

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XII LEGISLATURA —

N. 1026

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **FERRARI** Francesco, **TAMPONI**,
LAVAGNINI, **SECCHI**, **BORGIA**, **CAMO**, **CASTELLANI**, **DELFINO**,
DEGAUDENZ, **CARPENENDO** e **BALLESI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 OTTOBRE 1994

Nuove norme sugli usi civici

INDICE

Relazione	Pag.	3
Disegno di legge	»	6
Capo I - Principi generali e competenze regionali	»	6
Capo II - Liquidazione degli usi civici su proprietà privata	»	9
Capo III - Legittimazione	»	11

ONOREVOLI SENATORI. - In materia di usi civici occorre constatare che l'attuale sistema, così come si è concretamente attuato, non ha garantito il patrimonio demaniale, nè nella individuazione, nè nella conservazione: non ha concluso, in 67 anni, la liquidazione dei diritti di uso civico gravanti su proprietà private, che era la prima finalità dei regi decreti-legge 22 maggio 1924 n. 751, 28 agosto 1925, n. 1484, e 16 maggio 1926, n. 895, congiuntamente convertito, con modificazioni, dalla legge 16 giugno 1927 n. 1766; non ha evitato cementificazioni, come dimostrano le ampie aree di costruzioni abusive, nè impedito occupazioni abusive, nè recuperato, se non in minima parte, terre civiche abusivamente occupate.

Di contro ha creato contenziosi defatiganti ed interminabili, con situazioni gravi di incertezza di diritto.

Il problema fu posto più volte e da diverse parti politiche nelle passate legislature: nella X ed XI legislatura la Commissione agricoltura della Camera aveva elaborato un testo unificato dei disegni di legge al suo esame (atti Camera n. 982, 1492, 2112, 2266, 2288, 2586), di cui approvò gli articoli in sede referente, ma che non poté approvare in sede legislativa per la fine della legislatura.

Il testo che si presenta riproduce sostanzialmente il predetto testo unificato.

La proposta, che vuole essere una legge quadro persegue le seguenti finalità:

a) adeguare la normativa sugli usi civici alle competenze regionali, secondo il dettato dell'articolo 66 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, che, come è noto, ha trasferito alle regioni tutte le funzioni amministrative e le competenze attribuite al Ministero, ad altri organi periferici diversi dallo Stato, e al

Commissario per la liquidazione degli usi civici, avendo altresì presenti le decisioni della Corte costituzionale;

b) liquidare i diritti di uso civico gravanti su terreni di proprietà privata, per concludere un processo iniziato con i decreti-legge poi convertiti dalla legge n. 1766 del 1927, che aveva specificatamente questo scopo: il che, dopo 67 anni, non dovrebbe creare scandalo, anche perchè viene generalmente ritenuto necessario;

c) legittimare le occupazioni abusive divenute ormai, di fatto irreversibili.

Il tutto attraverso procedure che, oltre a garantire i vari interessi, siano certe nei modi e nei tempi ed evitino, per quanto possibile, gli interminabili contenziosi caratteristici del sistema vigente.

Capo I. - *Principi generali e competenze regionali*

L'articolo 1, richiamata la natura di normativa di principio e di legge quadro, definisce i beni civici come beni dell'originario demanio civico e beni provenienti dall'attuazione della normativa di cui alla legge 16 giugno 1927 n. 1766.

Restano ferme le attribuzioni delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano.

È riaffermato il regime di inalienabilità e imprescrittibilità.

Le regioni, afferma l'articolo 2, svolgono i compiti già assegnati dall'articolo 66 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 ed in particolare dettano norme sulle associazioni agrarie ed hanno vigilanza sulle stesse, dettano norme per la migliore gestione del patrimonio ed attuano la vigilanza e la tutela dei beni civici.

Spetta agli enti gestori l'amministrazione patrimoniale, economica ed ambientale dei

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

propri patrimoni nel rispetto delle leggi e dei diritti degli utenti.

L'articolo 3 istituisce il registro dei demani a base catastale presso la Conservatoria dei registri immobiliari. I beni sono classificati in tre classi che garantiscono «i terreni utilizzati ed utilizzabili come bosco e pascolo», e sono consentiti mutamenti di destinazione solo per aree limitate e per la realizzazione di opere pubbliche con esclusione comunque dei beni sottoposti a vincolo ambientale.

L'articolo 4 stabilisce che le pianificazioni economiche, territoriali e urbanistiche non possono conferire ai beni civici una destinazione diversa da quella prevista dalla legge.

