

PROFILI SISTEMATICI DELLA LEGGE REGIONALE TOSCANA N. 27/2014 CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AL REDIGENDO REGOLAMENTO DI ATTUAZIONE

**Intervento svolto a Firenze l'11 dicembre 2014 nel corso del convegno
“Presentazione della Legge regionale Toscana 23 maggio 2014 n. 27”, su invito
della Regione Toscana nella sala convegni dell'Accademia dei Georgofili**

1. Necessità di innovazione in ragione dei mutamenti economici

La legge regionale Toscana 23 maggio 2014 n. 27 che disciplina le funzioni in materia di demanio collettivo civico e diritti di uso civico è giunta trentasette anni dopo il trasferimento alle regioni di tutte le funzioni amministrative concernenti gli assetti collettivi territoriali, ben ottantasette anni dopo, inoltre, la promulgazione della legge fondamentale dello Stato in materia di usi civici, la n. 1766 del 16 giugno 1927.

Il notevole lasso di tempo che corre fra il codice statale degli usi civici - comprensivo della già citata legge n. 1766 del 1927, del R.D. 16 giugno 1927 n. 1355 circa la determinazione delle circoscrizioni territoriali degli uffici dei Commissari del Regno, del regolamento di attuazione R.D. n. 332 del 26 febbraio 1928, della legge n. 1078 del 10 luglio 1930 in merito alla definizione delle controversie in materia di usi civici – e la recente legge regionale Toscana è di per sé indicativo di come la seconda, per molteplici ragioni, dovesse essere innovativa rispetto al primo. Ciò accade in quanto, non solo si regola finalmente il trasferimento delle competenze amministrative, attribuite al Commissariato fino al 1977, all'ente regionale ma anche perché la legge regionale è portatrice di una visione antropologica e politico-economica degli assetti collettivi adeguata ai tempi attuali.

2. Il regolamento di esecuzione

In questa sede occorre esaminare tale nuova visione che, per certi versi, fonda nuovi principi in materia, nell'ottica del regolamento di attuazione ancora da emanare. Proprio dall'esame dell'antico regolamento di esecuzione della legge statale sugli usi civici, R.D. n. 332 del 26 febbraio 1928, sul riordinamento degli usi civici del Regno, si rinvenivano con facilità i punti cardinali dell'ordinamento di quasi un secolo fa.

Essi consistevano nella completa cognizione della natura dei territori oggetto di assetti fondiari collettivi, nella loro suddivisione in terreni a vocazione silvo-pastorale e in quelli a vocazione agraria, per quest'ultimi nella loro ripartizione in quota e conseguente assegnazione ai coltivatori. La finalità politico-economica più rilevante si rinveniva nel tentativo di perseguire gli scopi avanzati per la prima volta dalla riforma muratiana del

1806 del Regno di Napoli, manifestatisi nella volontà di formare piccole proprietà agrarie, in regime di diritto privato, su tutti i terreni originariamente collettivi a vocazione agraria. Nella legge regionale questo fondamentale aspetto della legge statale, a causa delle profonde trasformazioni economiche che hanno investito l'Italia, è ormai del tutto assente. Al suo posto, nel preambolo della legge toscana viene considerata funzione specifica della tutela degli usi civici "...permettere la permanenza delle popolazioni in aree svantaggiate attraverso la possibilità di ricavare integrazione di reddito per mezzo dell'esercizio dei diritti di uso che in Toscana erano prevalentemente di legnatico, di pascolo, di raccolta dei frutti del sottobosco, di pesca nelle acque interne".

