

RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO

Anno LXXXV Fasc. 1 - 2006

Alberto Germanò - Eva Rook Basile

PER UNA LEGGE REGIONALE SU BENI ED USI CIVICI, TRA COMPETENZA LEGISLATIVA E PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

NOTIZIARIO

TERRE CIVICHE E PROPRIETÀ COLLETTIVE

ALBERTO GERMANÒ E EVA ROOK BASILE

PER UNA LEGGE REGIONALE SU BENI ED USI CIVICI, TRA COMPETENZA LEGISLATIVA E PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ

1. La sollecitazione a scrivere di un testo normativo regionale sugli usi civici in senso stretto (da liquidare) e sulle terre civiche (da conservare per la loro caratteristica di costituire tutela dell'ambiente) ci è data dai seguenti sette *input*.

In primo luogo, il 4° comma del nuovo art. 117 Cost., il quale attribuisce alle Regioni la competenza esclusiva su tutte le materie che non state nominate negli altri commi: sicché dovrebbe concludersi: *a*) che alle Regioni spetta la competenza legislativa su « agricoltura e foreste » perché essa non è compresa negli elenchi del 2° e del 3° comma; e *b*) che, per l'effetto, alle stesse Regioni dovrebbe appartenere la correlativa submateria degli usi civici e delle terre civiche che d'altra parte, fin dal d.P.R. n. 616 del 1977, è stata riconosciuta di valenza regionale.

In secondo luogo, la giurisprudenza costituzionale secondo cui non possono essere messe in non cale le interferenze tra la generale materia innominata dell'agricoltura e le altre materie nominate dell'art. 117 Cost., sicché: *a*) la presenza di titoli competenziali (esclusivi o concorrenti) dello Stato potrebbe, per il loro carattere trasversale, incidere sulla disciplina dell'agricoltura assegnata alle Regioni; *b*) la natura proprietaria degli usi e dei beni civici, la loro capacità di produzione di esternalità positive ovvero di « produrre » ambiente, la loro caratteristica di essere un modo di « fare » agricoltura nel territorio fanno sì che la submateria degli usi civici, delle terre civiche e delle terre collettive sia crocevia dei titoli statali di competenza esclusiva dell'ordinamento civile e della tutela dell'ambiente, nonché del titolo statale di competenza concorrente del governo del territorio, tanto che la disciplina regionale di tale submateria potrebbe essere incisa da norme statali o con una intensità prescrittiva maggiore di quella idonea a costituire la cornice delle discipline regionali di competenza concorrente, o con un trattamento siffatto da ridurle da materie esclusive a materie concorrenti.

In terzo luogo l'art. 118, 4° comma, Cost., che ha costituzionalizzato il principio di sussidiarietà (anche) orizzontale, per il quale occorre favorire « l'autonoma iniziativa dei cittadini (...) associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale », sicché: *a*) vanno considerate e « favorite » le regole di autonormazione e di amministrazione che la società civile, nel perseguimento di interessi generali, è capace di esprimere; e *b*) va riconosciuta l'esistenza di

un diritto alternativo (sussidiario, appunto) rispetto a quello statale e/o regionale per la capacità di cittadini associati di svolgere direttamente attività di interesse generale secondo il principio di sussidiarietà.

In quarto luogo, la legge 15 marzo 1997, n. 59, che ha previsto un generale processo di riforma della pubblica amministrazione, ispirato ai principi della semplificazione, dell'efficienza e dell'economicità di gestione dell'azione amministrativa, nonché al principio della sussidiarietà verticale che, per l'art. 118, 1° comma, Cost., si esprime nell'attribuzione di tutte le funzioni amministrative ai Comuni « salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato »: sicché qualsiasi legge regionale, nell'estrinsecazione della propria competenza, deve « ricostruire » la disciplina relativa in modo coerente con i detti principi.

In quinto luogo, il diritto dell'Unione europea che, con il reg. n. 1698/2005 del 20 settembre 2005 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), che dal 1 gennaio 2007 sostituirà il reg. n. 1257/99 sullo sviluppo rurale, assegna allo Stato il ruolo di predisporre un Piano strategico nazionale sulla scorta degli orientamenti strategici comunitari (art. 11 del reg. n. 1698/2005), al fine di garantire che i settori agricolo, alimentare e forestale traggano vantaggio dalle opportunità di mercato (24° considerando), sicché: *a*) essendo la silvicoltura parte integrante dello sviluppo rurale, i sostegni all'utilizzazione sostenibile includono la gestione sostenibile delle foreste e il loro ruolo multifunzionale (32° considerando); *b*) l'interesse dei soggetti titolari di beni civici costituiti soprattutto da foreste (che, per l'art. 3 della legge 31 gennaio 1994, n. 97, sono di proprietà privata) ripropone i problemi del riparto delle competenze tra Stato e Regioni in tema di governo del territorio agricolo e di tutela dell'ambiente ad opera della proprietà collettiva.

In sesto luogo, l'art. 3 della legge 31 gennaio 1994, n. 97, che per la sua amplissima formulazione e per il suo carattere di normativa di « stampo » ambientale (e la tutela dell'ambiente è competenza esclusiva dello Stato) e di governo del territorio agro-silvo-pastorale (ed il governo del territorio è materia di competenza concorrente), appare essere di valenza generale e non ristretta alle organizzazioni montane dell'Arco alpino; sicché: la possibilità di una legislazione regionale sui beni civici e sui diritti di uso civico nel quadro della tutela dell'ambiente, della valorizzazione dei beni ambientali, dell'attività produttiva agro-silvo-pastorale su di essi esercitata e del governo del territorio sia come paesaggio che come sede di attività imprenditoriali, non può *a*) assegnare al silenzio del codice civile sulla proprietà collettiva il valore di preclusione all'esistenza di tale forma di proprietà accanto alle proprietà privata e pubblica, proprietà collettiva che l'ordinamento civile ha ammesso nel passato con la legge del 1927 ed ora ammette senza dubbio alcuno con la legge del 1994, riconoscendo, anche ai sensi dell'art. 2 della Costituzione, nelle collettività dei titolari dei beni civici formazioni sociali per il loro particolare modo di vivere e di possedere; *b*) stravolgere l'esperienza delle conseguenze positive, sull'ambiente e sul paesaggio, della specifica disciplina consuetudinaria e della normazione di antica e moderna fattura ad opera dei titolari delle proprietà collettive, con ricadute anche di carattere produttivistico; *c*) negare che le esperienze positive si sono verificate soprattutto là dove a gestire ed

amministrare le loro terre agro-silvo-pastorali siano state direttamente le comunità titolari dei beni; *d*) dimenticare che la gestione dei beni collettivi, là dove è spettata ai Comuni, è stata quasi sempre una gestione « pietrificata », rivolta più alla conservazione dell'esistente che alla valorizzazione produttiva dei beni civici; *e*) scordare che là dove i beni sono stati « affidati » all'amministrazione del Comune si sono avuti provvedimenti di quotizzazione e conseguente affrancazione, di legittimazione delle occupazioni (*melius*, vere e proprie usurpazioni), di mutamenti temporanei e definitivi di destinazione, e perfino di alienazione, i quali, anche se talvolta con essi sono state raggiunte finalità produttive, tutti hanno avuto e hanno l'effetto della « dispersione » e « distruzione » della proprietà collettiva.

In settimo luogo, lo schema di decreto legislativo di Codice agricolo predisposto, su incarico del MIPAF, dall'Istituto di diritto agrario internazionale e comparato e consegnato alla Presidenza del Consiglio il 9 dicembre 2005. In esso la submateria degli usi civici in senso stretto, delle terre civiche « aperte » a tutti i *cives* e delle terre collettive « chiuse » perché appartenenti ai discendenti degli antichi titolari è considerata di competenza esclusiva dello Stato solo con riferimento alle definizioni, mentre la maggior parte delle disposizioni originarie della legge 16 giugno 1927, n. 1766 (e del correlato regolamento del 1928) è presa in considerazione o in quanto dettante i principi fondamentali della legislazione regionale o in quanto attuativa (e, quindi, di dettaglio) della legislazione statale là dove le Regioni non abbiano utilizzato la propria competenza legislativa.

2. Orbene, tutto ciò premesso, non si può non riconoscere che l'attuale possibilità per le Regioni di adeguare la legislazione statale nella materia della valorizzazione dei beni ambientali e del governo del territorio alle esigenze locali e l'opportunità di affrontare il problema delle proprietà collettive come governo del territorio in un quadro di diritto pubblico dell'ambiente e di diritto privato della proprietà e dell'impresa, alla luce dei principi fondamentali desumibili dalla ultima legge sulla montagna n. 97 del 1994 — che, come accennato, collega la valorizzazione dei beni collettivi, sotto i profili produttivi ed ambientali, con il riconoscimento sia della personalità giuridica di diritto privato alle collettività dei titolari dei beni civici, sia della natura privata di tali beni — offrono l'occasione ad un intervento di semplificazione, teso a chiarire i rapporti tra Regione, Provincia e Comuni, e rendere più nette le rispettive competenze, nel sistema costituzionale di sussidiarietà verticale come previsto dal nuovo art. 118, 1° comma, Cost.

Si è fatto, però, cenno anche al principio di sussidiarietà *orizzontale* riconosciuto dal 4° comma dell'art. 118 Cost. Le conseguenze di siffatta costituzionalizzazione è il riconoscimento della capacità di autonormazione e di amministrazione delle collettività organizzate di cittadini nello svolgere — come è il caso di specie della proprietà collettiva — *un'attività di interesse generale*, quale quella della valorizzazione dei propri beni a fini ambientali. Al fine di meglio comprendere la portata del principio di sussidiarietà e dunque la sua applicazione nella materia dei c.d. usi civici, occorre fare ricorso alla sede in cui il principio è stato introdotto, oltretutto alla disciplina comunitaria. Il principio di sussidiarietà è divenuto norma regolatrice nel Trattato della

Comunità europea, ove si è affermato che « nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio di sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati » (art. 5, ex art. 3B). Il principio di sussidiarietà opera, così, in una relazione istituzionale che presuppone, prima di tutto, l'identità di obiettivi e, dunque, per questa convergenza, una competenza concorrente tra organi. Il principio di sussidiarietà vale, quindi, nelle materie in cui la Comunità non ha competenza esclusiva, ed una delle materie in cui siffatta esclusività è limitata è la materia ambientale. Dunque, rispetto all'ambiente, non essendo materia di competenza esclusiva della Comunità, in essa vale il principio di sussidiarietà. Peraltro, occorre aggiungere che, quando si è in presenza dell'interesse ambientale, esso, quale interesse generale, non è perseguito solo dallo Stato, ma è un dovere normativamente imposto a carico di tutti i soggetti, siano essi enti territoriali che cittadini associati. Come la produzione normativa in via verticale, ovvero tra la Comunità e gli Stati, si colloca nell'ordinamento che meglio risponde a realizzare il fine, tenendo presenti la dimensione e gli effetti dell'azione in questione, così la produzione normativa ed amministrativa in via orizzontale tra Stato, Regioni, Province, Comuni e cittadini singoli od associati dovrebbe collocarsi là dove l'ordinamento interno ha ritenuto e ritiene che l'interesse generale perseguito possa essere meglio realizzato.

