



Spett. le

Presidenza del Consiglio dei Ministri
della Repubblica Italiana,

Dipartimento Affari regionali

Via della Stamperia, 8, 00187 Roma

Anticipata per email:

ministro.costa@governo.it

legislativo.dar@governo.it

segreteriacapodipartimento.affariregionali@governo.it

Oggetto: L. R. LAZIO 10 agosto 2016 n. 12, art.17 (disposizioni in materia di terreni di proprietà collettiva e riqualificazione urbanistico-ambientale. Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 1986 n. 1 “Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie” e succ. modifiche), pubblicata nel BUR Lazio 11 agosto 2016 n. 64, suppl. 2.

ESPOSTO –RICHIESTA

Il sottoscritto prof. Vincenzo Cerulli Irelli, nella qualità di Presidente dell’**Associazione per la tutela delle proprietà collettive e dei diritti di uso civico (A.PRO.DUC- C.F. 96138850589)**, con sede legale in Roma Via Lariana 14 e sede operativa in Via Dora n.1, 00198 (presso lo studio legale Cerulli Irelli, Lorizio ed associati), perseguendo le finalità di cui all’art.2 Statuto (*alleg.1*), presenta il seguente esposto affinché il Governo voglia promuovere la questione di legittimità costituzionale dell’art. 17 della legge della Regione Lazio 10 agosto 2016 n.12, pubbl. nel BUR

Lazio 11 agosto 2016 n. 64, suppl. 2, a norma dell'art. 127 Costituzione italiana (come sost. dall'art. 8 L.cost.18 ottobre 2001 n.3: *alleg. 2*), nella parte in cui contrasta con la legge nazionale 16 giugno 1927 n.1766, artt. 9, 10 e 12, sul riordino degli usi civici nel Regno e artt. 25 e 33, r.d. 26 febbraio 1928 n.332 di approv. del regolamento di attuazione della citata legge 1766/1927, nonché con l' art. 66, 7° co. del d.P.R. n. 616 del 1977 sul trasferimento delle funzioni amm.ve alle Regioni a statuto ordinario, art. 1, l. 12 gennaio 1991 n. 13, *Determinazione degli atti amministrativi da adottarsi nella forma del decreto del Presidente della Repubblica*; e norme successive, per eccesso di competenza legislativa regionale.

Detto art. 17 l.r. Lazio n. 12/2016, riguarda espressamente due questioni specifiche:

- 1. la legittimazione d'ufficio**, ad esclusiva competenza regionale, dei terreni agricoli, di proprietà collettiva civica, occupati *sine titulo* e migliorati dall'occupatore, ad un canone rapportato al VAM (valore agricolo medio);
- 2. il consolidamento degli acquisti a titolo oneroso degli immobili** edificati su proprietà collettiva civica ed effettuati con contratto di compravendita registrato e trascritto anteriormente all'accertamento della demanialità civica del terreno.

Al fine di chiarire l'incostituzionalità della norma regionale, si richiama il quadro normativo in tema di legittimazione dei terreni agricoli occupati e di alienazione dei terreni di proprietà collettiva di uso civico edificati o edificabili.

1. La legge nazionale n. 1766/1927, sul riordino degli usi civici nel Regno e relativo regolamento di attuazione approvato con r.d. 26 febbraio 1928 n.332.

La legge nazionale n. 1766/1927 cit., sulla **legittimazione**, all'art. 9, prevede che essa può riguardare unicamente i terreni agricoli occupati da almeno un decennio, con migliorie sostanziali e permanenti che non ne interrompa la continuità. La legittimazione può avvenire solo su domanda degli occupatori ad un canone di natura enfiteutica, il cui capitale corrisponde al valore del fondo stesso, diminuito del valore delle migliorie ed aumentato di almeno 10 annualità di interessi (art.10). La legittimazione può essere concessa dall'ente gestore d'intesa con la Regione, con atto soggetto all'approvazione del Capo dello Stato (art. 10 della legge 1766, che parla di approvazione sovrana e art. 66, 7° co. d.P.R. n. 616 del 1977 che richiede il decreto del Presidente della Repubblica).

