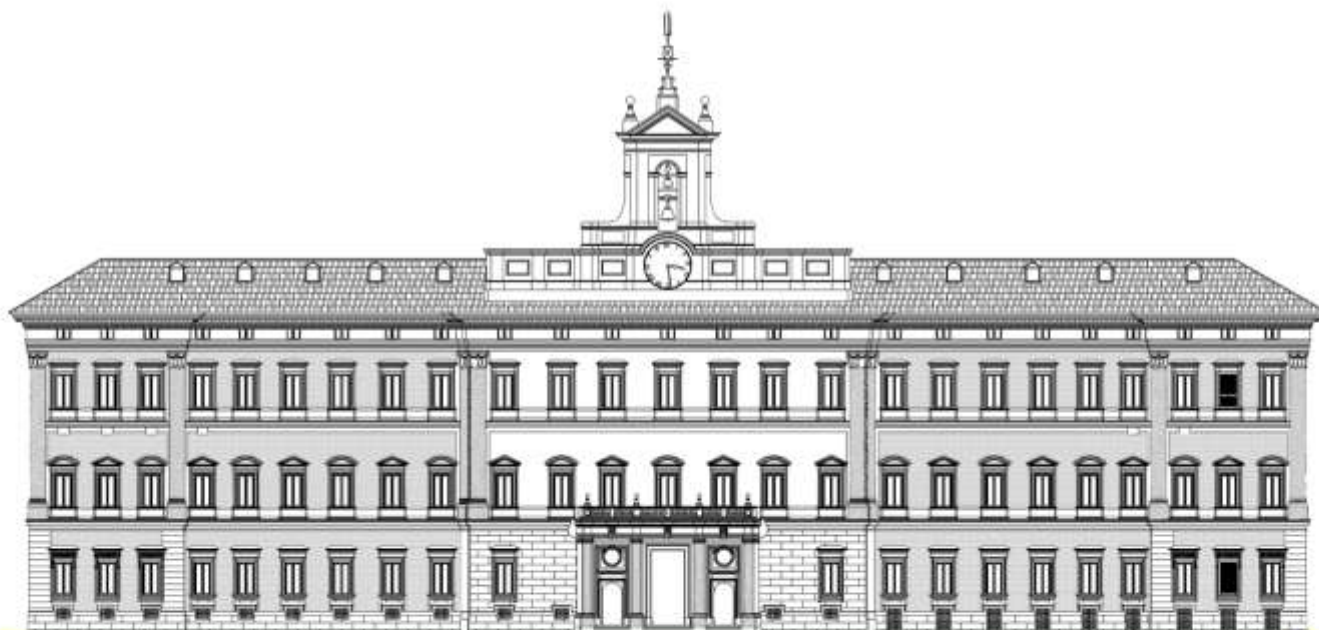




Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA



Verifica delle quantificazioni

A.C. 4522

Norme in materia di domini collettivi

*(Approvato dal Senato – A.S- 968)*

N. 567 – 26 luglio 2017



Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Verifica delle quantificazioni

A.C. 4522

Norme in materia di domini collettivi

*(Approvato dal Senato – A.S. 968)*

N. 567 – 26 luglio 2017

*La verifica delle relazioni tecniche che corredano i provvedimenti all'esame della Camera e degli effetti finanziari dei provvedimenti privi di relazione tecnica è curata dal Servizio Bilancio dello Stato.*

*La verifica delle disposizioni di copertura, evidenziata da apposita cornice, è curata dalla Segreteria della V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione).*

*L'analisi è svolta a fini istruttori, a supporto delle valutazioni proprie degli organi parlamentari, ed ha lo scopo di segnalare ai deputati, ove ne ricorrano i presupposti, la necessità di acquisire chiarimenti ovvero ulteriori dati e informazioni in merito a specifici aspetti dei testi.*

### **SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO – Servizio Responsabile**

☎ 066760-2174 / 066760-9455 – ✉ [bs\\_segreteria@camera.it](mailto:bs_segreteria@camera.it)

### **SERVIZIO COMMISSIONI – Segreteria della V Commissione**

☎ 066760-3545 / 066760-3685 – ✉ [com\\_bilancio@camera.it](mailto:com_bilancio@camera.it)