3. L'abbandono di ogni riferimento alla dimensione agraria del patrimonio collettivo

È evidente che la legge regionale si sofferma solo sulle terre che, secondo l'art. 11 della legge statale, in combinato disposto con l'art. 4, erano assegnate come boschi e pascoli al soddisfacimento dei bisogni essenziali dei naturali del luogo, ed omette del tutto la categoria B relativa ai terreni adatti alla coltura agraria. Ne consegue la già cennata omissione di ogni finalità agraria, predominante, invece, nell'impianto normativo statale. Al suo posto, come presto si vedrà, viene inserita una finalità di sapore più moderno che, però, non era del tutto assente nell'antica legge statale. Va, ancor prima, precisato, inoltre, che l'abbandono di ogni prospettiva agraria si rinviene in altre due norme che destano qualche perplessità interpretativa.

4. La legittimazione

Si tratta dell'art. 25 della legge regionale in cui si stabilisce che le occupazioni abusive di cui all'art. 9 della legge n. 1766/27 "non sono oggetto di legittimazione". Si deve, per contro, notare come l'istituto della legittimazione garantiva l'acquisto in proprietà privata del coltivatore di un fondo già appartenente in origine al patrimonio collettivo, mediante il possesso continuato nel tempo, ancorché abusivo e l'effettuazione di migliorie agrarie. Si trattava di un esplicito riconoscimento del valore del lavoro e di un modo di costituzione, in via amministrativa, di una proprietà privata.

Aver escluso tale possibilità contrasta con l'impianto normativo statale, anche se il coltivatore che si trovasse nelle condizioni stabilite dalla legge potrebbe sempre rivolgersi al Commissariato e ottenere il riconoscimento della propria legittimazione in sede giurisdizionale, dopo aver recepito il diniego regionale.

5. Il possibile contrasto fra ordinamento statale e legislazione regionale

È qui il caso di affrontare subito uno degli aspetti più spinosi relativi al collocamento sistematico di tutte le legislazioni regionali rispetto all'ordinamento statale. A nessuno sfugge come la materia degli assetti collettivi territoriali sia caratterizzata dalla realtà, intesa come fondamentale categoria giuridica che qualifica l'attribuzione soggettiva dei beni. Altrettanto noto è che costituisca competenza esclusiva della legislazione statale la costituzione, modificazione e estinzione dei diritti soggettivi di natura reale. La complessa normativa statale intorno agli usi civici da un lato tutelava gli assetti collettivi, dall'altro, come si è accennato, mediante un'articolata attività amministrativa, conduceva alla formazione di proprietà in regime di diritto privato. L'aver attribuito alle regioni tutte le funzioni amministrative può condurre, mediante attività amministrativa, a rimodellamenti degli assetti collettivi e/o alla formazione di private proprietà in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento, di esclusiva competenza statale. Il caso, sopra indicato del bando dell'istituto della legittimazione dall'ordinamento regionale toscano è indicativo del contrasto sopra accennato.

6. L'assegnazione di tutto il territorio collettivo a categoria A

Anche l'art. 14 della legge regionale, secondo cui per legge vengono assegnati alla categoria A di cui all'art. 11 della legge n. 1766 del 1927, dei fondi appartenenti al patrimonio civico desta perplessità. Nell'impianto normativo del 1927, l'assegnazione a categoria era frutto di una verifica demaniale. In Toscana, invece, oggi, è determinata *ope legis*. Annoverare tutti i terreni collettivi alla categoria dei boschi e dei pascoli appenninici e preappenninici, può non corrispondere alla realtà topografica. Perlomeno tre quarti del territorio toscano non sono propriamente montani, ma collinari, vallivi, di pianura e costieri. Si stenta a comprendere come a tutti possa essere attribuita la caratteristica propria delle alte terre, superiori ai mille metri di altitudine. Come pure non può ritenersi che i fondi circostanti gli abitati siano oramai tutti allodiali; che senso avrebbe, se ne residuano di collettivi, attribuire ad essi una natura pascoliva o boschiva non corrispondente alla realtà? V'è, inoltre, che i terreni di categoria A sono tutelati con maggior vigore dalle leggi in materia ambientale e paesaggistica. Di tale maggior tutela non v'è esplicito richiamo nella legge regionale toscana, ma tale disciplina è comunque assolutamente cogente.