Nella materia che ci occupa, occorre ribadire il rilievo, sotto l'aspetto della funzione sociale del bene, della destinazione agro-silvo-pastorale del patrimonio civico. Il collegamento con la tutela dell'ambiente è facilmente intuibile. Quello che però conta è comprendere che non si è di fronte ad uno dei tanti strumenti idonei a salvaguardare le risorse naturali ed il paesaggio, bensì ad un istituto che *si struttura* in modo tale che non consente la perdita di quella specifica destinazione — l'ecologicamente rilevante destinazione agro-silvo-pastorale, appunto — senza che lo stesso istituto e diritto siano snaturati. Orbene, l'Ordinamento, proprio per le siffatte considerazioni attinenti al modo stesso di strutturarsi dell'istituto della proprietà collettiva, ha individuato nelle associazioni dei titolari di beni civici i soggetti meglio capaci di realizzare l'interesse generale della tutela dell'ecosistema forestale, come l'esperienza di secoli ha dimostrato, dato che il connotato essenziale del patrimonio civico è costituito dall'indisponibilità dei beni.

In altre parole, le associazioni dei titolari dei beni civici rappresentano il rispettivo territorio e le regole che esprimono non sono dirette a realizzare interessi loro particolari, ma interessi del territorio. Sicché il territorio impone « regole » attraverso la voce e l'opera dell'associazione.

Avendo la legge n. 97 del 1994 operato siffatto riconoscimento, il principio di sussidiarietà orizzontale consente di ritenere che la fonte che disciplina la gestione dei beni civici non può essere che quella statutaria dell'associazione dei loro titolari, cioè che tale gestione è rimessa liberamente agli organi dell'organizzazione costituiti, appunto, per l'amministrazione e gestione della proprietà collettiva. Ne conseguono tre effetti: il primo, che nel quadro dei principi fondamentali della *tutela* ambientale nessuna norma può prevalere sull'autonomia locale nello svolgimento della propria attività di *valorizzazione* dei beni civici quali beni ambientali, perché sarebbe in contrasto

con il principio di sussidiarietà in senso orizzontale e, dunque, probabilmente illegittima per violazione del 4° comma dell'art. 118 Cost.; il secondo, che il fine della tutela ambientale è conformativo dell'esercizio del diritto di proprietà e di gestione del bene civico, che comporta il presupposto che l'organo preposto al governo del territorio controlli dall'esterno che non si verifichi un abuso del diritto; il terzo, che qualora ricorra una situazione di inerzia dell'associazione, può rendersi doveroso un *immediato* ricorso al principio di sussidiarietà in senso ascendente con un'azione dell'ente territoriale più vicino, azione che tuttavia deve essere proporzionata al caso e necessaria onde non resti irrealizzato l'interesse generale perseguito dall'intera collettività.

3. Se si tiene conto di quanto detto, uno dei problemi che tocca risolvere è quello di valutare se, nella riorganizzazione della disciplina delle proprietà spettanti alle collettività residenti in un dato territorio comunale (e, quindi, con riferimento alle terre civiche « aperte » ai *cives*), non convenga affidare all'ente pubblico territoriale più piccolo — il Comune — la *gestione* dei beni civici, pur rimanendone la *proprietà* alle collettività dei residenti.

In presenza della legge 17 aprile 1957, n. 278, istitutiva delle Amministrazioni *separate* dei beni ed usi civici, sarebbe stato sicuramente un tornare indietro, cioè un tornare agli anni della legge del 1927 sulla liquidazione degli usi civici, quando la gestione dei beni civici fu rimessa ai Comuni con lo scopo di eliminare, perché « inutili o dannose », le associazioni agrarie che erano espressione vivente di, ancorché modeste, organizzazioni democratiche: quindi non si trattava tanto di individuare nel Comune l'organo rappresentativo più qualificato alla gestione delle istanze proprietarie-collettive, quanto di evitare che queste trovassero nelle associazioni agrarie il riferimento delle loro istanze così legittimandole sul piano istituzionale. Legittimazione che — non si dimentichi — è stata consacrata dalla nostra Costituzione repubblicana allorché, all'art. 2, garantisce il riconoscimento e la tutela degli organismi intermedi e con il nuovo art. 118, 4° comma, ad essi attribuisce funzioni di assolvimento, in via sussidiaria, di interessi generali.

La risposta negativa non dipende da motivazioni ideologiche o culturali, ma da ragioni fondate sugli stessi dati di diritto positivo che reggono l'istituto e con i quali si deve necessariamente fare i conti. Come si è detto, la disciplina della proprietà collettiva è « diritto privato » (competenza statale) e la gestione dei beni civici è (anche) governo del territorio (competenza concorrente, e perciò nel quadro dei principi fondamentali delle leggi dello Stato): ne deriva che occorre fare capo alla legge statale sulla montagna 31 gennaio 1994, n. 97, che in modo esplicito contiene i fondamentali principi che, assieme a quelli della legge del 1927 là dove non sono stati superati dalle successive normative, reggono l'istituto della proprietà collettiva, individuano la sua natura e suggeriscono le forme di gestione dei beni civici dopo avere qualificato la natura dei soggetti gestori di essi. Invero, la legge n. 97 del 1994 definisce: *a*) soggetti di diritto privato, le organizzazioni dei titolari delle proprietà collettive; *b*) beni di natura privata, i beni civici che la destinazione perpetua agro-silvo-pastorale contrassegna con il fine pubblico della tutela della conservazione ambientale; *c*) beni di interesse produttivistico, i beni civici il cui fine produttivo implica l'assunzione della qualità di imprenditore agricolo, da parte del loro gestore.

Conseguentemente, se si imputasse al Comune la gestione dei beni civici, si finirebbe con l'assegnare la loro gestione ad un ente pubblico e non già — come si dovrebbe — ad un soggetto privato; si trasformerebbe il Comune in un imprenditore, ovvero in un operatore economico; si finirebbe con il dare, non solo un fine, ma una struttura « pubblica » ai beni civici, con tutte le conseguenze derivanti dalla necessità del rispetto dei canoni pubblicistici nelle operazioni contrattuali (evidenza pubblica; trasparenza; imparzialità amministrativa; adozione del sistema di contabilità pubblica), imponendo procedure la cui vischiosità mal si addice all'esercizio di una gestione di beni produttivi. Dinanzi alla chiarezza della legge n. 97 del 1994 che vuole che le Regioni tengano conto dei fini ambientali e produttivi dei beni civici e della natura privata sia di tali beni che dei loro proprietari e gestori, si aggiunge ora il nuovo art. 118, 4° comma, Cost., che detta alla Regione una regola di fondamentale rilievo: quella di favorire, in virtù del principio costituzionalizzato di sussidiarietà orizzontale, le organizzazioni di cittadini che svolgono attività di interesse generale. Occorre aggiungere — come già accennato — che, con un'eventuale attribuzione del patrimonio civico al Comune, si correrebbe il rischio di conflitti di interesse tra l'ente-Comune, probabilmente più sensibile a risolvere problemi di immediate ricadute economiche, e la collettività dei titolari dei beni civici, doverosamente più sensibili al godimento del patrimonio civico da parte delle successive generazioni di cittadini.

Risolto in tal modo il problema dell'imputazione della gestione dei beni civici agli stessi cittadini organizzati — e ciò anche dove sussistono realtà di gestione affidata ancora, *ex lege* n. 1766 del 1927, all'ente territoriale comunale o, *ex lege* n. 278 del 1957, alle Amministrazioni Separate dei Beni ed Usi Civici (ASBUC) —, è necessario che la progettata legge regionale: *a*) innanzitutto, riconosca che la proprietà collettiva non è eliminabile da norme regionali, sicché essa deve trovare tutela nella Regione; *b*) in secondo luogo, attribuisca (là dove essa non ricorra già, come in tutte le associazioni disciplinate dalla legge del 1894 sui domini collettivi dell'*ex* Stato pontificio) la personalità giuridica di diritto privato alle collettività titolari di beni civici, onde evitare che una gestione dei beni civici attribuita ad enti pubblici territoriali eluda il principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 Cost.; *c*) in terzo luogo, definisca il rapporto tra le esistenti — là dove esistono — ASBUC ed i progettati soggetti di diritto privato, proprietari e gestori dei propri beni sulla base del proprio libero statuto; *d*) in quarto luogo, individui nell'ente regionale l'ente « sovraordinato », cui attribuire il riconoscimento della personalità giuridica delle associazioni dei titolari di beni civici, attraverso anche la valutazione della sussistenza di alcuni requisiti (soggettivi ed oggettivi) e della presenza negli statuti di determinate disposizioni che assicurino una gestione democratica e trasparente delle proprietà collettive e la realizzazione certa e continua dei fini in vista dei quali il riconoscimento è compiuto; *e*) in quinto luogo, distribuisca al meglio tra Regione, Province e Comuni le competenze amministrative con riguardo alle proprietà collettive.

Negativa è anche la risposta se la Regione, per la sua competenza generale nella materia agricoltura (e quindi anche sul settore dei beni ed usi civici), abbia la possibilità di intervenire sulle norme del codice civile sulle associazioni riconosciute e, per l'effetto, di modificare gli statuti degli enti gestori di

proprietà collettive e di valutare il merito degli stessi, in virtù della norma della legge n. 97 del 1994 con la quale lo Stato, anche *ex art. 2 Cost.*, ha riconosciuto l'autonomia statutaria di siffatte collettività, e in virtù dell'art. 118, 4° comma, sul più volte rammentato principio di sussidiarietà orizzontale.

Negativa, infine, è la risposta se la Regione possa incidere sul vincolo di indivisibilità, inalienabilità, inusucapibilità, inespropriabilità e destinazione agro-silvo-pastorale dei beni civici, che caratterizza, sotto il profilo privato-pubblicistico, le proprietà collettive, posto che, se è da ammettersi che le varie Regioni possono incidere diversamente sulle modalità di gestione delle terre civiche, è certo che mai potrebbero modificare la stessa idea e la stessa nozione di proprietà collettiva. Sotto tale profilo, anzi, si dovrebbe affermare che i principi statali in ordine alla « esistenza » e « consistenza » della proprietà collettiva non solo intridono la stessa materia della tutela dell'ambiente, ma anche costituiscono le norme-quadro delle materie regionali della valorizzazione dei beni ambientali — come, per la c.d. legge Galasso, sono definiti i beni civici — e del governo del territorio (anche agricolo).

