

STUDI E RICERCHE

Avv. GUIDO CERVATI

OSSERVAZIONI SULLA ATTUALITA' DI UNA LEGGE (Terre civiche e diritti delle popolazioni) (*)

Liquidazioni di usi civici, verifiche di terre comuni, destinazione delle terre stesse, sono disciplinate da una serie di norme che prevedono complessi procedimenti, affidati ad organi speciali con ampiezza di poteri e duplicità di funzioni (amministrative e giurisdizionali).

Il sistema, che si mantiene costante in un arco di tempo quasi bisecolare, è diretto ad estinguere — previo accertamento — gli usi che le popolazioni esercitano o esercitavano sui fondi privati, con compensi in terra (scorpori) o in danaro (canoni sui terreni migliorati) e a ricostruire i comprensori di appartenenza collettiva nell'originaria estensione, accertando la consistenza delle terre collettive che in qualsiasi tempo siano state oggetto di impossessamento privato, per disporne quindi reintegra o legittimazione al possessore. Le terre libere possedute da Comuni, frazioni o associazioni agrarie per utilizzazioni civiche, ovvero realizzate a seguito di reintegre, o a titolo di compenso di usi, o con altre operazioni, sono indisponibili e vincolate nelle destinazioni: salvo alcune particolari disposizioni su cui torneremo, le terre utilizzabili per la coltura agraria debbono essere ripartite (quotizzate) tra i cittadini, mentre le altre utilizzabili come bosco e pascolo (cat. *a* della legge del 1927) sono sottoposte alla disciplina della legislazione forestale, mantenendosi su di esse gli usi delle popolazioni, limitati nel contenuto (agli usi personali), e sottoposti al potere regolamentare di Comuni ed associazioni agrarie (art. 43 reg. del 1928).

(*) Il presente scritto è riassuntivo di un esame critico sulla validità dei principi affermati dalla legislazione in materia di usi civici. Si noti che quando nel testo è richiamata la legge del 1927 o il reg. del 1928 ci si riferisce alla legge 16 giugno 1927, n. 1766 e al reg. per l'esecuzione di questa, approvato con r.d. 26 febbraio 1928, n. 332. La legge del 1927 convertì in legge, con alcune modifiche, il r.d.l. 22 maggio 1924, n. 751.

Questo sistema ci deriva dall'eversione della feudalità e dall'intento — comune a tutte le legislazioni preunitarie — di trasformare, quando fosse possibile, le appartenenze collettive in individuali: esso si trova più o meno ovunque congiunto con l'impegno all'intensificazione degli accertamenti dei diritti e delle terre collettive, e degli stessi procedimenti. Ne è esempio l'attività della commissione feudale istituita a Napoli nel decennio napoleonico, che in 18 mesi emise tremila elaborate sentenze, definendo liti che pendevano da secoli tra le comunità e gli ex baroni e le risolse in genere con criteri di rigore nei confronti di questi. Vi è in questa attività molto di più di un efficientismo giudiziario: l'impegno politico a soluzioni del problema agricolo dell'eversione, che sembravano preannunciare la costituzione di una nuova proprietà contadina, da affiancare a quella che succedeva agli ex baroni, e nello stesso tempo l'esigenza del rispetto delle appartenenze collettive, mentre si potenziava il diritto dominicale privato.

E il discorso non può limitarsi al mezzogiorno, perché in tutti gli stati preunitari, in modo più o meno esteso si afferma lo stesso piano, anche se nel mezzogiorno ne è più visibile il fallimento e il consolidarsi di nuovi e vecchi latifondi, con tutti i noti fenomeni che l'accompagnarono e ne conseguirono.

Il legislatore del 1924-27, al pari delle commissioni di riforma dei primi del secolo, si mantenne più o meno fedele all'antecedente disciplina della materia, e, pur comminando alcune decadenze, accantonò sia le istanze, di diversa provenienza, per una rinnovata gestione collettiva delle terre, sia quelle per *un colpo di spugna* che abolisse anche i compensi per i diritti civici e trasferisse al patrimonio disponibile comunale i beni delle collettività.

Non è facile dire oggi quali motivi fecero respingere tra il 1924 e il 1927 questa seconda tesi: se prevalse la preoccupazione di incidere su diritti ancora vivi nelle tradizioni locali, o l'opera di alcuni giuristi, o ancora una volta l'illusione di aver trovata una formula che creasse una nuova classe di contadini proprietari o altri motivi difficilmente oggi identificabili. Certo è che il testo legislativo del 1927 insisté — almeno in astratto — nel sottolineare e rafforzare piuttosto che le destinazioni finali il rispetto dei diritti delle popolazioni, quale consacrato dalla legislazione napoletana, la loro imprescrittibilità, i criteri di liquidazione di usi su terre private (che ne presupponevano la condominialità). Inserì anche delle disposizioni che avrebbero potuto dare notevoli frutti, specie se corrette poi con interventi gestori degli utenti, quali la programmazione dei miglioramenti con l'istituzione di delegati tecnici, e per i terreni di cat. *a* (boschi e pascoli), la pianificazione economica e la creazione di aziende previste con rinvio al r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267.

L'affermazione dei vari principî fu però subito temperata dalla

larga attribuzione di poteri discrezionali ai Commissari incaricati delle varie operazioni.