Capo II. - Liquidazione degli usi civici su proprietà privata

L'articolo 5 tratta dello scioglimento delle promiscuità, secondo una norma già presente nella normativa vigente.

La liquidazione degli usi civici su proprietà privata è invece prevista nell'articolo 6.

In esso è prevista la estinzione *ex lege* dei diritti e la loro trasformazione nel diritto ad un compenso spettante per i diritti accertati in via giudiziaria o amministrativa e per gli usi ancora in esercizio.

Il compenso è fissato sulla base del reddito dominicale per la coltura pascolo, moltiplicato per 15.

Sono poi previste riduzioni per coltivatori diretti ed imprenditori agricoli a titolo principale, nonché le procedure ed i ricorsi.

La *ratio* che sottende a questa norma è quella della normativa del 1927, e cioè che è impossibile far coesistere l'impresa agricola e le tecniche produttive con l'esercizio di usi civici. Un convincimento assi generalizzato che, se era valido nel 1927, lo è ancora più oggi in un contesto fondiario per lo più, quasi ovunque, mutato per la formazione di numerose proprietà coltivatrici.

Capo III. - Legittimazione

Gli articoli di questo capitolo consentono la legittimazione di occupazioni abusive di

terre di uso civico. È questo un istituto non nuovo perchè già previsto dall'articolo 9 del testo recato dalla legge n. 1766 del 1927, e normalmente applicato dai Commissari agli usi civici.

Le situazioni delle occupazioni abusive sono le più diverse.

Per gran parte esse sono però dovute ad alienazioni effettuate in contrasto con il divieto dell'ultimo comma dell'articolo 21 del testo citato, di terreni di uso agricolo legittimamente assegnati in base agli articoli da 13 a 20 dal testo medesimo, a volte con atti pubblici ed intestazioni catastali.

Vi sono poi terre di uso civico inserite in strumenti urbanistici, approvati dagli organi competenti e terreni sui quali sono stati costruiti edifici, abitazioni, interi nuclei abitativi, talvolta anche con la concessione edilizia.

Tutte queste situazioni sono avvenute e permangono per il comportamento omissivo di chi avrebbe dovuto vigilare e non lo ha fatto, consentendo il nascere ed il proliferare di stati di illegittimità, il che conferma che il sistema vigente non ha garantito il patrimonio demaniale.

Nelle condizioni attuali due sono le soluzioni: sanare oppure compiere un'azione generalizzata di estromissione e di reintegro.

La proposta che si presenta - in considerazione del fatto che queste occupazioni illegittime, durando ormai nel tempo, si sono consolidate e sono divenute irreversibili - mira alla prima soluzione, peraltro con una serie di garanzie (articolo 8).

La prima è che l'occupazione debba durare almeno da dieci anni.

Inoltre, con l'abrogazione dell'articolo 9 del testo del 1927 e la fissazione di un termine di sei mesi per richiedere la legittimazione, si pone la parola fine ad un istituto, quello della legittimazione, che con la normativa citata era permanente, disincentivando così le occupazioni abusive, rese peraltro più difficile dalla istituzione, presso la Conservatoria, dei registri dei demani (articolo 3).

Le procedure (articolo 9) tendono a garantire i vari interessi ed a dare certezza nei modi e nei tempi al fine di evitare, per

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

quanto possibile, gli interminabili contenziosi, caratteristici del sistema vigente.

La fissazione del canone e del corrispettivo di legittimazione (articolo 10) è demandata alla regione e soltanto in mancanza di una decisione della stessa vengono indicati i valori, riferiti al reddito dominicale.

L'articolo 11 convalida gli atti di divisione ed alienazione viziati per mancata af-

francazione e consente quest'ultima attraverso la corresponsione di un capitale di affranco pari a quindici volte il canone enfiteutico.

Infine l'articolo 12 obbliga gli enti titolari ad investire, di norma, i capitali provenienti dall'affrancazione nell'acquisto di aree per l'ampliamento del patrimonio civico.

DISEGNO DI LEGGE**CAPO I****PRINCIPI GENERALI E COMPETENZE
REGIONALI****Art. 1.***(Principi generali)*

1. Le norme del presente capo costituiscono i principi fondamentali in materia di conservazione, tutela e gestione dei beni civici, definiti al comma 3, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione.

