che le terre ad uso civico sono terre e diritti della collettività locale. L'uso civico nacque per dare sostentamento alle popolazioni, dal momento che la terra rappresentava un elemento fondamentale dal quale trarre i prodotti necessari alla sopravvivenza. Gli usi civici sono diritti che le popolazioni locali manifestano utilizzando un determinato territorio per il pascolo, il legnatico, l'acqua, la frutta, i prodotti del bosco, etc.; tali diritti, prima dell'unità d'Italia, assumevano appellativi diversi ed erano esercitati con diverse modalità. La legge 1766 del 16/6/1927 unificò la materia, comprendendo nella dizione "usi civici" tutti i diritti collettivi, i cui titolari sono i singoli cittadini componenti la collettività. Il dato giuridico originario è dunque costituito dalla proprietà collettiva. Oggi si discute tuttavia se sia possibile ricorrere a un' inquadramento giuridico diverso dalla proprietà, facendo riferimento ai diritti reali parziari. Un'interpretazione ricorrente della legge del 1927 è quella che distingue gli usi civici su terre

private dagli usi civici su terre di dominio della collettività: quelli su terre private potrebbero essere assoggettati a liquidazione o alla fissazione di un canone atto a compensare il diritto di uso civico non più esercitato a favore della popolazione, oppure con il distacco di una parte del terreno, da destinare al Comune. E tuttavia necessario ricordare il grande rilievo di carattere culturale e di tutela dell'ambiente che la proprietà collettiva ha avuto in passato ed il grande valore sociale e di appartenenza che continua ad avere oggi. Il legame con la proprietà collettiva e garanzia di tutela del paesaggio, del bosco e dei corsi d'acqua, soprattutto in un momento in cui, l'abbandono, l'incustodia, il disinteresse per i boschi o l'appropriazione degli stessi e causa di disboscamenti selvaggi, di incendi, di distruzioni, di inquinamento di corsi d'acqua potabile, di abusi edilizi e di danni innumerevoli che portano spesso alla perdita di risorse di enorme interesse ambientale. Gli usi civici mostrano una possibile gestione della risorsa ambientale che sia responsabile e risponda al preciso dovere di conservare il patrimonio naturale e rurale collettivo per le generazioni future, ponendo rimedio a numerosi situazioni attuali in cui i Comuni risultino inadempienti alla gestione dei demani pubblici, il più delle volte in stato di abbandono o con la presenza sul territorio di discariche abusive. Attesa l'importanza della materia, per i suoi risvolti ambientali, economici e nella materia del governo e dell'assetto del territorio, e bene precisare una serie di aspetti politici e tecnico-giuridici, che rappresentano il quadro dei principi di riferimento della proposta di legge.

1) LA DEVOLUZIONE DI FUNZIONI AMMINISTRATIVE AGLI ENTI LOCALI

- Ai fini dell'esame della proposta di legge, e il caso di ricordare, in ordine cronologico, la storia recente delle norme e principi che hanno riformato il sistema dei rapporti tra Stato, Regioni ed Enti locali, in materia di conferimento di funzioni amministrative, partendo dalla L. 15.3.1997 n. 59 ("Bassanini"), in base alla quale, il conferimento (da intendersi quale trasferimento, delega o attribuzione di funzioni) è governato dai principi sussidiarietà, completezza, efficienza ed economicità, cooperazione, responsabilità e unicità dell'amministrazione, omogeneità, adeguatezza, differenziazione, copertura finanziaria e patrimoniale dei costi, autonomia organizzativa e regolamentare degli enti locali (art. 4).

- La legge 112/1998 (c.d. federalismo a Costituzione invariata) provvede ad attuare il conferimento di funzioni non ancora trasferite alle Regioni ed Enti locali. - La vera rivoluzione viene però attuata con la riforma del titolo V della Costituzione, ad opera della Legge costituzionale n. 3/2001, che capovolge completamente la prospettiva, introducendo nell'art. 118 il principio di attribuzione ai Comuni delle funzioni amministrative, salvo quelle da affidarsi agli altri Enti per assicurarne l'esercizio unitario, e secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza; principi che vengono quindi costituzionalizzati. Con la legge n. 34/2002, la Regione, ribaditi i principi costituzionali, sancisce il "pieno conferimento agli Enti locali di tutte le funzioni ed i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi delle comunità locali, riservando sé esclusivamente le funzioni ed i compiti che richiedono necessariamente l'esercizio unitario a livello regionale" (art. 1). La medesima legge prevede che "La generalità delle funzioni amministrative nelle materie di competenza della Regione sono esercitate dai Comuni, tranne quelle conferite alle Province ed agli altri Enti locali o quelle riservate alla Regione per assicurarne l'esercizio unitario; Fermo restando quanto previsto nel precedente comma, sono conferite alle Province le funzioni amministrative e di programmazione inerenti a vaste aree intercomunali o all'intero territorio provinciale (...)" (art. 2).

- La legge 34/2002, come è noto, negletta lungo tutto l'arco della VII legislatura, è stata attuata con una serie di provvedimenti adottati dalla Giunta Regionale di centro-sinistra scaturita dalle elezioni dell'aprile 2005 e con una serie intese siglate tra il Presidente della G.R. e gli Enti locali interessati.

- Sempre sul punto della devoluzione agli Enti locali, il nuovo Statuto della Regione Calabria

approvato con legge regionale n. 25/2004; all'art. 2 lett. E), prevede "l'attuazione del principio di sussidiarietà, conferendo ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane tutte le funzioni e i compiti che non attengono ad esigenze unitarie per la collettività ed il territorio regionale", la lett. P) concerne "la protezione dell'ambiente, la salvaguardia dell'assetto del territorio e la valorizzazione della sua vocazione"; l'intero articolo 46 è infine dedicato ai "Rapporti, fra Regione ed enti locali", in attuazione dei ricordati principi costituzionali.