I poteri discrezionali attribuiti dalla legge del 1927 sono amplissimi e vanno dalla concessione delle legittimazioni (e, in queste, persino nella valutazione tecnica dei presupposti), alla determinazione delle quote di scorporo da attribuire a compenso degli usi su terre private, e alle ipotesi di esonero. La più recente giurisprudenza della Cassazione ha anche sottratto i relativi provvedimenti al controllo della giurisdizione amministrativa, ritenendo rientrare le decisioni discrezionali, rese in contraddittorio in tema di scorpori, nella giurisdizione inappellabile dei Commissari (1). A questi già ampi poteri discrezionali va aggiunto quello della scelta delle operazioni da compiere, dei tempi e modalità di compimento (2).

Invero fin dalla istituzione nel mezzogiorno dei primi organi demaniali nel decennio napoleonico (i Commissari del Re) si rinviene la attribuzione di poteri siffatti che ne strutturò l'attività (3). Attribuzioni di poteri discrezionali o equitativi si mantennero ancora presso Intendenti, Presidi, Congregazioni, Prefetti, Giunte d'arbitri del secolo scorso.

Nella legislazione 1924-27 i poteri discrezionali sono stati ampliati attribuendo anche quelli d'impulso in sede giudiziaria oltre che amministrativa. Sintomatici ne sono stati gli effetti nello stesso periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore della legge. Questa disponeva la denuncia degli usi non in esercizio da presentarsi a pena di decadenza entro 6 mesi dall'entrata in vigore della legge (art. 3). La decadenza conseguente all'omessa denuncia poteva però essere evitata ove i Commissari avessero essi preso l'iniziativa delle denunce, anche solo disponendo istruttorie. Ma tale iniziativa (che doveva prendersi proprio

(1) Cfr. *contro* E. CANNADA BARTOLI - *Natura del provvedimento di liquidazione degli usi civici mediante compenso*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, 535. Ed in senso favorevole: G. SCAVONETTO - *Sul carattere giurisdizionale ed amministrativo dei provvedimenti dei Commissari liquidatori degli usi civici* in nota alla sent. S.U. 3 aprile 1963, n. 829, *Giust. civ.* 1963, I, 992 e *passim*: A. PALERMO - *Liquidazione degli usi civici, appellabilità delle decisioni commissariali, etc.*, in nota alla sent. 29 aprile 1966 n. 1090 in *Giust. civ.* 1966, I, 1543. In senso più o meno espressamente contrario cfr. S.U. 23 ottobre 1961, n. 741, 4 giugno 1956, n. 1874, 13 gennaio 1941, n. 100. E' da notare che, come chiaramente espresso dalla decisione 829 del 1963, la quale è la prima a mutar indirizzo, la natura amministrativa o giurisdizionale del provvedimento è essenzialmente derivata dalla sede (contenziosa o meno) ove esso è preso, e non dall'esame delle posizioni subiettive su cui opera.

(2) Questo ampio potere di scelte e la sua sovrapposizione agli stessi diritti dei Comuni, fino al punto che un provvedimento amministrativo possa impedire l'attuazione di un diritto di un Comune, già riconosciuto da un giudicato, trovasi espressamente affermato nella sentenza delle S.U. 4 giugno 1956, n. 1874, *Giust. civ.* 1966, I, 1667.

(3) Gli attuali Commissari per la liquidazione degli usi civici trovano la loro origine proprio nei Commissari del Re istituiti col decreto murattiano del 23 ottobre 1809. Anche l'attività dei cinque Commissari del Re e degli Intendenti loro succeduti, tra il 23 ottobre 1809 e il 1° marzo 1814 (termine fissato col decreto 20 gennaio 1814) è impressionante. Anch'essa è da attribuirsi, oltre che alla penetrante opera di controllo e di sollecitazione di cui diremo alla nota 5, al significato politico-economico che si attribuì nel decennio alle loro operazioni.

nei tempi in cui l'istituzione dei Podestà aveva fatto venir meno nei Comuni vivacità di interessi e controlli sulle procedure) fu ridotta e disorganica. Alcuni Commissari — occorre riconoscerlo — provvidero d'ufficio a denunciare l'esistenza di usi (4); altri omisero ogni intervento d'ufficio, giungendo a volte fino a procedere, negli anni immediatamente successivi, d'ufficio (così intendendo l'impulso), a dichiarazione di estinzione di usi non denunciati o non provati (casi di sconcertante gravità si sono rinvenuti presso l'archivio del Commissariato di Roma). Il problema delle denunce del 1927 e delle relative decadenze va comunque considerato autonomamente in altra sede: qui lo si ricorda come il primo episodio di disorganicità degli impulsi, che si rinverrà poi in tutte le altre operazioni.

Questi cenni circa la legislazione attuale e i poteri esercitati ci consentono di passare ad esaminare il significato di circa mezzo secolo di applicazione della vigente legge e del bilancio dei risultati. Questi si possono senz'altro qualificare deludenti. Le cause sono molte e di diversa origine. Tra esse ha prevalso certo l'arbitrarietà delle scelte, e tra queste la preferenza alle operazioni più facili o a quelle indicate, ancor più arbitrariamente, dagli ausiliari, e in genere dirette al mantenimento di posizioni consolidate nel tempo.

D'altro canto l'intervento governativo — che poteva essere provvido nella promozione dei procedimenti, e nella correzione di indirizzi erronei (5) — si è manifestato espressamente solo poche volte più che altro per adempimenti formali come nel caso delle circolari che richiedevano decreti di chiusura di operazione (6), e in sede di controllo non

(4) In particolare è degna di menzione l'attività del Commissariato per gli usi civici di Napoli ove entro i termini di legge sol che si ebbe notizia di diritti si emisero decreti di ufficio disponenti operazioni.

