

USI CIVICI – Legislazione Regione Calabria “ DEMANI E TERRE D’USO CIVICO “

Convegno del 20/03/2015 – Ordine dei Dottori Agronomi e Dottori Forestali

C O S E N Z A

Centro Congressi Aula Magna “ Beniamino Andreatta” – Università della Calabria

Mi è gradita l’occasione per porgere il mio deferente saluto alle Autorità presenti ed a tutti i convenuti e per ringraziare il Presidente dell’Ordine dei dottori Agronomi e dottori Forestali dr. Cufari per avermi dato, invitandomi, la possibilità di partecipare a questo convegno.

Argomentare in materia di usi civici è cosa certamente non facile tanto è complessa.

Parlare poi della legge regionale n°18/2007 è cosa ancora più difficile con riferimento alle numerose inesattezze in essa contenute, tanto da far pensare ad una legge male o frettolosamente concepita.

Pur consapevole di quanto sia arduo entrare nel merito di tale argomento, provo ad esternare il mio pensiero di uomo della strada partendo da un breve excursus storico

Gli usi civici (come ad esempio : spigolare, pascolare i propri animali, seminare, raccogliere legna al secco o anche al verde, ecc. per soddisfare i propri bisogni e quelli del nucleo familiare) sono diritti reali di godimento che hanno gli abitanti di determinate località su terreni del proprio ambito territoriale.

Tali diritti, che risalgono alla notte dei tempi ed hanno avuto evoluzioni diverse dando origine a varie forme di godimento (vicinie, comunanze o partecipanze, masi chiusi, ademprivio, cussorgia, ecc..), sono inalienabili, inusucapibili, imprescrittibili.

Giuseppe Napoleone, divenuto Re di Napoli e della Sicilia, con legge 2 agosto 1806 abolì la feudalità e con legge 1 settembre dello stesso anno decretò : art.1 – “ *I demani di qualsiasi natura, feudali o di Chiesa, comunali o promiscui, saranno ripartiti ad oggetto di essere posseduti come proprietà di coloro ai quali toccheranno* “.

In buona sostanza, attuò nelle province napoletane, quanto era già stato attuato in Francia in seguito alla rivoluzione del 1789 : **la trasformazione del feudo in allodio con formazione di piccole proprietà contadine.**

Infatti :

con successiva legge del primo settembre 1806 decretò, art. 4 :

“I terreni che in virtù di tale assegnazione, ricadranno alle Università. Saranno ripartiti tra i cittadini col peso della corresponsione di un canone annuo proporzionato al giusto valore delle terre.”

e art. 9 :

“ Le terre divise in forza della presente legge saranno proprietà libere dei cittadini sotto il peso del canone”

Ancora dopo e precisamente l'8 giugno 1807 lo stesso Giuseppe Napoleone ha emanato un decreto sulla ripartizione dei demani.

Tale decreto, all'art. 4 precisa :

“ Coloro che diverranno possessori delle porzioni derivanti dalla ripartizione dei demani di qualunque natura, resteranno pieni, liberi ed assoluti padroni delle proprietà loro toccate, dimodoche, ad eccezione dell'annua prestazione, secondocchè verrà detto in appresso, goderanno dell'intera facoltà di disporre come meglio loro aggrada, o coll'alienarle o darle in affitto, o con coltivarle e riservarle al solo uso proprio, chiudendole, senza che alcuno possa impedirglielo e senza che altri possa vantarvi o esercitarvi, sotto qualunque pretesto, niuno dei pretesi diritti o usi civici di pascere, acquare, legnare, pernottare o altri simili, sia in tempo che i territori stessi si trovano seminati o che non vi penda frutto, sia dopo la raccolta.”

A Giuseppe Napoleone, incoronato intanto Re di Spagna, è succeduto Gioacchino Murat, detto Gioacchino Napoleone, il quale, il 3 dicembre 1808, ha emanato le istruzioni per l'esecuzione della legge 1 settembre 1806 e del Decreto 8 giugno 1807.

L'art. 32 di tali istruzioni così recita :

“ I cittadini concessionari, qualunque sia stato il modo di divisione, saranno riguardati come padroni delle quote loro spettate e godranno di tutta la pienezza del dominio della proprietà, con farne liberamente uso, salvo le eccezioni espresse nell'articolo precedente. Saranno però tenuti alla corresponsione del reddito, e si darà luogo alla devoluzione dei fondi conceduti pel reddito non pagato per un triennio.”

