

MARIA ATHENA IONIZIO
I DIRITTI CIVICI: ANALISI DELLE DIFFICOLTÀ
ATTUALI E PROSPETTIVE DI CAMBIAMENTO

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. I diritti e le terre civiche nel sistema della legge del 1927. — 3. I patrimoni delle comunità. — 4. Il diritto civico nella società moderna: riflessioni e prospettive.

1. Premessa.

Ogni studio o intervento sul tema degli usi civici inizia con una premessa sul significato e sui molteplici contenuti dell'espressione ⁽¹⁾. La premessa è necessaria e rimanda alle accessi di-

⁽¹⁾ Nel sistema della legge nazionale di riordino della materia (l. 16 giugno 1927 n. 1766 di conversione del r.d. 22 maggio 1924 n. 751 e regolamento di attuazione, approvato con il r.d. 26 febbraio 1928 n. 332), l'espressione è riferita all'intera categoria dei diritti e beni civici delle antiche comunità di abitanti. Trattandosi di diritti fondamentali ed originari risalenti agli antichi insediamenti sul territorio, « uso civico » è considerato termine improprio ed equivoco: in realtà, esso servì, all'epoca delle leggi eversive della feudalità, per giustificare e rendere possibile l'abolizione degli antichi diritti delle comunità di abitanti. Nella fase di transizione dall'economia feudale al sistema economico degli ordinamenti moderni, quando cominciarono a prevalere le teorie privatistiche, l'esercizio in forma congiunta dei diritti dei *cives* sui demani feudali fu considerato un ostacolo all'applicazione delle nuove tecniche di coltivazione dei campi. Furono allora elaborate teorie diverse: i diritti dei *cives* furono considerati servizi o oneri reali che limitavano il diritto del proprietario, ovvero mere consuetudini locali o addirittura confusi con gli usi o *abusus feudales* da sopprimere.

Per la trattazione sistematica della materia: V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983; per i richiami storici e le questioni ancora attuali di diritto positivo, gli scritti di G. CERVATI: *Aspetti della legislazione vigente circa gli usi civici e terre di uso civico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, 5 ss.; *Id.*, *Il contenimento in terra di usi civici e terre di uso civico*, in *La giustizia amministrativa*, 1968, 238; *Id.*, *Osservazioni sull'attualità di una legge*, in *Il nuovo diritto agrario*, 1974, 15 ss. e da altri.

discussioni dottrinali che hanno accompagnato la legislazione unitaria del 1924/27, ai successivi dibattiti e soprattutto all'interpretazione ed elaborazione giurisprudenziale. Il ruolo della Corte di cassazione è stato decisivo anche per quanto attiene la ricostruzione storico-giuridica dell'istituto in base ai principi tratti dagli ordinamenti anteriori. Le pronunce degli anni 40-50 costituiscono ancora oggi i principi-guida per l'interprete in una materia in cui la ricerca storica delle fonti documentali è spesso difficile e a volte impossibile, tanto che l'esercizio dell'uso, purché non cessato prima dell'1800, può sostituire la mancanza dell'arbitrio costitutivo (art. 2 l. 1766/27) (?). Del pari necessario il riferimento storico per usi consistenti nel diritto dei *cives* a trarre dall'arbitrio le *utilitates* essenziali alla vita e sopravvivenza della comunità di appartenenza.

Questi diritti hanno origine, denominazioni e contenuti diversi nelle singole aree territoriali, ma hanno sempre avuto, nei siste-

mi sui problemi più critici dell'istituto e ancora attuali. In *La relazione al Congresso: Pieve di Cadore* del settembre 1986, di grande interesse sulla storia dei movimenti allertivisti in Italia e in Europa nell'800, P. GROSSI, *Un altro modo di possedere*, Milano, 1978, e ID., *Absolutismo giuridico e proprietà collettiva*, in *Quaderni Fiorentini*, 1990, 5105 ss. Su questi temi, U. PETRONIO, *Usi e demani civici fra tradizione storica e normativa giuridica*, in *La proprietà e le proprietà* a cura di E. Correse, Milano, 1988, 91 ss.

Per la bibliografia ed i richiami storici e dottrinali, utilissime le voci delle Enciclopedie, quelle più antiche del Digesto: G. CURSI, *Domini collettivi*, in *N.D.I.*, V. Torino, 938, 182 ss.; Palermo, *Usi civici*, in *Nst. D.I.*, XX, Torino, 1975, 209 ss.; fino alle più recenti: PETRONIO, *Usi civici*, in *Encic. Dir.*, XLIV, Milano 1992, 930 ss.; LORZIO, *Usi civici*, in *nc. Garz.*, X, Roma 1994, De LUCIA, *Usi civici*, Digesto, XV, Torino, 2000.

(?) La mancanza di prove documentali per diritti, all'origine, di natura consuetudinaria e l'origine remota dei titoli costitutivi hanno sempre costituito il maggior ostacolo per il riconoscimento dei diritti fondamentali per la vita e che risalgono alla stessa formazione degli insediamenti umani. All'epoca delle leggi abolitive della feudalità negli stati meridionali, la Commissione feudale, nominata da Giuseppe Napoleone con decreto del 1807 per decidere il contenzioso fra i baroni ed i comuni, elaborò dei principi di carattere generale per il riconoscimento dei diritti delle popolazioni: tali principi furono considerati validi e giusti e riconosciuti con valore di legge anche dagli ordinamenti successivi, tanto che la giurisprudenza della S.C. si è costantemente rivolta ad essi in fondamentali decisioni degli anni 40-50. Questa giurisprudenza è raccolta nella *Rassegna completa* di Fiore, Siniscalco e Tamburino, Milano, 1956; vedi anche le rassegne di giurisprudenza di CERVATI, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951.

mi economici anteriori, elementi di fatto e giuridici comuni: anzitutto, l'imputazione ad una collettività — comunità di abitanti — organizzata stabilmente sul territorio, e, contestualmente, ai singoli soggetti componenti la collettività. Non vi è divisione ed attribuzione di quote, ma, secondo i principi della comunione di diritto germanico o *a manus giunte*, la comunità ed ogni suo componente sono proprietari per intero della cosa comune che viene utilizzata in modo congiunto dai *cives* per le necessità proprie e del gruppo. Il *civis* esercita il diritto e gode delle *utilitates*, *uti civis*, in quanto membro della collettività, e, a sua volta, la collettività titolare esercita il suo diritto attraverso i *cives*. Si usava dire, in passato, che il *civis* che agisce a tutela dei diritti della comunità, agisce per sé e per il gruppo: *uti singularis et uti civis*. Il diritto civico ha per oggetto diretto la cosa, *res*, è quindi un diritto reale, caratterizzato dalle utilità di tipo diverso che i *cives* avevano facoltà di trarre dal bene comune, secondo i principi solidaristici propri delle comunità chiuse del mondo feudale.