Notevole, in senso inverso, l'omissione di indagini di ufficio nell'Italia centrale. Ciò ha reso vano l'intento di abolire nella legge del 1927 (cfr. artt. 2 e 3) la limitazione dell'accertamento degli usi *nell'estensione e misura dell'ultimo possesso di fatto*, di cui all'art. 1 della legge 24 giugno 1888 n. 5489; gli interessati, dopo quasi un quarantennio di contenimenti degli usi e della loro tutela entro questi limiti, non erano in condizione di avere le notizie necessarie per la loro denuncia.

(5) L'intervento ministeriale per la proposizione di azioni giudiziarie e gravami, pur previsto dalla legge, non consta esser stato esercitato. Un esempio dell'esercizio continuo di poteri di controllo fu invece dato, durante il decennio napoleonico, dal Ministro Zurlo e dal Proc. gen. Winspeare nei confronti delle operazioni dei Commissari del Re, di cui alla nota 3, e dagli Intendenti loro succeduti in virtù del decreto 27 dicembre 1811.

(6) I decreti di chiusura furono richiesti dal Ministero d'Agricoltura con circolare del 25 febbraio, 12 aprile, 21 luglio 1937 *Uff. speciale demani e usi civici* n. 6229 e 22382, pos. a-24. I decreti di chiusura non essendo previsti da alcuna norma non hanno alcuna efficacia sostanziale. Secondo qualche sentenza tali decreti farebbero cessare la giurisdizione commissariale (cfr. Cass. S.U. 2 aprile 1949, n. 775 in causa Comune Calabritto c/ Bagnoli Irgino), ma in senso contrario pare qualche altra decisione (cfr. Cass. S.U. 27 febbraio 1951, n. 488 in causa Cerci c. Università agraria Cisterna). Certo è che queste circolari hanno avuto un effetto deteriore sull'attività di alcuni Commissariati che hanno ritenuto prevalere su ogni altro interesse quello alla chiusura delle operazioni, e vi hanno provveduto senza adeguate istruttorie ed indagini. Trattasi comunque di provvedimenti amministrativi revocabili.

ha seguito indirizzi precisi anche se gli si può imputare un generico lassismo (7). Ha operato negativamente sulle operazioni commissariali anche la vischiosità della giurisdizione: organi cui erano affidate funzioni amministrative e giurisdizionali hanno preferito risolvere in contenzioso — come si suol dire — ogni tipo di controversia, con due deteriori conseguenze: che i relativi provvedimenti sfuggono ad un più penetrante controllo possibile innanzi alle giurisdizioni amministrative (8) e che si svolgono procedimenti decennali su questioni le quali avrebbero potuto trovare, se non soluzione, almeno una rapida precisa impostazione in sede amministrativa.

L'analisi potrebbe qui dilungarsi su cause ed effetti, ma certo è che la conclusione cui si giunge, a cinquanta anni dal decreto n. 751 del 1924 poi convertito nella legge n. 1766 del 1927, è che i maggiori comprensori terrieri, oggetto precipuo della secolare legislazione in materia, sono rimasti in un modo o l'altro indenni, i possessori assolti da ogni gravame, mentre il maggior numero delle operazioni effettuate sono state dirette ad accertare occupazioni di piccoli proprietari, legittimazioni a bassi canoni e liquidazioni di usi in termini irrisori. Scarse poi le quotizzazioni (e ciò può essere ancora un vantaggio) e quando effettuate, subito dopo eluse dagli assegnatari, che hanno posto in circolazione i beni assegnati, considerati come capitali da cui trarre profitto.

A voler fare considerazioni efficientistiche possiamo sicuramente dire che la resa delle operazioni demaniali per i Comuni e le associazioni agrarie non ha rappresentato neppure una parte dei costi di verifiche e liquidazioni, e di mantenimento del complesso apparato di organi liquidativi con i loro ausiliari (periti-istruttori).

Ed è così che se contro le operazioni di accertamento e liquidazio-

(7) Sarebbe molto interessante una indagine in proposito, ma essa è resa difficile dal reperimento dei provvedimenti. Si possono però esaminare le decisioni del Consiglio di Stato su interventi e provvedimenti del Ministero o del Capo dello Stato. I vari provvedimenti di annullamento per omessa valutazione del pubblico interesse, dimostrano la pretermissione di questo non solo da parte del Commissario, ma anche da parte delle autorità preposte al controllo o alla partecipazione al provvedimento. Di particolare interesse tra le molte, la dec. della VI Sez. del 30 sett. 1964, n. 581 in *Foro it.* 1965, III, 25 e in *Rass. Cons. di Stato* 1964, pag. 1531, che annulla un provvedimento di approvazione di una conciliazione intervenuta *venti anni prima* (!) per omessa valutazione dell'interesse pubblico attuale. Anche la dec. Cons. di Stato, sez. V, 3 dicembre 1960, n. 825 in *Foro it.*, 1961, III, 73 interpreta un provvedimento ministeriale di autorizzazione ad alienare (che conferma) nella cui motivazione è scritto — come è riportato nella decisione — che nessuna norma prevede che l'autorizzazione a vendere « debba essere giustificata soltanto da necessità di pubblico interesse ».

