

RELAZIONE AL CONVEGNO DI PIEVE DI CADORE - settembre 1986

dell'Avv. Guido Cervati

1.- Da oltre mezzo secolo, dalla entrata in vigore del Decreto 751 del 22 maggio 1924, poi convertito in Legge 16 luglio 1927 n. 1366, consideriamo sinonimi diritti collettivi ed usi civici.

Questa identificazione di diritti collettivi ed usi civici deriva dalla tradizione meridionale, ove l'uso civico era considerato l'esercizio dei diritti collettivi sia nelle terre del demanio universale (gestite da Comuni o Frazioni), che nelle terre degli ex-feudatari o degli enti ecclesiastici, possessori del demanio feudale. Dalla legislazione napoletana le denominazioni erano lentamente state trasferite nel corso dell'ottocento e ancor piu' nei primi decenni del secolo ai diritti collettivi delle altre nostre provincie.

L'identificazione tra usi civici e diritti collettivi (esclusivi o su terre altrui) aveva una sua giustificazione, perche' sottolineava che l'esercizio dei diritti collettivi non solo si estrinsecava nella utilizzazione del bene, ma - in carenza di titolo contrario - l'uso era la prova del diritto; essa aveva pero' anche il grave torto di confondere la distinzione tra esistenza ed esercizio del diritto e ancor piu' quello di estendere una denominazione inconsueta in molte regioni d'Italia a tutto il territorio nazionale. A tal proposito, ho scritto altre volte che parlare di usi civici e di demanio in luogo di diritti collettivi riusci' incomprendibile in buona parte d'Italia.

La confusione terminologica fu ancora maggiore, ove si

consideri che la nostra dottrina ha sempre considerato "usi civici" gli utilizzi di beni e servizi aperti alla collettività e che, ad esempio, il Giorgi, nel ripubblicare proprio nell'anno 1927 - quello della Legge 1766 - il suo trattato sulle "Persone Giuridiche", al vol. IV teneva a chiarire che uso civico poteva comprendere il pubblico passo, l'uso di biblioteche e di parchi-gioco, ma non gli usi soppressi o da sopprimere per utilizzi, se pur collettivi, di contenuto economico individuale.

Inutilmente resiste alla confusione terminologica Vittorio Scialoja, che nella sua Rivista "Il Foro Italiano" parlò di "diritti promiscui" e non di usi civici; ma oggi anche il Foro ha ceduto alla terminologia imposta dal Massimario, ne' io pretendo qui chiedere che - dopo decenni in cui si e' adoperata in un determinato senso l'espressione usi civici - si torni ad una proprietà terminologica.

Ed allora, perche' trattare questo argomento?

Esso e' necessario sia per comprendere la Legge, sia per rendersi conto dei vari problemi che dovremo affrontare.

E' necessario, cioe', considerare che gli istituti del passato, come i rapporti attuali, sono da noi confusamente chiamati usi civici, ma la critica terminologica non basta.

In effetti, il Legislatore del 1924/27 partì da una premessa giuridica e ideologica ben precisa: quella giuridica consisteva nel volersi affidare ad una concezione unitaria di proprietà, considerando l'esistenza di una proprietà individuale in cui risolvere anche i diritti collettivi, che restavano limitati alle sole terre assegnate a Cat. A e nel

contenuto dall'art. 12 della Legge. Si volle, in altri termini, imporre questa concezione della proprietà - sia pure pubblica, ma sempre individuale - a tutta la penisola, modificando ogni istituto che vi si potesse ricomprendere.

