CAMERA DEI DEPUTATI N. 297

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato SCALIA

Nuove norme in materia di proprietà collettive e di usi civili

Presentata il 9 maggio 1996

ONOREVOLI COLLEGHI! — 1. Esiste in Italia un patrimonio terriero di originaria ovvero acquisita appartenenza delle comunità locali, il cosiddetto «demanio civico ovvero d'uso civico», utilizzato da sempre dalle comunità residenti (*cives*) per i propri bisogni esistenziali di vita e di sopravvivenza: nella forma dell'utilizzo diretto, nelle società ad economia naturale (*ne inertem vitam ducere,* secondo il detto dei giusnaturalisti), e in forma indiretta, attraverso la delega agli enti locali (enti gestori) nell'epoca moderna.

Sono patrimoni che le popolazioni residenti hanno sempre difeso e conservato come riserve per sé e le generazioni future e che nei periodi dell'emergenza (che nelle forme di economia precapitalista era essenzialmente socio-economica: pensiamo ai secoli dell'alto medioevo, quando l'economia si basava essenzialmente sull'utilizzo diretto dei beni) hanno permesso alle comunità locali di vivere e sopravvivere.

Anche l'attuale è una fase di emergenza: l'emergenza ambientale prodotta dagli esiti disastrosi dell'economia di mercato, caratterizzata da un processo irreversibile di distruzione delle risorse naturali non riproducibili.

Per opporsi a questo processo ed ai suoi esiti è necessario che le comunità locali si riapproprino del proprio territorio e riprendano il controllo dei suoi utilizzi.

Se si ha presente che il patrimonio di originario od acquisito demanio civico copre ancor oggi all'incirca un terzo del

territorio nazionale (e ciò nonostante le occupazioni abusive e le usurpazioni dovute alla cattiva gestione degli enti pubblici), si può comprendere l'importanza di questi beni e l'interesse alla loro riqualificazione.

2. La legislazione nazionale vigente (legge 16 giugno 1927, n. 1766, e relativo regolamento di esecuzione approvato con regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332) regolamenta le verifiche, cioè i processi di conoscenza dei patrimoni delle popolazioni, e i procedimenti di sistemazione delle terre occupate *sine titulo* attraverso l'istituto della reintegra e della legittimazione:

per quanto attiene agli utilizzi e ai modi di gestione la legge del 1927 rinvia, per quanto attiene ai patrimoni silvo-pastorali (cosiddetti beni di categoria A) alla legge forestale, e destina invece i patrimoni agricoli (beni di categoria B) alla quotizzazione ed alla concessione delle quote in enfiteusi affrancabili e quindi alla privatizzazione.

Se la citata legge del 1927 e il regolamento del 1928 hanno dato buoni risultati per i patrimoni di categoria A), essi sono stati invece disastrosi per i beni di categoria B): questa parte della legge va quindi cambiata e devono essere potenziate le gestioni collettive su programmi coordinati.

L'istituto della legittimazione (per le terre migliorate con opere di natura agricola, coltivazioni, eccetera), può essere mantenuto, mentre va introdotto un regime transitorio per quanto attiene ai beni occupati e trasformati in modo irriversibile con opere edilizie, e alla regolarizzazione degli atti pubblici di trasferimento dei beni civici, stipulati in violazione del regime speciale di cui alla citata legge del 1927.

3. Va anche considerata e sottolineata la nuova funzione che i territori di demanio civico possono e debbono svolgere nell'attuale contesto socio-economico dell'emergenza ambientale, funzione che deve essere essenzialmente di salvaguardia dell'ambiente e di recupero delle risorse naturali.

E questa funzione può essere svolta solo recuperando all'uomo il proprio ruolo naturale di utente e custode del territorio in cui vive.

Ma per arrivare a questo occorre che mutino profondamente le leggi del mercato e dell'economia. Ed occorre innanzitutto che il processo economico non sia più regolato esclusivamente dalle leggi del profitto, ma diventi esso stesso strumento di conservazione e tutela dell'ambiente.