In giurisprudenza e in dottrina, si è sempre ritenuto che il decreto del Capo dello Stato non è un mero atto di controllo o condizione di efficacia del provvedimento di legittimazione ma ha natura costitutiva, importando privatizzazione del demanio civico e questo spiega la permanenza della competenza dello Stato nell'atto finale di approvazione del procedimento di legittimazione, già di competenza del commissario usi civici ed ora di competenza regionale (Cons. St. sez. II, 11 febbraio 1981 n. 1277/79, in Cons. St. 1982, I, 1493 e giurispr. succ.).

Il procedimento si perfeziona, ai sensi art. 1, l. 12 gennaio 1991 n. 13, con l'emanazione del decreto del ministro competente, ora Ministro della giustizia (l. n. 491/1993 e succ. modif.; Cass. sez. II, 5 novembre 2013 n. 24757; Cons. St. sez. V, 26 giugno 1990 n. 661: id. sez. VI, 3 nov. 1998 n. 1499).

E' bene precisare, sul punto, che la legittimazione dei terreni agricoli occupati e migliorati con migliorie sostanziali e permanenti, è stata sempre considerata un istituto recessivo, limitato a casi eccezionali a favore di utenti che, pur avendo tutti requisiti per la concessione a titolo enfiteutico, delle quote dei terreni coltivabili (categoria b), non hanno potuto ottenere l'atto formale di concessione per ritardi e colpe dell'ente titolare del demanio civico.

Quanto all'alienazione, la legge nazionale n. 1766/1927, all'art. 12, prevede che solo i terreni di categoria a) (quelli "*convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente*"), essendo soggetti allo specifico regime di indisponibilità, imprescrittibilità dei diritti civici e immutabilità della destinazione agrosilvopastorale di cui alla stessa legge, possono, in casi eccezionali, essere alienati, previa autorizzazione dell'autorità competente, che, prima del DPR. n. 616/1977, era il Ministero dell'Agricoltura e Foreste, ora è la Regione.

1.2. Ulteriori disposizioni normative statali in materia di regime giuridico dei terreni gravati da uso civico.

Alla normativa generale di tutela dei terreni di uso civico, si è aggiunta più di recente, la specifica tutela ambientale di cui alla l. 8 agosto 1985 n. 431, art. 1 lett. H), trasferita da ult. nel Codice dei beni ambientali appr. con d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42, art. 142, lett. H. A mente tale disposizione i beni di demanio civico sono tutelati come beni ambientali.

Va anche considerato che la legge n. 47/1985, sul condono edilizio, all'art. 32, comma 5, richiede il consenso espresso dell'ente proprietario dell'area per l'autorizzazione in sanatoria dei fabbricati abusivi realizzati su aree gravate da uso civico. Ma questa possibilità ora è superata

perchè, in base alla legge finanziaria 350/2003, art.4, co. 125, a decorrere dal 1 gennaio 2004, le “opere abusive realizzate sui terreni gravati da usi civici non sono comunque suscettibili di sanatoria”.

2. La disciplina della Regione Lazio in materia

Nell’ambito di tale quadro normativo, la Regione Lazio ha adottato proprie disposizioni sul regime urbanistico dei terreni di uso civico e norme transitorie per l’alienazione di aree civiche oggetto di costruzioni abusivamente effettuate, attesa la gravità del fenomeno di abusivismo edilizio su dette aree, in contrasto con il regime di tutela previsto dalla legge (in quanto patrimoni agro – silvo - pastorali delle comunità di abitanti).

Sulla legittimazione l’unica normativa è quella prevista nella legge nazionale cit., non essendo sino ad oggi, la Regione Lazio intervenuta in materia.

Nel Lazio, la prima legge sull’alienazione, è la l.r. 3 gennaio 1986 n.1, che ha autorizzato l’alienazione dei terreni di proprietà collettiva dei comuni, frazioni di comuni, università od associazione agrarie, che abbiano acquisito carattere o destinazione edificatoria in conformità dello strumento urbanistico e ha stabilito modalità e prezzo a condizioni agevolate (artt. 5 e 6).

