



Senato della Repubblica

[Espandi tutto](#)**Atto Senato n. 1731**

XVI Legislatura

Disposizioni in materia di abolizione dei canoni per gli usi civici

Iter**16 settembre 2009:** assegnato (non ancora iniziato l'esame)

Successione delle letture parlamentari		
S.1731	assegnato (non ancora iniziato l'esame)	16 settembre 2009

Iniziativa Parlamentare**Fabrizio Di Stefano** (Pdl)

Cofirmatari >

Natura

ordinaria

PresentazionePresentato in data **28 luglio 2009**; annunciato nella seduta pom. n. 248 del 29 luglio 2009.**Classificazione TESEO**

AFFRANCAZIONE DI USI CIVICI

Articoli >

AssegnazioneAssegnato alle commissioni riunite **2ª (Giustizia)** e **13ª (Territorio, ambiente, beni ambientali)** in **sede referente** il 16 settembre 2009. Annuncio nella seduta pom. n. 253 del 16 settembre 2009.Pareri delle commissioni **1ª (Aff. cost.)**, **5ª (Bilancio)**, **6ª (Finanze)**, **9ª (Agricoltura)**, Questioni regionali



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **DI STEFANO, DE ECCHER e CASTRO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 LUGLIO 2009

Disposizioni in materia di abolizione dei canoni per gli usi civici

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge nasce dalla necessità di una normativa che definisca definitivamente le modalità di affrancazione dal canone corrisposto per i cosiddetti «usi civici» per tutti quei beni che non sono rientrati nelle norme previste dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766.

Per chiarire la situazione, riteniamo di dover dare alcune definizioni di termini e una descrizione della situazione attuale e di quella pregressa.

L'uso civico è una figura giuridica sorta nel medioevo che è stata infine regolamentata solo, come dicevamo, nel 1927 e che ha rappresentato una evenienza assai diffusa in Italia e massimamente in alcune regioni. Essa consisteva nel diritto esercitato dalla collettività di utilizzare una determinata area di proprietà di terzi, nell'ottica tipicamente medioevale di una economia di sussistenza di una società povera; pertanto una determinata comunità godeva del diritto, ad esempio, di raccogliere legna da un bosco (uso legnatico), o di far pascolare le greggi (pascolatico). Questa pratica veniva detta «enfiteusi» e secondo la dottrina dominante è il proprietario ad avere un diritto subordinato a quello dell'enfiteuta, il quale però soggiace a due obblighi specifici, pena l'estinzione del diritto: deve migliorare il fondo su cui agisce e deve corrispondere al concedente un canone periodico. L'enfiteuta può acquistare la proprietà e il concedente non può rifiutarsi.

Fu proprio questa diffusissima pratica enfiteutica a spingere nel 1927 il legislatore a decretare che tutti gli usi civici esistenti in quel momento avrebbero dovuto essere rivendicati e regolarizzati, dando la possibilità

ai vari soggetti di affrancarli, così trasformando il possesso del demanio concesso per usi civici o la proprietà privata gravata dal medesimo uso in proprietà piena ed assoluta. Fu istituito un apposito commissario che liquidò gli usi privati e regolò amministrativamente gli usi non liquidati, quasi tutti relativi a terre comunali o superfici acquee.

Purtroppo rimangono irrisolte moltissime situazioni anteriori alla citata legge n. 1766 del 1927 e cioè relative ad un periodo che parte circa duecento anni fa, quando fu istituito il Catasto Onciario da Carlo di Borbone. Parliamo di molti terreni su cui risulta non gravare alcun canone, oppure di canoni di cui non esiste più traccia, oppure di canoni irrisori (ammontanti a volte a 500 o 1.000 delle vecchie lire) mai riscossi dai comuni.

Tutta questa vicenda, più volte sollevata e sottoposta alle autorità competenti, ha spinto il Ministero dell'economia e delle finanze - Agenzia del territorio a produrre una circolare (circolare n. 2/T del 26 febbraio 2004) in cui si ammette la situazione e si richiamano le determinazioni della Corte di cassazione nonché le considerazioni dell'Avvocatura generale dello Stato che osserva la «mancanza di una specifica indicazione di legge» e pone in evidenza i «ridotti effetti di tale affrancazione» (consultiva CS/2749/02 del 15 gennaio 2004).

Pertanto, il presente disegno di legge, composto da due articoli, prevede la possibilità di richiesta alle regioni da parte dei comuni dell'estinzione del canone e del relativo capitale di affrancazione e la relativa comunicazione da parte della regione della affrancazione ed estinzione del canone.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

1. I comuni che, anteriormente alla data di entrata in vigore della legge 16 giugno 1927, n. 1766, avevano già provveduto alla sistemazione dei terreni di natura demaniale civica mediante censuazioni, conciliazioni, quotizzazioni, coloni inamovibili o antiche terraggere, sui quali sia stato imposto il pagamento di un canone annuo, possono richiedere alla regione di appartenenza l'estinzione del canone medesimo e del relativo capitale di affrancazione.

Art. 2.

1. La regione, accertata la validità degli atti che approvano la sistemazione dei terreni demaniali, di cui all'articolo 1, provvede a comunicare al comune richiedente l'estinzione del canone e del relativo capitale di affrancazione.



