

CARLO CHIOSTRI*

I beni civici in Toscana: finalità e obiettivi della proposta di legge regionale

È da poco più di un anno che ho avuto l'incarico di occuparmi di usi civici, chi mi conosce sa che la mia specializzazione appartiene a tutt'altro campo, infatti da vari anni mi sto occupando di ricerca agroforestale e agroalimentare, e di trasferimento dell'innovazione alle imprese.

Nonostante ciò ho affrontato con molto interesse la materia degli usi civici che mi sta affascinando per vari aspetti. Una materia, devo dire, che non è molto conosciuta.

Al di fuori degli addetti ai lavori, non è ben chiara la differenza fra beni civici, demanio regionale, demanio collettivo, beni sociali, aspetti su cui mi sono reso conto che occorre fare un po' di chiarezza.

La proposta di legge sugli usi civici al centro di questo seminario, oltre a colmare queste lacune conoscitive, si propone di raccogliere le esigenze che la comunità interessata dagli usi civici, gli aventi diritto, come ricordava il professor Costato, manifestano in questo ambito.

Il testo di legge dell'Assessorato Regionale è già pronto e sta seguendo il suo iter legislativo.

Quello che mi ha colpito, soprattutto in questi giorni in cui ho ricercato ulteriori informazioni in preparazione di questo Seminario, è che uno studio relativo a una analisi della proprietà collettiva e alle dinamiche che vi sottendono, materia questa così poco conosciuta, nel 2009 ha valso a Elinor Ostrom, oggi purtroppo defunta, il riconoscimento del premio Nobel per l'economia. L'economista statunitense, è stata premiata per aver approfondito gli studi sulle proprietà collettive, i beni civici, a livello mondiale. Un riconoscimento di tale portata, a mio avviso, vuol dire che questa materia è ancora viva e su-

* *Dott. Agr., Dirigente Regione Toscana*

scita ancora interesse soprattutto da parte degli aventi diritto, di coloro che dovranno gestire questi beni tenendo conto della loro multifunzionalità.

Per quanto concerne l'argomento specifico di questo seminario, occorre partire dalla definizione di "usi civici": si tratta dei diritti spettanti a una collettività e ai suoi componenti, organizzata e insediata su un territorio, il cui contenuto consiste nel trarre utilità dalla terra, dai boschi e dalle acque. Sono forme di appartenenza giuridica definita di volta in volta come *proprietà collettiva*, o *demanio collettivo*, o *demanio universale* insistenti su terre e beni che nulla hanno in comune con la proprietà privata. Si tratta di un modo peculiare di "possedere" derivante dalla matrice storico giuridica di tali beni e che risale a un ordinamento e a regimi giuridici precostituzionali.

L'utilizzo della proprietà civica, prevalentemente bosco o pascolo, da parte della collettività, non deve compromettere la sua rinnovabilità e conservazione nel tempo, proprio al fine di consentirne l'uso anche alle generazioni future.

Le aree interessate da usi civici hanno per legge (L. n. 1766/27) natura e destinazione perenne quale forma di proprietà indivisibile, inalienabile, insuscipibile, destinata in perpetuo all'attività agro-silvo-pastorale.

In Toscana la materia degli "usi civici" assume anche significati e specificità diverse a seconda dei territori della nostra regione e della loro storia; i comuni toscani sono 287 e, come aveva già ricordato il presidente della seconda Commissione Consiliare Rossetti, sono interessati da circa 30.000 ettari di superficie con diritti civici e demani collettivi attualmente accertata. Parlo di superficie attualmente accertata, perché in Toscana ci sono ancora 99 Comuni da indagare e dovremo valutare, anche come Regione, se sia possibile assegnare a periti demaniali specifiche istruttorie per concludere la fase di accertamento da considerare come attività istituzionale e non come consulenze, che pongono vincoli e procedure complesse. Su tale argomento dobbiamo quindi ricercare una soluzione che possa portare a compimento questo processo.