7. L'ente di gestione

Continuando la rassegna delle novità apportate dalla legge toscana si deve citare il riconoscimento esplicito di un principio fino ad oggi implicito nell'ordinamento, la presa d'atto, cfr. art. 15 co. 1 e art. 21 co. 1 che, a presidio di tutti i territori collettivi regionali

debbano esserci enti di gestione. Nell'ordinamento statale erano già stati individuati i soggetti preposti alla gestione del patrimonio civico nei Comuni, nelle loro frazioni, nelle università agrarie e, in caso di conflitto, anche solo virtuale, fra collettività e Comune, nelle amministrazioni separate dei beni di uso civico (ASBUC), da istituire e nominare mediante procedura amministrativa.

Dalla legge regionale, dunque, viene configurato in via generale un organo che deve necessariamente presiedere alla gestione del patrimonio collettivo. Esso può coincidere con l'antica frazione. Si prevede inoltre che qualora il territorio civico non sia riconducibile a frazioni o investa tutto il territorio comunale, non debba essere il Comune stesso ad amministrare direttamente il patrimonio collettivo ma vada, comunque, costituito un apposito organo di gestione.

Invero la legge regionale, art. 21 comma 1, non si riferisce al territorio ma indica come criterio identificativo “la spettanza degli usi civici all'intera popolazione residente nel comune”. Ciò costituisce una singolare inversione nel criterio atto a definire la consistenza di un patrimonio collettivo. La spettanza collettiva, infatti, costituisce il risultato di un esame storico di un territorio e non può essere posto come dato di partenza. La spettanza all'intera collettività dei residenti contrasta con l'esperienza storica più diffusa, per cui gli ambiti territoriali venivano collettivamente usati da specifiche e piccole comunità, quasi mai coincidenti con l'attuale intera popolazione di un comune.

All'organo di gestione è dedicato il capo secondo della legge regionale, che ne disciplina l'organizzazione e le funzioni con specifico richiamo, all'art. 22, all'emanando regolamento di attuazione per il concreto esercizio dei diritti collettivi.

Sotto il profilo strutturale e sistematico, l'organo di gestione acquista la natura giuridica di ente di diritto privato con pieno riconoscimento della personalità giuridica da parte della regione, art. 15 l.r. n.27/2014 e art.1 DPR 10.2.200 n.361. Si configura, pertanto, alla stessa stregua di un ASBUC, solo che la sua esistenza non è condizionata come per questa ad un conflitto anche solo virtuale fra collettività ed ente pubblico territoriale, ma è sempre prevista dalla legge. Il che può stare anche a significare che il legislatore regionale abbia riconosciuto quanto la miglior dottrina ripeteva da tempo, che il Comune dovesse configurarsi solo come ente esponenziale del patrimonio collettivo mentre l'effettiva gestione competeva ad organi espressione della stessa collettività (Cerulli Irelli, Proprietà pubblica e diritti collettivi, Padova 1983).

E' interessante rilevare, inoltre, come, secondo l'insegnamento del prof. Andrea Nervi (convegno università di Trento 14.11.2013), l'attività di gestione del patrimonio collettivo, in sede legislativa regionale esaminata solo sotto il profilo della costituzione dell'organo di

gestione, ha a suo fondamento un vero e proprio contratto. Nel regolamento, pertanto, potrà bene essere messo in luce questo altro aspetto giuridico che evidenzia come i bisogni delle comunità di riferimento possano essere meglio soddisfatti mediante forme di autogestione. Occorre dunque porre l'accento sul momento fondativo associativo che conduce al contratto di gestione. E' noto, inoltre, come dal punto di vista economico, un accordo collettivo per conseguire benefici perviene ad utili superiori alla somma dei singoli benefici conseguiti individualmente. L'accordo collettivo ha un effetto moltiplicatore della ricchezza (Ostrom).

