

ARS



Repubblica Italiana
Assemblea Regionale Siciliana



Dossier sui disegni di legge

DDL N. 496

Norme in materia di domini collettivi

Documento n. 8 - 2025

**Servizio Studi
XVIII Legislatura - Maggio 2025**



Servizio Studi

Copia per uso interno

I documenti possono essere richiesti alla segreteria del Servizio:
tel. 091 705 4752 - fax 091 705 4371 - mail serviziostudi@ars.sicilia.it

I testi degli Uffici e dei Servizi dell'Assemblea regionale siciliana sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei Parlamentari. L'Assemblea regionale siciliana declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini estranei e non consentiti dalla legge.

Indice

SCHEDA INFORMATIVA	5
NOTA INTRODUTTIVA	6
SCHEDE DI LETTURA	10
ARTICOLO 1 <i>OGGETTO E FINALITÀ</i>	11
ARTICOLO 2 <i>DEFINIZIONI</i>	11
ARTICOLO 3 <i>TAVOLO DI COORDINAMENTO REGIONALE</i>	12
ARTICOLO 4 <i>RICOGNIZIONE E INVENTARIO DEI DOMINI COLLETTIVI</i>	15
ARTICOLO 5 <i>UFFICIO DI SUPPORTO AL COMMISSARIO PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI DELLA SICILIA</i>	16
ARTICOLO 6 <i>GESTIONE E VALORIZZAZIONE DEI DOMINI COLLETTIVI</i>	18
ARTICOLO 7 <i>ADOZIONE DI LINEE GUIDA IN MATERIA DI DOMINI COLLETTIVI AD USO CIVICO</i>	20
ARTICOLO 8 <i>FUNZIONI DEI COMUNI</i>	21
ARTICOLO 9 <i>MISURE DI SOSTEGNO</i>	23
ARTICOLO 10 <i>NORMA FINALE</i>	25

SCHEMA INFORMATIVA

Numero	496
Titolo	Norme in materia di domini collettivi
Iniziativa	Parlamentare
Settore di intervento	Usi civici
Numero di articoli	10
Commissione competente	III - Attività produttive
Commissione per il parere	II - Bilancio

NOTA INTRODUTTIVA

Struttura ed oggetto.

Il disegno di legge n. 496 si articola in dieci disposizioni normative finalizzate a disciplinare la materia dei domini collettivi nell'ambito territoriale della regione. L'intento primario del legislatore regionale, in virtù della potestà legislativa esclusiva della Sicilia in materia di usi civici prevista nello Statuto (art. 14, lett. c), Stat.), è quello di dare concreta attuazione ai principi della **legge statale 20 novembre 2017, n. 168**, che rappresenta il pilastro normativo nazionale per il riconoscimento, la tutela e la valorizzazione di questi antichi istituti.

Il disegno di legge affronta una pluralità di tematiche interconnesse. Inizia con il recepire le **definizioni di "domini collettivi"** mutuate dalla normativa statale, chiarendo, altresì, il regime giuridico applicabile alle terre gravate da usi civici non ancora liquidati e insistenti su fondi di proprietà privata.

Prosegue, delineando **un sistema di governance regionale, con l'istituzione di un Tavolo di coordinamento a carattere consultivo**. Una parte significativa dell'intervento normativo è dedicata agli aspetti organizzativi e di cognizione, **affidando al Commissariato per la liquidazione degli usi civici il compito cruciale di redigere un inventario generale dei domini collettivi** e prevedendo, al contempo, la creazione di un apposito Ufficio di supporto amministrativo presso l'Assessorato regionale competente.

Centrale nel disegno di legge è la disciplina della gestione e **valorizzazione dei domini collettivi, promuovendo la costituzione di enti esponenziali delle collettività titolari**.

A tali enti viene riconosciuta personalità giuridica di diritto privato e autonomia statutaria, sebbene i loro statuti e regolamenti siano sottoposti ad un'approvazione regionale. Il disegno di legge ne delinea anche le possibili attività, che spaziano da quelle tradizionali a quelle più innovative, includendo iniziative turistiche, culturali, di servizio e, persino, la produzione di energie rinnovabili, oltre alla commercializzazione dei

prodotti del territorio. Per rendere operativa la legge, si prevede l'adozione di specifiche linee guida da parte del Commissario per gli usi civici e si attribuiscono precise funzioni ai Comuni.

