CAMERA DEI DEPUTATI N. 3150

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato PALADINI

Nuove norme in materia di usi civici e terre civiche

Presentata il 22 settembre 1993

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Negli anni '50, con la ripresa economica e la trasformazione dell'economia sociale del Paese, è venuta meno, o almeno si è affievolita, la memoria storica degli usi civici. Tale fenomeno ha interessato non tanto le zone a predominante economia agricola ma, in larga misura, quelle zone ad economia diversa, e, soprattutto, quelle destinate a scopi edificatori e ad opere pubbliche.

In effetti, gli usi civici sono restati quasi del tutto estranei alla cultura ed alla disciplina urbanistica, tanto che essi sono stati relegati nell'ambito delle sistemazioni di terre agricole e boschive. Solo in questi ultimi anni tali usi sono saliti alla ribalta del dibattito scientifico e sono entrati a pieno titolo nell'ambito delle tematiche territoriali, specie perché la legge n. 431 del 1985 ha inserito, tra le zone di particolare interesse ambientale e da sottoporre a tutela, le terre di uso civico.

Negli stessi anni ed in conseguenza di quanto evidenziato quale prassi largamente diffusa, si è verificato che i comuni, considerando il demanio civico quale proprietà comunale disponibile, procedessero a cospicue vendite di terreni gravati da usi civici in favore di privati, al di fuori dei casi e delle procedure previste dalla legislazione vigente (legge 16 giugno 1927, n. 1766 e relativo regolamento di esecuzione, approvato con regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332) e ne prevedessero l'edificazione, inserendoli nella pianificazione urbanistica. Si sono verificati, così, casi molto numerosi e rilevanti di utilizzazioni improprie, per cui intere aree di demanio civico sono risultate del tutto urbanizzate. Ciò crea una serie di problemi che, per quanto interessa la presente proposta di legge, si interpongono,

quali ostacoli, ad una razionale e dinamica politica degli investimenti, poiché bloccano o, almeno, rallentano, i processi sia degli investimenti pubblici sia di quelli privati. Infatti la presenza di terreni gravati da usi civici spesso ha rappresentato (e può ancora rappresentare) un motivo ostativo alla realizzazione ed attuazione delle direttive dei piani urbanistici ed alla realizzazione di opere pubbliche. Inoltre vaste zone di demanio di uso civico risultano compiutamente edificate.

Quanto evidenziato comporta la necessità di prevedere una soluzione che da un lato sani, per mezzo di un procedimento di sanatoria, le utilizzazioni improprie dei terreni d'uso civico verificatesi all'interno delle zone urbane, e, dall'altro, eviti, per il futuro, che la speciale qualità di tali terreni possa costituire motivo di aggravamento degli squilibri economici e di perdita degli investimenti pubblici e privati.

In merito alla possibilità di trovare delle specifiche forme di sanatoria deve sottolinearsi che storicamente queste si sono rivelate necessarie e, di conseguenza, sono state poste in essere.

Le antiche norme e le stesse leggi eversive, mentre proclamavano quale principio l'integrità del demanio civico, non hanno potuto fare a meno di riconoscere delle forme di trasformazione. Nella legislazione meridionale, riconosciuta dalla Cassazione quale ispiratrice dell'attuale normativa in materia di usi civici, erano ammesse specifiche forme di conversione del demanio civico in proprietà privata (o, meglio, in allodio). Già nella legislazione preesistente alla legge eversiva della feudalità meridionale, infatti, era prevista la trasformazione in proprietà delle « difese », legittimamente costituite dai feudatari, nonché delle « colonie » perpetue.

Le leggi eversive (leggi 1° settembre 1806; 10 dicembre 1806; 8 giugno 1907; 5 dicembre 1806) aggiunsero altre forme di sanatoria, quale quella della legittimazione e della sdemanializzazione. Tramite questi ultimi istituti il possessore di terre gravate da uso civico, che le aveva possedute ed utilizzate per finalità ritenute dal legislatore meritevoli, poteva divenire proprietario tramite un riconoscimento amministrativo e l'imposizione di un canone.

Anche la legislazione *post*-unitaria dovette affrontare e risolvere le vicende legate al possesso di terre demaniali civiche. Per esempio, la legge 24 giugno 1888, disponeva, all'articolo 1 che: « Le servitù civiche (...) sono abolite nell'estensione e misura dell'ultimo possesso di fatto ».

