

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 180

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore CALVI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 MAGGIO 1992

Nuove norme in materia di usi civici

ONOREVOLI SENATORI. — Scopo del presente disegno di legge è di dar conto del lavoro svolto, sulla complessa tematica degli usi civici delle proprietà collettive, dalla Commissione usi civici, istituita nel gennaio 1989 presso il Consiglio nazionale del notariato.

Nell'intento di operare secondo un responsabile realismo, la Commissione si è adoperata per coordinare i disegni di legge presentati in Parlamento tra il 1987 e il 1989 in un testo che avesse di mira l'obiettivo essenziale del recupero della certezza del diritto, attraverso l'accertamento dei diritti collettivi eventualmente ancora esistenti, la legittimazione delle

situazioni pregresse, la previsione di un adeguato sistema di pubblicità per tali fatti o atti giuridici.

Pertanto il disegno di legge elaborato dalla Commissione, preso realisticamente atto dell'impraticabilità della soluzione finale, quella del cosiddetto colpo di spugna, di abrogazione generalizzata, pur drasticamente prevista in più d'uno dei disegni di legge parlamentari, ha inteso costruire un'ipotesi di svolta nella materia, senza voler essere nè semplicemente una leggina di sanatoria, nè ambire al ruolo di legge generale, ma proponendosi essenzialmente di far scendere la materia dall'olimpico in cui è collocata, dirimendo la storia dalla realtà,

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

per restituire la prima agli storici del diritto e per tutelare equamente la seconda nella vita dei soggetti di diritto.

Essa consta di sette articoli, che trattano rispettivamente:

- a) accertamento degli usi civici (articoli 1 e 2);
- b) procedimenti in corso (articolo 3);
- c) legittimazioni (articoli 4, 5 e 6);
- d) disposizioni finali (articolo 7).

Vediamoli analiticamente.

L'articolo 1 sancisce l'estinzione *ope legis* degli usi civici gravanti sui terreni di proprietà privata, prendendo atto sia della loro limitata estensione territoriale, sia di una diversa realtà ormai consolidata e che non può essere ripristinata nella situazione anteriore, nella quale tali diritti avevano la ben precisa finalità di far fronte alle disagiate condizioni economiche dei contadini e dei pastori.

Siffatta abolizione riteniamo possa bene armonizzarsi con i principi di cui agli articoli 42 e 44 della Costituzione.

A tal proposito, va sottolineato che perplessità di ordine costituzionale potrebbero, anche in questo caso, rendere necessaria la previsione di un indennizzo a favore delle collettività, un tempo utenti del diritto civico: di essa, infatti, si era fatto carico il testo unificato predisposto in seno alla Camera dei deputati, dall'onorevole Francesco Bruni.

L'articolo 2 suddiviso in otto commi, stabilisce innanzitutto al comma 1 il capovolgimento della nota presunzione semplice di demanialità civica, sul quale si fonda sin dalla legge 12 dicembre 1816 sanzionata dal re Ferdinando I delle Due Sicilie il dogma dell'inalienabilità e dell'imprescrittibilità, e introduce il fondamentale principio della dichiarazione di esistenza degli usi civici.

Ad essa sono tenuti entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge tutti quei soggetti, singoli o collettivi, che affermano di vantare un diritto civico su terreni di proprietà non privata e il cui esercizio non sia cessato da oltre venti anni.

Il comma 2 prevede che per la generalità degli abitanti le dichiarazioni sono fatte dal

sindaco o dal legale rappresentante dell'associazione degli utenti, ove esista.

Il comma 3 dispone che, decorso il suddetto termine annuale, rimane estinta ogni azione diretta ad ottenere il riconoscimento dei diritti medesimi: norma di enorme portata che intende fissare un termine finale alla possibilità di accertamento dell'esistenza di usi civici.

Il comma 4 elenca le caratteristiche della dichiarazione di esistenza ed introduce il principio, successivamente riaffermato all'articolo 3, che per i diritti di uso civico non esercitati non è ammesso altro mezzo di prova se non quello documentale, allo scopo di renderne più rigoroso l'accertamento.

Il comma 5 disciplina la pubblicità da dare alla dichiarazione di esistenza.

Il comma 6 regola la possibilità di impugnativa della dichiarazione, che è unilaterale, e quindi espone i terzi a pregiudizio, avanti il pretore in primo grado e il tribunale in via di appello.