L'istituto del diritto civico è comune ai più antichi insediamenti ed ai sistemi ad economia naturale e si è mantenuto, negli Stati europei, fino al cessare del sistema feudale, ad inizio '800. Negli ordinamenti economici attuali, l'esercizio diretto dell'uso o diritto civico è residuale e limitato, in genere, alle zone più interne e marginali: esso si è mantenuto soprattutto nei territori silvo-pastorali. Gli stessi diritti di utilizzo esercitati, in passato, sui beni di proprietà privata sono stati, invece, estinti con le leggi abolitive della feudalità e liquidati, cioè convertiti nel diritto ad un corrispettivo in natura o per canone pecuniario (artt. 4-7 della legge).

Le leggi di liquidazione degli usi non riguardarono, come è noto, i diritti civici esercitati sui beni di proprietà della stessa comunità di abitanti, che sono soggetti ad un regime giuridico differenziato rispetto a quello di diritto comune (*infra par. 2*).

2. I diritti e le terre civiche nel sistema della legge del 1927.

In generale — La legislazione unitaria del 24/27 (l. 16 giugno 1927, n. 1766 di conv. del r.d. 22 maggio 1924, n. 765 sul « rior-

dinamento degli usi civici nel regno » e rel. regolamento appr. con il r.d. 26 febbraio 1928, n. 332) ha esteso il modello delle leggi liquidative e di sistemazione dei demani degli stati meridionali all'intero territorio nazionale, comprese le zone centrali e del Nord Italia, dove le gestioni collettive hanno avuto una origine ed una storia diversa⁽¹⁾.

Consideriamo, in sintesi, i principi di base:

2.1. *i diritti civici* non possono essere usucapiti, sono imprescrittibili ed irrinunciabili: il non uso protratto nel tempo non estingue il diritto; « *le terre occupate e non legittimate dovranno essere reintegrate al comune* »... *a qualunque epoca l'occupazione rimonti* » (art. 9, ult. comma l. 1766/27). Già negli stati meridionali preunitari, l'art. 176 della l. 12 dicembre 1816 sull'amministrazione civile stabiliva che « *ogni occupazione ed ogni alienazione illegittima del demanio comunale è dichiarata abusiva a qualunque epoca l'una e l'altra rimonti...* » e non può mai considerarsi come titolo di promiscuità. Nel rispetto del principio, la giurisprudenza della S.C. fin dalle prime pronunce in materia, ha ritenuto che i termini decadenziali per la denuncia degli usi non si applicano ai diritti civici rivendicati sulle terre appartenenti alle comunità (art. 3 l.)⁽²⁾ L'esercizio dell'uso è limitato ai bisogni personali e familiari degli utenti (art. 1021 c.c. richiamato dall'art. 12, 3° comma l.), ma può coinvolgere tutti i terreni di uso civico, « *... sia che passino ai comuni o alle frazioni sia che estino alle associazioni degli utenti* » (art. 26 l.).

2.2. *regime giuridico delle terre civiche*: è differenziato in relazione alla categoria di appartenenza delle terre soggette al regime della legge. Dopo il completamento delle operazioni di verifica ed accer-

tamento dei demani, le terre di demanio libero, e quelle reintegrate al patrimonio della collettività, sono assegnate a categoria: i boschi e pascoli costituiscono le terre di cat. A, le terre arte a coltura, la categoria B (art. 11). L'assegnazione a categoria comprende anche « *le terre delle università ed altre associazioni agrarie, comunque denominate* ».

Le terre di categoria A (boschi e pascoli) sono destinate a restare nel patrimonio delle comunità titolari e ad essere gestite in funzione degli interessi della comunità stessa: i beni sono sottoposti ad un regime giuridico rigoroso per quanto attiene la circolazione (l'alienazione può essere consentita solo per le terre marginali che non si prestino alle utilizzazioni di cui alla legge: art. 12 l. e 39 regol.), la destinazione è vincolata alle attività agro-silvo-pastorali (il mutamento della destinazione originaria può essere autorizzato solo quando rappresenti un reale beneficio per la collettività: art. 12 l. e 41 regol.), i boschi ed i pascoli montani devono essere utilizzati in conformità dei piani economici e dei regolamenti previsti dalla legge forestale del 1923 (r.d.l. 30 dicembre 1923, n. 3267); per la gestione tecnica i comuni possono provvedere a mezzo le aziende speciali regolate dalla legge forestale (art. 139 e ss.), cui si aggiungono ora le forme di gestione previste per gli enti locali dalla legge sulle autonomie locali (t.u. 18 agosto 2000, n. 267) (infra 3.2.2).

Le terre arte a coltura (di cat. B) sono soggette, invece, a speciali procedimenti di privatizzazione: i possessi di fatto, abusivi e pluridecennali di terreni agricoli, migliorati in modo sostanziale e permanente, possono essere legittimati a favore degli occupatori (art. 9 l.); il demanio libero è ripartito in piccole quote, sulla base di un piano tecnico di sistemazione fondiaria e di avviamento colturale, e le quote sono assegnate alle famiglie dei coltivatori diretti meno abbienti e che diano garanzia di trarne la maggiore utilità: l'assegnazione è a titolo di enfiteusi affrancabile (art. 13 - 24 l.). Con la legittimazione degli antichi possessi di fatto e l'affrancazione delle quote assegnate agli utenti, le terre agricole escono dallo speciale regime della legge del '27 ed entrano nell'ordinamento di diritto comune. Le terre arte a coltura, quindi, sono destinate ad essere privatizzate al fine di favori-

⁽¹⁾ Le leggi degli Stati preunitari sono pubblicate nel *Codice degli usi civici* di Crosso e Razzi, Roma 1956; per le leggi vigenti v. anche DI SALVO, *Codice degli usi civici e dei demani collettivi*, Milano, 1988 e FURCINI, *Codice delle leggi sugli usi civici e proprietà collettive*, Milano, 1989;

⁽²⁾ In *Rassegna completa*, Fiore, cit. pag. 23, n. 17.

e la formazione della piccola proprietà contadina, secondo gli indirizzi di politica economica degli anni 20.