4. Altri problemi una legge regionale sugli usi e sui beni civici dovrebbe risolvere. Innanzitutto quello dell'accertamento della natura civica (detta anche « demaniale ») delle terre (proprie) delle collettività e dell'esistenza di diritti di uso civico su terre private e dei relativi corollari: quindi, a chi debbano essere attribuiti: *a*) le operazioni di censimento dei beni civici (e la scelta potrebbe cadere sul Comune); *b*) l'accertamento, la verifica e la reintegra amministrativa di detti beni (e la scelta dovrebbe cadere sulla Regione); *c*) l'accertamento delle migliori eseguite dai cittadini a cui favore, *ex lege* n. 1766 del 1927, è avvenuta la quotizzazione delle terre civiche atte a colture (e la scelta potrebbe cadere sulla Provincia); *d*) l'accertamento dei presupposti oggettivi per il provvedimento di legittimazione (e la scelta potrebbe cadere sulla Provincia); ed infine, *e*) la stessa pronuncia della legittimazione (e la scelta dovrebbe cadere sulla Regione).

Quanto alla gestione dei beni civici, l'interesse generale impone che essa si svolga in modo che siano realizzati i fini concorrenti della tutela ambientale e dello sviluppo socio-economico del territorio, come detta l'art. 3 della legge statale sulla montagna. Per il suo ruolo di gestore del territorio regionale, si potrebbe ritenere che spetti alla Regione l'emanazione di una legge con cui si individuino le forme di gestione che le collettività dei titolari dei beni civici dovrebbero scegliere per realizzare i detti fini. Sennonché, se si accetta il presupposto che le collettività dei titolari dei beni civici si costituiscono in enti di diritto privato e che, conseguentemente, i relativi beni in proprietà collettiva sono soggetti alla disciplina privatistica, deve ritenersi che esse possano liberamente scegliere le forme di gestione più convenienti, prospettandosi soltanto la subordinazione all'utilizzazione di forme idonee a realizzare la tutela dell'ambiente qualora esse vogliano attingere a finanziamenti regionali. Tuttavia, non si può dimenticare che la proprietà collettiva ha, in sé, un fine che non può non essere realizzato: una legge regionale sui beni civici non può, allora, non prevedere ipotesi di controllo della corrispondenza delle scelte di gestione a criteri di tutela dell'ambiente (e la scelta potrebbe cadere sul Comune, quale ente territoriale più vicino) o del giudizio sulla congruità del

canone offerto da terzi qualora la collettività decida di dare i beni civici in concessione temporanea, e sulla « coerenza » della destinazione del canone riscosso con i fini del patrimonio civico (e la scelta potrebbe cadere sulla Provincia).

Tra le vicende che possono caratterizzare la « vita » dei beni civici, oltre all'usurpazione da parte di chi può aspirare alla già accennata « soluzione » della legittimazione (attribuita alla Regione, ma solo per fatti pregressi, ritenendo opportuno escludere per il futuro tale forma di privatizzazione dei beni civici), occorre tenere presenti quelle: *a*) del mutamento di destinazione per volontà degli stessi contitolari; *b*) della sottrazione, per necessità pubbliche, dei beni civici alle stesse collettività proprietarie; *c*) della perdita definitiva della destinazione agro-silvo-pastorale per effetto di utilizzazioni improprie e consolidate nel tempo. Il punto fondamentale è se trattasi di fenomeni di così rilevante entità che non possa trovare applicazione l'art. 118, 1° comma, Cost. sull'attribuzione delle funzioni amministrative ai Comuni: sembra più opportuno che la funzione amministrativa di emanazione di provvedimenti autorizzatori sia assegnata alla Provincia, mentre la Regione, per il giusto ruolo di tutela, ad essa spettante, delle collettività civiche e della destinazione delle loro terre anche a fini ambientali, debba avere l'ultima parola sui vari e diversi fenomeni di mutamento di destinazione. Se si considera il fine perseguito dai beni civici che è anche quello ambientale, fine che non può essere visto con riguardo a porzioni ristrette del territorio regionale, al Comune non può essere attribuito di provocare mutamenti di destinazione dei beni civici attraverso i suoi strumenti urbanistici. Probabilmente, anche per la possibilità di un colpo d'occhio più vasto, la Provincia, cui già molte leggi regionali hanno attribuito varie competenze sul governo del suolo, appare essere l'ente territoriale più adatto al bisogno. Alla Provincia può essere rimesso anche il giudizio di congruità del compenso spettante alla collettività utente di diritti di uso civico su beni privati soggetti ad espropriazione per pubblica utilità. Invece, il governo dell'intero territorio regionale sembra il motivo per affermare che spetti alla Regione di provvedere alla « sclassificazione » dei beni civici dalla categoria delle proprietà collettive; così come alla Regione dovrebbero spettare le funzioni relative al riconoscimento (amministrativo) della natura civica dei beni, alla reintegra dei beni civici nel patrimonio civico e alla liquidazione dei diritti di uso civico gravanti su terre appartenenti (solo) a soggetti privati.

5. Soltanto a questo punto è possibile immaginare un *testo normativo regionale* sul riordino e la tutela delle collettività proprietarie di beni civici esistenti nell'ambito regionale, nonché delle collettività di utenti di usi civici su terreni pubblici o privati esistenti nell'ambito regionale.

Il testo che si propone ha una estensione ampia, ovverosia comprende, tra i beni civici propri delle collettività, tanto le terre civiche « aperte » a tutti i cittadini (in sostanza, i beni civici cui si sono voluti ricondurre, dalla legge n. 1766 del 1927, tutti i fenomeni di proprietà collettiva a quel tempo esistenti), quanto le terre collettive « chiuse » perché appartenenti alle collettività dei discendenti degli antichi originari (a cui, dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, le leggi nazionali, soprattutto sulla montagna, hanno ridato legittimazione): cosicché, nell'ipotesi che le Regioni italiane

volessero seguire il testo che si propone, esse dovrebbero espungervi le disposizioni che alle realtà locali sono inapplicabili.

Orbene, quello che si è immaginato è il seguente testo di **legge**.

CAPO I DEI BENI CIVICI

Art. 1 (*Individuazione dei beni civici e finalità*)

1. Al fine di valorizzare le potenzialità produttive ed ambientali dei beni agro-silvo-pastorali e relative pertinenze di originaria proprietà degli abitanti di un comune o di una frazione o di un'associazione agraria comunque denominata, la Regione riconosce la proprietà collettiva dei beni civici quale forma proprietaria indivisibile, inalienabile, inusucapibile, destinata in perpetuo all'attività agro-silvo-pastorale e ad attività connesse.

2. I beni civici si distinguono in terre civiche aperte a tutti i cittadini, ed in terre collettive di appartenenza a chiuse collettività di titolari.

3. Fanno parte delle terre civiche di proprietà collettiva « aperta », oltre ai beni dell'originario demanio civico, quelli acquisiti allo stesso a seguito della liquidazione di usi civici goduti dalla collettività degli abitanti su terreni di proprietà pubblica o privata, liquidazione pronunciata ai sensi della legge 16 giugno 1927, n. 1766. Fanno parte delle terre collettive di proprietà collettiva « chiusa », i beni facenti parte del patrimonio antico delle collettività dei discendenti degli antichi originari che ne sono i titolari.

4. Non si provvede all'assegnazione delle terre civiche alle categorie di cui all'articolo 11 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, né alla quotizzazione e ripartizione dei terreni indicati alla lettera *b*) dell'articolo 11 della predetta legge. Quale che sia la loro natura fisica, tutte vengono a far parte del patrimonio civico disciplinato dalla presente legge.

5. Tutti i beni civici sono soggetti al vincolo paesaggistico (1).

Art. 2 (*Riconoscimento*)

1. La Regione riconosce le collettività comunali o frazionali e le associazioni agrarie comunque denominate, dei titolari delle terre civiche, quali soggetti concorrenti alla tutela ambientale e allo sviluppo socio-economico del territorio regionale e, in conformità dell'articolo 118, comma 4, della Costituzione ed ai principi desunti dall'articolo 3 della legge 31 gennaio 1994, n. 97, ne riordina la disciplina e ne favorisce la ricostituzione.

2. Alle stesse è attribuita, su richiesta del comitato promotore di cui all'articolo 4, la personalità giuridica di diritto privato, qualora il loro statuto,

(1) Trattasi del vincolo paesaggistico dell'attuale d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, che ricomprende, agli artt. 138-162, le norme della legge 8 agosto 1985, n. 431, la c.d. legge Galasso.

autonomamente formulato con rispetto degli antichi statuti e degli usi e consuetudini e senza disposizioni contrarie all'ordine pubblico ed al buon costume, contenga la ricognizione del patrimonio oggetto della gestione collettiva; garantisca la partecipazione democratica dei contitolari dei beni alla loro gestione comune; prescriva forme specifiche di pubblicità delle deliberazioni; preveda forme di controllo e di garanzie interne; stabilisca modalità di coordinamento con altre associazioni di titolari di beni civici; preveda appropriate forme sostitutive di gestione, preferibilmente consortile, dei beni in proprietà collettiva in caso di inerzia od impossibilità di funzionamento (2).

3. La disposizione del comma precedente è applicabile solo alle associazioni dei titolari di beni civici il cui patrimonio oggetto della gestione collettiva rappresenti un'unità agro-silvo-pastorale economicamente adeguata, capace di garantirne l'ottimale gestione produttiva nel rispetto delle vocazioni territoriali.

4. Quando vi siano beni civici appartenenti a diverse collettività frazionali dello stesso Comune ed essi non riescano autonomamente a costituire l'unità di cui al comma precedente, i titolari di tali beni devono procedere alla costituzione di un'unica associazione, pena il rigetto della domanda di riconoscimento della personalità giuridica. Di conseguenza, quando l'inidoneità del patrimonio civico della collettività è manifesta, è ammesso un solo comitato promotore. Il Comune si propone come promotore della fusione.

5. Quando i beni civici appartenenti ad una sola collettività di titolari residenti nello stesso Comune non riescano autonomamente a costituire l'unità di cui al precedente comma 3, lo statuto dell'associazione dei titolari dei beni civici deve prevedere il consorzio con altre associazioni di titolari di beni civici finitimi al fine di una gestione unitaria, con contabilità separata, dei rispettivi patrimoni civici.

6. Alle associazioni, comunque denominate, titolari di terre collettive « chiuse » è riconosciuta la personalità giuridica di diritto privato con lo stesso procedimento di cui ai commi precedenti, salvo che la personalità giuridica non risulti già loro attribuita o concessa in virtù di leggi anteriori.

