



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa della senatrice PIGNEDOLI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 MAGGIO 2008 <sup>(\*)</sup>**

Disposizioni per l'utilizzazione dei terreni di montagna abbandonati

---

<sup>(\*)</sup> *Testo non rivisto dal presentatore.*

ONOREVOLI SENATORI. - La montagna, almeno quella priva di forti flussi turistici, subisce da tempo una lenta erosione della popolazione residente, accompagnata dalla consistente riduzione delle attività commerciali e produttive. Una politica di contrasto al fenomeno descritto, volta ad attrarre persone o quanto meno a trattenere i residenti, a giudizio di molti autorevoli studiosi, incontra evidenti ostacoli, tra l'altro, nel diffuso frazionamento delle proprietà montane e nella notevole quantità di terreni incolti e inutilizzati.

Le forti migrazioni iniziate un secolo fa, a cui non hanno fatto seguito né il ritorno dei migranti né il subentro di altri familiari, hanno determinato l'abbandono di vasti appezzamenti di terreno, spesso di pregio, e la susseguente polverizzazione formale della proprietà in una miriade di eredi, quasi sempre lontani e inattivi, spesso addirittura sconosciuti.

Queste terre potrebbero essere utilizzate a scopi produttivi, specie con il supporto di adeguati incentivi, se fosse possibile affidarle a persone che si impegnino a coltivarle, a insediarvi allevamenti, a installarvi piccole o medie attività produttive, delle quali la montagna ha grande bisogno.

Ma ciò non è consentito dalla legislazione vigente perché, come è noto, l'espropriazione può avvenire solamente per utilità pubblica, e non per utilità privata. È quindi necessario intervenire con apposite norme di legge.

Il quadro normativo in tema di limitazioni della proprietà privata è composito e ormai notevolmente articolato:

a) l'articolo 42, terzo comma, della Costituzione stabilisce che la proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale, mentre il successivo articolo

44, specifica che al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, promuove la ricostituzione delle unità produttive e dispone provvedimenti a favore delle zone montane. Sembra, quindi, doversi concludere che la montagna ha una sua specificità, che non solo giustifica, ma impone delle deroghe alla disciplina generale e che l'esproprio delle terre private, a favore di privati, è una misura radicale che, sebbene esista dei precedenti di notevole rilevanza, rischia di collidere con l'articolo 42 della Costituzione. Tuttavia, appare ammissibile l'imposizione di obblighi o di vincoli, quando essi risultino funzionali al razionale sfruttamento del suolo;

b) esistono disposizioni di legge che prevedono una forma coatta di acquisto della proprietà a favore di taluni soggetti privati che versino in particolari condizioni e assumano determinati obblighi. Un esempio si rinviene nell'articolo 849 del codice civile, con il quale si stabilisce che il proprietario di terreni entro i quali sono compresi appezzamenti appartenenti ad altri, di estensione inferiore alla minima unità colturale, può domandare che gli sia trasferita la proprietà di questi ultimi, pagandone il prezzo, allo scopo di attuare una migliore sistemazione delle unità fondiarie. Un altro esempio è offerto dall'articolo 4, comma 1, della legge 31 gennaio 1994, n. 97, recante «Nuove disposizioni per le zone montane» con il quale si prevede che nei comuni montani, gli eredi considerati affittuari ai sensi dell'articolo 49 della legge 3 maggio 1982, n. 203, delle porzioni di fondi rustici ricomprese nelle quote degli altri coeredi, hanno diritto, alla scadenza del rapporto di affitto instauratosi per legge, all'acquisto della pro-

prietà delle porzioni medesime, unitamente alle scorte, alle pertinenze ed agli annessi rustici. Il tutto a condizione che gli stessi si impegnino a condurre o a coltivare direttamente il fondo per almeno sei anni. Infine, in applicazione dell'articolo 13 della predetta legge n. 97 del 1994, il testo unico delle leggi sulla montagna, di cui alla legge della regione Piemonte 2 luglio 1999, n. 16, all'articolo 42, comma 1, viene previsto che al fine di favorire l'accesso dei giovani all'attività agricola, di evitare la frammentazione delle aziende agricole nelle zone montane, o di favorire operazioni di ricomposizione fondiaria, è concessa una priorità nel finanziamento degli anzidetti coeredi-affittuari che intendano acquistare le quote di proprietà altrui;

c) un'altra norma che deroga espressamente ad una disposizione generale si rinviene nell'articolo 1159-*bis* del codice civile, introdotto dalla legge 10 maggio 1976, n. 346, rubricato «Usucapione speciale per la piccola proprietà rurale»: esso abbrevia a quindici anni il tempo necessario per usucapire la proprietà dei fondi rustici e dei fabbricati annessi «in comuni classificati montani», e addirittura a soli cinque anni la durata del possesso per chi acquista in buona fede «*a non domino*»;

d) devono essere inoltre considerate le numerose disposizioni che, a suo tempo, dettero luogo alla cosiddetta «riforma agraria» e tra le altre, la legge 12 maggio 1950, n. 230 e la legge 21 ottobre 1950, n. 841. In esse l'espropriazione fu formalmente operata da enti pubblici di trasformazione fondiaria, ma a beneficio di singoli privati divenuti assegnatari con successivo trasferimento.

