

SCHEDA DI VALUTAZIONE PRELIMINARE DELLA PROPOSTA DI LEGGE

1. Materia e oggetto della proposta

La proposta di legge conterrà la disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di beni civici.

Gli usi civici consistono in diritti di alcune popolazioni su parte del proprio territorio comunale o su quelli confinanti, acquisiti prevalentemente al momento del loro originario insediamento. Essi concretano, pertanto, particolari forme di "appartenenza giuridica", di volta in volta definita come "proprietà collettiva", o "demanio collettivo", o "demanio universale", insistenti su terre e beni che, pur inquadrabili nell'ambito dell'ordinamento civilistico, cionondimeno nulla hanno a che spartire con la proprietà privata delle codificazioni borghesi, incarnando piuttosto (secondo una fortunata espressione del Cattaneo) "un altro modo di possedere", un modo del tutto peculiare, derivante dalla matrice storico – giuridica di tali beni e risalente a un ordinamento e a regimi giuridici precostituzionali.

A conferma di ciò stanno, in primo luogo, le prescrizioni inerenti alla indivisibilità e inusucapibilità ribadite, per i beni agro – silvo – pastorali, dalla legge 31 gennaio 1994, n. 97 (Nuove disposizioni per le zone montane). Analoga funzione assume però anche il singolare regime proprietario di questi beni dal punto di vista sia oggettivo che soggettivo. Sotto il primo profilo, si pensi anche soltanto al regime fiscale che presiede alla circolazione dei beni di uso civico, che esclude pressoché totalmente autonomi poteri di disposizione dei loro titolari, i quali non hanno neppure poteri esclusivi di godimento dei beni stessi (vedi articolo 26, comma 1, l. 1766/1927 che impone l'apertura agli usi di tutti i cittadini del comune o della frazione).

2. Obiettivi che si intendono perseguire con la proposta e necessità del ricorso allo strumento legislativo

La materia è attualmente disciplinata a livello nazionale dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del regio decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del regio decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'articolo 26 del regio decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del regio decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati all'articolo 2 del r.d.l. 22 maggio 1924, n. 751) e dal regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332 (Approvazione del regolamento per l'esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766 sul riordinamento degli usi civici del Regno).

La materia fu trasferita alle Regioni dai d.d.p.r. 11/1972 e 616/1977, nell'ambito, con riferimento a quest'ultimo, delle funzioni amministrative inerenti l'agricoltura e le foreste.

Essendo mancata a tutt'oggi una complessiva e puntuale fonte regionale di regolamentazione, si ritiene opportuno disciplinare organicamente le funzioni amministrative medesime, riordinando la materia stessa con un atto di rango legislativo, come si conviene ogniqualvolta la regolamentazione necessaria attenga, come nel nostro caso, a materia rispetto alla quale le azioni e gli interventi pubblici si definiscano e si intreccino con diritti e interessi di terzi, che solo la legge può disciplinare.

Quanto alla titolarità della relativa competenza legislativa da parte del legislatore regionale, atteso che né gli usi civici né la materia dell'agricoltura e foreste sono oggi espressamente elencati nel disposto dell'articolo 117, comma 3, del nuovo Titolo V della Costituzione, la materia è attualmente ascrivibile alla potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi del comma 4 dello stesso articolo 117.

D'altra parte, una complessiva regolamentazione da parte regionale appare indispensabile alla luce del carattere oltremodo datato e "remoto" della normativa statale che ancora presiede alla materia stessa. Si pensi anche soltanto che, per esempio, la l. 1766/1927 affida la gestione amministrativa e giudiziaria dell'intera materia al Commissariato per gli usi civici, il quale, a seguito dell'entrata in vigore del d.p.r. 616/1977, ha conservato esclusivamente la competenza giurisdizionale in merito alla *qualitas soli* (ossia in ordine alle controversie sulla esistenza, natura ed estensione dei diritti civici su di un determinato territorio). Il regolamento di attuazione della suddetta legge prevede addirittura compiti affidati, in materia, al Podestà.