I commi 7 e 8 mirano a conseguire la tanto richiesta pubblicità degli usi civici, fino ad ora praticamente inesistente o di assai difficile reperibilità, attraverso la trascrizione della dichiarazione di esistenza non impugnata o della sentenza passata in giudicato e la voltura delle suddette presso l'ufficio tecnico erariale competente, nel dichiarato disegno finale di un riscontro dei diritti di uso civico presso le conservatorie dei registri immobiliari e il catasto, alla pari degli altri diritti reali.

L'articolo 3 stabilisce:

al comma 1 il divieto di promuovere accertamenti d'ufficio degli usi civici, d'ora in poi accertabili solo con la dichiarazione di esistenza;

al comma 2 l'imposizione del termine perentorio di due anni per la definizione dei procedimenti in corso presso gli uffici commissariali, pena la loro estinzione;

al comma 3 l'estensione, anche ai procedimenti in corso, del principio che la prova degli usi civici non esercitati può essere esclusivamente di tipo documentale.

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

L'articolo 4 sancisce che i terreni di proprietà non privata possono essere legittimati dagli occupatori se da almeno vent'anni non vi è più esercizio di uso civico, dietro corresponsione di un corrispettivo di legittimazione. A tale fine occorre che ricorrano le due condizioni del possesso comprovabile con titoli aventi data certa od anche del semplice possesso a qualsiasi titolo ultra quinquennale, e del mancato esercizio ultra ventennale dell'uso civico.

Il comma 2 salvaguarda il diritto degli occupatori a titolo successorio infraquinquennale, ed in merito all'esercizio dell'uso civico, ribadisce che qualsiasi corresponsione in denaro o in natura di canoni non ne integra l'esercizio, che deve intendersi esclusivamente come concreto utilizzo del fondo da parte di coloro che ne reclamano il godimento.

L'articolo 5 prevede che gli aventi diritto devono presentare domanda di legittimazione entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge all'ente proprietario o, se questo non è più individuabile o è estinto, al sindaco del comune ove è sito il terreno, corredandola dei dati richiesti e provvedendo a darne pubblicità analogamente alla dichiarazione di esistenza.

Qualora entro novanta giorni non venga comunicato all'istante il diniego, scatta il meccanismo del silenzio-assenso, per cui la legittimazione si intende assentita; contro l'eventuale diniego da parte del sindaco, l'istante, e contro l'istanza stesso i controinteressati, possono proporre opposizione in primo grado avanti al pretore competente per territorio e in sede di appello avanti al tribunale sezione agraria, venendo così restituita al giudice naturale la competenza in materia.

Per quanto riguarda i commissari, il prospettato venir meno della loro competenza non assume valore di pregiudiziale di principio, ma di volontà forte di far venire fuori la materia, nel quale essi l'hanno collocata: dopo oltre sessant'anni dalla promulgazione della legge del 1927, non si può più continuare perennemente a svolgere attività indifferentemente liquidatoria, o accertativa, dei diritti civici; forse anche i

tempi di Dio, rapportati all'eternità, sono più rapidi per decidere l'ascensione di un'anima dal Purgatorio in Paradiso.

Quindi rispetto per il patrimonio di esperienza storica accumulato dai commissari nei loro archivi, ma anche inderogabile necessità di orientare la loro attività giurisdicente alla valutazione del diritto come realtà effettuale, oppure ritorno alla giurisdizione del giudice ordinario, come qui previsto.

A seguito dell'assenso o del formarsi del silenzio-assenso o per effetto del provvedimento giudiziale passato in giudicato, si stipula l'atto notarile tra l'ente legittimante e il legittimario, contenente tutte le indicazioni di cui al comma 6, atto che va trascritto e volturato a carico dell'ente legittimante, con inoltre il fondamentale effetto sanante delle invalidità relative ai titoli precedenti. Va rilevato che la procedura del silenzio-assenso non sostituisce l'atto, ma tiene luogo esclusivamente del provvedimento espresso, per il semplice decorso dei novanta giorni. L'atto di legittimazione è soggetto a registrazione con imposte fisse ed è esente dall'INVIM.

L'efficacia sanante della legittimazione, cui si è fatto cenno, consegue alla trascrizione del relativo atto, senza per questo volersi assimilare ad ipotesi di convalida di contratto annullabile o di conversione di contratto nullo: essa infatti non ha valore sostanziale, ma esclusivamente procedurale, nel senso di rendere inefficaci le trascrizioni precedenti sia di domande giudiziali, che di sentenze o di altri atti, a carico di colui che ha legittimato, basate sulla natura civica dei terreni.

Crediamo che tali considerazioni, di per sé sole, valgano a definire la ben diversa portata dell'atto di legittimazione, come qui configurato, rispetto all'istituto della legittimazione, previsto dall'articolo 9 del regio decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751, convertito dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766.