Art. 3

(Inventario)

1. Qualora con riguardo alla rispettiva circoscrizione territoriale non sia stato già redatto e pubblicato nel Bollettino ufficiale della Regione l'inventario dei beni civici e dei diritti di uso civico, i Comuni, con il sostegno finanziario della Regione, provvedono a redigere l'inventario dei beni collettivi agro-silvo-pastorali del proprio territorio entro mesi dall'entrata in vigore della presente legge.

2. Laddove non sia stato già effettuato, l'inventario è redatto a seguito degli accertamenti compiuti ai sensi della legge 16 giugno 1927, n. 1766,

(2) Poiché si ragiona di riconoscimento della personalità giuridica, sia pure di diritto privato, la competenza a fissare i criteri-guida non può che essere dello Stato. Il comma qui proposto si ricollega ai nn. 2-4 della lettera *b*) del 1° comma dell'art. 3, della legge n. 97 del 1994.

tenendo eventualmente conto della consistenza dei beni già in possesso ed in godimento delle collettività organizzate in ASBUC o in associazioni agrarie comunque denominate. Esso è pubblicato, per ogni singolo Comune, nel Bollettino ufficiale della Regione. Con la pubblicazione, disposta dalla Giunta regionale dopo compiute la valutazione e la soluzione delle osservazioni proposte da chiunque ne abbia interesse nei confronti dell'inventario, la Regione riconosce la natura civica dei beni compresi nell'inventario (3).

3. Negli inventari di nuova redazione è necessario determinare se la estensione e la qualità dei beni civici siano tali da renderne possibile l'ottimale gestione produttiva nel rispetto delle vocazioni territoriali.

Art. 4 (Comitato promotore)

1. Quando il patrimonio civico è gestito dal Comune, la procedura di costituzione dell'associazione dei titolari dei beni civici inizia con la creazione di un apposito comitato promotore. Qualora i cittadini non vi provvedono autonomamente nel termine di sei mesi dalla pubblicazione dell'inventario di cui all' articolo 3 o, se esso sia stato già pubblicato, nel termine di sei mesi dalla data di pubblicazione del regolamento attuativo della presente legge, vi provvede il Comune nel termine e secondo quanto disposto nel comma 3.

2. Laddove esistente, l'Amministrazione separata dei beni ed usi civici (ASBUC), costituita ai sensi della legge 17 aprile 1957, n. 278, promuove, entro mesi dalla pubblicazione dell'inventario di cui all' articolo 3 o, se esso sia stato già pubblicato, nel termine di mesi dalla data di pubblicazione del regolamento attuativo della presente legge, la costituzione dell'associazione dei titolari dei beni civici, assumendo le funzioni di comitato promotore. La stessa disposizione si applica alle Associazioni agrarie comunque denominate, là dove esistono.

3. Qualora l'ASBUC non provveda nel termine indicato nel comma precedente, la funzione promozionale di costituzione dell'associazione dei titolari dei beni civici è devoluta al Comune che vi provvede nei mesi successivi alla scadenza del termine assegnato all'ASBUC. Del comitato promotore costituito con provvedimento della Giunta comunale fanno parte due membri eletti dalla maggioranza ed un membro eletto dalla minoranza.

4. Fino a quando non saranno costituite le associazioni dei titolari dei beni civici, le disposizioni della presente legge si applicano alle deliberazioni ed agli atti di gestione posti in essere dalle ASBUC, dai Comuni e dalle Associazioni agrarie comunque denominate.

(3) Ai sensi degli artt. 9 ed 11 della legge n. 1766 del 1927 e 29-31 r.d. n. 332 del 1928 spettano alle Regioni le operazioni di accertamento e di verifica della demanialità civica delle terre da chiunque possedute. Se l'inventario (cioè l'accertamento) venisse assegnato alla competenza della Provincia (o del Comune), la definitiva verifica non potrebbe che essere riconosciuta alla Regione.

Art. 5

(Procedimento per la ricostituzione delle associazioni dei titolari di beni civici)

1. Redatti e pubblicati gli inventari dei beni civici là dove non erano stati effettuati o a seguito del richiamo, da parte del regolamento attuativo della presente legge, al Bollettino ufficiale della Regione in cui sono stati rispettivamente pubblicati i vari inventari già effettuati, per l'avvio della procedura per la ricostituzione dell'organizzazione della collettività il comitato promotore di cui al precedente articolo adempie alle seguenti funzioni:

a) ricognizione del patrimonio civico, indicandone la consistenza e la destinazione, quando non vi sia conformità con l'inventario;

b) valutazione della consistenza economica, per estensione e produttività, del complesso dei beni civici o, in difetto di validità economica, l'adozione di soluzioni unitarie o consortili come previsto dall'articolo 2, rispettivamente con altre associazioni di titolari di beni civici frazionali o finitimi capaci di dar luogo ad un'unità economicamente adeguata e di rendere funzionale l'organizzazione e la gestione di tali beni;

c) formazione dell'elenco dei residenti del comune o della frazione aventi diritto alla proprietà e gestione delle terre civiche, o dei nuclei familiari aventi diritto alla proprietà e gestione delle terre collettive;

d) elaborazione dello statuto (4).

2. I documenti di cui al precedente comma sono depositati a disposizione del pubblico presso la segreteria del Comune competente; dell'avvenuto deposito è data notizia mediante avviso pubblicato all'albo del Comune e mediante affissione di manifesti.

3. Entro giorni dalla data di affissione all'albo comunale, chiunque abbia interesse può prendere visione dei documenti depositati e formulare osservazioni al Comune che provvederà, con immediatezza, a trasmetterle al comitato promotore con un proprio parere. Trascorso tale termine, il Presidente del comitato promotore è tenuto a convocare, a norma dello statuto proposto e comunque mediante affissione di manifesti, l'assemblea degli aventi diritto.

4. Alla presenza di un notaio o del segretario comunale, l'assemblea, previa valutazione delle osservazioni proposte ai sensi del precedente comma, approva, con la maggioranza prevista dal primo inciso del comma 1 dell'articolo 21 del codice civile (5), gli atti depositati ed elegge gli organi di gestione. Nella sua prima riunione, il consiglio di amministrazione e gestione delega il Presidente, dallo stesso nominato, perché richieda alla Giunta regionale di attribuire il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato all'associazione dei titolari dei beni civici così ricostituita.

5. La Regione favorisce l'assistenza al comitato promotore per la ricosti-

(4) Tra le leggi regionali che hanno dato attuazione all'art. 3 legge n. 97 del 1994 vi è la legge Veneto, a cui qui ci stiamo ispirando.

(5) L'art. 21 C.C. qui richiamato vuole la maggioranza dei voti e la presenza di almeno la metà degli associati.

tuzione dell'associazione dei titolari dei beni civici, contribuendo nelle spese eventualmente sostenute.

6. In caso di difformità tra inventario e ricognizione dei beni civici da parte del comitato promotore, difformità non risolta dalla delibera dell'assemblea degli aventi diritto, sarà cura dell'associazione dei titolari dei beni civici adire, a mezzo del proprio organo di amministrazione, il giudice competente per l'accertamento della natura civica dei terreni agro-silvo-pastorali (6).

Art. 6

(Conferimento della personalità giuridica)

1. Sull'istanza di riconoscimento provvede la Giunta regionale, previa verifica della conformità dello statuto a quanto stabilito dal comma 2 dell'articolo 2, ovvero della sussistenza delle norme che garantiscono la partecipazione dei comproprietari alla gestione dei beni collettivi, che prevedano forme di pubblicità, di controllo e di garanzie interne, e che dispongano in ordine all'eventuale impossibilità di funzionamento, nonché previa verifica della sussistenza dei requisiti pretesi dalla lettera *b*) del comma 3 del precedente articolo.

2. Qualora ritenga che, per estensione e produttività dei beni civici, sia messa in dubbio la validità economica dell'organizzazione associativa dei titolari dei beni civici, la Giunta regionale invita il comitato promotore di ricercare intese con le associazioni dei titolari di beni civici finitimi. Fin tanto che non sia convinta del risultato, la Giunta regionale non accoglie l'istanza di riconoscimento. Nel periodo transitorio, la gestione del patrimonio civico continua a spettare agli enti o agli organi richiamati nell'articolo 4.

3. A seguito della concessione della personalità giuridica si provvede, a cura della stessa associazione, all'imputazione, nei registri immobiliari, dei beni civici all'associazione (7). All'imputazione è collegata l'annotazione del vincolo di indivisibilità, inalienabilità, inusucapibilità e perpetua destinazione agro-silvo-pastorale.

4. L'acquisizione della personalità giuridica da parte delle associazioni dei titolari dei beni civici frazionali determina la cessazione delle ASBUC che trasferiscono, con un semplice atto ricognitivo, la detenzione dei beni civici, in precedenza da esse gestiti, alle associazioni costituite. Con i beni si trasferiscono i relativi contratti, debiti e crediti.

5. I piani regolatori e gli strumenti di pianificazione territoriale sono aggiornati con l'indicazione dei beni civici di proprietà collettiva accertati nell'inventario o giudicati tali in sentenze definitive (8).

6. Salvo che non si provveda a ricostituire le originarie associazioni

(6) Giudice che è il Commissario liquidatore degli usi civici, ad eccezione delle ipotesi, *ex* art. 10 legge 3 dicembre 1971, n. 1012, delle Regole ampezzane, delle Regole del Comelico, delle Società di antichi originari della Lombardia e delle Servitù della Val Canale, che per espressa disposizione, sono state sottratte all'applicazione della legge n. 1766 del 1927.

(7) Ad esempio, l'art. 35, 1° comma, della legge forestale della Toscana impone tale obbligo alla stessa Regione. Sembra più congruo imporre l'onere alla stessa collettività.

(8) Trattasi del comma 4 dell'art. 1 del testo proposto, nel giugno 2002, dalle Commissioni

titolari di terre collettive « chiuse » che sono state soppresse in forza della legge n. 1766 del 1927 e per la cui ricostituzione si applicano le disposizioni del precedente articolo 5, non occorre istanza di riconoscimento nell'ipotesi delle associazioni costituenti i domini collettivi di cui alla legge 4 agosto 1894, n. 397, già elevate a persone giuridiche dalla citata legge. In tali ipotesi, la Regione prende solo atto dell'esistente personalità giuridica di siffatte associazioni (9).

