

A proposito di alcuni istituti rilevanti nella legislazione sugli usi civici, con particolare riferimento alla regione lazio. Competenze di enti ed organi, atti connessi, aspetto amministrativo e notarile

Publicato in

[Diritto amministrativo](#)

in data

05/07/2007

Autore:  [Moreschini Ivano](#)

- 1.Premessa
- 2.Certificazione dell'esistenza degli usi civici
- 3.Alienazione di terreni edificati, edificabili, non edificabili. Aspetti amministrativi
- 4.Alienazione di terreni gravati da uso civico: aspetti notarili
- 5.Legittimazione di terreni di proprietà collettiva
- 6.Liquidazione usi civici su aree private
- 7.Affrancazione canoni derivanti da decreti definitivi precedenti alla competenza della Regione
- 8.Reintegra e rivendica dei beni d'uso civico
- 9.Conciliazioni giudiziali ed amministrative
- 10.Scioglimento delle promiscuità
- 11.Permuta di terreni di demanio civico con altri di natura privata
- 12.Mutamento di destinazione d'uso

1.Premessa

La trattazione tenterà di fornire una panoramica sui singoli istituti previsti dalla legge 16 giugno 1927, n.1766, che sono molti e possono creare qualche difficoltà nella prassi operativa. Si cercherà di illustrare l'aspetto amministrativo e notarile: le competenze degli organi, gli atti da adottare, gli adempimenti connessi. Quindi la visuale sarà quella del funzionario comunale, o dell'ente gestore di usi civici (Università Agrarie, ed altre denominazioni simili), e dell'ufficiale rogante, Notaio, Segretario Comunale o altro soggetto abilitato per legge[1].

2.Certificazione dell'esistenza degli usi civici

Cominciamo dal problema della certificazione dell'esistenza su un terreno di diritti di uso civico, perché è un aspetto solo apparentemente semplice: in realtà dal punto di vista operativo esso è il problema dei problemi in materia di usi civici.

Infatti, tutta l'architettura normativa, amministrativa e giurisdizionale relativa agli usi civici ruota intorno al problema dell'accertamento, che è di competenza del perito demaniale nominato dalla Regione. Tale accertamento va svolto negli archivi, è previsto un deposito degli atti, una pubblicità ed il contraddittorio con l'interessato. Pertanto si potrebbe affermare che soltanto in caso di verifica demaniale compiuta è possibile rilasciare certificazioni sull'esistenza di usi civici in un determinato territorio.

La vicenda che è avvenuta in merito nella Regione Lazio è senz'altro istruttiva[2]. La Giunta regionale del Lazio con propria deliberazione del 5 luglio 1988, n.5826, delegava l'allora Assessore agli Usi Civici presso il Commissariato per la liquidazione degli usi civici, Dr. Pietro Federico per la nomina di periti demaniali ai fini delle certificazioni in tema di usi civici. Inoltre con le circolari della Regione Lazio, Assessorato agricoltura e foreste n.2490 del 3 maggio 1988, n.2361 del 22 aprile 1988, n.53-55 dell'11 giugno 1990 si invitarono i comuni a rilasciare l'annotazione dell'esistenza di usi civici sul certificato di destinazione urbanistica.

Pertanto il privato che volesse cedere il suo terreno agricolo doveva ottenere due certificazioni: dal comune il certificato di destinazione urbanistica con l'annotazione relativa agli usi civici; dalla regione la dichiarazione sull'esistenza su quel terreno di eventuali usi civici, sulla base delle certificazioni generali rilasciate dai periti demaniali appositamente nominati da parte dell'Assessore agli usi civici. Nel caso in cui fosse stata effettuata sul territorio del comune interessato la verifica demaniale, la Regione provvedeva a rilasciare una dichiarazione per l'intero territorio comunale; in caso contrario, una dichiarazione relativa al solo terreno interessato, identificato con i dati catastali.

La vicenda provocò un dissidio tra il Commissario agli usi civici del Lazio, Toscana, e Umbria e la Regione Lazio, che sfociò nella sentenza Commissariale 12-17 aprile 1991, n.143/89, nella quale il Commissario ribadì che le certificazioni rilasciate senza gli accertamenti istruttori, senza la dovuta pubblicità, senza la previa nomina del perito demaniale e senza il rispetto del contraddittorio: insomma senza l'applicazione di tutte le procedure previste dalla legge 16 giugno 1927, n.1766 per la verifica demaniale non devono e non possono esplicare alcuna efficacia.

Seguì a tale vicenda la marcia indietro della Regione Lazio, che con una nota dell'assessorato agricoltura e Foreste, prot.61483 del 3 febbraio 1993 affermò che la certificazione sull'esistenza degli usi stessi poteva essere rilasciata ai comuni interessati, ma esclusivamente per finalità di carattere urbanistico, cioè come strumento di analisi territoriale per la corretta predisposizione dello strumento urbanistico con natura di atto ricognitivo documentale.

Anche questa duplicità di significati per quello che riguarda le certificazioni non aiuta a fare chiarezza. Infatti l'operatore dell'ente che deve rilasciare un certificato di destinazione urbanistica, che normalmente serve per la stipula di un atto notarile, ed ha tutte le caratteristiche dell'atto fidefaciente ai sensi del codice civile e penale, ha indubbiamente un margine di errore se attesta l'esistenza su un terreno dell'uso civico, magari basandosi sull'analisi territoriale quale allegato obbligatorio al Piano Regolatore generale previsto per la Regione Lazio dalla legge 3 gennaio 1986, n.1.

Inoltre, sulla base della sentenza Commissariale citata, non è il certificato di destinazione urbanistica la sede adatta per certificare l'esistenza o meno di usi civici su un terreno.

Il problema di una corretta certificazione sull'esistenza degli usi civici sembra quindi insolubile, in assenza della conclusione della verifica demaniale. La difficoltà di fondo, segnalata dalla Commissione studi del notariato[3] deriva dal fatto che gli usi civici sono diritti imprescrittibili, cioè mai estinguibili per usucapione di altri soggetti o per non uso. Lo studio citato continua: "occorre affermare che non esistono archivi documentali in grado di fornire una prova assoluta (a parte sentenze dei commissari) dell'esistenza di usi civici. E si deve altresì ribadire che nessuna certificazione sostitutiva appare idonea a rispondere al problema, per la caratteristica essenziale dell'uso civico di essere refrattario ad estinzione per non uso, e di poter essere identificato soltanto a seguito di pronuncia giurisdizionale del Commissario". La conclusione sembra eccessivamente pessimistica, poiché anche la verifica demaniale, e quindi la via amministrativa, può giungere ad accertare l'esistenza o meno di usi civici in modo tendenzialmente definitivo. Forse è bene chiarire però che quel *tendenzialmente* esprime la condivisione di una preoccupazione espressa nelle parole dello studio, perché la verifica demaniale conclusa può essere smentita da nuova documentazione ritrovata in archivi, e sono proprio vicende simili che possono far perdere credibilità a tutta l'impalcatura degli usi civici.

In conclusione, dal punto di vista operativo non è consigliabile per il funzionario azzardarsi in annotazioni sull'esistenza di usi civici sui terreni in assenza di verifica demaniale conclusa. Se è stato nominato il perito demaniale, e se il perito ha già depositato gli atti per l'accertamento, è quindi ha già svolto le sue indagini d'archivio, è consigliabile controllare su quelle carte, e magari chiedere una nota al perito stesso ai fini della certificazione. Per le considerazioni espresse sopra, non appare utilizzabile ai fini del rilascio di un qualsivoglia certificato sull'esistenza di usi civici l'analisi territoriale da allegare al Prg ai sensi della legge regionale 1/86.