# INDICE

<b>PREMESSA .....</b>	<b>- 3 -</b>
<b>VERIFICA DEGLI EFFETTI FINANZIARI .....</b>	<b>- 3 -</b>
<b>ARTICOLI DA 1 A 3 .....</b>	<b>- 3 -</b>
<b>NORME IN MATERIA DI DOMINI COLLETTIVI .....</b>	<b>- 3 -</b>



### ***Informazioni sul provvedimento:***

---

<b>A.C.</b>	4522
<b>Titolo:</b>	Norme in materia di domini collettivi
<b>Iniziativa:</b>	parlamentare
<b>Iter al Senato:</b>	sì
<b>Relatore per la Commissione di merito</b>	Romanini
<b>Gruppo:</b>	PD
<b>Relazione tecnica:</b>	presente
<b>Commissione competente:</b>	XIII (Agricoltura)

---

## PREMESSA

La proposta di legge in esame, approvata con modifiche dal Senato (AS 968), reca norme in materia di domini collettivi.

Il testo del provvedimento è corredato di relazione tecnica, pervenuta nel corso dell'esame in prima lettura al Senato.

Si esaminano di seguito le norme considerate dalla relazione tecnica e le altre disposizioni che presentano profili di carattere finanziario.

## VERIFICA DEGLI EFFETTI FINANZIARI

### **ARTICOLI da 1 a 3**

#### **Norme in materia di domini collettivi**

**Normativa vigente:** si evidenzia che non esiste una definizione normativa di "dominio collettivo", come soggetto associativo di natura diffusa insediato su un determinato territorio che eserciti diritti di uso civico su beni insistenti sul medesimo ambito territoriale. L'ordinamento conosce, invece, la nozione di uso civico, quali diritti a contenuto reale, spettanti a collettività, insediate su di un determinato territorio, e consistenti nell'esercizio *uti singuli* da parte dei membri di tali collettività, di attività prevalentemente di carattere agrosilvopastorale con finalità di utilità individuale e collettiva.

La legge n. 1766/1927, reca al riguardo il riordino degli usi civici prevedendo una procedura, retta dai commissari per la liquidazione dei medesimi, finalizzata a verificare l'esistenza degli usi civici e alla liquidazione del bene attraverso una specifica procedura. Ai sensi dell'art. 142, comma 1, lett. h), del D.lgs. n. 42/2004, sono considerati di interesse paesaggistico le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici. Da ultimo, l'art. 1, comma 13, della legge n. 208/2015 (legge di stabilità 2016) prevede che a decorrere dal 2016 siano esenti dall'IMU i terreni agricoli a immutabile destinazione agrosilvopastorale a proprietà collettiva indivisibile e inusucapibile.

**Le norme** riconoscono i domini collettivi come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie (articolo 1, comma 1). Gli enti esponenziali delle collettività titolari del diritto d'uso civico e della proprietà collettiva hanno personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria (articolo 1, comma 2).

I domini collettivi sono soggetti alla Costituzione, sono dotati di capacità di produrre norme vincolanti valevoli sia per l'amministrazione soggettiva e oggettiva, sia per l'amministrazione vincolata e discrezionale, hanno la gestione del patrimonio naturale, economico e culturale che coincide con la base territoriale della proprietà collettiva e si caratterizzano per l'esistenza di una collettività i cui membri hanno in proprietà terreni ed insieme esercitano più o meno estesi diritti di godimento, individualmente o collettivamente, su terreni che il comune amministra o la comunità da esso distinta ha in proprietà pubblica o collettiva (articolo 1, comma 1).

L'articolo 2, definisce quale compito della Repubblica quello di valorizzare i beni collettivi di godimento (comma 1). La Repubblica riconosce e tutela, inoltre, i diritti di uso e di gestione collettivi preesistenti alla costituzione dello Stato italiano. Sono, altresì, riconosciute le comunioni familiari esistenti nei territori montani le quali mantengono il diritto a godere e a gestire i beni in esame conformemente a quanto previsto negli statuti e nelle consuetudini loro riguardanti (comma 2). Viene previsto, inoltre, che il diritto sulle terre di collettivo godimento si caratterizza per avere ad oggetto lo sfruttamento del fondo finalizzato ad una utilità (comma 3, lett. a) e per essere riservato ai componenti della comunità salvo diversa decisione dell'ente collettivo (comma 3, lett. b).