CAPO II GESTIONE DEI BENI CIVICI

Art. 7

(Attività agricola esercitata in forma diretta o indiretta)

1. Con riferimento all'attività agro-selvicolturale cui è tenuta in forza degli articoli 42 e 44 della Costituzione sui fondi rustici ad essa pertinenti, l'associazione dei titolari dei beni civici è imprenditore agricolo ai sensi dell'articolo 2135 del codice civile, e come tale è soggetta all'iscrizione nel registro delle imprese di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228. Ai fini dei finanziamenti e delle imposte regionali, l'associazione dei titolari dei beni civici, quando esercita in forma diretta l'attività agro-silvo-pastorale e le attività connesse, è equiparata alle cooperative di coltivatori diretti (10). Ai fini delle misure di incentivazione forestale previste dal diritto dell'Unione europea le associazioni dei titolari di beni civici di cui all'articolo 3 sono inserite, nella apposita legge regionale, tra i titolari di foreste di proprietà privata che svolgono un ruolo importante nell'economia delle rispettive zone rurali.

2. La gestione dei beni civici è liberamente rimessa all'associazione dei titolari degli stessi beni (11). Le modalità di gestione possono essere diverse da quelle fissate dall'articolo 12 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, e dal capo II del Titolo IV del r.d.l. 30 dicembre 1923, n. 3267, ma sempre nel rispetto dell'ambiente naturale e secondo criteri di economicità.

3. Le associazioni dei titolari di beni civici possono chiedere che i propri boschi siano inclusi nei piani pluriennali di assestamento e di utilizzazione delle foreste pubbliche di cui alla [eventuale] legge regionale forestale, assoggettandosi a tutti i conseguenti obblighi. In tal caso, esse possono chiedere che

permanenti 2^a (Giustizia) e 13^a (Territorio, ambiente e beni ambientali) del Senato sul disegno di legge-quadro in materia di usi civici e proprietà collettive.

(9) Come è il caso delle associazioni costituenti i c.d. domini collettivi di cui alla legge 4 agosto 1894, n. 397, per le province dell'*ex* Stato pontificio.

(10) Per la legge Regione Emilia-Romagna 22 novembre 1976, n. 49, le Partecipanze agrarie dell'Emilia sono state equiparate alle cooperative agricole e ciò ai fini delle provvidenze regionali.

(11) Nella misura in cui le organizzazioni sono enti di diritto privato, per i loro beni — ancorché assoggettati ai vincoli parademaniali dell'indivisibilità, inalienabilità, inusucapibilità e perpetua destinazione agro-silvo-pastorale — non sono più ammissibili piani economici soggetti al controllo ed all'approvazione pubblica. Si noti, ad esempio, che la Regione Toscana, nell'art. 36, 3° comma, della sua legge forestale, afferma che « l'amministrazione dei boschi appartenenti a proprietà collettiva è regolata dalla disciplina per la proprietà *privata* ».

la Regione si accollì la spesa di compilazione dei piani relativamente alle rispettive proprietà collettive (12).

4. Più associazioni di titolari dei beni civici, soprattutto se relative a collettività residenti nelle frazioni dello stesso Comune e qualora non sia applicabile quanto disposto dal comma 4 dell'articolo 2, possono costituire, ai sensi del codice civile, una gestione consortile, con contabilità separata, dei rispettivi patrimoni o di parte di essi. È possibile consorzarsi anche con proprietari di fondi rustici, pubblici o privati, finitimi per una migliore gestione produttiva del patrimonio civico, in sinergia con le scelte imprenditoriali altrui, e fatta sempre salva la tutela dell'ambiente naturale (13).

5. Ai componenti delle associazioni dei titolari dei beni civici è attribuita la facoltà di esercitare individualmente sui beni stessi i diritti loro tradizionalmente riconosciuti e formalizzati nello statuto, fatta sempre salva la tutela dell'ambiente naturale (14). Lo statuto dell'associazione dei titolari dei beni civici disciplina, in particolare, la loro ammissione all'esercizio della caccia e della pesca, alla raccolta dei frutti spontanei del bosco, al taglio della legna per il focolare. Agli stessi possono essere richiesti contributi in relazione al godimento possibile o a quello effettivo, e ciò ai sensi dell'articolo 46 del r.d. 26 febbraio 1928, n. 332. Nello statuto può prevedersi che, con un programma di sviluppo sostenibile da rivedersi annualmente, l'ammissione al godimento dei prodotti del sottobosco avvenga per nuclei familiari e non per individui, e ciò anche a favore dei non residenti (15).

6. Qualora siano previsti finanziamenti regionali anche in attuazione di provvedimenti comunitari, spetta alla Provincia (16) valutare se le scelte autonome, che l'associazione dei titolari dei beni civici abbia previsto nel proprio statuto o faccia in ordine alla gestione, realizzino il fine di cui al precedente secondo comma. In difetto, salvo che non venga modificato il piano di gestione dei beni civici da parte della stessa associazione dei titolari degli stessi, la Provincia riferirà alla Regione il proprio parere negativo.

7. L'associazione dei titolari dei beni civici può deliberare di concedere in via temporanea a terzi la gestione agro-silvo-pastorale di parte o di tutti i suoi beni civici. In tal caso, il negozio, che può essere stipulato anche ai sensi dell'articolo 45 della legge 3 maggio 1982, n. 203 (17), è soggetto

(12) Si ricava la norma dall'art. 19 della legge Regione Lombardia 5 aprile 1976, n. 8.

(13) Nella formulazione del comma ci siamo ispirati ai commi 2° e 3° dell'art. 5 della proposta di testo legislativo sopra ricordato *sub* nota 8.

(14) Se i proprietari dei beni civici sono gli abitanti del comune o della frazione o i componenti delle associazioni agrarie non si può non riconoscere loro il diritto *diretto* a godere dei beni civici. Lo stesso riconoscimento è contenuto nel 2° comma dell'art. 4 della proposta di testo legislativo sopra ricordato *sub* nota 8.

(15) Ci riferiamo, in particolare, alla raccolta dei funghi e alla previsione dei tesserini autorizzatori, per il cui trattamento fiscale l'Agenzia delle entrate ha emanato la Risoluzione n. 251 del 30 luglio 2002 (esenzione dell'IVA, *ex* art. 4, quarto comma, d.P.R. n. 633 del 1972; ed esenzione dall'IRPEG, *ex* art. 88 del TUIR).

(16) In ossequio al principio di sussidiarietà verticale sembra opportuno attribuire alla Provincia un tale incarico.

(17) Trattasi della norma sui patti in deroga. La natura di ente di diritto privato dell'organizzazione dei titolari dei beni civici consente serenamente il ricorso alle organizzazioni professionali agricole nel momento della stipula contrattuale.

alla disciplina dell'articolo 6 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228 (18).

8. In caso di gestione indiretta dei beni civici spetta alla Provincia il giudizio di congruità del valore dei beni civici per la determinazione del canone, nonché il giudizio sull'idoneità dell'investimento, previsto con il canone riscosso, a realizzare i fini cui è preordinata la proprietà collettiva.

Art. 8

(Beni civici inseriti in aree protette)

1. Qualora i beni civici ricadano all'interno di parchi regionali o di riserve naturali regionali, le associazioni dei titolari di tali beni sono rappresentati negli organismi deliberanti dei parchi in proporzione della superficie dei terreni in proprietà collettiva (19).

2. Ai beni civici inseriti in aree protette non si applicano le disposizioni del Capo III della presente legge.

3. Quando l'incompatibilità del diritto civico di caccia con la conservazione dell'ambiente non si estende fino al punto di impedire prelievi selettivi della fauna selvatica, questi vengono effettuati, in via prioritaria, dai titolari dei beni civici inseriti nelle aree protette, a ciò debitamente autorizzati.

Art. 9

(Beni civici diversi da terreni agricoli)

1. Qualora tra i beni appartenenti originariamente alla collettività degli abitanti di un Comune o di una frazione o di un'associazione agraria comunque denominata siano comprese aree d'acqua per l'esercizio del diritto civico di pesca, a seguito della dichiarata natura pubblica di ogni corso d'acqua esistente nel territorio nazionale come è stato disposto in via generale dalla legge 7 gennaio 1994, n. 36, la pesca è considerata non più come una delle

(18) Occorre scegliere tra il riconoscere alle « concessioni » dell'uso temporaneo dei beni civici la natura del contratto di affitto, od invece la natura di negozi di diritto amministrativo disciplinati (anche) dall'art. 11 legge 7 agosto 1990, n. 241. L'art. 6 d.lgs n. 228 del 2001 estende la disciplina dei contratti di affitto « ai terreni demaniali o soggetti al regime dei beni demaniali di qualsiasi natura o del patrimonio indisponibile appartenenti ad enti pubblici territoriali o non territoriali ». I beni civici sono sì terreni soggetti al regime dei beni demaniali, ma non sono beni « appartenenti ad enti pubblici », sicché la dottrina tende ad escluderli dal disposto dell'art. 6 surrichiamato. Tuttavia, in virtù della competenza della Regione anche in materia di diritto privato quando non siano incisi i profili fondamentali, come ad esempio, della costituzione ed estinzione del contratto — qui si tratterebbe del contenuto del regolamento —, ci pare congruo sottoporre al regime dei contratti di affitto le concessioni dei beni civici: soprattutto in considerazione della specifica disciplina sul recesso e sui miglioramenti contenuta nel detto art. 6.

(19) L'inclusione di beni civici all'interno di Parchi regionali, con conseguente possibile compressione dei diritti di utilizzazione dei beni da parte della collettività, è stata ritenuta legittima da Corte cost. 11 luglio 1989, n. 391, proprio con riguardo alla circostanza che tanto l'uso dei beni civici quanto quello dei terreni dei parchi è subordinato all'interesse di conservazione dell'ambiente naturale.

utilità che i comproprietari del bene collettivo potevano estrarre dal bene civico *iure proprietatis*, ma come un diritto rientrante nella categoria degli usi civici in senso stretto, ricadendo sotto la disciplina di cui al capo IV della presente legge.

2. In considerazione della originaria e perpetua destinazione del patrimonio civico all'attività agro-silvo-pastorale, qualora tra i beni civici siano compresi terreni già adibiti a cava di materiali inerti, quale che sia la frazione comunale in cui essi sono situati il loro sfruttamento industriale, mediante gestione diretta o per concessione a terzi, è assunto, in modo congiunto, da tutte le associazioni dei titolari dei beni civici frazionali, dando luogo ad un'apposita organizzazione consortile, con contabilità separata rispetto agli altri redditi derivanti dallo sfruttamento agro-silvo-pastorale del restante patrimonio civico e con destinazione del reddito proveniente dalla gestione delle cave a vantaggio di tutta la collettività comunale. In difetto della costituzione del consorzio entro mesi dall'entrata in vigore della presente legge, la gestione industriale della cava viene assunta direttamente dal Comune.

