

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 3405

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**TESTA, BASTIANONI, D'AMICO, LAMACCHIA, LI CALZI,  
LIOTTA, MANCA, MANGIACAVALLO, MAZZOCCHIN, OR-  
LANDO, RICCIOTTI, SBARBATI, STAJANO**

Norme in materia di usi civici

*Presentata il 12 marzo 1997*

ONOREVOLI COLLEGGHI! — Scopo della presente proposta di legge è la predisposizione di un testo che miri all'obiettivo essenziale del recupero della certezza del diritto, attraverso l'accertamento dei diritti collettivi eventualmente ancora esistenti, la legittimazione delle situazioni pregresse e la previsione di un adeguato sistema di pubblicità, attraverso due strumenti: da una parte con il recupero delle finalità e dello spirito originari della normativa dettata in materia (legge 16 giugno 1927, n. 1766, di conversione di tre precedenti regi decreti-legge, e regolamento di esecuzione, approvato con regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332), riaprendo inoltre i termini per l'espletamento delle procedure di accerta-

mento e di legittimazione, peraltro enormemente semplificate e decentrate; dall'altra parte, apportando alcune modifiche significative alla normativa suddetta che la rendono più facilmente applicabile e maggiormente rispondente alle esigenze della società attuale.

Naturalmente la riflessione è partita dall'analisi del quadro normativo derivante dalla citata legge 16 giugno 1927, n. 1766, avente ad oggetto il riordinamento degli usi civici, e al richiamato successivo regolamento di esecuzione.

Occorre premettere la generale distinzione tra usi civici e diritti di promiscuo godimento su terre di proprietà di soggetti, comunque denominati, diversi dai titolari

degli usi (cosiddetto demanio feudale) e quelli gravanti su terre di proprietà delle stesse collettività titolari degli usi civici, siano comunali o di altri enti collettivi (cosiddetto demanio universale o comunale o civico); da tale distinzione scaturisce una radicale differenza di trattamento normativo in ordine al regime giuridico e, segnatamente, alla disponibilità del fondo che ne è gravato.

L'appartenenza alla prima categoria, infatti, comporta l'alienabilità a qualsiasi titolo del terreno gravato, anche prima dell'affrancazione del canone livellario, data la natura essenzialmente privatistica di quest'ultimo: in tal caso, ovviamente, l'alienazione non riguarderà la piena proprietà, ma la proprietà con lo specifico gravame che potrà assumere la natura di canone enfiteutico, che il proprietario potrà affrancare in ogni tempo; trattasi di un fenomeno quasi esaurito e, comunque, riconducibile al sistema normativo dettato dal codice civile in materia di diritti reali.

Per contro, l'inerenza dell'uso civico a terreni di proprietà collettiva, alla luce della citata legge n. 1766 del 1927, e del citato regolamento di esecuzione, ha determinato nel corso dei decenni di applicazione (o di mancata applicazione) e determina oggi una sistemazione giuridica, che ha dato luogo a quattro tipi fondamentali di *status* dei terreni in oggetto:

1) terreni assegnati alla categoria A) (articolo 11, primo comma, lettera *a*), e articolo 12 della citata legge n. 1766 del 1927);

2) terreni assegnati alla categoria B) (articoli 11, primo comma, lettera *b*), 13, 19, 20 e 21 della citata legge n. 1766 del 1927);

3) terreni non assegnati ad alcuna categoria;

4) terreni la cui occupazione è stata già legittimata (articoli 9 e 10 della citata legge n. 1766 del 1927).

Vediamo in sintesi il regime giuridico dei tipi così individuati.

Ebbene, solo i terreni di cui al quarto tipo, che costituiscono quantitativamente la minoranza, possono formare oggetto di commercio giuridico; trattasi di fondi già appartenenti ai comuni o ad altre collettività per proprietà o per avvenuta liquidazione degli usi civici, la cui occupazione da parte degli occupatori abusivi è stata legittimata con l'imposizione di un canone di natura enfiteutica: essi sono liberamente alienabili anche prima dell'affrancazione del canone, avendo il rapporto enfiteutico natura esclusivamente privatistica.

