CAMERA DEI DEPUTATI N. **2368**

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato PECORARO SCANIO

Norme in materia di riordinamento degli usi civici

Presentata il 30 settembre 1996

ONOREVOLI COLLEGHI ! — 1. La presente proposta di legge mira a sanare i problemi che la disciplina contenuta nella legge 16 giugno 1927, n. 1766, sulla liquidazione degli usi civici ha ingenerato, sia per aver mortificato situazioni che, per contro, oggi trovano nella Costituzione ampia legittimazione, sia per essere stata ispirata da intenti che si presentano totalmente incapaci di corrispondere alle aspettative che la società attuale esprime.

Si tratta di un progetto di riordinamento strutturale dell'impianto della materia dei cosiddetti usi civici in grado di tener conto di due fondamentali valori – quello delle comunità intermedie e quello dell'ambiente – oggi ampiamente garantiti e tutelati dalla Costituzione, valori la cui intima connessione con la detta materia non può più, così come è stato nel passato, essere disconosciuta.

Se, infatti, può giustificarsi l'impianto sostanzialmente liquidatorio della legge n. 1766 del 1927 in ragione delle istanze della società dell'epoca, oggi non è possibile tardare oltre nell'attuazione dei valori espressi dalla nostra Carta costituzionale e, per ciò stesso, non mettere mano al riordino della materia dei cosiddetti usi civici, assumendo come pilastri proprio ciò che in essa, nel passato, era stato più compresso e mortificato, ovverosia l'autonomia ed il modo di vita delle comunità intermedie e la capacità intrinseca della realtà dei beni goduti collettivamente di conseguire obiettivi di generale e pubblico interesse.

Sotto il primo profilo, il problema, connettendosi con il disposto dell'articolo 2

della Costituzione, non può che trovare univoca risposta nella salvaguardia della proprietà collettiva quale forma di vita e strumento di valorizzazione di formazioni sociali capaci di far esprimere ai propri membri le rispettive potenzialità contribuenti al migliore e più armonioso sviluppo della loro persona. Sotto il secondo profilo, non può sfuggire al legislatore la necessità di inquadrare soluzioni giuridiche, che contengono obiettivi produttivistici, nel più ampio contesto europeo. È, infatti, noto che, specie con riguardo alla materia agricola ed anzi essenzialmente in ordine ad essa, la situazione economica eccedentaria ha sospinto i Paesi europei a soluzioni dirette al contenimento della produzione, mediante l'adozione di strumenti giuridici rivolti a comprimere le produzioni eccedentarie e a privilegiare quelle per le quali è ancora prevedibile un adeguato assorbimento da parte del mercato, ma nel quadro di una politica diretta ad una gestione del territorio agricolo nel modo più idoneo alla sua tutela sotto il profilo ecologico: sicché non va dimenticata l'attenzione rivolta dalla comunità all'attività di rimboschimento e di conservazione delle foreste, avendo la politica europea, come si evince dall'Atto unico del 1986, teso sempre più ad evidenziare il collegamento fisiologico tra selvicoltura e tutela ambientale.

Ed allora, come premessa, non si può non prendere atto che nelle regioni italiane in cui il fenomeno del godimento collettivo di boschi e di pascoli è stato vissuto più intensamente dalle comunità – siano esse denominate regole, vicìnie, consorterie, compartecipanze o, comunque, comunioni familiari montane – si è constatata, da un lato, l'esistenza di un gruppo di persone che hanno espresso, nell'articolazione dell'organizzazione fondiaria, la scelta di vita del primato della comunità sul singolo ed il valore della democrazia, e si è assistito, dall'altro, ad un modo di esercizio della proprietà che ha permesso la conservazione del patrimonio forestale e, con essa, la tutela dell'ambiente.

Cioè, non si può non prendere atto che, là dove ha operato, l'istituto della proprietà collettiva ha espresso e continua ad esprimere una forma di civiltà giuridica in cui il valore della comunità (passata, presente e futura) è più importante di quello dei singoli ed una forma di godimento della terra deciso in modo democratico e gestito nell'interesse di tutti. Tutte le volte che le comunità sono riuscite a difendere la propria autonomia statutaria, e quindi i propri valori di vita, « contro » le pretese e gli attentati invasivi dei pubblici poteri (i vari potentati che si sono succeduti nelle rispettive aree geografiche, fino alle attuali regioni) – come, ad esempio, è avvenuto alle comunità familiari montane dell'arco alpino –, ne è conseguita la conservazione del patrimonio forestale, ovverosia si è conseguito quell'interesse che oggi si chiama « ambiente » che è bene dell'umanità intera.

Nella consapevolezza che è compito dello Stato (e delle regioni) tutelare le « formazioni sociali » e rendere possibile la realizzazione dei loro fini, la presente proposta di legge è diretta a rafforzare l'autonomia statutaria delle associazioni od università agrarie e a realizzare quella delle comunità frazionali titolari di terre civiche. Si ritiene, perciò, che al paradigma delle comunioni familiari montane (riconosciute e disciplinate dagli articoli 34 della legge 25 luglio 1952, n. 991, 10 ed 11 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, e 3 della legge 31 gennaio 1994, n. 97) sia possibile riferirsi per la disciplina delle altre situazioni di godimento dei beni civici, potendosi ragionevolmente attendere che il rafforzamento di tale autonomia porti a quelle stesse situazioni rispettose dell'ambiente che, ad esempio, le regole dell'Ampezzo e del Comelico hanno realizzato, senza compressione dell'aspetto produttivistico del loro patrimonio.

2. Parte integrante della riforma contenuta nella presente proposta di legge sono gli strumenti diretti a risolvere i problemi derivanti dalla stima dei diritti di uso civico da redimere da parte del proprietario dei beni gravati, nonché quelli dipendenti dalla occupazione di terre civiche da parte di soggetti senza titolo o con titolo apparente, problemi che costitui-

scono grossi scogli nell'operazione di riforma della materia dei cosiddetti usi civici.

Va, infatti, ricordato che già la legge n. 1766 del 1927 mirava a risolvere, in modo definitivo, quelle situazioni nelle quali il proprietario di un terreno trovavasi vincolato, nella gestione produttiva della sua terra, dal fatto che su di essa vantavano diritti di uso i membri di una determinata comunità. Nonostante la legge abbia mirato ad impedire che situazioni di retaggio feudale si protraessero in epoca in cui i valori della proprietà individuale in alcun modo potevano conciliarsi con quelli del doppio dominio o comunque di diritti reali concorrenti con il diritto di proprietà e perciò stesso suscettibili di mortificarne il contenuto più significativo che, con riguardo alla proprietà terriera, è l'iniziativa economica, va detto che tale legge non ha trovato, in questa parte, completa attuazione. Si deve riconoscere, tuttavia, che non era facile stimare i vari diritti che la popolazione aveva sul terreno altrui, diritti che dovevano, a seguito dell'operazione liquidatrice, « trasformarsi » in diritto di proprietà su una porzione del terreno originariamente gravato in tutta la sua estensione.

Dall'altro lato va constatato che in questi settanta anni e, in particolare, dal dopoguerra ad oggi, si sono andate consolidando situazioni di « proprietà apparente » (posto che i terreni del cosiddetto demanio civico o universale sono inalienabili ed inusucapibili) senza opposizione o molestia da parte della comunità proprietaria. Si tratta di occupazioni di beni civici o attraverso atti di vera e propria usurpazione o a seguito di legittime ma inadempiute concessioni di tipo enfiteutico o, ancora, di negozi nulli per impossibilità del bene di essere oggetto del contratto (articolo 1346 del codice civile). In particolare, dallo stato di una sostanziale ignoranza della natura « demaniale » di tali beni, gli enti, cui essi erano imputati catastalmente, spesso ne hanno disposto senza osservare le prescritte procedure di « sdemanializzazione », per cui gli atti relativi, come pure i successivi atti stipulati dagli aventi causa, sono radicalmente nulli, e le situazioni così determinatesi non sono sanabili ricorrendo all'istituto dell'usucapione.

Ecco, allora, che la presente proposta di legge intende regolarizzare tali situazioni, nella consapevolezza: 1) che la divisione del dominio sia, oggi, non solo anacronistica ma in contrasto con l'impianto accordato dagli articoli 41, 42 e 44 della Costituzione all'assetto economico della proprietà e dell'impresa; 2) che le occupazioni abusive, se non possono più essere tollerate per il futuro, devono essere sanate per il passato, essendo, sia nelle materie di lavoro e dell'agricoltura che in quella urbanistica, principio costante dell'ordinamento quello di accordare riconoscimento ai rapporti che di fatto si sono costituiti.

Si offre, dunque: *a)* ai privati proprietari ed agli enti pubblici non territoriali proprietari di terreni gravati da uso civico la facoltà di redimerli rapidamente, o pagando una somma di danaro facilmente quantificabile o rinunciando ad una quota parte, già predeterminata, del terreno quali che siano i diritti di uso civico dalla comunità goduti; *b)* agli occupatori abusivi l'occasione di ottenere il riconoscimento del loro diritto di proprietà allodiale con il versamento di non rilevanti somme di danaro a favore della comunità danneggiata. Va messo, perciò, fin dall'inizio, in evidenza il rilievo dei due suddetti scopi, sicché i princìpi che essi incarnano vanno definiti princìpi di grande riforma e come tali da tenersi presenti dalle regioni a statuto speciale la cui potestà legislativa sugli usi civici è esclusiva (articolo 14).

3. Nella redazione della proposta di legge si è dovuto tener conto del fatto che se la disciplina della proprietà è materia di competenza dello Stato, sono invece di competenza regionale le materie agricoltura e foreste, gestione del territorio e, in modo specifico per alcune delle regioni a statuto speciale, la materia degli usi civici. Ne consegue che il progetto di legge che si affida all'approvazione non può essere, in molta parte, che una legge quadro, ma necessariamente esso risulta in talune parti, quelle afferenti la competenza statale, precipuamente dettagliato.

Come si può ben comprendere, le difficoltà di contemperare interessi di vario ordine che sempre il legislatore incontra nella propria attività trovano qui particolari complicanze, non solo per la complessità intrinseca della materia che esige la duplice fonte normativa, ma anche per il cammino storico che fino ad oggi ha interessato la materia e che più volte ha condotto gli interpreti ad un conflitto dottrinale di grave intensità, anche perché relativo ad argomentazioni *in apicibus* suscettibili per ciò stesso di conseguenze applicative degli strumenti giuridici in modo fortemente differenziato. Ciò basta a capire come l'intervento di riordino non possa prescindere da una sussunzione di posizioni di carattere ermeneutico, la cui valenza è data da un saldo riferimento al cosiddetto diritto vivente, cioè alle pronunce della Corte costituzionale e della Corte di cassazione in materia.

4. Non sempre è utile che la legge dia definizioni, essendo il suo compito quello di disciplinare situazioni e rapporti. Tuttavia, là dove è necessario risolvere le ambiguità di precedenti normative, si impone la scelta definitoria che è, in sostanza, una scelta di interpretazione. E ciò è certamente dovuto tutte le volte che si tratti di materie speciali, perché qui la definizione serve a perimetrare il campo dell'intervento.