I comuni che sono già stati interessati da istruttorie regionali o statali attraverso il commissariato degli Usi Civici di Roma, sono 188 di cui 140 hanno chiuso il loro accertamento con un decreto di archiviazione commissariale o regionale positivo o negativo (ci sono o non ci sono usi civici presenti su quel territorio).

Dei suddetti 188 comuni, 57 presentano diritti civici mentre 131 non ne hanno. In Toscana sono 37 le Amministrazioni Comunali che gestiscono direttamente le proprietà collettive, 2 le gestioni attraverso Amministrazione Separata di Beni di Uso Civico (A.S.B.U.C. comunali), n. 27 le gestioni at-

traverso Amministrazione Separata di Beni di Uso Civico (A.S.B.U.C. frazionali); un comune può avere anche più ASBUC frazionali come per esempio quelli di Roccastrada che ne ha quattro.

Esiste solo una gestione attraverso Amministrazione Separata di Beni di Uso Civico (A.S.B.U.C.) sovracomunale che interessa i Comuni di Vagli e Stazzema in provincia di Lucca per la gestione dei beni civici della comunità storica di Vagli che comprendeva anche l'attuale frazione di Arni che oggi ricade nel Comune di Stazzema.

A livello provinciale si riscontra che nella provincia di Arezzo ci sono 4 comuni dove è stata accertata la presenza di beni civici, 2 in provincia di Firenze, 15 in provincia di Grosseto, 5 in provincia di Livorno, 16 in provincia di Lucca, 11 in provincia di Massa Carrara, 4 in provincia di Pisa, mentre in provincia di Pistoia, Prato e Siena a oggi non vi sono comuni dove sia stata accertata la presenza di beni civici.

Per quanto concerne la distribuzione territoriale degli usi civici va osservato che questi ricadono prevalentemente in zone appenniniche-alto collinari, della Lunigiana e della Garfagnana a nord ovest della Toscana, e nell'area del Monte Amiata e della Maremma, a sud della regione e nell'arcipelago toscano, isola del Giglio e di Capraia. Per quanto concerne l'isola di Giannutri abbiamo un contenzioso aperto da 25 anni circa l'esistenza o meno degli usi civici.

Le aree interessate dai beni civici sono destinate prevalentemente ad attività agro-silvo-pastorali; i seminativi interessano per lo più la Maremma. Alcune aree come quelle ricadenti nelle Alpi Apuane sono interessate anche dall'attività estrattiva.

I diritti civici più esercitati sono quelli di pascolo, di legnatico, di raccolta di frutti del sottobosco, in particolare funghi, e di pesca nelle acque interne come per esempio quelle del lago di Massaciuccoli.

Per quanto concerne la normativa statale di riferimento si parte dalla Legge n. 1766 del 16.06.1927 riguardante il riordino degli usi civici nel Regno, seguita da relativo regolamento di esecuzione di cui al Regio Decreto n. 332 del 1928, dalla Legge n. 278 del 17.04.1957 inerente la Costituzione dei Comitati per l'amministrazione separata dei beni civici frazionali, dal D.P.R. n. 11 del 15.01.1971 inerente il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario, della promozione delle azioni e delle operazioni commissariali di verifica demaniale e sistemazione dei beni di uso civico, dal D.P.R. n. 616 del 24.07.1977 che ha trasferito alle Regioni anche tutte le funzioni relative alla liquidazione degli usi civici, allo scioglimento delle promiscuità, alla verifica delle occupazioni ecc.

Da ricordare anche la Legge n. 431/1985 che ha sottoposto a vincolo paesistico le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici e che oggi è confluita nei codici dei beni culturali e paesaggistici, il D.lgs 22/01/2004 e infine dalla Legge n. 97 del 31.01.1994 che rinvia a leggi regionali il riordino della disciplina delle organizzazioni montane ivi comprese le comunioni familiari, al fine di valorizzare le potenzialità dei beni agrosilvopastorali in proprietà collettiva indivisibile e inusucapibile (la legge regionale della montagna della Regione Toscana non fa menzione di questo aspetto).