Occorre pertanto por mano senza dubbio a una complessiva rivisitazione della normativa della materia degli usi civici, rimodulando e innovando sia quanto alle procedure che agli enti coinvolti, stante l'impostazione normativa a oggi vigente, addirittura precostituzionale, e quindi di difficile traduzione nella struttura ordinamentale odierna.

L'esperienza ha messo in luce un vuoto normativo nell'ambito del controllo gestionale dei soggetti che amministrano i beni civici. Infatti, a seguito della soppressione del CORECO, non è stato individuato nessun altro organismo di controllo degli atti amministrativi e dei bilanci per la materia degli usi civici. La proposta intende colmare questo vuoto individuando i soggetti preposti e le loro possibilità di intervento per riportare l'ente alla corretta gestione amministrativa.

Ulteriore obiettivo da perseguire è la semplificazione delle procedure, al cui fine la proposta di legge in oggetto prevederà, innanzitutto, uno snellimento delle fasi procedurali, nonché del numero di soggetti pubblici coinvolti. Inoltre sarà esplicitata e disciplinata la procedura per l'esperimento della conciliazione già prevista dagli articoli 28 e 29 della l. 1766/1927.

Per quanto poi si riferisce agli eventuali limiti che il legislatore regionale possa incontrare nell'esercizio della propria competenza, ancorché, come prima si è accennato, la materia che ci occupa rientri tra quelle affidate alla potestà legislativa residuale delle regioni, e pur venendo a cadere il limite dei principi fondamentali determinati dalla legislazione statale, resta pur sempre quello derivante dalle materie spettanti alla legislazione esclusiva dello Stato.

Si pensi, da un lato, ai limiti derivanti dall'ordinamento civile e, dunque, al "divieto di alterare le regole fondamentali che disciplinano i rapporti privati" (cfr., tra altre, la sentenza della Corte Costituzionale n. 282/2004). Dall'altro, alla tutela dell'ambiente, stante "l'interesse al mantenimento degli usi civici quali strumenti di conservazione della forma originaria del territorio e quindi strumenti di tutela dell'ambiente".

Non va tuttavia dimenticato, quanto al limite dell'ordinamento civile, che parrebbe porsi come quello maggiormente penetrante, quanto già ricordato in apertura in merito alla natura dei diritti sui beni civici e alle loro caratteristiche peculiarità.

Sembra cioè opportuno e utile ricordare quanto messo in rilievo nella importante sentenza n. 391/1989 dove la Corte Costituzionale, quasi un *obiter dictum*, ha evidenziato che: "la preclusione al potere legislativo regionale di interferenze nella disciplina dei diritti soggettivi riguarda i profili civilistici dei rapporti da cui derivano, cioè, i modi di acquisto e di estinzione, i modi di accertamento, le regole sull'adempimento delle obbligazioni e sulla responsabilità per inadempimento, la disciplina della responsabilità extracontrattuale, i limiti dei diritti di proprietà connessi ai rapporti di vicinato e via esemplificando".

Conseguentemente, pertanto, la Corte ha anche affermato che la riserva di legge relativa alla disciplina conformativa della proprietà, ai sensi dell'articolo 42 Cost., può essere soddisfatta anche mediante leggi regionali.

Entrando nel merito delle principali scelte ordinamentali effettuate, la proposta di legge sancirà in primo luogo la dislocazione delle funzioni amministrative caratterizzanti la materia in capo alla Regione. Tale scelta è effettuata in coerenza e in attuazione del

principio costituzionale di adeguatezza, di cui all'articolo 118, comma 1, Cost., al fine di consentire il più adeguato esercizio delle funzioni medesime, garantendone l'omogeneo svolgimento su tutto il territorio regionale.

Indicativamente, la PDL disciplinerà i seguenti istituti di competenza regionale:

- a) la competenza sulle indagini per l'individuazione dei territori di uso civico e delle collettività che ne hanno diritto;
- b) il potere di commissariamento delle amministrazioni separate di uso civico inadempienti (es. mancata redazione del bilancio di gestione, compimento di atti di gestione senza l'autorizzazione dovuta, etc.);
- c) approvazione degli statuti e dei regolamenti delle amministrazioni separate di uso civico;
- d) istituzione dell'inventario delle terre di uso civico.
- e) tutti gli altri atti di gestione relativi alle terre di uso civico previste dalla normativa vigente;
- f) attività di controllo sulla corretta gestione da parte delle amministrazioni separate di uso civico;
- g) implementazione e aggiornamento dell'inventario delle terre di uso civico.