I diritti collettivi sono stati così ridotti a ben poca cosa, perché estinti sui terreni da quotizzare e limitati, come ho detto, ai terreni di Cat. A da conservare - come già, del resto, ne erano state limitate le concessioni dall'art. 169 della Legge Forestale, il R.D. 30 dicembre 1923, n. 3267. Prima delle operazioni di sistemazione delle terre, la tutela delle situazioni anteriori era del resto ben ridotta: infatti, per le terre oggetto della Legge Forestale si era data una interpretazione estensiva - palesemente errata - del detto art. 169, per le altre l'art. 30 consentiva una regolamentazione provvisoria solo in presenza di un possesso di fatto, attuale, da parte delle popolazioni, altrimenti occorreva attendere l'emissione dei provvedimenti giudiziari, cui avrebbero dovuto seguire, senza soluzione di continuità, quelli amministrativi di sistemazione definitiva.

Ideologicamente, poi - e cioè politicamente - il Legislatore del 1927, pur legato alle scuole economiche che avevano avuto prestigio dalla fine del 1700, pensava di creare un'agricoltura produttiva, attraverso piccole proprietà o piccole imprese individuali, cui si riteneva che l'esercizio degli usi costituisse impedimento. Con le quotizzazioni si volevano dunque creare piccole proprietà contadine e fu proprio questa finalità che spinse il fascismo a promuovere e a definire la legge del 1927; esso vide infatti la possibilità di

acquisire il consenso della classe contadina, accontentandola con frammentarie assegnazioni di proprietà. Invero, la Legge prevede anche la creazione di Consorzi di Quotisti, ma sotto questo aspetto trovo ostilità in sede applicativa.

2.- L'unificazione legislativa dei vari diritti collettivi subito non fu ben accolta ~~e~~, anche se trovo nei primi anni degli applicatori fedeli, di contro si sollevarono seri motivi di opposizione.

Parlando dell'Alta Italia, basti ricordare le pagine severissime di Giampiero Bognetti nell'articolo sulla riforma della Legge sugli Usi civici, pubblicato nella Rivista di Diritto Agrario, 1954, pag. 280. Se il Bognetti è eccessivamente severo nella critica di principi quali la imprescrittibilità, la cui affermazione è forse tra i maggiori meriti della legge del 1927, espone peraltro considerazioni quanto mai acute circa l'impossibilità di comprimere e ridurre istituti, diversi nella storia come nei propri elementi essenziali, in tipologie uniche, ancor peggio considerandoli come se fossero stati unitari anche nel passato.

Ma la vera reazione alla disciplina degli usi civici è stata, negli anni verdi, la metodica disapplicazione di quanto rifletteva destinazione ed utilizzazione delle terre. La parte delle disposizioni riguardante gli accertamenti ha avuto vasta realizzazione in sede contenziosa, con una sostanziale fedeltà ai diritti da accertare anche se con una certa viscosità delle funzioni giurisdizionali. In sede di accertamento si sono potuti

approfondire - e direi collaudare - alcuni concetti che una critica frettolosa ed a volte anche piu' approfondita, ma ispirata ad orientamenti predeterminati, aveva invano tentato di colpire. Così l'imprescrittibilita' e la disponibilita' attribuita all'intera collettivita', nemine discrepante, potevano anche aver avuto momenti storici di negazione, ma opportunamente il legislatore li aveva richiamati, perche' erano principi che giustificavano ed avevano conservato i diritti collettivi. Le nobili parole dette al Senato da Vittorio Scialoja nel 1927 sono, in materia, tuttora attuali ed indicano la necessita' per il giurista di considerare i diritti collettivi, anche nell'equivocita' del possesso, imprescrittibili fino alla loro liquidazione.

Ma non voglio approfondire questa parte, che e' la piu' viva e vitale della Legge sui diritti collettivi o promiscui e che trova la sua ragione storico-economica nella necessita' di utilizzare collettivamente vaste estensioni terriere. Contro questi principi, cosi' come contro le presunzioni e i sistemi probatori connessi con la natura dei diritti originari, si sono levate le proteste di interessati a conservare situazioni di privilegio o espressioni di situazioni episodiche eccezionali; ma ne' le une ne' le altre possono invalidare l'impostazione di fondo che ha sempre accompagnato la necessita' di tutela dei diritti collettivi. Non su questo problema, pero', intendo qui soffermarmi, ma su un altro aspetto piu' pertinente al tema: quello attinente alla residua parte della legislazione e alla sua attuale vigenza, dopo una prassi abrogatoria e alcuni interventi legislativi posteriori.