- Alla luce di quanto detto, l'unica soluzione praticabile e consona allo sistema dei rapporti tra Regioni ed Enti locali appare essere quella del conferimento ai Comuni delle funzioni concernenti l'adozione dei principali atti di amministrazione degli usi civici; la soluzione è inoltre la logica conseguenza dell'essere gli usi civici dei diritti posti in favore delle popolazioni locali: l'argomento sarà comunque ripreso nel commento all'art. 1.

2) LE FUNZIONI AMMINISTRATIVE REGIONALI IN MATERIA DI USI CIVICI

- La materia degli usi civici viene fatta rientrare tradizionalmente, a torto o a ragione, nel settore delle funzioni amministrative relative ad agricoltura e foreste. In proposito, è opportuno ricordare il lungo percorso che ha portato all'attuale assetto delle Regioni di diritto comune nella specifica materia, che presenta aspetti di notevole complessità.

- Con D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11, venne intrapreso il trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, caccia e pesca nelle acque interne.

- In materia di usi civici, il trasferimento riguarda le seguenti funzioni amministrative: promozione delle azioni e delle operazioni commissariali di verifica demaniale e sistemazione dei beni di uso civico; piani di sistemazione e trasformazione fondiaria da eseguire prima delle assegnazioni delle quote; ripartizione delle terre coltivabili; assegnazioni delle unità fondiarie; approvazione di statuti e regolamenti delle associazioni agrarie; controllo sulla gestione dei terreni boschivi e pascolivi di appartenenza di comuni, frazioni e associazioni; tutela e vigilanza sugli enti e università agrarie che amministrano beni di uso civico.

- Con il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, il trasferimento di funzioni amministrative venne ulteriormente completato.

- L'art. 66 del Decreto 616/1977 prevedeva infatti che, ai fini del trasferimento, le funzioni amministrative nella materia agricoltura e foreste concernevano tra l'altro: le destinazioni agrarie delle terre di uso civico, oltre le altre funzioni già trasferite e riguardanti gli usi civici; il demanio armentizio; la bonifica integrale e montana; gli interventi di protezione della natura comprese l'istituzione di parchi e riserve naturali e la tutela delle zone umide. Le materie trasferite comprendevano anche tutte le funzioni amministrative relative alla liquidazione degli usi civici, allo scioglimento delle promiscuità, alla verifica delle occupazioni e alla destinazione delle terre di uso civico e delle terre provenienti da affrancazioni, ivi comprese le nomine di periti ed istruttori per il compimento delle operazioni relative e la determinazione delle loro competenze. Vennero altresì trasferite le competenze attribuite al ministero, ad altri organi periferici diversi dallo stato e al commissario per la liquidazione degli usi civici dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766, dal regolamento approvato con regio decreto 26 febbraio 1928 n. 332, dalla legge 10 luglio 1930, n. 1078, dal regolamento approvato con regio decreto 15 novembre 1925, n. 2180, dalla legge 16 marzo 1931, n. 377. - Con L. 4.12.1993 n. 491 (poi abrogata) venne operato il "Riordinamento delle competenze regionali e statali in materia agricola e forestale e istituzione del ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali". La legge prevedeva l'attribuzione alle regioni di tutte le funzioni in materia di agricoltura e foreste, di acquacoltura e agriturismo, nonché le funzioni relative alla conservazione e allo sviluppo del territorio rurale, ad esclusione di quelle attribuite dalla legge al Ministero. - Con Decreto Legislativo 4 giugno 1997, n. 143 è stato operato il definitivo conferimento delle funzioni amministrative alle regioni ed agli enti locali in materia. Il Decreto prevede infatti che "Tutte le funzioni ed i compiti svolti dal Ministero di cui al comma 1 e relativi

alle materie di agricoltura, foreste, pesca, agriturismo, caccia, sviluppo rurale, alimentazione sono esercitate dalle regioni, direttamente o mediante delega od attribuzione, nel rispetto delle disposizioni dell'articolo 4 della legge 15 marzo 1997, n. 59, alle province, ai comuni, alle comunità montane o ad altri enti locali e funzionali, ad eccezione di quelli tassativamente elencati." - Con la legge regionale n. 9 del 23.7.1998, venne disciplinata l'"Attribuzione delle funzioni amministrative in materia di agricoltura, foreste, caccia, pesca, sviluppo rurale, agriturismo e alimentazione, conferite alla Regione dal D.Lgs. 4 giugno 1997, n. 143". Con tale legge la Regione si riserva i "generali poteri normativi, di programmazione, indirizzo, vigilanza, controllo e coordinamento, nonché di gestione del sistema informativo di supporto all'esercizio di tali poteri e di tutela di specifici interessi unitari di carattere regionale", nonché una serie di funzioni amministrative specifiche tra le quali quelle concernenti "la destinazione agraria delle terre di uso civico".

3) LE FUNZIONI LEGISLATIVE REGIONALI

- Nel sistema di ripartizione delle competenze legislative derivante dal testo originario della Carta Costituzionale anteriore alla riforma operata con L. Cost. 3/2001, la materia "Agricoltura e foreste" rientrava (testualmente) nella competenza ripartita o concorrente disciplinata dall'art. 117 Cost., che prevedeva una ripartizione verticale di competenze legislative, assegnando allo Stato la normazione di principio (leggi quadro o leggi cornice) e alle Regioni la disciplina di dettaglio. Molte Regioni esercitarono la funzione legislativa in materia di usi civici dettando norme regionali di dettaglio, nel quadro dei principi dettati dalla scarna normativa statale e imperniati sulla L. 1766/1927, attuando in concreto il parallelismo tra le funzioni amministrative e quelle legislative previsto dall'art. 118 Cost., nel testo all'epoca vigente. - In proposito, giova ricordare che l'art. 10 della citata L. 4.12.1993 n. 491, precisava che "con legge dello stato sono definiti i principi fondamentali cui devono conformarsi le legislazioni regionali nel settore degli usi civici, dei demani comunali e delle terre collettive, tenendo anche conto della loro destinazione ambientale e fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome".