4. In quest'ottica va vista e pensata la legge quadro sui demani civici.
Si propone un testo di pochi articoli che esprimono i princìpi basilari sul ruolo, regime e gestione attuale dei territori di proprietà delle comunità locali.

L'articolo 1 contiene una definizione dei patrimoni civici e della loro destinazione in funzione degli interessi pubblici, che individua e qualifica con il collegamento alla difesa ambientale.

L'articolo 2 stabilisce il regime giuridico dei beni civici, che è un regime di diritto speciale, caratterizzato dall'inalienabilità ed imprescrittibilità dei diritti.

L'articolo 3 introduce il collegamento con la normativa statale di pianificazione urbanistica e di difesa del suolo.

L'articolo 4 mantiene l'istituto del mutamento di destinazione a conferma della concezione dinamica e non statica degli interessi e finalità pubbliche dei patrimoni civici.

L'articolo 5 stabilisce che l'alienabilità è la deroga al sistema, ed in quanto tale può essere consentita solo in casi eccezionali e residuali. Proprio per garantire la sopravvivenza dei patrimoni, il prezzo va impiegato nell'acquisto di altre terre di valore corrispondente e comunque funzionali alle finalità e ai bisogni delle popolazioni.

L'articolo 6 affida alla regione il compito di provvedere al recupero e alla sistemazione dei beni civici occupati. Si mantiene l'istituto della legittimazione di cui alla legge n. 1766 del 1927, limitandolo tuttavia alle sole occupazioni e trasformazioni dei terreni per finalità agricole.

Con l'articolo 7 si introduce l'istituto della regolarizzazione degli atti nulli di trasferimento dei beni civici.

L'articolo 8 concerne la sanatoria di abusi edilizi: si tratta di una norma transitoria, formulata sul modello della norma corrispondente della legge della regione Abruzzo n. 25 del 1988 e comunque resa necessaria dalla gestione disordinata e permissiva dei patrimoni civici dagli anni cinquanta in poi.

L'articolo 9 concerne verifiche, inventari ed assegnazioni a categoria: la norma conferma il sistema introdotto dalla legge n. 1766 del 1927 e l'attualizza con la creazione di una terza categoria per le finalità diverse da quelle tradizionali, proprie della società ad economia naturale.

L'articolo 10 stabilisce che la gestione deve essere programmata, avvalersi di strumenti tecnici più attuali ed essere di ampio respiro. Per questo si consiglia la gestione consorziata ed il supporto tecnico operativo a livello regionale e comunque sovralocale.

Gli articoli 11 e 12 precisano che il ricorso ai finanziamenti pubblici e le fidejussioni non devono avere carattere assistenziale, ma essere rigorosamente finalizzati alle attività di gestione e creazione di strutture tecniche idonee. Le esenzioni fiscali hanno il fine specifico di incoraggiare le attività compatibili con l'ambiente: si tratta quindi di un mezzo indiretto di difesa ambientale.

Gli articoli 13 e 14 stabiliscono che gli organi di vigilanza devono essere locali ed avvalersi del supporto e sostegno delle associazioni ambientalistiche: il concetto è quello di non lasciare soli gli utenti locali con i loro problemi. La stessa funzione ha il difensore civico.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

(Patrimoni civici o di demanio civico)

1. I beni di originario demanio civico, comunque denominati, e le terre e le costruzioni di pertinenza, assegnate in proprietà collettiva alla generalità dei cittadini abitanti nel territorio di un comune o di una frazione, in attuazione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, e del relativo regolamento di esecuzione, approvato con regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332, dell'articolo 9 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, e delle altre leggi in materia, le terre possedute a qualunque titolo da comuni, frazioni, università ed altre associazioni agrarie, comunque denominate, antiche regole e comunità di abitanti, siano o meno soggette all'esercizio attuale degli usi civici, costituiscono patrimonio intangibile ed indisponibile delle comunità proprietarie al fine di conservare e ricostituire, ove necessario, l'*habitat* naturale dell'uomo.

