

Nota tecnica

su normativa regionale e procedure di affrancazione di terreni comunali gravati da usi civici in Regione Calabria

Febbraio 2021

Il presente documento è stato predisposto, nell'ambito dei servizi realizzati a supporto dei Comuni calabresi aderenti al Progetto SIBaTer. Si tratta di una nota tecnica di inquadramento normativo e descrittiva del processo tecnico-amministrativo relativo a legittimazione, affrancazione, mutamento destinazione d'uso dei terreni comunali gravati da usi civici. Sono altresì riportati descrizione e documentazione della buona pratica relativa allo "Sportello Usi Civici" del Comune di Corigliano-Rossano.

L'intento è quello di dotare le Amministrazioni comunali della Regione Calabria di uno strumentario essenziale per l'inquadramento della tematica degli usi civici in funzione delle politiche di governo del territorio comunale.

1. Inquadramento normativo

Gli "usi civici" sono i diritti spettanti a una collettività (e ai suoi componenti), organizzata e insediata su un territorio, il cui contenuto consiste nel trarre utilità dalla terra, dai boschi e dalle acque. Discende da una tipologia di diritti tendenti a garantire la sopravvivenza della popolazione in periodi storici in cui il feudatario possedeva terre e abitanti.

Ai nostri giorni, l'istituto dell'uso civico, soprattutto in relazione all'entità ed interesse anche naturalistico ed ambientale dei patrimoni agro-silvo-pastorali, riprende vigore, e nell'attuale momento di crisi dell'economia e degli strumenti finanziari, può rappresentare uno strumento alternativo alle leggi del mercato in termini di tutela ambientale e conservazione del territorio per lo sviluppo di attività sostenibili, ecocompatibili e multifunzionali.

Nella storia degli usi civici riveste particolare importanza il Decreto del 1806 di Napoleone che pose fine al sistema feudale ripartendo i demani comunali, mentre la legge fondamentale del nostro ordinamento è la Legge n° 1766 del 1927, tuttora vigente ed il relativo Regolamento di attuazione 26/2/1928, n. 332, a cui sono seguite successive norme nazionali e regionali in materia di usi civici.

Il legislatore nel disciplinare la destinazione delle terre sulle quali gravano usi civici all'art. 12, II° comma della legge n.1766, ha sancito, in via di principio, l'inalienabilità e l'impossibilità di mutamento di destinazione d'uso delle terre gravate da uso civico e prevede come unico titolo di acquisto dei terreni del demanio civico, il provvedimento di legittimazione delle occupazioni trasformando il demanio in allodio (proprietà privata). Questo principio è stato ribadito con forza dalla Corte Costituzionale, per ultimo con la sentenza n. 71 del 24.04.2020, che ha dichiarato incostituzionale l'art. 53 della legge regionale Calabria n. 34 del 29.12.2010 che statuiva la cessazione degli usi civici sulle aree di demanio civico limitrofe al mare, qualora fossero comprese nei piani territoriali di sviluppo industriale approvati dalla Regione Calabria.

Nel novembre del 2017 è stata pubblicata la L. 20.11.2017, n. 168 "Norme in materia di domini collettivi". Con questa norma viene istituita la figura giuridica dei domini collettivi che è il termine che identifica quella situazione giuridica per cui una data estensione di un terreno risulta di proprietà di una collettività determinata e fa in modo che solo chi fa parte di quella collettività possa trarre utilità da quel bene, indipendentemente dal fatto che il medesimo bene possa essere sfruttato individualmente e congiuntamente da tutti gli aventi diritto.