- Alla luce del nuovo Titolo V, la potestà legislativa in materia di "Agricoltura e foreste", comprendente quindi anche il sistema degli usi civici, non rientra né nella potestà legislativa statale esclusiva, né nelle tassative materie di legislazione concorrente, per cui sembra poter rientrare nella competenza residuale disciplinata dal comma 40 dell'art. 117 Cost. e, quindi, nella funzione legislativa esclusiva della Regione.

- Ciò detto, bisogna tenere comunque conto del fatto che da una lettura anche rapida della normativa vigente, la materia degli usi civici appare caratterizzata da una "trasversalità" tale, che interferisce in modo evidente con altri settori dell'ordinamento (l'ambiente, i beni demaniali). Basti pensare al fatto che i terreni soggetti a usi civici sono soggetti alla tutela paesaggistica prevista dagli articoli 131 e seguenti del Codice dei Beni culturali e del paesaggio, approvato con Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, ed erano già presenti nella precedente legislazione di tutela dell'ambiente e dei beni ambientali.

4) I PROGETTI E LE NORME ESISTENTI

- Nella VI legislatura, un corposo progetto di legge in materia di usi civici (n. 224), contenente varie interessanti soluzioni di carattere generale, proposto dai consiglieri della maggioranza di centro-sinistra On.li Bova, Adamo, Caligiuri, Pacenza, De Santis e Gargano, venne definitivamente approvato dal Consiglio regionale con deliberazione n. 387 del 10 gennaio 2000; il testo venne tuttavia rinviato dal Governo a causa di una segnalata interferenza con la normativa sul condono edilizio, esulante dalla potestà regionale e in contrasto con la normativa statale contenuta nella L. 724/1994. Le idee principali contenute in quel progetto di legge verranno oggi riproposte. - Esiste agli atti del Consiglio altro progetto in materia, incentrato però, prevalentemente, su alcuni aspetti

settoriali. Di tale progetto appare opinabile la previsione di strumenti volti alla formazione del silenzio assenso nei procedimenti amministrativi in materia di usi civici. Parrebbe inoltre imprescindibile distinguere giuridicamente il procedimento di liquidazione da quello di legittimazione.

5) IL MERITO DEL PROVVEDIMENTO

- Il fenomeno degli usi civici sembra emergere, a volte, dalla notte dei tempi, come residuo di un mondo feudale da relegare in un lontano passato, distruggendo quanto oggi ne resta come un fastidioso retaggio di inciviltà medioevale. L'esame della realtà fattuale e della prassi amministrativa lascia emergere dati tutt'affatto diversi. - Il fenomeno e le problematiche sottese, anzitutto, sono tutt'altro che marginali da punto di vista quantitativo. Da una sommaria analisi dei provvedimenti della Giunta Regionale in materia di usi civici, si ricavano infatti dati ragguardevoli. Nel triennio 2004-2005-2006, il numero dei provvedimenti appare in costante aumento e comunque assai rilevante anche in cifra assoluta (circa 60 nel 2004, circa 100 nel 2005, oltre 150 nel 2006); il numero dei provvedimenti appare in crescita anche rispetto agli anni precedenti al 2004.

- La maggior parte delle deliberazioni concerne la legittimazione di occupazioni abusive, in alcuni casi con contestuale affrancazione.

- Il numero dei provvedimenti, unito al fatto che ciascuno di essi possa riguardare anche estensioni consistenti di terreno, dimostra di per sé l'ampiezza delle questioni in discorso.

- Dal punto di vista qualitativo, si badi che il provvedimento di legittimazione è in genere il primo passo per la sottrazione del bene di uso civico alla sua destinazione pubblica, che si conclude con l'affrancazione e quindi il riconoscimento della piena proprietà privata, non più gravata da alcun vincolo o gravame, in favore del privato interessato. La difficoltà di reperire precisi parametri normativi e la poca cura nel procedimento, comporta anche la difficile ricerca di distinguere le terre di uso civico dal demanio forestale regionale, con conseguente possibile contenzioso, come già in effetti talvolta è accaduto.

- Risulta invece assai poco praticato, nella prassi, l'istituto della liquidazione dei diritti di uso civico gravanti su proprietà privata, che, in realtà è l'istituto più appropriato alla liberazione dei beni privati da gravami solo formali o non più economicamente apprezzabili.

- Sempre dal punto di vista degli interessi collettivi in gioco, non va sottovalutata la riscoperta valenza ambientale e paesaggistica degli usi civici, normativamente riconosciuta dal Codice dei Beni culturali e del paesaggio. In particolare:

- L'art. 1 contiene l'esposizione dei principi e delle finalità della legge, con riferimento alla valenza economica, produttiva e ambientale degli usi civici, ed enuncia il concetto del conferimento delle funzioni agli Enti locali a partire dai Comuni. La scelta appare assolutamente necessitata dall'attuale sistema costituzionale e statutario e dall'applicazione del principio di sussidiarietà, come descritto nel punto 1) e dalla necessità di distinguere le funzioni programmatiche della Regione, da quelle di gestione assegnate agli Enti locali. In verità, sarebbe ben strano che i Comuni non potessero amministrare i beni e i diritti di cui sono titolari, quali Enti direttamente esponenti delle Comunità rappresentate. Restano pertanto in capo alla Regione funzioni di indirizzo e controllo e funzioni di interesse sovracomunale e unitario a livello regionale. Va ricordato infine che in alcuni documenti (cfr. circolare 26.2.2004 n. 2 Agenzia del Territorio), la competenza comunale è data già per assodata, sicché in campo regionale ritratterebbe di adottare quasi una legge - sanatoria.