2.3. *sistema di gestione*: il legislatore del '27 ha mantenuto ormai il sistema di gestione diretta da parte delle associazioni di utenti preesistenti: le *università agrarie*, riconosciute dalla l. 4 agosto 1894, n. 397 per le *province degli ex stati pontifici* come persone giuridiche con finalità imprenditoriali, e le altre associazioni agrarie, comunque denominate, delle diverse aree geografiche (artt. 1 e 11 l.). Le associazioni devono coordinare i loro statuti e regolamenti alle disposizioni della legge usi civici e della legge comunale e provinciale (art. 58 e 59 r.d. 332/28 di prov. del regolamento) e possono gestire i beni in forma diretta (art. 150 e ss. legge forestale del 1923). Non è consentita la sostituzione di nuove associazioni di utenti. Dove non esistono le antiche associazioni di utenti, la gestione ordinaria dei beni eccettati di demanio civico è affidata all'ente comune, che gestisce, come si è detto, secondo le norme della legge comunale e provinciale, con le forme organizzative previste ora dal nuovo art. 12 sulle autonomie locali (d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (art. 12 e ss.) e in conformità dello speciale regime e delle destinazioni stabilite dalla legge del '27 per le due categorie di beni (v. *infra* 3.2.2.).

In realtà, ad eccezione delle università agrarie più ricche e on terre di categoria A soggette alla legge forestale, le associazioni ed, in genere, anche i comuni, non sono riusciti a gestire i patrimoni civici in modo vantaggioso per gli utenti.

Le cause sono di natura socio-economica, collegare alla profonda trasformazione delle strutture sociali, alle nuove tecnologie e quindi all'abbandono delle attività tradizionali, alle necessità abitative dei residenti e conseguenti occupazioni abusive del territorio rurale. Non vi è dubbio che tutto ciò ha impedito estioni regolari e provocato un forte contenzioso con gli utenti.

La maggior parte delle associazioni sono state, così, costrette sciogliersi, a causa dei bilanci deficitari e dei patrimoni diventi insufficienti, ed i beni sono stati trasferiti ai comuni o alle

frazioni, territorialmente competenti (art. 25 l.).

Una storia particolare hanno avuto le *comunioni familiari montane* delle zone del Nord Italia, che hanno, fin dall'entrata in vigore della legge nazionale n. 1766/27, sempre rivendicato la autonomia di gestione degli antichi patrimoni agro-silvo-pastorali in conformità degli statuti e consuetudini riconosciuti dal diritto anteriore (art. 34 l. 25 luglio 1952, n. 992). Questi enti hanno affrontato lunghi e complessi contenziosi per sottrarsi al regime della legge del '27, ed hanno raggiunto il loro intento con le speciali disposizioni della l. 3 dicembre 1971 n. 1102, art. 10 e 11) (9).

Per le gestioni collettive è intervenuto ora un cambiamento radicale: la l. 31 gennaio 1994, n. 97 per le zone montane ha, infatti, attribuito la personalità giuridica privata alle « *organizzazioni montane, anche unite in comunanze, comunque denominate...* » che gestiscono i beni agro-silvo-pastorali « *in proprietà collettiva indivisibile ed insuscipibile* » (art. 3 l.) (*infra* 3.2.2.) (9).

2.4. *rapporti fra comunità di utenti ed ente-comune*: Il legislatore del '27 ha inteso anche eliminare il forte contenzioso che in passato aveva di frequente opposto le comunità di abitanti agli enti esponenziali (di norma, i comuni), sottoponendo allo stesso regime indistintamente « *i terreni assegnati ai comuni o alle frazioni in esecuzione di leggi precedenti relative alla liquidazione dei diritti... e quelli che perverranno ad essi in esecuzione della presente legge, nonché gli altri posseduti dai comuni o frazioni di comuni, università od altre associazioni agrarie, co-*

(9) ROMAGNOLI, TREBESCHI (a cura di), *Comunioni familiari montane*, Brescia, 1975; ROMAGNOLI E., *Regole dell'arco alpino*, in *Digesto civ.*, Torino, 1997, Vol. XVI, 352.

(9) L'art. 3 della legge 97 richiama espressamente le *comunioni familiari montane* dell'art. 10 della l. 3 dicembre 1971, n. 1102, le *regole cadornine* del d. lgs. 3 maggio 1948, n. 1104, e le *associazioni* della l. 4 agosto 1894, n. 397. Poiché l'art. 3 si riferisce espressamente alle organizzazioni montane, si pone il problema del coordinamento con le associazioni delle zone non montane.

nunquam denominata, sui quali si esercitano usi civici...» [art. 1 l. 1927, v. anche art. 11 legge]. L'esercizio dell'uso civico diventa così l'unico elemento discriminante i patrimoni delle comunità di abitanti rispetto alle altre forme di proprietà degli enti locali.

3. I patrimoni delle comunità locali nell'economia attuale: problemi di gestione e destinazione — crisi dell'istituto — necessità di nuovi modelli e prospettive.

Consideriamo ora in grandi linee, ad oltre 70 anni dall'entrata in vigore della legge del 27, quale è stata, in concreto, l'applicazione della legge ed i suoi effetti sui patrimoni civici, e soprattutto se il sistema vigente può considerarsi ancora valido e compatibile nel mondo economico attuale, ed, infine, la funzione e consistenza attuale del diritto civico (*infra par 4*).

Il giudizio sull'applicazione della legge unitaria deve essere molto duro.

Bisogna distinguere tra l'attività degli enti gestori e le operazioni amministrative (*venifiche, recupero e sistemazione delle terre, liquidazione dei diritti civici*) affidate dal legislatore del 1927 i commissariati regionali per gli usi civici, organi periferici del ministero d'Agricoltura e Foreste. Il MAF aveva la supremazia di azione sull'esecuzione della legge, con poteri di impulso e promozione delle azioni e delle operazioni nell'interesse delle popolazioni (*art. 37 l.*). Come è noto, le funzioni amministrative sono state esercitate dagli uffici ministeriali, centrali e periferici, fino al trasferimento alle regioni (*d.p.r. del 1972, n. 11 e d.p.r. 616 del 977, art. 66, IV e V comma*).

