

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 – 27 settembre 2013 Monica Bernardi – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse
---	---	--

## PROGETTI DI LEGGE REGIONALI DI PARTICOLARE INTERESSE

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 – 27 settembre 2013 Monica Bernardi – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse
---	---	--

## Proposta di legge n. 225 del 25 marzo 2013

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

L'uso civico nasce nel Medioevo come diritto feudale consistente nell'utilizzo da parte di una collettività locale di determinati terreni nell'ottica tipica di un'economia di sussistenza (es. uso di legnatico, di pascolo, di raccolta di frutti del sottobosco, di pesca nelle acque interne).

L'originaria funzione dell'uso civico era di permettere il permanere delle popolazioni in aree svantaggiate attraverso la possibilità di forme integrative di reddito per mezzo dell'esercizio di diritti d'uso su beni immobili anche di proprietà di terzi.

#### Quadro normativo di riferimento

La legislazione nazionale di riferimento è datata: si ferisce a regimi precostituzionali retti da una ratio di defeudalizzazione e di disfavore per la sopravvivenza degli usi civici visti come un retaggio medioevale che impediva lo sviluppo della agricoltura:

- legge 16 giugno 1927, n. 1766 legge quadro (*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*) contenente il regolamento di esecuzione
- legge 10 luglio 1930, n. 1078 "*Definizione delle controversie in materia di usi civici*"
- legge 17 aprile 1957 n. 278 "*Costituzione dei Comitati per l'amministrazione separata dei beni civici frazionali*"

Con il d.p.r. 11/1972 e il d.p.r. 616/1977, fu disposto il trasferimento delle funzioni amministrative statali nella materia "agricoltura e foreste" in favore delle regioni a statuto ordinario, in particolare l'art. 66 del dpr 616/1977 ha trasferito alle Regioni "*tutte le funzioni amministrative relative alla liquidazione degli usi civici, allo scioglimento delle promiscuità, alla verifica delle occupazioni e alla destinazione delle terre di uso civico e delle terre provenienti da affrancazioni, ivi comprese le nomine di periti ed istruttori per il compimento delle operazioni relative e le determinazioni delle loro competenze*"

Vi sono, pertanto, numerose leggi regionali<sup>1</sup> che nel tempo sono intervenute sulla materia senza peraltro contribuire a delinearne un sistema unitario.

Il testo di riferimento resta la legge quadro del 1927, complesso e lacunoso. Esso disciplina ma non definisce gli usi civici: con tale termine ci si riferisce a due istituti profondamente differenti tra loro: diritto d'uso civico e demanio civico.

<sup>1</sup> Vedi in allegato: " Elenco leggi regionali "



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Roma, 26 – 27 settembre 2013  
Monica Bernardi – Regione Emilia-Romagna  
Progetti di legge regionali di particolare interesse

I diritti di uso civico (o usi civici in senso proprio): sono diritti reali in re aliena. E' la collettività ad essere titolare di queste speciali forme di utilizzo di terreni di proprietà altrui. La proprietà dei terreni gravati da uso civico può essere pubblica o privata.

L'uso civico sul fondo del terzo si presenta in pratica come un vincolo che limita il godimento pieno del proprietario. Sorge spontanea l'analogia con i diritti reali minori, e fra questi con le servitù cui i diritti di uso civico sono stati spesso assimilati attesa l'atipicità del contenuto delle prime, in particolare, le "servitù di uso pubblico".

Diverso è il discorso relativo al demanio civico (o proprietà collettiva). Secondo orientamento costante della giurisprudenza, anche costituzionale: *"i beni costituenti il demanio comune od universale appartengono totalmente ed esclusivamente alla collettività cui competono tutte le utilità essenziali che se ne possono trarre"*.

Dunque quando si parla di uso civico del demanio civico, ci si riferisce all'esercizio del diritto di godimento da parte di una popolazione locale su terreni di cui è proprietaria, anche se nelle intestazioni catastali risultano nella titolarità dei Comuni (in quanto enti esponenziali delle collettività locali interessate) ovvero di altre figure sopravvissute nell'attuale ordinamento (genericamente indicate dalla legge quadro come *"università ed altre associazioni agrarie"*).

Ne consegue che l'Ente locale può alienare tali beni solo previa autorizzazione del Commissario regionale (che molti autori considerano di natura costitutiva), mentre il potere discrezionale di procedere, nei casi ed in presenza dei presupposti tassativamente disciplinati dalla legge quadro, alla legittimazione delle occupazioni o all'affrancazione dei fondi è attribuito al Commissario regionale.