3. Esigenze economiche o sociali che la proposta intende soddisfare e destinatari dell'intervento

La proprietà o l'uso collettivo di tali aree, nelle prime organizzazioni sociali, soprattutto a economia silvo pastorale, aveva lo scopo di assicurare una integrazione economica stabile al proprio sostentamento per mezzo dell'esercizio di raccogliere legna, di pascolo, di raccolta dei frutti del sottobosco etc. L'utilizzo da parte della collettività della proprietà civica, bosco o pascolo che fosse, non doveva però comprometterne la rinnovabilità e conservazione nel tempo, per permettere anche alle successive generazioni il permanere in quelle aree prevalentemente montane. A tale scopo l'utilizzo era regolamentato da rigide norme stabilite dalla comunità stessa.

Oggi tale utilizzo delle risorse naturali lo si definisce "uso sostenibile del territorio". Secondo la legge 1766/1927 le aree interessate da "usi civici" hanno natura e destinazione perenne quale forma proprietaria e indivisibile, inalienabile, inusucapibile destinata in perpetuo all'attività agro-silvo-pastorale.

Al fine di valorizzare quelle aree dove la presenza dei beni civici ha uno spessore sociale rilevante e dove il perpetuarsi ancora oggi della conduzione collettiva ha portato a una maggiore conservazione del territorio rurale toscano (vaste aree di usi civici sono oggi ricomprese nei principali parchi regionali e nazionali), si ritiene necessario mantenere e valorizzare l'istituto degli usi civici, anche mediante la diffusione e la salvaguardia della cultura da essi generata. Come è noto, i beni civici sono immobili sui quali la popolazione residente esercita diritti reali su terreni di proprietà di terzi o dei quali è proprietaria. In Toscana la superficie interessata da diritti d'uso civico, o di demanio civico, comunale o frazionale, è al momento stimata di circa 30.000 ettari.

Le aree di uso civico si concentrano principalmente nelle regioni appenniniche e alto collinari, della Lunigiana e Garfagnana per il nord della Toscana; in area Amiatina e Maremmana oltre che nell'Arcipelago toscano. Si tratta prevalentemente di aree silvo-pastorali. In Maremma troviamo anche aree collinari destinate all'agricoltura. Alcune aree civiche, in origine destinate al pascolo, sono oggi interessate da attività estrattiva e date in concessione temporanea a privati.

Gli usi civici maggiormente esercitati sono quelli di pascolo, legnatice, raccolta dei frutti del sottobosco, pesca in acque interne.

In Toscana, dall'emanazione della l.1766/27 a oggi, al fine di individuare la presenza degli usi civici, sono state istruite indagini riguardanti 188 Comuni. In 57 Comuni è stata accertata la presenza di diritti civici. Per 99 Comuni toscani non è stato ancora istruito alcun accertamento.

In 37 Comuni i diritti civici appartengono a tutti i residenti, e sono gestiti direttamente dall'Amministrazione comunale, ancorché in amministrazione separata, secondo quanto previsto dalla legge.

Ulteriori 3 Comuni, quelli di Zeri, Barga e Vagli Sotto, pur essendo i diritti civici di tutti i residenti, hanno istituito una ASBUC (Amministrazioni Separate Beni di Uso Civico) che, attraverso un Comitato di gestione, amministra il demanio civico separatamente dal restante patrimonio comunale. In questo caso, l'intera popolazione comunale è suddivisa in più frazioni. Per quanto riguarda espressamente il Comune di Vagli Sotto, esso comprende altresì una frazione del Comune di Stazzema, la frazione di Arni.

Quando i diritti sui beni civici non spettano all'intera popolazione residente in un Comune, ma soltanto ad una frazione di esso, viene appunto istituita una ASBUC Frazionale, con il relativo Comitato di Gestione.

In un Comune possono esserci più ASBUC Frazionali.