Le eccezioni di cui al precedente articolo 31 riguardavano il divieto di vendere o di ipotecare il terreno per dieci anni dall'assegnazione.

Caduto Napoleone, i Borboni tornarono titolari del Regno delle due Sicilie.

Ferdinando II, l'11 dicembre 1841, con proprio decreto, approvò le istruzioni per lo scioglimento delle promiscuità e per la divisione dei demani.

L'art. 50 di tale decreto così recita :

“ I quotisti, qualunque sia stato il modo di divisione, saranno riguardati come padroni delle terre loro spettate, e godranno di tutta la pienezza del dominio sulle medesime, salvo le limitazioni dell'art. 49 – (divieto di alienarli e di ipotecarli per 20 anni) – Saranno tenuti all'esatto pagamento dello stabilito reddito annuale, e si darà luogo alla devoluzione dei fondi per mancanza di pagamento per un triennio. Avverrà ancora la devoluzione per lo abbandono delle terre per tre anni consecutivi, come anche per essersi vendute o ipotecate le medesime con atti veri o simulati fra i venti anni dell'acquisto, ed in quest'ultimo caso senza che né il venditore né il compratore si avesse diritto a compensamento alcuno per qualsivoglia miglioramento fatta .”

Il successivo art. 51 precisa :

“ I canoni saranno pagati fatta la raccolta dei generi, e saranno affrancabili alla ragione del cinque per cento, come per apposito regolamento sarà stabilito.”

Perché questi richiami alle vecchie normative sugli usi civici?

Solo per dimostrare, con riferimento alla ripetizione del tipo di concessione nelle diverse leggi succedutesi nel tempo, che fino all'entrata in vigore della legge n° 1766/27 le terre venivano assegnate in proprietà con l'onere di un gravame pecuniario, alcune volte impropriamente chiamato canone ed altre volte prestazione o reddito, a favore del Comune.

Le uniche concessioni in uso o in enfiteusi venivano fatte in sede di conciliazione.

Ma anche queste concessioni sono state dichiarate nulle dalla Corte di Cassazione e i terreni considerati come concessi in proprietà.

In sede di conciliazione, le quote comunque devolute, venivano anche riconcesse, ma alle stesse condizioni del primo assegnatario, e quindi in proprietà.

L'impropria denominazione di canone dell'onere finanziario a favore del Comune, ha indotto il Catasto, forse anche con errato riferimento alla concessione delle quote in enfiteusi, come disposto dalla Legge 1766/27, a definire il reale proprietario come livellario ed il Comune concedente.

Di fatto però l'assegnatario è assoluto proprietario del bene col solo obbligo di versare al Comune un quid finanziario che, al limite, potrebbe essere inteso alla stregua di una servitù gravante sul terreno e non sul proprietario.

In altri termini, come tutte le servitù, questo gravame, seguendo la proprietà, deve essere riportato sul titolo di proprietà e non sul certificato catastale come derivante da una enfiteusi.

A mio modesto parere la confusione nelle intestazioni catastali potrebbe essere stata originata dalle circostanze indicate nel seguente inciso :

Dal punto di vista letterale, il canone è la prestazione pattuita, in denaro o in derrate, dovuta per un bene altrui goduto in affitto o in locazione, tra cui il canone enfiteutico, che potrebbe essere definito come l'annua prestazione che solitamente pagano al diretto proprietario coloro che detengono a livello case e poderi.

Appare forse utile precisare che il *livello* era un contratto agrario risalente probabilmente al tempo degli imperatori Valentiniano e Valente e più precisamente intorno all'anno 368 quando questi imperatori

decisero che la loro *res privata* venisse concessa per mezzo di *libelli* che prevedevano oltre al pagamento di un canone l'obbligo di migliorare il podere e i cui contraenti erano il concedente e il livellario.

Praticamente, e con le successive modifiche, il *livello* si identifica con l'attuale *enfiteusi*.

Questa breve premessa, a mio parere, è utile per la comprensione dei rapporti che sono stati creati e che ancora si creano nella gestione dei terreni gravati da usi civici.

La situazione cambia con l'entrata in vigore della legge n° 1766/27.

La quotizzazione delle terre demaniali veniva infatti preceduta da un piano tecnico di miglioramento fondiario che prevedeva anche il tempo entro cui dovevano essere realizzate le opere di miglioramento previste dal piano.

Le quote venivano assegnate in enfiteusi con l'obbligo dell'esecuzione delle opere di miglioramento ricadenti nella quota e del pagamento di un canone a favore del Comune.