Si ritiene, pertanto, che non sussistano ostacoli di natura costituzionale nel voler configurare una forma particolare di soggezione della proprietà privata in territorio montano a beneficio di altri privati.

Anche ai fini che ci si propone è necessario che lo stato di abbandono sia adeguatamente accertato e si protragga da un tempo

conveniente, vi sia un aspirante utilizzatore del terreno, il quale si impegni a risiedere nel comune montano ed a svolgere ivi attività giovevoli alla comunità locale e che le finalità di interesse generale siano vagliate e approvate da un ente pubblico.

Non si ritiene, invece, necessaria una compensazione a favore del proprietario assoggettato, poiché l'articolo 44 della Costituzione, a differenza dell'articolo 42, non la richiede per soggezioni meno radicali dell'esproprio.

Al riguardo, pertanto, si ritiene che il Comune interessato:

a) individui i terreni abbandonati o lasciati incolti da non meno di venti anni. Tale termine viene in tal modo a configurarsi come corrispondente e speculare a quello sancito per l'usucapione);

b) ne dia notizia al proprietario, se conosciuto, o adeguata pubblicità nel caso opposto;

c) renda noto l'intento di consentire l'utilizzo di tale fondo, nella forma dell'affitto a canone stabilito in misura non superiore ai due terzi di quello praticato *in loco* per terreni aventi le medesime caratteristiche, a beneficio di coloro che proporranno di svolgere in esso un'attività agricola, di allevamento, artigianale, commerciale, di ricerca o di formazione;

d) individui il beneficiario a seguito della presentazione di un progetto, che dovrà essere approvato dal comune stesso e dal competente assessore regionale;

e) stabilisca che condizione essenziale per l'approvazione dovrà essere l'impegno del beneficiario a risiedere nel Comune e a svolgere l'attività approvata per almeno sei anni consecutivi.

Deve essere inoltre previsto che:

a) a questo tipo di attività si applicheranno i benefici, gli incentivi e le agevolazioni disposti dalle norme di legge in vigore per favorire i territori montani;

b) il canone di affitto, definito dal comune in ragione anche del suo interesse all'insediamento produttivo, sia consegnato agli aventi diritto, se conosciuti, ovvero tenuto a loro disposizione, se ignoti, per tre anni; se non reclamato entro tale termine, sia acquisito dal comune stesso;

c) il beneficiario possa acquistare la proprietà del terreno decorsi quindici anni,

nei quali abbia svolto ininterrottamente l'attività di interesse generale in forza della quale ottenne la disponibilità del bene o altra attività egualmente ritenuta di interesse generale per il territorio.

Per i motivi esposti, i promotori auspicano un esame e un'approvazione in tempi rapidi del disegno di legge.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

*(Ambito di applicazione)*

1. La presente legge si applica ai Comuni classificati montani ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 gennaio 1994, n. 97, e con popolazione non superiore a 2.000 abitanti.

## Art. 2.

*(Ricognizione dei terreni abbandonati)*

1. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, i Comuni di cui all'articolo 1 provvedono, direttamente o tramite apposito incarico conferito a professionisti regolarmente iscritti agli albi di agronomo e forestale, all'individuazione dei terreni che, in base ad elementi oggettivi e univoci, risultino abbandonati dai proprietari e da qualsiasi avente diritto da almeno venti anni.

2. Ai fini di cui al comma 1, costituiscono elementi idonei all'individuazione dei terreni abbandonati la totale assenza di colture, di utilizzo e di manifestazioni di possesso continuativo, nonché le informazioni concordi raccolte *in loco*.

3. L'accesso alle informazioni dei registri immobiliari ai fini della presente legge da parte del Comune o dei soggetti da questo incaricati, è esente da oneri e da spese.

## Art. 3.

*(Richiesta di utilizzo  
delle terre abbandonate)*

1. Coloro che intendono avviare un'attività di imprenditore agricolo, ai sensi dell'articolo 2135 del codice civile, avvalendosi dei terreni di cui all'articolo 2, possono presentare un'apposita richiesta al Comune, nel quale sono situati i terreni abbandonati, corredata da idonea documentazione e da un progetto analitico relativo alle attività produttive che si intendono realizzare.

2. Il soggetto proponente è tenuto, nel caso di accoglimento della richiesta di cui al comma 1, a realizzare il progetto e a risiedere nel Comune per un periodo non inferiore a sei anni continuativi.

## Art. 4.

*(Procedura per l'utilizzo  
delle terre abbandonate)*

1. I Comuni di cui all'articolo 1, espletate le procedure di ricognizione dei terreni abbandonati, direttamente o tramite i soggetti da questo incaricati, acquisiscono dai pubblici registri immobiliari ogni utile informazione sui proprietari dei terreni medesimi.