3.1. Consideriamo, prima, l'attività degli enti gestori. Si è già detto che, dove non esistevano le associazioni di utenti e dove queste sono state sciolte (per il patrimonio insufficiente o perché considerate inuttili o dannose dal MAF: art. 25 l. cit.), la gestione dei beni delle comunità è stata affidata all'ente comune o alla frazione territorialmente competente, costituita in ammini-

strazione separata (art. 25 e 26 l.). L'ente locale ha gestito in base alle norme della legge comunale e provinciale e a favore degli utenti (art. 26 circ.)

L'ente-comune non si è dimostrato un buon amministratore. Le cause sono di carattere socio-culturale più che economiche. Con le leggi liquidative si è entrati in una spirale repressiva degli anteriori diritti dei *cives* e delle antiche strutture comunitarie: l'effetto è stato la dispersione di enormi patrimoni e la disgregazione dell'intero sistema delle gestioni collettive locali. Le terre sono rimaste abbandonate, e questo ha facilitato le occupazioni abusive. La maggior parte degli enti non ha provveduto nemmeno agli atti di gestione ordinaria (riscossione dei canoni o degli affitti, revisioni ed aggiornamenti), in verità, anche per effetto di una normativa disincantante (ad es. la l. 1° luglio 1975, n. 701 che riduce a metà gli aumenti dei canoni enfiteutici per le quote assegnate agli utenti di terre civiche) (7).

Molti comuni non hanno esitato a promuovere l'alienazione di vasti territori, anche in zone boschive, per favorire le urbanizzazioni e nuovi insediamenti. Ma anche i piani e programmi urbanistici sono stati condotti con criteri distruttivi del territorio, nella completa inerzia o connivenza dei comuni e delle strutture pubbliche sopraordinate.

Le comunità di abitanti, a loro volta private della gestione diretta dei beni, non hanno potuto opporsi a spoliazioni, usurpazioni e ai frequenti episodi di cattiva gestione: in molti casi, i singoli *cives* hanno dovuto sostituirsi all'ente comune, assente o inadempiente o in conflitto di interessi, ed agire in giudizio a tutela dei diritti della comunità.

(7) E. ROMAGNOLI nell'Introduzione a *Demani civici e Comunità montane* di M.A. LORZIO, Edagricole 1979, osserva « Nel momento presente i comuni e talune collettività posseggono o hanno diritto di possedere amplissime estensioni di terreno di uso civico, ma spesso amministrano stancamente ciò che possiedono, non si rido ignorando la natura, e ritardano o non ritardano affatto ciò che hanno diritto di possedere. Talvolta essi hanno addirittura alienato e spesso hanno lasciato occupare abusivamente beni di tale natura. »

3.2. Le maggiori responsabilità per omissioni e ritardi hanno, tuttavia, riguardato le operazioni amministrative di verifica, recupero e sistemazione delle terre di demanio civico da parte degli uffici commissariali per gli usi civici. In troppe zone le operazioni sono rimaste interrotte o sospese e comunque non completate, nonostante la vigilanza e gli interventi degli uffici ministeriali centrali.

In realtà, molte verifiche furono promosse, anche d'ufficio, dai commissari negli anni 30, quando i comuni, all'epoca retti dai podestà, rimanevano inadempienti (art. 3 r.d. 332/28); i procedimenti richiedevano indagini storiche e tecniche complesse, e anche quando erano definiti e venivano pubblicati gli atti, le operazioni di sistemazione, in molti comuni, erano impedito o rallentate dal contenzioso. La ripresa economica degli anni 50/60, dopo le difficoltà del periodo bellico, favorendo l'urbanizzazione e la trasformazione di vari territori civici, ha poi inciso negativamente sui patrimoni delle collettività.

Negli anni 70, con l'attuazione dell'ordinamento regionale, le funzioni amministrative per la verifica e sistemazione delle terre civiche e la liquidazione dei diritti civici su terre private furono trasferite alle regioni (D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11 in materia di agricoltura e foreste e d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616).

L'attività degli uffici regionali è stata all'inizio molto disorganica e parziale, bloccata anch'essa da contenziosi senza fine: da contrasti e problemi di competenze con lo Stato e con gli stessi commissari. Ancor oggi, nonostante l'impegno finanziario e gli altissimi costi delle operazioni, le verifiche non sono complete, le procedure amministrative (verifiche, reintegre e istemazioni) continuano ad essere ritardate ed ostacolate da situazioni conflittuali. Tutto questo si traduce in dispersione di attività e si ripercuote profondamente sulla situazione patrimoniale e sulle gestioni. Il mancato completamento delle operazioni di verifica ha, in definitiva, ostacolato e impedito la messa a regime dei patrimoni delle comunità e la stessa attuazione

del sistema di programmazione e gestione di cui alla legge del 27 e rel. regolamento⁽⁸⁾.

3.3. Deludente è stata anche l'attività dei commissari giudici: in genere, sfaticati e formalisti, non hanno saputo interpretare il loro ruolo, nonostante i poteri speciali ad essi attribuiti nell'interesse delle popolazioni (poteri istruttori e d'impulso, ufficioso dei giudizi). Ne sono prova i tempi lunghi dei processi e gli esiti disastrosi per i patrimoni delle comunità. A nulla sono valsi gli interventi correttivi dei giudici delle fasi di gravame e del giudice costituzionale (v. note 2 e 11). Attualmente, gli uffici commissariali sono senza giudici, il che è piuttosto grave.

Sotto l'azione di tutti questi fattori concorrenti, rimane ben poco della originaria consistenza delle terre di origine e regime collettivo, che, grosso modo, ancora ad inizio '900 copriva un buon terzo del territorio nazionale: questo solo dato può dare un'idea dell'importanza dell'istituto nelle epoche passate⁽⁹⁾.