2. Restano ferme le attribuzioni spettanti alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano.

3. Ai fini della presente legge sono beni civici i beni dell'originario demanio civico, comunque denominati, appartenenti a qualunque titolo ad una comunità di abitanti, ed i beni provenienti dall'attuazione dei regi decreti-legge 22 maggio 1924, n. 751, 28 agosto 1924, n. 1424, e 16 maggio 1926, n. 895, congiuntamente convertiti, con modificazioni, dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766, e del relativo regolamento di esecuzione approvato con regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332.

4. I beni di cui al comma 3 sono soggetti a regime di inalienabilità ed imprescrittibilità dei relativi diritti e sono vincolati alle destinazioni stabilite in base a piani deliberati dagli enti gestori ed approvati dalla regione.

Art. 2.*(Competenze regionali)*

1. In attuazione delle funzioni ad esse trasferite con l'articolo 66 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977,

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

n. 616, e nel rispetto delle disposizioni della presente legge, le regioni disciplinano, con proprie leggi, le funzioni amministrative ad esse trasferite privilegiando le finalità di tutela e conservazione del territorio e di salvaguardia dell'ambiente e delle risorse agro-silvo-pastorali.

2. In particolare compete alle regioni:

a) dettare norme relative alle associazioni agrarie degli utenti di usi civici al fine di garantirne la funzionalità, la gestione democratica e la partecipazione. A tale scopo le leggi regionali prevedono i casi e le procedure per la formazione di nuove associazioni, per l'accorpamento e per la estinzione di quelle esistenti;

b) dettare norme per la migliore gestione del patrimonio da parte degli enti titolari allo scopo di realizzare le finalità indicate al comma 1 ed assicurare una gestione dei beni civici compatibile con le finalità di tutela del territorio e dell'ambiente;

c) attuare la vigilanza e la tutela dei beni civici e della loro gestione nonché la vigilanza sulle associazioni agrarie e sugli enti titolari;

d) disciplinare i casi e le forme di delega alle amministrazioni provinciali ed ai comuni;

3. Appartiene alla competenza degli enti di gestione l'amministrazione patrimoniale, economica ed ambientale dei propri patrimoni, nel rispetto degli obblighi di legge, dei diritti dei singoli associati e delle direttive programmatiche.

Art. 3.

(Inventario, classificazione e utilizzazione delle terre civiche)

1. Con decreto del Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, è emanato un regolamento per:

a) istituire presso la Conservatoria dei registri immobiliari un registro dei demani a base catastale, destinato a far piena prova

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

verso tutti dei diritti e dei demani ivi scritti sulla base di legittimi accertamenti;

b) disciplinare le iscrizioni, le cancellazioni e annotazioni sul registro dei demani di ogni atto o provvedimento, giudiziario o amministrativo, destinato ad accertare o modificare la consistenza dei demani o la natura dei diritti.

2. Su proposta degli enti titolari i beni di cui al comma 1 sono distinti in tre categorie:

a) categoria A: terreni utilizzati o utilizzabili come bosco e pascolo;

b) categoria B: terreni utilizzati o utilizzabili per colture agrarie e attività connesse;

c) categoria C: terreni suscettibili di altre utilizzazioni che interessino la collettività proprietaria.

3. Le regioni possono autorizzare l'ente titolare a mutare le destinazioni originarie solo per aree limitate, e per la realizzazione di opere pubbliche. Per le opere da realizzare sui terreni per i quali è stata mutata la destinazione deve essere esperita la valutazione di impatto ambientale, al fine di garantire che esse non arrechino danni al demanio residuo.

4. Per i terreni classificati in categoria A e C, le Regioni possono, per la realizzazione di opere di cui al comma 3, autorizzare l'ente titolare ad alienare i beni civici, in deroga a quanto previsto dall'articolo 1, comma 4, solo per fini che non sia possibile realizzare mediante la procedura di mutamento di destinazione.

5. Il cambiamento di destinazione non è consentito per i beni civici ubicati in zone vincolate ai sensi della legge 29 giugno 1939 n. 1497, della legge 1° giugno 1939 n. 1089 e del decreto-legge 27 giugno 1985 n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, con esclusione di quanto previsto dalla lettera *h)* quinto comma dell'articolo 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977 n. 616, come modificato dall'articolo 1 del citato decreto legge n. 312 del 1985.

6. Per i terreni classificati in categoria B rimangono possibili le utilizzazioni previste dall'articolo 13 del testo recato dalla legge

16 giugno 1927, n. 1766. L'autorizzazione a dette utilizzazioni è concessa all'ente titolare dalla Regione.