Gli usi civici risultano imprescrittibili, indivisibili e inusucapibili

Nel sistema della legge n. 1766 del 1927 la procedura di riordino degli usi civici è affidata alla direzione dei Commissari per la liquidazione e prevede:

- la denuncia (art. 3): chiunque eserciti un diritto d'uso civico è tenuto a farne dichiarazione al Commissariato entro il termine di sei mesi dalla data di pubblicazione della legge, pena l'estinzione di ogni azione diretta ad ottenere il riconoscimento dei diritti medesimi che non si trovino in esercizio e la rivendicazione delle terre soggette agli usi civici.<sup>2)</sup>
- il giudizio di accertamento dell'uso civico per cui è ammesso ogni mezzo legale di prova; se l'esercizio è cessato prima del 1800 è ammessa solo la prova documentale. Secondo la giurisprudenza commissariale, l'esistenza degli usi civici sui territori di natura feudale è presunta salva prova dell'estinzione degli stessi a carico del privato (gli atti di alienazione degli stessi sono validi salva l'opponibilità dei diritti di uso civico a tutti i successivi acquirenti del bene).

<sup>2</sup> Il Regio Decreto 332 del 1928, prevede:

- all'art.3 la possibilità di dichiarazione d'ufficio, ovvero la possibilità per i Commissari per la liquidazione degli usi civici di promuovere la nomina di Commissari prefettizi per produrre o integrare la documentazione presentata e

- all'art. 5 l'annotazione delle dichiarazioni di cui all'art. 3 della legge quadro in apposito registro, dal segretario dell'ufficio commissariale", con obbligo di numerazione e vidimazione di ogni foglio.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 26 – 27 settembre 2013 Monica Bernardi – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse</p>
---	--	---

- la liquidazione dell'uso: i proprietari privati di terre con gravame di uso civico possono togliere tale vincolo tramite liquidazione che può attuarsi in due modi: con scorporo (divisione del fondo gravato dagli usi in due quote: una viene assegnata in piena proprietà alla popolazione in persona del Comune, l'altra viene "rilasciata" al proprietario libera dagli usi o, ove sui terreni siano stati effettuati dal proprietario "sostanziali e permanenti migliorie", con pagamento al Comune di un canone di "natura enfiteutica", commisurato al valore dei diritti estinti. Il terreno potrà poi essere definitivamente "affrancato" mediante versamento in un'unica soluzione di una somma pari a venti volte l'importo del canone stesso

La competenza relativa alla tutela degli usi civici, alla risoluzione dei conflitti su di essi e sui demani collettivi e liquidazione degli usi civici su terre private era attribuita dalla legge quadro ai Commissari per la liquidazione degli usi civici.

Dopo il trasferimento alle Regioni dell'esercizio delle funzioni amministrative relative alla materia, oggi restano ai Commissari solo le funzioni giurisdizionali (vd l. 1078/1930)

Oggi, l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di usi civici è materia ascrivibile alla potestà legislativa regionale residuale (art. 117 co 4 Cost), ancorché essa intersechi competenze statali, esclusive e concorrenti, soprattutto in materia di ordinamento civile (disciplina dei diritti soggettivi, modi di acquisto, estinzione, accertamento, adempimento delle obbligazioni e responsabilità per inadempimento, responsabilità extracontrattuale, limiti dei diritti di proprietà connessi ai rapporti di vicinato etc. ), ed inoltre tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, governo del territorio.

#### Esame del progetto di legge

Oggetto del progetto di legge è la disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di usi civici mediante il riordino e la sistemazione della materia, coniugando le esigenze delle collettività titolari dei diritti e dei beni con quelle legate allo sviluppo sostenibile del territorio.

Ciò alla luce delle mutate esigenze sociali: esercizio di forme di gestione collettiva dei terreni, conservazione attiva dell'ambiente, creazione di comportamenti cooperativi in campo economico, sociale e ambientale.

Il pdl opera immediatamente la distinzione tra:

- "diritti d'uso civico": diritti reali sui terreni di proprietà altrui (gravati da uso civico), esercitati dagli utenti che hanno diritto di trarne particolari utilità.
- "demanio collettivo civico": insieme di beni immobili in proprietà collettiva fin dall'origine degli utenti (utente è ogni soggetto residente titolare di usi civici), anche se formalmente accatastati in capo ai comuni, nonché quelli nel tempo pervenuti o acquisiti a qualsiasi titolo, destinati in perpetuo all'utilità della collettività (che è l'insieme degli utenti).