Sotto l'aspetto della commerciabilità del bene, che è tematica d'interesse non solo notarile, ma anche degli ufficiali roganti degli enti gestori di usi civici, siano essi Comuni o Università Agrarie, si riportano le conclusioni dello Studio 777 della Commissione studi del Consiglio nazionale del Notariato:

Prima preoccupazione del notaio appare quella di accertare se si tratti di bene sottoposto a vincolo di uso civico. E' da ritenersi che a tal fine rappresentino una sorta di campanello d'allarme determinate locuzioni, come "livello", "università agraria", "collettività agricola". Una volta accertato che ci si trovi di fronte a terreno sul quale insiste uso civico, compito del notaio appare quello di stabilire se il terreno sia di proprietà privata, oppure di proprietà pubblica. Evidentemente a tale fine giocherà un ruolo decisivo l'intestazione catastale del bene, perché i beni pubblici o sono di proprietà di una collettività rappresentata dal Comune, o da una frazione, oppure appartengono ad una associazione agraria (qualificata o meno come "università agraria") e pertanto l'intestazione catastale appare indicativa. Trattandosi di bene di proprietà privata, il notaio potrà sempre stipulare atti concernenti detto bene, ma avrà l'accortezza di accertare se l'uso civico sia stato estinto o meno, preoccupandosi di informarne le parti e di corredare il contenuto dell'atto con clausole adeguate. Trattandosi di bene di proprietà pubblica, appare opportuno che il notaio si attenga alle seguenti regole:

- fino all'assegnazione a categoria il bene è ritenuto assolutamente incommerciabile ;
- dopo l'assegnazione a categoria a) (boschi e pascoli) il bene è destinato per sempre a restare di proprietà pubblica, salva la compravendita per esigenze di pubblico interesse, opportunamente adottata dal comune ed approvata dalla regione;
- dopo l'assegnazione a categoria b) (coltura agraria) il bene è posseduto in enfiteusi dal singolo, che peraltro potrà alienarlo soltanto dopo l'affrancazione del canone enfiteutico; ferma soltanto in tal caso l'ipotesi di preliminare di vendita o di vendita ad effetti obbligatori, sulla base di nuove tendenze giurisprudenziali assecondate dalla dottrina.
- il bene comunque, anche cioè prima dell'assegnazione a categoria, è commerciabile nell'ipotesi di legittimazione da parte del possessore abusivo;
- analogamente il bene è commerciabile a seguito di procedimento di conciliazione.

3. Alienazione di terreni edificati, edificabili, non edificabili. Aspetti amministrativi

Dopo aver affrontato l'argomento della certificazione dell'esistenza degli usi civici, che è un argomento generale che è bene chiarire nei suoi aspetti anche teorici, passiamo a trattare gli istituti che più frequentemente si presentano agli operatori, almeno nella Regione Lazio.

Tra questi, sicuramente il più utilizzato ed importante, in una Regione che ha avuto una massiccia attività edificatoria, è senz'altro quello dell'alienazione di terreni, in particolare edificati o edificabili. L'alienazione di terreni è prevista dall'art.12 della legge 16 giugno 1927, n.1766, che prevede, in relazione ai terreni assegnati dal piano di massima alla categoria a), che : " i Comuni e le associazioni non potranno senza l'autorizzazione del Ministero dell'Agricoltura e Foreste (oggi Regione, ndr) alienarle o mutarne la destinazione. Sull'argomento tornava subito dopo l'art.39 del Regio decreto 26 febbraio 1928, n.332, il regolamento di esecuzione della legge sugli usi civici, che ammetteva "l'alienazione di quei fondi che per le loro esigue estensioni non si prestano a qualsiasi forma di utilizzazione prevista dalla legge". Questo era possibile dopo che il Commissario regionale avesse approvato i piani di massima e di utilizzazione delle terre, e sempre previa autorizzazione del Ministero, oggi della Regione.

I piani di massima appena citati erano previsti dalla legge all'art.11 e dal Regolamento negli articoli 34-41. L'obiettivo principale di tali piani era quello di assegnare a categoria i terreni di proprietà collettiva, in modo da ottenere due distinte categorie: a) terreni utilizzabili come bosco e pascolo permanente; b) terreni utilizzabili per la coltura agraria: questi terreni erano destinati dalla legge ad essere suddivisi tra gli utenti (art.13-22) per essere coltivati e migliorati in modo sostanziale e permanente.

Come accennato nella chiusura del paragrafo precedente, i terreni assegnati a categoria a) sono quelli soggetti alle autorizzazioni regionali per l'alienazione, mentre i terreni assegnati in categoria b) sono quelli posseduti in enfiteusi dal singolo, il quale potrà correttamente alienarli dopo l'affrancazione del canone enfiteutico. In realtà la ripartizione dei terreni a coltura è stata, ormai da tempo, sospesa dalle Regioni, mentre era invece stata svolta in molti casi dai Commissari. E' bene quindi rintracciare nell'archivio dell'ente, laddove non fosse già disponibile, la documentazione relativa a questa operazione, se essa è stata effettuata dal Commissario a suo tempo.

E' evidente quindi che l'alienazione, da istituto eccezionale in una legge concepita come riforma agraria, diviene invece istituto centrale in una fase storica caratterizzata da un intenso sfruttamento edificatorio del territorio.

I terreni soggetti ad alienazione nelle leggi vigenti della Regione Lazio, a seguito della modifica apportata alla legge regionale 3 gennaio 1986, n.1 dalla legge 27 gennaio 2005, n.6, si distinguono in alienazioni di terreni edificati, edificabili e non edificabili.

Nel caso di terreni edificati, l'art.8 della legge regionale consente l'alienazione agli occupatori, a condizione che la costruzione sia stata legittimamente realizzata o che sia stata condonata ai sensi della normativa vigente in materia di sanatoria edilizia.

Si rammenta in questo senso la novità contenuta nella legge 24 dicembre 2003, n. 350 sul cosiddetto terzo condono, che include gli abusi commessi su terreni di demanio civico tra le opere non condonabili[4]. La perizia di stima per l'alienazione può essere fatta sia dal perito demaniale che dal responsabile del servizio tecnico comunale, e la competenza all'autorizzazione dell'alienazione è del Consiglio Comunale. In questo caso ed in quello successivo non c'è più quindi l'intervento autorizzatorio della Regione.

Nel caso di terreni edificabili per conforme destinazione del Piano regolatore generale, l'art.8 della legge regionale prescrive le procedure di asta pubblica. L'articolo in questione prevede anche la possibilità di attribuire la proprietà del lotto a coloro che lo detengono a qualsiasi titolo, e che ne fanno domanda sulla base del prezzo di stima, purché l'assegnatario si obblighi a destinare il lotto all'edificazione della prima casa per sé o per la propria famiglia, ovvero alla edificazione di manufatti artigianali necessari per lo svolgimento della propria attività. Anche qui la perizia di stima per l'alienazione può essere fatta sia dal perito demaniale che dal responsabile del servizio tecnico comunale, e la competenza all'autorizzazione dell'alienazione è del Consiglio Comunale.

La procedura più corretta, nel caso in cui i terreni edificabili non siano detenuti da soggetti particolari, sembra quindi quella di una autorizzazione preventiva da parte del Consiglio Comunale all'alienazione di terreni edificabili di uso civico, sulla base dell'individuazione delle aree da alienare, individuate catastalmente, con la contestuale approvazione della perizia di stima che fissa il prezzo a base d'asta per i singoli terreni. In seguito a ciò, il responsabile del servizio tecnico provvederà all'asta pubblica, ed all'aggiudicazione dei terreni alle migliori offerte.

Nel caso di terreni non edificabili, l'art.8ter della legge 3 gennaio 1986, n.1, modificata dalla legge 27 gennaio 2005, n.6, prevede ancora l'autorizzazione della Regione Lazio, anche se allarga la possibilità di rilascio dell'autorizzazione all'alienazione, prevedendo che: "le autorizzazioni di cui al comma 1 sono rilasciate, oltre che per le finalità agro-forestali previste dall'articolo 41 del R.D. 26 febbraio 1928, n. 332, anche per finalità pubbliche o di interesse pubblico.". In questo caso quindi è sempre il Consiglio Comunale che approva le perizie di stima, da inviare poi alla Regione Lazio per l'approvazione. Nel silenzio della legge, sembra però evidente che, acquisita l'autorizzazione da parte della Regione Lazio, i terreni debbano venire assegnati previa asta pubblica, in analogia con i terreni edificabili.