L’art. 7 prevede anche che possa essere autorizzata, in luogo dell’alienazione, la concessione del diritto ad edificare a favore degli utenti, ad un canone agevolato.

L’art. 8 ha introdotto, invece, un *regime transitorio per l’alienazione a favore degli occupatori dei “terreni di proprietà collettiva su cui siano state realizzate costruzioni non debitamente assentite dall’ente titolare”*. La norma richiede che le costruzioni abusivamente realizzate sui terreni civici siano conformi a strumenti e norme urbanistiche, ovvero, siano considerate abusive ai sensi della l. 28 febbraio 1985 n. 47 “*se suscettibili di sanatoria ai sensi della predetta legge e della l.r. 2 maggio 1980 n. 28 e succ. mod. e integr.*”

Sul punto, come detto, la legge statale n. 47/1985, sul condono edilizio, all’ art. 32, comma 5, richiedeva il consenso espresso dell’ente proprietario dell’area per la autorizzazione in sanatoria; ma tale possibilità è stata esclusa per effetto della legge finanziaria n. 350/2003 cit.

Sulle alienazioni, è poi intervenuta la l.r. 27 gennaio 2005 n. 6 che ha abrogato i citati artt. 5, 6 e 7 della l.r. 1/86 e mod. l’art. 8 della medesima l.r. n. 1/1986, introducendo ulteriori agevolazioni e riduzioni del corrispettivo, per le alienazioni dei terreni gravati da uso civico,

edificati abusivamente. Detta normativa è stata ulteriormente modificata, dall'art. 1, comma 140 l. r. n. 12/2011 e poi dall' art. 2, comma 96, l.r. 7/2014 .

Pertanto la disciplina regionale ad oggi vigente è quella regolata dall'art. 8 della l. n. 1/1986, come modificata con la l. r. n. 6/2005 e succ. modif..

A mente dell'art. 8 cit. *“i comuni, le frazioni di comuni, le università e le associazioni agrarie possono alienare i terreni di proprietà collettiva di uso civico posseduti dagli stessi: a) agli occupatori, se già edificati; b) con le procedure di asta pubblica, se divenuti edificabili”*.

L'alienazione agli occupatori, per i terreni di demanio civico se già edificati *“può essere effettuata a condizione che le costruzioni siano state legittimamente realizzate o che siano condonate ai sensi della normativa vigente in materia di sanatoria di abusi edilizi.... L'alienazione deve interessare il suolo su cui insistono le costruzioni e le relative superfici di pertinenza fino ad una estensione massima corrispondente alla superficie del lotto minimo imposto dallo strumento urbanistico vigente per la zona in cui ricade il terreno da alienare....”*

Il comma 6, prevede che *“qualora, successivamente all'acquisto di un terreno, effettuato con contratto di compravendita registrato e trascritto, sopravvenga l'accertamento dell'appartenenza del terreno medesimo alle categorie di cui all'articolo 39, comma 2, del regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332, concernente il regolamento di esecuzione della legge sul riordino degli usi civici, e si tratti di costruzione destinata a prima casa già eseguita o da eseguire, l'acquirente ha facoltà di consolidare l'acquisto a titolo oneroso. ... Ricevuta la richiesta, l'ente interessato, con deliberazione motivata soggetta ad approvazione della Regione, stabilisce, a titolo conciliativo, una somma che deve essere ridotta fino all'ottanta per cento del valore del terreno”*.

L'agevolazione di cui al comma 6 si applica altresì quando si tratti: *“a) di costruzioni od impianti destinati ad attività artigianali di superficie complessiva inferiore a 1.500 metri quadrati;*
b) di costruzioni od impianti destinati ad attività di commercio di superficie di vendita inferiore a 1.500 metri quadrati, per i comuni con popolazione residente inferiore ai 10.000 abitanti;
c) di costruzioni o di impianti destinati ad attività turistico-ricettive ed agrituristiche di superficie complessiva inferiore a 2.000 metri quadrati, e di superficie complessiva inferiore a 2 ettari per le strutture ricettive all'aria aperta e per gli impianti sportivi”.