I terreni di cui al terzo tipo, quelli non assegnati a categoria, secondo la costante giurisprudenza e la dottrina assolutamente prevalente, sono inalienabili ed inuspicabili prima dell'assegnazione a categoria: infatti si afferma che la preventiva assegnazione a categoria condiziona il potere autorizzatorio, e che in tutti quei casi in cui sono state rilasciate autorizzazioni al mutamento di destinazione o all'alienazione a prescindere dalla preventiva assegnazione a categoria, i relativi atti sono affetti da nullità assoluta.

Ciò perché l'assegnazione a categoria, nello spirito della legge n. 1766 del 1927, serve a determinare se il terreno deve essere destinato ad usi non agricoli, oppure al riparto ed alla assegnazione in enfiteusi a coltivatori diretti.

I terreni della categoria A, a destinazione boschiva e pascoliva, sono alienabili con autorizzazione regionale, mentre i terreni della categoria B, a destinazione agricola, vengono ripartiti tra le famiglie di coltivatori diretti appartenenti alla collettività, con assegnazione in enfiteusi con obbligo di migliorie e di corresponsione di un canone: questi ultimi terreni sono alienabili e divisibili solo dopo l'affrancazione.

Non vi è chi non veda quanto priva di riscontro nella realtà effettuale sia la configurazione giuridica prospettata, riferita ad economie pre-industriali, se non addirittura curtensi, e quale formidabile ostacolo alla certezza del diritto e del traffico giuridico costituisca il permanere irrisolto di tali situazioni di incerta proprietà: infatti, nella quasi totalità dei casi, quei terreni sono da tempo immemorabile, o

quanto meno dal periodo immediatamente successivo al secondo conflitto mondiale, non più utilizzati a vantaggio di collettività o di enti variamente denominati, dei quali tutti il comune oggi può definirsi l'ente esponenziale, ma sono posseduti *animo domini* da privati, che se li sono trasmessi *iure successionis* nell'ambito familiare, o che li hanno negoziati con terzi in buona fede.

In altri casi, quei terreni sono stati inseriti nei piani regolatori comunali in zone a destinazione edificatoria e su di essi sono stati costruiti, in virtù di legittime licenze o concessioni edilizie, singoli edifici o interi quartieri residenziali.

Però a causa della loro peculiare natura, tutti gli atti e i negozi giuridici, ad essi inerenti, sarebbero affetti da invalidità che, la si qualifichi nullità o inefficacia di varia natura, sarebbe formalmente insanabile anche con il decorso del tempo.

Paradossalmente, tale invalidità viene a stravolgere, proprio a nome degli interessi collettivi, le legittime aspettative giuridiche e socio-economiche delle popolazioni nel cui interesse è stata disciplinata la materia: infatti, recenti provvedimenti dei commissari per la liquidazione degli usi civici hanno dichiarato la natura civica di rilevanti estensioni di terreno, oggi interessate da insediamenti abitativi di edilizia economica e popolare, con il risultato, aberrante, di privare del diritto di proprietà dell'abitazione migliaia di cittadini, e ciò in nome di un obsoleto diritto di titolarità civica, che si ritorce contro quelle popolazioni che, secoli addietro, ne beneficiavano per usi consoni all'economia ed all'assetto sociale di quei tempi e che oggi si vedono frustrate nel diritto alla casa, tra i più importanti diritti della società contemporanea, dopo quello di libertà (per non parlare poi delle responsabilità che si vanno assumendo gli enti locali nel disporre di terre civiche con atti che si rivelino invalidi).

Non pare azzardato affermare che si tratta del caso più eclatante nel quale al nominalismo giuridico di tutela degli interessi collettivi fa riscontro uno stato di confusione e di incertezza che penalizza

proprio quegli interessi, rendendo precario l'esercizio del diritto di proprietà e confliggendo con le esigenze di sviluppo economico e sociale.