E' importante evidenziare che l'art.8bis della legge regionale 3 gennaio 1986, n.1 prevede che i proventi delle alienazioni possono essere utilizzati dal comune o dall'ente gestore solo previa autorizzazione della Regione Lazio, richiesta con deliberazione motivata, che secondo l'interpretazione, degli uffici regionali deve essere di Consiglio Comunale, anche se nel sistema ordinamentale degli enti locali potrebbe essere sufficiente una deliberazione della Giunta Comunale.

I proventi devono essere impiegati secondo il seguente ordine di priorità:

- a) l'acquisizione di terreni di proprietà collettiva di uso civico;
- b) lo sviluppo socio-economico dei terreni di proprietà collettiva di uso civico;
- c) gli accertamenti e le verifiche demaniali;
- d) la realizzazione ed il finanziamento di opere o servizi pubblici di interesse della collettività, la manutenzione e gestione delle opere pubbliche, la redazione di strumenti di pianificazione territoriale.

4.Alienazione di terreni gravati da uso civico: aspetti notarili

Il Comune che è anche gestore di usi civici può senz'altro curare anche gli aspetti notarili dell'alienazione, come di molti altri atti di natura civilistica che sono previsti dalla normativa sugli usi civici. Infatti l'art.97, comma 4, lett.c) del decreto legislativo n.267 del 18 agosto 2000 prevede che il Segretario Comunale, nella sua qualità di ufficiale rogante dell'ente, "può rogare tutti i contratti nei quali l'ente è parte". Più controversa è invece la possibilità di rogito per i Segretari delle Università agrarie, anche nel caso in cui essi siano Segretari Comunali autorizzati a prestare servizio nella sede dell'Università Agraria ai sensi dell'articolo 53 del decreto legislativo 165 del 2001. Propende per la risposta negativa il Ministero dell'Interno, la cui tesi con tutta evidenza è stata fatta propria dall'Associazione regionale delle Università Agrarie del Lazio, che la riporta sul proprio sito ufficiale, www.arual.it[5]. Ne forniamo il testo che contiene alcune imprecisioni: il riferimento alla legge 851 del 1942, che è stata abrogata, ovvero il fatto che l'art.89 del T.U.383/34 è stato abrogato tacitamente, mentre invece è stato abrogato in forma espressa dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267. E' probabile che le imprecisioni derivino dal fatto che il parere è precedente alla data di entrata in vigore del testo unico degli enti locali. La problematica è simile a quella che si è posta negli ultimi anni in relazione alla competenza di rogito dei Segretari Comunali nelle Unioni di comuni, che tanto successo hanno avuto negli ultimi anni.

L'atto di alienazione di terreni edificati presenta la particolarità che oggetto dell'alienazione è il terreno, e non il manufatto realizzato sullo stesso. Pertanto occorrerà fare menzione del manufatto, ma il trasferimento del diritto di proprietà riguarderà soltanto il terreno. Per il resto, la trascrizione è del tutto simile ad una compravendita di terreni. Dal punto di vista fiscale, si applicano agli atti notarili riguardanti gli usi civici le esenzioni d'imposta previste dalla legge 1 dicembre 1981, n.692, che all'articolo 2 recita nel modo seguente: "Sentenze, ordinanze e decreti di restituzione delle terre a Comuni o associazioni agrarie, scioglimenti di

promiscuità tra detti enti, liquidazione di usi civici, legittimazione, assegnazione di terre e atti di procedimenti previsti dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766, e relativo regolamento di esecuzione approvato con R.D. 26 febbraio 1928, n. 332, sono esenti da tasse di bollo e registro e da altre imposte. Beneficeranno della stessa esenzione anche le vendite debitamente effettuate da Comuni ed associazioni a seguito di autorizzazione ai sensi dell'art. 12 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sempre che l'atto di autorizzazione precisi le finalità di pubblico interesse perseguito con la vendita e le condizioni alla loro realizzazione."

5. Legittimazione di terreni di proprietà collettiva

Un altro istituto molto usato negli ultimi tempi, soprattutto dopo il passaggio della competenza all'approvazione alle Regioni è quello della legittimazione di occupazione abusiva di terre di demanio civico appartenenti ai Comuni, alle frazioni ed alle associazioni agrarie.

L'art.25 del R.D. R.D. 26 febbraio 1928, n. 332 fornisce dei chiarimenti sulle terre che possono essere oggetto di legittimazione. Esse sono "le terre di origine comune o provenienti da affrancazioni di uso civico da chiunque possedute, per le quali manchi il titolo, ovvero esso non sia riconosciuto valido a norma delle leggi vigenti in ciascuna regione all'epoca della concessione".

L'articolo 9 della legge 1766 del 1927 precisa le condizioni per poter concedere la legittimazione dell'occupazione abusiva di terreni di demanio civico, che sono le seguenti:

- a) che l'occupatore vi abbia apportato sostanziali e permanenti migliorie;
- b) che la zona occupata non interrompa la continuità dei terreni di demanio civico;
- c) che l'occupazione duri da almeno dieci anni

E' il perito demaniale nominato che può procedere alla perizia di stima, ed al progetto di legittimazione, dopo aver individuato i terreni abusivamente occupati. Non è prevista in questo caso dalla legge della Regione Lazio la possibilità di far redigere la perizia al responsabile del servizio tecnico.

Il progetto di legittimazione viene inviato dalla Regione all'ente gestore per il deposito e la pubblicazione, con le procedure previste dall'art.15 del R.D. 26 febbraio 1928, n. 332, e cioè: avviso pubblico, deposito degli elaborati presso la segreteria dell'Ente, notifica individuale a ciascuno degli occupatori inseriti nel progetto.

Avverso il progetto di legittimazione possono essere presentate opposizioni. Trascorsi trenta giorni dalla data dell'ultima notificazione, l'ente gestore rimetterà alla Regione Lazio la documentazione completa.

L'approvazione della proposta di legittimazione è di competenza della Regione, che vi provvede con determina del dirigente competente.

La procedura sopra descritta è quella che si è affermata nella prassi, dopo l'emanazione della circolare interpretativa del Ministero di Grazia e Giustizia, la n. 13 dell'8 maggio 1997, che ha in sostanza preso atto di un mutamento nell'assetto delle competenze. In realtà la precedente procedura era ben diversa, prevedendo l'intervento del Commissario per la liquidazione degli usi civici e del Ministero dell'agricoltura e Foreste[6].