Conformemente alla legislazione statale del 1927/28, il progetto di legge stabilisce che il "demanio collettivo civico":

1 - è imprescrittibile e inusufruttabile;

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 26 – 27 settembre 2013 Monica Bernardi – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse</p>
---	--	---

2 - è inalienabile, salvo i casi in cui :

- dall'alienazione deriva un reale beneficio alla collettività,
- il bene da alienare ha perso la sua funzionalità o convenienza economica nella gestione del demanio collettivo
- il ricavato dall'alienazione è reinvestito per valorizzazione o ampliamento del demanio collettivo civico.

In tali casi ai fini dell'alienazione occorre la proposta del soggetto gestore e autorizzazione della Giunta regionale.

3 - è inespropriabile per pubblica utilità.

I terreni gravati da diritti d'uso civico (diritti d'uso civico in re aliena) possono invece essere oggetto di provvedimenti di espropriazione per pubblica utilità, previo parere favorevole del dirigente regionale competente, che a tale fine tiene conto della prevalenza dell'interesse pubblico alla realizzazione dell'opera pubblica o di pubblica utilità rispetto all'interesse collettivo ambientale soddisfatto dal bene del demanio collettivo civico, in conformità al d.p.r. n. 327/2001 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazioni per pubblica utilità).

4 - Non può essere sottratto alla destinazione agro silvo pastorale a favore della collettività, fatti salvi i casi in cui una utilizzazione diversa comporti un reale beneficio per la collettività e corresponsione di un canone con autorizzazione del dirigente regionale competente:

- a) su proposta del soggetto gestore, a favore degli utenti;
- b) su istanza del soggetto competente alla realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità.

Il decreto di autorizzazione al mutamento di destinazione contiene la clausola del ritorno dei beni del demanio collettivo civico, in quanto possibile, all'antica destinazione al cessare dello scopo per il quale l'autorizzazione è stata richiesta. Qualora non sia possibile ridare a tali beni l'antica destinazione, la Regione stabilisce la nuova destinazione dei beni medesimi.

Innovativo rispetto alla normativa statale, è invece l'istituto, dell'affidamento in gestione del demanio collettivo civico a soggetti diversi dal soggetto gestore nel rispetto delle seguenti condizioni:

- a) eccedenza dei beni rispetto al soddisfacimento dei bisogni degli utenti;
- b) garanzia di una gestione economicamente più vantaggiosa dei beni;
- c) priorità agli utenti nell'affidamento;
- d) rispetto del regolamento per la gestione degli usi civici;
- e) affidamento coerente con il piano di valorizzazione dei beni del demanio collettivo civico.

Nei casi in cui il demanio collettivo civico ricada all'interno di un parco, riserva o area naturale protetta (area protetta), l'esercizio dei diritti della collettività può essere temporaneamente ed eccezionalmente ridotto o compresso, qualora sia incompatibile con le esigenze di tutela dell'area di cui si tratti con atto motivato dell'ente gestore del parco, riserva o area naturale che corrisponde al soggetto gestore dei beni del demanio



collettivo civico un indennizzo commisurato alla riduzione o compressione dei diritti della collettività.

Poiché la collettività non possiede autonoma soggettività giuridica, già con la legge n. 178/1957 si è affidata la gestione dei beni di proprietà collettiva ai Comitati per l'amministrazione separata dei beni civici frazionali, soggetti, che rappresentano la collettività proprietaria dei beni civici e che per conto della stessa pongono in essere tutti gli atti necessari alla gestione dei beni stessi (i cui membri sono eletti direttamente dalla popolazione residente).

Qualora l'amministrazione degli usi civici attenga all'intero territorio comunale, le competenze previste in capo agli organi del soggetto gestore sono esercitate, in amministrazione separata, dal Comune in funzione di soggetto gestore.

Al fine di garantire un'amministrazione efficiente e semplificata il pdl prevede<sup>3</sup> la gestione di detti beni del demanio collettivo civico debba avvenire secondo le regole del diritto privato riconoscendo all'Ente gestore la personalità giuridica di diritto privato.

Al soggetto gestore è riconosciuto ampio potere statutario e regolamentare sottoposto al controllo della Regione (Giunta regionale ne approva lo statuto).