Infine, il disegno di legge introduce misure di sostegno economico per gli enti esponenziali, equiparandoli, per l'accesso ai contributi regionali, alle cooperative operanti nel settore agricolo e agro-silvo-pastorale. **L'oggetto complessivo è, dunque, volto a creare un quadro normativo regionale che, nel rispetto dei principi statali, regoli l'amministrazione, la gestione e lo sviluppo sostenibile dei domini collettivi, valorizzandone il ruolo per le comunità locali.**

Rispetto delle competenze legislative statutariamente e costituzionalmente definite. Quadro Generale.

L'intervento legislativo regionale in materia di domini collettivi e usi civici si colloca in un ambito complesso, al **crocevia di diverse competenze normative, sia statali che regionali**. La Regione siciliana, forte del proprio Statuto Speciale, gode di una potestà legislativa primaria in settori chiave per la materia in esame, quali l'agricoltura e le foreste, la bonifica, l'incremento della produzione agricola, l'urbanistica, i lavori pubblici di interesse regionale, nonché il turismo, la tutela del paesaggio e l'ordinamento degli uffici e degli enti regionali.

Tuttavia, com'è noto, questa autonomia legislativa deve esercitarsi nel rispetto dei vincoli derivanti dalla Costituzione, dagli obblighi internazionali e dell'Unione Europea, dai principi generali dell'ordinamento giuridico e, in particolare, dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica. La **legge statale n. 168/2017**, che il disegno di legge in commento si propone di attuare, assume un rilievo particolare in tal senso. Essa, infatti, riconoscendo i **domini collettivi come "ordinamento giuridico primario delle comunità originarie"** (art. 1, co. 1, L. 168/2017) e dettando principi per la loro tutela, si configura, per molti aspetti, come **una legge di riforma** che incide profondamente sull'assetto di tali beni, e **i suoi principi, come specificato dalla stessa legge statale, devono essere applicati dalle regioni a statuto**

speciale in conformità con i rispettivi statuti e norme di attuazione (art. 2, co. 5, L. 168/2017).

Al di là delle competenze statutarie, il disegno di legge interseca, inoltre, inevitabilmente materie che l'articolo 117 della Costituzione riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Tra queste, spiccano la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, di esclusiva pertinenza statale.

La giurisprudenza costituzionale ha costantemente sottolineato il carattere unitario e trasversale della tutela ambientale e paesaggistica, che non tollera livelli di protezione inferiori da parte delle regioni, neppure quelle a statuto speciale.

Pertanto, anche la competenza siciliana in materia di tutela del paesaggio deve armonizzarsi con i principi fondamentali stabiliti dallo Stato, in particolare con il Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Altre materie di competenza statale esclusiva che vengono ancora in rilievo sono l'ordinamento civile, per quanto attiene al regime proprietario e alla personalità giuridica degli enti, e la **tutela della concorrenza**, potenzialmente coinvolta dalle attività economiche degli enti esponenziali e dalle misure di sostegno. Si aggiungono ancora talune competenze concorrenti, come il governo del territorio (che include l'urbanistica, pur rientrante nella competenza primaria siciliana, ma sempre nei limiti dei principi statali) e la produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, rilevante per le previsioni sulla produzione di energie rinnovabili.

Da una prima valutazione, il disegno di legge sembra per più versi muoversi all'interno delle prerogative statutarie regionali, specialmente per quanto concerne l'organizzazione degli uffici, la promozione delle attività agricole e turistiche e la gestione amministrativa dei beni. Tuttavia, come emergerà dall'analisi dettagliata dei singoli articoli, alcune disposizioni potrebbero sollevare questioni di compatibilità con il riparto costituzionale delle competenze, in particolare per il rischio di invadere sfere di competenza esclusiva statale o di discostarsi da principi fondamentali dell'ordinamento o da vincoli derivanti dal diritto dell'Unione Europea, soprattutto per ciò che concerne gli aiuti di Stato. Sarà dunque fondamentale verificare se l'attuazione regionale della legge

n. 168/2017 si mantenga fedele ai principi da essa enunciati e rispetti pienamente l'assetto delle competenze costituzionalmente delineate.

SCHEDE DI LETTURA

Articolo 1

Oggetto e finalità

L'articolo 1 delinea l'oggetto e le finalità del disegno di legge.

Il **primo comma** definisce i "*domini collettivi*" ai fini della normativa regionale attraverso un rinvio diretto e integrale alla definizione contenuta nell'articolo 3, comma 1, della legge statale n. 168 del 2017.

Il **secondo comma** enuncia l'impegno della Regione a riconoscere e garantire i diritti delle formazioni sociali, nonché a tutelare il paesaggio, il patrimonio storico-artistico, l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, il tutto in conformità con i principi espressi sia dalla legge quadro sui domini collettivi (L. 168/2017) sia dalla legge sulla montagna (L. 31 gennaio 1994, n. 97).