È comune insegnamento che la legge n. 1766 del 1927 ha tentato di costringere sotto un unico schema (valido soprattutto nelle regioni meridionali) le più varie situazioni nelle quali fosse stato presente un godimento collettivo di terreni (atti alla coltura o, in prevalenza, boschivi e prativi) caratterizzati da inalienabilità, inusucapibilità ed indivisibilità. Tuttavia, essa – con il regolamento di esecuzione, approvato con regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332 – non potè non tener conto delle differenze tra terreni gravati da diritti di uso civico in senso stretto, terre di uso civico e terre spettanti ad associazioni « composte di determinate famiglie ». Se con diritti di uso civico si intendono quei diritti originariamente concessi dal feudatario ad una collettività sulle proprie terre e che si estrinsecano nell'esercizio di facoltà di ben definito e ristretto godimento, i diritti su terre di uso civico o terre civiche sono quei diritti che, riconnettendosi al diritto naturale degli abitanti di ritrarre dalle terre ove dimorano i mezzi essenziali di vita, spettavano alla collettività, a ragione dell'occupazione e dei lavori compiuti per renderle fruttifere, e che, al momento dell'infeudazione di quelle stesse terre, sono continuati a sussistere perché riservati da parte del sovrano, in modo esplicito od implicito, a favore della popolazione. Se nel primo caso, le terre sono di un singolo soggetto e su di esse una collettività esercita particolari diritti di godimento, quali il pascolo, il legnatico, il ghiandatico, eccetera; nel secondo caso le terre spettano *jure dominii* alla stessa collettività, ovverosia alla *universitas civium*. Queste *universitates* agrarie, i cui componenti erano sì comproprietari delle terre ma senza quote, ovvero condomini a mani riunite di tipo germanico, altro non erano che associazioni di comproprietari il cui titolo di appartenenza era dato talvolta dal solo incolato e, talaltra, anche dal vincolo agnatizio: sicché le associazioni agrarie potevano comprendere o tutti gli abitanti del territorio o *cives*, o soltanto i discendenti degli originari comproprietari, e le terre relative si distinguevano in demani collettivi o universali da un lato, e in terre godute da associazioni composte di determinate famiglie, dall'altro.

Ed allora, nonostante si utilizzi, anche dal legislatore, il termine « usi civici » in modo onnicomprensivo, occorre – si ripete – tenere distinti gli usi civici in senso stretto dalle terre civiche e poi tali ultime situazioni giuridiche dalle terre collettive. Le terre gravate dagli usi civici in senso stretto sono dette demanio feudale ed appartengono a soggetti (pubblici o privati) successori dell'originario feudatario, soggetti che sono terzi rispetto ai *cives* utenti, ovverosia ai membri della indifferenziata comunità di abitanti, il cui diritto d'uso è considerato da alcuni come una servitù su terre altrui, da altri come una specie di dominio diviso con riferimento a specifiche *utilitates* del fondo. Le terre civiche, dette

anche demanio universale (da *universitas*) o demanio communale o comunale (da *communitas*) o demanio collettivo o demanio civico, appartengono, invece, ad una comunità indifferenziata di persone stabilmente insediate su un territorio, ciascun membro della quale ne gode, *uti singulus* e *uti civis*, per l'intero e non per quota (tanto è vero che la giurisprudenza riconosce anche al singolo il diritto di azione). Le terre collettive spettano, invece, (solo) ai discendenti delle antiche famiglie originarie del luogo, dette comunioni familiari montane, regole, vicìnie, partecipanze, eccetera.

La detta ricostruzione storico-giuridica è espressa nell'articolo 1, commi 1 e 3, della presente proposta di legge, con la particolarità che con la espressione « beni civici » ora si intendono indicare tanto le ipotesi delle terre civiche, quanto quelle delle terre di soggetti singoli gravati da usi civici, posto che quest'ultime sono destinate, se appartenenti a privati o ad enti pubblici non territoriali, ad essere redente dagli usi civici (articolo 10), mentre, se appartenenti ad enti pubblici territoriali, vengono attribuite alla gestione ed amministrazione del comitato frazionale (articolo 3) con le sottodistinzioni esplicitate nell'articolo 10, comma 5, qualora i beni siano di proprietà delle province, delle regioni o dello Stato. Una locuzione diversa, e cioè « terre collettive », viene riservata alle terre di proprietà collettiva dei discendenti degli antichi originari, la cui disciplina, a far data dal decreto legislativo 3 maggio 1948, n. 1104, si è separata da quella degli « usi civici » fino ad essere sottratta (articolo 10, secondo comma, della legge 3 dicembre 1971, n. 1102) alla giurisdizione commissariale e, quindi, alla giurisdizione che a questa si ricollega nella presente proposta di legge (articolo 17): sicché per le terre collettive è fatta salva la specifica legislazione di cui agli articoli 34 della legge 25 luglio 1952, n. 991, 10 e 11 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, e 3 della legge 31 gennaio 1994, n. 97, integrata da alcune specifiche disposizioni della presente proposta di legge che alle comunioni familiari montane ed alle partecipanze possono essere estese (articolo 1, comma 3).

Benché fosse diversa l'ampiezza della comunità dei titolari dei diritti in questione, l'intera collettività dei cittadini residenti, nelle ipotesi delle terre civiche e degli usi civici (ora, qui chiamati in modo unitario, beni civici); soltanto i discendenti delle antiche famiglie originarie, nell'ipotesi delle terre collettive, il regime giuridico dei beni era lo stesso: le terre civiche e le terre collettive ed i diritti di uso civico erano inalienabili, indivisibili, inusucapibili e le relative terre avevano una perpetua destinazione agro-silvo-pastorale. La presente proposta di legge (articolo 1, comma 4) conferma tale regime, che per le terre collettive è stato già ribadito dall'articolo 11 della legge n. 1102 del 1971 e dall'articolo 3 della legge n. 97 del 1994.

La legge n. 1766 del 1927, all'articolo 11, distingueva le terre gravate da usi civici in due categorie, a seconda della coltura praticabile (agricoltura o selvicoltura e pastorizia) e ciò per determinarne il tipo di gestione individuale o collettivo. A causa dell'anacronistica ed irrazionale polverizzazione cui darebbe luogo la quotizzazione delle terre arabili se si volesse mantenere, oggi che la moderna agricoltura sollecita superfici di non irrilevante estensione, la forma individuale di gestione delle terre civiche previa divisione, la presente proposta di legge prevede una categoria unica delle terre civiche, ritenendo che, quale che sia la loro destinazione, esse debbano sempre essere gestite in forma collettiva dalla comunità degli abitanti (articolo 1, comma 2, primo periodo).

L'opportunità che la natura civica di un terreno venga facilmente conosciuta fa sì che si prevedano (ma solo ai fini di una più puntuale conoscibilità della natura civica dei beni, ovverosia senza che la mancanza di annotazione o di trascrizione possa dar luogo a diritti a favore degli acquirenti in buona fede) la iscrizione dei beni civici in catasto o la loro annotazione nei libri tavolari, nonché (così « correggendo » la formulazione dell'articolo 11 della legge n. 1102 del 1971) la trascrizione (non dei beni ma) dei provvedimenti regionali di

accertamento, verifica, liquidazione, reintegra, conciliazione e scioglimento di promiscuità e delle sentenze dichiarative della natura civica dei beni (articolo 1, comma 2, secondo periodo).

5. Per una migliore comprensione della presente proposta di legge è indispensabile ribadire la differente fonte di costituzione delle terre civiche e collettive da un lato, e degli usi civici sulle terre ex-feudali dall'altro.

Le terre civiche e le terre collettive derivano, di regola, da un fatto di apprensione originaria da parte di una comunità di abitanti. La comunità che giungeva su un territorio si appropriava dei beni per la sua stessa sopravvivenza e se ne appropriava mediante l'esercizio dello stesso godimento, ovverosia con il lavoro. I beni diventavano, così, strumento di vita della comunità, sicché i successivi titolari del potere politico sulla zona non potevano che « confermare » alla comunità la proprietà dei beni « appresi ». Gli usi civici in senso stretto derivano, invece, dalla concessione, da parte del feudatario, nel momento dell'infeudazione o successivamente, di diritti di godimento a favore della comunità di coloro che già vivevano sul territorio concessogli in feudo dal conquistatore o che venivano chiamati a popolarlo.

La vita giuridica medievale ha presentato tutta una gamma di collettività, di comunità e di associazioni costituite dagli originari abitanti del luogo, le quali, anche nel periodo di formazione del comune rurale, quando esso assunse forma e veste (diremmo ora) di ente territoriale, sopravvivevano all'interno o a fianco di esso. Si trattava, cioè, di universalità di persone che, collegate tra loro per il possesso di una terra sfruttata ed utilizzata collettivamente, si organizzavano per meglio tutelare i loro interessi e per difendere le loro prerogative. Così, ad esempio, si svilupparono associazioni agrarie, ovverosia comunità di abitanti che non sempre coincisero con la totalità dei cittadini residenti nel territorio ma che, via via, si erano consolidati nei gestori di attività collegate all'uso del suolo agricolo.

Lungo il percorso dei secoli, però, in molte parti d'Italia l'originario gruppo di famiglie del luogo finì con lo sfociare nel comune-ente di diritto pubblico. Più in particolare, al momento del sorgere del comune quale ente autarchico, le associazioni dei titolari delle terre civiche ne rappresentarono, di regola, i naturali presupposti, trasformandosi esse stesse in comuni o in frazioni di un comune, e provocando il passaggio dei demani universali o collettivi dalla *universitas* al comune (o alla frazione del comune). Ciò si verificò soprattutto sulla scia della legislazione rivoluzionaria francese che, omologando tutte le differenti comunità rurali nell'unica corporazione intermedia ammessa dalla rivoluzione (*la Commune*) e disponendo l'assunzione, da parte della nazione, dei debiti e delle spese dei comuni con l'incameramento, quale contropartita, dei loro beni ivi compresi i *biens communaux* già della collettività quale *corps immortel* (v. S. MANNONI, *Une et indivisible, Storia dell'accentramento amministrativo in Francia*, Giuffré, 1994), determinò la frequente « commistione » dei beni civici del gruppo con i beni comunali. La successiva perdita di memoria della diversa origine dei beni « imputati » al comune rese anche i beni civici oggetto di indiscusso godimento da parte di tutti i cittadini del comune. Questo fenomeno, però, non fu generale, perché in altre parti d'Italia e soprattutto nell'arco alpino e nelle zone di montagna l'originario gruppo tese, invece, a chiudersi in se stesso, facendo resistenza anche alle nuove norme, escludendo dal godimento dei beni civici i *forestieri* e, rimanendo fermo ai suoi primi moventi economici e quindi di natura privata, conservò il suo carattere di chiuso aggregato di persone legate da vincoli di sangue e di interesse. Si consolidarono così, nel tempo, due situazioni diverse, caratterizzate dall'aggregato aperto e pubblico la prima e chiuso e privato la seconda.