Attualmente sono presenti 30 ASBUC all'interno di 20 Comuni.

Complessivamente la ripartizione per provincia dei Comuni con presenza di beni civici è:

Arezzo 4; Massa e Carrara 11; Firenze 2; Pisa 4; Grosseto 15; Pistoia 0; Livorno 5; Prato 0; Lucca 16; Siena 0.

4. Indicare se l'oggetto della proposta è già disciplinato da fonti comunitarie, leggi e regolamenti statali o leggi regionali, riportandone gli estremi

Come già espresso al punto 1 la normativa è la seguente:

- legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del regio decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del regio decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'articolo 26 del regio decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del regio decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati all'articolo 2 del r.d.l. 22 maggio 1924, n. 751);
- regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332 (Approvazione del regolamento per l'esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766 sul riordinamento degli usi civici del Regno);
- legge 17 aprile 1957, n. 278 (Costituzione dei Comitati per l'amministrazione separata dei beni civici frazionali);
- regolamento regionale 7 marzo 1992, n. 1 (Usi civici – regolamento di attuazione della legge 17 aprile 1957, n. 278 – costituzione dei Comitati per l'Amministrazione separata dei beni civici frazionali);
- legge regionale 21 marzo 2000, n. 39 (Legge forestale della Toscana).

5. Indicare se la legge prevede un regolamento di attuazione o un piano

Si prevede l'emanazione di uno o più regolamenti di attuazione della legge regionale. In particolare si prevede di intervenire abrogando il citato regolamento regionale 1/1992 relativo alla costituzione delle ASBUC, che non è conforme all'attuale assetto delle fonti normative e, specificatamente, allo Statuto della Regione Toscana. Si coglierà pertanto l'occasione della innovazione della fonte regolamentare, che verrà adeguata, anche nei contenuti, alla pdl in oggetto.

6. Indicare se la proposta produce effetti finanziari sul bilancio regionale (solo effetti di spesa, solo effetti sulle entrate o entrambe le fattispecie), e in particolare se gli effetti sul bilancio regionale hanno carattere una – tantum o ricorrente e se le eventuali spese hanno natura corrente o di investimento

Riorganizzando la materia si rende necessaria la costituzione di una banca dati dei beni civici per poter attuare anche la disposizione della l.r. 39/2000 che prevede l'inventario dei beni collettivi silvo pastorali. Con la riallocazione delle competenze la Regione potrà dedicarsi maggiormente alle indagini per l'individuazione dei territori di uso civico e delle collettività; infatti il presupposto logico precedente ad ogni altra operazione di riordino e gestione degli usi civici risiede nell'accertamento dell'esistenza e dell'estensione degli usi civici. Per svolgere questo compito è necessario che vengano attivati da parte della Giunta regionale incarichi a titolo oneroso a professionisti non reperibili attualmente all'interno del personale regionale quali i periti-istruttori-demaniali. Su questo tema incide la difficoltà ad affidare incarichi in base al contenimento della spesa pubblica che deve essere attentamente approfondito dal momento che la mancata individuazione dei beni civici crea inadempienze da parte della Regione Toscana.

In proposito si ricorda che la figura del perito-istruttore-demaniale, già prevista nella l. 1766/1927 all'articolo 28, comma 4 e r.d. 332/1928 all'articolo 68, riguarda tecnici altamente specializzati in indagini territoriali storico-giuridiche ed è una figura professionale di rilievo nella normativa del riordinamento degli usi civici, per i delicati compiti di accertamento che sono loro affidati e per le valutazioni tecniche che loro competono in alcune operazioni demaniali previste dalla legge. In passato la Regione con la deliberazione della Giunta regionale n. 3778 dell'11 maggio 1992 istituì un corso di qualificazione e specializzazione per periti-istruttori demaniali in materia di usi civici della durata di 6 mesi per 121 ore, al quale hanno partecipato iscritti agli Albi o ai Collegi professionali dei dottori agronomi e forestali, degli architetti, dei periti agrari e dei geometri. Con la deliberazione della Giunta regionale n. 6527 del 20 luglio 1993 è stato definito l'elenco dei periti - istruttori demaniali da impegnarsi in operazioni di riordino degli usi civici (è da tale elenco che attinge la nostra Avvocatura per la nomina di CTP nell'ambito del contenzioso in materia di Usi Civici).