Prima di questa importante norma, i domini collettivi erano di due tipi: proprietà già dotate di una personalità giuridica riconosciuta da precedenti leggi dello Stato in quanto derivanti da antiche consuetudini tramandate nel tempo e proprietà non dotate di personalità giuridica in quanto formatesi attraverso la concentrazione di diritti collettivi effettuata in seguito alla legge n. 1766 del 1927 e che oggi appartengono formalmente al patrimonio indisponibile dei Comuni. La seconda fattispecie è molto frequente nel sud del Paese e nelle isole laddove non esiste un ente dotato di personalità giuridica privata, espressione della comunità locale, che gestisce il patrimonio collettivo e quindi tale patrimonio viene amministrato dal Comune.

Il conferire personalità giuridica a tutte le varie ipotesi di proprietà collettiva oggi esistenti è quindi il più importante dei risultati che si consegue con la legge sui domini collettivi.

Più nello specifico, l'art. 1 della Legge 168 del 2017 prevede la facoltà per gli enti esponenziali delle collettività titolari di domini collettivi di assumere personalità giuridica di diritto privato per la gestione di tali beni, gestione che però, per essere costituzionalmente legittima, può essere esercitata solo nel perimetro fissato dal particolare regime giuridico degli usi civici. E difatti la norma, all'art. 3, comma 3, ribadisce che "il regime giuridico dei beni di cui al comma 1 resta quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'insuscipibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale".

Il compito dei domini collettivi è quello di tutelare i propri beni in modo efficace e duraturo e stabilire diritti collettivi di godere e di gestire il territorio. Un'importante azione, quella dei domini collettivi, perché il bosco, le risorse, le fonti ed il pascolo sono ricchezze fondamentali per il territorio. È un patrimonio naturale, culturale ed economico a disposizione della popolazione ed in comproprietà, da conservare e tramandare di generazione in generazione e da utilizzare per attività economiche che abbiano ricadute positive su tutta la comunità.

Possono essere portati molteplici esempi di proprietà collettive che hanno garantito lo sviluppo e la prosecuzione di attività economiche con ricadute dirette e ampie su intere comunità e non depauperando ma anzi esaltando i preziosi ed unici beni ambientali che amministrano: uno dei casi più evidenti ed eclatanti di questa realtà è quello delle “Regole ampezzane”, proprietarie dei quattro quinti del territorio del Comune di Cortina d'Ampezzo e gestori del parco nazionale delle alpi bellunesi, o ancora le “Partecipanze Agrarie Emiliane”, le “Comunanze agrarie umbre”.

2. Regione Calabria: le competenze in materia di usi civici

Prima dell'istituzione delle Regioni, la materia degli usi civici era di competenza del Commissariato agli Usi Civici, per la Calabria che ha sede in Catanzaro.

Con l'istituzione delle Regioni, alla fine anni 70, le competenze relative agli usi civici sono state sdoppiate:

- al Commissariato agli usi civici sono rimasti il contenzioso, natura, titolarità ed estensione dei diritti, contestazioni circa la natura demaniale del terreno;
- alla Regione sono state attribuite le seguenti competenze: legittimazione, affrancazione, reintegra, cambio di destinazione, sdemanializzazione e verifica demaniale delle terre oggetto di uso civico. La Giunta Regionale approva i documenti predisposti dagli uffici regionali.

Con l'entrata in vigore della legge regionale n. 18/2007 sono state trasferite ai Comuni le seguenti competenze:

- Legittimazione ed affrancazione;
- Liquidazione di uso civico – cambio di destinazione e sdemanializzazione;
- Verifica demaniale delle terre oggetto di uso civico (art. 18 della L.R. n. 18/2007).

Sono rimaste di competenza della Regione Calabria:

- Ricognizione delle terre oggetto di uso civico (art. 9 L.R. n. 18/2007);
- Accertamento della esistenza dei diritti di uso civico (art. 6 comma 3 L.R. 18/2007);

- Poteri sostitutivi in caso di mancata attuazione delle competenze e delle funzioni attribuite ai comuni (art. 16 L.R. n. 18/2007);
- Formazione dell'inventario delle terre gravate da uso civico (art. 10 L.R. n. 18/2007);
- Esame di tutti i provvedimenti delle Amministrazioni Comunali (art. 15 L.R. 18/2007).