Si trattava comunque di un'enfiteusi particolare nel senso che non bisognava aspettare 20 anni, come nelle enfiteusi ordinarie, per chiedere l'affrancazione del canone, ma bastava aver eseguito le opere di miglioramento.

L'accertamento della regolarità e perfetta esecuzione delle opere di miglioramento era demandata all'Ispettorato Provinciale dell'Agricoltura.

In questo caso risultava giusta l'intestazione catastale in quanto c'era un enfiteuta o livellario e un concedente titolare del bene.

La legge n° 1766/27 ha istituito anche l'istituto della legittimazione del possesso, a favore degli occupatori abusivi, ma nel rispetto di determinate e ben precise condizioni.

Con la legittimazione del possesso il terreno oggetto dell'intervento perdeva le caratteristiche di demanialità per acquisire quelle di allodialità. A carico del legittimato era previsto un cosiddetto canone di natura enfiteutica a favore del Comune.

Praticamente, il legittimato diventava proprietario assoluto del bene col solo obbligo della corresponsione di un quid finanziario a favore del Comune.

Con la legittimazione si creano quindi le stesse condizioni esistenti con le concessioni fatte prima dell'entrata in vigore della legge n° 1766/27.

Tutto ciò premesso, risulta chiaro che l'onere finanziario a favore del Comune è rappresentato da un canone, *che canone non è* nel caso delle concessioni fatte prima dell'entrata in vigore della legge 1766/27 e nel caso delle legittimazioni del possesso di cui alla legge n° 1766/27, e da un canone, *che canone è*, nel caso della concessione di quote fatte con la legge n° 1766/27 e con il successivo D.L.L. 19 ottobre 1944, n° 284.

Riprendendo la parte iniziale del discorso, c'è da dire che la prepotenza dei Baroni e la colpevole inerzia degli Amministratori locali, salvo poche eccezioni, sostanzialmente lasciarono le cose così come stavano.

Nel 1927, il Governo dell'epoca, con la legge n° 1766 e con il successivo Regolamento approvato con R.D. n° 332 del 1928, affrontò il problema degli usi civici e fornì ai Comuni l'arma per risolvere definitivamente il gravoso problema.

Tale legge distinse gli usi civici in :

- **essenziali**, se il personale esercizio si riconosca necessario per i bisogni della vita;
- **utili**, se comprendono in modo prevalente carattere e scopo di industria.

I terreni assegnati ai Comuni o frazioni di Comuni o Associazioni agrarie vennero distinti ed assegnati a due categorie :

- a) terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente;
- b) terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria.

Per i terreni utilizzabili come bosco dovevano osservarsi le norme di cui al R.D. 30/12/1923, n°3267 (legge forestale).

Praticamente, la gestione restava ai Comuni ma gli Ispettorati Forestali dovevano provvedere alla redazione del piano economico di sistemazione, assestamento e utilizzazione del bosco.

I terreni utilizzabili per la coltura agraria dovevano essere ripartiti, come già detto, secondo un piano tecnico di sistemazione fondiaria e di avviamento colturale, fra le famiglie dei coltivatori diretti.

Le quote ottenute dalla ripartizione venivano assegnate in enfiteusi con l'obbligo di apportare, entro un determinato termine, le opere di miglioramento previste nel piano tecnico di sistemazione fondiaria.

Eseguite dette opere, l'assegnatario, senza aspettare i venti anni di cui alla legislazione sulle enfiteusi ordinarie, poteva richiedere e ottenere l'affrancazione.

La legge inoltre, tra le altre tante cose, prevedeva la legittimazione del possesso a determinate condizioni, per gli abusivi possessori che avevano apportato al terreno posseduto sostanziali e permanenti migliorie.

Con la legittimazione del possesso l'occupatore come già detto diveniva proprietario del terreno occupato che, quindi, perdeva le caratteristiche di terreno demaniale e diventava terreno allodiale.

La legge, infine, prevedeva la possibilità di alienazione di alcuni terreni, previa autorizzazione ministeriale, ma imponeva l'investimento in titoli del debito pubblico delle somme incassate sia per l'alienazione che per le legittimazioni.

Dalla promulgazione della legge 1766/27 ad oggi è trascorso un ottantennio durante il quale il progresso ha completamente modificato il quadro di utilizzazione dei terreni di uso civico : nuove tecniche di coltivazione e colture innovative, esigenze abitative in continua crescita in conseguenza di una forte urbanizzazione con decremento della ruralità; ricerca di lavoro (più remunerato) nelle industrie e meno impegnativo che in agricoltura e, in particolare, negli allevamenti; ecc...