I beni di proprietà collettiva e i beni gravati da diritti di uso civico sono amministrati dagli enti esponenziali delle collettività titolari. In mancanza di tali enti i predetti beni sono gestiti dai comuni con amministrazione separata. Resta nella facoltà delle popolazioni interessate costituire i comitati per l'amministrazione separata dei beni di uso civico frazionali<sup>1</sup> (comma 4).

I principi del provvedimento in esame si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano in conformità ai rispettivi statuti e alle relative norme di attuazione (comma 5).

Le norme recano altresì, la definizione di beni collettivi (articolo 3, comma 1), individuando quelli che costituiscono patrimonio civico ovvero demanio civico (articolo 3, comma 2), e ne determinano il regime giuridico caratterizzato da inalienabilità, indivisibilità, inusufruttibilità e perpetua destinazione agro-silvo-pastorale (articolo 3, comma 3).

In particolare l'articolo 3, comma 1, definisce beni collettivi:

- le terre di originaria proprietà collettiva della generalità degli abitanti del territorio di un comune o di una frazione, imputate o possedute da comuni, frazioni o associazioni agrarie comunque denominate (lett. a);

---

<sup>1</sup> Ai sensi della legge n. 278/1957.

- le terre, con le costruzioni di pertinenza, assegnate in proprietà collettiva agli abitanti di un comune o di una frazione, a seguito della liquidazione dei diritti di uso civico e di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento esercitato su terre di soggetti pubblici e privati (lett. b);
- le terre derivanti da scioglimento delle promiscuità ai sensi dell'art. 8 della legge n. 1766/1927, sul riordinamento degli usi civici, le terre derivanti da acquisto e conciliazione ai sensi della medesima legge, le terre derivanti dallo scioglimento di associazioni agrarie di cui alla legge n. 397/1894, le terre derivanti da operazioni e provvedimenti di liquidazione o da estinzione di usi civici da permuta o donazione (lett. c);
- le terre di proprietà di soggetti pubblici o privati, su cui i residenti del comune e della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati (lett. d);
- le terre collettive comunque denominate, tra le quali, quelle appartenenti a famiglie discendenti dagli antichi originari del luogo, nonché le terre collettive (lett. e);
- corpi idrici sui quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici (lett. f)

I summenzionati beni, con l'eccezione delle terre di proprietà pubblica o privata sui quali gli usi civici non siano stati ancora liquidati (lett. d), costituiscono il patrimonio antico dell'ente collettivo, detto anche patrimonio civico o demanio civico (comma 2). Limitatamente alle proprietà collettive di organizzazioni montane, anche unite in comunanze, comunque denominate, ivi comprese le comunioni familiari montane e le regole cadorine, di cui alla legge n. 97/1994, sono fatte salve le previsioni dell'art. 11, terzo comma, della legge n. 1102/1971, che prevede la possibilità della libera contrattazione dei soli beni acquistati dalle comunioni montane dopo il 1952, laddove, per tutti gli altri beni viene demandato alla legge regionale la determinazione dei limiti, delle condizioni, dei controlli intesi a consentire la concessione temporanea di usi diversi dai forestali, che dovranno comunque essere autorizzati anche dall'autorità forestale della regione (comma 4). Il comma 6, richiama, inoltre, l'art. 142, comma 1, lett. h), del D. lgs. n. 42/2004 (Codice dei beni culturali) che prevede che siano di interesse paesaggistico e sottoposti alla disciplina della tutela e valorizzazione dei beni paesaggistici, le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici. Viene, inoltre, previsto che, entro un anno dall'entrata in vigore del provvedimento in esame le regioni debbano, nel rispetto degli statuti delle comunità montane, esercitare le competenze loro attribuite dalla legge 97/1994, in specifici ambiti individuati dalla disposizione (comma 7). Negli eventuali procedimenti di assegnazione di terre definite quali beni collettivi ai sensi del presente articolo, gli enti esponenziali delle collettività titolari conferiscono priorità ai giovani agricoltori, come definiti dalle disposizioni dell'Unione europea vigenti in materia (comma 8).

Nel corso dell'esame presso il Senato<sup>2</sup>, è pervenuta una **relazione tecnica**, positivamente verificata dalla Ragioneria generale dello Stato, referita al testo originario del provvedimento<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Cfr.: 5ª Commissione permanente - Resoconto sommario n. 717 del 28 marzo 2017.



La relazione tecnica, con riguardo ai singoli articoli in esame afferma quanto segue:

Articolo 1.