Il comma 7-bis - introdotto dall'art. 1, comma 140 l r. n. 12/2011 e succ. modif. art. 2, comma 96, l.r. 7/2014 - prevede che *“il prezzo di alienazione può essere ridotto fino al 45 per cento dal comune o dalla frazione di comune o dall'università agraria o dall'associazione agraria interessati, con deliberazione motivata, soggetta ad approvazione della Giunta regionale, in relazione a particolari situazioni di esigenze abitative, per coloro che abbiano eseguito la costruzione di cui al comma 2 o l'abbiano acquistata al solo scopo di destinarla a prima casa, purché l'area dell'edificio destinata ad abitazione non superi i 450 metri cubi”* .

A richiesta dell'interessato il prezzo di alienazione può essere rateizzato in cinque annualità con l'applicazione dell'interesse annuo al tasso legale vigente (comma 8).

3. L'art. 17 della legge regionale Lazio 10 agosto 2016 n. 12 disposizioni in materia di terreni di proprietà collettiva e riqualificazione urbanistico-ambientale. Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 1986 n.1”Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie” e succ. modifiche.

Con l'art.17 della legge regionale n.12/2016, pubblicata nel BUR Lazio 11 agosto 2016 n. 64, suppl. 2, sono state introdotte modifiche rilevanti che riguardano, come detto, sia la legittimazione dei terreni agricoli di proprietà civica, migliorati dagli occupatori abusivi, sia le procedure di alienazione.

3.1. Legittimazione e relativo canone.

Sulla legittimazione, la Regione Lazio con l'art.17 cit. ha introdotto la legittimazione d'ufficio delle *“occupazioni senza titolo o con titolo non valido”* dei terreni di proprietà civica stabilendo che il procedimento di legittimazione abbia luogo a seguito di determinazione del direttore generale competente.

Al comma 5, sono indicate le condizioni necessarie perché si proceda alla legittimazione, in conformità di quanto stabilisce l'art. 9, 1° comma, della legge statale n.1766 del 1927, e cioè: durata ultradecennale dell'occupazione, migliorie agricole sostanziali e permanenti in ragione dell'estensione del fondo; che la zona occupata non interrompa la continuità del demanio civico (v. par. 1)

Al comma 6, si precisa che impedisce la legittimazione la presenza di fabbricati con caratteristiche non rurali o oggetto di abusivismo edilizio.

Ne consegue che possono essere legittimati anche i terreni in cui siano presenti fabbricati con caratteristiche rurali (anche se di fatto, destinati a residenza abitativa e/o utilizzati come tali).

Al comma 11, l'art. 17 cit. stabilisce che per la legittimazione dei terreni agricoli, la base di riferimento per determinare il valore dei suoli - cui si rapporta il canone di legittimazione - è quella fissata nei valori agricoli medi (VAM), in relazione alla coltura in atto, annualmente pubblicati nel BUR, distinti per regione agraria.

Il comma 12 prevede anche, in relazione alle condizioni del fondo, la possibile riduzione o aumento del canone fino al 20 per cento del valore indicato per la regione agraria.

3.2. I rilievi di costituzionalità dell'art. 17 cit. per contrasto con la normativa statale.

In ordine all'istituto della legittimazione, dunque, la legge regionale n. 12/2016 si pone in palese contrasto con la normativa statale per le seguenti ragioni.

A) Vi è anzitutto una questione di conflitto con i poteri dello Stato per quanto attiene il perfezionamento del provvedimento di legittimazione.