Sono rimasti di competenza del Commissariato agli usi Civici della Calabria:

- Contenzioso circa la esistenza, natura, titolarità ed estensione dei diritti;
- Contestazione circa la natura demaniale del terreno. A seguito dell'emanazione della legge regionale e fino a quando non sarà approvato il Regolamento Regionale (art. 4) continuano ad applicarsi le norme del R.D. 26/2/1928 n. 332 (Regolamento di esecuzione della legge n. 1766/1927).

Pertanto, fino all'approvazione del Regolamento regionale, la situazione applicativa è la seguente: per le aree edificatorie, agricole o edificate legittimamente o con condono edilizio, si applica il regime semplificato (art. 26-27-28-29 della L.R. n. 18/2007) di cui è competente il Comune. Per tali aree è possibile presentare le istanze di legittimazione e affrancazione entro il 31/12/2021 (art. 27 comma 1 L.R. n. 18/2007, termine prorogato con successive leggi regionali).

3. Istituti e procedure

DEMANIO LIBERO

Trattasi di terreni di natura demaniale civica in libero possesso del Comune quale ente esponenziale dei diritti dei Cittadini residenti, individuati principalmente come boschi o pascoli.

LEGITTIMAZIONE-AFFRANCAZIONE –REINTEGRO

Con la legittimazione l'occupatore abusivo diviene titolare del diritto di proprietà con l'obbligo di corrispondere al Comune il canone di natura enfiteutica stabilito dall'Ente preposto.

Pertanto, il terreno sottoposto a vincolo da demaniale diventa alloidiale. Con il provvedimento di legittimazione si conferisce al legittimario la titolarità di un diritto soggettivo perfetto di natura reale e costituisce titolo legittimo di proprietà e di possesso (Cass. Civ. sez. 23/06/1993 n. 6940 e SS.UU. 08/08/1995 n. 8673) – (Piena proprietà con gravame a favore del Comune che è rappresentato dal canone di natura enfiteutica).

Con la legittimazione si conferisce al legittimario la possibilità di effettuare la voltura catastale e la trascrizione presso la ex Conservatoria dei Registri Immobiliari del bene oggetto di legittimazione.

Su tale bene immobile potranno essere effettuate iscrizioni e trascrizioni in maniera legittima. Il legittimario ai fini delle imposte deve dichiarare sia il reddito dominicale che quello agrario.

Si fa presente che la legittimazione è un beneficio facoltativo straordinario, avendo le caratteristiche di discrezionalità, può non essere concessa, anche quando ricorrano tutte le condizioni stabilite dall'art. 9 della legge n. 1766/1927.

Con il provvedimento di affrancazione, (che segue quello di legittimazione), si ha un effetto accrescitivo ed espansivo del diritto esistente sul terreno in oggetto, in quanto il legittimario viene liberato dall'obbligo di corresponsione del canone annuo a favore del Comune, imposto con il provvedimento di legittimazione. L'affrancazione può avvenire contestualmente alla legittimazione oppure separatamente. In questo caso per l'ottenimento dell'affrancazione, il canone di natura enfiteutica da prendere in considerazione è quello previsto nel decreto di legittimazione con la rivalutazione ISTAT.

La reintegra è la restituzione al demanio civico delle occupazioni abusive non legittimabili.

I casi in cui è possibile l'adozione di tale provvedimento sono i seguenti:

- quando l'occupatore non ha realizzato miglioramenti sostanziali e permanenti;
- quando l'occupazione interrompe la continuità del demanio;
- quando l'occupazione non si protrae per più di dieci anni;
- quando l'occupatore ha realizzato opere abusive non condonabili;
- quando l'occupatore abusivo, pur avendo diritto alla legittimazione sulla base di uno stato occupatorio rilevato dal P.id., non ha fatto esplicita richiesta;
- quando il comune intende realizzare una opera di pubblica utilità (area P.I.P., attrezzature e servizi pubblici) ed altre attività di natura urbanistica. In ogni caso il comune deve dimostrare la cantierabilità e la copertura finanziaria delle opere di pubblico interesse.