L'unico caso di particolare sollecitudine è quello esposto nella sentenza della Corte Costituzionale 25 maggio 1957, n. 67 in *Foro it.*, 1967 a pag. 926: una conciliazione stipulata il 14 febbraio 1945 è stata approvata dal Commissario il 27 dicembre 1952 e dal Ministro due giorni dopo: il 29 dicembre 1952, ma il provvedimento era diretto a sottrarre dei terreni allo scorporo della legge stralcio (legge 841 del 1950).

(8) Cfr. nota 1.

ne protestavano un tempo i proprietari latifondisti, oggi la sostanziale inutilità dei risultati raggiunti ha generalizzato l'antipatia per tutte le operazioni commissariali. E questa è forse oggi la più valida difesa in cui si sono saputi trincerare gli eredi degli antichi possessori dei beni collettivi o delle terre usurpate su cui vantano diritti le popolazioni.

D'altro canto le amministrazioni comunali — più interessate a considerare i problemi del proprio bilancio, se non peggio affascinate da miraggi di nuovi insediamenti speculativi — hanno visto nei beni collettivi, patrimoni di immediata commercializzazione, e quindi inutili e complesse pastoie nei vincoli legislativi. E' perciò oggi facile sentir parlare di terre comuni e di diritti civici, come di antichi feticci, da cui occorre sgombrare il campo, per dare via libera allo sviluppo di un'agricoltura individualizzata, o ancor peggio, alla speculazione degli insediamenti (edilizi, turistici, industriali) sui demani! La ubicazione e vocazione delle terre civiche alletta a tali iniziative: le più belle zone costiere o montane sono ancora beni civici, o beni privati reintegrabili o liquidabili.

Di fronte a tale situazione è necessario un ripensamento e una revisione di tutto il sistema: se le operazioni liquidative dovessero mantenersi per eseguire piccole occupazioni di contadini, o anche per realizzare canoni che si perdono nei bilanci comunali — trasformandosi poi presto in quote inesigibili — i sostenitori antichi o nuovi di colpi di spugna su tutta questa legislazione finirebbero prima o poi per aver partita vinta. E lo dimostrano le leggi che si sono susseguite in questi anni concessive di esonero dell'applicazione della normativa generale a questa o quella fattispecie (9).

Ma nella stessa legislazione sugli usi civici — ed è questo il punto centrale del discorso — vi è una ricchezza di contenuti ancora attuali, che si intravedono pur attraverso l'esposto sviamento applicativo: è il residuo di secolari aspirazioni che vanno da quelle di una lunga serie di studiosi dalla fine del settecento, e dai primi dell'ottocento — gli antifeudisti — a quelle espresse dalla storia delle rivendicazioni contadine. Sono questi i contenuti che occorre identificare per compiere su di essi un ridimensionamento della materia.

Oggi però il discorso va ripreso — perché abbia credito — cominciando dall'ultimo capitolo della legge: dalla utilizzazione dei beni civici. Occorre identificarne la collocazione e l'inserimento nell'attuale ambiente socio-economico: sarà esso a giustificare la sopravvenienza delle appartenenze collettive e non viceversa. E in proposito ci pare che ancor nell'ambito della vigente legislazione può rinvenirsi una ben diversa collocazione ed utilizzazione di questi beni.

I diritti delle collettività non devono infatti considerarsi nel loro

(9) Cfr. tra le altre, la legge della Prov. di Bolzano del 23 novembre 1960 n. 15, la legge 21 febbraio 1961, n. 85, l'art. 10 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102.

esercizio vincolati dalle discipline dei secoli e dalle economie passate: la legge vigente non esprime una simile proposizione, anzi ne afferma una opposta, quando prevede la cessazione dell'esercizio ancor prima dei riparti, allorché i beni si destinano a miglioramenti, ovvero attribuisce un potere di regolamentazione degli usi (10) nonché i mutamenti di destinazione. Per altro negli stessi secoli in cui l'economia dei nostri centri rurali era connessa con l'esercizio dei diritti civici, questi mutarono configurazione a seconda dei vari momenti storici (caratteristiche le modifiche per esigenze di mercato e la chiusura dei demani per trarne redditi mercé le c.d. *difese demaniali* (11) e delle stesse possibilità di sfruttamento del suolo (ad es. la distruzione di un bosco faceva sostituire al legnatico il pascolo o la semina).

La immodificabilità degli usi è affermata molto tardi all'epoca della chiusura delle terre private, e poi con la liquidazione quando diviene necessario determinare esistenza, natura, estensione dei diritti per valutare i compensi, mentre anche la trasformazione del dominio privato (miglioramento) viene considerata come causa di esclusione dallo scorporo (cfr. art. 7 legge 1927 e le analoghe norme delle anteriori leggi). E ancor prima l'istituto della colonia perpetua sorge come individualizzazione dei diritti civici (12).

L'immodificabilità poi dell'esercizio attuale, nei sensi sovra detti, non va confusa con i vincoli di circolazione e di destinazione posti dalla legge per i beni civici. Trattasi di provvidi vincoli di contenuto diverso dalla anteriore indisponibilità *nec per regem nec per legem*, ma certamente di particolari intensità che hanno garantito la conservazione dei beni civici (13), e che consentono ampi adattamenti all'attuale realtà economica nell'interesse della collettività utente.

L'art. 11 della legge del 1927 dopo aver unificato il regime di indisponibilità e destinazione dei beni civici, siano essi originari o acquisiti con scorpori, con transazioni, con privati contratti, o altrimenti (14) ne indica le due destinazioni a categoria (*a*: boschi e pascoli e *b*: utilizzazione agraria). Ma in effetti non esaurisce l'indicazione di destinazione di questi beni, perché sono tali anche le legittimazioni (artt. 9 e 10 legge 1927 e 25 e segg. reg. 1928) e le trasformazioni in enfiteusi. Forse

(10) Cfr. in tal senso la motivazione della decisione Cons. Stato, V, 3 dicembre 1960, n. 825.