Si è detto che nel sistema della legge nazionale n. 1766/1927, anche dopo il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni, (art. 66, 7° co. del d.P.R. n. 616 del 1977), la legittimazione delle occupazioni *sine titulo* o con titolo non valido, può aver luogo su domanda dell'occupatore (e quindi non d'ufficio), e può essere concessa col consenso dell'ente gestore per conto della comunità di abitanti proprietaria e di intesa con la regione, con atto soggetto all'approvazione del Capo dello Stato (art. 10 della legge 1766, che parla di approvazione sovrana e art. 66, 7° co. del d.P.R. n. 616 del 1977 che richiede il decreto del Presidente della Repubblica).

La l.r. Lazio n.12/2016 all'art.17, non fa alcun riferimento al decreto di approvazione di competenza statale, per il perfezionamento del procedimento di legittimazione, e su questo punto, si pone in palese contrasto con la normativa statale in materia.

B) Procedimento d'ufficio per la concessione della legittimazione, senza richiesta dell'occupatore né intervento dell'ente gestore per conto della comunità locale proprietaria del terreno di demanio civico.

Si è detto che nel sistema della legge nazionale (art. 9 della l.1766/27), i terreni agricoli abusivamente occupati possono essere legittimati su domanda dell'occupatore. La domanda è

presentata all'ente gestore, che ove ritenga di poter dare il suo consenso, non essendoci i presupposti per la reintegra del terreno (quando ad es. vi sia una ragione di interesse pubblico o della comunità o particolari esigenze per la detta reintegra), trasmette gli atti alla Regione per l'istruttoria e la stima del terreno e delle migliorie ai fini della determinazione del canone.

Nel sistema di cui alla l.r. 12/2016, art. 17, si procede invece d'ufficio ed è quindi esclusa la richiesta dell'occupatore, e non si fa alcuna menzione della necessità del consenso dell'ente gestore per conto della comunità proprietaria. Anche sotto questo aspetto, si denuncia il contrasto della norma regionale con la legge statale del 1927 n.1766.

C) La terza questione di legittimità riguarda i fabbricati rurali.

Sul punto, la norma regionale è in palese e netto contrasto con l'art. 9 della legge statale n. 1766 cit. che si riferisce ai soli terreni agricoli di demanio civico, occupati e migliorati dall'occupatore in modo sostanziale e permanente. Essendo sorta in passato questione sulla natura delle migliorie, poiché l'art. 9 parlava genericamente di *migliorie sostanziali e permanenti* senza specificarne la natura, la giurisprudenza ha ritenuto che le migliorie debbono consistere in opere preordinate alla coltivazione o comunque allo sfruttamento agricolo o zootecnico del suolo ed alla soddisfazione dell'interesse agrario della collettività.

Non è sufficiente, cioè, una generica opera di miglioramento, ma occorre invece che l'occupante abbia posto in essere una specifica attività di trasformazione fondiaria («sostanziale» e «permanente»), in grado così elevato da far apparire contrario all'interesse pubblico il ricorso alla reintegrazione (cfr. C. Stato, sez. VI, 13-05-2002, n. 2557, giurispr. costante).

In conclusione, la legittimazione, nel sistema della legge del 27 n.1766, art.9, può riguardare soltanto le terre di demanio civico abusivamente occupate e migliorate (con migliorie agricole sostanziali e permanenti) e non i terreni con fabbricati e relative aree di pertinenza.

Per quanto riguarda i fabbricati realizzati abusivamente, vi è una questione preliminare da considerare sulla stessa possibilità e validità giuridica della legittimazione. Come già si è detto, i fabbricati, anche con caratteristiche rurali, realizzati abusivamente sui terreni di demanio civico, essendo questi soggetti allo specifico regime di tutela dei beni ambientali, non possono mai essere condonati, per l' espresso disposto della legge statale finanziaria del 2003 n. 350, art.4 co.125

Ne consegue che la legittimazione di cui alla l.r. 12 del 2016 non può riguardare le aree edificate di demanio civico e le relative strutture edilizie non condonabili. Altrimenti si porrebbe in contrasto con la legge statale in materia di condono di abusi edilizi e delle leggi ambientali in materia.

D) La quarta questione riguarda il canone di legittimazione.