La procedura inizia con il bonario componimento per poi proseguire secondo legge.

4. La buona pratica: lo Sportello Usi Civici del Comune di Corigliano-Rossano

Lo Sportello Usi Civici è un servizio di informazione ed assistenza erogato dal Comune di Corigliano-Rossano ai Cittadini ed ai Tecnici per la presentazione delle Domande di Affrancazione delle Terre a livello e della Legittimazione e Liquidazione del Demanio Civico Comunale.

Con la Legge Regionale della Calabria 21 agosto 2007 N. 18 "Norme in materia di usi civici" e ss.mm.ii., infatti, la competenza amministrativa in materia di usi civici è stata trasferita dalla Regione Calabria ai Comuni calabresi; e nell'ambito di tale competenza assume particolare valore il Procedimento Semplificato (art. 27 della citata legge) che consente ai cittadini che risultano intestatari di terreni a livello e/o che occupano in forma arbitraria o comunque impropria terreni appartenenti al demanio civico comunale di regolarizzare le loro posizioni previo versamento del dovuto al Comune di appartenenza.

Le Domande possono essere presentate al Comune di Corigliano-Rossano dai cittadini interessati entro il 31/12/2021 (termine prorogato con avviso del 26/01/2021), salvo eventuale proroga.

Lo Sportello ha sede presso gli Uffici del Comune di Corigliano-Rossano alla Via Barnaba Abenante n. 35 ed è a disposizione degli interessati il venerdì dalle ore 10,00 alle ore 13,00.

Causa Covid 19 è disponibile un servizio telefonico al numero 389 2618365, sempre il venerdì dalle ore 9,00 alle ore 13,00.

Tecnico Incaricato dello Sportello Usi Civici è l'Ing. Rita Carolina Laurenzano, Dirigente del Settore Dott. Danilo Fragale.

In allegato alla presente nota è scaricabile il fac-simile di Affrancazione delle terre a livello e della Legittimazione e Liquidazione del Demanio Civico Comunale, oltre all'Avviso del Comune di Corigliano Rossano del 26/1/2021. Viene inoltre resa disponibile una relazione in materia dell'Ingegnere Laurenzano.

Testi normativi fondamentali

- Legge n.1766 del 16 giugno 1927
- Legge regionale Calabria n. 18 del 21 agosto 2007
- Legge n.168 del 20 novembre 2017

Materiali SIBaTer rilevanti

- Vademecum per favorire una migliore conoscenza delle terre pubbliche dei Comuni, giugno 2019, <https://www.sibater.it/2019/06/01/vademecum-per-favorire-una-migliore-conoscenza-delle-terre-pubbliche-dei-comuni-focus-sui-terreni-in-stato-di-abbandono-2/>
- Kit "Strumenti atti e procedure per **ricognizione, censimento e attività di pianificazione su terre comunali**", aprile 2020, <https://www.sibater.it/2020/04/02/strumenti-atti-procedure-per-ricognizione-censimento-e-attivitadi-pianificazione-su-terre-comunali/>
- Kit "Strumenti, atti, procedure per **ricognizione e coinvolgimento di terreni privati** in processi di valorizzazione di beni pubblici", aprile 2020, <https://www.sibater.it/2020/04/21/kit-per-gli-operatori-strumenti-atti-procedure-per-ricognizione-e-coinvolgimento-di-terreni-privati-in-processi-di-valorizzazione-di-beni-pubblici/>
- Vademecum su Regole e procedure di affidamento a privati di terre comunali, maggio 2020, <https://www.sibater.it/2020/06/20/vademecum-regole-e-procedure-di-affidamento-a-privati-di-terre-comunali/>