Occorre prima fare un passo indietro. Mi sono fermato sull'espressione "usi civici", ma occorre contemporaneamente fermarsi sull'altra espressione, di "diritti e terre collettive". L'uso, l'utilizzazione, esclusiva o meno, dei beni e' la manifestazione di un diritto, ma i rapporti terra-utente impongono risalire oltre il fatto e procedere ad una qualificazione giuridica dei diritti manifestati. Alla base delle utilizzazioni promiscue sta una collettivita' insediata su di un territorio ed organizzatavisi. L'esame di questa organizzazione - in cui ha fonte il diritto - ha comportato continue ricerche per qualificare la stessa e i rapporti giuridici con la terra. E' materia questa nella quale tutti siamo assetati di notizie, soprattutto con riguardo alla formazione delle varie comunita', da quella degli enti di tipo comunale a quella di enti di origini piu' diverse e peculiari; ma queste indagini non possono compiersi sinteticamente ne' trarsi da esperienze prese qua o la', ma da tutta la storia, che ci presenta molteplicita' di situazioni in continua evoluzione ed anche scambi continui tra di esse. A me basti dire che, una volta riconosciuto che ad un qualsiasi insediamento organizzato corrispondono utilizzazioni collettive, l'identificazione e l'analisi di queste va compiuta in relazione ai vari tempi e luoghi, senza pretese di prendere le mosse da sintesi di dubbia possibilita' e di scarso significato. Tali sintesi del resto confluiscono nella identificazione di organismi diversi, che vanno studiati analiticamente nella loro stessa molteplicita' e nei vari regolamenti delle tipologie gestorie. Certamente, nel maggior numero di casi, lo sviluppo

storico prevalente ha confluito nei Comuni, ma cio' da un lato non esclude provenienze da altri organismi e residue permanenze di questi con relativa autonomia, d'altro canto l'Ente sorto da organizzazioni collettive - il Comune in ispecie - può avere appartenenze diverse di beni privati patrimoniali. Questo sviluppo e' molto bene descritto dalla giurisprudenza, allorché presume l'appartenenza collettiva dei beni comunali.

Accanto ai beni dei Comuni - formati in modi diversi, quando non provenienti da anteriori analoghi Enti - le appartenenze collettive possono essere costituite dai beni di organismi non personalizzati, rimasti autonomi, o composti come gruppi familiari. E' un vario sviluppo storico, che, prima di giungere a qualificazioni attuali, va studiato senza pretese di costanti generalizzazioni, prendendo le mosse da ricerche locali. Cio' mi par così chiaro da dovermi scusar di parlarne, ma e' connesso alla necessita' di sottolineare la difficoltà di identificare nelle leggi vigenti la qualità degli organismi che ci provengono dalla nostra storia, per attribuire ad essi un'unica origine, sol per il fatto che il legislatore ha cercato di dare a tutte le provenienze collettive regimi simili. Cio' non esclude che si possono, almeno da certi momenti storici in poi, rinvenire alcune costanti, come l'indivisibilità, l'indisponibilità, l'imprescrittibilità, che poi si affermeranno per tutti i beni collettivi. Le origini di questi regimi sono diverse, a volte l'assorbimento di anteriori regimi pubblicistici, altre volte la sottolineatura condominiale come attributiva di poteri solo a tutta l'organizzazione che utilizza i beni. Sono problemi che possono porsi gli storici, ma che qui a

noi non interessano di fronte ad una recezione quasi costante di essi. Possiamo anche ricordare scrittori che contestano queste affermazioni, opponendovi l'alienabilita' dei beni collettivi, ma essi richiamano dati remoti o episodici e, in ogni caso, tempi diversi, mentre a noi interessa la conferma di una tradizione acquisita e riconosciuta da uno jus receptum ormai quasi secolare. Nella ricerca dei regimi attuali, poco interessa persino sapere la provenienza dei beni da antiche comunita' familiari o da municipi romani o da organismi religiosi, poco interessa sapere se dobbiamo ad esse applicare la costituzione di Leone o i principi dei glossatori o quelli derivanti dal diritto germanico, se su alcuni di essi vi sia concordia non tanto nell'ordinamento vigente, ma in quello stesso che lo ha preceduto.

