

PROBLEMATICHE APPLICATIVE DELLA LEGGE 168/2017 ART. 3, COMMA 7 IN MATERIA DI DOMINI COLLETTIVI

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano intende evidenziare con il presente documento una serie di problematiche legate all'attuazione della Legge 20 novembre 2017, n. 168 recante norme in materia di domini collettivi, peraltro già evidenziate nel documento della Conferenza del 5 ottobre 2017 (prot. n.17/143/CR08a/C10/C5).

In premessa, occorre evidenziare come la Legge 168, non intervenendo nell'abrogazione di alcuna delle disposizioni previste dalla Legge 1766/1927, dal r.d. 332/1928, dal d.p.r. 11/1972 e dal d.p.r. 616/1977, non chiarisce in maniera compiuta la ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, nonostante la giurisprudenza costituzionale (sentenza 178/2018) abbia ricondotto il regime civilistico dei beni civici all'ordinamento civile di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. l) della Costituzione, competenza esclusiva dello Stato. In virtù di tale ricostruzione, la competenza regionale pare confinata e limitata alla mera promozione di procedimenti finalizzati alle ipotesi tipiche di sclassificazione di cui alla Legge 1766/1927.

Dall'esame della tipologia degli enti esponenziali delle collettività titolari dei diritti di godimento e/o di proprietà sui beni collettivi sul territorio nazionale, un primo dato che emerge è che con il *nomen* A.S.B.U.C. (Amministrazione separata dei beni di uso civico), vengono individuate, a seconda delle Regioni e Province autonome, forme di gestione e amministrazione differenti, in alcuni casi riconducibili ai comitati frazionali di cui alla legge 17 aprile 1957, n. 278 (Costituzione dei Comitati per l'amministrazione separata dei beni civici frazionali), privi di personalità giuridica, dotati di autonomia statutaria e operanti nell'ambito dei comuni, in altri a veri e propri enti dotati di personalità giuridica di diritto pubblico. Per ovviare ad un uso improprio di tale denominazione e ricondurre il quadro a una generale uniformità, le Regioni concordano nel ricorrere esclusivamente alla terminologia utilizzata dal legislatore all'articolo 2, comma 4 della legge 168/2017 e quindi alle tre tipologie riconosciute (enti esponenziali, amministrazione separata dei comuni e comitati frazionali).

Lo stesso articolo 2, al comma 4 prevede che, in mancanza degli enti di rappresentanza delle collettività aperte e delle collettività chiuse, i relativi beni collettivi vengano gestiti dai Comuni con amministrazione separata. Non si comprende come nel caso di collettività chiuse (individuabili con i piccoli nuclei originari stanziati sul territorio) debba essere interpretata la mancanza degli enti esponenziali, ovvero se ciò dipenda dalla loro effettiva mancata costituzione, dalla loro ricostituzione ai sensi della Legge 31 gennaio 1994, n. 97 (Nuove disposizioni per le zone montane) o dall'assenza, in seno agli stessi, degli organi di rappresentanza per intervenuta decadenza del mandato elettorale.

Infatti, nel caso di mancata costituzione ai sensi della Legge 97/1994, risulterebbero indeterminati gli utenti aventi diritto al godimento dei beni e dei relativi proventi, non essendo stati formalmente verificati i presupposti per l'individuazione degli effettivi nuclei familiari discendenti dagli antichi originari del luogo, con la conseguente impossibilità di individuazione per il Comune, nell'ambito dell'intera comunità residente nel territorio, dei soggetti a favore dei quali gestire i beni collettivi. A

titolo cautelativo, la gestione dei beni collettivi finirebbe per essere effettuata a favore di tutti i residenti.

Un altro elemento di criticità è strettamente legato al vincolo paesaggistico, sul quale è necessario richiedere al Ministero dei beni e delle attività culturali un duplice chiarimento:

- il primo relativo alla sottoposizione o meno a tale vincolo dei beni appartenenti alle collettività chiuse disciplinate dalla legge 97/1994 (nonostante da una prima lettura dell'articolo 142, lett. g) del D.lgs. 42/2004, ne sembrerebbero esclusi),
- il secondo concernente il suo mantenimento anche in caso di liquidazione degli usi civici.

Pertanto, sarebbe opportuno condividere con il Ministero dei Beni culturali la non applicabilità dell'istituto del parere preventivo da parte della sovrintendenza ex articolo 146 del Codice dei Beni culturali nei predetti casi.

L'articolo 3, comma 7 della Legge 168/2017 stabilisce che, in caso di infruttuosa decorrenza del termine dei 12 mesi per l'esercizio da parte delle Regioni delle competenze di cui all'articolo 3, comma 1, lett. b) della legge 97/1994, ai relativi adempimenti provvedano gli enti esponenziali delle collettività con provvedimenti autonomi, resi poi esecutivi con deliberazione delle Giunte regionali.