- L'art. 2 contiene le definizioni dei termini e dei procedimenti oggetto della disciplina;

- L'art. 3 ribadisce il regime di indisponibilità giuridica a cui sono soggetti gli usi civici;

- L'art. 4 disciplina la potestà regolamentare di attuazione della legge;

-L'art. 5 disciplina la potestà regolamentare degli Enti locali;

-L'art. 6 disciplina le funzioni di programmazione, indirizzo e controllo in capo alla Regione, nonché la funzione di accertamento dei diritti di uso civico riservata alla Regione medesima, in

- quanto tale funzione e espressione di principi che devono essere unitariamente applicati e amministrati su scala regionale;
- L'art. 7 disciplina le funzioni di indirizzo in capo alle Province, nonché di assistenza tecnica e amministrativa: si pensi alla possibilità di avvalersi della Polizia Provinciale da parte dei Comuni;
 - Gli articoli 8, 9, 10 e 11 disciplinano la ricognizione straordinaria delle terre di uso civico e la redazione di un inventario delle stesse; sono atti pressoché imprescindibili per un'amministrazione che intraprenda un percorso di riordino e riorganizzazione della materia; merita sottolineare la proposta di investimenti tramite la programmazione europea e l'utilizzazione di personale precario;
 - L'art. 12 prevede la redazione di uno strumento di pianificazione comunale con il supporto delle Comunità Montane;
 - Con l'art. 13 si istituisce l'albo regionale dei periti e istruttori demaniali;
 - L'art. 14 conferisce le funzioni ai Comuni, che potranno eventualmente istituire forme associative per l'esercizio più efficiente delle funzioni;
 - L'art. 15 disciplina il procedimento amministrativo di competenza comunale, prevedendo un controllo di legittimità e di merito in capo alla Regione e valorizzando il ruolo delle Comunità Montane;
 - L'art. 16 prevede i poteri sostitutivi in capo alla Regione;
 - L'art. 17 disciplina il procedimento di liquidazione;
 - L'art. 18 disciplina il procedimento di verifica demaniale;
 - L'art. 19 disciplina il procedimento di legittimazione;
 - L'art. 20 disciplina il procedimento di affrancazione;
 - L'art. 21 disciplina il procedimento di reintegrazione;
 - L'art. 22 disciplina il sistema di vigilanza, anche mediante avvalimento della polizia provinciale o tramite convenzione con il Corpo Forestale dello Stato;
 - L'art. 23 disciplina la gestione degli usi civici in capo ai Comuni;
 - L'art. 24 disciplina la estinzione degli usi civici, la declassificazione e l'alienazione dei beni;
 - Gli articoli 25 e 26 contengono le norme finali e transitorie.

Va infine precisato che sono previste norme miranti all' autosostenibilità della spesa comunale per le funzioni conferite. Si è prevista infine la competenza della Giunta comunale per i procedimenti conferiti ai Comuni, in quanto data l'importanza delle funzioni nell'ambito dei poteri di governo dell'Ente locale e la consistenza di atti di disposizione di beni comunali, le stesse paiono esulare dalla competenza meramente gestionale dei dirigenti. Si è infine attribuita ai Consigli comunali la competenza in punto di atti di programmazione e di autorizzazione alla alienazione dei beni, in linea con il Decreto Legislativo 267/2000.

Relazione economico - finanziaria

Gli oneri finanziari connessi all'attuazione della presente legge derivano essenzialmente dalla fase di predisposizione dei piani di intervento finalizzati alla ricognizione generale degli usi civici e alla formazione dell'inventario generale previsti dagli articoli 8, 9 e 10 della legge, nonché all'istituzione e al funzionamento dell'Albo regionale degli Istruttori e periti demaniali di cui all'art. 13 della legge. Agli oneri finanziari a carico del bilancio regionale, determinati per l'anno 2007 in euro 200.000,00, relativamente all'istituzione e al funzionamento dell'Albo regionale degli Istruttori e periti demaniali si provvederà con le risorse disponibili all'UPB 8.1.01.01.01 dello stato di previsione della spesa dello stesso bilancio, inerente a "Fondi per provvedimenti legislativi in corso di approvazione recanti spese di parte corrente". Agli oneri finanziari a carico del bilancio regionale, determinati per l'anno 2007 in euro 250.000,00, relativamente alla ricognizione generale degli usi civici e alla formazione dell'inventario generale previsti dagli articoli 8, 9 e 10 della legge all'istituzione, si provvederà con le risorse disponibili all'UPB 8.1.01.02.01 dello stato di previsione della spesa dello stesso bilancio, inerente a "Fondi per

provvedimenti legislativi in corso di approvazione recanti spese di investimenti". Per gli anni successivi a partire dall'anno 2007 verranno istituiti appositi capitoli di bilancio, uno per le spese correnti e uno per le spese in conto capitale, tenendo conto, in questo secondo caso, dell'integrazione con la programmazione nazionale e comunitaria e con i fondi dalla stessa rinvenienti.

CAPO PRIMO DISPOSIZIONI GENERALI

Art. 1 (Oggetto e finalità)

1. Le disposizioni contenute nella presente legge sono intese a disciplinare l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di usi civici e di gestione delle terre civiche.

2. La Regione tutela e valorizza i terreni di uso civico e le proprietà collettive, quali elementi di sviluppo economico delle popolazioni locali assicurandone le potenzialità produttive.

3. I terreni di uso civico e le proprietà collettive sono altresì strumenti per la salvaguardia ambientale e culturale e per la preservazione del patrimonio e del paesaggio forestale, agricolo e pastorale della Calabria.

4. La Regione assicura la partecipazione dei Comuni e delle Comunità Montane alla programmazione ed al controllo dell'uso del territorio ai fini della tutela delle esigenze comuni delle popolazioni locali.

5. La legge, in attuazione dell'art. 118 della Costituzione e degli artt. 2 lett. E), e 46 dello Statuto regionale, opera il conferimento ai Comuni di tutte le funzioni e compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi delle comunità locali nella materia degli usi civici, ove non sussista un interesse sovracomunale.