Osservazioni sul ddl 1731/2009 che propone l'abolizione dei canoni per gli usi civici

Il ddl 1731/09 prevede che i comuni possono richiedere alle regioni di competenza (e le regioni concedere) l'estinzione dei canoni enfiteutici annui e relativi capitali di affrancazione, corrisposti ai comuni dai cittadini concessionari o assegnatari o possessori a vario titolo delle terre di natura demaniale civica, a seguito e per effetto delle operazioni di sistemazione del demanio civico o provenienti dalla liquidazione dei diritti di uso civico su terre private.

Ricordiamo, in sintesi, che le terre di demanio civico sono le terre di appartenenza originaria della popolazione, che il comune è tenuto per legge soltanto a gestire per conto ed in nome della popolazione proprietaria, dove non vi è un ente gestore specifico (associazioni agrarie, università agrarie, domini collettivi variamente denominati).

Nella relazione al ddl si giustifica la proposta di estinzione con l'incertezza di molte situazioni di fatto, con la mancanza di documenti certi e soprattutto con l'irrisorietà di molti dei più vecchi canoni (inferiori spesso a 500 o mille delle vecchie lire) e per lo più mai riscossi dai comuni.

Si cita in proposito una circolare del Ministero dell'Economia e Finanze (n.2/T del 26 febbraio 2004) che richiama la giurisprudenza della C. Cassazione ed un parere dell'Avvocatura di Stato del 2004, che però riguardano unicamente la procedura per l'affrancazione dei canoni enfiteutici relativi ai terreni di demanio civico, e quindi non attengono alla questione in esame.

Soprattutto nella relazione al ddl, non si dice che da quando la Corte Cost. ha dichiarato "la illegittimità costituzionale dell'art. 1, primo e quarto comma della legge 22 luglio 1966 n. 607(in materia di enfiteusi e prestazioni fondiari perpetue) nella parte in cui, per enfiteusi fondiari costituite anteriormente al 28 ottobre 1941, non prevede che il valore di



riferimento per la determinazione del capitale di affrancazione sia periodicamente aggiornato mediante l'applicazione di coefficienti di maggiorazione idonei a mantenerne adeguata, con una ragionevole approssimazione, la corrispondenza con la effettiva realtà economica" (sent. n.143/1997), i giudici della C.S. hanno sempre annullato le sentenze di merito che non si attenivano al principio espresso dal giudice cost. (v. Cass. II°, 12 ottobre 2000 n.13595 in Dir e giur. agr. e Ambiente 2002,183)

Sulla necessità dell'adeguamento dei canoni enfiteutici corrisposti per i beni demaniali in genere, vi sono stati in passato i pareri dell'Avvocatura di Stato (parere del 10 dicembre 2001) e della Corte dei Conti, sez. di Controllo che in un parere del 1998 censurava "... i fenomeni di cattiva gestione legati a concessioni di beni pubblici disposti a canoni irrisori o periodicamente non aggiornati..."(Corte Contim sez. controllo 19 nov. 1998, 122 in Cons. St. 99, II°, 245; id. 15,4,1999 n.18 in Cons. St. 99, II, 1171).

In definitiva, occorre far presente e denunciare in tutte le sedi competenti che la irrisorietà dei canoni enfiteutici, rilevata nella relazione al ddl, è imputabile agli stessi comuni ed enti pubblici che, con poche eccezioni, hanno in passato omesso di provvedere all'adeguamento dei canoni enfiteutici e di conseguenza, data la misura minima dei vecchi canoni mai adeguati, hanno da decenni cessato di provvedere anche alla stessa formazione dei ruoli di pagamento.

Ricordiamo anche che l'obbligo di revisione dei canoni anche per i beni del patrimonio indisponibile dei comuni ad un valore non inferiore a quello di mercato è stato introdotto con le leggi finanziarie degli anni 1993/94 (legge finanziaria n. 537/93 e l. 724/94 art. 32, punto 8), e tale obbligo è stato ripetuto nelle leggi successive.

La mancata riscossione dei canoni enfiteutici sia antichi che recenti è semplicemente scandalosa, e, come detto, più volte censurata dalla Corte dei Conti.



Anziché porvi rimedio con l'aggiornamento e rivalutazione dei canoni demaniali, che potrebbero costituire una fonte preziosa di reddito per le esauste finanze comunali, ora si ha la brillante idea di proporre addirittura la estinzione.

Certo, l'adeguamento dei vecchi ruoli dei canoni demaniali e patrimoniali dei comuni è un'operazione che richiede un notevole sforzo e costo anche per la necessità di reperire il personale idoneo necessario e per la difficoltà delle operazioni di riscossione, ma nella situazione attuale di crisi delle finanze comunali, non si può consentire la perdita di una importante fonte di reddito per gli enti locali.

E' necessario dunque segnalare la gravità del ddl e coinvolgere in questa operazione, operatori, amministratori locali, autorità di competenza, sindacati, associazioni di comuni, etc. e così portare a conoscenza della parte più sensibile del paese la gravità di questa proposta legislativa, che viene ad azzerare anni ed anni di costoso e imponente lavoro di sistemazione dei patrimoni di demanio civico.

Occorre ricordare sempre che la corretta gestione delle terre di demanio civico consentirebbe ai comuni di ottenere una entrata consistente per far fronte alle pubbliche necessità. E, per corretta gestione, si intende anche la revisione ed adeguamento annuale dei canoni enfiteutici derivanti dalle operazioni di sistemazione del demanio civico.

Il Presidentedi A.PRO.DUC.

Vincenzo Cerulli Irelli

Il Segretario gen.le di A.PRO.DUC.

Athena Lorizio

° °°°°°°° °