

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XII LEGISLATURA —————

N. 824

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **BALLESI, COVIELLO, PERLINGERI,  
DIANA, PALUMBO e DELFINO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 12 SETTEMBRE 1994

---

Disposizioni in materia di usi civici

---

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge ha per oggetto beni gravati, per antico diritto, da usi civici, cioè da diritti, dal contenuto più vario (di far legna, di raccogliere ghiande, di caccia, di pascolo), attribuiti ai componenti di una collettività in quanto tali su terreni di privati ovvero di comuni, frazioni e associazioni agrarie variamente denominate, ovvero gravati da diritti di promiscuo godimento, cioè da diritti di contenuto analogo agli usi civici ma caratterizzati dall'essere attribuiti ad una collettività sui beni di un'altra collettività.

La legge 16 giugno 1927, n. 1766, che ha convertito, in un testo unificato, i regi decreti 22 maggio 1924, n. 751, 28 agosto 1924, n. 1484, e 16 maggio 1926, n. 895, cui ha fatto seguito il regolamento approvato con regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332, ha cercato di riordinare tutta la complessa materia, sulla base di precedenti esperienze legislative anche pre-unitarie, stabilendo (capo I) tempi e procedure per l'accertamento dell'esistenza di usi civici (articoli 2 e 3), prevedendone la liquidazione su terreni di proprietà privata, o mediante l'attribuzione di una porzione del fondo al comune ovvero mediante l'imposizione di un canone di natura enfiteutica a favore del comune ed a carico del proprietario che veniva liberato dal peso dell'uso civico (articoli 5, 6 e 7); disciplinando lo scioglimento delle comunioni generali e particolari (articolo 8); riconoscendo a coloro che occupassero all'epoca terreni di comuni, frazioni ed associazioni agrarie, purchè ricorressero certe condizioni (migliorie apportate, durata dell'occupazione e altro), il diritto di ottenere la legittimazione di tale *status*, con l'imposizione di un canone di natura enfiteutica (articoli 9 e 10); in mancanza di

legittimazione, il terreno doveva essere rilasciato all'ente proprietario, a qualunque tempo l'occupazione risalisse.

Il capo II della legge suddetta disciplina la destinazione delle terre gravate dagli usi civici e di quelle provenienti dalla liquidazione degli stessi, classificandole (articolo 11) in due categorie, l'una (boschi e pascoli permanenti) soggetta alle norme stabilite nel capo II del titolo IV del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267 (articolo 12), e la seconda (costituita da terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria) da ripartire tra le famiglie dei coltivatori diretti del comune o della frazione, con preferenza per quelle meno abbienti (articolo 13); tale ripartizione consisteva in una assegnazione dei terreni a titolo di enfiteusi (articolo 19), con obbligo di migliorie e del rispetto di altre condizioni determinate nel piano di ripartizione di cui agli articoli 13 e 15, sotto pena di devoluzione a favore del comune, della frazione o della associazione degli utenti; l'articolo 20 determina l'ammontare dei canoni, mentre l'articolo 21 prevede in particolare (terzo comma) che «prima dell'affrancazione le unità suddette non potranno essere divise, alienate o cedute per qualsiasi titolo».

Il capo III detta infine norme in materia di giurisdizione e procedura, costituendo i commissari regionali che assommano in sè sia funzioni amministrative che vere e proprie funzioni giurisdizionali.

Il presente disegno di legge, nella sua prima parte (titolo I, articoli da 1 a 4) mira unicamente a regolarizzare situazioni di «proprietà apparente» aventi per oggetto terreni già gravati da usi civici e che si sono andate consolidando in fatto in questi ultimi sessanta anni, in particolare dal dopoguerra ad oggi, a seguito di occupazioni e successivi atti di disposizione compiuti

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

da privati senza alcuna opposizione o molestia da parte dell'ente proprietario. Si parla di «proprietà apparente» in quanto tali terreni, comunemente designati con l'espressione «demanio civico» o «demanio universale», pur non rientrando normalmente tra i beni considerati «demaniali» dagli articoli 882 e seguenti del codice civile, tuttavia, come i beni demaniali in senso stretto, sono ritenuti inalienabili ed inusucapibili (argomento *ex* articolo 12 della legge n. 1766 del 1927 ed *ex* articolo 39 del regolamento del 1928).