Come visto, l'art. 17, l.r. al comma 11, prevede che per la legittimazione dei terreni agricoli, la base di riferimento per la determinazione del valore dei suoli - cui si rapporta il canone - è quella fissata nei valori agricoli medi (VAM), in relazione alla coltura in atto, annualmente pubblicati nel BUR, distinti per regione agraria, detratte le miglorie apportate. Il comma 12 prevede anche, in relazione alle condizioni del fondo, la possibile riduzione o aumento del canone fino al 20 per cento del valore indicato per la regione agraria.

Anche per quanto attiene il canone, è palese e della massima entità il contrasto con l'art. 10 della legge nazionale del 1927 n.1766, che stabilisce i criteri per la determinazione del canone di legittimazione. Infatti, mentre la norma regionale, per determinare il canone di legittimazione, fa riferimento ai VAM, l'art. 10 della legge del '27 indica espressamente il **valore effettivo del fondo**. La norma statale stabilisce in modo chiaro che la legittimazione ha luogo con l'imposizione di “ *un canone di natura enfiteutica, il cui capitale corrisponda al valore del fondo stesso, diminuito di quello delle miglorie, aumentato di almeno dieci annualità di interessi...*”. Il canone può essere ridotto quando l'occupante avrebbe potuto beneficiarsi della quotizzazione, cioè quando avrebbe avuto titolo per ottenere una quota dei terreni di demanio civico, nel caso in cui il terreno di demanio civico fosse stato ripartito in quote e le quote assegnate agli utenti, che erano scelti fra quelli meno abbienti e che davano affidamento di trarne la maggiore utilità (art. 13 legge 27).

La *ratio* della legge del 27 era, infatti, quella di premiare quegli utenti che avrebbero avuto diritto alla concessione di una quota del demanio civico ove ci fosse stata la ripartizione e concessione delle quote ripartite da parte degli enti gestori (comune, università agraria o associazione agraria nel Lazio). Va ricordato, in proposito, che nel centro Italia e sud, le quotizzazioni di terre coltivabili e relative assegnazione agli utenti aventi titolo, nella massima parte dei casi, non hanno potuto aver luogo unicamente per la colpevole omissione, ritardi ed ignavia dell'ente gestore. Questo può spiegare l'entità del fenomeno delle occupazioni abusive dei terreni di demanio civico coltivabili e l'intervento del legislatore che tuttavia deve consentire la legittimazione a canoni effettivamente rapportati al valore del fondo edificato.

Per quanto riguarda il canone di legittimazione, occorre considerare che i VAM, che sono valori astratti, del tutto avulsi dal valore effettivo dei suoli agricoli da legittimare (che è quello di mercato), di fatto sono pari alla metà del valore di mercato del terreno agricolo, ed inoltre che il VAM può subire ulteriori riduzioni nei casi di cui al comma 12 della norma regionale, e cioè per gli imprenditori agricoli professionali e per i coldiretti.

Si deve aggiungere che dal valore del terreno determinato in base al VAM, va anche detratto il valore delle migliorie, che, nel caso dei fabbricati anche rurali, può essere addirittura superiore a quello del fondo. Questo spiega come di fatto il canone di legittimazione può ridursi ad un valore **irrisorio o addirittura simbolico**.

D.1. La sentenza della Corte costituzionale n. 83 del 1996.

Sulla questione del valore, e cioè sulla necessità che il corrispettivo dovuto alla comunità locale proprietaria per la liquidazione dei diritti civici gravanti i terreni edificati o edificabili, sia rapportato al valore attuale del terreno, **si è già espressa la Corte costituzionale con la sentenza n. 83 del 1996.**

In detta sentenza, il giudice costituzionale ha sanzionato duramente i casi in cui il corrispettivo di liquidazione dei diritti civici non sia congruo e proporzionale rispetto al valore degli stessi, e si riduca a cifre irrisorie rispetto al valore di mercato. Il giudice ha ritenuto espressamente che nel caso di terreni di demanio civico divenuti edificatori o edificati, è giusto che l'incremento di valore prodotto dall'edificatorietà del terreno vada in misura proporzionale a profitto anche della popolazione titolare dei diritti civici liquidati e quindi estinti.