All'inizio, comunque, era ben presente la consapevolezza della distinzione tra i beni dell'ente pubblico ed i beni costituenti il demanio universale, affermandosi che questi ultimi erano (e sono) beni propri

della generalità degli abitanti, che, pertanto, ne era (ed è) il vero *dominus*, mentre l'ingerenza delle autorità comunali su detti beni derivava (e deriva) unicamente dalla qualità di rappresentanti dei cittadini, anziché da quella di amministratori dell'ente pubblico proprietario. Ma, si ripete, soprattutto là dove catastalmente l'imputazione degli originari beni civici era stata attribuita al comune, il sopravvenuto disinteresse dei cittadini alle utilità ritraibili dai beni civici e la successiva perdita di memoria della diversa origine dei beni gestiti dal comune fecero sì che l'ente pubblico finisse con il considerarli proprio patrimonio e, più precisamente, quali beni appartenenti al proprio patrimonio disponibile.

L'irrazionale avversione alla proprietà collettiva, che rinveniva la sua origine nell'idea, connessa a quella della libertà fatta propria dalla rivoluzione francese, secondo la quale « chi ha compagno ha padrone » e la proclamata giustificazione economica della libertà dell'agricoltura dai pesi e dagli oneri di origine feudale cui venivano accomunati gli usi civici, influenzano l'opera dei legislatori italiani degli Stati preunitari, prima, e di quello nazionale, poi. E così anche la legge 16 giugno 1927, n. 1766, nel solco di precedenti leggi abolitive dei diritti collettivi, ha sostanzialmente di mira la « liberazione » delle terre dai diritti di uso civico cui si attribuiva, appunto, la natura di impedimento all'efficiente gestione produttiva dei terreni agricoli, nonché l'allodializzazione delle terre civiche e collettive accusate della grave colpa di costituire un'irrazionale eccezione alla regola aurea dell'individualismo possessivo e, per di più, espressione di una gestione democratica e di corpi intermedi certamente non visti di buon occhio dal regime.

Tutte e tre le situazioni che avevano dato luogo ad una forma di gestione collettiva delle terre agricole (usi civici in senso stretto; terre civiche o di uso civico; terre collettive) vengono prese di mira. Ma la « liquidazione » proposta lungo diversi percorsi: e cioè attraverso *a)* la liberazione, dagli usi civici in senso stretto, della gran parte del terreno gravato e l'attribuzione di una quota di esso alla *universitas* degli utenti in piena proprietà; *b)* la quotizzazione delle terre civiche – originarie od acquisite a seguito del procedimento di cui al punto precedente – se utilizzabili per coltura agraria, e l'attribuzione dell'amministrazione ai comuni, quali enti esponenziali della collettività, delle altre terre destinate a bosco o pascolo; *c)* l'apertura, a tutti i residenti, delle terre collettive di appartenenza privata; *d)* la legittimazione delle usurpazioni, cioè delle occupazioni abusive ultradecennali caratterizzate dal compimento di opere miglioratrici; *e)* lo scioglimento delle associazioni, tanto se il loro patrimonio fosse insufficiente ai bisogni degli utenti, quanto se vi fossero motivi per ritenere inutile o dannosa la loro stessa esistenza.

In altre parole, se la voglia liquidatrice è unica, le vie indicate sono diverse, a seconda dell'origine dei diritti di uso civico e della natura delle terre: qualora si tratti di terre private su cui una collettività vanta ben determinate e ristrette facoltà di godimento, la liquidazione degli usi civici avviene attraverso l'assegnazione, alla collettività e per essa al comune, di una porzione del fondo restando « libera » da ogni peso la parte residua. Quando, invece, si tratta di terre civiche spettanti alla collettività, si procede ad una loro distinzione a seconda della qualità del terreno, separando le terre « convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente » da quelle « convenientemente utilizzabili per la coltura agraria » e provvedendo a ripartire (quotizzare) le seconde tra le meno abbienti famiglie dei coltivatori diretti del comune o della frazione in cambio di un canone di tipo enfiteutico e con la facoltà di affrancare le terre assegnate previa esecuzione dei miglioramenti indicati nel piano di ripartizione. Le terre civiche boschive e pascolative, invece, sono dichiarate « aperte » agli usi di tutti i cittadini del comune o della frazione ed amministrate a norma della legge comunale e provinciale e, dunque, secondo criteri più di conservazione dell'esistente che di gestione produttiva di tipo imprenditoriale e con divieto di alienazione o di

mutamento della destinazione. Quanto poi alle terre civiche spettanti ad associazioni o *universitates* agrarie, la legge n. 1766 del 1927 sostanzialmente mira a provocare lo scioglimento di dette associazioni ed il trasferimento dei loro terreni ai comuni od alle frazioni, imponendo, a quelle già esistenti e conservate, di « aprire » le loro terre a tutti i cittadini del luogo e di amministrarle secondo la legge comunale e provinciale ed in conformità di statuti e regolamenti loro particolari.

La presente proposta di legge intende reintegrare, di fatto e di diritto, le antiche collettività di abitanti di determinate aree geografiche nella titolarità, nella amministrazione e nella gestione imprenditoriale dei loro originari patrimoni e (di parte dei beni su cui vantano *ab antiquo*) diritti di natura civica. Così si dispone nell'articolo 2 che il diritto di proprietà collettiva sui beni civici spetta a tutti coloro che risiedono nel territorio dell'antica comunità di abitanti, essendo rimesse alla volontà degli stessi, attraverso la normazione dello statuto, l'individuazione:

a) del momento del sorgere, con la residenza, del diritto di contitolarità;

b) dell'esercizio del diritto in forma individuale o per gruppo famiglia:

c) l'attribuzione della (sola) gestione alle sole categorie di cittadini imprenditori esercenti attività agro-silvo-pastorale;

d) la limitazione (in aderenza a quegli specifici casi di statuti così formulati dal 1927 a tutt'oggi, nonostante la diversa norma dell'articolo 26 della legge n. 1766 del 1927) del diritto di proprietà collettiva ai soli discendenti dagli antichi originari (come per le regole, vicìnie, eccetera, riconosce l'articolo 3 della legge n. 97 del 1994).

6. Il riconoscimento della proprietà collettiva a tutti ed a ciascuno dei membri della antica comunità di abitanti non può far dimenticare che, nel corso dei secoli e soprattutto a seguito delle leggi eversive degli usi civici, il diritto di proprietà sulle terre civiche ed i diritti di uso civico su beni di altri soggetti privati o pubblici sono stati esercitati frequentemente dai comuni (cui spesso, anzi, sono state catastalmente imputate le terre civiche), oltre che da associazioni agrarie, alcune delle quali ancora in vita.

Nella presente proposta di legge si sono, allora, previste due diverse situazioni: i beni che oggi risultano imputati ai comuni, vengono gestiti dai comitati frazionali quali enti esponenziali della collettività titolare e, dunque, separatamente dagli altri beni comunali. Ne consegue che ogni antica comunità, titolare di terre civiche o utente di diritti di uso civico, deve ricostituirsi nella forma di comitato per l'amministrazione separata dei beni civici ai sensi della legge 17 aprile 1957, n. 278, spettando al comitato il compito di disciplinare, con lo statuto o con successivi regolamenti, il godimento dei detti beni da parte di ciascun membro della collettività e, comunque, nell'interesse della collettività (articolo 3). Qualora, invece, i beni civici risultino imputati ad associazioni agrarie comunque denominate, queste, a cui già la legge n. 97 del 1994 ha riconosciuto la personalità giuridica di diritto privato che la presente proposta di legge ribadisce, provvedono, in piena autonomia, a disciplinare le modalità di godimento e di amministrazione del rispettivo patrimonio in forza di liberi statuti (articolo 4).

Tuttavia, il fatto che questi enti di diritto privato gestiscono beni di rilevante interesse pubblico per di più soggetti al vincolo paesaggistico di cui alla legge 8 agosto 1985, n. 431 (c.d. legge Galasso), sollecita il « controllo » della regione, quale ente titolare della gestione del territorio, sullo statuto; sicché è sembrato opportuno prevedere la nomina di un commissario *ad acta* per la redazione o l'integrazione dello statuto in caso di inerzia dell'associazione agraria (articolo 4, comma 6) e un intenso intervento regionale in caso di non funzionamento dell'associazione (articolo 4, comma 7, che richiama il disposto dell'articolo 3, comma 1, lettera *b)*, numero 4 della legge n. 97 del 1994). La constatazione che, in forza delle leggi n. 1472 del 1922 e n. 1766 del 1927, sono state sop-

presse alcune antiche associazioni agrarie suggerisce, poi, che le singole regioni interessate possano prevedere la loro ricostituzione (articolo 4, comma 2).

Il particolare interesse pubblicistico dei beni civici non può, infine, lasciarsi travolgere dalla natura privata delle associazioni fra i titolari di essi e, quindi, dalla natura privata dei beni stessi. La necessità di coordinare la personalità giuridica privata del soggetto gestore del bene e la natura pubblica degli interessi sottesi alla gestione è resa dall'articolo 5 che stabilisce il meccanismo attraverso il quale la regione è messa in grado di controllare, anche nel merito, le deliberazioni sulla gestione adottate dalle associazioni agrarie. Ovviamente – ma qui l'intervento è più semplice data la natura dei comitati frazionali –, la disposizione vale anche per le delibere dei comitati per l'amministrazione separata dei beni civici.

7. L'aspetto più difficile di una legge di riordino del sistema di gestione dei beni civici basato sul rispetto della legge comunale e provinciale (fatto ancor oggi salvo dall'articolo 64, comma 1, lettera *c)*, della legge 8 giugno 1990, n. 142, sulle autonomie locali), ovverosia di un sistema che appare diretto più a conservare l'esistente che a gestire il patrimonio forestale in modo imprenditoriale, è dato dall'utilizzazione dei beni civici, su cui la proposta di legge dispone con l'articolo 6.

Per la particolare incidenza della disciplina della gestione dei beni su quella del diritto di proprietà degli stessi, spetta allo Stato legiferare in ordine all'utilizzazione dei beni civici con disposizioni che, perciò, in gran parte assumono un carattere dettagliato. L'articolo 6 detta così lo scopo (gestione economica) e l'ordine progrediente della utilizzazione dei beni civici (dalla forma diretta a quella cooperativistica; dalla cooperativa solo fra contitolari del bene civico alla cooperativa costituita soltanto in via prevalente da non titolari del bene alla quale, allora, partecipi l'associazione o il comitato frazionale come tali; dalla cessione del godimento del bene civico a cooperative costituite solo da non titolari alla sua cessione a singoli imprenditori agricoli), lasciando alle regioni di riempire, con quanto necessario, gli interstizi della normativa (articolo 6, commi 3 e 7). In particolare, la natura di norme sulla proprietà fa poi sì che sia lo Stato a dettare la disposizione (articolo 6, commi 10 e 11) sulla riserva dei prodotti del sottobosco ai titolari dei beni civici, estendendo a tutti i prodotti del sottobosco la disposizione dell'ultimo comma dell'articolo 3 della legge quadro 16 dicembre 1985, n. 752, sui tartufi, nonché le norme sulla tabellazione delle terre civiche da parte dei comproprietari come previsto dalle leggi quadro n. 752 del 1985 e 23 agosto 1993, n. 352.

