

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

Bologna 5 e 6 febbraio 2004

Progetti di legge statali e regionali

A cura di:

Dr. Giovanni Fantozzi
Consiglio regione
Emilia Romagna

Provincia Autonoma di Trento, Disegno di legge 8 gennaio 2004, n. 14, d'iniziativa del consigliere Dario Pallaoro (gruppo misto) "Riordino fondiario, ricomposizione fondiaria e convenienti unità colturali".

Questo recente disegno di legge affronta il tema della frammentazione fondiaria molto sentito nelle zone agricole trentine ed in qualche modo riprende, pur senza mai citarla, la normativa della Provincia di Bolzano (l. p. 28 novembre 2001, n. 17), relativa ai cosiddetti "masi chiusi". E' altrettanto evidente l'attinenza del progetto alle materie civilistiche, con tutti i delicati problemi di compatibilità costituzionale che ciò comporta. La considerazione di fondo da cui parte il consigliere proponente Dario Pallaoro è che la suddivisione tra coeredi dei terreni agricoli ed il conseguente ed eccessivo frazionamento della proprietà sono dannosi per un'efficiente gestione aziendale e sono pertanto necessari interventi finalizzati al riordino fondiario.

Tale complessa operazione si dovrebbe attuare tramite alcuni, precisi indirizzi: a) la formazione di convenienti unità colturali; b) la messa a disposizione di convenienti unità colturali in favore delle imprese agricole capaci di sviluppo; c) la promozione o l'effettuazione diretta di operazioni di ricomposizione fondiaria; d) la promozione o l'effettuazione diretta di operazioni di trasformazione fondiaria e di riconversione colturale, al fine di fissare la popolazione in zone disagiate o di montagna.

D'altro canto, nella relazione al pdl si manifesta la consapevolezza che "la materia riveste un precipuo carattere tecnico giuridico, che si riflette inevitabilmente sul contenuto delle disposizioni. Infatti, le operazioni di riordino fondiario incidono non soltanto sui rapporti di diritto amministrativo, ma anche sui rapporti di diritto privato, con implicazioni anche di natura processuale". In verità, il legislatore del 1942 aveva delineato negli articoli dal 846 al 856 del libro della proprietà del codice civile le norme per il riordino fondiario, norme che però non hanno avuto concretizzazione a causa della mancata definizione dell'unità minima colturale, probabilmente anche a causa di difficoltà tecniche e dalla mancanza di strumenti attuativi in grado di renderla effettiva.

Nel disegno di legge è presente la consapevolezza che la materia è assai delicata sotto il profilo della costituzionalità dato che in due sentenze, la n. 154/1972 e la n. 108/1975, la Corte costituzionale ha sottratto alla competenza normativa regionale la possibilità di disciplinare i rapporti privati essenzialmente sulla base del principio dell'esclusiva competenza dello stato su questa materia e del presupposto che "il diritto privato costituisce una materia a sé stante, non compresa, quindi, nelle varie materie che Statuti e Costituzione in vari gradi e con vari limiti attribuiscono alle potestà regionali". Per evitare di incorrere in profili di incostituzionalità il disegno di legge rimane ancorato al principio di indivisibilità giuridica avente carattere generale e valevole per l'intera superficie agricola dello Stato, e rinuncia a coinvolgere nella materia la disciplina delle successioni. "Questa

rinuncia – come afferma ancora la relazione - è purtroppo fatta con rammarico, essendo noto che il mondo contadino auspica da sempre che l'indivisibilità della titolarità della proprietà deve, per una piena valorizzazione dell'attività agricola, accompagnarsi a quella della gestione; che il fine ultimo ed essenziale della minima unità colturale è la gestione unitaria di superfici almeno non inferiori a certe dimensioni; che l'orientamento attuale della legislazione speciale agraria porta sempre più a rendere evanescente, in pratica, la linea di demarcazione tra situazioni giuridiche "reali" e diritti personali di godimento, vale a dire tra diritto di proprietà e semplice diritto personale di godimento".

Venendo all'articolato, scopo precipuo della legge (art. 1) è il riordino fondiario da attuarsi in particolar modo attraverso la formazione di convenienti unità colturali, definite all'art. 4 come "la porzione continua di terreno coltivato o coltivabile idonea, per forma ed estensione compresa tra un massimo ed un minimo predeterminati in funzione delle diverse zone agricole, ad esercitarvi in maniera redditizia una o più tra le attività considerate agricole ai sensi dell'articolo 2135 del codice civile e a costituire il supporto di un'azienda agricola". La determinazione delle convenienti unità colturali spetta ad un'apposita "Commissione provinciale per la conveniente unità colturale" (art. 19), mentre la formazione delle convenienti unità colturali, anche attraverso l'acquisto o l'espropriazione dei terreni agricoli, è compito dell'"Agenzia per il riordino, la ricomposizione fondiaria e la conveniente unità colturale".