Per quanto riguarda le finalità espresse nel secondo comma si ricorda che “*la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali*”, “*l'ordinamento civile*” e “*la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*” rientrano nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, come sancito dall'articolo 117, secondo comma, Cost. e la giurisprudenza della Corte Costituzionale ha costantemente affermato la trasversalità di tali materie e la preminenza della tutela ambientale e paesaggistica come valore unitario che non ammette riduzioni da parte delle Regioni (cfr. sent. n. 66/2018, n. 172/2018). Il comma 2 ha, dunque, una valenza meramente programmatica da interpretare, in ogni caso, all'interno del quadro dei principi statali e degli strumenti di tutela nazionali.

Articolo 2

Definizioni

L'articolo 2 si occupa di definire più nel dettaglio i beni rientranti nella categoria dei domini collettivi.

Il primo comma, in conformità con quanto disposto dalla legge statale n. 168/2017 (art. 3, comma 1), elenca le diverse tipologie di terre che costituiscono domini collettivi, includendo quelle di originaria proprietà collettiva, quelle assegnate a seguito di liquidazione di usi civici, quelle derivanti da specifici procedimenti normativi storici, le terre collettive di famiglie originarie e i corpi idrici gravati da usi civici.

Il secondo comma introduce una specificazione importante: le terre di proprietà di soggetti pubblici o privati, sulle quali i residenti esercitano usi civici non ancora liquidati (corrispondenti alla categoria d) dell'articolo 3, comma 1, della legge statale), sono destinate ad essere "espunte dal novero dei domini collettivi a completamento della procedura di liquidazione".

Il secondo comma assume una particolare rilevanza alla luce della recente sentenza della Corte Costituzionale n. 119 del 2023. Questa pronuncia ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una parte dell'articolo 3, comma 3, della legge 168/2017, specificamente nella misura in cui assoggettava al regime di inalienabilità anche le terre di proprietà di *privati* gravate da usi civici non ancora liquidati. **La disposizione regionale, prevedendo l'esclusione di tali terre dalla categoria dei domini collettivi una volta completata la procedura di liquidazione, appare in linea con la ratio della decisione della Consulta.** Infatti, la liquidazione degli usi civici definisce la sorte di tali diritti e, di conseguenza, chiarisce il regime proprietario del fondo; se quest'ultimo è privato, non può essere sottoposto *ope legis* al regime vincolistico tipico dei domini collettivi una volta che gli usi siano stati estinti o regolamentati.

La previsione della condizione del "*completamento della procedura di liquidazione*" è cruciale per una corretta applicazione, assicurando che tale esclusione avvenga solo dopo la definitiva regolamentazione giuridica degli usi civici gravanti.

Articolo 3

Tavolo di coordinamento regionale

L'articolo 3 prevede l'istituzione di un Tavolo di coordinamento regionale sui domini collettivi.

Entro 60 giorni dall'entrata in vigore della legge, l'Assessore regionale per l'agricoltura dovrà istituirlo con proprio decreto.

Questo organismo avrà il compito di formulare proposte e pareri in materia, con un focus particolare sulle modalità per la realizzazione dell'inventario generale degli usi civici in Sicilia.

La composizione del Tavolo include il Commissario per la liquidazione degli usi civici della Sicilia (o un suo delegato), che lo presiederà, tre rappresentanti degli enti locali designati da ANCI Sicilia, e un esperto nel settore individuato dall'Assessore regionale. Viene infine specificato che i componenti del Tavolo svolgeranno le loro funzioni a titolo gratuito.

La relazione illustrativa conferma la gratuità delle funzioni del tavolo e sottolinea che, trattandosi di una disposizione meramente regolamentare, essa di per sé non comporta alcuna conseguenza finanziaria, neanche in termini di "invarianza sui saldi finanziari".

L'istituzione di un tavolo con funzioni consultive e di coordinamento rientra pienamente nell'autonomia organizzativa della regione.

La scelta, però, di affidarne la presidenza al Commissario per la liquidazione degli usi civici¹, figura storicamente centrale nella materia, se da un lato, potrebbe

¹ L'istituzione e le funzioni fondamentali del Commissario per la liquidazione degli usi civici sono disciplinate dalla legge statale n. 1766 del 16 giugno 1927 ("Conversione in legge del R.D. 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R.D. 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del R.D. 22 maggio 1924, n. 751, e del R.D. 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del R.D.L. 22 maggio 1924, n. 751") e dal relativo regolamento di attuazione (R.D. n. 332 del 26 febbraio 1928).