(11) Si cfr. le fattispecie decise nelle sentenze della Cass. in causa Com. di Boiano c. Tiberio, Cass. 27-2-1946 n. 192, in *Foro It.*, 1946, pag. 724 e Bulgarini c. Com. Boville Ernica, Cass. 30-3-1951, n. 698, in *Giur. Cass. Civ.*, XXXI, 1.

(12) Queste tesi sono ampiamente esposte in particolare in due opere, quella del CURIS, *Usi civici e latifondi dell'Italia centrale e nell'Emilia*. Napoli, Iovene, 1917; e quella del BASSANELLI, *La colonia perpetua*, Roma, ed. Foro it., 1933.

(13) E' sintomatico che nella legge 1102 del 1971, all'art. 10, si conferma la imprescrittibilità e indisponibilità dei beni sottratti al regime dei beni civici.

(14) Circa l'art. 11 cfr. G. CERVATI, *Aspetti della legislazione vigente circa usi civici e terre d'uso civico*, estratto da *Riv. trim. dir. pubbl.*, pag. 11 dell'estratto.

ne protestavano un tempo i proprietari latifondisti, oggi la sostanziale inutilità dei risultati raggiunti ha generalizzato l'antipatia per tutte le operazioni commissariali. E questa è forse oggi la più valida difesa in cui si sono saputi trincerare gli eredi degli antichi possessori dei beni collettivi o delle terre usurpate su cui vantano diritti le popolazioni,

D'altro canto le amministrazioni comunali — più interessate a considerare i problemi del proprio bilancio, se non peggio affascinate da miraggi di nuovi insediamenti speculativi — hanno visto nei beni collettivi, patrimoni di immediata commercializzazione, e quindi inutili e complesse pastoie nei vincoli legislativi. E' perciò oggi facile sentir parlare di terre comuni e di diritti civici, come di antichi feticci, da cui occorre sgombrare il campo, per dare via libera allo sviluppo di un'agricoltura individualizzata, o ancor peggio, alla speculazione degli insediamenti (edilizi, turistici, industriali) sui demani! La ubicazione e vocazione delle terre civiche alletta a tali iniziative: le più belle zone costiere o montane sono ancora beni civici, o beni privati reintegrabili o liquidabili.

Di fronte a tale situazione è necessario un ripensamento e una revisione di tutto il sistema: se le operazioni liquidative dovessero mantenersi per eseguire piccole occupazioni di contadini, o anche per realizzare canoni che si perdono nei bilanci comunali — trasformandosi poi presto in quote inesigibili — i sostenitori antichi o nuovi di colpi di spugna su tutta questa legislazione finirebbero prima o poi per aver partita vinta. E lo dimostrano le leggi che si sono susseguite in questi anni concessive di esonero dell'applicazione della normativa generale a questa o quella fattispecie (9).

Ma nella stessa legislazione sugli usi civici — ed è questo il punto centrale del discorso — vi è una ricchezza di contenuti ancora attuali, che si intravedono pur attraverso l'esposto sviamento applicativo: è il residuo di secolari aspirazioni che vanno da quelle di una lunga serie di studiosi dalla fine del settecento, e dai primi dell'ottocento — gli antifeudisti — a quelle espresse dalla storia delle rivendicazioni contadine. Sono questi i contenuti che occorre identificare per compiere su di essi un ridimensionamento della materia.

Oggi però il discorso va ripreso — perché abbia credito — cominciando dall'ultimo capitolo della legge: dalla utilizzazione dei beni civici. Occorre identificarne la collocazione e l'inserimento nell'attuale ambiente socio-economico: sarà esso a giustificare la sopravvenienza delle appartenenze collettive e non viceversa. E in proposito ci pare che ancor nell'ambito della vigente legislazione può rinvenirsi una ben diversa collocazione ed utilizzazione di questi beni.

I diritti delle collettività non devono infatti considerarsi nel loro

(9) Cfr. tra le altre, la legge della Prov. di Bolzano del 23 novembre 1960 n. 15, la legge 21 febbraio 1961, n. 85, l'art. 10 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102.

esercizio vincolati dalle discipline dei secoli e dalle economie passate: la legge vigente non esprime una simile proposizione, anzi ne afferma una opposta, quando prevede la cessazione dell'esercizio ancor prima dei riparti, allorché i beni si destinano a miglioramenti, ovvero attribuisce un potere di regolamentazione degli usi (10) nonché i mutamenti di destinazione. Per altro negli stessi secoli in cui l'economia dei nostri centri rurali era connessa con l'esercizio dei diritti civici, questi mutarono configurazione a seconda dei vari momenti storici (caratteristiche le modifiche per esigenze di mercato e la chiusura dei demani per trarne redditi mercé le c.d. *difese demaniali* (11) e delle stesse possibilità di sfruttamento del suolo (ad es. la distruzione di un bosco faceva sostituire al legnatico il pascolo o la semina).

La immodificabilità degli usi è affermata molto tardi all'epoca della chiusura delle terre private, e poi con la liquidazione quando diviene necessario determinare esistenza, natura, estensione dei diritti per valutare i compensi, mentre anche la trasformazione del dominio privato (miglioramento) viene considerata come causa di esclusione dallo scorporo (cfr. art. 7 legge 1927 e le analoghe norme delle anteriori leggi). E ancor prima l'istituto della colonia perpetua sorge come individualizzazione dei diritti civici (12).