2. Sono comprese tra le terre civiche di cui al comma 1 del presente articolo ed assoggettate al relativo regime giuridico le terre, anche di diversa natura, possedute da comuni, frazioni ed enti di cui al citato comma 1 e costituenti un unico accorpamento con i patrimoni di originaria natura civica e con quelli già assegnati alle categorie di cui all'articolo 9.

ART. 2.

(Regime giuridico)

1. I patrimoni di cui all'articolo 1 sono soggetti a regime di inalienabilità ed imprescrittibilità dei relativi diritti e sono vincolati alle destinazioni stabilite in base a piani e programmi deliberati dagli enti gestori delle comunità proprietarie nell'ambito dei criteri e delle finalità di categoria di cui all'articolo 9.

ART. 3.

(Attività di pianificazione territoriale)

1. I piani di sistemazione territoriale e di difesa del suolo quali piani paesistici, di bacino, urbanistici ai vari livelli devono tener conto nelle loro previsioni del regime e della destinazione dei patrimoni civici, già accertati, di cui all'articolo 1.

2. Le previsioni dei piani sono suscettibili di variante in relazione agli esiti delle verifiche demaniali in corso e successive.

ART. 4.

(Mutamento di destinazione)

1. Può essere autorizzato il mutamento delle destinazioni originarie e di quelle di categoria dei beni di cui all'articolo 9, solo per aree limitate, in relazione a finalità pubbliche e di interesse pubblico sopravvenute, accertate con deliberazione dell'ente gestore.

2. I mutamenti di destinazione debbono garantire il rispetto delle risorse agrosilvopastorali esistenti.

3. Quando il mutamento di destinazione interessa estensioni notevoli o beni di notevole interesse, anche non patrimoniale, può essere promosso *referendum* consultivo presso gli utenti.

ART. 5.

(Alienazione)

1. L'alienazione di terre civiche può essere autorizzata esclusivamente qualora venga richiesta per fini che non sia possibile realizzare mediante la procedura di mutamento di destinazione di cui al comma 1 dell'articolo 4.

2. L'autorizzazione può essere richiesta unicamente per i terreni che non siano più utilizzabili dalle comunità proprietarie per i fini di cui agli articoli 1, 2 e 3.

3. L'autorizzazione all'alienazione deve contenere la clausola di retrocessione delle terre all'alienante ove non siano realizzate

le finalità per le quali l'alienazione è stata autorizzata nel termine previsto nell'atto di autorizzazione, nonché il diritto di prelazione a favore dell'ente alienante.

4. Il prezzo deve essere impiegato nell'acquisto di terre dello stesso valore di quelle alienate, in modo da non diminuire l'entità del patrimonio civico.

ART. 6.

(Reintegre e legittimazioni)

1. Le regioni provvedono al recupero ed alla sistemazione delle terre civiche oggetto di occupazioni abusive.

2. I terreni trasformati con opere di miglioria di natura agro-silvo-pastorale di natura permanente e sostanziale possono essere legittimati a favore di chi ha prodotto le migliorie con il proprio lavoro e purché concorrano le seguenti condizioni:

a) che la zona occupata non interrompa la continuità del demanio;

b) che l'occupazione duri da almeno dieci anni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

ART. 7.

(Regolarizzazione di atti nulli)

1. Coloro che posseggono terreni in virtù di atti pubblici nulli anteriori alla data di entrata in vigore della presente legge possono chiedere la regolarizzazione del loro titolo.

ART. 8.