3.4. *Le leggi regionali di attuazione della legge 1766/27.* Come si è detto, l'intervento degli uffici regionali, nel settore delle operazioni amministrative, è stato deludente e, con poche eccezioni, ha deluso anche l'attività legislativa di attuazione della legge del 27. In genere, il legislatore regionale ha ricalcato le norme della legge nazionale: solo alcune regioni hanno cercato di introdurre più attuali forme di gestione, mentre altre si sono limitate a norme transitorie di sanatoria e di sistemazione delle situazioni illegittime.

⁽⁸⁾ Molte notizie e dati relativi alle operazioni dei Commissariati per gli usi civici del Lazio, Umbria e Toscana, dell'Abruzzo e della Campania sono riportati in *Demani civici e comunità montane*, cit.

⁽⁹⁾ Lo stato dei demani civici ad inizio secolo è descritto nelle varie relazioni presentate alla Commissione per la sistemazione dei demani comunali nelle provincie meridionali, Roma, 1913, ed alla stessa Commissione per la riforma della legislazione sugli usi civici nella Provincia di Roma ed alcune altre dell'Italia Centrale, Roma, 1918 di MORTARA L.

Tra le prime regioni a legiferare è stata la *Campania* con la l.r. 11/1981 (l.r. 17 marzo 1981, n. 11), la quale è, più che altro, una legge di programma e poco operativa. La l.r. campana ha avuto tuttavia il pregio di aver sospeso la quotizzazione delle terre attive a coltura (terre di *cat. B*) e favorito le forme cooperative di gestione delle terre produttive agricole sulla base di piani e programmi: è prevista anche la partecipazione del comune, il quale conferisce alle cooperative le terre di cui è titolare, e di enti pubblici, come la regione e la comunità montana, in quanto apporti di capitali o altre forme di finanziamento.

Sul modello della legge campana si sono mosse la regione *Umbria* (l.r. 17 gennaio 1984, n. 1) e la regione *Abruzzo* nella parte in cui prevede la gestione dei beni civici a mezzo aziende e convenzioni con società a partecipazione pubblica (l.r. 3 marzo 1988, n. 25).

Il *Lazio*, invece, con la l.r. 3 gennaio 1986, n. 1 (modif. da l.r. 2 dicembre 1996, n. 57) ha cercato di inserire le terre soggette al regime della legge usi civici nella pianificazione urbanistica territoriale, in modo da rispettarne la destinazione e le potenzialità di sviluppo.

Sono poi intervenute le leggi regionali di sanatoria generalizzata: la prima in ordine di tempo è stata la l.r. *Lazio* 1/86 *cit.*, che ha autorizzato, in via generale, l'alienazione sia delle terre civiche che abbiano destinazione edificatoria nei p.r.g. che dei terreni oggetto di costruzioni abusive (art. 5 e 8).

La legge regionale *Abruzzo* n. 25/88 *cit.*, ha ammesso la conversione delle alienazioni delle terre civiche non previamente assegnate a categoria ed introdotto l'istituto della sclasificazione delle terre civiche, che, per effetto di utilizzazioni improprie consolidate, abbiano perso l'originaria vocazione agro-silvo-pastorale (art. 4° co e 10 ult. co.). La normativa regionale sulla sclasificazione, pur derogando ai principi generali della legge statale, è stata considerata costituzionalmente legittima, proprio in ragione della assenza del fenomeno delle trasformazioni irreversibili del territorio regionale: occorre dire che tale processo è stato favorito allo stesso Ministero d'Agricoltura, che, negli anni '50/'60, autorizzò l'alienazione ed il mutamento di destinazione di larghe

estensioni di territorio montano, anche se non ancora assegnate a categoria, per nuovi insediamenti nelle zone di espansione dei vecchi centri e per la creazione di centri turistico-sportivi⁽¹⁹⁾.

Le Regioni *Sardegna* e *Puglia* hanno seguito, anche per quanto riguarda le forme di gestione, il modello della legge statale (l.r. *Sardegna* 14 marzo 1994, n. 12 e l.r. *Puglia* 28 gennaio 1998, n. 7). La Regione *Basilicata* con la l.r. 12 settembre 2000, n. 57 ha abrogato la precedente l.r. 2 settembre 1996, n. 42 (che aveva introdotto le forme di gestione previste dalla l. 8 giugno 1990 n. 142 anche per le terre di *cat. A*), ed è tornata al sistema tradizionale della l. 1766/27. La Regione *Veneto* ha invece seguito il modello di gestione della l. 142/90 e succ. mod.

3.5. Interventi correttivi del legislatore nazionale:

In questo scenario, dopo il trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni, si sono verificati, a livello nazionale, due interventi legislativi di forte interesse, anche se di segno opposto, diretti a contrastare il processo degenerativo dell'istituto e contestualmente il degrado del territorio:

3.5.1. *Il vincolo paesaggistico della l. 431/85*: La necessità di tutelare i patrimoni collettivi residui e non trasformati irreversibilmente dall'intervento dell'uomo, ha indotto il legislatore nazionale ad estendere all'intera categoria dei diritti e beni civici delle comunità locali (impropriamente definite « aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici ») il vincolo di tutela paesaggistica di cui alla legge n. 1497 del 1939 (l. 431 del 5 agosto 1985, art. 1, lett. b).

Con l'includere i territori a gestione collettiva nell'ambito dei beni di interesse ambientale e paesaggistico protetti *ex lege*, il legislatore statale ha riconosciuto il ruolo essenziale che le gestioni

⁽¹⁹⁾ Corte cost. 30 dicembre 1991, n. 511, in *Giust. civ.*, 1992, I, 1167 con nota di MARINELLI, *Usi civici e poteri delle regioni*.

delle comunità locali hanno avuto nella storia e conformazione del paesaggio e la necessità di conservarle per il contributo dato alla « *salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio* ». Anche il giudice costituzionale, in una serie di sentenze, ha giustificato il mantenimento degli speciali poteri di impulso d'ufficio riconosciuti ai commissari per gli usi civici, proprio riferendosi all'interesse generale della collettività alla conservazione degli usi civici in funzione di difesa ambientale ⁽¹¹⁾.

Il vincolo ambientale, se ha contribuito a creare un nuovo interesse intorno a questi antichi diritti, soprattutto nell'ambito dottrinario e giurisdizionale, non ha trovato lo stesso favore e consenso tra le comunità locali e gli amministratori dei patrimoni collettivi, abituati a considerare questi beni soltanto come possibili fonti di reddito per i bilanci comunali e degli enti.

