

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA

### Proposta di legge n. 225

#### **Disciplina dell'esercizio delle funzioni in materia di demanio collettivo civico e diritti di uso civico**

La presente proposta disciplina, per la prima volta, l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di demanio collettivo civico e diritti di uso civico, in quanto trasferite alle regioni dal decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 11 (Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici) e dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'articolo 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382).

Gli usi civici sono diritti di alcune popolazioni su parte del proprio territorio comunale o su quelli confinanti, acquisiti prevalentemente al momento del loro originario insediamento. Essi concretano particolari forme di appartenenza giuridica, di volta in volta definita come "proprietà collettiva", "demanio collettivo" o "demanio universale", insistenti su terreni e beni che, anche se inquadrabili nell'ordinamento civilistico, non seguono le ordinarie regole della proprietà privata, ma regole del tutto peculiari derivanti dalla matrice storico – giuridica di tali beni risalenti a regimi giuridici precostituzionali che li hanno resi beni imprescrittibili, indivisibili e inusucapibili.

Possiamo dire che il bene civico si presenta come una relazione reciproca tra società e luogo, una relazione biunivoca, dove i due termini della relazione interagiscono continuamente tra di loro, con dinamiche complesse, ma sempre all'interno della relazione stessa, che peraltro è in continua trasformazione ed evoluzione. Questa relazione si manifesta come un "patto tra una comunità e un territorio", quel territorio dove la comunità vive, può prosperare, e di cui generalmente ha la proprietà collettiva.

L'originaria funzione della tutela e della disciplina degli usi civici era quella di permettere il permanere delle popolazioni in aree svantaggiate attraverso la possibilità di ricavare integrazione di reddito per mezzo dell'esercizio di diritti d'uso che in Toscana erano, prevalentemente, di legnatico, di pascolo, di raccolta dei frutti del sottobosco, di pesca nelle acque interne. Se ai giorni nostri l'esercizio di questi diritti si è in parte affievolito a seguito, soprattutto dei fenomeni migratori delle popolazioni residenti, l'obiettivo principale della tutela dei beni civici, anche attualmente, è quella di agevolare la permanenza delle popolazioni nei territori di residenza a presidio del territorio stesso e di rilanciare tale istituto come vivo, attuale e utilizzabile, anche per le nuove esigenze che la nostra società sta esprimendo.

Una complessiva regolamentazione da parte regionale appare indispensabile alla luce del carattere datato della normativa statale del 1927 che ancora sostanzialmente presiede alla materia stessa. Con la presente proposta di legge, ferme restando le prerogative di inalienabilità, di inusucapibilità, di imprescrittibilità dei beni civici, principi che da sempre incardinano la legislazione nazionale del 1927 e del 1928 e che sono posti a base anche di questa legge, si persegue l'obiettivo di una complessiva rivisitazione della normativa della materia degli usi civici, rimodulando e aggiornando sia quanto alle procedure che agli enti coinvolti, stante l'impostazione normativa a oggi vigente, addirittura precostituzionale, e quindi di difficile traduzione nella struttura ordinamentale odierna.

Quanto alla titolarità e ai limiti della relativa competenza legislativa regionale, con l'articolo 66 del d.p.r. 616/1977, fu disposto in favore delle regioni a statuto ordinario, il trasferimento delle funzioni amministrative statali nella materia "agricoltura e foreste", nell'ambito delle quali si collocano gli usi civici, che la legge del 1927 aveva attribuito ai commissari per la liquidazione degli usi civici e al Ministero dell'agricoltura e delle foreste. Le competenze regionali si intrecciano ora con le

competenze statali, esclusive e concorrenti, in materia di ordinamento civile, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e di governo del territorio;

In coerenza e in attuazione del principio costituzionale di adeguatezza, di cui all'articolo 118, comma primo, della Costituzione, al fine di consentire il più adeguato esercizio delle funzioni amministrative disciplinate e lo svolgimento omogeneo delle stesse su tutto il territorio regionale, esse sono state allocate prevalentemente in capo alla Regione, fatte salve quelle comunali di cui all'articolo 4;

### Articolato

La presente proposta di legge è suddivisa in quattro capi relativi a:

Capo I Disposizioni generali;

Capo II Gestione dei beni del demanio collettivo civico;

Capo III Riordino e sistemazione degli usi civici;

Capo IV Norme transitorie e finali.