I Commissari sono magistrati (o equiparati) nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro della Giustizia, di concerto con il Ministro dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste. **Questo già indica chiaramente la loro appartenenza all'ordinamento statale.**

La funzione esercitata dai Commissari è considerata giurisdizionale speciale (o, secondo altra dottrina, amministrativa con forti connotati di giustizia, assimilabile a una giurisdizione c.d. funzione para-giurisdizionale). Essi si occupano di accertare l'esistenza, la natura e l'estensione dei diritti di uso civico, nonché di risolvere le controversie relative.

apparire utile al fine di favorire un efficace coordinamento², dall'altro, invece, rappresenta non poche criticità. Infatti, il Commissario per la liquidazione degli usi civici è un organo statale.

Ovviamente, una regione, anche a statuto speciale, non può, con propria legge, modificare la natura, la struttura, le competenze e gli incarichi di un organo statale come il Commissario.

Le funzioni del Commissario sono definite da legge statale e attengono alla risoluzione di controversie e all'accertamento di diritti, materie giurisdizionali (o secondo alcuni autori para-giurisdizionali), che per loro natura sfuggono alla potestà legislativa regionale.

La regione non può, quindi, attribuire al Commissariato nuove funzioni o alterare quelle esistenti. Questo violerebbe il principio della riserva di legge statale in materia di giurisdizione e l'assetto delle competenze legislative Stato-Regioni.

La regione può, però, disciplinare con propria legge le procedure amministrative di sua competenza che si innestano nel procedimento di liquidazione degli usi civici o che ne costituiscono il seguito (es. assegnazione delle terre, gestione). In questo contesto, la regione può, ad esempio, prevedere che i propri uffici interagiscano con il Commissariato, forniscano dati, esprimano pareri (se previsti dalla normativa statale o regionale compatibile).

Se la legislazione regionale, nell'ambito delle sue competenze, prevede meccanismi di coordinamento o consultazione con organi statali per materie di interesse comune, il Commissario potrebbe esserne coinvolto, sempre nei limiti in cui

Sotto il profilo organizzativo e funzionale, i Commissari agli usi civici, pur agendo con indipendenza nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali, sono incardinati nell'amministrazione statale. Le segreterie e il personale di supporto sono generalmente forniti dalle Corti d'Appello nel cui distretto ha sede il Commissariato.

La vigilanza amministrativa (non sull'esercizio della funzione giurisdizionale, che è indipendente) spetta al Ministero della Giustizia per quanto riguarda lo status dei magistrati e al Ministero dell'Agricoltura per gli aspetti più strettamente legati alla materia degli usi civici.

² La Corte Costituzionale ha più volte sottolineato l'importanza del principio di leale collaborazione nei rapporti tra Stato e regioni in materie concorrenti o strettamente interconnesse (cfr., tra le tante, Corte Cost. sent. n. 39/2013).

ciò sia compatibile con la sua funzione para-giurisdizionale e non ne pregiudichi l'indipendenza e l'imparzialità.

Sarebbe opportuno, tuttavia, che tali specifiche forme di collaborazione o di coinvolgimento del Commissario, nelle attività disciplinate da normativa della regione, siano previamente previste da protocolli d'intesa o accordi tra lo Stato e la regione e tali accordi dovrebbero, comunque, sempre rispettare la natura giurisdizionale dell'organo.

La previsione della gratuità degli incarichi è conforme ai principi di contenimento della spesa pubblica.

Articolo 4

Riconoscione e inventario dei domini collettivi

L'**articolo 4** affida al Commissariato per la liquidazione degli usi civici della Sicilia il compito di provvedere alla riconoscione dei domini collettivi ad uso civico, finalizzata alla formazione di un inventario generale. Tale attività dovrà essere svolta sentito il Tavolo di coordinamento regionale istituito ai sensi dell'articolo precedente.

Secondo la relazione illustrativa, questo inventario, già definito per alcuni Comuni, sarà realizzato anche su supporto informatico attraverso il personale regionale dell'Ufficio del Commissariato. **La relazione afferma che anche questa è una disposizione meramente regolamentare, che di per sé non comporta conseguenze finanziarie.**

La formazione di un inventario generale dei domini collettivi è un'attività amministrativa di fondamentale importanza per dare attuazione alla legge statale n. 168/2017, la quale, all'articolo 3, comma 7, attribuisce alle Regioni specifiche competenze in ordine ad adempimenti previsti dalla legge n. 97/1994.

Tale attività rientra pienamente nelle competenze regionali in materia di usi civici e di gestione del territorio agricolo-forestale.

