

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2662

## PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato TIDEI

Legge quadro in materia di usi civici e di gestione  
e tutela delle terre civiche

*Presentata il 17 aprile 2002*

ONOREVOLI COLLEGHI! — A seguito del trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di usi civici, attuato con il decreto del Presidente della Repubblica n. 11 del 1972 e completato con il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, ma, soprattutto, dopo la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, è indispensabile che lo Stato provveda ad emanare una legge di principi in una materia di fondamentale importanza al fine di salvaguardare e di valorizzare un patrimonio agrosilvo-pastorale, di oltre tre milioni di ettari, pari a circa un decimo della superficie agraria e forestale dello Stato: patrimonio che — dagli anni '80 — ha assunto una nuova e specifica rilevanza — anche sotto l'aspetto paesistico-ambientale — a seguito dell'inserimento delle terre

civiche tra le categorie di beni considerate di particolare interesse ambientale disposto dal decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, e successivamente confluito nel testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali di cui al decreto legislativo n. 490 del 1999.

La proposta di legge che viene presentata è la riproposizione, con limitate modifiche, del testo approvato dal comitato ristretto della Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati nella XIII legislatura (atto Camera n. 297 e abbinati) il quale aveva raccolto larghi consensi tra tutte le forze politiche.

L'espressione «usi civici» non deve trarre in inganno: l'espressione è equivoca ed impropria, ma consacrata dalla tradi-

zione storica e dalla prassi. Con essa si indicano categorie diverse di diritti, unificate solo dalle forme collettive di godimento e di utilizzo dei beni. La categoria più importante — anche in termini quantitativi — è costituita dai beni di dominio diretto e pieno della collettività comunità di abitanti: essa va conservata e tutelata, in quanto rappresenta una riserva di beni per le generazioni future; secondari e residuali sono invece i diritti civici in senso proprio, e cioè i diritti collettivi di godimento ed uso esercitati dalla popolazione su terre di proprietà privata: questa forma di utilizzo non corrisponde più ai canoni dell'economia moderna e va estinta.

Certamente, sarebbe stato opportuno che la legge quadro che in questa sede si propone, avesse preceduto il trasferimento delle funzioni alle regioni e la riforma della Costituzione, comunque essa è indispensabile e se ne impone l'emanazione per favorire l'azione normativa ed amministrativa delle regioni, che si potrà così svolgere armonizzando le esigenze che discendono da particolari caratteristiche e situazioni locali con i principi fondamentali posti dalla legge statale.

In questa prospettiva, la legge quadro deve essere semplice ed incisiva, fatta di pochi articoli, contenuti nel capo I della presente proposta di legge che stabilisce, appunto, principi e norme di indirizzo.

È stato, poi, necessario tenere conto di proposte varie succedutesi in questi anni, scaturite dall'esigenza di trovare una soluzione adeguata ai problemi rappresentati da concrete situazioni, di diritto o di fatto, che sono difformi rispetto alle previsioni della vigente legge sugli usi civici e che però si sono consolidate nel tempo. A questi problemi è dedicato il capo II della presente proposta di legge.

In linea di massima, nella stesura della presente proposta di legge, si è seguito il criterio-base di mantenere fermi i principi fondamentali della legge n. 1766 del 1927, al fine di:

a) assicurare una tutela penetrante alle terre civiche, anche in funzione del nuovo interesse paesistico-ambientale conseguente al decreto-legge 27 giugno 1985,

n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, e confluito nel citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 490 del 1999;

b) poter utilizzare le medesime terre civiche per opere pubbliche o di interesse pubblico e per destinazioni di carattere diverso (ad esempio socio-turistico, sportivo, servizi ed infrastrutture pubbliche, eccetera) anche al di là dei tradizionali utilizzi di tipo agro-silvo-pastorale.

L'articolo 1 della proposta di legge definisce l'ambito di applicazione della legge, classifica i beni civici e i diritti di uso civico.

Trattandosi di una legge quadro, l'articolo 2 enuncia le finalità che dovranno essere perseguite dalle regioni nella loro specifica attività.

L'articolo 3 affronta il problema, molto complesso, della imputazione soggettiva delle terre civiche e dei soggetti giuridici ai quali ne è affidata l'amministrazione. Si è ritenuto di affermare che esse appartengono, a titolo di proprietà collettiva, a una comunità di abitanti, secondo l'orientamento della giurisprudenza e di una parte della dottrina, anche se esso non trova riscontro nelle vicende storiche di questi beni. In questo modo risulta accentuato il distacco tra terre civiche e terre dei comuni, che nel testo della legge sugli usi civici attualmente in vigore è enunciato in modo equivoco. Nello stabilire i principi fondamentali cui si deve attenere il legislatore regionale nel disciplinare l'attività di gestione delle terre civiche, si è tenuto necessariamente conto delle nuove disposizioni introdotte con la legge 31 gennaio 1994, n. 97, per le zone montane: l'articolo 3 di tale legge ha stabilito tutta una serie di principi e norme guida per il riordino in sede regionale delle organizzazioni montane (comunioni familiari montane, regole cadorine, eccetera); poiché fra di esse il legislatore ha inserito anche le associazioni di cui alla legge n. 397 del 1894 recante « Ordinamento dei domini collettivi nelle province dell'ex Stato pontificio », si è ritenuto di dover precisare

meglio il campo di applicazione della norma estendendola espressamente a tutti i soggetti ed associazioni che gestiscono i patrimoni di terre civiche.