Né vale obiettare che il formale mantenimento delle descritte situazioni di proprietà o di godimento collettivo, pur ammettendosene l'obsolescenza sul piano effettuale, varrebbe a scongiurare il pericolo di un uso indiscriminato ed abusivo del territorio: infatti queste esigenze di tutela vengono pienamente soddisfatte, nel diritto moderno, con l'imposizione legislativa di vincoli allo sfruttamento del territorio e dell'ambiente o con una rigorosa disciplina dello *ius aedificandi* e non già con il permanere dell'antistorica attribuzione di estese superfici del territorio nazionale a non ben precisate, e di rado definitivamente accertate, situazioni di proprietà o di godimento collettivo, peraltro non più esercitate.

L'articolo 1 della presente proposta di legge, modificando la previgente disciplina, stabilisce, innanzitutto, il capovolgimento della nota presunzione semplice di demanialità civica, sulla quale si fonda storicamente (sin dalla legge 12 dicembre 1816, sanzionata da Ferdinando I Re delle Due Sicilie) il dogma dell'inalienabilità e dell'imprescrittibilità, e introduce il fondamentale principio della dichiarazione di esistenza degli usi civici, alla quale sono tenuti, entro un anno dalla data in vigore della legge, tutti quei soggetti che affermano di vantare un diritto civico.

Corollario imprescindibile della procedura descritta nei successivi commi dell'articolo 1 è la conseguenza che, decorso il suddetto termine annuale, rimane estinta ogni azione diretta ad ottenere il riconoscimento dei diritti medesimi: infatti con tale norma si intende fissare un termine finale alla possibilità di accertamento dell'esistenza di usi civici. Va notato che la procedura conseguente alla dichiarazione di esistenza per l'ipotesi di contenzioso prevede l'intervento in via giudiziale del pretore, e del tribunale in sede di gravame, territorialmente competenti, restituendo così la materia alla cognizione del giudice ordinario.

Ai fini della pubblicità legale la dichiarazione di esistenza, in esenzione da qualunque imposta, deve essere registrata e trascritta nella conservatoria dei registri immobiliari e volturata presso l'ufficio tecnico erariale (UTE) competente.

L'articolo 2 detta esplicitamente il principio che la mancata dichiarazione di esistenza comporta l'estinzione degli usi civici e dei diritti di promiscuo godimento *ope legis*.

L'articolo 3 consente la legittimazione delle occupazioni abusive, purché durino nel complesso da almeno dieci anni, e le affrancazioni dei canoni di cui alla legge n. 1766 del 1927; fa divieto di legittimazione per i terreni ubicati in zone particolari e fissa le procedure per la legittimazione, assicurando celerità e certezza attraverso il silenzio-assenso, la pubblicità delle definizioni, il ricorso al pretore. Stabilisce, inoltre, che la legittimazione si effettui mediante deliberazione da registrare ad imposta fissa e in esenzione dall'INVIM, da trascrivere e volturare presso gli uffici competenti, con effetto sanante di tutte le invalidità, relative ai titoli precedenti, derivanti dalla natura civica dei terreni: in sostanza la semplice trascrizione dell'atto di legittimazione, senza altre condizioni,

produce l'effetto sanante analogo a quello di cui al numero 6) del primo comma dell'articolo 2652 del codice civile.

L'articolo 4 stabilisce il divieto di promuovere accertamenti d'ufficio degli usi civici dalla data di entrata in vigore della legge, accertabili solo con la dichiarazione di esistenza e, contestualmente, l'imposizione del termine perentorio di due anni per la definizione dei procedimenti in corso presso gli uffici commissariali, pena la loro estinzione; stabilisce, infine, che, definiti tali procedimenti, vengono soppressi i commissariati agli usi civici oggi non più necessari dopo il passaggio alle regioni delle funzioni amministrative in origine esercitate dai commissari promiscuamente; una volta ridotto il ruolo del commissario alla sola funzione giurisdizionale, sembra opportuno riattribuire tale funzione al giudice ordinario, in ossequio a quanto disposto dall'articolo 102 e dalla VI disposizione transitoria e finale della Costituzione, che prescrivono il divieto delle giurisdizioni speciali e la revisione di quelle esistenti, e fissa in via definitiva l'applicabilità in via diretta, prima contestata, dell'articolo 2652, primo comma, numero 6), del codice civile (cosiddetta pubblicità sanante).