3. Non è ammessa l'apertura di nuove cave, se non nel rispetto delle disposizioni della [eventuale] legge regionale in materia di cave, torbiere e miniere e della disposizione del comma precedente.

4. In caso di gestione diretta, l'attività non è da considerarsi, ai fini fiscali regionali, agricola. In caso di gestione per concessione, si applica quanto disposto dal comma 8 dell'articolo 7.

Art. 10

(Interventi sussidiari ed interventi sostitutivi di gestione)

1. Qualora l'associazione dei titolari dei beni civici resti inerte nell'adozione di atti obbligatori di gestione o deliberi o compia atti idonei a mettere in pericolo l'ambiente naturale, il Comune in cui la stessa ha sede, previa diffida e contraddittorio, provvede alla nomina di apposito commissario *ad acta*, con onere a carico della stessa associazione inadempiente. Il commissario, nel primo caso, con rispetto del principio di proporzionalità compie in via sussidiaria gli atti obbligatori di gestione, o in modo diretto o secondo quanto disposto dalla norma statutaria obbligatoriamente prevista in relazione alle appropriate forme sostitutive di gestione; nel secondo caso, dispone la sospensione della delibera o degli atti capaci di causare danni ambientali, mentre contemporaneamente il Comune, in rappresentanza dell'intera collettività comunale ed in virtù del principio di sussidiarietà verticale, adisce, con l'azione di danno temuto, il giudice civile per l'annullamento delle delibere e la preclusione definitiva degli atti idonei a danneggiare l'ambiente (20).

2. In caso di impossibilità di funzionamento dell'associazione dei titolari

(20) Probabilmente la nomina di un commissario *ad acta* per l'amministrazione di un'associazione di diritto privato può suonare troppo intrusiva, se non si ricorresse — come qui si fa — al principio di sussidiarietà. Se ciò non dovesse ritenersi possibile, si potrebbe pensare al ricorso al giudice, in modo analogo a quello dell'art. 1129 cod. civ., per la nomina di un amministratore giudiziario: ma non si possono ignorare i tempi lunghi della giustizia.

dei beni civici, il Comune in cui la stessa ha sede, previa diffida e contraddittorio, garantisce, in conformità a quanto stabilito nello statuto dell'associazione, appropriate forme sostitutive di gestione, preferibilmente consortili, dei beni in proprietà collettiva, fino a quando l'associazione dei titolari non sarà in grado di riprendere la gestione.

3. L'inerzia o l'impossibilità di funzionamento, come la previsione o il compimento di atti idonei a mettere in pericolo l'ambiente naturale possono essere segnalati al Comune in cui l'associazione dei titolari dei beni civici ha sede, oltre che da ciascuno dei titolari anche da chiunque vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti.

CAPO III MODIFICA DELLA DESTINAZIONE DEGLI ORIGINARI BENI CIVICI

Art. 11

(Regime urbanistico dei beni civici)

Nessuna diversa destinazione dei beni civici può essere data dal Comune in sede di formazione degli strumenti urbanistici (21), qualora non se ne specificano le ragioni di interesse pubblico, non sia sentita, in inchiesta pubblica, l'associazione dei titolari di tali beni, il mutamento di destinazione non sia coerente con il provvedimento regionale di cui all'articolo 14, e la diversa destinazione non abbia ottenuto l'autorizzazione della Provincia. Qualora il mutamento di destinazione sia previsto dal piano di coordinamento territoriale provinciale, l'autorizzazione del mutamento di destinazione è data, alle stesse suindicate condizioni, dalla Giunta regionale.

Art. 12

(Valorizzazione del patrimonio civico)

1. L'associazione dei titolari dei beni civici può valorizzare, nel rispetto degli strumenti urbanistici vigenti, la loro destinazione per consentirne l'utilizzazione a fini agrituristici o per realizzare impianti diretti alla trasformazione ed alla commercializzazione dei prodotti della gestione diretta, quando l'attività programmata abbia i requisiti dell'attività connessa secondo l'articolo 2135 del codice civile e sia possibile, al termine dell'attività, il ripristino della

(21) Una simile disposizione si ricava, per argomentazione *a contrario*, dal comma 7 dell'art. 10 del testo proposto dal Senato, sopra indicato alla nota 8, il quale prevede l'estinzione dei diritti di uso civico in senso stretto a seguito dell'inclusione, nei « piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello », delle terre da essi gravate. Anche l'art. 9 della legge Regione Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25, detta una regola simile: nel caso in cui i piani territoriali e urbanistici di livello provinciale e comunale prevedano « una diversa destinazione di singole porzioni di terre civiche, l'ente competente deve specificarne le ragioni di interesse pubblico. I piani una volta adottati vengono trasmessi alla Giunta regionale che li propone al Consiglio regionale perché si pronunci sulle richieste di mutamento di destinazione ».

destinazione originaria. In particolare, per l'esercizio dell'attività agrituristica di ristorazione è necessaria la presenza, nel patrimonio civico, di terreni arabili e pascolivi che consentano la somministrazione dei pasti con i prodotti dell'attività di coltivazione del proprio patrimonio civico. In ogni caso è escluso qualsiasi insediamento di tipo residenziale.

2. Le disposizioni del precedente comma si applicano anche qualora l'associazione dei titolari dei beni civici intenda concederli, in tutto o in parte, a terzi, per l'esercizio dell'attività agricola essenziale e per il connesso esercizio dell'attività agrituristica. In tal caso, spetta alla Provincia, ai sensi del comma 8 dell'articolo 7, valutare la congruità del canone e la convenienza della sua destinazione.

Art. 13

(Mutamenti di destinazione)

1. Ferma l'inalienabilità, indivisibilità ed inusucapibilità ed assicurando la primitiva consistenza agro-silvo-pastorale del patrimonio originario, l'associazione dei titolari dei beni civici può modificare la destinazione di singoli beni, provvedendo direttamente o consentendo a terzi, con atti concessori di durata non superiore a diciannove anni, l'utilizzazione turistica del patrimonio civico mediante l'apertura di strade forestali, la creazione di sciovie e di impianti di risalita con relativo rifugio, la costituzione di camping o di parcheggio temporaneo e limitato di campers, purché tali opere non provochino un insostenibile impatto ambientale e si presentino in perfetta consonanza con il carattere specifico di bene culturale del patrimonio civico interessato. Ai fini del controllo del rispetto della tutela dell'ambiente e della rispondenza, sotto il profilo paesaggistico ed architettonico, alla tipologia delle opere e degli edifici eventualmente esistenti, la decisione dell'associazione dei titolari dei beni civici deve essere autorizzata, sentito il Comune e previa valutazione d'impatto ambientale, dalla Provincia con decisione anche in ordine alla congruità ed alla destinazione del canone della concessione, ai sensi del comma 8 dell'articolo 7. In ogni caso è escluso qualsiasi insediamento di tipo residenziale.

2. Avverso il provvedimento negativo della Provincia è ammesso ricorso alla Giunta regionale. Il procedimento regionale deve concludersi entro giorni.

Art. 14

(Alienazione di beni civici)

1. I beni civici sono inalienabili. Tuttavia spetta alla Regione determinare, con regolamento, le condizioni per autorizzare, in via eccezionale, l'alienazione dei soli terreni silvo-pastorali facenti parte del patrimonio dell'associazione dei titolari dei beni civici. Salva la possibilità di disporre nel regolamento più restrittivi limiti, l'alienazione sarà autorizzata solo qualora sussistano i seguenti requisiti in modo congiunto: che l'alienazione non produca danni all'ambiente, che essa rappresenti un reale beneficio per la generalità di tutti gli

abitanti del Comune e non dei soli titolari del bene alienato, che abbia per oggetto un terreno limitatamente esteso e tale da non prestarsi ad una qualsiasi forma di utilizzazione silvo-pastorale, che non spezzi l'unità pascoliva o forestale del patrimonio civico o che non sia più necessario ai bisogni dei suoi titolari (22). È comunque esclusa l'alienazione per insediamenti residenziali e turistici.

2. Non possono essere alienati beni civici inclusi in parchi o riserve nazionali o regionali, nelle aree soggette ai vincoli di cui alla [eventuale] legge regionale sul governo del territorio, o nelle zone che rivestono particolare interesse pubblico dichiarato dalla Regione o definite, dagli organi competenti, bellezza naturale (23).

3. La procedura di alienazione deve essere improntata al rispetto delle garanzie di trasparenza, economicità, velocità di svolgimento e massimizzazione dell'utile conseguibile. Si applicano, in quanto applicabili, le disposizioni della [eventuale] legge regionale sulla valorizzazione ed alienazione dei beni del patrimonio agricolo-forestale della Regione.

4. Esaurita la fase di trattativa preliminare e concluso l'accordo condizionato di alienazione, l'associazione dei titolari dei beni civici presenta istanza alla Provincia (24) che, con rispetto dei criteri stabiliti nel provvedimento regionale di cui al precedente primo comma, autorizza, caso per caso, l'alienazione di beni civici purché sia garantita al patrimonio originario la primitiva consistenza agro-silvo-pastorale o, qualora, per lo stato dei luoghi finitimi, questo non sia possibile, purché sia rispettato il disposto dei commi 6 e 7 dell'articolo 4 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227 (25). Spetterà all'associazione degli utenti dei beni civici alienandi di proporre, nella richiesta di alienazione rivolta alla Provincia, la destinazione della somma, ottenuta a titolo compensativo della mancata reintegrazione della primitiva consistenza del patrimonio civico, alla realizzazione delle opere previste dall'articolo 4 del citato decreto legislativo n. 227 del 2001.

5. Avverso il provvedimento della Provincia è ammesso ricorso alla Giunta regionale, se negativo da parte della stessa associazione dei titolari dei beni civici, se positivo da chiunque ne abbia interesse, comprese le organizzazioni nazionali o regionali di tutela ambientale legalmente costituite almeno da cinque anni prima dell'iter procedimentale dell'alienazione (26). Il procedimento regionale deve concludersi entro giorni.

(22) È giurisprudenza costante: v., ad esempio, Cass. 8 aprile 1952, n. 943.

(23) La norma ricalca il comma 4 dell'art. 8 della legge Regione Lazio 3 gennaio 1986, n. 1.

(24) Se sulla base del principio di sussidiarietà verticale è assegnata la detta funzione amministrativa alla Provincia che deve rispettare i criteri fissati, in via generale, dalla Regione, alla Regione deve essere ammesso il ricorso, sì da avere l'ultima parola.

(25) Trattasi delle disposizioni che prevedono la possibilità di sostituire il danaro, con specifica destinazione, al c.d. rimboschimento compensativo a seguito della trasformazione dei boschi in un'altra destinazione d'uso del suolo.

(26) La precisazione vuole evitare che si costituiscano associazioni ambientaliste solo al fine di contrastare l'alienazione di porzioni di patrimonio civico.