Con l'art. 66 del Decreto del Presidente della Repubblica, n° 616 del 24 luglio 1977 sono state trasferite alle Regioni tutte le funzioni amministrative relative alla liquidazione degli usi civici, allo scioglimento delle promiscuità, alla verifica delle occupazioni e alla destinazione delle terre di uso civico e delle terre provenienti da affrancazioni, ivi comprese le nomine dei periti ed istruttori per il compimento delle operazioni relative e la determinazione delle loro competenze.

Ma, come precisato con successivi provvedimenti, l'accertamento della qualitas soli, cioè dell'esistenza di usi civici su un determinato terreno, è restata di competenza dei Commissariati regionali per la liquidazione degli usi civici, istituiti con la legge n° 1766/27.

Ritengo sia superfluo illustrare le singole voci.

C'è da dire che quelle elencate nel decreto citato erano le competenze regionali prima della legge regionale n° 18/2007.

La Regione Calabria ha inteso assegnare le funzioni amministrative avute per delega dallo Stato al proprio Assessorato all'Agricoltura che ora si identifica nell'odierno Dipartimento n° 7 Agricoltura e Risorse Agroalimentari che è l'unico competente in materia ed è anche l'unico che può esprimere pareri circa l'esistenza o meno di usi civici sul territorio, previo accertamento da effettuare, se non è stato già effettuato,

a mezzo dei Periti Istruttori Demaniali.

Qualunque iniziativa, come quella attuata dal Dipartimento Urbanistica della Regione Calabria per la formazione della Carta dei Luoghi, che tra l'altro ha come base accertamenti cartacei conseguenti ai decreti commissariali conoscitivi del 1928, non ha nessun valore.

Tra l'altro, i predetti decreti del 1928 non sono altro che la nomina di un PID con l'incarico di accertare l'esistenza o meno di usi civici su un elenco di demani o di località di demani sui quali i cittadini di un comune esercitavano o pretendevano di esercitare tali usi.

Ciò in esecuzione dell'art. 3 della legge 1766/27.

Inoltre, eventuali ricognizioni e riordini e/o sistemazione dei demani effettuati ai sensi della L.R. n° 18/2007 dalle Amministrazioni Comunali con incarico affidato a liberi professionisti, sono da ritenersi come relazioni di parte e pertanto non hanno nessun valore né giuridico né legale.

In relazione al tempo trascorso e alla comprovata inettitudine delle amministrazioni comunale, sui demani quotizzati si sono verificati abbandono di quote con allargamento di quelle confinanti e vendite nel termine di divieto, mentre nuove usurpazioni si sono verificate nei demani liberi.

Da qui la necessità di verifiche per accertare la nuova situazione e regolarizzare il tutto con nuove legittimazioni o con provvedimenti di reintegra a favore del Comune.

Di queste operazioni è sempre competente il solo assessorato all'agricoltura ora Dipartimento n° 7 Agricoltura e Risorse Agroalimentari

Per quanto si dirà trattando della legge regionale n° 18/2007, è importante precisare ciò che l'art. 12 della legge 1766/27 dispone per i terreni utilizzabili come bosco o come pascolo permanente e cioè : *“ si osserveranno le norme stabilite nel capo 2° del titolo 4° del R.D. 30 novembre 1923, n° 3267”* che prevedono, tra l'altro, la redazione di un piano economico e di assestamento per la gestione dei boschi a cura dell'Ispettorato Forestale competente per territorio.

Mentre per tutti i terreni di uso civico stabilisce invece che *“ I Comuni e le associazioni non potranno, senza l'autorizzazione del Ministero dell'Economia Nazionale (ora della Giunta Regionale), alienarli o mutarne la destinazione”*.

Il Regolamento di attuazione della legge n° 1766/27, approvato con R.D. 332/28, agli articoli 39 e 41 precisa quali sono i terreni alienabili e quelli per i quali è possibile richiedere il cambio di destinazione e

quali le modalità da seguire.

La nuova situazione creata dalla delega delle funzioni amministrative, ha indotto il Consiglio Regionale, a varare la legge n°18/2007, che non è altro che un testo integrato e coordinato sostitutivo del progetto di legge n°19/8a d'iniziativa dell'On.le Pino Guerriero e del progetto di legge n° 178/8a d'iniziativa degli On.li Censore, Acri, Frascà, Pacenza e Sulla.

Indubbiamente lodevole l'iniziativa che mirava a risolvere, una volta per tutte, l'annoso e gravoso problema.