L'articolo 6 determina il corrispettivo di legittimazione, parametrandolo alla destinazione urbanistica attuale del fondo che si intende legittimare: se tale destinazione è tuttora agricola il corrispettivo sarà pari a

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

quindici volte il reddito dominicale rivalutato, quale risultante in catasto ai fini delle imposte sul reddito; se la destinazione è diversa da quella agricola, il corrispettivo sarà pari al valore del terreno determinato ai fini dell'espropriazione per pubblica utilità, riferito però al valore della nuda proprietà, in base all'età del possessore: in tal modo, parificando il possesso del terreno gravato da uso civico ad un diritto reale di godimento quale l'usufrutto, si bilancia l'avvenuta recente corresponsione di imposte, a titolo successorio o di registrazione, da parte del soggetto più giovane, con il minore importo del corrispettivo, rispetto al maggior importo di esso per il soggetto più anziano, il cui titolo è, verosimilmente, più antico; le persone giuridiche pagano il prezzo di esproprio riferito alla piena proprietà.

Si prevede inoltre che decorso il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della legge le domande di legittimazione, volendo fissare il meccanismo a regime, sono parimenti ammissibili, ma il corrispettivo viene maggiorato dagli interessi del 4,50 per cento semestrali: ci pare importante questa revisione di messa a regime, ferma restando la preesistenza dell'occupazione.

Infine il comma 3 stabilisce l'importante principio che la legittimazione investe solo i terreni e non può riguardare i fabbricati che vi insistono, i quali si presumono in via

assoluta di proprietà del legittimatario: per essi, però, si è prevista, se costruiti dopo il 1° settembre 1967, l'applicazione della legge 28 febbraio 1985, n. 47, e successive modificazioni, ai fini dell'accertamento della loro regolarità urbanistica, in modo tale da evitare di premiare coloro i quali abbiano costruito abusivamente su terreno gravato da uso civico; infatti, in tal caso, oltre al corrispettivo di legittimazione, essi dovranno corrispondere l'oblazione per la sanatoria edilizia, equamente maggiorata rispetto a coloro che l'hanno versata nei termini originariamente previsti dalla legge n. 47 del 1985; di contro, coloro i quali hanno edificato confidando nella legittimità del provvedimento autorizzatorio e nel rispetto di esso, dovranno corrispondere esclusivamente il corrispettivo di legittimazione.

L'articolo 7 abroga espressamente le norme dei regi decreti-legge 22 maggio 1924, n. 751, 28 agosto 1924, n. 1484 e 16 maggio 1926, n. 895, convertiti dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766, e successive modificazioni, nonchè di altre leggi, incompatibili con la legge in esame, e contiene delega al Governo per l'emanazione di norme attuative.

Questa, dunque, la proposta che, lungi dal pretendere di meritare il privilegio del *ne varietur*, può rappresentare una valida base di partenza per la ripresa delle iniziative legislative nella XI legislatura.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. I diritti di uso civico o di promiscuo godimento gravanti su terreni di proprietà privata sono estinti dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 2.

1. Chiunque eserciti o pretenda di esercitare diritti di uso civico o di promiscuo godimento su terreni di proprietà di enti pubblici o privati, o di collettività comunque denominate, qualora siano tuttora in esercizio, o il cui esercizio sia cessato da meno di venti anni, 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 sono fatte dal sindaco o dal legale rappresentante dell'associazione degli utenti ove esista.

3. Trascorso il termine di cui al comma 1 senza che sia fatta alcuna dichiarazione, rimane 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, ed è inserita nel foglio annunci legali della provincia entro i trenta

giorni successivi, a cura del dichiarante, a pena di inammissibilità.

6. Nei sessanta giorni successivi alla pubblicaione sul foglio annunci legali, gli interessati che contestino la dichiarazione di esistenza possono impugnarla avanti al pretore competente per territorio, notificando il ricorso ai controinteressati 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, deve essere registrata con imposta fissa e trascritta a favore e contro, rispettivamente, i soggetti a vantaggio ed a carico dei quali viene riconosciuto il diritto di uso civico o di promiscuo godimento.

8. Copia del medesimo documento di cui al comma 7 deve essere presentato, 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. 3.

1. Dalla data di pubblicazione 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, sono dichiarati estinti.

3. Ai procedimenti in corso si applica la norma secondo la quale per l'accertamento dell'esistenza della natura e dell'estensione dei diritti di uso civico, non è ammesso alcun mezzo di prova se non quello documentale.

Art. 4.