Per quanto concerne la normativa regionale sugli usi civici, va notato che le uniche Regioni italiane che ancora non hanno normative specifiche in questa materia sono la Toscana e le Marche.

Il DPR 616/77 tra le funzioni trasferite alle Regioni, all'art. 66 all'interno della voce agricoltura ha inserito la materia degli usi civici. Con la L.R. n° 10 del 23-02-1989 "Norme generali per esercizio delle funzioni amministrative in materia di agricoltura, foresta caccia e pesca" all'art. 2 lettera O si stabilisce che fra le funzioni delegate alle Province rientrano anche gli usi civici, limitatamente ai piani di gestione dei beni di uso civico e ai piani economici per i beni silvo-pastorali, al giudizio di congruità del valore dei beni di uso civico per le alienazioni o concessioni a terzi e agli accertamenti relativi alle migliorie per le affrancazioni dei canoni enfiteutici.

Per quanto riguarda le Province sembra che si stiano aprendo nuovi scenari operativi che incideranno sulle loro attività istituzionale e quindi sulle loro competenze.

Inoltre abbiamo il Regolamento Regionale n. 1 del 07.03.1992 di attuazione della Legge n. 278/57 emanato per la disciplina delle elezioni per la costituzione dei comitati per le Amministrazione Separata dei Beni di Uso Civico (ASBUC) e la Legge Regionale forestale n. 39 del 21.03.2000 che stabilisce, come ha ricordato il presidente Rossetti, che i boschi di originaria proprietà dei residenti di un comune o di una comunità autonoma, ora frazione, imputati al comune o alla frazione o ad associazione agraria comunque denominata o dagli stessi posseduti, costituiscono beni collettivi o civici (art. 34). L'amministrazione dei boschi appartenenti a proprietà collettive è regolata dalla disciplina della proprietà privata (art. 36, comma 3).

Va inoltre citata anche la Delibera della Giunta Regionale n. 6527 del 20.07.1993, ormai ventennale, relativa a usi civici e elenco dei periti demaniali da impiegarsi in operazioni di usi civici per i quali sarebbe necessario, con l'accordo degli assessorati regionali all'agricoltura e alla formazione, far ripartire dei corsi di formazione riconosciuti in modo da poter disporre di

personale tecnico esperto e aggiornato da impiegare nelle varie operazioni di riordino, accertamento, ecc. che interessano gli usi civici.

La Legge Forestale della Regione Toscana stabilisce inoltre che all'amministrazione dei boschi in questione «provvedono in modo autonomo separato le ASBUC o gli altri organismi di gestione; in assenza di ASBUC il Comune dovrà provvedere, con bilancio separato, all'amministrazione dei boschi di proprietà collettiva» (art. 36, comma 1).

Veniamo ora alla proposta di legge, già trattata dal prof. Costato, il cui testo lo troverete nella cartellina che è stata distribuita in mattinata in occasione di questo seminario organizzato anche al fine raccogliere suggerimenti e indicazioni da parte dei partecipanti. La bozza di proposta di legge regionale su "Disciplina dell'esercizio delle funzioni in materia di beni civici" ha per oggetto il riordino e la sistemazione della materia medesima, coniugando le esigenze delle collettività titolari dei diritti e dei beni civici con quelle legate allo sviluppo sostenibile del territorio. Mi fa piacere sottolineare questo ultimo aspetto.

Tenuto conto del carattere oltremodo datato della normativa statale in materia di usi civici, come ricordava anche il prof. Costato, ancora oggi vigente e quindi di difficile traduzione nella odierna struttura ordinamentale, questa proposta di legge della Regione Toscana intende apportare una complessiva rivisitazione della normativa degli usi civici, per gli aspetti di nostra competenza, rimodulandola e aggiornandola per quanto attiene alle procedure e agli enti coinvolti, nel rispetto della normativa nazionale vigente.