Art. 2

1. Ai fini della presente legge, gli usi civici sono intesi:

- diritti di uso civico su terre di proprietà privata, quali diritti spettanti a una collettività locale su terreni e loro pertinenze e accessioni, di uso e godimento secondo la destinazione dei beni, coesistenti con il diritto di proprietà privata;
- diritti di uso civico su terre del demanio comunale, quali diritti spettanti a una collettività locale, di uso e godimento secondo la destinazione dei beni, su terreni appartenente al comune, frazione o associazione;

2. Si intendono altresì:

A) liquidazione degli usi civici, il procedimento volto all'adozione del provvedimento amministrativo di liberazione del bene privato dal gravame consistente nel diritto di uso civico;

B) verifica demaniale, il procedimento amministrativo volto alla ricognizione delle terre appartenenti al comune, frazione o associazione, al fine di accertare l'esercizio e il titolo di occupazioni da parte di singoli, che abbiano sottratto le terre del demanio civico al godimento collettivo;

C) legittimazione, il procedimento volto all'adozione del provvedimento amministrativo di sanatoria dell'occupazione abusiva da parte di privati su terre di uso civico appartenenti al comune, frazione o associazione e all'imposizione di un canone enfiteutico;

D) reintegrazione, il procedimento volto all'adozione del provvedimento amministrativo di recupero del bene oggetto di usi civici all'uso collettivo, liberandolo dall'occupazione abusiva da

parte di privati;
E) affrancazione, l'atto con cui un terreno viene liberato del canone enfiteutico.

Art. 3
(Regime giuridico)

1. Gli usi civici costituiscono diritto inalienabile, imprescrittibile e inusucapibile della comunità locale alla quale appartengono.

2. I beni di uso civico non possono formare oggetto di diritti speciali a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti previsti dalla legge.

3. Ai beni di uso civico e ai diritti di uso civico su terre private, sono applicabili, rispettivamente, le norme previste per i beni demaniali dello Stato e della Regione e per i diritti demaniali su beni altrui disciplinati dall'art. 825 del codice civile, in quanto applicabili e in quanto non derogate dalle norme della presente legge.

4. I diritti di uso civico sono insensibili alle vicende amministrative del comune o della frazione, quali soppressioni, fusioni o aggregazioni, che, pertanto, non cagionano l'estinzione degli usi civici.

5. I terreni soggetti a usi civici sono soggetti alla tutela paesaggistica prevista dagli articoli 131 e seguenti del Codice dei Beni culturali e del paesaggio, approvato con Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

Art. 4
(Regolamento regionale)

1. Con regolamento approvato dalla Giunta regionale entro 90 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, sentita la competente Commissione consiliare, sono adottate le norme di attuazione della presente legge.

2. Sino all'approvazione del regolamento regionale, continuano ad applicarsi le norme del R.D. 26.2.1928 n. 332, in quanto compatibili con le disposizioni della presente legge.

Art. 5
(Regolamenti locali)

1. I comuni nella cui circoscrizione esistono terreni di uso civico, entro 90 giorni dall'entrata in vigore del regolamento regionale e nel rispetto dello stesso, emanano ai sensi dell'art. 2, comma 4 della L.R. 12 agosto 2002, n. 34 il regolamento per l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni loro attribuite e per la gestione delle terre di uso civico ovvero adeguano quello vigente, ove necessario, alle disposizioni della presente legge.

2. Il regolamento locale per l'uso dei terreni di uso civico disciplina inoltre:

- l'esercizio collettivo degli usi civici da parte della comunità locale relativamente al contenuto, ai limiti e all'eventuale corrispettivo a carico degli utenti; - le eventuali modalità, forme e condizioni di concessione onerosa per uso esclusivo delle terre civiche, a fini di sfruttamento produttivo; - le modalità di imposizione e riscossione di canoni e corrispettivi nell'ambito della regolamentazione regionale, finalizzate a consentire la copertura finanziaria delle funzioni amministrative in capo agli Enti;

- le modalità di esercizio, della potestà di vigilanza e sanzionatoria, in relazione alla corretta osservanza della disciplina legislativa e regolamentare.

CAPO SECONDO
FUNZIONI AMMINISTRATIVE E PROGRAMMAZIONE

Art. 6
(Funzioni della Regione)

1. La Regione esercita le funzioni di programmazione, di indirizzo, di coordinamento e di controllo, nonché i compiti espressamente riservati dalla presente legge.

2. Nelle materie oggetto della presente legge, la Regione esercita le funzioni di indirizzo, programmazione e coordinamento, mediante deliberazione della Giunta regionale nel rispetto dei principi e dei criteri fissati dalla legge.

3. La Regione esercita le funzioni e i compiti amministrativi di accertamento dell'esistenza di diritti di uso civico, secondo le norme del regolamento regionale.

Art. 7
(Funzioni delle Province)

Nelle materia disciplinate dalla presente legge, le Province esercitano le funzioni amministrative e d^a programmazione inerenti a vaste aree intercomunali o all'intero territorio provinciale ed in tale ambito:

A) promuovono e coordinano attività in collaborazione con i Comuni, sulla base di programmi da esse predisposti;

B) realizzano iniziative di rilevante interesse provinciale nel settore della valorizzazione produttiva e ambientale delle terre di uso civico;

C) raccolgono e coordinano le proposte avanzate dai Comuni ai fini della programmazione della Regione;

D) forniscono assistenza tecnica ed amministrativa agli Enti locali che la richiedano, con particolare riferimento ai procedimenti di vigilanza;

E) realizzano iniziative divulgative per lo studio e la valorizzazione delle terre di uso civico.

Art. 8
(Ricognizione e inventario delle terre civiche)

La Regione provvede alla ricognizione generale degli usi civici e alla formazione di un inventario generale delle terre di uso civico, mediante l'adozione di piani di intervento, da approvarsi con deliberazioni della Giunta regionale aventi natura non regolamentare, entro 120 giorni dall'entrata in vigore della presente legge.