Già si è detto che la natura privata delle associazioni agrarie si ripercuote sulla natura dei beni civici. Ne deriva in modo indubbio che i negozi aventi ad oggetto tali beni non possano che essere negozi *iure privatorum*: sicché gli atti, con cui le dette associazioni e (così risolvendo i conflitti giurisprudenziali in argomento) i comitati frazionali cedono ad altri il godimento temporaneo dei beni civici, sono contratti di diritto privato e, per l'articolo 27 della legge 3 maggio 1982, n. 203, contratti di affitto di fondi rustici. Tuttavia, l'interesse pubblico soddisfatto dai beni civici impone una correzione al sistema vincolistico dei contratti agrari: viene, perciò, riconosciuto il potere di recesso dell'ente locatore e viene vincolato all'esclusivo ed inderogabile consenso delle associazioni agrarie o dei comitati frazionali il compimento di miglioramenti da parte dell'affittuario. È fatta, poi, salva la facoltà della regione di imporre che tali contratti di affitto siano sempre stipulati *ex* articolo 45 della legge n. 203 del 1982, cioè con la procedura dei cosiddetti patti in deroga (articolo 6, comma 7), al fine di poter determinare un canone più aderente ai prezzi di mercato.

8. L'interesse ambientalistico e paesaggistico soddisfatto da una gestione equilibrata dei beni civici impone il controllo pubblico del mantenimento della loro perpetua destinazione agro-silvo-pastorale. Non potendosi, peraltro, non tener conto dell'evoluzione della società e dei suoi bisogni, la presente legge, ribadendo quanto

già disposto dall'articolo 3, comma 1, lettera *b)*, numero 1, della legge n. 97 del 1994, consente che modifiche di destinazione possano essere apportate, ma sotto il controllo della regione cui compete la globale gestione territoriale dell'area geografica. Si è voluto, però, sancire l'obbligo della regione di autolimitarsi in via generale, con la predeterminazione, mediante legge, dei criteri per la concessione dell'autorizzazione alle modifiche di destinazione dei beni civici, autorizzazione che poi, caso per caso, concederà sulla richiesta dell'associazione agraria o del comitato frazionale (articolo 7).

Strettamente collegata alla suddetta disposizione è quella che prevede che, in futuro, i comuni procedano, in sede di formazione degli strumenti urbanistici, ad intervenire su beni civici mutandone la destinazione agro-silvo-pastorale. In tale evenienza sono previsti:

a) il preventivo assenso dei contitolari dei beni civici colpiti dal progetto di modifica;

b) la preventiva autorizzazione della regione;

c) l'adozione, da parte del comune, dello strumento urbanistico nelle forme e secondo la procedura di legge (articolo 8).

Connessa alla questione della modifica di destinazione agro-silvo-pastorale dei beni civici è quella della possibile insorgenza della necessità di costruire opere pubbliche su terre civiche o su terreni (privati o pubblici) gravati da uso civico. Tenendo presente l'articolo 12 della legge n. 97 del 1994 nella lettura conseguente al *dictum* della Corte costituzionale con sentenza del 10 maggio 1995, n. 156, nonché la sentenza della predetta Corte costituzionale 25 maggio 1957, n. 67, si è stabilito che per l'espropriazione per pubblica utilità di terreni (privati o pubblici) gravati da usi civici – e ciò, ovviamente, con riguardo a quei terreni rispetto ai quali non si sia ancora pervenuti alla liquidazione degli usi civici –, è necessario anche il preventivo parere vincolante della regione in merito alla cessazione dei diritti di uso civico, trasferendosi sulla indennità di esproprio il diritto dei loro titolari al compenso, compenso però che è fatto valere direttamente dalla comunità nei confronti dell'ente espropriante. Invece, qualora l'espropriazione coinvolga terre civiche, sarà necessaria la preventiva autorizzazione della regione sulla modifica della destinazione agro-silvo-pastorale dei beni civici.

Il compenso e l'indennizzo sono, comunque, determinati dalla regione, tenendo conto, rispettivamente, dei criteri dettati dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766, per la liquidazione degli usi essenziali ed utili se si tratta di beni privati o pubblici gravati da usi civici, e delle norme vigenti in tema di espropriazione per pubblica utilità se si tratta di terre civiche (articolo 9).

9. La presente proposta di legge ha, come già si è accennato *supra* al paragrafo 1, anche lo scopo di liquidazione degli usi civici su terre altrui.

È necessario, allora, che le regioni provvedano, e se è il caso rimettendo in discussione i provvedimenti commissariali emessi in sede amministrativa, ad accertare e verificare, in base ad una legge regionale ispirata ai princìpi della legge n. 1766 del 1927 e del relativo regolamento, l'esistenza e la consistenza dei beni civici e degli usi civici (articolo 10, comma 1). L'alto costo degli accertamenti e delle modifiche potrebbe essere compensato, in parte, dallo Stato, ma solo qualora le operazioni vengano svolte sollecitamente (articolo 10, comma 6 e articolo 19).

Qualora siano accertati usi civici in senso stretto, occorre procedere alla loro liquidazione. E poiché la liquidazione degli usi civici è un'operazione che incide sulla proprietà, la competenza legislativa in materia appartiene in via esclusiva allo Stato. Si è prevista, allora, una dettagliata normativa che parte dalla distinzione *a)* tra usi civici su terre di soggetti privati o di enti pubblici non territoriali (privati ed enti pubblici aventi causa, tutti, dall'originario feudatario) e *b)* usi civici su terre di enti pubblici territoriali. Quanto ai primi si è operata, poi, una sottodistinzione tra usi civici già accertati e per i quali è in corso

il procedimento di liquidazione, ed usi civici ancora non accertati ma dichiarati ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 1766 del 1927 nell'interpretazione data dalla Suprema Corte a partire dalla sentenza del 10 maggio 1930, n. 1631.

Come già accennato, la presente legge intende superare tutte le difficoltà, proprie della legge n. 1766 del 1927, in ordine alla stima dei vari diritti di uso civico; perciò propone un sistema di liquidazione degli usi civici (già accertati o dichiarati) mediante o lo scorporo di una quota parte fissa del terreno gravato, o il pagamento di una quota fissa del valore del terreno stimato a norma delle vigenti leggi sull'espropriazione per pubblica utilità. Invece, in difetto di accettazione, da parte dei proprietari, dei termini del titolo così come sono stati dichiarati, la procedura di liquidazione degli usi civici sarà diversa ed il compenso sarà diverso (articolo 10, commi 2 e 4).

Gli usi civici su terre di enti pubblici territoriali non sono soggetti a liquidazione. Qualora i terreni gravati appartengano ai comuni, la loro gestione è attribuita al corrispondente comitato per l'amministrazione separata. Qualora, invece, essi appartengano alle province, alle regioni o allo Stato, l'associazione agraria o il comitato frazionale hanno solo il potere di determinare con regolamento, d'intesa con l'ente proprietario, l'esercizio del godimento da parte di tutti i titolari (articolo 10, comma 5). La differenza di regime tra beni di soggetti privati o di enti pubblici non territoriali gravati da usi civici che vanno liquidati e beni di enti pubblici territoriali gravati da usi civici che vanno mantenuti si giustifica costituzionalmente (articolo 3 della Costituzione) perché diversa è la situazione. Gli enti pubblici territoriali che hanno nel loro patrimonio disponibile (comuni e province) o nel loro patrimonio indisponibile (regioni e Stato) terreni forestali sono tenuti, per i loro fini istituzionali di tutelatori di interessi generali, a conservarne la consistenza ed a realizzarne il miglioramento in modo che l'ambiente e la forma del paesaggio risultino garantiti. In una situazione simile, dunque, il diritto di proprietà dell'ente non si presenta in contrasto con il diritto di trarre dal terreno determinate *utilitates* da parte della collettività degli abitanti residenti nell'area. Ma quando i beni spettino al comune, anche al fine di non impegnarsi in una sostanzialmente sterile discussione sull'origine feudale od universale del « demanio » comunale, la gestione di tali beni conviene che sia attribuita direttamente al comitato per l'amministrazione separata dei beni frazionali, ente esponenziale della comunità utente.

10. Trattamento particolare è previsto per i diritti civici di caccia e di pesca. Premesso che essi non sono soggetti a liquidazione se non quelli di caccia (articolo 11, comma 1) all'interno delle aree protette (secondo quanto disposto dall'articolo 11 della legge 6 dicembre 1991, n. 394, vedi anche sentenza Corte costituzionale n. 366 del 1992), possono essere invece ridotti o sospesi qualora siano incompatibili con la tutela di specifiche popolazioni faunistiche (ovviamente al di fuori delle aree protette): per il loro esercizio è necessario che il comitato frazionale o la competente associazione agraria dettino un apposito regolamento (articolo 3, comma 5 e articolo 4, comma 5). Eventuali abbattimenti selettivi disposti ai sensi delle leggi 6 dicembre 1991, n. 394 e 31 gennaio 1994, n. 97 verranno effettuati dai titolari del diritto di uso civico di caccia sotto la sorveglianza del Corpo forestale dello Stato, mentre gli organismi gestionali degli enti-parco prevedono statutariamente la presenza di un rappresentante degli enti esponenziali delle collettività titolari di beni civici situati entro l'area protetta (articolo 11, commi 2 e 3).

11. Si è detto che uno degli scopi della presente proposta di legge è quello di sanare le situazioni di « proprietà apparente » derivanti da acquisti (nulli), da concessioni enfiteutiche non affrancate, da vere e proprie usurpazioni.

Con riguardo alle usurpazioni, la via percorsa dal legislatore del 1927 era quella della legittimazione, un istituto la cui applicazione, però, si riproponeva in continuazione, ogni volta che l'occupatore

avesse « posseduto » il bene per dieci anni e vi avesse effettuato miglioramenti. Quanto, poi, alle concessioni enfiteutiche, la legge n. 1766 del 1927 prevedeva la devoluzione, a favore del comune o dell'associazione agraria, delle terre assegnate e non migliorate, senza possibilità per gli assegnatari di alienarle o di cederle a qualsiasi titolo prima della affrancazione. Quanto alle occupazioni conseguite da contratti nulli per giuridica impossibilità dell'oggetto, era prevista la reintegra delle terre così malamente acquistate.

La presente proposta di legge vuole da un lato sopprimere, per il futuro, l'istituto della legittimazione e, dall'altro, disciplinare in modo definitivo e « veloce » tutte le occupazioni abusive, comprendendo con tale termine tanto gli acquisti nulli, quanto le concessioni enfiteutiche non affrancate, quanto le usurpazioni (articolo 12). Ovviamente, trattandosi di incidere sulla materia civilistica della proprietà, la norma non può che essere dettagliata, non essendo possibile lasciare alle regioni che modestissimi interventi, mentre ad esse spetta la pronuncia del provvedimento amministrativo di regolarizzazione delle occupazioni abusive (articolo 12, comma 6).

Si prevede che siano regolarizzabili solo le occupazioni abusive ultra decennali (articolo 12, comma 2). Non si pretende alcuna opera miglioratrice, ma solo il « possesso » continuato (articolo 12, comma 5).