Può essere utile riassumere l'evoluzione normativa in materia: l'articolo 66 del D.P.R. n. 616 del 1977 stabiliva che: "l'approvazione delle legittimazioni di cui all'art. 9 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, è effettuata con decreto del Presidente della Repubblica d'intesa con la Regione interessata.". Una conferma di questa disposizione veniva anche dall'art.71, comma 1, lett.i) del D.P.R. n. 616 del 1977, che includeva nell'elenco delle funzioni amministrative confermate in capo allo Stato anche "l'approvazione delle legittimazioni sugli usi civici, di cui alla legge 16 giugno 1927, n.1766". Il Consiglio di Stato, con il parere n.1277/79 dell'11 febbraio 1981 affermava che erano state trasferite con il DPR 616/77 "tutte le competenze amministrative statali in materia di usi civici, con esclusione solo delle legittimazioni". Un primo passaggio di competenze avviene con la legge 12 gennaio 1991, n. 13, che determina gli atti da adottarsi nella forma del Decreto del Presidente della Repubblica. Nell'art. 2, comma 1 della legge citata, infatti, si stabilisce che gli atti amministrativi diversi da quelli elencati nell'art. 1 sono emanati con decreto ministeriale, se al ministero spettava formulare la proposta sulla base della normativa previgente. L'approvazione delle legittimazioni non era nell'elenco dell'art. 1 della legge 13 del 1991. In seguito alle vicende legate al referendum svolto nei primi anni novanta sulla competenza statale in materia di politiche agricole, la legge **4 dicembre 1993, n. 491, recante** "Riordinamento delle competenze regionali e statali in

materia agricola e forestale e istituzione del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali." è intervenuta anche a disciplinare i Commissariati agli usi civici. L'art.5 di tale legge stabilisce che "le competenze in materia di commissariati agli usi civici esercitate dal soppresso Ministero dell'agricoltura e delle foreste sono trasferite al Ministero di Grazia e Giustizia, in attesa del riordino generale della materia degli usi civici.". In attesa di tale riordino generale, sulla base di questa disposizione una circolare interpretativa del Ministero di Grazia e Giustizia, la n.13 dell'8 maggio 1997 avrebbe trasferito alle Regioni l'istruttoria e l'ordinanza di legittimazione, e allo stesso ministero della Giustizia l'approvazione della medesima. Sulla competenza regionale in materia di legittimazioni di occupazione abusiva di terre di demanio civico, è infine di recente intervenuta la sentenza della Corte Costituzionale n.39 del 5 febbraio 2007, che forse mette la parola fine alla annosa questione sulle competenze dello Stato o della Regione in materia di legittimazioni di occupazione abusiva di terre di demanio civico, stabilendo che detta competenza

non spetta allo Stato, e per esso al Commissario per il riordino degli usi civici, ma nel caso di specie alla Regione Abruzzo.

Con la gestione delle Regioni, però, il rischio è quello di una diffusione massiccia dell'istituto, che è sicuramente utile e snello, configurandosi come una sorta di sanatoria di occupazioni abusive, ovvero come un'usucapione breve, contraddicendo così le enormi cautele che aveva usato il legislatore nei suoi confronti, almeno fino agli anni novanta. Vi è peraltro da dire anche che non è da escludere che sulle legittimazioni approvate in una situazione di non chiara competenza, almeno fino alla sentenza della Corte Costituzionale citata, possano esperirsi azioni di reintegra, o comunque altre forme di richiesta di intervento del commissario da parte degli aventi diritto, ai fini della restituzione del bene alla proprietà collettiva[7]. L'articolo 10 della legge 16 giugno 1927, n.1766 prevede che nel concedere la legittimazione, verrà imposto sul fondo occupato un canone di natura enfiteutica. Secondo la dottrina, il provvedimento di legittimazione "crea in capo al titolare del provvedimento un diritto soggettivo perfetto di natura reale, valido erga omnes con pienezza di facoltà, pertanto soggetto ad atti dispositivi (alienazione, costituzione di diritti reali parziali, altri) nonché tutelabile con azione reale davanti al giudice ordinario in relazione a qualsiasi turbativa o lesione"[8]. Rimane da chiarire che cosa voglia dire l'imposizione di un canone di natura enfiteutica, cioè se esso sia la stessa cosa di un canone enfiteutico. Secondo una parte della dottrina, ed anche secondo una giurisprudenza consolidata[9] il canone di natura enfiteutica sarebbe cosa diversa dal canone enfiteutico. Da questo deriverebbe una serie di conseguenze, tra cui l'immediata affrancabilità del canone. Cerulli Irelli propone invece l'assimilazione del canone di natura enfiteutica alla normale disciplina dei canoni enfiteutici, prevista dalle leggi 22 luglio 1966, n.607 e 18 dicembre 1970, n.1138 . Rimane comunque fermo il dato positivo introdotto dall'art.33 del R.D. 26 febbraio 1928, n. 332, che afferma: " I canoni imposti in applicazione degli articoli 7 e 10 della legge possono essere affrancati anche all'atto stesso della conciliazione o della legittimazione, ed il capitale di affrancazione resterà vincolato ai termini dell'art.24 della legge stessa". Quindi, quale che sia l'interpretazione più corretta sulla natura del canone, dal punto di vista operativo il canone di natura enfiteutica imposto col provvedimento di legittimazione si può affrancare ad istanza del soggetto obbligato, con un atto notarile e previo accoglimento dell'istanza con determina dirigenziale. Su tutta la questione è recentemente intervenuta l'Agenzia del Territorio, con Circolare 26 febbraio 2004, n.2/T, avente ad oggetto: Affrancazione usi civici - Forma dei relativi atti- Eseguitività delle formalità ipotecarie - Trattamento tributario, della quale si riporta uno stralcio: " con l'affrancazione di cui trattasi poiché il legittimario è già titolare del diritto di proprietà per effetto della legittimazione, si verifica soltanto una sorta di effetto espansivo del diritto preesistente. Infatti, il diritto di proprietà che già esiste in capo al legittimario, viene soltanto liberato dall'obbligo di corresponsione del canone annuo, imposto con il provvedimento di legittimazione. In altri termini, l'affrancazione in parola può essere assimilata, quanto agli effetti, alla devoluzione del fondo enfiteutico (art. 972 c.c.) attraverso cui il concedente, come è noto, non acquista un nuovo diritto ma espande solamente il diritto di proprietà di cui è già titolare.". dopo aver chiarito che è possibile accogliere l'istanza di affrancazione anche con una determina dirigenziale, trattandosi di atto non discrezionale, la circolare conclude affermando che anche il provvedimento di legittimazione è già di per sé descrivibile. Dal punto di vista pratico, appare però più lineare che la pubblicità sui registri immobiliari si raggiunga mediante la trascrizione dell'atto di affrancazione del canone di natura enfiteutica. Per quello che riguarda il trattamento fiscale, esso è il medesimo già descritto per gli atti di alienazione.

6.Liquidazione usi civici su aree private

La liquidazione degli usi civici su aree private è uno degli obiettivi principali della legge 16 giugno 1927, n. 1766. La prima fase è quella dell'accertamento circa la esistenza, natura ed estensione degli usi civici, come recita l'articolo 2 della legge 16 giugno 1927, n. 1766. Questo è un compito del perito demaniale, che deve svolgere un'istruttoria e predisporre il progetto di liquidazione. La legge distingue all'articolo 2 tra l'esercizio degli usi cessato prima del 1800 e quello invece cessato dopo il 1800. Nel primo caso "occorre basare l'istruttoria sulla prova documentale che può consistere negli antichi Statuti comunali, negli atti di formazione degli antichi catasti, negli "stati discussi" e nelle "rivele" per quanto riguarda le province meridionali"[10]. E' importante il principio che riguarda l'esistenza degli usi civici sul demanio feudale, riconosciuto dalla giurisprudenza, e riassunto nella massima *ubi feuda ibi demania*: esso ha valore di criterio probatorio pieno, non di semplice presunzione. Ciò vuol dire che se si prova l'esistenza del feudo, è sicuramente esistente il diritto d'uso civico. Per gli usi non cessati dopo il 1800, invece, è sufficiente la prova testimoniale. Il perito nel progetto di liquidazione dovrà specificare la classe degli usi, ai sensi dell'art.4 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, cioè se essi siano essenziali o utili. Per la liquidazione vi è un diritto di compenso per gli utenti, che può essere soddisfatto in due modi: con distacco delle terre, ai sensi dell'art.5 della legge 16 giugno 1927, n. 1766; con l'imposizione di un canone di natura enfiteutica, ai sensi dell'art.7. La seconda formula, che è la più usata, si applica ai terreni sui quali sono state apportate da parte dei proprietari miglorie sostanziali e permanenti, ovvero ai fondi di modesta estensione. Il canone di natura enfiteutica che il proprietario dovrà pagare all'ente gestore degli usi civici sarà pari al valore dei diritti. Qui si rende più chiara l'importanza dell'accertamento: tanto più diritti saranno stati accertati,

e quantificato con i metodi in uso il loro valore, tanto più sarà alto il valore da liquidare. Tanto più che è opinione comune che i diritti presi in considerazione debbano essere calcolati al momento del loro massimo uso. E' chiaro che in ogni caso il valore dei diritti, per quanto calcolato al momento del loro massimo uso, e per quanto rivalutato alla data della perizia, non dovrebbe mai risultare pari al valore corrente di mercato del terreno. Per la Regione Lazio, però, è stato questo il criterio di valutazione per lungo tempo[11], fino alla riforma della legge regionale 3 gennaio 1986, n.1, operata dalla legge regionale 27 gennaio 2005, n.6. La ragione stava da una parte per consentire eventuali compensazioni nell'acquisto di terre da destinare all'esercizio dei diritti civici, dall'altra come un deterrente per l'abusivismo edilizio. Per l'affrancazione del canone, si applica anche in questo caso l'art. 33 del R.D. 26 febbraio 1928, n. 332 ricordato nel paragrafo precedente.