Bisogna convenire con gli utenti e con i gestori locali su di un concetto di base: il diritto civico storicamente non è stato mai inteso od utilizzato come un vincolo. Al contrario, esso era fonte di vita per i *cives* e, nello stesso tempo, la presenza del *civis sul territorio ne costituiva il maggior fattore di difesa e conservazione*. Al contrario, i vincoli paesaggistici sono stati sentiti dalle comunità locali come una costrizione, nei limiti in cui essi vengono a comprimere gli antichi diritti ed il loro esercizio in conformità delle norme statutarie e consuetudinarie: ne è prova la conflittualità continua con gli enti -parco entro i perimetri tutelati ⁽¹²⁾. Anche l'assenza dei rappresentanti delle comunità locali all'interno della

Comunità del parco (organo consultivo e propositivo dell'ente-parco) è segno dello spregio dell'ordinamento centrale nei confronti delle stesse comunità e dei loro diritti sul territorio ⁽¹³⁾.

In realtà, i vincoli paesaggistici e la maggiore rigidità della normativa non possono risolvere i molti problemi che stanno alla base della crisi dell'istituto e che sono dovuti alle nuove e mutate necessità della società nei suoi vari contesti (urbano, rurale, terziario, industriale, etc). È solo studiando un nuovo e più efficace modello di gestione, che si può arrestare l'attuale processo di disgregazione dei patrimoni delle collettività, ma di questo tratteremo alla fine (*infra sub 4*).

3.5.2. Legge montagna n. 97/1994: gli enti gestori diventano imprese.

Il secondo intervento legislativo è di carattere strutturale: come si è detto, l'art. 3 della l. 31 gennaio 1994, n. 97 *sulle zone montane* ha modificato in modo radicale la struttura organizzativa degli enti gestori dei patrimoni agro-silvo pastorali in proprietà collettiva, estendendo ad essi la personalità giuridica di diritto privato, sul modello delle comunità familiari montane di cui all'art. 10 della *legge-montagna* n. 1102 del 1971. L'attuazione della legge è affidata alle regioni.

Viene così abbandonato il modello pubblicistico, riconosciuto *ex lege* alle regole del Cadore (dlgs. 3 maggio 1948, n. 1104), ed esteso dalla giurisprudenza della Cassazione degli anni '80 alle università agrarie del Lazio, qualificate dagli stessi giudici per lungo tempo *enti pubblici economici* ⁽¹⁴⁾. Con la legge 97 le comu-

⁽¹¹⁾ Corte cost. 1° aprile 1993, n. 133, in *Foro it.*, 1993, I, 2126 con nota di P. TROIANI; A. GERMANO, *La tutela della natura civica delle terre e degli usi quale interesse pubblico generale: il dictum della Corte costituzionale*, in *Dir. e giur. agr. e ambient.*, 1993, 380; Corte cost. 20 febbraio 1995, n. 46, in *Giornale di diritto agr.*, 1995, 509 con nota di L. ORZIO e in *Riv. giur. ambiente* 1996, 79, con nota di NUNZIATA M.

⁽¹²⁾ Notevolissimo il contenzioso dei comuni con l'Ente Parco naz. d'Abruzzo, sulla gestione dei demani boschivi e pascolivi delle comunità; anche le communanze agrarie all'interno del Parco naz. dei Monti Sibillini hanno reagito con forza contro la loro inclusione nel perimetro del Parco.

⁽¹³⁾ V. l. 6 dicembre 1991 n.394, legge-quadro sulle aree protette (art. 10).

⁽¹⁴⁾ La Corte di cassazione, dopo avere, negli anni 50, considerato le università agrarie enti pubblici economici, nel 1980 mutò orientamento a favore della qualifica pubblicistica, soprattutto in considerazione delle difficoltà di gestione, della insufficienza delle entrate e dei bilanci passivi degli enti (*sez. un.*, 13 maggio 1980, n. 3135 in *Giur. it.*, 1980, I, 1, 1128). Le Regole della Magnifica Comunità Cadornina furono invece riconosciute persone giuridiche di diritto pubblico con il dlgs. 3 maggio 1948, n. 1104.

nità titolari degli antichi patrimoni diventano gestori privati con autonomia statutaria, le gestioni devono essere produttive e sono soggette alle leggi del mercato. È una vera rivoluzione in una materia dove il carattere imprenditoriale e la autonomia statutaria dell'ente va conciliata con il regime pubblicistico di tutela e conservazione dell'antico patrimonio agro-silvo-pastorale.

Non sono molte le regioni che hanno dato attuazione alla legge n. 97/94, per quanto attiene la gestione dei patrimoni agro-silvo-pastorali in proprietà collettiva: mentre l'*Umbria* (l.r. 28 agosto 1995, n. 40) e la *Basilicata* (l.r. 19 maggio 1997, n. 23) si sono limitate a poche norme di principio rimandando a leggi successive il riordino delle comunioni montane, il *Friuli-Venezia Giulia* (l.r. 5 gennaio 1996 n. 4) ha emanato norme specifiche per la gestione, il coordinamento con gli enti locali ed i poteri delle associazioni; il *Veneto*, con la l.r. 19 agosto 1996, n. 26 *sul riordino delle Regole*, ha confermato la gestione del patrimonio antico secondo la consuetudine, le norme statutarie e le leggi forestali statali e regionali (art. 12).

Il *Lazio* finora non si è occupato del problema, nonostante che l'art. 3 della l. 97 segni un ritorno, quanto mai significativo, ai principi ed al sistema imprenditoriale della l. 4 agosto 1894, n. 397 sulle università agrarie (15).

3.6. *Proposte legislative di riforma* — Tra gli esperti del settore, gestori dei patrimoni civici, cittadini utenti ed operatori ai vari livelli, si è discusso e si discute molto sulla necessità di una nuova normativa a livello nazionale, che, introducendo nuove forme di gestione dei patrimoni delle comunità locali, consenta di rilanciare l'interesse per i patrimoni collettivi e soprattutto invertire l'attuale tendenza depressiva.

Tuttavia, se consideriamo le numerose proposte di legge nazionale e regionali che si sono succedute nelle ultime legislature,

e le leggi regionali finora approvate, il quadro che ne risulta è deprimente.