Nello stato di sostanziale ignoranza della natura «demaniale» di tali beni, gli enti proprietari ne hanno disposto spesso senza osservare le procedure prescritte, per cui gli atti relativi, come pure i successivi atti stipulati dagli aventi causa, sono da ritenere radicalmente nulli, non sanabili, e le situazioni così determinatesi non sono neppure legittimabili ricorrendo all'istituto dell'usucapione, pur essendovi state numerose sentenze che hanno riconosciuto l'avvenuta usucapione di tali beni, senza valutarne, beninteso, la natura «demaniale».

Le norme contenute nel titolo I del disegno di legge tendono proprio a sanare tali situazioni, prevedendo all'articolo 1, comma 1, che chiunque occupi immobili di tale natura, ed abbia a proprio nome un titolo di proprietà, possa ottenere la legittimazione del suo stato, contro pagamento di un corrispettivo al comune; per evitare possibili abusi cui potrebbe prestarsi una simile disposizione, è stabilito che, comunque, tali titoli devono avere data certa anteriore al 1° gennaio 1987.

Il comma 2 dell'articolo 1 disciplina gli effetti della legittimazione, consistenti nell'attribuzione all'avente titolo del diritto con effetto dalla data del titolo stesso e nella sanatoria delle nullità concernenti i titoli stessi, si intende, delle sole nullità causate dalla natura «demaniale» del bene, non certo di quelle dovute ad altre cause.

L'articolo 2 stabilisce la procedura per ottenere la legittimazione: essa avviene su richiesta dell'interessato indirizzata al sindaco, con contestuale presentazione dei titoli che giustificano la legittimazione e

della prova dell'avvenuto versamento del corrispettivo stabilito dall'articolo 3; l'atto che conferisce la legittimazione, da perfezionarsi entro novanta giorni dalla richiesta, è di esclusiva competenza del sindaco, e si qualifica come atto dovuto, quindi non soggetto alle ordinarie autorizzazioni del consiglio o della giunta municipale; data tale natura ed in analogia a quanto previsto per le affrancazioni dei canoni enfiteutici. L'atto può anche strutturarsi come atto unilaterale del sindaco, contenente il riconoscimento che si sono verificate le condizioni poste dalla legge per ottenere la legittimazione; considerato poi che tale atto è soggetto alle formalità pubblicitarie proprie di ogni atto avente per oggetto beni immobili (trascrizione, voltura catastale), si richiede la forma autentica della convenzione o dell'atto unilaterale; se ne dispone poi l'immediata efficacia, escludendo la necessità di qualsiasi provvedimento di approvazione da parte di altri organi ma non sottraendo, per ciò, l'atto sindacale agli ordinari controlli di legittimità.

L'articolo 3 determina il corrispettivo di legittimazione, secondo criteri di facilità e certezza, mediante l'ancoraggio alle rendite catastali, sia per gli immobili censiti al catasto terreni che per quelli censiti al catasto urbano.

L'articolo 4 attribuisce al pretore la competenza, in via esclusiva, per tutte le controversie relative all'applicazione della legge; al secondo comma, stabilisce l'applicazione dell'articolo 2 e seguenti della legge del 22 luglio 1966, n. 607, in caso di rifiuto o ritardo da parte del sindaco nell'adozione dei provvedimenti di cui al citato articolo 2, senza pregiudizio di eventuali sanzioni penali.

L'articolo 5 detta una disposizione di raccordo e di perfezionamento della normativa enfiteutica, allo scopo di sanare situazioni createsi in sede di sua applicazione.

Onorevoli Senatori, nel raccomandare alla vostra approvazione il presente disegno di legge, confidiamo che per suo mezzo possano risolversi incresciose situazioni di

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

contenzioso già determinatesi in diverse regioni del nostro Paese, che minano la certezza dei traffici giuridici nel settore immobiliare, sia rustico che urbano, suscitando vive preoccupazioni soprattutto nelle

categorie rurali ed in quanti hanno acquistato un immobile, spesso frutto di lunghi sacrifici, e si vedono ora minacciati da insanabili nullità, con pregiudizio dei loro interessi.