Gli obiettivi della proposta di legge sono numerosi; si intende tutelare i beni civici per favorire e agevolare la permanenza delle popolazioni nei territori di residenza, in piena sintonia quindi con le direttive e regolamenti comunitari. I beni civici possono rappresentare infatti un'importante integrazione di reddito tramite l'esercizio di diritto di uso in particolare pascolo, legnatico, raccolta frutti del sottobosco e altri diritti. Si mira inoltre a mantenere e custodire il valore storico e identitario dei beni civici, che ancora oggi consente di conservare un forte legame con il territorio con positive ricadute di carattere sociale e ambientale, a promuovere lo sviluppo sostenibile del patrimonio civico mobilitando una pluralità di risorse interne e trattenendo in loco gli effetti moltiplicativi, in una visione più imprenditoriale del demanio collettivo civico. La proposta di legge vuole inoltre favorire una gestione semplice ed efficiente dei beni civici, definendo in modo chiaro il ruolo dell'ente gestore e stabilendo che la gestione di detti beni debba avvenire secondo le regole del diritto privato.

La proposta legislativa all'art. 2 fornisce la definizione delle principali terminologie attinenti agli usi civici quali beni civici, demanio collettivo civico,

diritto di uso civico, terre gravate da diritti di uso civico, beni sociali, utente, collettività, ente gestore, legittimazione e reintegra.

La p.d.l. pone particolare attenzione anche nei confronti dei soggetti amministratori dei beni civici, individuando nell'ente gestore, al quale verrà riconosciuta la personalità giuridica di diritto privato, il soggetto che rappresenta la popolazione proprietaria di tali beni e che per conto della stessa pone in essere tutti gli atti necessari alla loro gestione semplificata ed efficiente, come già chiarito dal prof. Costato in maniera inequivocabile. Gli organi di tale ente sono l'assemblea degli utenti, il comitato di amministrazione separata e il presidente del comitato.

Se l'amministrazione dei beni interessa invece il territorio comunale, il soggetto gestore è il Comune stesso in amministrazione separata. In questi anni ci sono state due Amministrazioni comunali, Barga e Zeri, che hanno preferito non gestire direttamente i beni civici e hanno promosso l'istituzione di una ASBUC comunale quale autonomo ente gestore. In questo contesto potremmo avanzare una proposta da condividere secondo la quale in tutti i territori interessati da usi civici, le ASBUC sarebbero i soggetti gestori dei beni civici frazionali attinenti all'intero territorio comunale.

La proposta di legge all'art. 8 assegna alla Regione Toscana varie competenze relative all'accertamento dei territori di demanio collettivo civico, delle terre gravate da usi civici e degli utenti che ne hanno diritto, all'indizione dei comizi elettorali per la costituzione o il rinnovo del comitato di amministrazione, organo dell'ente gestore frazionale e la fissazione della data delle elezioni, all'istituzione della banca dati, aggiornamento e certificazione dell'inventario dei beni civici, alla reintegra del demanio collettivo civico, al rilascio delle autorizzazioni inerenti le alienazioni, le concessioni, il mutamento di destinazione dei terreni di demanio collettivo civico, ai sensi della Legge n. 1766/27 e del suo regolamento, all'emanazione degli atti di affrancazione dei canoni di natura enfiteutica, di legittimazione, di scioglimento, di promiscuità e di liquidazione del diritto di uso civico su terreni privati, all'emanazione degli atti di archiviazione delle pratiche di accertamento in materia di beni e diritti di uso civico, alla gestione del contenzioso, nonché delle conciliazioni in materia, e in proposito ringrazio l'Avvocatura regionale per tutto il supporto che ci ha dato e che ci sta dando anche per la stesura del testo di legge, all'esercizio del potere di commissariamento dell'articolo 19 e alle verifiche demaniali.

Altre competenze importanti riguardano sia l'organizzazione periodica di corsi di aggiornamento per professionisti da rendere esperti in materia di beni civici per l'espletamento di compiti di istruttoria e verifica demaniali –

solo l'ordine degli agronomi e quello del collegio dei periti agrari agrotecnici hanno competenza di lavoro richieste, e previste dai propri ordinamenti, in materia di usi civici –, sia l'esercizio delle attività di vigilanza sulla corretta gestione da parte dell'ente gestore, sia l'approvazione dello Statuto, dei regolamenti dell'ente gestore e dei piani di gestione e di valorizzazione del demanio collettivo civico.