La proposta di liquidazione nel caso di terreni che non "abbiano acquisito carattere edificatorio", secondo l'espressione della legge regionale 3 gennaio 1986, n.1, segue la stessa procedura delle proposte di legittimazione: viene depositata dal perito demaniale presso gli uffici regionali, che la esaminano e la inviano all'ente gestore per la pubblicazione. Dopo la pubblicità e le notifiche, nonché le eventuali opposizioni, il tutto viene inviato alla Regione per l'approvazione dell'atto di liquidazione con determina dirigenziale.

Vi è inoltre la previsione dell'articolo 4 della legge regionale 3 gennaio 1986, n.1, così come modificato dalla legge regionale 27 gennaio 2005, n.6. Detto articolo attribuisce ai comuni la competenza alla liquidazione degli usi civici su aree private, nel caso in cui esse "per la destinazione degli strumenti urbanistici generali e loro varianti, oppure, in mancanza di strumento urbanistico generale, in quanto ricadenti in aree urbanizzate come indicate dalla pianificazione paesistica regionale, abbiano acquisito carattere edificatorio". In questo caso si applicano per la determinazione del canone i criteri previsti negli articoli 5,6,7 della legge 16 giugno 1927, n.1766, e la perizia può essere redatta, oltre che dai periti iscritti all'albo regionale, anche dall'ufficio tecnico comunale.

E' prevista la riduzione dell'importo della liquidazione fino al sessanta per cento con deliberazione motivata, quando si tratti di costruzione già eseguita o da eseguire, destinata a prima casa.

Competente all'adozione dell'atto definitivo di liquidazione è quindi in questo caso il Consiglio Comunale.

Anche in questo caso è possibile il rogito dell'atto notarile da parte dell'ufficiale rogante dell'ente, nella forma dell'affrancazione del canone derivante dall'atto di liquidazione (determina del dirigente regionale ovvero deliberazione del Consiglio Comunale). Si applicano anche in questo caso le esenzioni d'imposta previste dall'art.2 della legge 692 del 1981.

7.Affrancazione canoni derivanti da decreti definitivi precedenti alla competenza della Regione

Nel periodo che è intercorso tra l'emanazione della legge 16 giugno 1927, n.1766 ed il passaggio delle competenze alle Regioni, sono stati emanati molti decreti da parte degli organi competenti, soprattutto da parte del Commissario. Molti comuni ed enti gestori ne hanno notizia, se l'archiviazione e la successione della struttura amministrativa negli anni ha provveduto alla corretta conservazione della documentazione. La Regione Lazio ha curato nel passato alcune pubblicazioni, che sono una significativa fonte di informazioni in questo senso[12]. E' quindi importante che gli enti gestori abbiano cognizione dei decreti e dei provvedimenti giurisdizionali già esistenti sul demanio civico, al di là del lavoro che può svolgere il perito demaniale, perché in questi casi la situazione giuridica è già chiara per quello che è accaduto in passato.

I canoni derivanti da decreti definitivi già emessi possono riguardare:

- a) liquidazione di usi civici su aree private;
- b) legittimazioni di occupazioni abusive;
- c) scioglimento di promiscuità;
- d) terre assegnate a titolo di enfiteusi a seguito della ripartizione in quote.

E' quest'ultimo il caso più diffuso, e riguarda le terre, assegnate alla categoria b): terreni suscettibili di coltivazioni agrarie, destinate dalla legge ad essere suddivise fra gli utenti per essere coltivate e migliorate in modo sostanziale e permanente[13]. La ripartizione dei terreni a coltura non è più praticata dalle Regioni, ma è stata largamente praticata nel passato dai Commissari: il mutamento di indirizzo è ovviamente legato alle trasformazioni nella concezione degli usi civici da elemento connesso alla riforma agraria a questione legata all'urbanistica ed alla tutela del territorio, di cui si è spesso parlato nel testo. La disciplina dell'assegnazione in quote a titolo di enfiteusi è contenuta negli articoli da 13 a 22 della legge 16 giugno 1927, n.1766. A conferma dell'importanza e della diffusione dell'istituto, il Decreto Legislativo Luogotenenziale n. 284 del 1944, quindi in pieno periodo bellico, dettava norme abbreviative allo scopo di snellire le procedure della ripartizione in quote per l'assegnazione delle terre collettive ai contadini.

Le condizioni che dettava l'art.19 della legge 16 giugno 1927, n.1766 per l'assegnazione in enfiteusi erano l'obbligo delle migliorie, il divieto di cedere, dividere ed alienare le quote, a pena di devoluzione, cioè, come si esprime l'art. 28 del R.D. 26 febbraio 1928, n. 332: " le terre, rispetto alle quali i concessionari non abbiano adempiuto agli obblighi della concessione, saranno rimesse in massa per essere ripartite a norma dell'art. 13 della legge."

Le assegnazioni in enfiteusi avviate con la legge 16 giugno 1927, n.1766 non sempre si sono concluse con un provvedimento definitivo. In questo caso l'assegnatario ovvero, caso più probabile visto il tempo trascorso, i suoi legittimi discendenti dovranno ottenere il provvedimento definitivo dalla Regione, che tramite un perito incaricato oppure d'ufficio, provvede a stabilire i canoni definitivi con le procedure previste per la legittimazione. Il procedimento si conclude con la determina del dirigente regionale, che provvede all'assegnazione in enfiteusi perpetua del terreno ed alla imposizione del relativo canone.

Anche in questo caso si pone la questione sul valore del canone, e soprattutto sulle modalità di calcolo del capitale di affrancazione. Se si aderisce alla tesi sostenuta da Cerulli Irelli nel volume citato, è applicabile l'art. 971 del codice civile, e quindi il capitale d'affranco è pari a venti volte la misura del canone stesso. Accade spesso però che i canoni non siano stati più riscossi da molti anni da parte degli enti gestori, e quindi spesso si stabilisce una cifra indicativa, sempre molto bassa, che viene tacitamente accettata dalla controparte, ovvero si applica la rivalutazione basata sul reddito dominicale rivalutato, moltiplicato per quindici, ai sensi dell'art. 9 della legge 1138 del 1970. Parliamo comunque di cifre molto basse, che dal punto di vista operativo non creano molti problemi, anche se è corretto affrontare l'argomento nei suoi termini teorici. In relazione alla mancata riscossione del canone, invece, con il trascorrere del tempo possono formarsi diritti di usucapione in capo al soggetto assegnatario, che comunque devono essere tradotti in atti notarili, anche di mero accertamento ai fini catastali, ai fini della trasformazione dell'enfiteusi in proprietà piena, e quindi anche della variazione catastale.

Normalmente non si arriva a queste forme di larvato contenzioso con l'Ente, anche per la scarsa entità delle somme derivanti dal canone rivalutato in qualsiasi modo.