Essendo ormai trascorsi quasi 20 anni da quel primo corso di qualificazione e specializzazione, a seguito dell'approvazione della nuova legge regionale, è opportuno che la Giunta regionale promuova, secondo le disposizioni della legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro), anche in concorso con gli ordini e i collegi professionali, nuovi corsi di qualificazione e formazione perché possano accedere a tale elenco nuovi soggetti e corsi di aggiornamenti per quelli già presenti.

Questa proposta prevede spese correnti che avranno effetti sul bilancio regionale di natura ricorrente, anche se la dotazione finanziaria necessaria sarà maggiore nella prima fase di attuazione della legge.

7. Indicare la quantificazione di massima delle spese (e/o eventualmente delle entrate) connesse all'attuazione della legge, nonché le ipotizzate fonti di copertura degli oneri connessi alla proposta di legge

La copertura della presente proposta è assicurata mediante le disponibilità presenti sul fondo speciale istituito dalla legge regionale 27 dicembre 2011, n. 67 (Bilancio di previsione per l'anno 2012 e bilancio pluriennale 2012 – 2014) che ha stanziato per gli anni 2012, 2013 e 2014 euro 50.000,00.

Di questa disponibilità, per il primo anno di attuazione della presente proposta di legge, euro 25.000,00 saranno destinati alla creazione della banca dati dei beni civici.

Il rimanente servirà a coprire i costi delle perizie demaniali e dei corsi di formazione e informazione.

Negli anni successivi i costi per la banca dati dei beni civici andranno a diminuire e quindi saranno incrementate le risorse destinate alle perizie demaniali e ai corsi di formazione, aggiornamento e informazione.

8. Indicare se la proposta ha un impatto sotto il profilo organizzativo e procedurale, se prevede il coinvolgimento nella sua attuazione di soggetti istituzionali e/o strutture amministrative esistenti o se prevede l'istituzione di nuove procedure o nuove strutture

Per la gestione della legge non sono previsti nuovi impatti sull'organizzazione regionale. Per l'attuazione delle competenze previste dalla proposta di legge si segnala la necessità di un potenziamento delle risorse umane mediante personale tecnico in possesso di specifiche professionalità, da destinarsi alle attività previste. Per alcune di queste, quali per esempio la creazione di una banca dati georeferenziata, si potrebbe fare fronte almeno con un progetto specifico che preveda l'acquisizione di personale a tempo determinato.

9. Indicare se la proposta ha un impatto sui temi dell'amministrazione elettronica e digitale o se prevede l'istituzione di un sistema informativo o di un servizio di innovazione tecnologica, anche attraverso la condivisione di strumenti informatici o di basamenti informativi quali banche dati, cooperazione applicativa, ecc.

Sarà prevista l'istituzione, tramite il Sistema informativo agricoltura della Regione Toscana di cui alla legge regionale 8 marzo 2000, n. 23 (Istituzione dell'anagrafe regionale delle aziende agricole, norme per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e altre norme in materia di agricoltura), come parte integrante del sistema informativo regionale (SIR), di una banca dati georeferenziata contenente le particelle catastali relative alle aree riconosciute di proprietà civica o gravate da usi civici coerente con il basamento informativo regionale, conforme alle disposizioni e agli standard previsti dalla normativa nazionale e regionale in materia, in particolare agli articoli 15 e seguenti della legge regionale 5 ottobre 2009, n. 54 (Istituzione del sistema informativo e del sistema statistico regionale. Misure per il coordinamento delle infrastrutture e dei servizi per lo sviluppo della società dell'informazione e della conoscenza) e nativamente integrata con il sistema informativo del catasto, della fiscalità e del territorio di cui all'articolo 8 della legge regionale 27 dicembre 2011, n. 68 (Norme sul sistema delle autonomie locali).

10. Indicare il mese nel quale si intende iscrivere la proposta all'ordine del giorno del CTD

Aprile 2012