7. È abrogato l'articolo 11 del testo recato dalla legge 16 giugno 1927, n. 1966.

Art. 4.

(Pianificazione territoriale)

1. I piani economici, territoriali ed urbanistici di livello regionale, provinciale, comprensoriale, comunale e tutti gli altri piani dotati degli stessi effetti non possono conferire ai beni civici una destinazione diversa da quelle previste dalla presente legge.

2. I piani di cui al comma 1 devono essere accompagnati da planimetrie in cui si evidenziano i beni civici.

CAPO II

LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI SU PROPRIETÀ PRIVATA

Art. 5.

(Scioglimento delle promiscuità)

1. Le promiscuità di cui all'articolo 8 del testo recato dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766, sono sciolte.

2. Quando la comunione è tra comuni, la titolarità completa dei diritti o dei beni civici è attribuita al comune nel cui territorio essi sono localizzati.

3. Quando la comunione è tra comune e frazione di diverso comune, la titolarità dei diritti e dei beni civici spetta all'ente nel cui territorio essi sono localizzati.

4. Quando la comunione è tra comune e frazione dello stesso comune la titolarità dei diritti o dei beni civici spetta al comune.

5. Quando la comunione è tra frazioni di diversi comuni la titolarità dei diritti o dei beni civici spetta alla frazione appartenente al comune nel cui territorio essi sono localizzati.

6. Quando le frazioni titolari dei diritti o dei beni civici sono nello stesso comune, la promiscuità si scioglie con l'attribuzione dei diritti o dei beni civici in piena proprietà alla frazione che ne ha la maggior quota. Nel caso in cui la frazione che ne ha la maggior quota rinunci, la frazione con minori diritti acquisisce i diritti ai beni civici.

7. Il comune o la frazione che acquisisce la titolarità dei diritti o dei beni civici è tenuto a corrispondere al comune o alla frazione che li cede una somma di denaro corrispondente al valore dei diritti ceduti, in base ai criteri dettati dall'articolo 8 del testo recato dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766.

Art. 6.

(Liquidazione degli usi civici su proprietà privata)

1. I diritti di uso civico gravanti su terreni di proprietà privata sono estinti alla data in entrata in vigore della presente legge. In loro sostituzione il soggetto titolare ha diritto alla corresponsione del compenso di liquidazione di cui alla presente legge.

2. Il compenso di liquidazione è dovuto per gli usi civici accertati prima dell'entrata in vigore della presente legge con sentenza passata in giudicato, per gli usi civici attestati in via amministrativa da una perizia non opposta e per gli usi civici ancora in esercizio per i quali il titolare presenti denuncia alla regione ed ai proprietari entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

3. Il compenso di liquidazione non è dovuto se gli usi civici non abbiano costituito oggetto di accertamento con sentenza passata in giudicato o di denuncia ai sensi del comma 2, anche se successivamente sia stata acquisita la prova della loro esistenza.

4. Il compenso di liquidazione dovuto ai sensi dei commi da 1 a 3, è pari al reddito dominicale per la coltura «pascolo» moltiplicato per 15.

5. Il compenso di liquidazione, ove sia dovuto, è ridotto a metà per diritti di uso

civico cessati almeno venti anni prima dalla data di entrata in vigore della presente legge.

6. Per i coltivatori diretti e per gli imprenditori agricoli a titolo principale il compenso di liquidazione di cui ai commi 4 e 5 è ridotto alla metà.

7. Il proprietario del fondo gravato, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, liquida il compenso di liquidazione direttamente all'ente titolare.

8. L'ente titolare, entro e non oltre sei mesi dal ricevimento del compenso di liquidazione di cui al comma 7, ove ne ritenga errato il computo può respingerlo. Contro la decisione dell'ente titolare è ammesso ricorso al pretore competente per territorio.

CAPO III

LEGITTIMAZIONE

Art. 7.

(Convalida di atti)

1. Con l'entrata in vigore della presente legge sono convalidati gli atti di trasferimento della proprietà o di altro diritto reale su beni di natura civica, stipulati dai comuni o dagli enti agrari rappresentanti la collettività dei beni, purchè trascritti anteriormente al 1° gennaio 1988.

Art. 8.