Il contratto di gestione richiede che la collettività svolga da sola e quasi automaticamente la funzione informativa rispetto ai singoli utenti e che quindi si giunga ad una conoscenza comune delle regole la quale va a costituire un ulteriore aspetto del patrimonio. Secondo la perpettazione del Prof. Nervi le collettività consociate nel contratto di gestione potrebbero addirittura porre tra i propri fini lo smaltimento, il recupero e il riciclo dei rifiuti, rivoluzionando tutto l'attuale sistema che grava sulla pubblica finanza.

8. L'omesso riferimento alle università agrarie

Si presta, però, a rilievo l'omissione fra gli enti di gestione delle università agrarie e/o di tutti gli enti che sono già titolari e gestiscono patrimoni collettivi: L'omissione può essere interpretata come intenzione di non affrontare un argomento ritenuto superfluo, atteso che là dove esista una università agraria con il suo patrimonio, non v'è, ovviamente, alcun organo di gestione da istituire: La materia riacquista, però, rilevanza in sede di regolamento di esecuzione, quando occorre stabilire quali siano i soggetti destinatari dei contributi pubblici ai sensi dell'articolo 20 della legge regionale. E' chiaro infatti che la lettera della legge fa espresso riferimento solo agli enti di gestione istituiti in forza della legge medesima e non ad altri enti già esistenti. È altrettanto evidente però che un'interpretazione che escludesse le università agrarie dal beneficio dei contributi pubblici apparirebbe gravemente lesiva dello stesso patrimonio collettivo.

9. I comunelli

Nello stesso argomento si iscrive anche l'esclusione della disciplina amministrativa degli usi civici, operata dall'art. 1, co. II, della legge regionale, per i beni dei cosiddetti 'comunelli', diffusi nelle Alpi Apuane. La norma prende spunto, addirittura, da sentenze emesse da chi scrive. A seguito della riforma leopoldina della seconda metà del diciottesimo secolo, furono per legge abrogati gli assetti fondiari collettivi con conseguenti assegnazioni dei terreni dei patrimoni collettivi a coltivatori. Tuttavia negli agri montani,

specialmente apuani, gli antichi comunisti, mediante un rappresentante, si resero assegnatari di tali beni e poi li ricostituirono in comunione. Chi scrive, in alcune sentenze di primo grado concernenti il territorio apuano, ha rilevato come l'atto di assegnazione al privato si configurasse come una frattura rispetto all'antico ordinamento collettivo, con la conseguenza che tali beni dovessero considerarsi assoggettati al regime della comunione di diritto privato.

Insomma, un antico uso civico è frutto di un'esperienza storica, e non può essere pattiziamente ricostituito. Tuttavia, compito del giurista è di cogliere la specificità di un istituto, per cui, anche se il patrimonio di un comunello non può essere annoverato direttamente nei patrimoni collettivi, la specificità del regime a cui i comunisti l'hanno volontariamente assoggettato induce a una particolare attenzione. Occorre coglierne la singolarità che sicuramente lo accosta al patrimonio collettivo e che, ancora una volta, apparirebbe penalizzante qualora l'esclusione della legge regionale volesse significare una espulsione dalla possibilità di ricevere contributi pubblici.

Nelle sentenze citate non si poteva non cogliere come la riforma leopoldina avesse mutato la natura giuridica dei terreni assegnati ai privati e come da allora essi dovessero essere regolati secondo il diritto civile ordinario. Tuttavia è ancora da valutare giuridicamente se il riconferimento dei beni in comunione possa, nel rispetto del principio dell'autonomia negoziale, andare a formare una comunione di tipo speciale con forti connotati di collettivismo.

L'ostacolo maggiore si intravede nella inalienabilità dei beni che contrasta con il principio generale del diritto civile per cui i beni patrimoniali debbano essere negoziabili.