L'affrancazione del canone può avvenire in ogni momento, essendo un diritto potestativo dell'assegnatario. Trattandosi di atto non discrezionale, l'ente gestore può autorizzare l'affrancazione con una determinazione del responsabile del servizio. Anche in questo caso è necessaria la stipula di un atto di affrancazione del canone enfiteutico, e la successiva trascrizione alla conservatoria dei registri immobiliari, da svolgersi a cura del segretario comunale o del notaio. Si applicano le esenzioni fiscali previste dalla legge 692 del 1981.

8.Reintegra e rivendica dei beni d'uso civico

La reintegra dei beni d'uso civico nel demanio collettivo è un istituto previsto dall'art.9, comma 3 della legge 16 giugno 1927, n.1766. L'articolo nel complesso disciplina le legittimazioni, dettando le condizioni per il loro riconoscimento. La reintegra quindi avviene in caso la legittimazione non si possa concedere: "Non avvenendo la legittimazione, le terre dovranno essere restituite al Comune, all'associazione o alla frazione del Comune, a qualunque epoca l'occupazione di esse rimonti."

La reintegra quindi può avvenire al termine ovvero nel corso delle operazioni demaniali per l'accertamento delle occupazioni abusive svolte dal perito nominato. Questi dovrà indicare in appositi elaborati tecnici (relazione, schede, ruolo degli occupatori abusivi, planimetria del comprensorio) i terreni che non possono godere dei benefici della legittimazione, per l'inoltro alla Regione per il provvedimento di reintegra^[14]. Il provvedimento può essere adottato dopo la procedura di pubblicità e notifica prevista per le liquidazioni di usi civici su aree private e per le legittimazioni, descritta in precedenza, e che è descritto in modo puntuale negli articoli 30,31 e 32 del R.D. 26 febbraio 1928, n. 332. Il passaggio della competenza alle Regioni non è previsto espressamente nelle leggi di trasferimento delle competenze, ma è stato argomentato dal parere del Consiglio di Stato 1277/79 del 1981 per la natura amministrativa della reintegra^[15]. Il parere si fonda sulla distinzione tra azione di reintegra e azione di rivendica. L'azione di rivendica tende al recupero del bene attraverso la richiesta di riconoscimento dell'appartenenza al demanio, con un contrasto giudiziale relativo a posizioni di diritto soggettivo. La differenza principale tra la reintegra e la rivendica sta nella procedura di accertamento della *qualitas soli*, ovvero dell'appartenenza al demanio civico del bene. Nel caso della reintegra, la procedura è amministrativa e viene svolta dal perito demaniale nominato dalla Regione. Nel caso della rivendica l'accertamento è invece giudiziale, disposto dal Commissario nell'ambito dei poteri che la legge gli conferisce. L'azione di rivendica può essere attivata sia al termine del procedimento di reintegra, sia in generale ogni volta si persegua il recupero delle terre civiche invocando l'accertamento di posizioni di diritto soggettivo. Nel caso generale, possono iniziare l'azione di rivendica sia gli enti gestori che i cittadini utenti dei beni d'uso civico, anche singolarmente.

La reintegra demaniale si dispone:

- a) quando la Regione non concede la legittimazione;
- b) quando, pubblicato il progetto di legittimazione, non sia stata presentata opposizione ne inoltrata domanda;
- c) quando il perito attesta possessi abusivi privi dei requisiti di legge;
- d) in tutti i casi in cui il possesso sia riscontrato abusivo o per titoli nulli.

Il provvedimento di reintegra va trascritto alla competente conservatoria dei registri immobiliari, a cura dell'ente gestore, e le spese dell'intero procedimento sono a carico dell'occupatore abusivo. Contro il provvedimento di reintegra è ammesso il ricorso al Tribunale Amministrativo.

9. Conciliazioni giudiziali ed amministrative

L'art.29 della legge 1766 del 1927 prevede l'istituto della conciliazione.

Può accadere infatti che nel corso del procedimento di accertamento e verifica delle terre di demanio collettivo possano insorgere delle "controversie circa la esistenza la natura e la estensione dei diritti suddetti, comprese quelle nelle quali sia contestata la qualità demaniale del suolo o l'appartenenza a titolo particolare dei beni delle associazioni nonché tutte le questioni a cui dia luogo lo svolgimento delle operazioni loro affidate": così si esprime l'art.29, comma 2 della legge 16 giugno 1927, n.1766.

La conciliazione secondo la legge, può essere promossa sia per iniziativa delle parti, sia per iniziativa del Commissario. Si tratta in questo caso di un potere conciliativo giurisdizionale, che è simile a quello previsto dall'art.185 del codice di procedura civile, e che quindi è rimasto in capo al Commissario, come è stato chiarito anche dal Parere del Consiglio di Stato 1277/79 del 1981. Lo stesso parere però riconosce una natura amministrativa alla conciliazione, che è quindi passata nelle competenze regionali.

Quindi la conciliazione si può avviare sia presso il Commissario, sia presso gli uffici regionali, e comunque si conclude con un provvedimento della Regione.

L'istituto può avere una certa utilità nel caso di situazioni che scontino errori precedenti. Per esempio è stato proposto per porre rimedio agli atti già stipulati, che risultino nulli per la mancata sdemanializzazione^[16]: secondo l'autore citato in nota si può in questo caso avviare un'istruttoria di reintegra, che consente al titolare dell'atto nullo di proporre opposizione, con la finalità di giungere alla conciliazione, e quindi di sanare il difetto essenziale dell'atto.

Ovviamente la soluzione amministrativa attraverso la Regione è senz'altro più veloce.

Anche il provvedimento amministrativo finale della Regione per la conciliazione deve essere trascritto alla competente conservatoria dei registri immobiliari a cura dell'ente gestore, ed anch'esso gode delle esenzioni fiscali previste dalla legge 692 del 1981.

10. Scioglimento delle promiscuità

L'articolo 8 della legge 16 giugno 1927, n.1766 prevede lo scioglimento delle "comunioni generali per servitù reciproche, e di tutte le comunioni particolari nelle quali non siano demani comunali". Le comunioni accennate sono anche dette promiscuità: "il termine raffigura il godimento comune delle utilità di un fondo, che può essere demaniale oppure anche privato gravato di usi civici, effettuato contemporaneamente da più popolazioni di comuni diversi per confine territoriale che in tal modo godono, appunto promiscuamente del medesimo fondo."^[17]

Lo scioglimento delle promiscuità può essere fatto senza compenso o con compenso, come prevede l'art.8 della legge. Anche in questo caso è essenziale l'accertamento della entità ed estensione dei diritti delle popolazioni che serve a determinare la quota eventuale di compenso spettante a ciascuna di esse. L'articolo 8 detta la nozione delle comunioni o promiscuità, ed indica la necessità dello scioglimento.

Il regolamento di esecuzione della legge 16 giugno 1927, n.1766, il R.D. 26 febbraio 1928, n. 332, dedica allo scioglimento delle promiscuità l'intero capo III, composto dagli articoli che vanno dal 17 al 24.

Interessante è il caso previsto dall'art.24 del regolamento medesimo, relativo allo scioglimento delle promiscuità su terreni di proprietà privata: si procede alla valutazione dei diritti accertati ed alla fissazione del compenso per la liquidazione degli stessi nei termini previsti dagli articoli 4,5 e 6 della legge e conseguentemente alla divisione del compenso medesimo fra gli aventi diritto ai sensi dell'art.8 della legge.

Gli adempimenti da compiersi sono i medesimi previsti per la liquidazione dei diritti di uso civico su aree private, descritti in precedenza. Quindi la Regione riceve il progetto di scioglimento delle promiscuità dal perito, lo invia all'ente gestore degli usi civici per il deposito, la pubblicazione e la notifica agli aventi diritto.