**DISEGNO DI LEGGE****TITOLO I****LEGITTIMAZIONE****Art. 1.**

1. Coloro che occupano immobili di comuni, frazioni di comuni ed associazioni agrarie che risultino gravati da usi civici e da diritti di promiscuo godimento non più esercitati hanno diritto di ottenere la legittimazione dei diritti figuranti a loro favore da sentenze, atti di notai o di altri pubblici ufficiali, intestazioni catastali o altri titoli, aventi data certa, comunque anteriore al 1° gennaio 1987.

2. La legittimazione determina l'attribuzione dei diritti suddetti a far tempo dalla data certa dei titoli di cui al comma 1 e vale quale sanatoria delle nullità concernenti i titoli stessi a causa della inalienabilità ed inusucapibilità degli immobili che ne sono oggetto.

**Art. 2.**

1. La domanda di legittimazione è presentata dall'interessato al sindaco del comune ove ricade l'immobile, allegandovi i titoli di cui all'articolo 1 e corredandola della prova dell'avvenuto versamento presso la tesoreria comunale del corrispettivo previsto dall'articolo 3.

2. L'atto di legittimazione è stipulato nei successivi novanta giorni, con convenzione tra il sindaco ed il richiedente, ovvero con atto unilaterale del sindaco, senza necessità di preventiva delibera di consiglio comunale o di giunta municipale. La convenzione e l'atto unilaterale devono essere redatti con scrittura privata con sottoscrizione autenticata o con atto pubblico ricevuto da notaio e sono immediatamente efficaci, senza alcuna necessità di approvazione.

## Art. 3.

1. Il corrispettivo di legittimazione è stabilito come segue:

a) per gli immobili censiti in catasto terreni, in una somma pari a centottanta volte il reddito dominicale risultante in catasto alla data del 31 dicembre 1986;

b) per gli immobili censiti in catasto urbano, con attribuzione di rendita catastale in una somma pari a centottanta volte la rendita risultante in catasto;

c) per gli immobili censiti in catasto urbano non aventi ancora rendita catastale, in una somma pari a centottanta volte la rendita catastale attestata dall'ufficio tecnico erariale competente a richiesta dell'interessato.

2. In ogni caso, gli uffici tecnici erariali, su istanza degli interessati, devono attribuire la rendita agli immobili denunciati per l'accatastamento al catasto urbano con attestazione rilasciata entro novanta giorni dalla richiesta, salva revisione della rendita in sede di attribuzione definitiva; tale revisione ha efficacia dal giorno in cui è divenuta definitiva.

## Art. 4.

1. Tutte le controversie riguardanti l'applicazione delle norme che precedono sono attribuite alla competenza del pretore del luogo in cui sono posti gli immobili.

2. In caso di rifiuto o ritardo da parte del sindaco a stipulare l'atto di legittimazione, si applica la procedura di cui agli articoli 2 e seguenti della legge 22 luglio 1966, n. 607.

## TITOLO II

## AFFRANCAZIONE

## Art. 5.

1. L'affrancazione dei terreni assegnati in enfiteusi a norma dell'articolo 19 della

legge 16 giugno 1927, n. 1766, sana l'invalidità degli atti di disposizione compiuti in violazione del divieto di cui all'ultimo comma dell'articolo 21 della stessa legge, sia se compiuti dagli originari assegnatari sia dai loro aventi causa a qualsiasi titolo.

2. L'affrancazione è consentita fino a quando i fondi non siano stati rilasciati a favore del comune, della frazione o della associazione agraria, anche se si è verificata una causa di devoluzione.

3. In caso di inadempimento dell'obbligo di migliorare il fondo assegnato, il capitale di affranco è raddoppiato.

4. È abrogato l'ultimo comma dell'articolo 21 della legge 16 giugno 1927, n. 1766.