L'articolo 4 stabilisce i principi ai quali si dovranno ispirare le leggi regionali per assicurare la tutela in via amministrativa delle terre civiche, ferma restando la tutela giurisdizionale ad esse assicurata dal commissario agli usi civici.

All'articolo 5 è prevista la convalida degli atti, stipulati dai comuni o da loro aventi causa, di trasferimento della proprietà o di altro diritto reale, che siano nulli per effetto del regime di indisponibilità delle terre civiche, purché gli atti stessi siano stati stipulati in buona fede e trascritti anteriormente al 1° gennaio 1996, per evitare manovre speculative dell'ultima ora, e si è rimesso l'accertamento della sussistenza dei requisiti al commissario agli usi civici.

All'articolo 6 è prevista la convalida degli atti di divisione, di alienazione o di

trasferimento a qualunque titolo, di quote di terre civiche assegnate in enfiteusi ai sensi dell'articolo 19 della legge n. 1766 del 1927 e non ancora affrancate dal canone: infatti, secondo la citata legge sugli usi civici, la mancanza di affrancazione rende nulli gli atti di trasferimento, mentre le terre provenienti da originarie quotizzazioni hanno perso, di fatto, il regime proprio della legge speciale e sono divenute, nella coscienza comune, soggette alle norme di diritto civile.

Per assicurare la piena fruibilità pubblica delle terre civiche, l'articolo 7 della presente proposta di legge, anch'esso senza precedenti nella normativa vigente in materia di usi civici, prevede che terre civiche o porzioni di esse possono essere utilizzate per opere pubbliche o per altre finalità di interesse pubblico, ritornando alla primitiva destinazione quando venga a cessare la diversa utilizzazione.

L'articolo 8 disciplina la trasformazione dei possessi abusivi.

## PROPOSTA DI LEGGE

## CAPO I

PRINCÌPI IN MATERIA DI BENI CIVICI E  
DI DIRITTI DI USO CIVICO

## ART. 1.

*(Beni civici e diritti di uso civico).*

1. La presente legge contiene le norme di principio in materia di beni civici e diritti di uso civico, le cui funzioni amministrative sono state trasferite alle regioni con decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.

2. Restano ferme le attribuzioni spettanti alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dei relativi statuti.

3. Sono classificati beni civici:

a) le terre di originaria proprietà collettiva, con le loro pertinenze, anche se successivamente trasformate, appartenenti a qualunque titolo ad una comunità di abitanti nel territorio di un comune o di una frazione;

b) le terre, con le costruzioni di pertinenza, assegnate in proprietà collettiva alla comunità di abitanti di un comune 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 dallo scioglimento delle comunioni di cui all'articolo 8 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, da conciliazione nelle materie regolate dalla medesima legge, dallo scioglimento di associazioni agrarie, dall'acquisto di terre ai sensi dell'articolo 22 della medesima legge e dell'articolo 9 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102 oltre che da operazioni e provvedimenti di liquidazione di usi civici.

4. Sono classificati diritti di uso civico i diritti appartenenti a qualunque titolo ad una comunità di abitanti, aventi ad oggetto l'utilizzazione di terreni di proprietà privata o comunque appartenenti a soggetti diversi dalla comunità di abitanti. Il contenuto dei diritti è quello risultante dai rispettivi titoli d'acquisto, formali o consuetudinari, prescindendo dall'esercizio attuale degli usi.

ART. 2.

*(Regime demaniale civico).*

1. I beni civici sono beni ambientali, assoggettati alle disposizioni di cui al decreto-legge 27 giugno 1985, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, e hanno destinazione silvo-pastorale, agraria, zootecnica, turistico-sportiva.

2. I beni e i diritti civici sono inalienabili ed imprescrittibili e non possono essere assoggettati ad ipoteca o ad altro vincolo di garanzia immobiliare.

3. La legge regionale stabilisce le modalità e i criteri di formazione, aggiornamento e adeguamento degli elenchi dei beni che per le loro accertate caratteristiche sono sicuramente classificabili come beni civici.

4. La destinazione dei beni civici può essere mutata previa autorizzazione regionale tenuto conto dell'interesse della comunità proprietaria.

5. I beni civici possono essere utilizzati per opere pubbliche o altre finalità di pubblico interesse, con provvedimento regionale, sentito l'ente esponenziale della comunità.