A mio parere, però, la legge non è stata meditata ed approfondita, tanto da prestare il fianco anche ad eventuali impugnative sul piano della legittimità costituzionale.

Provo a fare alcune considerazioni e a dare modestissimi suggerimenti.

L'art. 13 prevede l'istituzione dell'Albo Regionale degli Istruttori e dei Periti demaniali, distinti per categoria.

Attualmente sono attivi i Periti Istruttori Demaniali; cioè tecnici che operano sia nel settore tecnico che in quello istruttorio.

Sarebbe giusto, a mio parere, che si istituisse una terza sezione dell'albo, quello dei P.I.D. nel quale, d'Ufficio, andranno iscritti gli attuali operatori.

L'art. 15, al comma 2° prevede il controllo di legittimità e la valutazione di merito sui provvedimenti finali della Giunta Comunale.

Al comma 3 pone come termine per il controllo giorni 90, trascorsi i quali il provvedimento comunale è tacitamente approvato.

Il comma 4 limita ad una sola volta la possibilità alla Giunta Regionale di richiedere documenti o integrazioni istruttorie.

A mio parere l'approvazione degli atti della Giunta Comunale non deve avvenire per silenzio – assenso, ma con decisione motivata della Giunta Regionale la quale deve poter intervenire sempre che lo ritiene opportuno e necessario, in ogni fase del procedimento.

E' stato già detto che la legge nazionale n°1766/27 con l'istituto della legittimazione dispone la trasformazione in proprietà del possesso abusivo o usurpazione.

La legge regionale n°18/2007, al punto a) del comma primo dell'art. 19, articolo che regola le legittimazioni, così recita : “ *abbia apportato sostanziali e permanenti miglioramenti di tipo agricolo e/o forestale, ambientali o volti alla sistemazione idrogeologica ;*” e successivamente al comma 5, : “ *Al rapporto enfiteutico scaturente dalla legittimazione si applicano le norme del Codice Civile e delle leggi speciali in materia, in quanto compatibili* “.

Col comma 1 del successivo art. 20 viene precisato: “ *L'affrancazione del fondo enfiteutico è concessa dall'Ente concedente, su richiesta dell'enfiteuta, trascorsi almeno venti anni dall'instaurazione del rapporto di enfiteusi e dall'imposizione del canone*”.

Intanto viene spontaneamente da domandare : quali sono le opere di miglioramento da eseguire, come prevedono sia i contratti di concessione in enfiteusi che la normativa in materia se, per ottenere la legittimazione, è fondamentale che le opere di miglioramento sostanziali e permanenti siano state già eseguite?

Ma quello che è più importante e significativo è che appare del tutto evidente che la legge regionale ha modificato, stravolgendolo, il dettato in materia della legge nazionale.

Infatti, con la legge nazionale si aveva, con la legittimazione, la trasformazione del possesso abusivo in proprietà nonché la possibilità di contestuale affrancazione.

Con la legge regionale si ha invece la trasformazione in enfiteusi del possesso abusivo con la possibilità di affrancazione solo dopo venti anni!

Secondo una graduatoria di importanza delle leggi, detta anche rango delle leggi, si ha il seguente ordine :

Costituzione – Leggi nazionali – Leggi Regionali – Circolari – Usi e consuetudini .

Ovviamente la legge inferiore non può modificare la legge superiore, come avviene nel caso in esame.

Tra l'altro viene richiesta, così come dispone anche il successivo art. 20, la documentazione ipotecaria e catastale ultraventennale per garantire l'insussistenza di diritti di terzi.

Sinceramente non sono riuscito a capire quali interessi di terzi possano maturare su un terreno giuridicamente inalienabile e inusucapibile.

Col comma 3 dell'art. 6 la Regione si appropria dell'accertamento dell'esistenza di diritti di uso civico dimenticando che l'accertamento della qualitas soli è l'unica funzione che il competente Ministero non ha delegato alle Regioni e che attualmente è esercitata dal Commissariato Regionale agli Usi Civici.

Senza entrare nel merito del contenuto degli articoli 19 e 20 per evidenziarne le inesattezze, è opportuno precisare :

- il comma 1 dell'art. 4 della legge regionale n°18/2007, prevede l'approvazione entro 90 giorni dalla entrata in vigore della legge stessa (30/08/2007) del regolamento di attuazione;
- il comma 2 dello stesso art. 4 così recita :
“ *Sino all'approvazione del regolamento regionale, continuano ad applicarsi le norme del R.D. 26/02/1928 n° 332, **in quanto compatibili** con le disposizioni della presente legge* “.