L'immodificabilità poi dell'esercizio attuale, nei sensi sovra detti, non va confusa con i vincoli di circolazione e di destinazione posti dalla legge per i beni civici. Trattasi di provvidi vincoli di contenuto diverso dalla anteriore indisponibilità *nec per regem nec per legem*, ma certamente di particolari intensità che hanno garantito la conservazione dei beni civici (13), e che consentono ampi adattamenti all'attuale realtà economica nell'interesse della collettività utente.

L'art. 11 della legge del 1927 dopo aver unificato il regime di indisponibilità e destinazione dei beni civici, siano essi originari o acquisiti con scorpori, con transazioni, con privati contratti, o altrimenti (14) ne indica le due destinazioni a categoria (*a*: boschi e pascoli e *b*: utilizzazione agraria). Ma in effetti non esaurisce l'indicazione di destinazione di questi beni, perché sono tali anche le legittimazioni (artt. 9 e 10 legge 1927 e 25 e segg. reg. 1928) e le trasformazioni in enfiteusi. Forse

(10) Cfr. in tal senso la motivazione della decisione Cons. Stato, V, 3 dicembre 1960, n. 825.

(11) Si cfr. le fattispecie decise nelle sentenze della Cass. in causa Com. di Boiano c. Tiberio, Cass. 27-2-1946 n. 192, in *Foro It.*, 1946, pag. 724 e Bulgarini c. Com. Boville Ernica, Cass. 30-3-1951, n. 698, in *Giur. Cass. Civ.*, XXXI, 1.

(12) Queste tesi sono ampiamente esposte in particolare in due opere, quella del CURIS, *Usi civici e latifondi dell'Italia centrale e nell'Emilia*. Napoli, Iovene, 1917; e quella del BASSANELLI, *La colonia perpetua*, Roma, ed. Foro it., 1933.

(13) E' sintomatico che nella legge 1102 del 1971, all'art. 10, si conferma la imprescrittibilità e indisponibilità dei beni sottratti al regime dei beni civici.

(14) Circa l'art. 11 cfr. G. CERVATI, *Aspetti della legislazione vigente circa usi civici e terre d'uso civico*, estratto da *Riv. trim. dir. pubbl.*, pag. 11 dell'estratto.

è una diversa destinazione anche la gestione a mezzo di delegato tecnico (artt. 15 e segg. legge 1927) prima del riparto, per quanto in tal caso si resti nelle destinazioni della categoria *b*, e si operi solo una sospensione temporanea del riparto; ma certamente costituisce un'altra destinazione nell'ambito della legge, il mutamento di destinazione di cui all'art. 12 della legge del 1927 ed all'art. 41 del regolamento del 1928. Esso è consentito quando « *costituisce un reale beneficio per la generalità degli abitanti* » ed è previsto il ritorno delle terre — quando possibile — all'antica destinazione ove venisse a cessare lo scopo per il quale l'autorizzazione sia stata accordata.

La stessa autorizzazione ad alienare, prevista dall'art. 12 della legge del 1927 insieme al mutamento di destinazione, qualificata per antica prassi come sdemanializzazione, all'art. 39 del reg. del 1928, è considerata una destinazione sussidiaria e di eccezione che i Commissari possono proporre per i fondi « *che per le loro esigue estensioni non si prestano a qualsiasi forma di utilizzazione prevista dalla legge* » e i Comuni ed Associazioni possono richiedere al Ministero.

L'esercizio poi degli usi civici consentito alle popolazioni dalla legge del 1927 nelle anteriori forme, trova un limite non tanto nella riduzione in usi personali (art. 12, che limita agli usi di cui all'art. 521 cod. civ. 1865: cfr. art. 1021 cod. civ. vigente) quanto nella pianificazione e nel potere regolamentare. La pianificazione è prevista nell'art. 12 della legge 1927 con rinvio al capo 2° titolo 4° del r. d. 30 dicembre 1923, n. 2367. Dopo il piano di massima e destinazione delle terre (artt. 34 e segg. reg. 1928 approvato con r.d. 26 febbraio 1928, n. 332) il piano economico di cui all'art. 143 « *terrà conto dello stato attuale del godimento degli usi civici, nonché dello stato economico in cui si trovano le popolazioni e del grado di sviluppo delle aziende silvo-pastorali, al fine di rendere sempre meno grave il peso che detti usi esercitano sui demani comunali* ». Espressioni alquanto generiche, ma che certo importano un'ulteriore limitazione dei diritti civici a quelli attualmente goduti ad una degradazione nell'ambito della potestà regolamentare. Il regolamento comunale degli usi — sempre per il detto art. 143 — deve far parte del piano economico e la formazione è minutamente disciplinata negli artt. 42 e segg. del reg. del 1928: esso costituisce titolo per l'esercizio degli usi (15). In effetti pochi regolamenti sono stati redatti, come pochi piani economici, ma ciò dipende sempre, anche da parte dei Comuni, dalla preferenza per altre scelte.