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Dichiarazione di esistenza degli usi civici).*

1. Chiunque eserciti o pretenda di esercitare diritti di uso civico su terreni di proprietà di soggetti pubblici o privati o di collettività comunque denominate, qualora siano tuttora in esercizio o il cui esercizio sia cessato da meno di venti anni dalla dichiarazione, è tenuto a farne dichiarazione al sindaco del comune ove è sito il terreno, nel termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Per la generalità degli abitanti le dichiarazioni di cui al comma 1 sono fatte dal sindaco o dal legale rappresentante dell'associazione degli utenti, ove esista.

3. Decorso il termine di cui al comma 1 senza che sia fatta alcuna dichiarazione, è dichiarata estinta ogni azione diretta ad ottenere il riconoscimento dei diritti medesimi.

4. La dichiarazione di esistenza dei diritti di cui al comma 1 deve contenere l'indicazione della natura e dell'estensione dei diritti medesimi, dei dati catastali atti ad identificare il terreno su cui si esercitano e del proprietario di esso, dei mezzi di prova della loro esistenza e del loro attuale esercizio; per i diritti non in esercizio, non è ammesso altro mezzo di prova se non quello documentale.

5. Copia della dichiarazione di esistenza è affissa nell'albo pretorio del comune, ove è sito il terreno oggetto del diritto, per sessanta giorni.

6. Nei sessanta giorni successivi al termine di cui al comma 5, gli interessati che contestano la dichiarazione di esistenza possono impugnarla avanti al pretore competente per territorio, notificando il ricorso al dichiarante, al proprietario e al sindaco del comune di cui al comma 5; contro la sentenza del pretore è ammesso appello avanti la sezione specializzata

agraria del tribunale competente per territorio.

7. Copia della dichiarazione di esistenza, munita dell'attestazione del sindaco dell'avvenuta pubblicazione nei modi e termini di cui al presente articolo e dell'inesistenza di impugnative o del provvedimento giudiziale passato in giudicato, in esenzione da qualunque imposta, deve essere registrata nonché trascritta a favore e contro, rispettivamente, i soggetti a vantaggio ed a carico dei quali viene riconosciuto il diritto di uso civico.

8. Copia del documento di cui al comma 7 deve essere presentata, a cura dell'interessato, all'ufficio tecnico erariale competente, che opera la relativa voltura, scaricando il terreno in oggetto dalla partita ove è descritto, e caricandolo in una nuova partita, nella quale, successivamente ai nominativi dei titolari dei diritti esistenti, viene riportato il nominativo del titolare, seguito dall'indicazione del diritto di uso civico o di promiscuo godimento riconosciutogli.

#### ART. 2.

*(Estinzione degli usi civici).*

1. Gli usi civici e i diritti di godimento promiscuo di cui all'articolo 1 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, la cui esistenza non è stata dichiarata ai sensi dell'articolo 1 della presente legge, sono estinti dalla data di entrata in vigore della medesima.

#### ART. 3.

*(Legittimazione di occupazioni abusive e affrancazioni di canoni).*

1. Le occupazioni in atto di terre di uso civico appartenenti ai comuni, alle frazioni, ed alle associazioni agrarie comunque denominate, comprese quelle acquistate per effetto della liquidazione di cui all'articolo 1 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, anche se verificatesi in contrasto con i divieti di cui all'articolo 21, ultimo

comma, della medesima legge, sono legittimate su istanza degli occupanti.

2. La legittimazione di cui al comma 1 è consentita per le occupazioni di terre di uso agricolo o non agricolo che durano da almeno dieci anni anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge.