Art. 9
(Ricognizione generale delle terre civiche)

1. La Regione, d'intesa con i Comuni e le Comunità Montane, provvede alla ricognizione generale degli usi civici esistenti sul territorio regionale, mediante un piano straordinario di accertamento.

2. A tal fine, con la deliberazione prevista all'articolo precedente, la Giunta adotta il piano, che dovrà contenere:

a) l'individuazione dei criteri per la identificazione da parte dei Comuni e delle Comunità Montane dei diritti di uso civico su terre private e dei beni del demanio civico comunale, nonché di ogni altro diritto analogo;

b) modalità e tempi con cui i Comuni e le Comunità Montane dovranno trasmettere le informazioni, i dati e i documenti in loro possesso circa le terre di uso civico ricadenti nell'ambito del territorio di competenza;

c) la distinzione delle terre di uso civico, secondo la loro destinazione agricola, forestale e pastorale, in relazione alle potenzialità produttive o alla valenza paesaggistica e ambientale dei terreni.

Art. 10

(Inventario generale delle terre civiche)

1. La Regione, d'intesa con i Comuni e le Comunità Montane, provvede a formare l'inventario generale delle terre civiche.

2. L'inventario, tenuto dalla Regione, costituisce il documento ufficiale per la programmazione degli interventi di utilizzazione recupero e valorizzazione dei terreni di uso civico.

3. Il piano per la redazione dell'inventario delle terre civiche, comprende:

a) le modalità per la redazione e l'aggiornamento dell'inventario generale, da formarsi mediante descrizione tecnico-catastale e cartografica dei beni e mediante supporto informatico;

b) la struttura regionale competente alla tenuta dell'inventario e le modalità di accesso alla documentazione costituente l'inventario;

c) le modalità di raccolta di dati, informazioni e documenti, dai Comuni, dalle Comunità Montane e dal Ministero, per quest' ultimo relativamente alla fase precedente al trasferimento di funzioni alle Regioni.

Art. 11

(Realizzazione della ricognizione e dell'inventario generale)

Il piano di ricognizione delle terre di uso civico e di redazione dell'inventario, prevedono preferibilmente l'utilizzazione di personale precario ovvero personale addetto alla manutenzione idraulico-forestale; i piani stessi prevedono l'inserimento organico nella programmazione dei fondi europei per il periodo 2007-2013.

Art. 12

(Piano comunale di valorizzazione e recupero delle terre civiche)

1. I Comuni, d'intesa con le Comunità Montane, predispongono e approvano con deliberazione consiliare il piano di valorizzazione e di recupero delle terre di uso civico ricadenti nelle rispettive circoscrizioni.

2. Il piano contiene le indicazioni programmatiche sulla gestione, l'utilizzo e la destinazione dei beni e diritti di uso civico, finalizzate allo sviluppo socio-economico delle comunità interessate e allo sfruttamento conforme al pubblico interesse, alla tutela e valorizzazione ambientale e alla preservazione degli equilibri idro-geologici.

3. Il piano contiene altresì le disposizioni generali sulla destinazione delle terre di uso civico secondo la loro vocazione naturale in considerazione dell'ubicazione, della qualità e della produttività, e sulle eventuali diverse destinazioni.

4. Nel regolamento regionale sono previste forme di partecipazione al procedimento di approvazione del piano, volte a consentire la proposizione, nella fase endoprocedimentale, da parte di cittadini, Enti o Associazioni, di osservazioni, deduzioni e documenti.

Art. 13

(Albo regionale degli Istruttori e periti demaniali)

1. E' istituito l'albo regionale degli Istruttori e Periti demaniali in materia di usi civici.

2. Il regolamento d' attuazione della presente legge disciplina la formazione, la tenuta e l'accesso all'albo, che sarà diviso in due sezioni:

- sezione a), in cui sono iscritti gli Istruttori demaniali, figure professionali che espletano la fase di accertamento delle aree del soggette a usi civici, sotto il profilo storico, tecnico e giuridico, al fine di verificare gli ambiti territoriali appartenenti ai demani civici e soggetti a diritti di uso civico;
- sezione b), in cui sono iscritti i Periti demaniali, figure tecniche, che operano la fase di verifica dello stato di fatto delle terre e la conseguente successiva sistemazione, quale legittimazione, reintegra, affrancazione.

3. Presso il Dipartimento regionale competente e istituita la Commissione per la vigilanza sull'albo, formata da un dirigente regionale, da un docente universitario, da un esperto in materie tecniche e da un esperto in materie giuridiche.

4. Il regolamento disciplina la nomina dei membri, la costituzione della Commissione, il funzionamento, nonché i rimborsi e le indennità ai membri della stessa.

5. La Giunta regionale promuove la organizzazione di appositi corsi di formazione e/o qualificazione professionale per i periti e istruttori demaniali, anche tramite la stipula di convenzioni con Università od Ordini professionali.

CAPO TERZO PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI IN MATERIA DI USI CIVICI

Art. 14 (Conferimento di funzioni ai Comuni)

1. Le funzioni amministrative concernenti la liquidazione degli usi civici, la verifica demaniale di terre oggetto di usi civici, la legittimazione di occupazioni abusive e l'affrancazione, la gestione e la classificazione dei terreni di uso civico, sono conferite ai Comuni.

2. Se le terre oggetto di usi civici siano comprese nel territorio di più Comuni, la funzione amministrativa compete alla Comunità Montana o, in mancanza, all'Amministrazione provinciale.

3. I Comuni, nell'esercizio delle funzioni conferite, adottano le eventuali forme associative previste dagli articoli 30 e seguenti del Decreto Legislativo 18.8.2000 n. 267, per la migliore efficienza dei compiti amministrativi affidati.

Art. 15 (Procedimento)

1. Le Amministrazioni comunali, ove non sia espressamente prevista la competenza di altro organo, adottano l'atto finale del procedimento con deliberazione della Giunta comunale, e sempre previo parere dell'organo di governo della Comunità Montana, in esito all'istruttoria affidata al perito o all'istruttore demaniale, nel rispetto delle vigenti disposizioni legislative e regolamentari.