L'articolo 8 della legge 16 giugno 1927, n.1766 prevede anche la possibilità di conservazione delle promiscuità, qualora i Comuni o gli enti interessati lo richiedano con deliberazione motivata, in relazione ai bisogni dell'economia locale.

L'approvazione finale del provvedimento di scioglimento delle promiscuità, con l'eventuale accoglimento della richiesta di mantenimento di alcune di esse, come appena detto, è disposta con determinazione dirigenziale, previa approvazione dei relativi progetti di scioglimenti da parte dei Consigli Comunali dei comuni interessati, ovvero degli organi di pari grado degli enti gestori diversi dai Comuni.

Il provvedimento di scioglimento delle promiscuità va trascritto alla competente conservatoria dei registri immobiliari, a cura e spese di uno degli enti gestori interessati. Anche tale trascrizione gode delle esenzioni d'imposta previste dalla legge 692 del 1981.

11. Permuta di terreni di demanio civico con altri di natura privata

L'istituto della permuta di terreni di demanio civico con altri di natura privata non è esplicitamente previsto dalla normativa generale sugli usi civici. Esso è però una possibilità desumibile dallo spirito complessivo della legge 16 giugno 1927, n.1766, che in più punti mira a mantenere quanto più possibile integro il

demanio collettivo di uso civico, pur nella finalità generale che abbiamo citato spesso della liquidazione degli usi civici, sui la normativa è ispirata.

La permuta di cui si parla deve avere ovviamente alcune caratteristiche: deve essere conveniente per la pubblica amministrazione, sia nel senso di una convenienza economica derivante dal maggiore, o almeno uguale valore venale del bene privato rispetto al permutando bene pubblico, ovvero nel senso di un incremento del patrimonio immobiliare complessivo, derivante dalla maggiore estensione del fondo che diviene demanio collettivo. Inoltre la sottrazione della porzione di terreno di demanio collettivo da trasferire, non deve comportare nocumento all'esercizio dei diritti civici.

La procedura può essere avviata ad istanza di parte, e richiede una autorizzazione da parte del Consiglio Comunale, con la successiva approvazione di perizie di stima dei terreni interessati, sia quello di demanio collettivo, sia quello privato, da parte della Giunta Comunale, ovvero del responsabile del servizio tecnico. Occorre in questo caso una autorizzazione da parte della Regione, poiché l'istituto non rientra tra quelli delegati ai Comuni, come avviene nella Regione Lazio per l'alienazione e la liquidazione di usi civici su aree private. La Regione verifica la sussistenza delle ragioni di pubblico interesse alla base della permuta, ed autorizza: si riporta in tal senso negli allegati un esempio di autorizzazione della Regione Lazio. Anche in questo caso è possibile il rogito dell'atto notarile da parte dell'ufficiale rogante dell'ente, nella forma dell'atto di permuta. Meno chiara è l'applicabilità in questo caso delle esenzioni d'imposta previste dall'art.2 della legge 692 del 1981, perché l'istituto non è previsto nell'elenco dell'articolo stesso tra quelli che possono godere dell'esenzione stessa.

12.Mutamento di destinazione d'uso

L'articolo 2 della legge regionale 3 gennaio 1986, n.1 , prima della modifica recente, ai commi 3, 4, 5 e 6 stabiliva la necessità di chiedere l'autorizzazione di cui all'art.12 delle legge 16 giugno 1927, n.1766 in sede di formazione del PRG, nel caso in cui questo prevedesse la destinazione ad uso edificatorio o per servizi di terreni di proprietà collettiva appartenenti al Comune.

L'autorizzazione in questione è quella relativa al mutamento di destinazione d'uso.

L'art.2, comma 3 della legge regionale regionale 3 gennaio 1986, n.1 prevedeva inoltre che l'organo competente all'approvazione di tale richiesta per il Comune era il Consiglio Comunale, che doveva farlo in sede di adozione del Piano Regolatore Generale, richiedendo alla Giunta regionale la detta autorizzazione ex art.12 della legge 16 giugno 1927, n.1766. L'articolo riguardava anche il caso in cui la previsione di destinazione urbanistica ad uso diverso da quello agricolo riguardi terreni di proprietà collettiva appartenenti a frazioni di comuni, università o altre associazioni agrarie comunque denominate. In questo caso il Comune doveva inviare alla Regione il PRG , unendo alla richiesta l'autorizzazione all'alienazione o al mutamento di destinazione d'uso dei terreni rilasciata dall'Ente proprietario dei medesimi. In caso di inerzia o rifiuto di rilascio di questa autorizzazione da parte dell'Ente interessato, la legge regionale in esame prevede che il Comune possa avanzare alla Giunta regionale la proposta di cui agli articoli 39 e 41 del Regio Decreto 26 febbraio 1928, n.332.

Spettava alla Giunta regionale deliberare sulle richieste di autorizzazione sopra descritte contestualmente all'approvazione del Piano regolatore generale. Il procedimento di cui abbiamo trattato si applica anche in sede di formazione ed approvazione di varianti allo strumento urbanistico generale che interessino zone gravate da uso civico.

La nuova disciplina dell'articolo 2, comma 3 e 4 introdotta dalla legge regionale 27 giugno 2005, n.6, nel confermare l'impostazione precedente, prevede che "la Regione deve essere obbligatoriamente sentita prima dell' adozione del piano urbanistico comunale generale o di varianti che interessino zone di proprietà collettiva di uso civico o sulle quali siano pendenti controversie o esistano pretese di uso civico.". Le zone dove "esistano pretese di uso civico" dovrebbero essere le aree private gravate da uso civico, e quindi anche per esse è necessario "sentire" la regione prima di modifiche della destinazione urbanistica, anche se non sono state ricomprese all'interno dei criteri da seguire per la formazione dei Piani regolatori.

La nuova legge semplifica le procedure, in linea con il diverso assetto delle competenze tra gli organi che si è affermato in questi anni. Infatti non è più la Giunta Regionale a deliberare sulle richieste di autorizzazione, ma è la Regione che "si determina", con una espressione non proprio felice, ma che dovrebbe riferirsi alla competenza dei dirigenti ad adottare la determinazione di autorizzazione, in sostituzione della precedente competenza della Giunta regionale.

In questo campo spesso le difficoltà operative che incontra il Comune sono legate alla identificazione della corretta documentazione da inviare alla Regione per ottenere l'autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso.

Su questo, un chiarimento si può rinvenire in una vecchia circolare della Regione Lazio[18].

Vi si afferma che per ottenere l'autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso è necessario inviare: a) la deliberazione consiliare di richiesta alla Giunta Regionale (ora al Dipartimento o Direzione regionale competente) dell'autorizzazione al mutamento di destinazione, ai sensi dell'art.12 della legge 1766 del 1927,

adeguatamente motivata in ordine alle specifiche necessità di inclusione nel PRG di aree di proprietà collettiva; b) la deliberazione consiliare di adozione del Prg o relativa variante; c) una planimetria catastale che evidenzia le aree di demanio civico per le quali si chiede il mutamento di destinazione d'uso e quelle di proprietà privata gravate da uso civico ricomprese nel PRG. In relazione a tale vecchia previsione, vi è una novità introdotta dalla legge regionale 27 gennaio 2005, n.6, che esclude le aree private gravate da usi civici dall'obbligo dei comuni di richiesta di autorizzazione al mutamento di destinazione d'uso in sede di approvazione di Piani regolatori o loro varianti; d) una relazione analitica circa la consistenza del demanio civico dell'Ente, dalla quale risulti: la superficie complessiva, distinta, possibilmente, per categorie, come previste dall'art.11 della legge 16 giugno 1927, n.1766. Questa relazione deve contenere la individuazione catastale (mappali, particelle, superfici, qualità di coltura) dei terreni per i quali si chiede il mutamento di destinazione, nonché le indicazioni circa la loro utilizzazione urbanistica. Tutti i dati contenuti nella relazione devono essere sinteticamente richiamati o recepiti nella deliberazione consiliare di richiesta del mutamento di destinazione d'uso dei terreni. Inoltre in questa relazione dovranno risultare le residue superfici di terreni di proprietà collettiva e privata che rimarranno a disposizione dell'utenza, i terreni alternativamente proposti per l'acquisizione al demanio civico e, in via subordinata, le opere di miglioramento fondiario sul demanio collettivo da realizzare con i proventi delle alienazioni.