### Capo I Disposizioni generali

Articolo 1: specifica l'oggetto della proposta di legge.

Articolo 2: contiene le definizioni.

Articolo 3: si definiscono le competenze della Regione in coerenza e in attuazione del principio costituzionale di adeguatezza, di cui all'articolo 118, comma primo, della Costituzione al fine di consentire il più adeguato esercizio delle funzioni medesime, garantendone l'omogeneo svolgimento su tutto il territorio regionale.

Articolo 4: definisce le competenze del comune secondo quanto già previsto dalla normativa nazionale.

Articolo 5: contiene i principi di imprescrittibilità, inalienabilità, inusucapibilità che caratterizzano il demanio collettivo civico.

Articolo 6: indica le modalità per la gestione dei beni civici, rinviando ad apposito regolamento di gestione.

Articolo 7: disciplina il piano di valorizzazione dei beni del demanio collettivo civico.

Articolo 8: riguarda l'espropriazione per pubblica utilità. Tale istituto è ammesso solo sui terreni gravati da diritti d'uso civico previo parere favorevole del dirigente regionale competente. Il demanio collettivo civico, invece è inespropriabile.

Articolo 9: prevede che i beni del demanio collettivo civico possano essere oggetto, qualora ne derivi un beneficio concreto per la collettività, di mutamento di destinazione, autorizzato dal dirigente regionale competente su proposta del soggetto gestore o su istanza del soggetto competente alla realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità, a fronte della corresponsione di un canone.

Articolo 10: definisce le condizioni per l'alienazione del demanio collettivo civico.

Articolo 11: definisce le condizioni per l'affidamento in gestione del demanio collettivo civico

Articolo 12: prevede le disposizioni relative al caso in cui i beni del demanio collettivo civico ricadano all'interno di un parco, una riserva o un'area naturale protetta. Inoltre detta prescrizioni relative alla liquidazione dei diritti esclusivi di caccia o altri prelievi faunistici.

Articolo 13: detta regole per la formazione degli strumenti urbanistici.

Articolo 14: stabilisce il principio per cui tutti i beni del demanio collettivo civico sono assegnati alla categoria di cui alla lettera a) dell'articolo 11 della l.r. 1766/1927.

## Capo II Gestione dei beni del demanio collettivo civico

Articolo 15: definisce l'ente gestore, cioè il soggetto che amministra gli usi civici degli utenti residenti. Gli usi civici appartengono all'intera collettività, cioè agli abitanti del luogo, sia come gruppo che come singoli; la collettività, però non è un soggetto giuridico. La l. 278/1957 prevede i Comitati per l'amministrazione separata dei beni civici frazionali, che gestiscono i beni civici stessi, i cui membri sono eletti direttamente dalla popolazione residente.

Ciò anche in relazione all'evoluzione storica dell'istituto che contiene peculiarità del tutto specifiche, che ora l'avvicinano più ad una forma privatistica di gestione di beni, ora più all'istituzione deputata al mantenimento della destinazione pubblico-funzionale dei beni stessi.

Al fine di chiarire il ruolo e la natura dell'ente gestore, cioè di colui che rappresenta la popolazione proprietaria dei beni civici e che per conto della stessa pone in essere tutti gli atti necessari alla gestione dei beni stessi, e al fine di permetterne una semplificata ed efficiente gestione, in sintonia con le disposizioni dell'articolo 3 della legge 31 gennaio 1994, n. 97 (Nuove disposizioni per le zone montane), con la presente legge, sulla base di quanto già affermato nella legge regionale 21 marzo 2000, n. 39 (Legge forestale della Toscana), si stabilisce che la gestione di detti beni debba avvenire secondo le regole del diritto privato e pertanto all'ente gestore è riconosciuta la personalità giuridica di diritto privato. Elemento oggettivo non trascurabile è la circostanza che i beni civici in Toscana ricadono prevalentemente in zone montane e marginali. All'ente gestore compete l'amministrazione sia in senso oggettivo che soggettivo del patrimonio civico a profitto della popolazione residente. L'ente gestore agisce, non solo allo scopo di tutela, ma anche con l'obiettivo di uno sviluppo sostenibile, mobilitando una pluralità di risorse interne e trattenendo in loco gli effetti moltiplicativi, in una visione più imprenditoriale del demanio collettivo civico che però prevede una produzione basata sul prelievo dei frutti delle risorse, senza alterare la risorsa stessa. L'ente gestore è composto da tre organi: l'assemblea degli utenti, il comitato di amministrazione separata dei beni civici e il presidente dello stesso.