L'affidamento di questo compito al Commissariato, in quanto organo specializzato nella materia, sebbene possa apparire una scelta logica e funzionale, tuttavia, si scontra con la natura di organo statale del Commissariato, come visto per il precedente articolo 3, e l'attribuzione di funzioni ad un organo statale esula dalle competenze legislative regionali.

La funzione di cognizione prevista da questo articolo è, sicuramente, un passo cruciale per garantire certezza ai diritti e ai beni coinvolti, presupposto indispensabile per una corretta gestione e valorizzazione dei domini collettivi, ma **tale attività deve essere disciplinata e rimessa esclusivamente in capo agli uffici regionali.**

Infine, l'affermazione della relazione relativamente all'assenza di oneri finanziari derivanti dalla disposizione in commento, poiché l'attività verrebbe basata sull'utilizzo di personale regionale già in servizio e di supporto informatico esistente o da implementare senza costi aggiuntivi, non appare, tuttavia, corretta, innanzitutto perché ogni nuova competenza funzionale, attribuita agli uffici o al personale regionale, va intesa sempre come un aggravio di costi a carico delle finanze regionali, ma anche perché andrà verificato attentamente se la realizzazione dell'inventario su scala regionale non richieda risorse (umane, tecnologiche o strumentali) superiori a quelle ordinariamente già disponibili.

A tal riguardo e per le successive osservazioni di carattere finanziario, si rimanda anche alla Nota di lettura al disegno di legge in commento predisposta dal Servizio Bilancio.

Articolo 5

Ufficio di supporto al Commissario per la liquidazione degli usi civici della Sicilia

L'articolo 5 del disegno di legge si occupa di definire la struttura e il funzionamento di un nuovo organismo di supporto, cruciale per l'attuazione della normativa sugli usi civici.

Nel dettaglio, il **primo comma** getta le fondamenta per il nuovo assetto organizzativo, prevedendo l'istituzione di un apposito Ufficio di supporto al Commissario per la liquidazione degli usi civici della Sicilia. Quest'Ufficio troverà la sua collocazione all'interno dell'Assessorato regionale competente per l'agricoltura e, dal punto di vista della sua struttura e funzionamento, sarà equiparato a un ufficio speciale, come definito dalla normativa regionale (specificamente l'articolo 4, comma 7, della legge regionale n. 10 del 2000). Per le esigenze operative interne, è prevista anche una sua articolazione in una struttura intermedia che si occuperà dei compiti di segreteria giudiziaria, degli affari generali e dei servizi necessari.

Il **secondo comma** si sofferma sulle figure dirigenziali e sulle modalità della loro nomina. Stabilisce, infatti, che la responsabilità dell'Ufficio di supporto, così come quella della sua struttura intermedia, sarà affidata a figure nominate direttamente dall'Assessore regionale per l'agricoltura. In questo procedimento di nomina si prevede, però, la necessità di un'intesa preventiva con il Commissario per la liquidazione degli usi civici.

I dirigenti prescelti dovranno essere individuati tra quelli già in servizio nell'Amministrazione regionale e dovranno dimostrare una comprovata esperienza e competenza specifica nella materia degli usi civici. La formalizzazione della nomina avverrà poi tramite un decreto assessoriale.

Per quanto riguarda il personale operativo, il **terzo comma** definisce la consistenza numerica e la provenienza delle risorse umane. Si prevede che all'Ufficio di supporto possa essere assegnato un contingente massimo di dieci unità di personale non appartenente alla qualifica dirigenziale. Queste figure potranno essere reperite sia all'interno dell'Amministrazione regionale, sia presso gli enti regionali, che sono sotto la vigilanza della Regione. L'individuazione specifica del personale da assegnare avverrà attraverso un apposito provvedimento emanato dall'Assessore regionale all'agricoltura.

Il **quarto comma** entra nel merito del trattamento economico accessorio per il personale che verrà assegnato all'Ufficio. Viene specificato che alle dieci unità di personale non dirigenziale, identificate dal comma precedente, si applicheranno le disposizioni contenute nell'articolo 16, comma 3, della legge regionale n. 10 del 2000. Queste norme fanno riferimento alla possibilità di riconoscere speciali indennità, legate

alle particolari prestazioni lavorative richieste in specifici uffici regionali, come incentivo o compensazione per l'impegno aggiuntivo.

Infine, il **quinto comma** dispone che il Dipartimento regionale della funzione pubblica e la Ragioneria generale della Regione adottino gli atti consequenziali necessari per assicurare il regolare funzionamento dell'Ufficio.