Per quanto riguarda le quotizzazioni, esse rappresentano la parte più debole del sistema, che risente di più di finalità estrinseche e non ha tenuto conto dell'insuccesso degli analoghi anteriori istituti nè si adegua alla posteriore normativa circa la costituzione di minime unità

(15) Circa il potere regolamentare e l'incidenza sulle posizioni subiettive paiono esatte le osservazioni di cui alla decisione già citata Cons. St. V, del 3 dicembre 1960, n. 825.

culturali. Si è detto che la quotizzazione è congegnata come una specie di lotteria paesana, a giustificazione della quale si ipotizza il sorteggio come mezzo di divisione tra condividenti secondo la meccanica civilistica, ma senza tener conto che l'indennizzo è versato a Comuni od associazioni agrarie, cioè non ai titolari di diritti comuni che ne risultassero spogliati, ma come entrate patrimoniali (cioè disponibili) all'ente cui (in astratto) è affidata la rappresentanza degli interessi delle popolazioni.

Il difetto della quotizzazione non è però tanto nella erroneità della concezione giuridica, quanto nella sua erronea strutturazione economica. Un insigne civilista — Giacomo Venezian — scriveva di riparti nel 1887 parole che hanno ancor oggi la loro attualità: « Questo mi importa d'accennare: che il passaggio dal sistema della proprietà collettiva al sistema della proprietà individuale non si poteva compiere e non si compì con utile sociale mediante le quotizzazioni dei demani. Il possesso di un pezzo di terra, spesso insufficiente per la sussistenza d'una famiglia, inutilizzato per la mancanza di capitali con cui coltivarlo, è, o diventa, appena la scarsa rendita diminuisce, un onere per il contadino, che deve trarne di che pagar il canone al Comune, l'imposta allo Stato, quasi sempre l'usura allo strozzino. E corre a disfarsene, per un tozzo di pane, e la terra si accumula nelle mani degli speculatori ed egli torna più povero e più derelitto di prima. E' sempre, è vero, membro del Comune, ma la proprietà del Comune, di cui era partecipe, è spenta prima della sua, o convertita in opere di utile pubblico, e la qualità comunista non gli conferisce più altro diritto che quello di passeggiare per la strada che il Comune ha costruita ». (VENEZIAN - *Opere Giuridiche*, Vol. II, *Studi sui diritti reali*, pag. 18).

Occorre aggiungere che anche qui, pur nei suoi difetti di fondo, la normativa prestava alcuni accorgimenti che avrebbero potuto, se non correggere, almeno eliminare le contraddizioni dell'istituto, come poi è stato attuato nella pratica.

Già il piano tecnico di sistemazione fondiaria e di avanzamento culturale di cui all'art. 13 della legge del 1927 è stato redatto con una certa serietà di intenti solo in qualche comprensorio di bonifica, ove il piano è redatto ai sensi della legge 16 marzo 1931 n. 377.

Solo in rari casi si è fatto ricorso al delegato tecnico. Ancor più raramente (e da parte di qualche ass. agr.) si sono acquistati dei beni per aumentare la massa dei beni da dividere, o — che se ne sappia — si è proceduto alla costituzione dei consorzi volontari di cui all'art. 22 della detta legge.

Oggi non pare però che si possa insistere sulle quotizzazioni: questo è uno dei settori dove è più necessaria una nuova disciplina di destinazioni, che preveda gestioni collettive anche a mezzo di cooperative e soprattutto disciplini, nell'ambito di una generale sistemazione territoriale, la formazione dei piani tecnici di sistemazione fondiaria e di

avviamento colturale. La gestione unitaria con opera di sistemazione e trasformazione di cui all'art. 15 potrà anche essere una soluzione, purché però al delegato tecnico di nomina ministeriale sia sostituito un organo democratico che eviti la attuale contrapposizione del delegato agli utenti.

Ma in tema di destinazione di beni civici il discorso è oggi facilitato ed innovato dal trasferimento delle funzioni alle Regioni: lo stesso decreto di trasferimento n. 11 del 15 gennaio 1972, pur nei suoi criteri restrittivi, trasferisce — all'art. 1 ultimo cpv. — alle Regioni la promozione di verifiche e sistemazioni e soprattutto i piani di sistemazione e trasformazione fondiaria da eseguire prima delle assegnazioni delle quote, la ripartizione delle terre coltivabili, l'assegnazione delle unità fondiarie, il controllo sulla gestione dei terreni boschivi e pascolivi di appartenenza di Comuni, frazioni ed associazioni, tutela e vigilanza sugli enti e università agrarie che aumentano beni d'uso civico. Questa disposizione ha trovato una interpretazione estensiva nella sentenza 142 della Corte costituzionale del 1972 proprio in tema di destinazione dei beni, anche se il ministero esclude che la detta interpretazione possa estendersi a quelle che, per quanto sopra notato, chiameremo destinazioni eccezionali (mutamento di destinazione, alienazione etc.).

La ristrutturazione delle destinazioni nell'ambito delle competenze regionali, importerà una nuova lettura dei testi legislativi da integrarsi con nuove disposizioni regionali e con un risveglio applicativo. Se si opererà in tal senso ci si avvedrà di aver fin da oggi, ancor prima cioè che intervengano nuove leggi nazionali, un patrimonio determinante per qualsiasi programmazione economica. Nell'ambito delle Regioni potrà esser anche più facile una visione globale degli interessi territoriali. E i piani circa i beni civici potranno inquadrarsi nella più ampia pianificazione territoriale.

Restando sempre e ancora entro la normativa vigente per i beni di categoria *a* (boschi e pascoli) si hanno già tutti gli strumenti necessari per operare quella protezione dell'ambiente e difesa del suolo (cui fa richiamo la cit. legge 1102 del 1971) con l'incremento di rimboschimento, magari anche ampliando i terreni con espropri (cfr. art. 9 legge 1102, cit.), tutela e creazione di nuovi pascoli, anche artificiali, e, perché no, con la creazione di nuove forme di parchi regionali che sappiano risolvere il problema senza espellere o contestare gli interessi delle popolazioni indigene.