1. I terreni di enti pubblici o privati, o di collettività comunque denominate, gravati da diritti di uso civico o di promiscuo godimento, non più esercitati da oltre venti anni, possono essere legittimati da coloro che ne hanno il possesso in virtù di titolo avente data certa, o da coloro che li occupano a qualsiasi titolo da almeno cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Ai fini di cui al comma 1:

a) l'occupatore attuale può aggiungere al periodo della sua occupazione quello del suo dante causa a titolo successorio;

b) non è considerato esercizio di uso civico o di promiscuo godimento qualunque corresponsione in denaro o in natura di canoni, censi o livelli.

Art. 5.

1. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, gli aventi diritto devono presentare domanda di legittimazione all'ente proprietario o, in mancanza, al sindaco del comune ove è sito il terreno, con l'indicazione dei dati catastali atti ad identificare il terreno, del diritto che si assume non più esercitato, dell'epoca della sua cessazione, se conosciuta, e del titolo attestante il possesso della prova dell'occupazione ultraquinquennale.

2. Copia della domanda è affissa e pubblicata nei modi e nei termini di cui al comma 5 dell'articolo 2.

3. Decorsi novanta giorni dalla presentazione dell'istanza senza che venga notificato all'istante il diniego, la legittimazione si intende assentita.

4. L'istante e i controinteressati alla legittimazione, possono impugnare, rispettivamente, il provvedimento di diniego entro sessanta giorni dalla sua notifica, o la domanda di legittimazione entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione sul foglio annunci legali, avanti il pretore competente per territorio, notificando il ricorso all'ente proprietario e all'istante medesimo; contro la sentenza del pretore, è ammesso appello avanti la sezione specializzata agraria del tribunale competente per territorio.

5. Per effetto dell'assenso espresso, o del silenzio assenso, o del provvedimento giudiziale passato in giudicato, il legale rappresentante dell'ente proprietario o, in mancanza, il sindaco del comune ove è sito il terreno, effettua la legittimazione mediante atto notarile, con l'intervento della parte interessata.

6. L'atto deve indicare la data e l'importo del versamento in favore dell'ente legittimante del corrispettivo dovuto e l'attestazione dell'avvenuta pubblicazione dell'istanza e della mancanza di impugnativa o degli estremi della sentenza passata in giudicato.

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

Art. 6.

1. Il corrispettivo di legittimazione è pari a quindici volte il reddito dominicale, risultante in catasto ai fini delle imposte sui redditi per il terreno oggetto di legittimazione, se trattasi di terreno agricolo, secondo lo strumento urbanistico comunale vigente all'epoca della domanda; se il terreno ha destinazione non agricola, il corrispettivo è pari al valore del terreno determinato ai fini dell'espropriazione per

pubblica utilità, riferito alla nuda proprietà, in base all'età del possessore persona fisica; se trattasi di persona giuridica, il valore è riferito alla piena proprietà.

2. Decorso il termine di cui al comma 1 dell'articolo 5, le domande di legittimazione sono ammissibili, ma il corrispettivo di cui sopra è maggiorato degli interessi del 4,50 per cento semestrali dalla data di entrata in vigore della presente legge a quella del pagamento.

3. Ai fini del calcolo del corrispettivo, si ha riguardo all'area nuda oggetto di legittimazione; ai fabbricati che vi insistono, che si presumono in via assoluta di proprietà del richiedente la legittimazione, e la cui esistenza va dichiarata nell'istanza a pena di inammissibilità, se costruiti dopo il 1° settembre 1967, si applicano le disposizioni della legge 28 febbraio 1985 n. 47, e successive modificazioni, e la relativa domanda di sanatoria, va presentata al sindaco competente contestualmente all'istanza di legittimazione, corredata dal pagamento dell'intera somma dovuta a titolo di oblazione, maggiorata del 2 per cento dal 1° aprile 1986 al 30 settembre 1986 e del 3 per cento dal 1° ottobre 1986 alla data di presentazione dell'istanza, per ogni mese e frazione di mese.

Art. 7.

1. Sono abrogate tutte le disposizioni dei regi decreti-legge 22 maggio 1924, n. 751, 28 agosto 1924, n. 1484 e 16 maggio 1926, n. 895, convertiti della legge 16 giugno 1927, n. 1766, e successive modificazioni, e le altre norme legislative e regolamentari, incompatibili con quelle recate dalla presente legge.

2. Il Governo è autorizzato a stabilire, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, con regolamento da emanarsi con decreto del Presidente della Repubblica, le norme che riterrà necessarie per l'attuazione delle precedenti disposizioni.