La creazione di una struttura amministrativa di supporto rientra nell'autonomia organizzativa della Regione, come previsto dalla legge regionale n. 10/2000. Il meccanismo dell'*intesa* con il Commissario per la nomina dei responsabili dell'Ufficio appare positivo, in quanto mira a garantire la collaborazione tra organi di enti differenti, in modo che la struttura possa operare anche in sinergia con le esigenze del Commissariato.

Dal punto di vista finanziario, l'istituzione dell'Ufficio, l'assegnazione di personale (fino a 10 unità) e l'applicazione di "speciali indennità" (art. 5, comma 4) comportano oggettivamente oneri finanziari. La Corte Costituzionale (cfr. sent. n. 273/2020, n. 7/2022) ha più volte censurato norme che, pur comportando nuovi o maggiori oneri, ne omettano la quantificazione e la copertura, o si limitino a clausole di invarianza meramente assertive. È necessario che la legge quantifichi tali oneri e ne indichi una specifica copertura, come richiesto dall'articolo 81 della Costituzione (cfr. anche Nota di lettura al disegno di legge del Servizio Bilancio).

Articolo 6

Gestione e valorizzazione dei domini collettivi

L'**articolo 6** è una disposizione cardine del disegno di legge, dedicata alla gestione e valorizzazione dei domini collettivi.

Il **comma 1** stabilisce che la Regione, in attuazione del principio di sussidiarietà (art. 118, quarto comma, Cost.) e della legge statale n. 168/2017, promuove la costituzione di "*enti esponenziali*" delle collettività titolari dei domini collettivi.

Il **comma 2** elenca le attività che tali enti possono svolgere, nel rispetto della tutela paesaggistica e ambientale: si va da quelle connesse al territorio a beneficio della collettività (turistiche, ricettive, culturali, ricreative, di servizio) fino alla produzione di energie rinnovabili e alla commercializzazione dei prodotti del territorio.

Il **comma 3** attribuisce agli enti esponenziali personalità giuridica di diritto privato e autonomia statutaria, ma subordina l'efficacia dei loro statuti e regolamenti all'approvazione dell'Assessorato regionale dell'agricoltura. Tale approvazione avverrà sulla base di criteri e modalità definiti con decreto assessoriale, su proposta del Commissario per gli usi civici.

Infine, il **comma 4** prevede l'istituzione di un registro regionale dedicato in cui tali enti dovranno essere iscritti, anch'esso istituito con decreto assessoriale.

La promozione degli enti esponenziali è pienamente coerente con la legge statale n. 168/2017, che all'articolo 1, comma 2, riconosce a tali enti personalità giuridica di diritto privato e autonomia statutaria. L'elenco delle attività (comma 2) è ampio e mira a una valorizzazione multifunzionale dei domini collettivi. Tuttavia, desta particolare attenzione la previsione della "*produzione di energie rinnovabili*". Sebbene potenzialmente lucrativa, tale attività deve essere attentamente bilanciata con la vocazione primaria agro-silvo-pastorale dei beni collettivi (come definita dall'art. 3, co. 3, L. 168/2017, che ne sancisce la "*perpetua destinazione agro-silvo-pastorale*") e con la rigorosa tutela ambientale e paesaggistica, che è competenza esclusiva statale a cui la regione deve conformarsi. **L'inciso "nel rispetto della tutela paesaggistica e ambientale" è presente, ma sarebbe opportuno un rinvio più stringente alle normative di settore e alle necessarie valutazioni di impatto ambientale e paesaggistico, data la sensibilità dei contesti in cui i domini collettivi spesso si trovano.**

Altro punto delicato è rappresentato dal comma 3, relativo all'approvazione regionale degli statuti e dei regolamenti degli enti esponenziali. La legge statale n. 168/2017 (art. 1, co. 2) sancisce l'*autonomia statutaria* di tali enti. **È fondamentale che l'approvazione regionale si configuri come un controllo di mera legittimità, volto a verificare la conformità degli statuti alla legge (nazionale e regionale), ai principi**

dell'ordinamento e ai requisiti minimi che potrebbero essere stabiliti. Un controllo di merito rischierebbe di comprimere indebitamente tale autonomia, snaturando la previsione statale. I criteri e le modalità definiti con decreto assessoriale dovranno, quindi, essere formulati con estrema cautela per rispettare questo principio.

L'istituzione del registro regionale (comma 4) è uno strumento utile per la trasparenza, il censimento e il monitoraggio, rientrante nelle competenze organizzative regionali.