Più limitate le possibilità per i beni di cat. *b*, per i quali la vincolatività della destinazione ai riparti impone di restare in un ambito tradizionale: ma anche qui non si deve dimenticare che la legge vigente considera questa destinazione come secondaria di fronte a quella a bosco e pascolo (e quindi a quelle di cui sopra si parlava) e trova limiti in altre destinazioni di pubblico interesse previste in una pianificazione generale. Che se poi si dovessero ancora destinare i terreni

ai riparti si potrebbero trarre dall'oblio alcune norme, come quelle degli artt. 15 e 22 della legge del 1927, costituendo nuove forme di gestione pubblica produttiva dei terreni, e consorzi obbligatori tra i quotisti.

Le Regioni nell'operare in questi settori potranno anche avvalersi degli istituti di democrazia diretta previsti dai loro statuti e che mai come in tema di interessi di utenti possono trovar consapevolezza in questi antichi protagonisti di partecipazione decisionali (16) e legittimati a forme di interventi da strutturarsi ai livelli di gestione dei beni e di pianificazione.

L'indicazione che i beni civici, nell'ambito della stessa legge vigente, possono essere oggetti determinanti di una programmazione, non deve però far dimenticare la necessità dell'intervento, anche in tema di destinazione, di una più ampia riforma della legge nazionale che renda possibile lo sviluppo di questa loro attitudine, e attribuisca maggiori poteri in materia alle Regioni.

Le destinazioni hanno però la loro premessa negli accertamenti di diritti e beni e quindi nelle successive operazioni di scorporo e reintegre. E' questo il primo capitolo di tutte le leggi in materia: esso però resterà sempre una dichiarazione astratta dovuta ad un feticistico rispetto del passato, se non la si ricollega nella normativa con destinazioni inquadrate nello sviluppo economico, e se nell'attuazione non si sia guidati da finalità non solo pubblicistiche ma precisamente determinate di cui si era smarrita per via la cognizione: ed i disorientamenti, anzi contraddizioni, giurisprudenziali circa la definizione dell'interesse perseguito (17), ne sono una prova per chi la volesse legge nelle decisioni, non accontentandosi di quanto emerge dai risultati, cui ci si è sovra riferiti.

E' in questo settore che la funzione promozionale attribuita alle Regioni dall'art. 1 del decreto n. 11 del 1971 potrà dare un indirizzo organico, sostituendo la arbitrarietà delle scelte.

La funzione promozionale non può però essere intesa solo per le *verifiche*, come si esprime il testo dell'art. 1 del decreto 11, ma anche per le liquidazioni d'usi e scioglimenti di promiscuità (18), interpretandosi l'espressione *verifica*, come indicativa dell'insieme delle operazioni amministrative della fase accertativa.

Nello sviluppo delle operazioni dovranno identificarsi i fini da raggiungere, escludendo da questi sia una chiusura in ogni caso delle operazioni, come anche la verifica ad ogni costo, anche quando essa va a

(16) Si cfr. in tema di antica partecipazione di cittadini la sent. Cass. S.U. 28 maggio 1954, n. 1657 in causa Boncompagni c. Com. Montecavallo.

(17) Cfr. la *Rassegna sugli usi civici nella giurisprudenza della Corte di Cassazione e nel Consiglio di Stato*, III, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 495, n. 2 *Finalità perseguite dalla legislazione sugli usi civici*.

(18) In tal senso pare anche la circ. ministero dell'agricoltura circa l'interpretazione del decreto 11 del 1972.

colpire piccole imprese contadine; identificare cioè i possessi da perseguire con quelli dei grossi occupatori, ovvero con quelli destinati alla speculazione edilizia e alla lesione del nostro territorio. In tutti questi casi l'istituto della legittimazione non è applicabile perché manca l'interesse pubblico a costituire questa strana forma di proprietà a chi se ne è appropriato.

Allorquando le occupazioni riguardano piccoli possessi contadini conservati alla destinazione agraria, vi è una norma che va applicata metodicamente, quella del capoverso dell'art. 10 che consente a favore dell'occupatore che « avrebbe potuto beneficiarsi della quotizzazione », di riduzioni di canoni di qualsiasi importo. La disposizione trova origine nell'art. 30 del decreto murattiano del 10 marzo 1810 che *eccepuava* il possesso della colonia sul demanio, precisando che « tutto il migliorato resterà in porzione del colono »; allo stesso criterio si ispirano vari progetti di riforma — anche governativi — prevedendo concessioni gratuite delle piccole occupazioni di coltivatori manuali. La ricostituzione, così, dei demani civici si inquadra in quella rivalutazione di beni pubblici, verso la quale è già orientata la nostra legislazione in contrasto con le anteriori direttive del secolo passato ostiche ad ogni mano morta (cfr. l'art. 9 della più volte citata legge del 1971).

Il rigore delle verifiche e degli scorpori, la stessa imprescrittibilità e indisponibilità dei diritti ritroveranno così il loro significato storico e saranno indirizzati al reperimento di beni indispensabili allo sviluppo economico.

L'ulteriore segnalazione dell'importanza economica di ogni risultato va proseguito in altra sede: qui interessava solo segnalarla nella ricerca di contenuti attuali.