Art. 15
(Espropriazione di beni civici)

1. I beni civici non possono mutare la loro destinazione nemmeno per decreto di espropriazione per pubblica utilità o per atti aventi il medesimo effetto (27), se non a seguito del provvedimento di autorizzazione emesso dalla Provincia ai sensi del precedente articolo 14.

2. La richiesta di autorizzazione è proposta dal soggetto che eseguirà l'opera di pubblica utilità. L'autorizzazione è subordinata all'inchiesta pubblica, alla quale vengono invitati, mediante pubblici proclami, tutti i titolari del bene civico da espropriare. Per ottenere il provvedimento autorizzatorio, soggetto a ricorso davanti alla Giunta regionale secondo quanto disposto dal 5 comma del precedente articolo 14, l'interesse pubblico ambientale soddisfatto dal bene civico deve essere comparato con il pubblico interesse rappresentato dall'opera, e motivatamente giudicato ad esso sottordinato (28).

3. L'indennità spettante all'associazione dei titolari dei beni civici espropriati è ad essa attribuita ed è destinata ad investimenti diretti al miglioramento idrogeologico ed ambientale del patrimonio civico.

Art. 16
(Utilizzazioni improprie dei beni civici già consolidate)

1. Nei casi in cui, per effetto di utilizzazioni improprie ormai consolidate, porzioni di beni civici abbiano da tempo, e comunque prima dell'entrata in vigore della presente legge, irreversibilmente perduto la conformazione fisica e la destinazione funzionale di terreni agrari, ovvero boschivi o pascolivi, la Giunta regionale, su richiesta motivata del Comune territorialmente interessato e comunque sentita la collettività in inchiesta pubblica, può disporre la sclassificazione di dette terre dal regime dei beni civici, disponendo, se è il caso, la modifica dell'intestazione nei registri immobiliari (29). Il procedimento regionale deve esaurirsi in giorni.

2. Per le opere, realizzate su beni civici con le caratteristiche di cui all'articolo 31 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, che siano state sanate ai sensi della predetta legge, l'istanza di alienazione è proposta dall'interessato alla Giunta regionale (30). La Regione provvede a richiedere all'associazione dei titolari del patrimonio civico ed al Comune il rispettivo parere anche in ordine

(27) L'inespropriabilità dei beni civici si ricava argomentando da Corte cost. 10 maggio 1995, n. 156, che ha previsto la sola espropriazione, per pubblica utilità, delle *terre private gravate* da usi civici.

(28) Si tenga conto dell'art. 4, 2° comma, d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, del Testo unico delle leggi sull'espropriazione per pubblica utilità che riconosce che anche i beni patrimoniali *indisponibili* dello Stato e degli enti pubblici possono essere espropriati quando un *interesse pubblico superiore* lo richieda. Si consideri che i beni civici hanno un regime assai simile a quello del patrimonio pubblico indisponibile (per non dire, a quello del demanio pubblico).

(29) Trattasi della norma della legge regionale Abruzzo sugli usi e beni civici che ha trovato decisione positiva in Corte cost. 30 dicembre 1991, n. 511.

(30) La norma ricalca i primi commi dell'art. 10 della legge Regione Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25.

al prezzo dell'alienazione, e quindi autorizza l'alienazione previa sclassificazione del terreno, occupato dalla costruzione, dal regime dei beni civici. Il procedimento regionale deve esaurirsi in giorni.

3. La somma dell'alienazione è pari, sia nei casi del primo che in quelli del secondo comma del presente articolo, al prezzo di mercato del suolo. Essa è attribuita all'associazione dei titolari dei beni civici incisi e destinata ad investimenti diretti al miglioramento idrogeologico ed ambientale del patrimonio civico. Il controllo sull'investimento è effettuato dal Comune in cui ha sede l'associazione dei titolari dei beni civici.

Art. 17

(Legittimazione delle occupazioni. Affrancazioni)

1. Dall'entrata in vigore della presente legge non è più ammessa la legittimazione delle occupazioni.

2. Per le occupazioni già compiute, il relativo provvedimento di legittimazione è di competenza della Giunta regionale. Il procedimento regionale deve concludersi entro il termine di mesi dalla domanda. Nel caso di rigetto della domanda di legittimazione per mancanza dei presupposti o per non avvenuta decorso dell'intero termine decennale di occupazione prima dell'entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale provvede, a favore della collettività dei titolari del bene civico, alla immediata reintegra dei terreni occupati.

3. Spetta alla Provincia deliberare sull'affrancazione del canone enfiteutico imposto agli occupatori che abbiano ottenuto a suo tempo il provvedimento statale o regionale di legittimazione, e ciò ai sensi dell'articolo 10 della legge n. 1766 del 1927. La somma di affranco è corrispondente a quindici volte l'ammontare del canone enfiteutico (31).

4. È esclusa la legittimazione dell'occupazione di beni civici che risultino sottoposti, per specifici e singolari provvedimenti, a vincoli ambientali e paesaggistici, o che siano interessati da attività di escavazione o dalla presenza di risorse minerarie, o che interrompano la continuità del comprensorio in cui insiste il patrimonio civico (32).

5. Spetta alla Provincia accertare l'avvenuta esecuzione delle migliorie da parte dei concessionari enfiteutici delle quote dei beni civici atte a coltura, assegnate ai sensi degli articoli 13 e 19-23 della legge n. 1766 del 1927. In difetto di esecuzione dei miglioramenti, le terre già quotate ritornano, con provvedimento regionale di reintegra, nel godimento della collettività dei titolari dei beni civici per essere sottoposte alla disciplina della presente legge in ordine alla gestione dei beni civici (33).

(31) Ricalcando dal 3° comma dell'art. 8 della proposta di legge di cui *supra*, alla nota 8.

(32) Riprendendo dal 4° comma dell'art. 8 della proposta di legge di cui *supra*, alla nota 8.

(33) Si può, tuttavia, prevedere, anche ricalcando dal 2° comma dell'art. 16 della proposta di legge di cui *supra*, alla nota, che i canoni enfiteutici dovuti per le quotizzazioni, siano ancora affrancabili con il pagamento di una somma corrispondente a quindici volte il loro ammontare, somma che viene triplicata in caso di non esecuzione delle migliorie e che viene maggiorata, in proporzione, in caso di esecuzione parziale dei miglioramenti.

CAPO IV
DEGLI USI CIVICI

Art. 18

(Definizione e riconoscimento dei diritti di uso civico)

1. Sono diritti di uso civico le particolari e specifiche utilità che *ab immemorabili* una collettività di abitanti trae da un terreno non di propria proprietà, ma appartenente ad altri soggetti, sia privati che pubblici.

2. Sono conservati solo i diritti di uso civico che non siano stati liquidati in forza di provvedimenti emanati in virtù della legge 16 giugno 1927, n. 1766.

3. Qualora al momento dell'entrata in vigore della presente legge non siano ancora in esercizio, chiunque pretenda che terreni di proprietà di soggetti pubblici o privati sono gravati da diritti di uso civico, deve sollecitare la Giunta regionale perché provveda alle operazioni di accertamento e di verifica (34). La richiesta deve essere proposta entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge e deve indicare, sia pure in modo succinto e non necessariamente documentale, le prove della sussistenza dei diritti. La Giunta regionale provvede, a mezzo del Comune o dei Comuni in cui insiste il terreno che si assume gravato dai diritti di uso civico, a dare notizia dell'inizio del procedimento alla collettività interessata ed ai proprietari delle terre che si assumono gravate, onde il suo provvedimento abbia l'effetto di rendere successivamente inammissibile qualsiasi altra richiesta. I risultati dell'accertamento e della verifica sono pubblicati nel Bollettino ufficiale della Regione ai sensi e con gli effetti di cui al comma 2 dell'articolo 3. Contro il provvedimento, negativo o positivo, della Giunta regionale è ammessa azione davanti al giudice competente in materia di demanialità civica. Il procedimento regionale di accertamento e verifica dei diritti di uso civico deve terminare entro mesi dalla richiesta.

4. I diritti di uso civico non in godimento all'entrata in vigore della presente legge e non accertati ai sensi del precedente comma, sono considerati decaduti e in prosieguo non possono più essere vantati a nessun titolo (35).

Art. 19

(Gestione dei diritti di uso civico in atto)

1. Qualora su terreni di soggetti privati o pubblici una collettività di abitanti di un Comune o di una frazione eserciti usi civici, la stessa collettività può costituirsi in associazione degli utenti dei diritti di uso civico e richiedere il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato, secondo quanto disposto dagli articoli 2, 4 e 5, ma solo quando la natura od il valore delle

(34) A differenza di quanto si è proposto per l'inventario dei beni civici e si proporrà per l'inventario dei diritti di uso civico, le operazioni di accertamento e di verifica di diritti di uso civico non in esercizio non possono che essere di competenza della Regione.

(35) È una disposizione che ricalca l'art. 10 della proposta di legge delle Commissioni 2^a e 13^a del Senato, di cui si è detto *supra*, alla nota 8.

utilità conseguite la renda conveniente sotto l'aspetto economico. In difetto, provvede alla gestione, con bilancio separato, il Comune di cui gli utenti sono cittadini.

2. La richiesta di riconoscimento non è necessaria qualora gli abitanti del Comune o della frazione siano titolari di beni civici e per tale qualità sia stato posto in essere il procedimento di riconoscimento della personalità di diritto privato della associazione. La gestione dei diritti di uso civico spetta all'associazione dei titolari dei beni civici una volta che sarà costituita ed otterrà il riconoscimento della personalità giuridica.

3. Per l'inventario dei diritti di uso civico su terreni privati e pubblici si applica il disposto dell'articolo 3.

4. Le promiscuità dei diritti di uso civico tra Comuni sono sciolte, su istanza di chiunque ne abbia interesse, con provvedimento della Giunta regionale e la titolarità della gestione è attribuita, per le distinte parti del territorio gravate, ai rispettivi Comuni. Tuttavia, qualora la promiscuità riguardi utenti cittadini di diversi Comuni per diritti di uso civico gravanti un terreno interamente sito nell'ambito territoriale di uno solo di essi, la collettività degli utenti di questo Comune ottiene l'intera titolarità dei diritti di uso civico ed è tenuta a corrispondere al Comune, la cui collettività di utenti viene esclusa dal godimento, una somma di danaro corrispondente al valore dei diritti ceduti (36). Il procedimento regionale deve concludersi entro il termine di mesi.