10. Lo sviluppo sostenibile e il piano di valorizzazione

Nel primo articolo della legge regionale in esame viene posto in luce il fine specifico dell'amministrazione in materia di riordino e sistemazione degli assetti fondiari collettivi, con queste parole: “coniugare le esigenze delle collettività titolari dei diritti e dei beni con quelle collegate allo sviluppo sostenibile del territorio”. Sviluppo sostenibile che si traduce nel “promuovere lo sviluppo sociale ed economico dei territori soggetti ad assetti fondiari collettivi” come si trova scritto nel preambolo della legge.

Lo sviluppo economico sostenibile è una nozione giuridicamente vaga; appare infatti come un'espressione verbale suscettibile delle più varie determinazioni concrete che quindi si prestano ad essere riempite con diversi contenuti.

L'innovazione consiste dunque nell'attribuire alla utilizzazione del patrimonio collettivo, valutato in forza di legge interamente di categoria A, quindi di natura boschiva e pascoliva,

una finalità di sviluppo economico finora ignota all'ordinamento statale che, per terreni di tal fatta, si prefiggeva solo l'integrale conservazione ed il cui sfruttamento collettivo doveva limitarsi al soddisfacimento di bisogni economici essenziali della popolazione, da sempre individuati come quelli minimi indispensabili per garantirne la mera sopravvivenza.

Lo strumento adottato dalla legge regionale per programmare e valutare lo sviluppo sostenibile consiste nel piano di valorizzazione dei beni previsto all'articolo 7.

11. Le forme di utilizzazione: A) la gestione collettiva dei beni

Lo sviluppo economico sostenibile potrebbe essere auspicabilmente configurato come rilancio della utilizzazione collettiva del territorio ovvero, ma con qualche pericolo per la tutela dell'ambiente e la sua integrità, come esercizio affidato a privati o infine come esercizio misto da parte dei residenti e di imprese private.

Alla prima forma sembra riferirsi il già citato art. 20 della legge regionale là dove viene stabilito che “si applicano all'ente gestore le disposizioni che disciplinano l'erogazione di incentivi da parte della regione e degli enti territoriali, anche a valere su fondi comunitari, a favore degli enti pubblici”. Tale possibilità apre la via ad uno sviluppo della utilizzazione collettiva mediante agile ricorso al credito, principale strumento della moderna economia, non più legato all'antica e striminzita logica della mera sopravvivenza. A tale prospettiva di rilancio e sviluppo si lega quanto stabilito all'art. 22 comma secondo della legge regionale, secondo cui. “il regolamento può prevedere forme di gestione diversa dall'esercizio individuale, che realizzino comunque un beneficio per la generalità degli utenti”. Si apre qui uno spazio per attività d'impresa collettivamente gestita che a differenza delle società di capitali o di persone, previste dall'ordinamento civile, si prefiggano uno sfruttamento dei beni collettivi razionale e capace di soddisfare bisogni superiori da quelli di mera sopravvivenza. Senza fine di lucro individuale ma per un arricchimento del patrimonio collettivo stesso ed un suo adeguato godimento da parte degli utenti.

B) l'affidamento dei beni collettivi ad imprese private

Accanto a questa forma di utilizzazione si è già accennato come la legge regionale preveda espressamente anche l'affidamento a privati dei beni collettivi, mediante corrispettivo di un canone. È quanto previsto dall'art. 11 della legge regionale che pone anche precisi limiti per addivenire alla concessione dei beni collettivi a privati. Si tratta dell'eccedenza dei beni rispetto al soddisfacimento dei bisogni degli utenti, della garanzia di una gestione economicamente più vantaggiosa dei beni, della priorità agli utenti nell'affidamento, nel rispetto del regolamento per la gestione degli usi civici, nella coerenza del programma di