Si distingue tra terreni che, in base agli strumenti urbanistici vigenti, siano agricoli e terreni che abbiano acquisito natura edificatoria per l'avvenuta realizzazione di opere conformi, però, sia alla pianificazione territoriale paesistica che a quella urbanistica comunale (articolo 12, comma 2) e munite di concessione edilizia, anche in sanatoria previo condono edilizio già ultimato.

Si distingue tra terreni silvo-pastorali e terreni agricoli in senso stretto, superiori od inferiori all'ettaro (articolo 12, commi 2 e 3). Si pone, però, un breve termine di decadenza per la richiesta di regolarizzazione (articolo 12, commi 2 e 7).

Quando non sia possibile la regolarizzazione o la stessa non sia richiesta o, ancora, quando essa sia possibile limitatamente ad una parte del terreno civico occupato, la regione emette il provvedimento di reintegra e ne cura l'esecuzione anche a mezzo della forza pubblica (articolo 12, comma 8). Solo qualora la regione ritardi nell'esecuzione della reintegra, l'ordine di esecuzione potrà essere emesso dal pubblico ministero garante dei beni civici (articolo 12, comma 9).

Nella consapevolezza che l'Azienda per le foreste demaniali ha tra i suoi fini la tutela dell'ambiente, è prevista la possibilità che la regione decida di non procedere alla reintegra di quei terreni che i comuni, nell'ignoranza del loro carattere demaniale, abbiano venduto alla detta azienda. In tal caso, la collettività degli abitanti originariamente titolare del terreno vi conserva il diritto di godimento il cui esercizio sarà disciplinato con regolamento regionale (articolo 12, comma 10).

12. Con la presente proposta di legge si stabilisce l'esenzione totale da tutte le imposizioni fiscali che potrebbero gravare sulle terre civiche, dato che il loro godimento, sia pure attuato in forma imprenditoriale, concorre alla tutela dell'ambiente (articolo 13).

È prevista, poi, la conferma delle funzioni amministrative, in materia di usi civici, delle regioni a statuto ordinario (articolo 15), mentre è stabilito che i princìpi che attengono alla liquidazione di diritti di uso civico su beni di soggetti privati, alla soppressione dell'istituto della legittimazione, all'obbligo di recupero dei terreni ad uso civico, alla possibilità di regolarizzazione delle occupazioni abusive entro un tempo determinato per i soli terreni ad uso civico che ne abbiano perso irreversibilmente la conformazione fisica siano da considerarsi princìpi nazionali di riforma economico-sociale e come tali vincolanti anche la competenza normativa esclusiva in materia delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano (articolo 14).

13. Il « conflitto » tra Corte di cassazione e Corte costituzionale in ordine ai poteri di ufficio dei commissari liquidatori degli usi civici si è concluso con l'affer-

mazione della Corte costituzionale, secondo cui l'articolo 29 della legge n. 1766 del 1927 sarebbe incostituzionale se esso venisse interpretato nel senso dell'esclusione dei poteri ufficiali del commissario (sentenza n. 46 del 1995). Tuttavia, la Corte ha sollecitato l'approvazione di una legge che attribuisca i poteri ufficiali di azione in tema di beni civici al pubblico ministero, sottraendoli allo stesso giudice della *qualitas soli*.

Sulla base di tali notazioni provenienti da autorevole fonte, la presente proposta di legge accanto alla figura del commissario per i beni civici (sostitutivo del commissario liquidatore) individua la figura del pubblico ministero garante dei beni civici (articolo 16, commi 1 e 2).

Al fine di incidere il meno possibile sull'attuale ordinamento giudiziario e, quindi, per rendere facile e, perciò, possibile, la riforma auspicata dalla Corte costituzionale, la presente proposta di legge attribuisce al commissario per i beni civici la competenza a giudicare sulla *qualitas soli* (articolo 17, comma 1), posto che permane indispensabile una particolare competenza e dedizione per tutelare la proprietà civica.

L'attribuzione dell'appello, tuttavia, è conservata alle sezioni speciali per i beni civici delle corti d'appello di Roma e di Palermo, anche al fine di servirsi ancora dell'alto grado di professionalità dei giudici di dette sezioni (articolo 16, comma 1 e articolo 17, comma 2). La procedura, anche per il ricorso per cassazione, è quella ordinaria, ma con la rilevante deroga determinata dall'obbligatorio intervento, nel giudizio, del pubblico ministero, ai sensi dell'articolo 70 del codice di procedura civile (articolo 17, commi 3 e 4).

Il diritto di azione spetta agli enti esponenziali delle collettività e ad ogni singolo titolare dei beni civici; ma spetta anche al pubblico ministero, e più precisamente al procuratore generale della corte d'appello del distretto ove si trovano i beni civici di cui trattasi (articolo 16, comma 2).

Ma al fine di impegnare l'ufficio, la presente proposta di legge ritiene utile che le funzioni relative alla tutela dei beni civici siano affidate in via esclusiva ad un pubblico ministero al quale venga riconosciuta la qualifica specifica di garante dei beni civici (articolo 16, comma 2).

Poichè la questione della natura civica di un terreno potrebbe essere affrontata innanzitutto in via amministrativa dalla regione, è parso opportuno prospettare *anche* l'eventualità che il pubblico ministero, prima di adire il giudice della qualità « demaniale » della terra, chieda alla regione di compiere gli accertamenti di sua competenza e, quindi, in caso di inerzia, sottoporre la questione al commissario per i beni civici competente (articolo 16, comma 3). Inoltre, il pubblico ministero è autorizzato a sovvenire in aiuto dei titolari dei beni civici che si dichiarino non abbienti, proponendo al loro posto i ricorsi al tribunale amministrativo regionale (Tar) ed al Consiglio di Stato, per vizi di legittimità, contro i provvedimenti amministrativi regionali lesivi dei diritti e degli interessi legittimi della generalità degli abitanti titolari dei beni civici. Possono presentare ricorso anche le associazioni di protezione ambientale riconosciute ai sensi dell'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349 (articolo 16, comma 4).

Tuttavia, la riforma sarà realizzata pienamente solo al termine del periodo occorrente agli attuali commissari liquidatori di concludere le controversie pendenti in tema di *qualitas soli*, restando in questi casi titolari anche della funzione requirente oltre che di quella giudicante (articolo 20).

Infine, è fatto obbligo al Consiglio superiore della magistratura di provvedere, con regolarità, a svolgere corsi seminariali per coloro cui sono affidate le funzioni di garante e di pretore competente sui beni civici (articolo 16, comma 7).

Il passaggio delle competenze amministrative alle regioni impone anche la duplicazione degli archivi commissariali. Sembra, tuttavia, necessaria ed utile la predisposizione di un'ulteriore copia dei documenti da fornire a disposizione dell'ufficio del pubblico ministero garante dei beni civici (articolo 18).

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

(Beni civici).

1. Sono beni civici:

a) le terre di originaria proprietà collettiva della generalità degli abitanti nel territorio di un comune o di una frazione, imputate o possedute da comuni, frazioni od associazioni agrarie comunque denominate;

b) le terre, con le costruzioni di pertinenza, assegnate in proprietà collettiva agli abitanti di un comune o di una frazione a seguito della liquidazione dei diritti di uso civico e di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento esercitato su terre di soggetti pubblici o privati;

c) le terre derivanti da scioglimento delle promiscuità di cui all'articolo 8 della legge 16 giugno 1927, n. 1766; da conciliazioni nelle materie regolate dalla stessa legge; dallo scioglimento di associazioni agrarie; dall'acquisto di terre ai sensi dell'articolo 22 della stessa legge e dell'articolo 9 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102; da operazioni e provvedimenti di liquidazione o estinzione di usi civici;

d) le terre di proprietà di soggetti pubblici o privati, su cui i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati.

2. I beni civici di cui alle lettere *a), b)* e *c)* del comma 1 hanno categoria unica e sono, a cura delle regioni, iscritti in catasto o annotati nei libri tavolari con il titolo: « Comune o Frazione o Associazione agraria di ...: terre civiche appartenenti alla collettività di ... ». I beni gravati da usi civici ancora non liquidati sono iscritti in catasto o annotati nei libri tavolari, a cura della regione, con l'indicazione: « beni gra-

vati da uso civico a favore della collettività di ... ». Solo ai fini di una più puntuale conoscibilità della natura civica dei beni, i provvedimenti regionali di accertamento, verifica, liquidazione, reintegra, conciliazione e scioglimento di promiscuità, nonché le sentenze dichiarative della natura civica delle terre sono trascritti, a cura delle regioni, nei registri immobiliari.

3. Fatte salve le specifiche disposizioni della presente legge espressamente richiamate, la proprietà delle terre collettive appartenenti a famiglie discendenti dagli antichi originari del luogo, siano esse chiamate regole, vicìnie, comunanze agrarie, comunalie, consorterie, società degli antichi originari o comunioni familiari montane comunque denominate, nonché quella delle terre collettive delle partecipanze emiliane sono disciplinate dagli articoli 34 della legge 25 luglio 1952, n. 991, 10 ed 11 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, e 3 della legge 31 gennaio 1994, n. 97.

4. Il regime giuridico dei beni civici e delle terre collettive resta quello dell'inalienabilità, indivisibilità, inusucapibilità e perpetua destinazione agro-silvo-pastorale.

ART. 2.

(Titolari dei beni civici).

1. Il diritto di proprietà collettiva sui beni civici spetta a tutti coloro che risiedono nel territorio dell'antica comunità, essendo rimesso allo statuto, approvato dalla collettività degli abitanti riuniti in assemblea, il compito di stabilire sia il grado di partecipazione all'amministrazione e gestione dei beni, sia il momento in cui i nuovi residenti acquistano la qualità di contitolari.

2. I diritti sui beni civici spettano ai singoli o, se previsto dallo statuto, ai nuclei familiari in proporzione al numero dei componenti.

3. Sono fatte salve le norme statutarie che riservano, con continuità da prima del 1927, la titolarità e l'esercizio dei diritti di godimento dei beni civici ai residenti discendenti dagli antichi originari.

4. Gli statuti possono prevedere la limitazione della gestione diretta dei beni civici alle categorie produttive più idonee alla tutela della destinazione agro-silvo-pastorale dei terreni.

5. Lo statuto è approvato a maggioranza degli appartenenti alla comunità presenti nell'assemblea convocata per pubblici proclami.

ART. 3.

(Gestione dei beni civici imputati ai comuni od alle frazioni).

1. Alla gestione dei beni civici attualmente imputati in catasto ai comuni o comunque ad essi imputati si provvede separatamente dagli altri beni comunali, tanto se si tratta di beni appartenenti alle originarie comunità delle frazioni, quanto se si tratta di beni appartenenti all'originaria comunità del capoluogo. Qualora la collettività degli abitanti titolari dei beni civici risieda in distinte circoscrizioni comunali, viene costituito un unico comitato per l'amministrazione separata dei detti beni, eletto dai predetti abitanti ai sensi della legge 17 aprile 1957, n. 278, e con sede nel territorio comunale nel cui ambito insiste la maggior parte dei beni civici.