Infine, le procedure di approvazione degli statuti, l'istituzione e la gestione del registro regionale, e l'attività di promozione degli enti esponenziali, pur se svolte da personale regionale esistente, implicano comunque un impiego di risorse umane e strumentali che andrebbe quantomeno considerato in termini di riorganizzazione o di potenziale impatto sull'efficienza di altri compiti e, dunque, ne andrebbe, comunque, quantificata la spesa (cfr. anche Nota di lettura al disegno di legge del Servizio Bilancio).

Articolo 7

Adozione di linee guida in materia di domini collettivi ad uso civico

L'**articolo 7** conferisce al Commissario per gli usi civici, dopo aver sentito il Tavolo di coordinamento regionale (istituito ex art. 3), il compito di adottare apposite linee guida in materia di domini collettivi.

Il **comma 2** specifica che tali linee guida, da emanarsi in armonia con la normativa nazionale e regionale vigente, dovranno contenere le disposizioni necessarie per l'applicazione della legge in commento.

In particolare, dovranno definire:

- a) i criteri e le modalità per l'approvazione o il controllo regionale degli statuti e dei regolamenti degli enti esponenziali (di cui all'art. 6);

b) le funzioni di monitoraggio dei domini collettivi presenti sul territorio regionale, da parte degli enti esponenziali in collaborazione con la Regione;

c) le modalità e i termini per la comunicazione, da parte degli enti esponenziali e dei Comuni, delle istanze e delle informazioni relative allo stato dei domini collettivi.

L'affidamento al Commissario per gli usi civici del compito di adottare linee guida è una scelta ancora una volta che esula dalla potestà legislativa della regione. Si richiamano, a tal riguardo, le osservazioni già fatte in precedenza in commento all'articolo 3 e all'articolo 4, relativamente alla natura di organo statale del Commissario con funzioni giurisdizionali.

Per quanto attiene al contenuto delle linee guida, come delineato al comma 2, si osserva che per quanto riguarda la lettera a), si ripropone la criticità già evidenziata per l'articolo 6, ossia i "criteri e le modalità ai fini dell'approvazione o controllo" degli statuti e dei regolamenti degli enti esponenziali ne devono salvaguardare l'autonomia.

Relativamente agli oneri anche per questa norma si sollevano perplessità. La redazione, la consultazione e l'adozione di linee guida complesse come quelle prefigurate richiedono un significativo impegno di personale e risorse. È necessario che la legge quantifichi tali oneri e ne indichi una specifica copertura (cfr. anche Nota di lettura al disegno di legge del Servizio Bilancio).

Articolo 8

Funzioni dei Comuni

L'articolo 8 definisce il ruolo e le funzioni dei comuni nella gestione e tutela dei domini collettivi.

Il **comma 1** stabilisce che i comuni promuovono forme di stabile collaborazione tecnica e operativa tra gli enti esponenziali e con i comuni stessi, al fine di ridurne gli oneri gestionali.

Il **comma 2** ribadisce un principio fondamentale, già presente nella legge statale n. 168/2017 (art. 2, co. 4), ovvero che in mancanza della costituzione di enti esponenziali, i domini collettivi sono gestiti dai comuni con amministrazione separata.

Il **comma 3** impone ai comuni di trasmettere alla struttura regionale competente, secondo le modalità e i termini previsti dalle linee guida (ci cui all'art. 7), ogni notizia sullo stato dei domini collettivi, comunicando anche l'eventuale presenza di beni non censiti nell'inventario generale per l'avvio delle relative verifiche.

Infine, il **comma 4** attribuisce ai comuni il compito di segnalare le occupazioni abusive dei beni collettivi o i possessi fondati su titolo illegittimo, ai fini dell'avvio dei provvedimenti di reintegro.

L'articolo attribuisce ai comuni funzioni coerenti con il loro ruolo di enti di prossimità e con le responsabilità che già derivano loro dalla legislazione nazionale in materia.

La gestione comunale con amministrazione separata in via suppletiva (comma 2) è cruciale per garantire la continuità gestionale e la tutela dei beni in assenza di enti esponenziali, recependo fedelmente la L. 168/2017. È importante che l'*amministrazione separata* sia, effettivamente, attuata con bilanci e rendicontazioni distinte, per evitare confusioni patrimoniali e garantire che i frutti della gestione vadano a beneficio della collettività titolare.