Dopo quanto avanti considerato ed illustrato, risulta evidente che, almeno per le legittimazioni e

affrancazioni, non possono adottarsi le norme del R.D. 332/28 in quanto contrastano e non sono quindi compatibili con le norme della legge regionale n°18/2007.

L'art. 23 prevede la concessione in uso o in affitto a privati o ad aziende di terreno di uso civico.

Tali concessioni sottraggono il bene all'uso collettivo a cui è destinato. Pertanto tali concessioni dovrebbero essere consentite solo in casi particolari e per breve durata.

L'art. 24 concede ai Comuni la possibilità di dichiarare la cessazione definitiva dei diritti di uso civico.

Si tratta di funzioni amministrative che dovrebbero essere deliberate dalla Giunta Regionale su proposta motivata del Consiglio Comunale e previo opportuna istruttoria del Dipartimento competente.

Poiché manca anche il regolamento regionale tutte le procedure restano ferme.

Restano attive solo le norme transitorie di cui al capo IV della legge n°18/2007.

La lettura degli articoli 26 – 27 – 28 e 29 conferma la prima impressione di legge non meditata ma frettolosamente redatta per avere una legge ad ogni costo.

Le considerazioni da avanzare sarebbero tante.

E' preferibile comunque soffermarsi solo su alcuni aspetti significativi che è comunque impegnativo commentare.

Dal combinato disposto dei commi 1 e 5 dell'art. 26 si ricava che in via transitoria i procedimenti relativi a liquidazioni, legittimazioni e affrancazioni possono essere definiti in via semplificata *ove abbiano ad oggetto aree con destinazione urbanistica edificatoria, commerciale o industriale, ovvero aree parzialmente o completamente edificate o pertinenze di fondi urbani purchè comprese nello strumento urbanistico comunale, valido ed efficace, entrato in vigore prima del 30 giugno 2007.*

Preliminarmente occorre dare la giusta interpretazione al termine “ *ovvero* “.

E' da intendere come “ *ossia* “, cioè come precisazione di quanto prima espresso; o come “ *oppure* “ nel senso di alternativa a quanto precedentemente espresso?

La precisazione è importante in quanto se “ *ovvero* “ si interpreta come “ *ossia* “, si ha la limitazione delle aree oggetto di definizione dei procedimenti prima indicati in via semplificata; se invece “ *ovvero* “ viene interpretato come “ *oppure* “ le aree non vengono limitate, ma allargate a quelle parzialmente o completamente edificate o pertinenze di fondi urbani.

La precisazione del comma 5 che “ *La qualità di suolo edificatorio, commerciale o industriale dovrà risultare in tutti i casi dallo strumento urbanistico comunale.....* “ è assolutamente inconcepibile.

La inalienabilità dei terreni gravati di usi civici fa sì che ogni atto di cui sono l'oggetto è nullo.

Ciò perché, per il fatto che non sono commerciabili per la loro inalienabilità, in qualunque atto, sia esso privato o pubblico, viene a mancare l'oggetto dell'atto.

L'inserimento nello strumento urbanistico di un terreno di uso civico, determina automaticamente il cambio di destinazione del terreno. Cioè da utilizzabile come bosco o pascolo permanente o per la coltura agraria, diventa invece utilizzabile ai fini edificatori per cui non è più esercitabile l'uso civico.

E' chiaro quindi che in uno strumento urbanistico comunale non esistono, e non possono esistere, terreni gravati di uso civico.

Considerando poi che al cambio di destinazione è preposta la Regione e non il Comune, lo strumento urbanistico senza la preventiva autorizzazione al cambio di destinazione, anche se visto e approvato dagli organi competenti, è nullo perché atto avente ad oggetto terreno di uso civico.

Le conclusioni sono :