6. Nei casi in cui, per effetto di utilizzazioni improprie ormai consolidate, porzioni di terre civiche abbiano da tempo irreversibilmente perduto la conformazione fisica e la destinazione funzionale di terre agrarie ovvero boschive e pascolive, la regione, su richiesta motivata dell'ente esponenziale della comunità, può disporre la sclassificazione di tali beni dal regime demaniale civico. La legge regionale determina i casi nei quali la sclassificazione

è subordinata al pagamento del risarcimento a favore dell'ente esponenziale della comunità.

7. La legge regionale stabilisce i casi in cui porzioni limitate di beni civici possono essere alienati, nel rispetto delle esigenze della comunità proprietaria.

8. A decorrere dal 1° gennaio 2003, sono vietate le alienazioni di porzioni di beni civici ai fini delle sanatorie edilizie di cui alla legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni.

9. Gli atti di trasferimento di beni civici o costitutivi di diritti reali su di essi, in assenza dell'autorizzazione di cui al comma 4 del presente articolo o di cui all'articolo 12, secondo comma, della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sono annullabili.

10. I diritti di uso civico su terre private sono liquidati secondo le modalità stabilite dalla legge regionale, tenuto conto del valore degli usi.

### ART. 3.

#### *(Gestione dei beni civici).*

1. Per quanto concerne le zone montane, i beni civici e i diritti di uso civico, sino alla loro liquidazione, sono amministrati dalle organizzazioni esponenziali della comunità di abitanti costituite nelle forme e secondo la disciplina fissata con legge regionale sulla base dei principi di cui all'articolo 3 della legge 31 gennaio 1994, n. 97.

2. Fino alla costituzione delle associazioni degli utenti i beni civici e i diritti di uso civico di cui al comma 1, sono amministrati dall'ente esponenziale della comunità.

3. I beni civici sono gestiti in modo produttivo, nel rispetto degli interessi generali della comunità e comunque delle esigenze di tutela ambientale, secondo le modalità stabilite dalla legge regionale.

4. Resta ferma la disciplina delle comunità familiari montane di cui agli articoli 10 e 11 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102.

## ART. 4.

*(Tutela dei beni civici).*

1. La tutela in via amministrativa dei beni civici e dei diritti di uso civico è disciplinata dalla legge regionale.

2. Restano ferme le vigenti disposizioni in materia di tutela dell'ambiente e dei beni ambientali.

3. Le azioni a tutela della proprietà e del possesso, nonché i ricorsi in sede giurisdizionale amministrativa a tutela dei beni civici e dei diritti di uso civico sono esercitati dall'organizzazione esponenziale della comunità di abitanti, nonché in via sussidiaria dal comune e dalla regione.

4. Resta ferma la tutela giurisdizionale dei beni civici, quali beni ambientali, stabilita dall'articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349.

## CAPO II

## SITUAZIONI PREGRESSE

## ART. 5.

*(Convalida di atti annullabili).*

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge tutti gli atti di trasferimento della proprietà o di altro diritto reale relativo a beni civici stipulati dai comuni o dai loro aventi causa in violazione dei divieti stabiliti dalle leggi in vigore, sono convalidati purchè trascritti anteriormente al 1° gennaio 1996.

## ART. 6.

*(Convalida di concessioni enfiteutiche di quote di beni civici).*

1. Tutti gli atti di divisione o di alienazione o di cessione, a qualunque titolo, di quote di beni civici assegnati in enfiteusi ai sensi dell'articolo 19 e seguenti della legge 16 giugno 1927, n. 1766, in violazione del divieto di cui all'articolo 21, terzo comma, della medesima legge sono convalidati, purchè trascritti anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge. Al fine della convalida si

deve procedere in ogni caso all'affrancazione del canone, secondo i criteri stabiliti dalla legge regionale.

## ART. 7.

*(Opere pubbliche e di interesse pubblico realizzate su beni civici).*

1. Le occupazioni senza titolo di terre civiche per la realizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico sono trasformate in proprietà dell'ente titolare dell'opera a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Alla organizzazione esponenziale della comunità è dovuta a titolo di indennizzo una somma pari al valore venale del bene.

3. Gli atti espropriativi di beni civici per la realizzazione di opere pubbliche o di interesse pubblico, compiuti in violazione delle disposizioni di cui alla legge 16 giugno 1927, n. 1766, sono convalidati a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge. Le indennità di esproprio già corrisposte sono devolute all'ente esponenziale della comunità.

## ART. 8.

*(Trasformazione dei possessi abusivi).*

1. I possessi abusivi di beni civici di durata ultratrentennale, maturati anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge, sono trasformati in proprietà privata con provvedimento regionale, in presenza di stabili trasformazioni migliorative del fondo anche di natura extra-agraria ovvero di utilizzazione continuativa a scopo di produzione agraria.

2. Ai fini dell'applicazione del comma 1, la durata del possesso da parte dell'attuale occupatore si cumula con quella dei suoi danti causa a qualunque titolo.

3. La legge regionale determina il prezzo del trasferimento, tenuto conto delle migliorie apportate.

€ 0,26