2. Il provvedimento finale diviene efficace a seguito di controllo della Giunta regionale, che esercita l'esame di legittimità e la valutazione di merito sul provvedimento, previa istruttoria del Dipartimento competente.

3. La Giunta regionale esamina i provvedimenti delle Amministrazioni comunali, che devono essere trasmessi alla Regione completi di tutti gli allegati e degli atti istruttori, nel termine di 90 giorni dalla ricezione, decorsi i quali il provvedimento comunale è tacitamente approvato.

4. La Giunta o il Dipartimento possono chiedere, per una sola volta, chiarimenti, documenti o integrazioni istruttorie; in tal caso il termine è interrotto e riprende a decorrere per intero dalla ricezione degli atti richiesti.

5. Ove l'Amministrazione regionale ritenga illegittimo il provvedimento comunale, ricusa il visto e restituisce gli atti al Comune per le ulteriori determinazioni.

6. Ove la Giunta regionale valuti nel merito inefficaci o insufficienti o inopportune le scelte dell'Amministrazione comunale, restituisce gli atti al Comune imponendo le prescrizioni necessarie

ovvero disponendo la rinnovazione del procedimento e dell'istruttoria sui punti non approvati.

7. Il controllo previsto dai commi precedenti si applica a tutti i procedimenti di competenza degli Enti locali in materia di usi civici.

8. Le spese per l'istruttoria dei procedimenti, relativamente ai compensi di periti ed istruttori demaniali, sono a carico delle parti private interessate e sono determinati alle norme del regolamento regionale, che disciplina altresì l'eventuale imposizione di tasse per diritti di segreteria.

9. I procedimenti in materia di usi civici possono essere definiti per mezzo delle conferenza di servizi disciplinata dalla legge L. 7 agosto 1990, n. 241 e dalla legge regionale 4 settembre 2001, n. 19 in quanto applicabili.

Art. 16 (Poteri sostitutivi)

1. In caso di mancata attuazione da parte degli Enti locali delle funzioni e dei compiti conferiti ai sensi della presente legge, la Regione esercita il potere sostitutivo sugli Enti locali inadempienti.

2. A tal fine, il Presidente della Giunta regionale, su proposta dell'Assessore competente per materia, assegna all'ente inadempiente il termine di novanta giorni per provvedere.

3. Trascorso inutilmente il predetto termine, la Giunta regionale, dispone l'intervento sostitutivo con un commissario ad actus, nominato secondo quanto previsto dalla legislazione vigente, che provvede entro novanta giorni, ovvero avoca all'amministrazione regionale il procedimento, impartendo le opportune disposizioni per la sua definizione.

4. Gli oneri finanziari dell'intervento sono a carico dell'ente inadempiente.

Art. 17 (Liquidazione)

1. I comuni esercitano la funzione amministrativa concernente la liquidazione degli usi civici nei rispetto della legge e del regolamento regionale.

2. Il procedimento è intrapreso su istanza del privato proprietario o d'iniziativa dei Comune o della Comunità Montana.

3. Il regolamento regionale detta norme di attuazione volte a individuare con certezza il diritto di proprietà privata, a semplificare il procedimento e a consentirne la rapida definizione, favorendo la chiarificazione delle situazioni di gravami solo formali e la piena esplicazione del diritto di proprietà privata.

4. Possono essere altresì dettate norme volte a consentire in via semplificata la liquidazione di usi civici nel caso in cui il bene ricada in zone urbanizzate tali da non avere più in alcun modo la destinazione e la funzione di uso collettivo.

5. Nel caso previsto dal comma precedente, e in ogni altro caso in cui appaia prevalente la definizione del procedimento mediante liberazione dei terreni contro il pagamento al Comune di un compenso una tantum, il regolamento regionale consente il versamento delle somme e ne disciplina la quantificazione. 6. E' comunque ammessa, su opzione del proprietario privato, la liquidazione degli usi civici mediante cessione al Comune di una porzione dei terreno, ovvero mediante instaurazione del rapporto enfiteutico, in base agli articoli 5, 6 e 7 della L. 16.6.1927 n. 1766 e secondo le norme del regolamento regionale.

Art. 18 (Verifica demaniale)

1. La funzione amministrativa concernente la verifica demaniale delle terre oggetto di usi civici è esercitata dal Comune, in esecuzione degli atti di accertamento adottati dall'Amministrazione regionale e dell'inventario generale.

2. A tali fini il Comune, d'ufficio o su impulso di privati, Enti o Associazioni, chi procede alla ricognizione delle terre di uso civico, procede alla individuazione dei confini, accerta le eventuali occupazioni abusive, verifica lo stato dei terreni e gli eventuali danneggiamenti al patrimonio boschivo, agricolo, fluviale e all'equilibrio idro-geologico.

3. La verifica è conclusa con provvedimento dichiarativo della situazione di fatto e di diritto riscontrata, e con le conseguenti proposte per la sistemazione dei terreni.

4. Ove ne sussistano i presupposti, il Comune esercita le necessarie azioni giudiziarie a tutela del demanio civico, ivi compresa l'azione di danno ambientale prevista dall'art. 18 della L. 8.7.1986 n. 349.

Art. 19 (Legittimazione)

1. L'occupatore abusivo di terre del demanio civico comunale può chiedere la legittimazione della detenzione di fatto senza titolo, ove ricorrano congiuntamente le seguenti condizioni:

- a) abbia apportato sostanziali e permanenti miglioramenti di tipo agricolo e/o forestale, ambientale o volti alla sistemazione idrogeologica;
- b) la zona usurpata non interrompa la continuità del demanio civico;
- c) l'occupazione duri da oltre dieci anni;
- d) la zona non sia stata oggetto di abuso edilizio.