La giurisprudenza formatasi a seguito della citata norma ebbe a riconoscere l'applicabilità della « desuetudine » specie perché « dopo un secolo dalla abolizione della feudalità, non può più parlarsi di servitù e di diritti il cui abbandonato esercizio può significare il cessato bisogno » (Cassazione 19 dicembre 1905, estensore Nitta, in *Foro Italiano* 1906, I, 209 e *Palazzo di giustizia* 1906, 101) e perché risultava vano o inutile richiamare i princìpi dell'inalienabilità e della imprescrittibilità dei diritti civici « quando non già per interruzioni o sospensioni, che possono essere ascritte a cause transitorie o accidentali, sia cessato l'esercizio dell'uso civico » per contrastare l'applicazione dell'articolo 1 della citata legge del 1888.

Recentemente, peraltro, anche le regioni, nell'ambito della loro competenza legislativa in materia, hanno affrontato il problema delle cosiddette « utilizzazioni improprie » dei terreni di uso civico.

Una legge regionale dell'Abruzzo (legge regionale 3 marzo 1988, n. 25), ha espressamente previsto (articolo 10) una sanatoria degli abusi edilizi realizzati su terre civiche, nel senso che « nei casi in cui, per effetto di utilizzazioni improprie, ormai consolidate, porzioni di terre civiche abbiano, da tempo, perduto la conformazione fisica e la destinazione funzionale di terreni agricoli ovvero boschivi e pascolivi, il consiglio regionale, su richiesta motivata del comune ... può disporre la sclassificazione di dette terre dal regime demaniale civico ».

Tale normativa è stata esaminata, sotto il profilo della costituzionalità, dalla

Corte costituzionale (sentenza 511, del 19-30 dicembre 1991) che, nel ritenerla legittima, ha affermato la necessità, più che l'opportunità, di trovare forme di sanatoria a quelle forme improprie di utilizzazione connesse ai bisogni dell'urbanizzazione o ai bisogni dell'industrializzazione.

Pertanto si reputa necessario provvedere, in sede legislativa, ad affrontare la specifica vicenda, anche in attesa che una normativa-quadro intervenga ad aggiornare e modificare, per adeguarla alle attuali esigenze, la legge nazionale in materia di usi civici.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. Le norme di cui alla presente legge costituiscono princìpi fondamentali delle riforme in materia di terre civiche e ad esse le regioni sono tenute a conformarsi per quanto attiene la disciplina degli usi civici e delle terre civiche.

2. Le disposizioni di cui alla presente legge non si applicano alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione.

ART. 2.

1. Gli usi civici ed i diritti di cui all'articolo 1 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, e di cui al relativo regolamento di esecuzione, approvato con regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332, qualora siano stati inseriti, all'interno degli strumenti urbanistici, nelle zone territoriali omogenee A, B, C, D ed F, di cui al decreto ministeriale 2 aprile 1968, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 97 del 16 aprile 1968, o nei progetti per la realizzazione di un'opera pubblica, ed approvati ai sensi della vigente legislazione, perdono la loro originaria natura ed assumono lo stato di beni patrimoniali disponibili.

ART. 3.

1. Le regioni rilasciano su istanza di chi abbia interesse ed entro sessanta giorni dalla data della richiesta, un attestato in cui si certifica la sclassificazione delle terre civiche ai sensi dell'articolo 2, e si determina la somma dovuta a titolo di indennizzo ed il nominativo del soggetto beneficiario di tale indennizzo.

2. Decorso inutilmente il termine di cui al comma 1 per l'emanazione dell'attestato, previa comunicazione alla regione ed al comune o alla frazione, se il terreno faceva parte del demanio frazionale, e previa corresponsione dell'indennità calcolata in via provvisoria salvo conguaglio, l'interessato può disporre liberamente del bene.

3. La misura dell'eventuale conguaglio di cui al comma 2 è determinata dagli organi regionali entro i successivi novanta giorni.

4. Per comprovare la sclassificazione delle terre civiche tiene luogo dell'attestato regionale, di cui al comma 1, una copia della richiesta, integrata con la relazione di notifica o con l'avviso di ricevimento della lettera raccomandata e con la comunicazione di cui al comma 2.

ART. 4.

1. L'indennizzo dovuto per la sclassificazione di cui all'articolo 3 della presente legge è stabilito secondo i valori agricoli medi, determinati ai sensi dell'articolo 16 della legge 22 ottobre 1971, n. 865, per l'anno in corso, e stabiliti dalle singole regioni. In mancanza di pubblicazione di tali valori per l'anno in corso si procede secondo l'aggiornamento ISTAT dei valori per ultimi pubblicati.

ART. 5.

1. Sono fatti salvi gli atti di disposizione dei beni di cui all'articolo 2, qualora non dichiarati nulli o inefficaci con sentenza passata in giudicato, a seguito della loro sclassificazione.

2. I soggetti che procedono alla sclassificazione dei terreni civici da essi posseduti che si trovano nelle condizioni di cui all'articolo 2, possono agire nei confronti dei loro aventi causa, ove ne sussistano le condizioni, nei limiti dell'indennizzo di cui all'articolo 4.