utilizzazione proposto dai privati con il piano di valorizzazione dei beni del demanio collettivo civico redatto dall'ente di gestione. Sono stati posti dei presidi a garanzia di un corretto sfruttamento del patrimonio collettivo da parte dei privati, che consistono nel rispetto di regole di imparzialità e trasparenza nella scelta dei contraenti ed in puntuali controlli di merito economico. Queste direttive dovranno trovare riscontro nella redazione delle norme regolamentari di esecuzione. In esse per quanto concerne la trasparenza ed imparzialità potrebbe essere sufficiente il rinvio alla normativa relativa agli appalti per la concessione di opere pubbliche, come sottolineato in recenti pronunce del Consiglio di Stato. Per la valutazione della convenienza economica la parola passa principalmente all'ente di gestione. Sul punto però il regolamento dovrà prevedere i modi di risoluzione di eventuali contrasti fra ente di gestione e Regione. Anche il corrispettivo mediante canone può essere integrato in sede di attuazione con la previsione di ripartizione di benefici e prestazioni da parte dell'impresa privata concessionaria in favore degli originari utenti. Si pensi ad esenzione di canoni per gli utenti che usufruiscano di energie ricavate dalla utilizzazione di terreni collettivi per impianti eolici. Anche sui criteri di determinazione del canone pecuniario dovrà pronunciarsi il regolamento, con l'auspicio che non ci si arresti a pauperistiche valutazioni di estimo agrario come previsto dalla legge statale del 1927.

12. Il divieto di divisione dei proventi fra gli utenti

Una norma che merita attenta riflessione si rinviene al primo comma dell'art.23 della L.R. In esso si stabilisce l'esplicito divieto di ripartire fra gli utenti i proventi introitati a qualsiasi titolo dall'ente gestore. La statuizione va collegata con quanto previsto nell'articolo che immediatamente la precede, che invece prevede come per i beni eccedenti il soddisfacimento dei bisogni degli utenti per regolamento si possano programmare forme di gestione diverse dall'esercizio individuale, che realizzino comunque un beneficio per la generalità degli utenti. La formula è invero vaga ma comunque lascia intravedere la possibilità di una gestione economica razionale e moderna dei beni collettivi. Si pone in contrasto con tale possibilità il divieto di ripartizione di proventi che escluderebbe in radice anche quelle ripartizioni fra gli utenti di forme di energia ricavate da imprese private. Si può fare anche un altro esempio relativo alla utilizzazione di fondi civici per la pratica sportiva dello sci mediante impianti di risalita. Si potrebbe ipotizzare come forma di corrispettivo per i naturali del luogo la gratuità della utilizzazione degli impianti stessi. Ma ciò contrasterebbe con il divieto di ripartizione dei proventi. In realtà il divieto come concepito dalla legge e se non mitigato in sede di attuazione riconduce proprio a quella finalità di mera sopravvivenza garantita dalla tradizione e dalla legge 1766 del 1927.

L'ordinamento del 1927 però non prevedeva alcuna forma di sfruttamento da parte di imprese private di beni collettivi di categoria A, votati per contro ad un'integrale conservazione. Ora invece l'impresa privata a fine di lucro può ottenere in concessione beni civici in cambio del pagamento di un canone, mentre agli utenti ancorché si dotino di un'adeguata struttura che consenta loro un'utilizzazione razionale ed anche intensa delle risorse collettive non potrebbero mai veder premiato il proprio lavoro sotto forma di utili ripartibili: si deve pensare che questi dovrebbero sempre e comunque andare ad incrementare il patrimonio collettivo.