Come già accennato precedentemente, la p.d.l. all'art 17 prevede la costituzione della banca dati digitale dei beni civici in quanto non è più possibile gestire solo in maniera cartacea tutta la documentazione sugli usi civici, col rischio che poi si perdano le memorie storiche delle persone che hanno seguito questa materia.

Si tratta di una banca dati georeferenziata contenente l'inventario regionale dei beni del demanio civico e dei terreni gravati dal diritto di uso civico tramite il Sistema informativo agricoltura della Regione Toscana di cui alla L.R. 8 marzo 2000 n. 23 (Istituzione anagrafe regionale aziende agricole...).

In questo contesto, attraverso la collaborazione col Sistema Integrato Territoriale Ambientale regionale, è in corso un progetto, che si dovrebbe concludere entro il 2013, riguardante la scansione di tutta la cartografia cartacea deperibile che è presente nell'ufficio degli Usi Civici della Regione Toscana.

Le competenze in materia di usi civici interessano anche i Comuni (art. 9 pd.l.) cui è assegnata la pubblicazione del manifesto di convocazione dei comizi elettorali, la compilazione delle liste degli elettori aventi diritto, il ricevimento delle liste dei candidati, la notifica agli eletti e la comunicazione alla Regione del risultato dell'elezione e la convocazione degli eletti per l'elezione del presidente del Comitato di Amministrazione separata del Demanio collettivo civico. Il Comune è competente inoltre per la vigilanza, quando la gestione è dell'ente di cui all'art. 6 comma 2, su tutta la gestione dell'amministrazione separata del demanio collettivo civico, per la pubblicazione all'albo pretorio degli atti riguardanti gli accertamenti demaniali, per l'evidenziazione nei propri atti di programmazione delle aree interessate da beni civici, per porre in essere tutti gli atti conseguenti la reintegra, per costituirsi in giudizio per la tutela dei beni civici, accertati o da accertare. Inoltre in base all'articolo 6, comma 7 della p.d.l. il Comune gestisce in amministrazione separata, e questo è bene sottolinearlo, i beni civici afferenti l'intero territorio comunale.

Come richiesto da parte delle ASBUC e da vari Comuni la p.d.l. prevede all'art. 18 uno o più regolamenti di applicazione da approvarsi entro 180 giorni dall'entrata in vigore della legge, che servono per la disciplina dell'indizione dei comizi elettorali per la costituzione o il rinnovo del comitato di amministrazione separata del demanio collettivo civico, per la definizione dei

contenuti minimi dello statuto, del regolamento per la gestione e del piano di valorizzazione (art. 6 p.d.l.), per le procedure relative all'autorizzazione a una diversa utilizzazione del demanio collettivo civico, per le modalità di pubblicità delle attività di accertamento dei territori di demanio collettivo civico e delle terre gravate da usi civici e degli utenti, per le modalità di esperimento della procedura conciliativa. Infine la proposta di legge prevede la nomina da parte della Regione di un commissario per eventuali carenze dell'ente gestore, o segnalazioni da parte del Comune di bilanci che presentano "aree problematiche".

Quale sarà l'iter procedurale della proposta di legge? Nel mese di settembre 2011 l'assessore Salvadori ha convocato degli incontri preliminari con le Provincie, con l'A.N.C.I. e con le A.S.B.U.C. Successivamente è stato redatto un documento preliminare per la proposta di legge, lo ricordava il Presidente Rossetti, ai sensi dell'articolo 48 dello Statuto della Regione Toscana che è stato adottato dalla Giunta Regionale con decisione n. 1 del 27 febbraio 2012.

Nel mese di marzo 2012 il Consiglio Regionale della Toscana, sulla base dell'informativa della Giunta Regionale, ha adottato la risoluzione n. 113 del 21.03.2012 con cui ha condiviso la necessità di una normativa in materia dei beni civici e ha invitato la Giunta Regionale a procedere sulla base di specifici indirizzi.