2. Sulla base della documentazione raccolta ai sensi dell'articolo 2 e 3, i Comuni provvedono a notificare ai proprietari la richiesta di utilizzo a scopi produttivi dei terreni abbandonati, avvertendo che, ove gli aventi diritto non assumano essi stessi, entro sessanta giorni dalla notifica, l'impegno ad uno stabile utilizzo dei medesimi, questi saranno dichiarati soggetti ad utilizzo mediante conferimento in uso a privati con garanzia pubblica. La richiesta è, altresì, resa pubblica mediante affissione per almeno sessanta giorni all'albo pretorio del Comune interessato e dei Comuni di ultima residenza conosciuta dei proprietari.

3. Contro la richiesta di utilizzo delle terre abbandonate è ammessa opposizione al tribunale, che giudica in composizione monocratica, ai sensi dell'articolo 3 della legge 10 maggio 1976, n. 346.

#### Art. 5.

##### *(Valutazione e approvazione del progetto)*

1. Il Comune, decorsi i termini per le eventuali opposizioni, o pronunciato il rigetto delle medesime, esamina la documentazione presentata ai sensi dell'articolo 3, previa assunzione di ogni informazione utile a confermare l'affidabilità del richiedente.

2. Il Comune delibera l'accoglimento del progetto di cui al comma 1 dell'articolo 3, qualora riconosca che lo stesso attiene ad attività produttive tipiche e di particolare utilità per la comunità locale, quali l'allevamento, la coltivazione, l'attività di lavorazione o di trasformazione dei prodotti tipici locali e della montagna, anche nella forma di ampliamento o di sviluppo di attività già esercitate all'atto della richiesta di cui al comma 1, nonché ad attività artigianali, commerciali e industriali, se l'utilizzo della terra abbandonata è ritenuto indispensabile al loro esercizio.

3. Il progetto approvato è inviato a cura del Comune, con le osservazioni necessarie a evidenziare l'utilità generale, al competente assessore della Regione o, in caso di una pluralità di competenze, al Presidente della giunta regionale, che designa l'assessore regionale incaricato dell'esame e della formulazione del parere. Tale parere, che deve essere formulato entro novanta giorni, non dispensa da autorizzazioni, approvazioni e pareri eventualmente previsti per il merito del progetto da altre disposizioni di legge o di regolamento. Decorso tale termine, in assenza di parere, il progetto si intende automaticamente approvato.

4. Il parere della regione previsto dal comma 2 non è vincolante, fermo restando che, in caso di parere contrario, non possono essere concessi eventuali benefici a carico della regione stessa.

#### Art. 6.

##### *(Immissione nel possesso)*

1. I soggetti che hanno ottenuto l'approvazione del progetto ai sensi dell'articolo 5, sono immessi nel possesso dei terreni mediante verbale nel quale sono specificati il canone di affitto, gli obblighi e le responsabilità che fanno capo allo stesso, con particolare riguardo alle responsabilità ambientali ed idrogeologiche connesse all'utilizzo dei terreni di montagna.

2. Il canone di affitto è stabilito tenendo conto del beneficio che alla comunità deriva dall'esercizio dell'attività produttiva, e comunque in misura non superiore ai due terzi di quello praticato *in loco* per terreni aventi le medesime caratteristiche.

3. I canoni di affitto sono tenuti dal Comune a disposizione degli aventi diritto per la durata di tre anni da ciascun pagamento. Decorsi i termini per la riscossione dei canoni, essi sono acquisiti dal Comune, che può destinarli ad indennizzare i soggetti immessi nel possesso per le eventuali migliorie di natura durevole apportate ai terreni assegnati.

4. Il soggetto di cui al comma 1 è tenuto ad iniziare l'attività oggetto del medesimo progetto non oltre centoventi giorni dall'immissione in possesso dei terreni.

5. Qualora l'utilizzo dei terreni assegnati non sia esercitato per almeno sei mesi continuativi, senza giustificato motivo, il soggetto di cui al comma 1 decade da ogni beneficio previsto dalla presente legge.



## Art. 7.

*(Successivo intervento degli aventi diritto)*

1. Qualora, in corso di attuazione del progetto approvato ai sensi dell'articolo 5, intervenga contestazione da parte di persona che dimostri di essere proprietaria del bene o titolare di altro diritto reale, la stessa acquisisce la posizione di concedente in affitto e subentra nella percezione dei canoni di affitto, fatto salvo quanto previsto dal comma 3 dell'articolo 6, fermo restando che la stessa è tenuta a consentire che il possessore continui a esercitare la sua attività per un periodo non inferiore a sei anni dall'intervenuta contestazione.

2. Decorsi i termini di cui al comma 1, la persona che ha acquisito la posizione di concedente in affitto ai sensi del medesimo comma 1 può agire per il rilascio dei terreni, a condizione che si impegni con il Comune a proseguire in via permanente le attività produttive avviate sui medesimi terreni.

## Art. 8.

*(Copertura finanziaria)*

1. Ai maggiori oneri di cui alla presente legge, determinati nel limite massimo di 3 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008, 2009 e 2010, si provvede mediante riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2008-2010, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2008, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.