Se da un lato la formulazione della norma non disciplina le conseguenze di una mancata adozione dell'atto regionale, dall'altro si profila il concreto rischio, all'interno di una stessa Regione, di una regolamentazione differente di medesimi istituti da parte dei vari enti esponenziali (ad. es. nel caso di procedure di autorizzazione al mutamento di destinazione dei beni agro-silvo-pastorali costituenti antico patrimonio collettivo).

Nel ritenere che il termine di cui all'articolo 7 della Legge 168 ha natura meramente ordinatoria e tenuto conto della scadenza del 13 dicembre 2018 per l'adozione delle normative regionali, è auspicabile, in assenza di specifiche disposizioni normative regionali e/o statutarie, individuare soluzioni uniformi sul territorio nazionale per far fronte alle numerose difficoltà interpretative, in particolare con riferimento all'individuazione del soggetto competente all'elezione delle elezioni ed all'individuazione degli organi statutari.

Al riguardo, si ritiene auspicabile prevedere, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 3 comma 7 della Legge 168 che lo statuto, predisposto e approvato autonomamente dall'ente esponenziale, garantisca la partecipazione democratica della collettività alla gestione comune.

A tal fine, si esortano gli enti esponenziali a prevedere nello statuto stesso i seguenti organi di gestione:

- a) l'assemblea degli utenti;
- b) il comitato di amministrazione, eletto dall'assemblea degli utenti;
- c) il presidente del comitato di amministrazione;
- d) il collegio dei revisori dei conti;
- e) il collegio dei probiviri.

In sede di prima applicazione, si suggerisce che gli enti esponenziali convochino l'assemblea degli utenti per la nomina del comitato di amministrazione per l'ordinaria amministrazione e per l'indizione delle elezioni. Per gli enti esponenziali i cui organi sono decaduti, si suggerisce che provveda il Sindaco del Comune territorialmente competente, applicando in via analogica, le modalità di cui all'articolo 2 della Legge 278 del 1957, ove compatibili.

Alla luce di alcune riflessioni preliminari, che tra l'altro propendono per la natura meramente ordinatoria del termine di cui all'articolo 3, comma 7, si ritiene che lo spirare dei 12 mesi non determini in automatico lo spostamento, in capo agli enti esponenziali, di competenze che, *de iure condito*, restano pur sempre attribuite alle Regioni e alle Province autonome.

Ulteriori elementi di criticità sono ravvisabili nella mancata disciplina, da parte della stessa Legge 168/2017, di alcune casistiche, relative alla gestione dei terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo (beni appartenenti alla categoria a) dell'art. 11 della legge 1766/1927), alla gestione dei terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria (beni appartenenti alla categoria b) dell'art. 11 della legge 1766/1927) nonché all'espropriabilità delle terre. Con riferimento al primo ordine di problemi, la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 113/2018) ha chiarito che la previa assegnazione a una categoria non è più necessaria poiché il vincolo paesaggistico-ambientale prescinde da tale operazione, la quale, a sua volta non è più né funzionale agli scopi colturali come un tempo configurati, né coerente con lo stesso vincolo.

Partendo dalla considerazione che la competenza regionale deve essere intesa esclusivamente come legittimazione a promuovere i procedimenti finalizzati alle ipotesi di sclassificazione di cui alla legge 1766/1927 (legittimazione, alienazione e mutamento di destinazione) (sentenza n. 178/2018), ci si interroga sull'ammissibilità di alcuni istituti previsti dalle Leggi regionali, quali la permuta o il trasferimento di usi civici su altri terreni di proprietà del comune.

Per ciò che riguarda i due ulteriori aspetti critici, le Regioni lamentano che la legge 168/2017 avrebbe potuto costituire un momento opportuno per rivedere l'istituto della quotizzazione, previsto dalla legge 1766/1927, attualmente superato e non più rispondente alle esigenze di tutela e valorizzazione delle terre collettive, nonché per disciplinare adeguatamente gli aspetti relativi all'espropriabilità dei beni collettivi per pubblica utilità, oggetto in passato di sentenze giurisprudenziali, la cui normativa risulta poco chiara e inadeguata a risolvere le problematiche connesse.

In conclusione, risulta indispensabile chiarire, in un'interlocuzione congiunta tra Stato e Regioni, tutte le questioni sopra esposte, nonché i contenuti delle sentenze della Corte Costituzionale n. 113 e 178 del 2018 per quanto riguarda la valutazione ambientale paesaggistica dei beni civici e la valutazione congiunta tra Regioni e Ministero dell'Ambiente sui procedimenti di sclassificazione, evitando interventi settoriali ed avulsi da tale co-pianificazione.

Roma, 13 dicembre 2018