Gli obblighi di comunicazione (comma 3) e di segnalazione degli abusi (comma 4) sono fondamentali per l'attività di cognizione, monitoraggio e tutela dei domini collettivi a livello regionale. **L'efficacia di queste norme dipenderà dalla chiarezza delle linee guida ma, soprattutto, dalla capacità amministrativo-finanziaria dei singoli comuni di adempiere a tali compiti.**

Sebbene i Comuni svolgano già funzioni sul proprio territorio, i nuovi obblighi specifici di raccolta dati, trasmissione strutturata di informazioni secondo nuove modalità e termini, e una più formalizzata attività di segnalazione, potrebbero, infatti, comportare

un aggravio di lavoro per gli uffici comunali, specialmente per quelli di minori dimensioni e con risorse limitate. Sarebbe, probabilmente, opportuno considerare forme di supporto o coordinamento per agevolare l'adempimento di queste funzioni da parte dei comuni.

Articolo 9

Misure di sostegno

L'**articolo 9** introduce misure di sostegno a favore dei domini collettivi e degli enti esponenziali. Si prevede che l'Assessore regionale per l'agricoltura, con proprio decreto, regolamenti la concessione di risorse finanziarie agli enti esponenziali per far fronte alle loro spese di funzionamento. La Regione si impegna, inoltre, a promuovere misure di sostegno e di valorizzazione dei domini collettivi nell'ambito dei processi di programmazione delle risorse extraregionali. Infine, si stabilisce che gli enti esponenziali, comunque denominati, che amministrano domini collettivi, possano accedere alle misure regionali di sostegno previste in favore delle società cooperative nel settore agricolo e agro-silvo-pastorale.

Questo articolo presenta **criticità** per quanto riguarda la compatibilità con il diritto dell'Unione Europea, specificamente **in materia di aiuti di Stato**. La concessione di "risorse finanziarie" per "spese di funzionamento" agli enti esponenziali, così come la loro equiparazione alle cooperative per l'accesso a misure di sostegno, potrebbe configurare un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) se diretto a finanziare attività economiche o d'impresa svolta da tali enti, così come appare delineato dall'articolo 6, comma 2, del disegno di legge in commento, poiché tali aiuti potrebbero falsare o minacciare di falsare la concorrenza e incidere sugli scambi tra Stati membri.

Tali misure di aiuto, se non rientrano in specifici Regolamenti di esenzione (come il Regolamento "de minimis" n. 1407/2013, o i regolamenti specifici per il settore agricolo e forestale come il Reg. (UE) n. 702/2014, o il più generale Regolamento Generale di

Esenzione per Categoria - GBER n. 651/2014), devono essere notificate alla Commissione Europea e da questa approvate prima della loro attuazione. La mancata notifica comporta l'illegalità dell'aiuto e l'obbligo di recupero delle somme erogate (cfr. giurisprudenza costante della Corte di Giustizia UE, ad esempio la causa C-34/01 *Enirisorse*). **Il disegno di legge, nella sua attuale formulazione, non contiene alcuna clausola di salvaguardia che subordini l'erogazione di tali sostegni al rispetto della normativa UE sugli Aiuti di Stato** e pertanto può presentare profili di illegittimità per contrasto con la normativa comunitaria.

È, dunque, necessario inserire nel corpo dell'articolo 9 una clausola che condizioni l'erogazione dei sostegni al pieno rispetto della disciplina dell'Unione Europea in materia di aiuti di Stato, con un riferimento ai regolamenti europei di esenzione o *de minimis*.

Inoltre, sebbene il rinvio a fonti secondarie sia prassi, **una delega così ampia al decreto dell'Assessore regionale per l'agricoltura, senza che la legge fissi almeno i principi o i criteri direttivi fondamentali a cui attenersi, può sollevare dubbi sulla conformità ai principi di legalità sostanziale e sulla prevedibilità dell'azione amministrativa, specie in una materia delicata come gli aiuti di Stato.**

Sarebbe, quindi, opportuno a tal proposito inserire nella disposizione i principi e criteri a cui dovrà attenersi il decreto assessoriale.

Infine, la norma comporta nuovi oneri per il bilancio regionale. La relazione riconosce (cfr. art. 8) l'onere di 200.000 euro per il 2025 e indica una fonte di copertura (capitolo 215702 del bilancio regionale). Tuttavia, **è necessario che tale norma di quantificazione e copertura degli oneri trovi una sua collocazione formale all'interno del testo del disegno di legge (cfr. anche Nota di lettura al disegno di legge del Servizio Bilancio).**

Articolo 10

Norma finale

L'**articolo 10** contiene la clausola standard relativa alla pubblicazione della legge nella Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana e all'obbligo per chiunque spetti di osservarla e farla osservare come legge della Regione.

Si tratta della clausola di rito comune a tutti i testi legislativi. **Tuttavia, si rileva l'assenza nel testo del disegno di legge di un articolo dedicato specificamente alla "Norma finanziaria", che affronti la copertura di tutti gli oneri derivanti dalla legge, inclusi quelli potenziali.**