Gli organi dell'ente gestore sono:

- l'assemblea degli utenti: composta dalla collettività, adotta, tra l'altro, lo statuto, il regolamento per la gestione degli usi civici; il piano di valorizzazione dei beni del demanio collettivo civico, la proposta di mutamento di destinazione, di alienazione e di affidamento in gestione dei beni del demanio collettivo civico;
- il comitato di amministrazione separata degli usi civici: composto da cinque componenti dura in carica cinque anni ed è eletto dagli utenti iscritti nelle liste elettorali con le modalità previste dal regolamento di attuazione. Provvede, tra l'altro alla gestione degli usi civici a beneficio della collettività; alla predisposizione dello statuto e del regolamento per la gestione degli usi civici, del piano di valorizzazione dei beni del demanio collettivo civico; alla vigilanza sul corretto esercizio dei diritti da parte degli utenti.
- il presidente del comitato di amministrazione: ha la rappresentanza legale del soggetto gestore

Al fine dell'accesso a contributi pubblici: al soggetto gestore diverso dal Comune si applicano le modalità previste per gli enti pubblici.

Il soggetto gestore redige il regolamento per la gestione degli usi civici che determina le modalità di esercizio individuale dei diritti, cui gli utenti sono tenuti ad attenersi. Per i beni eccedenti il soddisfacimento dei bisogni degli utenti, il regolamento può prevedere forme di gestione diverse dall'esercizio individuale, che realizzino comunque un beneficio per la generalità degli utenti.

---

<sup>3</sup> In sintonia con le disposizioni dell'articolo 3 della legge 31 gennaio 1994, n. 97 (Nuove disposizioni per le zone montane), con la presente legge, sulla base di quanto già affermato nella legge regionale 21 marzo 2000, n. 39 (Legge forestale della Toscana). Elemento oggettivo non trascurabile è la circostanza che i beni civici in Toscana ricadono prevalentemente in zone montane e marginali

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 – 27 settembre 2013 Monica Bernardi – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse
---	---	--

E' vietato ripartire tra gli utenti i proventi introitati a qualsiasi titolo dal soggetto gestore.

In applicazione dell'art. 24 della l. 1766/1927, le somme derivanti dalle alienazioni e dall'affrancazione dei canoni di liquidazione dei diritti d'uso civico sono investite in titoli del debito pubblico intestati al soggetto gestore, con vincolo in favore della Regione Toscana. Tali somme, previa autorizzazione regionale possono essere utilizzate per l'ampliamento e la valorizzazione del demanio collettivo civico, anche al fine di realizzare interventi in favore della collettività.

Quanto al riordino degli usi civici, il progetto di legge disciplina la liquidazione dei diritti d'uso civico: procedimento volto allo scioglimento della situazione di comune godimento tra il soggetto o proprietario e la collettività esercente i diritti d'uso civico, attivato dalla Regione su istanza del proprietario del fondo gravato, o del soggetto gestore, o d'ufficio. La liquidazione è definita mediante scorporo di una porzione del fondo gravato, che entra a far parte dei beni del demanio collettivo civico, ovvero mediante pagamento di un canone affrancabile, con le modalità di cui agli articoli 5, 6 e 7 della l. 1766/1927.

Il progetto di legge non ammette, invece, la legittimazione delle occupazioni abusive di beni del demanio collettivo civico; ne è prevista invece la reintegra: procedimento di restituzione alla collettività del godimento del bene immobile facente parte del demanio collettivo civico occupato abusivamente. Il dirigente regionale competente dispone la reintegra al demanio collettivo civico dei beni abusivamente occupati e la restituzione alla collettività dei frutti da questa non percepiti nel periodo dell'occupazione, con spese a carico dell'occupante.

La Regione promuove il completamento dell'accertamento degli usi civici quale operazione necessaria e preliminare alla costituzione della banca dati regionale degli usi civici, una banca dati georeferenziata contenente l'inventario regionale dei beni del demanio collettivo civico e dei terreni gravati da diritti d'uso civico tramite il Sistema informativo agricoltura della Regione Toscana, di cui alla l.r. 23/2000 quale parte integrante del sistema informativo regionale (SIR).