La sentenza citata conferma anzitutto che ai fini della determinazione del canone di legittimazione è *“rilevante quale coefficiente di calcolo il valore del fondo, come si argomenta a chiare lettere dell’art. 10, relativo all’affrancazione di terre di uso civico occupate”*. La Corte ha anche osservato che *“... poiché l’affrancazione mediante imposizione di canone può ritenersi un surrogato del modo di liquidazione di cui all’art. 5 l.1766/1927, rispetto al quale ha carattere di eccezione, (arg. ex art. 12, regol. esec., approvato con r.d. 332/1928) il canone capitalizzato deve risultare pari al valore della quota del fondo che sarebbe spettata al comune se si fosse proceduto all’affrancazione mediante divisione, di guisa che pure nel caso dell’art. 7, l.n.1766/27, è rilevante quale coefficiente di calcolo il valore del fondo, come si argomenta ... dall’art. 10 relativo all’affrancazione di terre di uso civico occupate (c.d. legittimazione). Viceversa, del valore dei diritti estinti dovrà tenersi conto in entrambi i casi quale criterio concorrente di proporzionamento*

della quota o del capitale del canone tra il minimo e massimo indicati dall'art. 5. I due criteri non già si escludono bensì si integrano a vicenda “.

Inoltre, secondo la Corte, la liquidazione dei diritti civici, mediante l'affrancazione del canone ”. libera in favore del proprietario un terreno non più agricolo o boschivo o pascolivo, ma divenuto area fabbricabile, che non potrebbe essere sfruttato, secondo la nuova più lucrosa destinazione, senza l'estinzione dei diritti di uso civico da cui è gravato: è giusto, perciò, che della sopravvenienza profitti proporzionalmente anche la popolazione titolare dei diritti estinti”.

Con riferimento a tale sentenza, in dottrina è stato osservato che “... se la liquidazione (o divisione) ha per oggetto un'area edificata od urbanizzata occorrerà considerare il valore effettivo e ciò per non privare la popolazione della sua quota dei diritti sul bene stesso. Ogni altra interpretazione sarebbe irrazionale e contra legem, come ha ben ritenuto il Giudice costituzionale” (sia consentito, il richiamo a M. A. Lorizio, *Sulla costituzionalità della legge regione Lazio n.1 /1986 in materia di liquidazione di usi civici*, in *Nuovo diritto agrario*, 1996).

Il principio espresso dalla Consulta nella detta sentenza ha naturalmente valore di principio di portata generale per tutti i terreni e beni di demanio civico e non può essere comunque disatteso dal legislatore regionale.

3.2. L'alienazione.

Sull'alienazione, l'art. 17 della l. r. n. 12/2016 cit. al comma 17, introduce le modifiche indicate in grassetto all'art.8 della legge reg. 1/1986 cit. come modif. dalla l.r. 6 /2005 e succ. modif., comma 6, prevedendo quanto segue:

*“qualora, successivamente all'acquisto di un terreno, **o di un immobile**, effettuato con contratto di compravendita registrato e trascritto, sopravvenga l'accertamento dell'appartenenza del terreno medesimo alle categorie di cui all'articolo 39, comma 2, del regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332, concernente il regolamento di esecuzione della legge sul riordino degli usi civici [**abrogazione: e si tratti di costruzione destinata a prima casa già eseguita o da eseguire**], l'acquirente ha facoltà di consolidare l'acquisto a titolo oneroso. ... Ricevuta la richiesta, l'ente interessato, con deliberazione motivata soggetta ad approvazione della Regione, stabilisce, a titolo conciliativo, una somma che deve essere ridotta fino all'80 per cento del valore del terreno, **ulteriormente ridotto di un terzo**”.*