- se lo strumento urbanistico ha inserito terreni di uso civico per i quali è stata ottenuta l'autorizzazione al cambio di destinazione, non comprende più terreni di uso civico in quanto gli stessi, col cambio di destinazione e la conseguente sdemanializzazione, sono diventati allodiali e come tali vanno a far parte del patrimonio disponibile del Comune il quale può tranquillamente alienarli, impiegando il ricavato in titoli del debito pubblico intestati al Comune, con vincolo a favore della Regione, per essere destinato, in caso di bisogno, ad opere permanenti di interesse generale della popolazione (art. 24 legge n° 1766/27). Ciò anche perché la legge regionale non ha previsto la destinazione del ricavato di tali vendite e manca ancora il regolamento regionale che dovrebbe indicare la destinazione di tali entrate. Gli eventuali occupatori, pertanto, non sono più usurpatori di terreno civico ma diventano occupatori di terreno allodiale del patrimonio disponibile del Comune e, come tali, possono essere allontanati e chiamati a rispondere dei danni e di quanto illecitamente percepito con l'occupazione abusiva;
- se lo strumento urbanistico ha inserito terreni di uso civico senza la preventiva autorizzazione al cambio di destinazione, lo strumento urbanistico è nullo nella parte che contiene tali terreni e gli eventuali occupatori sono da considerare usurpatori di terreno civico per cui possono chiedere la legittimazione ma non possono dimostrare che l'area è compresa nello strumento urbanistico perché, come detto, è nullo.

Incidentalmente rilevo che la legge n° 47/85 e successive modificazioni ed integrazioni fa obbligo al Sindaco di decretare la demolizione e il ripristino dello stato dei luoghi allorquando la costruzione sia avvenuta su terreno civico.

Oppure il Comune può procedere alla concessione sessantennale in diritto di superficie in maniera da consentire la sanatoria, sempre che sussistono le condizioni di legge.

I commi 3 e 4 dell'art. 26, dopo quanto avanti illustrato, si commentano da soli.

Si tratta, cioè, di atti nulli che non possono essere esibiti a sostegno dell'istanza di legittimazione. L'art. 27 precisa che all'istanza di legittimazione devono allegarsi gli atti scritti di cui ai commi 3 e 4 del precedente art. 26 nonché “ *il permesso di costruire in caso di suoli edificati* “.

Come detto in precedenza, se l'area è stata inserita nello strumento urbanistico previo cambio di destinazione, l'area stessa è diventata allodiale per cui non può essere legittimato il suo possesso. Pertanto, il fabbricato non è altro che una costruzione abusiva su suolo del patrimonio disponibile del Comune e quindi va considerata e trattata come accessione al patrimonio comunale.

Se invece l'area è stata inserita nello strumento urbanistico senza cambio di destinazione, l'area stessa resta gravata di usi civici ed il fabbricato costruito va considerato come costruzione abusiva su area demaniale, con l'obbligo per il Sindaco di decretarne l'abbattimento ed il ripristino dei luoghi e tutti gli atti aventi per oggetto tale area sono nulli.

Oppure, se l'abuso edilizio è sanabile, procedere alla concessione sessantennale in diritto di superficie.

L'art. 28 fissa la metodologia estimativa da seguire per la determinazione del “ *prezzo di legittimazione* “ e richiama in vita l'art. 16 della legge 22/10/1971, n° 865.

All'attenzione dell'estensore della legge regionale n° 18/2007 è evidentemente sfuggita la circostanza che l'art. 16 richiamato è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte Costituzionale perché non garantiva il giusto ristoro all'espropriato.

Solo per l'azione interpretativa della Suprema Corte di Cassazione a Sezioni riunite è stato reso agibile ma con riferimento ai terreni a destinazione agricola.

Nel mentre la Corte Costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16 perché il valore determinato con la metodologia indicata **non rappresenta il giusto ristoro per l'espropriato**, il Consiglio Regionale che fa? Riduce del 70% tale valore per le aree edificabili, edificate o con destinazione commerciale o industriale e dell'80% il valore delle aree per le costruzioni destinate a prima casa, ma non dice niente per le altre fattispecie considerate.

Indica poi nel 50% del valore come sopra determinato il prezzo di affrancazione.

Con l'art. 29, infine, viene concessa una ulteriore riduzione del 10% per i residenti e per i possessori ultraventennali.

E' chiaro che il riferimento alla procedura dell'art. 16 della legge 865/71 può essere accettato come metodologia estimativa, ma è altrettanto evidente che tale metodologia favorisce il singolo a danno della Comunità.

Una ulteriore considerazione va incentrata sull'ultimo escamotage del Consiglio Regionale.

Come avanti detto, le procedure relative ai terreni con destinazione agricola sono bloccate per mancanza del regolamento regionale e per l'incompatibilità delle norme del R.D. 332/28 con le norme della

legge regionale n° 18/2007.