Il decreto del Presidente della Giunta regionale che certifica la consistenza del demanio collettivo civico e dei diritti d'uso civico costituisce titolo per la trascrizione della proprietà del demanio collettivo civico ovvero del diritto d'uso civico gravante su beni altrui, in favore della collettività comunale o frazionale rappresentata dal soggetto gestore; a seguito del decreto; il soggetto gestore provvede a richiedere, all'Ufficio dei registri immobiliari presso la competente Agenzia delle entrate, la trascrizione, ai sensi dell'articolo 2643 e seguenti del codice civile:

La Regione ha facoltà di nominare un Commissario ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera c) della l.r. n. 53/2001 qualora il soggetto gestore non provveda alla predisposizione o all'adozione dello statuto, del regolamento per la gestione degli usi civici, del piano di valorizzazione dei beni del demanio collettivo civico ovvero alla predisposizione e approvazione del bilancio preventivo e consuntivo; alla richiesta di riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato; incorra nel compimento di atti idonei a compromettere l'integrità e la consistenza dei beni del demanio collettivo civico, mettendone a rischio la conservazione.

E' prevista l'emanazione di un regolamento di attuazione con cui sono disciplinati tra l'altro le modalità per la costituzione dell'ente gestore e di indizione delle elezioni per la

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 26 – 27 settembre 2013 Monica Bernardi – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse</p>
---	--	---

costituzione o il rinnovo del comitato di amministrazione; i contenuti minimi del regolamento per la gestione degli usi civici e del piano di valorizzazione dei beni del demanio collettivo civico, nonché i relativi procedimenti di approvazione

Al regolamento di attuazione è allegato lo statuto tipo degli enti di gestione.

### **ELENCO DELLA NORMATIVA REGIONALE IN MATERIA DI USI CIVICI**

L.R. Abruzzo del 3 marzo 1988 n. 25 *Norme in materia di usi civici e gestione delle terre civiche - Esercizio delle funzioni amministrative.*

L.R. Basilicata del 12 settembre 2000 n. 57 *Usi civici e loro gestione in attuazione della legge n. 1766/1927 e R.D. n. 332/1928*

L.R. Calabria 21 agosto 2007 n. 18 *Norme in materia di usi civici*

L.R. Campania 17-3-1981 n. 11 *Norme in materia di usi civici*

L.R. Emilia-Romagna 2 settembre 1991 n. 22 *Norme in materia di istruttoria per il riordino degli usi civici.*

L.R. Emilia-Romagna 18 agosto 1977 n. 35 *Normative per la costituzione dei comitati di amministrazione separata dei beni civici frazionali - Delega alle Comunità montane - Approvazioni statuti e regolamenti.*

L.R. Friuli-Venezia Giulia L.R. 18 agosto 1990 n. 34 *Disposizioni in materia di usi civici.*

L.R. Lazio 8 gennaio 1986 n. 8 *Istituzione dell'albo regionale dei periti, degli istruttori e dei delegati tecnici per il conferimento di incarichi connessi ad operazioni in materia di usi civici.*

L.R. Liguria 2 luglio 2002 n. 27 *Disposizioni in materia di usi civici.*

L.R. Molise 23 luglio 2002 n. 14 *Usi civici e gestione delle terre civiche.*

L.R. Piemonte 2 dicembre 2009 n. 29 *Attribuzioni di funzioni amministrative e disciplina in materia di usi civici.*

L.R. Puglia 28 gennaio 1998 n. 7 *Usi civici e terre collettive in attuazione della legge 16 giugno 1927, n. 1766 e del regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332.*

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 26 – 27 settembre 2013 Monica Bernardi – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse</p>
---	--	---

L.R. Sardegna 2 agosto 2013 n. 19 *Norme urgenti in materia di usi civici, di pianificazione urbanistica, di beni paesaggistici e di impianti eolici.*

L.R. Sardegna 14 marzo 1994 n. 12 *Norme in materia di usi civici. Modifica della legge regionale 7 gennaio 1977, n. 1 concernente l'organizzazione amministrativa della Regione sarda.*

L.R. Sicilia 3 marzo 2009 n. 1 *Modifica di norme in materia di usi civici e di cantieri di servizio.*

L.R. Sicilia 23 dicembre 2000 n. 28 *Proroga delle cambiali agrarie ed altre norme in materia di agricoltura. Norme in materia di usi civici.*

L.R. Umbria 17 gennaio 1984 n. 1 *Norme in materia di usi civici e sull'uso produttivo delle terre pubbliche.*

L.R. Valle d'Aosta 22 aprile 1985 n. 16 *Norme per l'esercizio delle funzioni trasferite alla Regione Valle d'Aosta in materia di usi civici, consorzierie e promiscuità per condomini agrari e forestali.*

L.R. Veneto 25 luglio 2008 n. 9 *Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2007 in materia di foreste, usi civici, agricoltura, caccia e pesca.*

L.R. Veneto 22 luglio 1994 n. 31 *Norme in materia di usi civici.*