Il comma 17 modifica anche il comma 7 -bis l. n. 1/1986 succ. modif. e integrazioni prevedendo che: *“il prezzo di alienazione può essere ridotto fino al 80 per cento dal comune o dalla frazione di comune o dall’università agraria o dall’associazione agraria interessati, con deliberazione motivata, soggetta ad approvazione della Giunta regionale, in relazione a particolari situazioni di esigenze abitative, per coloro che abbiano eseguito la costruzione di cui al comma 2 o l’abbiano acquistata al solo scopo di destinarla a prima casa, purché l’area dell’edificio destinata ad abitazione non sviluppi più di 450 metri cubi. La predetta riduzione si applica, altresì a coloro che rientrano nell’ipotesi di cui al comma 6”*

In sostanza, il comma 17 cit. prevede la possibilità del consolidamento non solo per i **terreni ma anche per gli immobili edificati su terreno di demanio civico e/o acquistati a titolo oneroso prima dell’accertamento demaniale**. L’acquirente ha facoltà di consolidare l’acquisto a titolo oneroso e in tal caso l’ente gestore, a titolo conciliativo, con atto approvato dalla Regione, può applicare una riduzione (abbattimento) del corrispettivo fino all’80% del valore del terreno – in luogo dell’originario 45% - **ulteriormente ridotto di un terzo**.

La stessa agevolazione può essere applicata anche per le prime case già eseguite o da eseguire, di volume non oltre i 450 mc. con rateizzazione del prezzo fino a dieci annualità (**comma 19 che modifica il comma 7 bis l.r.1/1986 mod.**) ed anche ai casi indicati al punto 7 dell’art. 8 l.r.1/1986 e cioè quando si tratti di costruzioni o impianti a carattere artigianale, di superficie inferiore a 1.500 mq., impianti destinati ad attività di commercio, di superficie inferiore a 2,000 mq. nei piccoli comuni, infine, impianti destinati ad attività turistico-ricettive o agrituristiche di superficie inferiore a 2.000 mq. e di superficie inferiore a 2 ettari per le strutture recettive all’aria aperta e gli impianti sportivi.

Di fatto, per effetto di queste riduzioni, il corrispettivo dell’alienazione dei terreni di demanio civico, occupati ed edificati abusivamente e/o acquistati prima dell’accertamento della demanialità civica, si riduce a valori minimi, in forte contrasto con il principio già espresso in materia dalla Consulta con la sentenza n. 83 del 1996.

La conseguenza che si denuncia è il danno che deriva alla collettività proprietaria dall’applicazione dell’art. 17 cit., sia in termini di perdita del terreno e diritti civici, che di irrisorietà del canone di legittimazione o del corrispettivo di alienazione, nei casi consentiti.

Per questi motivi

l'Associazione APRODUC, nell'esercizio delle sue finalità statutarie, **chiede** che il Governo intervenga per promuovere la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge della Regione Lazio 10 agosto 2016 n.12, pubbl. nel BUR Lazio 11 agosto 2016 n. 64, suppl. 2, a norma dell'art. 127 Costituzione italiana (come sost. dall'art. 8 L.cost.18 ottobre 2001 n.3)), nella parte in cui contrasta con la legge nazionale 16 giugno 1927 n.1766, artt. 9, 10 e 12, sul riordino degli usi civici nel Regno e artt. 25 e 33, r.d. 26 febbraio 1928 n.332 di approv. del regolamento di attuazione della citata legge 1766/1927, nonché con l' art. 66, 7° co. del d.P.R. n. 616 del 1977 sul trasferimento delle funzioni amm.ve alle Regioni a statuto ordinario, art. 1, l. 12 gennaio 1991 n. 13, *Determinazione degli atti amministrativi da adottarsi nella forma del decreto del Presidente della Repubblica*; e norme successive, per eccesso di competenza legislativa regionale.

Roma, 15 settembre 2016

prof. avv. Vincenzo Cerulli Irelli

Presidente A.PRO.DUC

A PRO.D.U.C.
Via Lariana, 14 - 00199 Roma
c.f.96138850589
Tel. 0685301656, fax 068414997
e-mail: info@demaniocivico.it
www.demaniocivico.it
Sede operativa: Via Dora, 1