Articolo 16: In applicazione dell'articolo 118, comma quarto della Costituzione all'ente gestore è riconosciuto potere statutario e regolamentare sottoposto però al controllo della Regione, subentrata al Commissario agli Usi Civici di cui alla l. 1766/1927, nella funzione di garanzia della destinazione e conservazione della proprietà collettiva per le generazioni future al fine di permetterne *la trasmissione ciclica*.

Articoli 17 e 18: disciplinano in dettaglio gli organi dell'ente gestore quali rispettivamente: l'assemblea degli utenti, il Comitato di amministrazione e il presidente dello stesso.

Articolo 19: prevede l'obbligo per il soggetto gestore di dare pubblicità a tutte le deliberazioni dei propri organi.

Articolo 20: per permettere un migliore e semplificato accesso ai finanziamenti pubblici al soggetto gestore diverso dal comune si applicano le modalità previste per gli enti pubblici.

Articolo 21: disciplina le competenze del comune in qualità di soggetto gestore degli usi civici attinenti all'intero territorio di sua competenza, prevedendo un'amministrazione separata degli stessi secondo le regole già dettate per l'ente gestore.

Articolo 22: relativo alla gestione degli usi civici.

Articolo 23: in applicazione delle disposizioni legislative nazionali si riafferma il principio secondo il quale vige il divieto di ripartire tra gli utenti i proventi derivanti dai beni civici. Detta ulteriori specifiche disposizioni, relativamente alle spese derivanti dall'esercizio della gestione, che devono essere seguite dal soggetto gestore. Sono inoltre specificati i casi e le modalità per il comune di rivalersi sul bilancio del soggetto gestore per le eventuali spese da questo anticipate

### Capo III – Riordino e sistemazione dei beni civici

Articolo 24: riguarda le disposizioni per attivare il procedimento di liquidazione dei diritti d'uso civico.

Articolo 25: enuncia il principio per cui la Regione non ammette la legittimazione delle occupazioni abusive, prevedendone invece la reintegra.

Articolo 26: prevede che la Regione favorisca procedure conciliative secondo le modalità stabilite nel regolamento di attuazione della presente proposta di legge.

Articolo 27: prevede l'accertamento demaniale.

Articolo 28: istituisce la banca dati degli usi civici.

Articolo 29: introduce l'istituto dei poteri sostitutivi da parte della Regione nei confronti del soggetto gestore che non adotta gli atti obbligatori di gestione, non richiede il riconoscimento della personalità giuridica, compromette l'integrità e la consistenza del patrimonio del demanio collettivo civico, non approva il bilancio preventivo e consuntivo nei termini di legge.

Articolo 30: prevede, in caso di trascrizione ai sensi degli articoli 2643 e seguenti del codice civile, le modalità per l'imputazione dei beni del demanio collettivo civico e dei diritti d'uso civico.

### Capo IV Norme transitorie e finali

Articolo 31: prevede l'emanazione del regolamento di attuazione della presente legge.

Articolo 32: sono previsti i tempi e le modalità affinché i comitati delle amministrazioni separate dei beni di uso civico (ASBUC) già operanti all'entrata in vigore della presente proposta di legge richiedano il riconoscimento della personalità giuridica, nonché i termini affinché sia le ASBUC che i comuni, come soggetti gestori, adeguino gli atti fondamentali alle nuove disposizioni di legge e provvedano alla modifica dell'intestazione catastale dei beni civici.

Articolo 33: nella prima fase di applicazione della presente legge sono previste iniziative di formazione e aggiornamento per i comuni e le unioni di comuni.

Articolo 34: prevede una clausola valutativa.

Articolo 35: viene fatto rinvio alla l. 1766/1927 e al r.d. 332/1928.

Articolo 36: viene disposta l'abrogazione del regolamento regionale 7 marzo 1992, n. 1, a decorrere dall'entrata in vigore del regolamento della presente legge,

Articolo 37: è la norma finanziaria nella quale , a valere sull'U.P.B. 521 “ Interventi per lo sviluppo rurale, aiuti al reddito, agli investimenti ed allo sviluppo delle imprese agricole, zootecniche e forestali – spese correnti” è autorizzata la spesa di euro 50.000,00 per ciascuna delle annualità 2014, 2015 e 2016.