2. Alla gestione autonoma e separata dei detti beni provvedono i comitati per l'amministrazione separata dei beni civici di cui alla legge 17 aprile 1957, n. 278, eletti, nel proprio seno, dai residenti nella frazione o nel territorio dell'antica frazione divenuta capoluogo, o nell'intera circoscrizione del comune qualora esso non sia attualmente formato da frazioni.

3. I comuni provvedono ad integrare i rispettivi statuti, adottati ai sensi della legge 8 giugno 1990, n. 142, al fine di renderli conformi alle prescrizioni della presente legge.

4. Il godimento dei beni civici è disciplinato dallo statuto che, predisposto dal comitato per l'amministrazione separata dei beni civici, è approvato ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 2.

5. Per i diritti di caccia, pesca, cavar sassi e presa d'acqua sui beni civici, il comitato provvede, nel rispetto delle leggi nazionali e regionali, a disciplinare l'esercizio mediante apposito regolamento soggetto al controllo della regione ai sensi dell'articolo 5, o alla approvazione della regione qualora lo statuto non ne preveda l'approvazione da parte dell'assemblea dei titolari.

ART. 4.

(Gestione dei beni civici imputati ad università o associazioni agrarie).

1. Alle università o associazioni agrarie comunque denominate, fra cui quelle di cui alla legge 4 agosto 1894, n. 397, è riconosciuta la personalità giuridica di diritto privato, secondo modalità stabilite dalle regioni, previa verifica della sussistenza dei presupposti in ordine ai titolari aventi diritto ed ai beni oggetto della gestione comune.

2. Le regioni possono prevedere la ricostituzione, entro un congruo termine, delle antiche associazioni agrarie soppresse in applicazione del regolamento approvato con regio decreto 29 ottobre 1922, n. 1472, e della legge 16 giugno 1927, n. 1766.

3. Il riconoscimento della personalità giuridica delle associazioni agrarie è dato, da parte della regione, sulla base dello statuto che le associazioni adottano autonomamente, prevedendo norme sulla gestione dei beni di proprietà collettiva e sulle forme di autocontrollo amministrativo e di partecipazione, alla gestione comune, dei titolari o, se è il caso, dei rappresentanti liberamente scelti dai nuclei familiari stabilmente stanziati sul territorio dell'associazione.

4. Lo statuto deve contenere:

a) le finalità dell'associazione;

b) le modalità di acquisto, sospensione e perdita del diritto civico;

c) le norme sul funzionamento dell'associazione e sulle attribuzioni degli or-

gani, prevedendo la possibilità di consorziarsi con altre associazioni agrarie per l'esercizio delle funzioni di segretariato e di revisione dei conti;

d) le modalità di godimento, di amministrazione e di disposizione del patrimonio;

e) le forme interne di controllo e di garanzia e, in particolare, la costituzione del collegio dei probiviri e di uno o più revisori dei conti;

f) le forme di pubblicità dei bilanci, delle delibere, delle elezioni e delle deliberazioni concernenti i titolari od i nuclei familiari aventi diritto.

5. Per i diritti di caccia, pesca, cavar sassi e presa d'acqua sui beni civici le associazioni provvedono, nel rispetto delle leggi nazionali e regionali, a disciplinarne l'esercizio mediante apposito regolamento.

6. Qualora lo statuto non contenga disposizioni sui punti di cui al comma 4, la regione, previa diffida, nomina un commissario *ad acta* perché integri o modifichi lo statuto, tenendo conto anche delle consuetudini vigenti nell'area geografica in cui è residente la comunità degli abitanti membri dell'associazione agraria.

7. In caso di inerzia o di impossibilità di funzionamento dell'associazione agraria nella gestione della proprietà dei beni civici, la regione, di ufficio o su denuncia dei titolari dei beni civici e previa istruttoria da parte di un organo regionale tecnico, provvede, fino a quando di nuovo non ne sarà possibile il funzionamento, a promuovere provvisorie forme sostitutive di gestione od affida la gestione dei beni ad altra associazione vicina o al comune o alla comunità montana competente per territorio, con obbligo di separata gestione amministrativa.

ART. 5.

(Controllo sugli atti di gestione).

1. I comitati per l'amministrazione separata e le associazioni agrarie comunque

denominate devono improntare la gestione dei beni civici al soddisfacimento dei bisogni dei loro titolari, alla conservazione del patrimonio e agli interessi ambientali connessi.

2. La regione controlla che tali obiettivi siano rispettati. Entro quindici giorni dalla relativa adozione, le delibere attinenti alla gestione dei beni civici devono essere trasmesse alla regione. Ove risultino violati i fini di cui al primo comma, la regione, dopo aver richiesto delucidazioni ed eventuali modifiche o revoche, nomina, in difetto di queste, un commissario *ad acta* per l'annullamento o la modifica della delibera. La richiesta di chiarimenti, fatta entro otto giorni dal ricevimento della delibera, ne provoca la sospensione dell'efficacia; ma, in tal caso, la decisione definitiva della regione deve esser presa entro sessanta giorni dalla data di adozione della delibera.

3. Limitatamente ai provvedimenti che producono mutamenti di destinazione delle terre collettive, la regione può estendere le disposizioni dei commi 1 e 2 alle delibere delle comunioni familiari montane e delle partecipanze.

ART. 6.

(Utilizzazione dei beni civici).

1. I beni civici sono gestiti in conformità ad un piano di utilizzazione teso alla introduzione di attività plurime, aventi fini produttivi compatibili con esigenze di salvaguardia ambientale.

2. I piani di utilizzazione sono redatti dai comitati per l'amministrazione separata e, là dove esistono, dalle associazioni agrarie, tenendo conto, oltre che degli interessi dei contitolari dei beni civici, dei piani paesistici, delle vocazioni economiche dell'area e dei programmi regionali di sviluppo.

3. La regione può prevedere che i comitati per l'amministrazione separata e le associazioni agrarie possano promuovere l'uso agro-silvo-pastorale dei beni civici in via prioritaria attraverso l'attività diretta,

anche in forma consorziata, di gestione, qualora la stessa garantisca almeno il pareggio del conto economico, tenendosi presente che tutti i contitolari dei beni civici ne hanno diritto di godere secondo le esigenze e nei limiti fissati dallo statuto e che, di conseguenza, la commercializzazione dei prodotti agro-silvo-pastorali o la cessione ad altri del diritto di utilizzazione dei beni civici è possibile solo per gli esuberi.

4. La regione può prevedere che, ove non risulti economicamente possibile, in tutto o in parte, la gestione diretta, i comitati per l'amministrazione separata e le associazioni agrarie possano promuovere l'uso agro-silvo-pastorale dei beni civici nei seguenti modi:

a) per le terre di notevole estensione, attraverso la costituzione di cooperative di titolari delle terre civiche, ovvero attraverso la partecipazione dell'ente a cooperative i cui soci siano prevalentemente non titolari dei beni, ovvero con la cessione del godimento temporaneo dei beni a cooperative di non titolari o a singoli imprenditori agricoli;

b) per le terre di limitata estensione, attraverso la cessione del loro godimento temporaneo preferibilmente a contitolari di esse che siano imprenditori agricoli a titolo principale singoli o associati, coltivatori diretti, piccoli allevatori, salariati agricoli o pastori.

5. La regione stabilisce i limiti di estensione di cui al comma 4, tenendo presenti le suscettività delle diverse zone agrarie.

6. La regione può prevedere che la cessione del godimento dei beni civici sia in ogni caso condizionata alla presentazione di un piano di miglioramento o di un piano di sviluppo aziendale o interaziendale in conformità con le indicazioni dei piani di utilizzazione di cui al precedente secondo comma, piano che assume valore rilevante nel caso di più richieste, e la cui non realizzazione è grave e rilevante inadempimento. La regione può prevedere altresì che, in caso di più richieste, sia preferito chi, con la cessione del godimento, procede

alla ricomposizione aziendale del suo fondo.

7. La regione può prevedere che la cessione del godimento dei beni civici a cooperative od a singoli agricoltori sia ammessa solo qualora vengano salvaguardati i diritti d'uso e godimento dei titolari sulle terre silvo-pastorali mediante l'individuazione di aree riservate e di periodi di libero esercizio o di forme equivalenti.

8. I contratti di cessione temporanea del godimento dei beni civici a cooperative o a singoli agricoltori ed allevatori sono soggetti alle norme sui contratti di affitto di fondi rustici. Tuttavia, i comitati per l'amministrazione separata e le associazioni agrarie possono recedere dal contratto prima della scadenza legale, qualora l'interesse dei contitolari del bene civico od esigenze di tutela ambientale sollecitino la forma diretta di gestione. In tal caso spetta agli affittuari l'indennizzo dei miglioramenti che sono stati eseguiti previa autorizzazione del comitato per l'amministrazione separata o dell'associazione agraria. La regione può prevedere che sia fatto obbligo ai comitati per l'amministrazione separata ed alle associazioni agrarie di ricorrere all'applicazione dell'articolo 45 della legge 45 legge 3 maggio 1982, n. 203, sui patti in deroga.

9. Gli utili della gestione diretta o consortile, i dividendi della gestione cooperativistica ed i proventi delle cessioni del godimento dei beni civici a cooperative o ad agricoltori sono reinvestiti in opere dirette a soddisfare esigenze funzionali alla conservazione dei beni civici, ovvero bisogni della generalità dei loro titolari.

10. In conformità a quanto disposto dal comma 6 dell'articolo 3 della legge 16 dicembre 1985, n. 752, la raccolta di tutti i prodotti del sottobosco è riservata ai titolari dei beni civici secondo i criteri stabiliti negli statuti o nei regolamenti dei comitati per l'amministrazione separata o delle associazioni agrarie. La disciplina delle modalità materiali di raccolta dei prodotti del sottobosco e di quelle di pubblicità della riserva della raccolta di essi a favore dei titolari dei beni civici è demandata alle regioni in attuazione delle leggi

quadro 16 dicembre 1985, n. 752, e 23 agosto 1993, n. 352.

11. La disposizione del comma 10 si applica anche con riguardo alle terre collettive agro-silvo-pastorali delle comunioni familiari montane e delle partecipanze.

ART. 7.

(Mutamento di destinazione dei beni civici).

1. Spetta alla regione determinare, in via legislativa, i criteri generali per procedere al mutamento di destinazione dei beni civici.

2. La regione, su richiesta dell'associazione agraria o del comitato per l'amministrazione separata, può autorizzare la destinazione dei beni civici ad attività diverse da quelle agro-silvo-pastorali e connesse ai sensi dell'articolo 2135 del codice civile, sempre che sia assicurata al patrimonio civico la primitiva consistenza compreso il maggior valore che eventualmente il bene destinato ad usi diversi abbia acquistato per effetto della mutata destinazione e che si intende acquisito al patrimonio civico.

3. Nel rispetto delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2, non possono essere effettuati mutamenti di destinazione dei beni civici in contrasto con la disciplina urbanistica vigente.

ART. 8.

(Beni civici e piani urbanistici).

1. Qualora, in sede di formazione dello strumento urbanistico generale e delle sue varianti, sia prevista la diversa destinazione dei beni civici, i comuni richiedono alla regione il mutamento di destinazione, previo assenso della frazione o dell'associazione agraria interessate.