3. Per il calcolo del decennio di cui al comma 2 si somma la durata della occupazione del richiedente a quella dei suoi danti causa.

4. Sono esclusi dalla legittimazione i beni civici interessati da attività escavative o dalla presenza di particolari risorse minerarie, e quelli che risultino interclusi o che interrompono la continuità del comprensorio di demanio collettivo.

5. La domanda di legittimazione è presentata dall'occupante al comune o ad altro ente agrario che rappresenta la collettività proprietaria, di seguito denominati « ente titolare », entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, corredata dai titoli comprovanti il diritto alla legittimazione.

6. L'ente titolare, con deliberazione della giunta comunale o del consiglio di amministrazione, decide sulla domanda di legittimazione e determina il corrispettivo, pari a quindici volte il reddito dominicale risultante in catasto, come rivalutato ai sensi dell'articolo 3, comma 51, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, per i terreni agricoli. Per i terreni dichiarati non agricoli ai sensi degli strumenti urbanistici vigenti, il corrispettivo è pari a dieci volte quello dovuto per il terreno qualora esso avesse conservato la destinazione agricola.

7. La deliberazione di cui al comma 6 è notificata al richiedente ed è affissa nell'albo pretorio del comune per sessanta giorni.

8. Decorsi novanta giorni dalla presentazione della domanda senza che venga notificato al richiedente il diniego, la legittimazione si intende riconosciuta. Il richiedente provvede a far affiggere nell'albo pretorio del comune una dichiarazione sull'avvenuta legittimazione per silenzio-assenso formatosi ai sensi del presente comma.

9. Il richiedente o gli interessati possono impugnare rispettivamente il diniego, la deliberazione di legittimazione od il silenzio-assenso avanti al pretore competente per territorio, secondo i casi, entro sessanta giorni dalla notifica o dall'ultimo giorno di pubblicazione nell'albo pretorio del comune.

10. Per effetto dell'assenso espresso, o del silenzio-assenso formatosi ai sensi del comma 8, o del provvedimento giudiziale passato in giudicato, il legale rappresentante dell'ente titolare effettua la legittimazione con deliberazione adottata dagli organi di cui al comma 5.

11. L'atto di legittimazione è soggetto ad imposta fissa di registro, ipotecaria e catastale, è esente dall'imposta di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 643, e successive modificazioni, e deve essere trascritto e volturato a carico dell'ente legittimante a spese del richiedente; la trascrizione ha effetto sanante delle invalidità, relative ai titoli precedenti, derivanti dalla natura civica dei terreni.

12. I canoni di cui alla legge 16 giugno 1927, n. 1766, ed altre norme in materia di usi civici, compresi quelli di cui all'articolo 19 della medesima legge, possono essere affrancati in qualsiasi momento moltiplicandoli per quindici.

#### ART. 4.

*(Norme di procedura e interpretative).*

1. Dalla data di entrata in vigore della presente legge non può essere promosso d'ufficio alcun accertamento degli usi civici o di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento.

2. Tutti i procedimenti pendenti presso gli uffici dei commissari per la liquidazione degli usi civici devono essere definiti nel termine perentorio di due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Decorso tale termine tali procedimenti sono dichiarati estinti.

3. Giudice competente a conoscere le domande proposte a decorrere dalla data

di entrata in vigore della presente legge in materia di usi civici è il pretore nel cui circondario è posto l'immobile; a tali procedimenti si applicano le norme generali stabilite in materia dal codice di procedura civile.

4. Definiti i procedimenti di cui al comma 2, sono soppressi i commissariati agli usi civici e sono abrogati la legge 10 luglio 1930, n. 1078, e il decreto legislativo 2 marzo 1948, n. 141, e il personale in servizio è trasferito alle amministrazioni di appartenenza.

5. Agli atti aventi per oggetto terre civiche si applica l'articolo 2652, primo comma, n. 6), del codice civile.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