(Legittimazione di occupazione abusive)

1. Le occupazioni in atto di terre di uso civico appartenenti ai comuni, alle frazioni e alle associazioni agrarie comunque denominate, comprese quelle acquisite per effetto della liquidazione di cui all'articolo 1 del testo recato dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766, anche se verificatesi in contrasto con i divieti di cui all'articolo 21, ultimo comma, del testo predetto, sono legittimate su istanza degli occupanti.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

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

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

5. Ai fabbricati edificati su terreni di uso civico, costruiti entro il 1° ottobre 1983, si applicano le disposizioni di cui alla legge 28 febbraio 1985, n. 47, e le relative domande di sanatoria devono essere presentate entro sei mesi dalla legittimazione di cui all'articolo 4.

Art. 9.

(Procedure di legittimazione)

1. L'occupante, che intende procedere alla legittimazione, deve presentare la domanda al comune o all'ente agrario che rappresenta la collettività proprietaria, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con l'indicazione dei titoli comprovanti il diritto di legittimazione.

2. L'ente titolare decide sulla domanda di legittimazione e determina il canone in base all'articolo 10.

3. La deliberazione di cui al comma 2 è notificata al richiedente, affissa nell'ambo pretorio del comune per sessanta giorni ed inserita nel foglio degli annunci legali della provincia.

4. Decorsi centoventi giorni dalla scadenza del termine di cui al 1 comma, senza che sia stato notificato al richiedente il diniego, la legittimazione si intende riconosciuta. Il richiedente provvede a far affiggere nell'albo pretorio del comune per sessanta giorni e ad inserire nel foglio degli annunci legali della provincia una dichiara-

zione sull'avvenuta legittimazione per silenzio-assenso formatosi ai sensi del presente comma.

5. Il richiedente può impugnare il diniego avanti al pretore competente per territorio, entro sessanta giorni dalla notifica.

6. Chiunque è interessato può impugnare la delibera di legittimazione od il silenzio-assenso, avanti al pretore competente per territorio, entro sessanta giorni dall'ultimo di pubblicazione nell'albo pretorio.

7. Per effetto dell'assenso espresso, o del silenzio-assenso formatosi ai sensi del comma 4, o del provvedimento giudiziale passato in giudicato, il legale rappresentante dell'ente titolare effettua la legittimazione mediante atto notarile, con l'intervento della parte interessata.

8. Sono abrogati il settimo comma dell'articolo 66 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e gli articoli 9 e 10 del testo recato dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766.

Art. 10.

(Canone e corrispettivo di legittimazione)

1. La regione determina il canone enfiteutico dovuto per i terreni legittimati ai sensi dell'articolo 9.

2. Ove la regione non abbia provveduto entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il canone enfiteutico di cui al comma 1 è pari al reddito dominicale per la coltura «pascolo». Esso non può essere comunque inferiore a quello imposto per quote di terre civiche assegnate dallo stesso ente titolare ai sensi degli articoli 19 e seguenti del testo recato dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766.

3. Per i terreni non agricoli ai sensi degli strumenti urbanistici vigenti il canone è pari a dieci volte quello dovuto per il terreno qualora esso avesse conservato la precedente destinazione agricola.

4. Il canone può essere affrancato contestualmente o successivamente alla legittimazione, moltiplicandolo per 15.

Art. 11.

(Affrancazione del canone)

1. Sono convalidati gli atti di divisione, di alienazione o di cessione a qualunque titolo di quote di terre civiche assegnate in enfiteusi ai sensi degli articoli 19 e seguenti del testo recato dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766, che siano viziati per mancata affrancazione e che siano stati trascritti anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge. Al fine della convalida si deve procedere in ogni caso all'affrancazione del canone ai sensi del presente articolo.

2. Gli enfiteuti o i loro aventi causa di quote di terre civiche assegnate ai sensi degli articoli 19 e seguenti del testo recato dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766, affrancano il canone anche in assenza delle migliorie con istanza proposta al comune o alla comunità di abitanti.

3. Il capitale di affrancazione è pari al canone enfiteutico moltiplicato per 15.

4. Le obbligazioni per canoni inferiori a lire 100.000 si intendono estinte e le relative enfiteusi si considerano affrancate.

Art. 12.

(Destinazione dei proventi)

1. I comuni, le frazioni o le associazioni agrarie reinvestono, di norma, i capitali provenienti da alienazioni, liquidazioni, legittimazioni, affrancazioni e da qualsiasi altra operazione prevista dalla presente legge, nonchè dalle altre disposizioni vigenti in materia di diritti e beni civici, nell'acquisto di aree per l'ampliamento del patrimonio civico.