Alle disposizioni programmatiche e di direttiva che confermano i principi fondamentali della legge unitaria del 1924/27, sulla indisponibilità e controllo della circolazione dei beni, sulla irrinunciabilità ed imprescrittibilità dei diritti e sul vincolo di destinazione del patrimonio agro-silvo-pastorale, seguono le norme sulla sanatoria generalizzata delle occupazioni, sulla convalida delle alienazioni nulle, sull'estinzione dei diritti civici etc..

È invece, senz'altro interessante la proposta di riaffidare la gestione dei beni alle associazioni degli utenti, aperte a tutti i cittadini che vi abbiano interesse, costituite nelle forme e secondo la disciplina fissata con legge regionale (*proposta di legge Cerulli-Irelli A.C. 2114*). La gestione ordinaria viene così levata all'ente comune, che cerramente, come ente gestore di beni civici, non ha dato buona prova.

Della legge del '27 va conservata, senza alcun dubbio, la parte relativa alla conservazione e tutela dei patrimoni agro-silvo-pastorali, mentre va abrogata la parte deteriorata, che è quella sulle quotizzazioni e conseguente privatizzazione delle terre arte a coltura (*terre di categoria B*), che, come detto, ha portato alla graduale scomparsa dei patrimoni civici. Va eliminato anche l'istituto della legittimazione delle terre occupate *sine titulo*. Hanno, oramai, un interesse limitato anche le disposizioni dirette alla liquidazione dei diritti civici delle comunità sui beni di proprietà privata (*art. 4 - 7 legge*): questa è, attualmente, la parte meno rilevante della legge, pur essendo prevalsa nell'immaginario collettivo a causa soprattutto del forte contenzioso che ne è seguito e che ha fatto sì che restassero in secondo piano le disposizioni fondamentali della legge, sulla tutela e conservazione dei patrimoni agro-silvo-pastorali.

4. Il diritto civico nella società moderna: riflessioni e prospettive.

L'istituto, nella sua struttura originaria, ha una valenza più che altro storica: il diritto civico ha avuto il massimo sviluppo

(15) Sul nuovo sistema di gestione degli enti gestori di terre civiche dopo la legge 7/94, L. DE LUCA, *Le terre civiche tra l'istituzionalizzazione del territorio ed il declino dell'autorità locale di sistema* (relazione al Convegno di Trento del 1998).

nei sistemi socio-economici basati sull'utilizzo diretto delle risorse naturali; si è mantenuto nell'economia chiusa del sistema feudale ed è venuto meno con il venir meno di tale sistema.

Il processo liquidatorio dei diritti della collettività sulle terre private ha oramai un interesse secondario. Ma anche il diritto civico *in re propria*, nella forma dell'utilizzo diretto dei beni della comunità da parte dei *cives* (singolarmente o congiuntamente), ha uno spazio limitatissimo, non corrispondendo più alle esigenze né alla struttura dell'ordinamento attuale. L'esercizio in forma diretta può essere mantenuto solo nell'ambito dei piani economici, comunque non può eccedere i bisogni dei singoli utenti e delle loro famiglie (l.r. Veneto n. 42/96 art. 10). La Regione *Basilicata* prevede la sospensione dell'esercizio dei diritti civici nelle aree protette « *quando ritenuti incompatibili con la tutela dell'ambiente* » (l.r. 57/2000, art. 13).

Ci si può chiedere allora se l'istituto del diritto civico ha ancora un significato giuridicamente, economicamente e socialmente apprezzabile, e, soprattutto, se conviene mantenere un regime differenziato per i beni che appartengono alla comunità di abitanti. In caso di risposta positiva, occorre studiare le modalità e la forma di gestione più adatta alla loro conservazione, in modo da renderne efficace la presenza sul territorio. Il discorso è invece oramai chiuso per i diritti civici su terre private (*in re aliena*), aboliti e convertiti, con le leggi liquidative, nel diritto ad un corrispettivo in natura o economico.

4.1. Il legislatore statale con la legge 431/85, come si è visto, ha riconosciuto l'importanza delle gestioni collettive dei patrimoni delle comunità locali per la salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio: ed è da questo dato legislativo di innegabile interesse che dobbiamo ripartire per il corretto inquadramento dell'istituto nell'ordinamento vigente.

L'utilizzo esasperato del bene territoriale in tutte le sue forme, dovuto a fenomeni e cause non controllabili a livello locale (accentramento della popolazione in determinate aree, le nuove tecnologie al servizio dei processi produttivi, il consumismo ed i

sui eccessi), ha raggiunto un grado tale di saturazione che paradossalmente è proprio il rispetto del bene territoriale che può corrispondere alle più vitali esigenze di sopravvivenza dell'uomo e dell'*habitat* naturale. Questo spiega perché, anche nella azione di vincolo paesaggistico-ambientale, voluto dal legislatore nazionale come mezzo di tutela e conservazione del territorio di demanio civico, è rimasta immutata la *vita* e la destinazione originaria del diritto civico, inteso come strumento e mezzo di sopravvivenza del genere umano, anche se attraverso forme ontologicamente diverse da quelle tradizionali.

Nell'ordinamento attuale, l'economia cd. *di sussistenza*, basata sull'utilizzo diretto dei prodotti della terra, è limitata ad aree assai ristrette: il processo produttivo è soggetto alle regole di un mercato oramai globalizzato, il controllo sulla circolazione dei beni delle comunità locali è sempre più difficile, ma si avverte sempre di più l'esigenza di regole che assicurino il rispetto del bene territorio e delle sue risorse, in quanto beni inalienabili e non rinnovabili, ed in questa esigenza si ravvisa e si concretizza il diritto del *civis* moderno.

Si impone a questo punto una scelta. Di fronte agli effetti drammatici che hanno avuto sul territorio ed in genere sull'ambiente e qualità della vita, i modelli consumistici prevalsi nella società moderna, l'uomo sente fortemente la necessità di recuperare un diverso e più corretto rapporto con il territorio. L'organizzazione sociale e le forme di economia sono profondamente cambiate, ma non è cambiato né si può sopprimere il diritto dell'uomo a vivere in un *habitat* compatibile con le primarie necessità di vita e sopravvivenza ⁽¹⁶⁾. In questo processo l'uomo può e deve avvalersi di tutte le sue potenzialità, anche di quelle

⁽¹⁶⁾ Il diritto ad un ambiente sano corrisponde al concetto che nella cultura giuridica moderna va sotto la denominazione di *diritto alla salute* (art. 32 cost.). Notevolissima è stata l'elaborazione giurisprudenziale sui problemi legati al danno alla salute: Corte cost. 26 maggio 1998, n. 185. Per maggiori riferimenti, A. POSTIGLIONE, *Il danno alla salute e all'ambiente nella giurisprudenza e nella dottrina giuristica*, in *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 1996, 582.

derivanti dall'esercizio di diritti fondamentali, diretti alla conservazione e difesa dei patrimoni delle comunità locali. In difetto, le gestioni collettive sono destinate ad una lenta e graduale scomparsa.