Evidentemente si deve essere creato un movimento sotterraneo pro terreni con destinazione agricola tanto che il Consiglio Regionale, nel varare la Finanziaria Regionale (L. Regionale n° 15 del 13/06/2008) ha inserito un articolo, il n° 42, che prevede “ **modifiche a leggi regionali diverse** “

Al comma 3 del citato art. 42 si legge :

“ *All’art. 26, comma 1, della legge regionale 21 agosto 2007, n° 18, dopo la parola “ commerciale “ è aggiunta la parola “ agricola “.*

Ne consegue che il comma 1 dell’art. 26 adesso è :

“ *In via transitoria, i procedimenti di cui agli art. 17 – 19 e 20, possono essere definiti in via semplificata, ove abbiano ad oggetto aree con destinazione urbanistica edificatoria, commerciale **agricola** o industriale,..... “.*

Per le aree agricole, la determinazione del canone enfiteutico e, conseguentemente, il costo dell’affrancazione secondo il disposto degli art. 19 e 20, non possono essere calcolati in quanto manca il regolamento regionale a cui la legge demanda la relativa disciplina.

Bisogna quindi riferirsi alle modalità di cui all’art. 28 della legge regionale n°18/2007.

Solo che il Consiglio Regionale, modificando l’art. 26, ha dimenticato di modificare anche l’art. 28.

Ne consegue che per le aree edificate si ha un consistente abbattimento del prezzo per mq., mentre per le aree agricole il prezzo resta pieno creando così un’enorme sperequazione.

L’inconveniente è stato eliminato con l’art. 1 della legge regionale n°10 del 31 marzo 2009 che così recita : “ all’art. 28 della legge regionale 21 agosto 2007, n° 18 è aggiunto il seguente comma : ***Il valore del canone, dell’affrancazione o della legittimazione delle terre agricole soggette ad usi civici non può essere superiore a quello delle aree edificabili.*** “

L’art. 28 fissa i criteri per la determinazione del ***prezzo di legittimazione e del prezzo di affrancazione.***

Si tratta di una terminologia impropria che può essere accettata per quanto riguarda le legittimazioni ma che non è concepibile per le affrancazioni.

Infatti nelle legittimazioni deve essere determinato il valore del terreno occupato e, nel caso non è stata richiesta la contestuale affrancazione, con riferimento a tale valore viene determinato il cosiddetto canone da imporre a favore del Comune.

Pagando direttamente il valore come determinato non resta niente da affrancare.

Infatti quando nelle enfiteusi si affranca il canone non si fa altro che capitalizzare il canone che si paga per determinare il capitale d’affranco corrispondente teoricamente al valore dell’immobile.

Ora, se questo capitale è pagato col ***prezzo di legittimazione*** chiaramente non resta niente da affrancare.

Il prezzo di affrancazione previsto dall’art. 28 è quindi un doppione illegittimo.

Tra l'altro, come già detto, non esiste un *prezzo di affrancazione* ma esiste invece un *capitale d'affrancazione o di affranco* che è originato dalla capitalizzazione di un canone già esistente.

Ho citato in precedenza l'art. 24 della legge n° 1766/27 che regola l'impiego di quanto si ricava dalle alienazioni, dalle legittimazioni, dalle affrancazioni.

Le norme di cui al richiamato art. 24 tengono evidentemente presente che gli usi civici sono un diritto reale di godimento dei cittadini per cui il risarcimento per la perdita di tale diritto deve andare a favore dei cittadini e non del bilancio Comunale per l'ordinaria amministrazione o per il pagamento degli stipendi al personale o delle diarie agli amministratori.

Ebbene, la legge regionale n° 18/2007 ignora completamente tale argomento.

In tutta la legge non si trova nemmeno un accenno circa l'impiego di tali somme, se non quello di cui al comma c) dell'art.5 che si preoccupa della copertura finanziaria delle funzioni amministrative in capo agli Enti, dimenticando quanto dispone l'art. 24 della Legge Nazionale n° 1766/27.

Così come non si trova un accenno sulla gestione del contenzioso.

Ho richiamato prima l'art. 12 della legge n° 1766/27 e gli articoli 39 e 41 del R.D. n° 332/28, perché diversi Comuni, ignorando o in barba a quanto dettato da tali articoli, hanno venduto e vendono terreni gravati di uso civico facendo redarre l'atto dal Segretario Comunale e hanno sottoscritto convenzioni per impianti fotovoltaici o eolici e in diversi casi è già intervenuta la Procura della Repubblica del Tribunale competente per territorio.

Augurandomi di non avervi annoiato, Vi ringrazio per la cortese attenzione prestatami.

REGIONE CALABRIA
Dipartimento n° 7 – Agricoltura e Risorse Agroalimentari
Il R.U.P in materia di USI CIVICI
Per. Agr. Salvatore CARELLI