Dopo la riunione di questa mattina, sarà predisposto l'articolato definitivo, sarà avviata la concertazione istituzionale generale ai sensi dello Statuto della Regione Toscana, si procederà all'approvazione dell'articolato da parte della Giunta Regionale, credo entro la fine del 2012 primo trimestre 2013.

Successivamente ci sarà la trasmissione della proposta di legge al Consiglio Regionale per l'approvazione.

Io vorrei chiudere il mio intervento richiedendo vostre eventuali gradite osservazioni, suggerimenti, integrazioni alla bozza di p.d.l. che vi è stata consegnata e che è ancora da migliorare e perfezionare prima di arrivare al testo definitivo. Vi inviterei pertanto a far pervenire i vostri contributi entro il 31 luglio del 2012 al settore da me diretto, all'indirizzo mail edi.campolmi@regione.toscana.it.

Chiudo il mio intervento ringraziando il gruppo di lavoro della Regione Toscana, l'avv. Enrico Baldi che è qui presente, il funzionario Edi Campolmi, anche essa presente, che è tra l'altro l'unica unità di lavoro che presiede questa materia in Regione Toscana e la dottoressa Mirella Giannotti, assente oggi per impegni familiari. Un ringraziamento particolare al dott. Giuseppe Monaci che oltre a essere un collega agronomo esperto nella materia è anche il delegato che rappresenta la maggior parte delle ASBUC della Toscana e che oggi

fra l'altro interverrà per conto della Federazione Regionale dei dottori agronomi e forestali della Toscana. Infine un ringraziamento particolare al prof. Scaramuzzi che ci ha ospitato presso questa Accademia dove nel 2005 si era già tenuto un seminario sugli usi civici con la partecipazione del prof. Grossi e del prof. Costato in qualità di relatori. Un ringraziamento inoltre per la preziosa collaborazione che l'Accademia ci ha fornito attraverso il prof. Costato in occasione dell'organizzazione di questo evento. Un sentito ringraziamento anche al prof. Germanò con cui ci siamo scambiati in questi ultimi mesi varie riflessioni in materia di usi civici che potranno contribuire a raggiungere il risultato che tutti auspichiamo, cioè che la Regione Toscana si possa dotare finalmente di una legge su questa materia.

RIASSUNTO

Il relatore dopo aver definito cosa si intende per "usi civici" ne ha fornito un quadro regionale, evidenziandone la consistenza e la localizzazione. Successivamente dopo aver indicato la normativa nazionale vigente di riferimento, ha presentato la bozza della proposta di legge regionale che ha per oggetto il riordino e la sistemazione della materia dei beni civici in Toscana, illustrandone l'articolato. Tra le finalità della p.d.l. ha indicato la promozione di una gestione dei beni civici semplice ed efficiente, definendo in modo chiaro il ruolo dell'ente gestore e stabilendo che la gestione di detti beni debba avvenire secondo le regole del diritto privato. Ha evidenziato la previsione di una banca dati georeferenziata dei beni civici ed ha terminato con un invito a suggerire eventuali osservazioni o integrazioni alla bozza di p.d.l. appena presentata. Il relatore ha concluso il suo intervento rivolgendo un ringraziamento all'Accademia dei Georgofili per la preziosa collaborazione.

ABSTRACT

The speaker, after defining what is meant by "common land" has provided a regional framework, highlighting the size and location. Then after referred the current national reference, he presented the draft of the proposed regional law that relates to the reorganization and arrangement of material common land in Tuscany, showing the structure. Among the aims of the p.d.l. pointed out the promotion of a civic asset management simple and efficient, clearly defining the role of the manager and stating that the management of such common land should be in accordance with the rules of private law. The speaker highlighted the provision of a georeferenced database of common land and concluded with an invitation to send advices and comments or additions to the draft pdl just presented. The speaker concluded his speech by thanking the Georgofili Academy for their collaboration.