(Sanatoria di abusi edilizi)

1. Nei casi in cui per effetto di utilizzazioni non conformi alla categoria di legge e oramai consolidate, porzioni di terre civiche siano state trasformate entro la data di entrata in vigore della presente legge in modo irreversibile, e non siano riconvertibili a pubbliche finalità, la re-

gione, su richiesta motivata dell'ente gestore ovvero, in mancanza, del comune territorialmente competente, può disporre la sclassificazione di dette terre dal regime demaniale civico.

2. I terreni sclassificati a norma del comma 1 entrano a tutti gli effetti nel regime ordinario di diritto comune.

3. Le costruzioni realizzate senza alcun titolo sulle terre sclassificate sono soggette alle norme ordinarie sulla sanatoria dei cosiddetti abusi edilizi.

ART. 9.

(Verifiche ed inventari: assegnazioni a categoria)

1. Le regioni procedono alla verifica delle terre di cui all'articolo 1 ed alla formazione ed aggiornamento degli inventari delle terre civiche.

2. Gli inventari hanno finalità solo ricognitiva; le eventuali omissioni non incidono sui diritti delle popolazioni.

3. Le regioni adottano norme per l'esecuzione delle verifiche e la formazione degli inventari.

4. Negli inventari i beni accertati sono distinti in tre categorie:

a) categoria A): terreni convenientemente utilizzabili come bosco e pascolo e attività zootecniche;

b) categoria B): terreni convenientemente utilizzabili per colture agrarie e attività connesse;

c) categoria C): terreni suscettibili di altre utilizzazioni che interessino la collettività proprietaria.

5. L'assegnazione a categoria è fatta dalla regione, sulla base di un piano di massima, dopo adeguata istruttoria, sentito l'ente gestore e il comune territorialmente interessato.

ART. 10.

(Gestione)

1. La gestione ha luogo secondo programmi annuali e pluriennali, deliberati

dall'organo di amministrazione dell'ente gestore nell'ambito dei criteri e direttive di cui all'articolo 1, e attraverso forme consorziate per comprensori omogenei per parametri idrografici, morfologici, sociali.

2. I programmi di gestione devono essere coordinati con gli enti territoriali ed istituzionali di competenza.

3. Per la gestione e la formazione dei programmi operativi, gli enti si avvalgono dei propri uffici tecnico-amministrativi ed, in mancanza, del supporto tecnico-amministrativo del competente servizio regionale.

4. Gli enti di gestione possono riunirsi in consorzio per provvedersi più agevolmente dei mezzi necessari alla realizzazione di opere e servizi di interesse comune.

5. Gli enti di gestione possono avvalersi di un delegato tecnico, scelto fra gli esperti di specifica competenza del settore.

ART. 11.

(Finanziamenti)

1. Gli enti di gestione possono usufruire dei finanziamenti a carico del bilancio dello Stato finalizzati alla formazione e al funzionamento dei propri uffici tecnicoamministrativi.

2. Le regioni possono concedere fidejussioni per il finanziamento delle opere di riconversione, sistemazione e conservazione dei patrimoni di cui all'articolo 1.

ART. 12.

(Esenzioni fiscali)

1. Sono esenti da imposizione fiscale i redditi derivanti da attività compatibili con le finalità di conservazione e sviluppo dei patrimoni di cui all'articolo 1.

ART. 13.

(Vigilanza)

1. Le regioni istituiscono, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore

della presente legge, enti di vigilanza ambientale sui patrimoni di cui all'articolo 1, composti in parti uguali da membri eletti dagli utenti e da membri eletti dalle articolazioni locali delle associazioni ambientalistiche individuate ai sensi dell'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349.

2. Le regioni provvedono, entro il termine di cui al comma 1, a disciplinare la composizione, l'organizzazione e le funzioni degli enti di vigilanza.

ART. 14.

(Difensore dei diritti civici)

1. Le regioni istituiscono, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, organi istituzionali per la tutela dei patrimoni e diritti civici di cui all'articolo 1.

2. L'organo regionale di cui al comma 1 può promuovere e sollecitare azioni nell'interesse delle popolazioni.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

DDL13-297
Lire 500