2. Il regolamento regionale disciplina le modalità di determinazione del canone enfiteutico, tenendo presente le migliorie apportate, il sacrificio imposto alla comunità locale, la qualità del terreno e la copertura finanziaria delle funzioni amministrative comunali, nonché i criteri di accertamento della storia immobiliare del bene, al fine di garantire, mediante prova certa, l'insussistenza di diritti di terzi.

3. Alla domanda di legittimazione deve essere allegata la documentazione ipotecaria e catastale ultraventennale del bene ovvero idonea certificazione notarile.

4. La qualità edificatoria del suolo o l'esistenza di fabbricati non costituiscono titolo preferenziale per la legittimazione.

5. Al rapporto enfiteutico scaturente dalla legittimazione si applicano le norme del codice civile e delle leggi speciali in materia, in quanto compatibili.

6. E' ammessa, ove ne sussistano i presupposti, la devoluzione del fondo enfiteutico in favore del Comune.

Art. 20 (Affrancazione)

1. L'affrancazione del fondo enfiteutico è concessa dall'Ente concedente, su richiesta dell'enfiteuta, trascorsi almeno venti anni dall'instaurazione del rapporto di enfiteusi e dall'imposizione del canone.

2. Per l'adozione dell'atto di affrancazione devono permanere i requisiti previsti dall'articolo precedente per la legittimazione.

3. Il regolamento regionale disciplina le modalità di determinazione del canone di affrancazione in analogia a quanto previsto per la legittimazione, nonché i criteri di accertamento della storia immobiliare del bene, al fine di garantire, mediante prova certa, l'insussistenza di diritti di terzi.

4. Alla domanda di affrancazione deve essere comunque allegata la documentazione ipotecaria e catastale ultraventennale del bene ovvero idonea certificazione notarile.

5. La qualità edificatoria del suolo o l'esistenza di fabbricati non costituiscono titolo preferenziale

per

l'affrancazione.

6. Per quanto non previsto o derogato, si applica la L. 22.7. 1966 n. 607, che disciplina altresì la fase processuale.

Art. 21
(Reintegrazione)

1. Qualora il Comune accerti l'esistenza di occupazioni abusive di beni del demanio civico non sanate e/o non sanabili, adotta il provvedimento di recupero dei beni oggetto di usi civici all'uso collettivo.

2. In caso di occupazione, l'Amministrazione invita l'occupante al rilascio assegnando un termine, decorso il quale procede all'esecuzione d'ufficio ai sensi dell'art. 21 ter della L. 7 agosto 1990, n. 241.

3. Nelle more del perfezionamento del controllo regionale, il Comune ha facoltà di adottare in via d'urgenza le opportune misure di tipo cautelare e/o conservativo.

4. Il Comune adotta inoltre nei confronti del responsabile dell'eventuale danno, l'ordina di esecuzione a sue spese delle opere necessarie alla reintegrazione, secondo quanto previsto dall'art. 160 del Codice dei Beni culturali e del paesaggio, approvato con Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e dalle corrispondenti norme regionali.

5. Il regolamento regionale detta le norme di dettaglio del procedimento.

Art. 22
(Vigilanza)

1. Per i fini di vigilanza, accertamento e tutela delle terre di uso civico previsti negli articoli precedenti, i Comuni e le Comunità Montane si avvalgono del personale di polizia amministrativa delle Amministrazioni provinciali e del Corpo Forestale dello Stato.

2. A tal fine la Giunta regionale promuove la conclusione di apposita convenzione con il Corpo Forestale ovvero procede alla integrazione degli accordi esistenti.

Art. 23
(Gestione dei beni di uso civico)

1. Il Comune adotta ogni atto di gestione dei beni di uso civico, con il fine di conseguire la migliore utilizzazione economica dei beni nel rispetto delle finalità previste dall'art. 1 della presente legge.

2. L'Ente titolare del bene approva gli atti concernenti la variazione dell'uso in atto, nell'ambito della destinazione di utilizzazione collettiva. 3. Il Comune dispone altresì l'eventuale concessione in uso esclusivo o in affitto a privati o aziende, determinando la durata del contratto e l'ammontare del canone nell'ambito delle disposizioni del regolamento regionale.

Art. 24
(Cessazione dei diritti di uso civico - declassificazione - alienazione)

1. La cessazione definitiva dei diritti di uso civico è disposta con deliberazione del Consiglio Comunale, qualora i terreni abbiano irreversibilmente perso la conformazione fisica o la destinazione funzionale di terreni agrari, ovvero boschivi o pascolativi, secondo il piano di valorizzazione e di recupero previsto dall'art. 12.

2. Il provvedimento consiliare opera la declassificazione dei beni del demanio civico e dispone in merito alla futura destinazione dei beni, in conformità allo strumento urbanistico e sulla base della valutazione dell'interesse collettivo e della convenienza economica per l'Ente.

3. Allo stesso modo si provvede nel caso di alienazione o permuta dei beni del demanio civico comunale.

4. Si applicano le forme di partecipazione al procedimento previste all'art. 12 - 4° comma.

CAPO QUARTO NORME FINALI

Art. 25

(Norma finanziaria)

L'onere derivante dall'applicazione della presente legge graverà per l'anno 2007 sulla UPB 8.1.01.01.01 (euro 200.000) per quanto attiene alle spese-d^a parte corrente e sulla UPB 8.1.01.02.01 (euro 250.000) per quanto attiene alle spese d'investimento; sarà poi determinato per ciascuno esercizio finanziario con la legge di approvazione del bilancio della Regione e con la legge finanziaria.

Art. 26

(Norma transitoria)

1. Al momento dell'entrata in vigore della presente legge, cessano di diritto le competenze attualmente in capo alla Regione.

2. I procedimenti amministrativi su istanza di parte privata, la cui domanda sia stata presentata prima dell'entrata in vigore della legge, sono definiti dall'Amministrazione regionale con l'applicazione delle nuove disposizioni.

www.demaniocivico.it