Naturalmente qui il discorso dovrebbe essere molto più ampio e toccare il problema del rapporto della proprietà collettiva con le altre forme di proprietà disciplinate dal nostro ordinamento, la proprietà pubblica e privata, e soprattutto considerare la validità nei confronti dell'assetto proprietario istituzionalizzato (17).

Di fronte alle trasformazioni ed ai danneggiamenti subiti dal territorio e più in generale dall'ambiente, si sta formando una nuova sensibilità e si avverte la necessità di avvalersi di tutti gli strumenti che possono tutelare l'uomo e difenderlo. In questa prospettiva, la proprietà collettiva, in quanto non solo riservata ai bisogni della comunità, ma regolamentata in termini di cooperazione e solidarietà del gruppo, può costituire un modello alternativo di gestione e nello stesso tempo di difesa del territorio.

4.2. Consideriamo ora il secondo problema: la forma di gestione più idonea e da preferire per la conservazione dei beni delle comunità.

Se nell'ordinamento statale è lo Stato che deve amministrare il territorio e le risorse naturali in modo da non pregiudicare il diritto dei cittadini a vivere in un ambiente sano, diritto fondamentale e costituzionalmente garantito ad ogni uomo, nei territori a regime collettivo è la stessa comunità di abitanti che può e

deve riprendere il controllo dei propri patrimoni in modo da non distruggere le risorse naturali indispensabili alla vita e soprattutto le energie e sostanze non rinnovabili.

Per la gestione dei patrimoni civici vanno studiate nuove forme organizzative e strutture diverse da quelle del passato, ad evitare i fenomeni ben noti di cattiva amministrazione e di abbandono che ne hanno ridotto in modo drastico la consistenza (supra par. 3.1 e 3.3). È necessario, ora, invertire la tendenza gestionale che, iniziata negli anni '50/'60, sotto il segno di uno sviluppo inteso solo in termini economici, ha portato alla materiale distruzione di enormi estensioni dei territori delle comunità locali ed alla attuale fase di depressione dell'istituto.

È anche una realtà che la responsabilità maggiore, per quanto attiene la dispersione e perdita dei patrimoni civici, grava sull'ente comune, che non ha dimostrato di avere capacità e l'organizzazione strutturale necessaria per una corretta gestione dei beni civici delle comunità locali. La gestione va quindi restituita all'associazione degli utenti, ricostituita con modalità e norme che ne assicurino la piena funzionalità e correttezza di gestione.

Le associazioni degli utenti, dove sono state mantenute, anche se limitate agli antichi patrimoni agro-silvo-pastorali delle comunità di abitanti, e dove hanno saputo rispettare le destinazioni preesistenti, hanno dimostrato di saper amministrare e tutelare proprio territorio. Esse, soprattutto, hanno conservato le antiche regole e consuetudini, e cercato di conciliare le nuove tecnologie con le forme di cultura locale. Le antiche comunità erano organizzate in strutture semplificate, con propri statuti, nel rispetto dei principi della solidarietà e della collaborazione. Esse vivevano in condizioni difficilissime: occorreva difendersi dagli elementi esterni ostili, dalle incursioni nemiche, dall'isolamento. Sotto molti aspetti, vanno recuperate queste strutture, con i necessari adattamenti alle moderne istituzioni e forme sociali.

Nei territori a gestione collettiva, sottratti alle leggi del mercato e del profitto, può essere sperimentato un modello organizzativo tale da assicurare all'uomo ed alla comunità un ambiente

(17) Un' appassionata difesa delle proprietà collettive in rapporto alla loro storia ed alla progressiva cancellazione dell'istituto nell'ordinamento moderno è in tutti gli scritti di P. GROSSI sul tema, questo A. riesce sempre a dare una visione avvincente degli antichi diritti delle comunità di abitanti: tra gli scritti più recenti, *I domini collettivi come realtà complessa nei rapporti con il diritto statale*, in *Rev. dir. agr.*, 1997, I, 261. Sul rapporto tra le varie forme di proprietà, e sui problemi più attuali legati alla gestione ed alla conservazione del territorio, G. GALLONI, *Proprietà collettiva: un diverso modo di possedere, un diverso modo di gestire*, in *Agricoltura e diritto. Scritti in onore di Emilio Romagnoli*, Milano, 2000, 623 e in *Dir. e giuris. agr. e dell'ambiente*, 1999, 5.

compatibile ed una qualità di vita accettabile. « *Ne inermem vitam ducere* »: l'espressione dei giuristi è valida ancor oggi. Nella società moderna e *post* moderna, organizzata secondo modelli che incidono in modo irreversibile sulle risorse e sostanze non rinnovabili, e con fattori di rischio altissimi per la stessa sopravvivenza del pianeta, si avverte sempre di più l'esigenza di tornare a forme di vita compatibili (il cd. *sviluppo sostenibile*).

La gestione delle associazioni di utenti può rappresentare un modello alternativo rispetto alla gestione degli enti di diritto comune.

Le associazioni degli utenti devono avere strutture, finanziamenti e tecnologie tali da poter gestire i beni in modo corretto, con bilanci attivi: soprattutto vanno studiati sistemi di finanziamento compatibili con lo speciale regime dei patrimoni, superando gli impedimenti e le disfunzioni del passato.

Il compito per gli utenti non è facile. Ma se essi intendono conservare gli antichi diritti della comunità di abitanti, devono anche saper ricostituire ed organizzare le strutture necessarie a garantire la corretta gestione e tutela del patrimonio: è questo il solo strumento che può difendere gli interessi fondamentali di vita e sopravvivenza del singolo utente e della comunità di abitanti.

Oggi come un tempo !