Art. 20

(Liquidazione dei diritti di uso civico)

1. Su istanza del proprietario delle terre gravate da diritti di uso civico la Giunta regionale, garantito il contraddittorio dell'associazione degli utenti dei diritti di uso civico, provvede alla liquidazione nel rispetto delle disposizioni della legge 16 giugno 1927, n. 176, e del relativo regolamento di attuazione. Il procedimento regionale di accertamento, verifica e liquidazione dei diritti di uso civico deve terminare entro mesi dalla richiesta.

2. Non possono essere liquidati i diritti di uso civico gravanti le terre degli enti pubblici territoriali.

Art. 21

(Espropriazione di terre gravate da usi civici)

1. In caso di esproprio per pubblica utilità di terre private gravate da usi civici in esercizio (37), il compenso spettante agli utenti degli usi civici sui beni espropriati è determinato dalla Provincia, cui spetta dare il parere sullo stesso procedimento di espropriazione.

2. La richiesta è proposta alla Provincia dal soggetto tenuto a costruire

(36) Questa disposizione ricalca l'art. 12 della proposta di legge di cui si è detto *supra*, alla nota 8.

(37) Ai sensi dell'articolo 12 della legge 31 gennaio 1994, n. 97.

l'opera pubblica, o dal Comune in cui risiede la collettività degli utenti, o dall'associazione degli utenti qualora si sia costituita e sia stata riconosciuta, o da ciascuno degli utenti.

3. In caso di esproprio di terre di enti pubblici territoriali gravate da usi civici, nessun compenso in danaro è attribuito alla collettività degli utenti, dovendosi intendere compensate le perdute utilità di uso civico con l'interesse pubblico soddisfatto dall'opera di pubblica utilità.

4. Le disposizioni dei commi 1 e 2 si applicano, invece, in caso di esproprio di terre di soggetti pubblici non territoriali gravate da diritti di uso civico.

Art. 22

(Mutamento di destinazione di terre pubbliche gravate da usi civici)

1. Qualora l'ente pubblico territoriale proprietario di terre agro-silvo-pastorali gravate da diritti di uso civico decida di mutare la destinazione del proprio bene dalla primitiva utilizzazione agricola ad altra utilizzazione diretta a soddisfare un interesse pubblico e la deliberazione del mutamento sia conforme alle disposizioni di cui all'articolo 14, nessun compenso spetta alla collettività degli utenti, dovendosi intendere compensate le perdute utilità di uso civico con l'interesse pubblico soddisfatto dalla nuova destinazione assegnata al terreno di proprietà del soggetto pubblico.

CAPO V

NORME FINALI

Art. 23

(Abrogazioni)

Sono abrogate le seguenti leggi regionali.....

Art. 24

(Disposizione finanziaria)

Agli oneri finanziari derivanti dall'applicazione della presente legge si provvede mediante gli stanziamenti iscritti nel capitolo.....

1. È opportuno immaginare un coevo *regolamento di attuazione* della legge regionale sugli usi e beni civici, regolamento che potrebbe essere il seguente:

Art. 1

(Collettività)

1. La collettività dei titolari delle terre civiche « aperte » e/o degli utenti

di diritti di uso civico è costituita dai cittadini del Comune o della frazione in cui insistono i beni civici e/o le terre gravate dai diritti di uso civico.

2. La collettività dei titolari delle terre collettive « chiuse » è costituita dai discendenti degli antichi titolari.

3. L'assemblea dei titolari dei beni civici e/o degli utenti dei diritti di uso civico è formata dai cittadini aventi diritto al voto.

Art. 2

(Comitati promotori)

1. Il comitato promotore si costituisce per atto pubblico con la partecipazione di almeno cinque cittadini del Comune o della frazione in cui insistono i beni civici e/o le terre gravate dai diritti di uso civico. Là dove esistono, le ASBUC e le associazioni agrarie comunque denominate assumono *ex lege* le funzioni di comitato promotore.

2. Per la formazione dell'elenco dei titolari dei beni civici e/o degli utenti dei diritti di uso civico, il comitato promotore ha diritto di accesso alle liste elettorali del Comune ed all'anagrafe comunale dei residenti.

3. La Regione contribuisce fino alla misura massima dell'80% delle spese di costituzione dei comitati promotori e di redazione della documentazione storico-catastale necessaria per la richiesta di riconoscimento.

Art. 3

(Albo dei periti demaniali)

1. Entro giorni dall'entrata in vigore del presente Regolamento, è istituito, con provvedimento del Dirigente del competente ufficio della Regione, l'Albo dei periti demaniali.

2. Nell'Albo possono iscriversi.....

3. Tra gli iscritti nell'Albo, i Comuni sceglieranno coloro cui affidare l'incarico di provvedere all'inventario dei beni civici e delle terre, pubbliche e private, gravate da diritti di uso civico, esistenti nel territorio comunale.

4. La Regione può organizzare, se e fin quando li riterrà necessari, corsi per la preparazione e/o l'aggiornamento dei periti demaniali.

Art. 4

(Inventario)

1. Nell'Allegato I sono elencati, rispettivamente, i Comuni per i cui territori sono stati già redatti gli inventari dei beni civici e dei diritti di uso civico, i Comuni nei cui territori le verifiche dell'esistenza di beni civici e di diritti di uso civico hanno dato esito negativo, ed i Comuni per i cui territori non sono stati avviati procedimenti di verifica. Per questi ultimi si provvederà alla redazione dell'inventario ai sensi dell'articolo 3 della legge regionale sul riordino e la tutela delle collettività di proprietari di beni civici e di utenti di usi civici.

2. Laddove occorre procedere all'inventario dei beni civici e delle terre

altrui gravate da diritti di uso civico, le spese sono a carico, là dove esistono, delle ASBUC e delle associazioni agrarie comunque denominate; altrimenti sono a carico del Comune.

3. La Regione contribuisce alle spese di inventario fino al 20% delle spese sostenute dalle ASBUC o dalle associazioni agrarie comunque denominate, e fino al 60% delle spese sostenute dal Comune.

Art. 5

(Trasferimento della detenzione dei beni civici)

1. Una volta che sia stata riconosciuta dalla Regione la natura civica dei beni in esso compresi, il Comune al quale sono imputati i detti beni provvede a disporre il trasferimento della loro detenzione all'associazione dei titolari dei detti beni entro giorni dalla data in cui la stessa gli ha comunicato di avere ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica.

2. Nello stesso termine, quando la detenzione e gestione dei beni civici spettavano all'ASBUC, la stessa, con un semplice atto ricognitivo, trasferisce la detenzione dei beni civici all'associazione appena essa ha acquisito la personalità giuridica.

3. Qualora spettavano ad associazioni agrarie comunque denominate, la detenzione e gestione continuano nelle associazioni dei titolari dei beni civici ora costituite in ente di diritto privato a seguito del riconoscimento regionale della personalità giuridica.

Art. 6

(Provvedimenti autorizzatori della Provincia)

1. I provvedimenti con i quali la Provincia concede o nega le autorizzazioni al mutamento di destinazione dei beni civici, all'affrancazione dei canoni enfiteutici delle aree agricole già quotizzate ai sensi della legge 16 giugno 1927, n. 1766, all'affrancazione dei canoni enfiteutici imposti agli occupatori di beni civici che ne hanno ottenuto la legittimazione, alla determinazione del compenso spettante alla collettività degli utenti di diritti di uso civico in caso di esproprio per pubblica utilità di terre private gravate da usi civici, devono riportare l'indicazione della possibilità, da parte dei legittimati, di accedere al ricorso davanti alla Giunta regionale.

2. Pena inammissibilità, il ricorso deve essere proposto entro.....giorni dalla pubblicazione del provvedimento nell'Albo della Provincia.

Art. 7

(Provvedimenti della Giunta Regionale)

Contro i provvedimenti della Giunta regionale è sempre ammessa l'azione davanti al giudice competente *ratione materiae*, secondo i principi, le regole ed i termini previsti dalla legislazione statale avverso i provvedimenti amministrativi delle autorità regionali.

Art. 8
(*Alienazione di beni civici*)

L'alienazione dei soli beni civici silvo-pastorali è consentita, con provvedimento specifico e motivato della Provincia, solo qualora ricorrano congiuntamente i seguenti requisiti: che la sottrazione del bene dal patrimonio civico non produca danni all'ambiente; che essa rappresenti un reale beneficio per la generalità di tutti gli abitanti del Comune e non dei soli titolari del bene alienato; che abbia per oggetto un terreno limitatamente esteso e tale da non prestarsi ad una qualsiasi forma di utilizzazione silvo-pastorale, che non spezzi l'unità pascoliva o forestale del patrimonio civico o che non sia più necessario ai bisogni dei suoi titolari; che la destinazione prevista non costituisca offesa al paesaggio; che le opere che si intendano impiantare o costruire rispondano perfettamente ai profili paesaggistici ed architettonici degli analoghi impianti della area interessata; che l'importo costituente la controprestazione sia destinato a ricostituire la consistenza dell'originario patrimonio civico o, nel caso in cui di fatto ciò non sia possibile per l'inesistenza di finitimi terreni boschivi o prativi, il danaro sia investito in opere di miglioramento idrogeologico o di una migliore sistemazione del complesso dei beni civici rimasti alla collettività.

Art. 9
(*Inchieste pubbliche*)

Le spese dell'inchiesta pubblica sono a carico di chi chiede il provvedimento autorizzatorio per la cui emanazione è necessario disporre previamente un'inchiesta pubblica.

Art. 10
(*Conciliazioni*)

1. Al fine della sollecita definizione dello scioglimento delle promiscuità di cui al comma 4 dell'articolo 15 della legge regionale sul riordino e la tutela delle collettività dei proprietari di beni civici e/o di utenti di diritto di uso civico, viene promosso e favorito ogni esperimento di accordo e conciliazione dal servizio regionale competente.

2. Gli stessi tentativi di conciliazione vanno promossi in caso di contrasto sull'appartenenza dei beni civici inclusi negli inventari e nella documentazione catastale del comitato promotore, nonché ogni volta sorgano questioni attinenti alla materia del patrimonio civico e dei diritti di uso civico (38).

ALLEGATO I

Elenco dei Comuni interessati da patrimonio civico

1. Comuni in cui è stato già redatto l'inventario, con esito positivo, dei

(38) La norma ricalca l'art. 8 della legge Regione Lombardia 16 maggio 1986, n. 13.

beni civici e dei diritti di uso civico su terre di soggetti pubblici o privati siti nella Regione:

.....
.....
.....ecc.

2. Comuni in cui la verifica dell'esistenza di beni civici e di diritti di uso civico su terreni di soggetti pubblici o privati, siti nella Regione, ha dato esito negativo:

.....
.....
.....ecc.

3. Comuni della Regione che devono provvedere all'inventario dei beni civici e dei diritti di uso civico su terreni di soggetti pubblici o privati siti nella Regione:

.....
.....
.....ecc.