E' possibile infine che il Comune abbia esigenza di chiedere un mutamento di destinazione d'uso anche per singole zone, che magari sono state destinate a servizi con Piani regolatori generali approvati precedentemente alla emanazione delle norme regionali che abbiamo esaminato, ovvero hanno una destinazione urbanistica agricola. Frequente è per esempio nei comuni montani la richiesta di insediamento di antenne per la telefonia mobile in aree distanti dall'abitato, che possono essere di proprietà collettiva. Ferma restando la necessità di una variante urbanistica per la trasformazione dell'area in area a servizi, compatibile con i vari insediamenti, anche in questo caso è necessaria la procedura di mutamento di destinazione d'uso della proprietà collettiva. Il terreno, per il quale è stato autorizzato il mutamento di destinazione d'uso, qualora ne cessi lo scopo tornerà all'originaria destinazione.

Ivano Moreschini

Segretario comunale titolare della segreteria convenzionata di Vicovaro e Mandela

[1] Per un'ottica invece più vicina all'approccio dei periti demaniali, ma comunque di grande utilità operativa, si rinvia al libro di A.Benedetti e M.L. Messeri, *Guida agli usi civici*, Ed.Dei Roma, 1991.

[2] Sulla vicenda confronta: C.Zannella, *Il Bollettino usi civici. La Provincia di Latina*, Palombi,Roma, 2005, pag.15 e seg.

[3] *Commerciabilità dei terreni soggetti ad uso civico*, studio n.777 del 21 maggio 1994 della Commissione Studi del Consiglio Nazionale del Notariato, in www.notarlex.it

[4] La legge 24 dicembre 2003, n. 350 all'articolo 4, comma 125 inserisce un'aggiunta alla lettera g) del comma 27 dell'art. 32 del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003, n. 326. La disposizione modificata letta in modo completo recita in modo seguente: "Fermo restando quanto previsto dagli articoli 32 e 33 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, le opere abusive non sono comunque suscettibili di sanatoria., qualora:[...] g) siano state realizzate nei porti e nelle aree appartenenti al demanio marittimo, lacuale e fluviale, nonché nei terreni gravati da diritti da uso civico."

[5] *Segretario U.A. non può rogare*-Roma, 23 Luglio 2003L'attività rogatoria del segretario comunale è derogatoria rispetto alla competenza generale notarile e, come tale, va esercitata nei limiti imposti dalla norma autorizzatrice. Quest'ultima impone due limitazioni, una riguardante la tipologia degli atti che possono essere rogati dal segretario, sia pure a seguito dell'ampliamento introdotto dall'art.97 c.4 del T.U.267/2000 e, l'altra, concernente gli enti in favore dei quali la medesima attività può essere svolta. A tale proposito infatti la locuzione "ente" si riferisce agli enti presso i quali il segretario presta servizio, cioè il comune e la provincia, secondo quanto previsto dalla citata normativa. Non è data, pertanto, alcuna estensione analogica di tali enti, atteso, peraltro, che intimamente connessa all'attività rogatoria del segretario è la esazione, da parte dell'ente, dei diritti di segreteria, che, quali prestazioni particolari imposte, sono soggetti alla previsione di cui all'art.23 Cost. e, pertanto, non possono essere riscossi da enti non autorizzati dalla legge. Va infine

considerato che l'incarico di segretario dell'U.A. svolto da un segretario comunale, deve essere inquadrato fra quegli incarichi "extra officium" di cui all'art.241 della L.27/giugno 1942 n.851 e, come tale, esercitato al di fuori delle competenze istituzionali del segretario comunale alle quali l'attività rogatoria è collegata. Ciò premesso è evidente che il Segretario comunale che operi in una U.A., al pari del segretario non segretario comunale che ricopre l'ufficio stesso negli enti agrari, non potrà mai rogare né i contratti di affrancazione, in quanto l'ente agrario non è tra quelli autorizzati a fruire dell'apporto del segretario comunale stesso, né tantomeno gli atti unilaterali espressione del diritto potestativo di affrancazione. Si aggiunge infine che anche sotto la vigenza della precedente normativa-art.89 T.U. 3/03/1934 n.383 ora tacitamente abrogato, era parimenti inibito al segretario delle U.A. di rogare contratti in favore di tali enti, poiché non ricompresi fra quelli autorizzati ad avvalersi dell'attività del segretario comunale, anche quando lo preveda espressamente una norma statutaria. Fonte : [Ministero Interni](#)

[6] Confronta sulla situazione precedente: A.Benedetti e M.L. Messeri, *Guida agli usi civici*, cit., pag.102 e seg.

[7] Su questi dubbi vedi più ampiamente: L.Fulciniti, *I beni di uso civico*, cit., pag.193 e seg.

[8] L.Fulciniti, *I beni di uso civico*, cit., pag.205.

[9] Citata in V.Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., pag.245

[10] A.Benedetti e M.L. Messeri, *Guida agli usi civici*, cit., pag.84

[11] L'art.4 della legge regionale 1 del 1986, recante "Criteri da osservarsi in sede di liquidazione di usi civici", recitava: "Allorche' si procede alla liquidazione degli usi civici, le zone gravate di uso civico che, per destinazione del piano regolatore generale o di altre norme urbanistiche oppure per la naturale espansione dell'abitato e per l'edificazione di fatto che si sia su di esse verificata in mancanza di strumento urbanistico generale, abbiano acquistato un carattere edificatorio, sono stimate secondo il loro valore attuale, tenendo conto anche dell'incremento di valore che esse hanno conseguito per effetto della destinazione o delle aspettative edificatorie"

[12] Citiamo fra tutte: C.Zannella (a cura di) *Il Bollettino usi civici, una fonte documentaria per lo studio dei diritti civici e delle proprietà collettive*, ed.Anterem, Roma, 1996

[13] Su questa parte vedi, più ampiamente: A.Benedetti e M.L. Messeri, *Guida agli usi civici*, cit., pag.110 e seg.

[14] Per approfondimenti sul ruolo del perito demaniale nel procedimento di reintegra, vedi A.Benedetti e M.L. Messeri, *Guida agli usi civici*, cit., pag.114 e seg.

[15] Vedi più ampiamente: L.Fulciniti, *I beni d'uso civico*, cit., pagine 181, 331

[16] V.Savoi Colombis, *Atti nulli per mancata sdemanializzazione. Rimedi: istruttoria di reintegra, opposizione e conciliazione*, in Regione Lazio, *Terre collettive ed usi civici tra Stato e Regione*, atti del convegno di Fiuggi 25-27 ottobre 1985, Iger, Roma, pag.154

[17] L.Fulciniti, *I beni d'uso civico*, cit., pag.158

[18] Circolare congiunta del Presidente della Giunta Regionale Bruno Landi, dell'Assessore All'Urbanistica Paolo Tuffi e dell'Assessore all'Agricoltura Gabriele Panizzi, in data 21 febbraio 1990, n. 1098, avente ad oggetto: "Legge regionale 3 gennaio 1986, n.1: regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie. Art.2, terzo e quarto comma. Autorizzazione mutamento destinazione terreni di proprietà collettiva inclusi nel Piano Regolatore Generale", in: C.Zannella (a cura di): *Fonti documentarie per lo studio dei diritti civici e delle proprietà collettive. Leggi, deliberazioni, circolari 1982-1997. Quaderno di Documentazione*, pubblicazione a stampa della Regione Lazio