Il disegno di legge si spinge però oltre, prevedendo all'art. 10 l'obbligo di rispettare il principio della conveniente unità colturale in tutti gli atti che, a norma del codice civile, riguardino il trasferimento della proprietà, la costituzione di diritti reali, ecc.... In questo articolo si afferma l'invalidità di tali atti se compiuti in violazione all'art. 846 del codice civile, relativamente alle convenienti unità colturali. L'Agenzia per il riordino, la ricomposizione fondiaria e la conveniente unità colturale ha anche titolo (art. 11) per intervenire in giudizio sempre in relazione ad atti di trasferimento o di modificazione della proprietà fondiaria in cui sia violato il divieto di frazionamento della conveniente unità colturale. Chi contravviene al divieto di frazionamento è poi escluso (art. 13) dai benefici già concessi dalla Provincia di Trento nel triennio precedente.

Gli articoli dal 15 al 18 disciplinano la ricomposizione fondiaria e prevedono a tale scopo l'elaborazione di un Piano di ricomposizione fondiaria. L'art. 19 istituisce la Commissione provinciale per la conveniente unità colturale, mentre gli articoli dal 20 al 29 regolano l'attività della già citata Agenzia per il riordino, la ricomposizione fondiaria e la conveniente unità colturale.

Con l'occasione offerta da questo disegno di legge, è interessante notare come la banca dati della Provincia di Trento sia forse la più completa per quanto riguarda la documentazione tecnica allegata al provvedimento. Insieme al testo del progetto di legge e alla relazione di accompagnamento, sono infatti inseriti *on line* anche il testo delle note, il testo dell'indice della documentazione ed il testo delle schede di tecnica legislativa.

Legge Regionale della Regione Abruzzo 19 novembre 2003, n. 17
“Istituzione del registro regionale degli amministratori di condominio”

Pur trattandosi di una legge già in vigore, è parso opportuno riferirne in questa sede sia per il diffuso interesse dimostrato dalle Regioni per l’istituzione di registri regionali delle professioni, sia per dare conto dell’orientamento assunto dal Governo che lo scorso 16 gennaio ha impugnato davanti alla Corte costituzionale questo provvedimento.

L’attività legislativa delle Regioni per dare riconoscimento alle professioni, talvolta sotto la spinta delle categorie interessate, si è intensificata in questi ultimi anni con la riforma del Titolo V della Costituzione, che stabilisce per questa materia una potestà concorrente con lo Stato. Se da un lato questa attenzione obbedisce alla lodevole esigenza di disciplinare professioni minori anche per tutelare maggiormente gli utenti da esercenti abusivi o comunque carenti di requisiti, dall’altro lato il moltiplicarsi di normative particolari rischia di creare obiettive difficoltà di coordinamento con la legislazione statale ed europea.

La legge n. 17/2003 dell’Abruzzo rappresenta un caso abbastanza emblematico in questo senso.

All’art. 1, la legge istituisce il registro regionale degli amministratori di condominio e di immobili, suddiviso in sezioni provinciali e prevede che l’iscrizione al registro sia condizione essenziale per l’esercizio dell’attività nell’ambito della regione. All’art. 3 vengono elencati i requisiti necessari per l’iscrizione al registro. All’art. 4 è previsto, con cadenza biennale, un esame di abilitazione per l’iscrizione al registro, la cui organizzazione viene affidata alla struttura regionale competente. Sono esentati dal sostenere l’esame solo gli iscritti ad ordini e collegi professionali affini che però già esercitano l’attività di amministratore di condominio. L’art. 6 istituisce poi l’Assemblea degli amministratori, composta da un presidente e da un vicepresidente e prevede che essa duri in carica tre anni.

Il punto più controverso della legge su cui si è concentrata l’impugnativa del Governo riguarda la procedura selettiva per l’iscrizione al registro. Tale decisione governativa è volta senz’altro anche a fare chiarezza sul tema, dal momento che, come detto, sono molte le Regioni che stanno mettendo mano ad una disciplina degli amministratori di condominio, anche se con criteri differenti. Toscana, Lazio e Puglia avrebbero intenzione di prevedere nelle loro leggi criteri selettivi per l’accesso alla professione. Liguria e Piemonte sarebbero indirizzate verso la costituzione di un albo vero e proprio.

I motivi dell’impugnativa riguardano soprattutto gli articoli 2 e 3, in quanto i requisiti di iscrizione “ledono la libera circolazione del lavoro e delle imprese all’interno dell’Unione europea, violando l’art. 117, comma 1, della Costituzione,

che vincola la disciplina regionale al rispetto dell'ordinamento internazionale". Inoltre, l'art. 2, comma 3, preclude ai non iscritti l'attività di amministratore e "invade la competenza esclusiva statale dell'ordinamento civile e penale". Questo è dovuto al fatto che se la professione è legata al superamento di un esame, la sua assenza dovrebbe comportare un esercizio abusivo, con conseguenti risvolti penali. Infine, in relazione alla competenza "ripartita" tra Stato e Regioni, prevista dall'art. 117, comma 3, della Costituzione, si afferma che "la legge regionale non può introdurre restrizioni all'esercizio di attività professionali che non siano già previste dalla legislazione statale". Il principio dell'Autonomia delle scelte professionali" è del resto già affermato da due sentenze della Corte costituzionale (n. 282/2002 e 338/2003)