2. Sulla richiesta di mutamento di destinazione la regione decide preventivamente all'adozione dello strumento urbanistico da parte del comune e secondo i criteri generali espressi nella legge regionale di cui all'articolo 7.

ART. 9.

(Espropriazione dei beni civici).

1. Le disposizioni dell'articolo 12 della legge 31 gennaio 1994, n. 97, sono estese anche ai comuni non montani. Per i decreti di espropriazione di terreni appartenenti a soggetti pubblici o privati gravati da diritti di uso civico per opere pubbliche o di pubblica autorità, oltre, ove necessaria, l'autorizzazione di cui all'articolo 7 della legge 29 giugno 1939, n. 1497, è richiesto il preventivo parere vincolante della regione interessata, in merito alla cessazione di tali diritti di uso civico, ogni qualvolta il decreto di esproprio venga pronunciato da un'autorità statale. Il detto parere vincolante è richiesto, altresì, per la legittimità dei piani regolatori generali, dei piani particolareggiati, dei piani per gli insediamenti produttivi e di quelli per l'edilizia economica e popolare ogni qual volta essi comportino il sacrificio dei diritti di uso civico gravanti su terreni di soggetti pubblici o privati interessati dai detti piani.

2. Resta ferma la necessità della preventiva autorizzazione regionale del mutamento di destinazione delle terre civiche appartenenti alla collettività di una associazione agraria o alla generalità degli abitanti di un comune o di una frazione, anche se catastalmente imputate all'ente pubblico territoriale, quando l'espropriazione le riguardi. All'autorizzazione di mutamento di destinazione non sono equipollenti né la dichiarazione di pubblica utilità, né il decreto di esproprio.

3. Nell'esprimere il parere e nel concedere l'autorizzazione richiesti dai commi 1 e 2, la regione procede alla ponderazione tra l'interesse pubblico alla costruzione dell'opera e l'interesse al mantenimento dei diritti di uso civico o di proprietà collettiva quali strumenti di conservazione della forma originaria del territorio e di tutela dell'ambiente.

4. Il diritto al compenso, spettante alla collettività dei titolari dei diritti di uso civico sui beni espropriati, è quantificato dalla regione secondo i criteri dettati dalla

legge 16 giugno 1927, n. 1766, per gli usi essenziali ed utili, ed è fatto valere, con richiesta diretta all'ente espropriante, sull'indennità di espropriazione spettante ai proprietari, pubblici o privati, dei terreni interessati.

5. L'indennità spettante alla collettività dei componenti della associazione agraria o alla generalità degli abitanti del comune o della frazione a seguito della espropriazione delle terre civiche è determinata dalla regione secondo le vigenti norme sull'espropriazione per pubblica utilità.

6. Il compenso e l'indennità sono reinvestiti, se è possibile, nella ricostituzione del patrimonio civico o, altrimenti, in opere di interesse della collettività titolare dei diritti o dei beni espropriati.

7. Le disposizioni dei commi 2, 3, 5 e 6 si applicano anche alle espropriazioni delle terre collettive di proprietà delle comunioni familiari montane e delle partecipanze.

ART. 10.

(Accertamento dei beni civici e liquidazione degli usi civici su terre altrui).

1. La regione accerta l'esistenza e la consistenza dei beni di cui al comma 1 dell'articolo 1, attraverso i procedimenti di accertamento e di verifica, disciplinati con legge regionale, in base ai princìpi della legge 16 giugno 1927, n. 1766, e del relativo regolamento di attuazione approvato con regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332, fatti salvi, se è il caso, i provvedimenti amministrativi di accertamento e verifica già emessi in sede commissariale.

2. Gli usi civici su terre di soggetti privati o di enti pubblici non territoriali già accertati e per i quali è in corso il procedimento di liquidazione sono liquidati, ove trattasi di terreni che non superino i venti ettari, previo versamento, a favore del comitato per l'amministrazione separata o dell'associazione agraria interessata di una indennità corrispondente al 10 per cento del valore di stima del terreno determinato dalle Commissioni provinciali per l'espro-

priazione per pubblica utilità di cui alla legge 28 gennaio 1977, n. 10, e successive modificazioni. Nell'ipotesi che i detti terreni gravati da usi civici superino i venti ettari, gli usi civici sono liquidati, a scelta del proprietario interessato, con lo scorporo del 10 per cento della terra gravata e sua assegnazione alla collettività o con il pagamento di una somma pari al 10 per cento del sopraindicato prezzo di esproprio. Qualora si tratti di uso civico di semina in esercizio, l'indennità e lo scorporo sono elevati al 20 per cento.

3. Gli usi civici su terre di soggetti privati o enti pubblici non territoriali ancora non accertati ma dichiarati ai sensi dell'articolo 3 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, qualora dai proprietari siano accettati nei termini del titolo come sono stati dichiarati, sono liquidati mediante il pagamento di un'indennità corrispondente al triplo del reddito dominicale determinato dalle norme tributarie vigenti. Nel caso di non accettazione, si applicano le norme e il procedimento di cui alla legge 16 giugno 1927, n. 1766.

4. Fermo restando il procedimento di cui ai commi 1, 2 e 3, ai fini della determinazione del compenso della liquidazione degli usi civici, le regioni interessate, d'intesa con le associazioni agrarie o, se è il caso, con i comitati per l'amministrazione separata, regolano, con riferimento alle province *ex*-pontificie alle quali si applicano tuttora le disposizioni del regio decreto 3 agosto 1891, n. 510, le modalità delle liquidazioni qualora e quando le ritengano opportune.

5. Gli usi civici su terre di enti pubblici territoriali non sono soggetti a liquidazione. I terreni gravati appartenenti ai comuni sono gestiti dal comitato per l'amministrazione separata dei beni civici. Qualora essi appartengono alle province, alle regioni o allo Stato, le associazioni agrarie o i comitati per l'amministrazione separata concorrono, con l'ente pubblico proprietario, alla formazione del regolamento che disciplina l'esercizio del godimento degli usi civici da parte di tutti coloro che ne sono titolari. Qualora l'ente pubblico proprietario sia lo Stato, la de-

terminazione del regolamento è attribuita al prefetto territorialmente competente.

6. A favore delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano che provvedono a completare gli accertamenti e le verifiche di cui al comma 1 entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, è riconosciuto un credito, a carico del bilancio dello Stato, non superiore al 75 per cento delle spese sostenute e comunque per un ammontare globale non superiore a quello stanziato nell'articolo 19 da distribuire, proporzionalmente alle spese sostenute, tra le sole regioni che hanno adempiuto all'obbligo istituzionale degli accertamenti e delle verifiche entro il termine sopraindicato.

ART. 11.

(Beni civici ed aree protette).

1. I diritti civici di caccia esercitati su beni immobili rientranti in aree protette nazionali e regionali sono soggetti a liquidazione ai sensi dell'articolo 11, comma 5, della legge 6 dicembre 1991, n. 394.

2. I diritti civici di pesca e di caccia, spettanti agli abitanti di un comune o di una frazione od ai membri di una associazione agraria, qualora incompatibili con la tutela di specifiche popolazioni faunistiche al di fuori di aree protette, possono essere ridotti o sospesi. L'incompatibilità deve essere valutata dalla regione su istanza di chiunque vi abbia interesse. La regione provvede con decreto, stabilendo una indennità. Gli eventuali abbattimenti selettivi da effettuare a norma delle leggi 6 dicembre 1991, n. 394, e 31 gennaio 1994, n. 97, vengono effettuati dai cacciatori titolari del diritto di uso civico di caccia con sorveglianza degli appartenenti al Corpo forestale dello Stato o delle regioni e province autonome, previa regolare autorizzazione.

3. Lo statuto degli enti-parco prevede, nell'organo di gestione del parco, la presenza di un rappresentante degli enti esponenziali delle collettività titolari dei beni civici inseriti nell'area protetta.

ART. 12.

(Disciplina delle occupazioni abusive).

1. È soppresso l'istituto della legittimazione.

2. Nei comuni in cui sia stato già effettuato, dal commissario liquidatore o dalla regione, l'accertamento dei beni civici di cui all'articolo 1, le occupazioni abusive ultradecennali di terreni di estensione non superiore ad un ettaro e che non interrompono la continuità dei beni civici, sono regolarizzate, su istanza dagli interessati o, se è il caso come nell'ipotesi di cui al comma 3, su iniziativa regionale, entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge:

a) se trattasi di terreni agricoli in base agli strumenti urbanistici vigenti, previo pagamento di una somma almeno pari al triplo del reddito dominicale del terreno occupato;

b) se trattasi di terreni che abbiano acquisito natura edificatoria per la realizzazione di opere conformi alla pianificazione territoriale paesistica e urbanistica comunale, munite di regolare concessione edilizia anche in sanatoria previo procedimento di condono edilizio già ultimato alla data di entrata in vigore della presente legge, dietro pagamento della minor somma tra trenta volte il reddito dominicale agricolo del terreno occupato dalla costruzione e la rendita catastale del fabbricato. Nell'ipotesi di cui alla presente lettera la regolarizzazione è limitata al suolo occupato dal fabbricato ed a un conveniente resede non superiore a tre volte l'area coperta ed è condizionata all'immediato rilascio del terreno occupato in eccedenza.

3. Qualora si tratti di terreni agricoli di estensione superiore ad un ettaro e su di essa sia in esercizio un'attività organizzata di coltivazione, si ricorre agli istituti della alienazione o della concessione del diritto di superficie al prezzo di mercato, con determinazione, da parte della regione, di

una misura di abbattimento a favore degli occupatori coltivatori diretti o imprenditori agricoli a titolo principale. Qualora si tratti di terreni silvo-pastorali di estensione superiore ad un ettaro, la regione ne dispone l'immediata reintegra a favore della collettività, applicata nei limiti dell'ettaro, se è il caso, la disposizione del comma 2.

4. Sono considerate abusive anche le occupazioni risultanti da concessioni effettuate ai sensi della legge 16 giugno 1927, n. 1766, nonché ai sensi di leggi precedenti e del decreto legislativo luogotenenziale 19 ottobre 1944, n. 384, non affrancabili per difetto dei presupposti o delle condizioni e comunque non ancora affrancate, nonché le occupazioni conseguite ad atti di trasferimento dei beni civici compiuti da parte dei comuni o delle associazioni agrarie. Per le occupazioni dell'ultima ipotesi, la regione può ridurre il periodo di tempo occorrente all'occupatore abusivo per poter richiedere la regolarizzazione, previo pagamento delle somme dovute a norma dei commi 1, 2 e 3 e con rinuncia al risarcimento del danno nei confronti dell'apparente venditore.

5. Per il calcolo degli anni di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 si somma la durata dell'occupazione abusiva del richiedente a quella dei precedenti occupatori.

6. La competenza a pronunciare la regolarizzazione è della regione.

7. Qualora si individuino occupazioni abusive solo a seguito degli accertamenti e verifiche regionali compiuti, per la prima volta, ai sensi del comma 1 dell'articolo 10, il termine di un anno di cui al comma 2 decorre dalla data del provvedimento regionale di accertamento e verifica.