La norma ha carattere meramente definitorio e ordinamentale, pertanto non presenta profili finanziari.

Articolo 2.

Il comma 1 ha carattere di norma di principio, pertanto non presenta profili finanziari. I commi 2 e 3 presentano natura ordinamentale e definitoria, chiarendo l'ambito di applicazione del disegno di legge, perciò risultano privi di effetti finanziari.

Articolo 3.

Le disposizioni ivi contenute presentano carattere ordinamentale, pertanto sono prive di effetti sulla finanza pubblica. In ogni caso, il riconoscimento formale dei cosiddetti domini collettivi quali soggetti neo-istituzionali non determina un ampliamento degli immobili rientranti nell'esenzione IMU, prevista dall'art. 1, comma 13, lett. c), dalla legge n. 208/2015 per i terreni agricoli ad immutabile destinazione agro-silvo-pastorale a proprietà collettiva indivisibile e inusufruttabile, in quanto i terreni individuati dalla norma citata sono già riconducibili ai domini collettivi, definiti anche terre collettive.

**Al riguardo** si evidenzia che il provvedimento appare finalizzato al riconoscimento formale dei domini collettivi quali ordinamenti giuridici primari di comunità originarie (articolo 1, comma 1) ed enti esponenziali di collettività titolari di diritto d'uso civico e/o di proprietà collettive (articolo 1, comma 2). Con riguardo all'impianto generale del provvedimento, la relazione tecnica ne evidenzia la natura ordinamentale e l'assenza di effetti sulla finanza pubblica, precisando che le categorie di beni immobili su cui si esercitano i domini collettivi rientrano, in ogni caso, nelle fattispecie che già godono a normativa vigente di un regime di esenzione dall'imposta municipale propria e, pertanto, il riconoscimento dei domini collettivi non determinerebbe effetti finanziari negativi connessi ad un eventuale un ampliamento della platea dei beni beneficiari di tale regime di esenzione.

Pur prendendo atto di quanto affermato dalla relazione tecnica, appare comunque opportuno acquisire chiarimenti in merito ai seguenti profili, al fine di escludere effetti finanziari, sia pur di carattere indiretto ed eventuale.

---

<sup>3</sup> La Rt non considera quindi l'art. 1, comma 2, l'art. 2, commi 4 e 5 e l'art. 3, comma 7, approvati - con parere favorevole non ostativo della 5<sup>a</sup> Commissione – successivamente al deposito della relazione tecnica. *Cfr.*: 5<sup>a</sup> Commissione permanente - Resoconto sommario n. 749 del 31 maggio 2017.

Si rileva preliminarmente che il testo attribuisce personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria agli enti esponenziali delle collettività titolari dei diritti di uso civico, senza tuttavia precisarne l'assetto organizzativo e le relative forme di finanziamento. In proposito sarebbero utili chiarimenti anche ai fini di una più puntuale configurazione dei soggetti in questione .

Inoltre, tra i "beni di proprietà collettiva" e i beni gravati da usi civici che saranno sottoposti, ai sensi dell'art. 2, comma 4, all'amministrazione dei predetti enti sono inclusi anche beni di proprietà pubblica. Andrebbe quindi acquisita la valutazione del Governo riguardo ad eventuali riflessi per la finanza pubblica derivanti dall'affidamento dei predetti beni a soggetti di natura privatistica. Tali elementi appaiono necessari anche con riferimento al regime dei controlli e delle responsabilità in caso di eventuali danni arrecati ai beni in questione.

Inoltre, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, i beni collettivi, con talune eccezioni, costituiscono "patrimonio civico" o "demanio civico": occorrerebbe chiarire se resta comunque inalterata l'imputazione di tali beni ai soggetti pubblici che ne hanno attualmente la titolarità, precisando inoltre le specificità del regime agli stessi applicabile rispetto al patrimonio e al demanio statali o regionali.

Riguardo invece ai beni privati che saranno ricompresi nel patrimonio o nel demanio civico, andrebbero escluse eventuali conseguenze per la finanza pubblica derivanti da tale qualificazione.

Infine, sempre con riferimento ai beni attualmente nella titolarità di soggetti pubblici, andrebbe chiarito se la disciplina in esame possa comportare un'estensione di vincoli di disponibilità dei beni, rispetto a quelli già esistenti, con conseguenti riflessi sulle potenzialità di valorizzazione dei beni medesimi.