13. La predisposizione del regolamento

La legge regionale impone anche che con il regolamento di esecuzione sia predisposto lo schema di regolamento da adottare da parte di tutti gli enti di gestione. Anche l'attuazione di questo principio necessita di prudenza. Lo schema generale, valido per tutti gli enti di gestione, dovrà limitarsi ad alcuni punti essenziali senza indulgere alla tentazione di voler condizionare le scelte di merito dell'assemblea degli utenti che dovrà redigere il proprio regolamento. La Regione dovrà, quindi, indicare una sorta di formula generale, delle linee guida, ma non pretendere di imporre dall'alto il regolamento per tutti gli enti di gestione. È chiaro che soprattutto in questa materia entrano in gioco gli ambiti di autonomia che la legge regionale intende attribuire ai tre soggetti preposti alla gestione del territorio civico, le costituende ASBUC, il Comune, la Regione stessa. Un'indicazione valida per tutti gli enti di gestione va sicuramente data nel regolamento di esecuzione in merito alle maggioranze da raggiungere in sede assembleare per le alienazioni e concessioni di beni appartenenti al patrimonio civico. Si ritiene che esse debbano essere qualificate alla stessa stregua di quelle necessarie per deliberare il mutamento dell'atto costitutivo. Se in antico, come è noto, occorreva l'unanimità degli utenti per addivenire a dismissioni del patrimonio, oggi va sicuramente pensata una maggioranza più agile ma anche superiore al cinquanta per cento, pari ai due terzi o tre quarti, da scegliere a secondo delle comunità, ma mai inferiore, indipendentemente dal numero delle deliberazioni raggiunto. La necessità di maggioranze qualificate si impone per la considerazione che il patrimonio costituisce elemento essenziale per la costituzione dell'ente stesso di talchè ogni modificazione dell'assetto patrimoniale diretta a diminuire la dotazione civica degli utenti va ad incidere su un elemento strutturale della sua esistenza.

14. Vigilanza e poteri sostitutivi della Regione, soluzione dei contrasti

L'ambito dell'autonomia dell'ente di gestione costituisce, come s'è scritto, uno degli aspetti

più delicati del regolamento di esecuzione da emanare. La legge regionale riconosce, all'art. 15, la personalità giuridica di diritto privato e, all'art. 3, co. I, lett. f, definisce come 'vigilanza' l'attività a cui è tenuta la Regione nei confronti degli atti di gestione. Da queste due indicazioni parrebbe che agli enti di gestione debba essere lasciata una notevole autonomia e che nessun controllo di merito sia attuabile da parte di Regione e Comune nei confronti dell'attività degli enti di gestione. Invece, l'art. 29 prevede poteri sostitutivi da parte della Regione che può nominare un Commissario al posto dell'ente di gestione quando non si provveda nei tempi previsti dalla legge alla predisposizione o all'adozione dello statuto, del regolamento della gestione degli usi civici, del piano di valorizzazione dei beni del demanio collettivo o della predisposizione e approvazione del bilancio preventivo e consuntivo, non provveda alla richiesta di riconoscimento della personalità giuridica, incorra nel compimento di atti idonei a compromettere l'integrità e la consistenza del patrimonio civico, mettendone a rischio la conservazione. Come si vede quest'ultimo punto costituisce controllo di un'attività di merito, anche se formalmente diretta alla conservazione del patrimonio, ma certamente ben al di là della mera vigilanza.

Ancora più rilevante appare che la legge attribuisce direttamente alla Regione il potere di sostituzione, quasi in un rapporto di sovraordinazione gerarchica, senza ricorrere, invece, al giudizio di un organo terzo, come si richiede in tutti i casi in cui vi sia un contrasto operativo fra soggetti muniti reciprocamente di piena autonomia. Si pensi al caso di contrasti gestionali in una società di capitali, la minoranza che denunci una cattiva gestione da parte degli amministratori della società deve ricorrere al tribunale, art. 2409 c.c., senza che siano previsti rimedi interni all'organizzazione della società stessa. In materia di amministrazione del patrimonio civico, a fronte di una cattiva gestione da parte dell'ente preposto, la Regione si è attribuita, invece, un immediato potere sostitutivo il che, come si è detto, ha un indubbio sapore di sovraordinazione gerarchica, con buona pace dell'autonomia del sottoposto.

Roma, 19 gennaio 2015

Dott. Pietro Catalani