8. Le terre occupate abusivamente, a qualunque epoca l'occupazione risalga, senza che sia intervenuta o possa intervenire la regolarizzazione di cui al presente articolo, sono reintegrate nel patrimonio della collettività interessata. Il provvedimento regionale di reintegra, emesso non appena si abbia conoscenza dell'occupazione, viene eseguito immediatamente d'ufficio, o su istanza di singoli titolari dei beni civici o del comune o della frazione o

dell'associazione agraria o del pubblico ministero garante dei beni civici. La regione può richiedere l'intervento della forza pubblica.

9. Qualora la regione non provveda all'esecuzione del provvedimento di reintegra entro sei mesi dalla scadenza fissata per la richiesta di regolarizzazione di cui al comma 2, il provvedimento di reintegra è eseguito su ordine del pubblico ministero-garante dei beni civici che si avvale dell'ufficiale giudiziario coadiuvato dalla forza pubblica.

10. Le regioni possono non disporre la reintegra dei beni civici costituiti da terreni oggetto di compravendite già intercorse tra i comuni e l'Azienda di Stato per le foreste demaniali. In tal caso, la collettività conserva il diritto di godimento dei detti beni, il cui esercizio è disciplinato da apposito regolamento regionale. Qualora fosse necessario o utile disporre la modifica di destinazione di detti beni, è richiesto anche l'assenso della collettività espresso, ove è il caso e cioè in mancanza di costituzione di comitato frazionale o di associazione agraria per la gestione di altre terre civiche, dal comune o dai comuni quali enti esponenziali della detta collettività.

11. Le regioni interessate da fenomeni di terre collettive appartenenti a chiuse famiglie di discendenti di antichi originari possono prevedere di estendere le disposizioni del presente articolo soltanto alle occupazioni abusive ultradecennali compiute da singoli regolieri o titolari dei diritti sulle terre collettive.

ART. 13.

(Trattamento fiscale dei beni civici).

1. I beni civici di cui alle lettere *a), b)* e *c)* dell'articolo 1, per la loro finalità di conservazione e di tutela dell'ambiente, godono dell'esenzione da imposizioni fiscali.

2. La stessa esenzione è accordata alle comunioni familiari montane ed alle partecipanze con riguardo alle loro terre collettive.

3. Ai provvedimenti ed ai procedimenti aventi ad oggetto beni civici si applicano le esenzioni di cui all'articolo 2 della legge 1° dicembre 1981, n. 692.

ART. 14.

(Competenza legislativa delle regioni a statuto speciale).

1. Resta salva la competenza legislativa delle regioni a statuto speciale o delle province autonome di Trento e di Bolzano in materia di usi civici secondo i rispettivi statuti. Tuttavia, sono da considerarsi principi nazionali di riforma economico-sociale quelli della presente legge attinenti alla liquidazione dei diritti di uso civico su beni di soggetti privati, alla soppressione dell'istituto della legittimazione, all'obbligo di recupero dei terreni ad uso civico, alla possibilità di regolarizzazione delle occupazioni abusive entro un tempo determinato e per i soli terreni ad uso civico che ne abbiano perso irreversibilmente la conformazione fisica.

ART. 15.

(Esercizio delle funzioni amministrative in materia di usi civici e di gestione dei beni civici).

1. Restano ferme le funzioni amministrative trasferite alle regioni a statuto ordinario con decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 11, con decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e con la legge 12 gennaio 1991, n. 13, relative alla liquidazione degli usi civici, allo scioglimento delle promiscuità, alla verifica delle occupazioni, alla destinazione delle terre provenienti da affrancazioni e le altre contemplate dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766, dal regolamento approvato con regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332, dalla legge 10 luglio 1930, n. 1078, dal regolamento approvato con regio decreto 15 novembre 1925, n. 2180, e dalla legge 16 marzo 1931, n. 377.

ART. 16.

(Commissario per i beni civici e pubblico ministero garante dei beni civici).

1. I commissariati per gli usi civici permangono quali organi di giudizio sulla natura e le controversie attinenti i beni civici, mutando la denominazione in « commissariati per i beni civici ». Le sezioni speciali per gli usi civici delle corti d'appello di Roma e di Palermo assumono la denominazione di « sezione speciale per i beni civici ». Si applicano le norme procedurali relative alla nomina dei commissari ed al procedimento davanti al commissario per i beni civici di cui alla legge 16 giugno 1927, n. 1766, ed al regolamento approvato con regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332, in quanto applicabili. In tali procedimenti possono intervenire le associazioni di protezione ambientale di cui all'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349, e chiunque abbia interesse secondo quanto disposto dalla legge 7 agosto 1990, n. 241.

2. È istituito presso la procura generale della corte d'appello dei distretti ricadenti nella giurisdizione del commissario per i beni civici l'ufficio del pubblico ministero - garante dei beni civici. Le funzioni del pubblico ministero - garante dei beni civici sono esercitate dal procuratore generale della corte d'appello o da un suo sostituto, se del caso a tempo pieno su determinazione del Consiglio superiore della magistratura in applicazione dell'articolo 10-*bis* della legge 24 marzo 1958, n. 195, e successive modificazioni ed integrazioni.

3. Fermo restando il diritto d'azione degli enti esponenziali della generalità degli abitanti e di ogni singolo titolare dei beni civici, il pubblico ministero garante dei beni civici, in caso di inerzia dell'azione regionale, diffida la regione ad esercitare entro un congruo termine i suoi poteri di accertamento. Ove permanga l'inerzia, il pubblico ministero-garante dei beni civici adisce il commissario per i beni civici per l'accertamento della natura e dell'estensione dei diritti di proprietà o di uso civico

della generalità degli abitanti, rispettivamente su terre civiche o su terre altrui civiche o su terre altrui. Qualora la regione invece si attivi, gli elementi conclusivi dell'istruttoria regionale di accertamento sono comunicati al pubblico ministero-garante dei beni civici, che può proporre osservazioni nel termine perentorio di trenta giorni. In presenza di osservazioni, la regione è tenuta ha trasmettere al pubblico ministero-garante dei beni civici il provvedimento formale di accertamento per l'eventuale sua azione sulla *qualitas soli*, da esercitare entro il termine perentorio di sessanta giorni.

4. Fermo restando il diritto di ricorso degli enti esponenziali della generalità degli abitanti, di ogni singolo titolare dei beni civici e delle associazioni di protezione ambientale di cui all'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349, il pubblico ministero-garante dei beni civici, su istanza dei titolari che dichiarino la propria non abbienza, ricorre, quale loro sostituto processuale, per vizi di legittimità davanti ai giudici amministrativi contro atti lesivi dei diritti sui beni civici.

5. Ai fini dello svolgimento dei suoi compiti, il pubblico ministero-garante dei beni civici si avvale degli organi di polizia giudiziaria, del Corpo forestale dello Stato e degli uffici regionali competenti.

6. Al fine di non disperdere le professionalità acquisite con l'esercizio delle funzioni di commissario liquidatore degli usi civici, il Consiglio superiore della magistratura tiene conto di tali pregresse funzioni nella nomina dei procuratori della Repubblica presso le preture dei capoluoghi di regione e dei commissari per i beni civici.

7. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge e successivamente con la cadenza opportuna, il Consiglio superiore della magistratura provvede a svolgere un corso seminariale per tutti coloro a cui, nelle tabelle dei rispettivi uffici, sono affidate le funzioni di garante dei beni civici e di commissari per i beni civici, per la cui funzione continua a richiedersi la qualifica di consigliere di corte di appello.

ART. 17.

(Giurisdizione sui beni civici).

1. Le controversie circa l'esistenza, la natura e l'estensione dei diritti di proprietà delle generalità di abitanti su beni civici e dei loro diritti di uso civico su terre altrui e quelle nelle quali sia contestata la qualità civica del suolo, sono attribuite ai commissariati per i beni civici nella cui circoscrizione rientra la regione interessata.

2. Gli appelli avverso i provvedimenti del commissario per i beni civici sono proposti alle corti di appello di Roma o di Palermo, sezioni speciali per i beni civici.

3. Il ricorso per cassazione è ammesso secondo le norme del codice di procedura civile.

4. Nei giudizi si applicano le disposizioni del codice di procedura civile, se non derogate dalla presente legge. L'intervento del pubblico ministero-garante dei beni civici è obbligatorio ai sensi e con gli effetti dell'articolo 70 del codice di procedura civile.

5. Tutte la autorità, gli uffici ed archivi sono obbligati a compiere ed eseguire atti, a fornire notizie, a rilasciare copie di documenti ed a prestare ogni assistenza allorché ne siano richiesti dal giudice adito per la soluzione di controversie su beni civici.

6. Qualora il giudice ritenga necessaria una consulenza tecnica, nomina, a sua scelta, uno o più periti iscritti in apposito albo tenuto dalla corte d'appello territorialmente competente, in cui, salvo rinuncia, sono iscritti di ufficio gli esperti già iscritti negli albi regionali dei periti istruttori demaniali. L'iscrizione all'albo può essere chiesta da tutti coloro che, per laurea o diploma od esperienza, sono esperti in operazioni demaniali.

7. Resta ferma la competenza del giudice ordinario, secondo le generali disposizioni sulla competenza, nelle ipotesi di terre collettive di proprietà delle comunioni familiari montane e delle partecipanze comunque denominate.

ART. 18.

(Archivi).

1. Gli archivi amministrativi dei commissari liquidatori agli usi civici sono estesi alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano interessate, previa duplicazione, a spese delle stesse regioni o province autonome, dei documenti che in copia saranno affidati anche ai distinti uffici del pubblico ministero-garante dei beni civici.

2. Le operazioni di prima duplicazione vengono svolte, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, dalla regione in cui ha sede il commissario liquidatore degli usi civici, con successiva imputazione della spesa alle distinte regioni interessate.

3. Nell'organico di segreteria di addetto al pubblico ministero-garante dei beni civici deve essere presente un funzionario con competenza archivistica.

ART. 19.

(Oneri finanziari).

1. Ai fini della sollecita sistemazione dei beni civici sull'intero territorio nazionale, lo Stato contribuisce alle spese delle operazioni di accertamento e di verifica compiute dalle regioni ai sensi dell'articolo 10 della presente legge.

2. Il contributo, non superiore al 75 per cento delle spese sostenute è riconosciuto a favore delle sole regioni che, entro il termine stabilito nell'articolo 10, abbiano completato le dette operazioni.

3. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge per gli anni 1997 e 1998 si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1996-1998 al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per il 1996, all'uopo utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali. Per gli anni successivi si provvede ai sensi dell'articolo 11, comma 3,

lettera *c)*, della legge 5 agosto 1978, n. 468, come sostituito dall'articolo 5 della legge 23 agosto 1988, n. 362.

ART. 20.

(Disposizioni transitorie).

1. Fino a che non siano definite le cause che, al momento della data di entrata in vigore della presente legge, siano pendenti presso i commissariati per la liquidazione degli usi civici, gli attuali commissari liquidatori esercitano anche le funzioni che la presente legge attribuisce al pubblico ministero-garante dei beni civici.

DDL13-2368
Lire 1200