Nella stessa Italia Meridionale, dove si ha da secoli l'affermazione del cosiddetto demanialismo - contro la cui estensione si ribellavano ancora negli anni 50 alcuni giuristi - esso, secondo alcuni, trova origine in antichi beni di comunita', da presumere sorte come gestioni private, che verranno assorbite nei demani - e studiosi seri hanno riferito questa origine anche agli statuti del Diritto Romano. Ne' basta: ancora nell'Italia Meridionale, dove il concetto del bene pubblico collettivo sara' accolto da piu' lunga data e diverra' poi norma di legge, si rivengono all'origine antichi confocolieri - come gli originari dei castelli Aquilani e delle Ville di Leonessa, ne' puo' dirsi una sopraffazione l'aver riconosciuto, come ha fatto la giurisprudenza, che dove il regime collettivo si era tradotto in

regime pubblico, anche l'ultimo confocoliere rappresentava i cittadini della comunita' e i beni dovevano considerarsi di questi.

Ancora nell'Italia Meridionale vi erano contenutari di beni feudali acquistati alla pubblica asta di feudi ; nell'Italia Centrale - ove vi e' connessione, come in altre parti d'Europa, tra appartenenze collettive ed organizzazioni corporative - spesso le proprieta' collettive vengono fatte proprie sostanzialmente dall'Ente Comunale e, dopo la legge del 1894, si procede addirittura a liquidazione di usi tra popolazione e Comune - e ad evitarlo interverra' l'art. 11 della legge 1766/1927.

Situazioni dunque diversissime nelle varie regioni e, nello stesso ambito di queste; esse vanno studiate e ricercate storicamente, partendo proprio dal riconoscimento del diverso, che sta nel fenomeno comune di collettivita' organizzate all'uso dei beni.

Accenno a questo discorso, spesso accantonato ma di palese evidenza, per giungere ad un altro, quello della logica esistenza di varie forme di appartenenza collettiva, troppo facilmente unificate dal legislatore del 1927, le quali hanno tentato di sfuggire e resistere alle maglie riduttive di quella legislazione, che disconosceva il permanere di situazioni differenziate.

E qui il discorso va ricondotto a questa legge e a quanto questa resistenza abbia inciso su di essa e l'abbia derogata.

Il legislatore del 24-27 traccio' delle linee molto semplici: le terre di uso promiscuo, i domini collettivi,

riconosciuti nella loro imprescrittibilita' e indisponibilita' erano tutti tradotti in proprietà pubblica vincolata, dopo un provvedimento formale di conoscenza - sia pure in buona parte tecnica - e di assegnazione a categoria, che eliminasse tutte le terre coltivabili per concederle in enfiteusi e ricavarne quindi proprietà private. I diritti civili su terre private erano aboliti.

Le utilizzazioni collettive restavano sui soli terreni di Cat. A (boschi e pascoli), ma anche ridotte ai soli usi personali (per soli bisogni della famiglia dell'utente, valutati secondo la sua condizione sociale) e sottoposti ad un potere regolamentare esercitato da Comuni ed Associazioni Agrarie; con il che il diritto dei singoli e l'uso stesso, già limitato e temperato dal doverli armonizzare nel suo esercizio con i piani economici previsti dalla legislazione forestale (art. 43 R.D. 332/28), finiva proporzionato nel suo contenuto non solo al numero degli utenti, ma anche alla necessità di non produrre eccessivo sfruttamento di pascoli e boschi.

L'antico diritto d'uso è ridotto in tal modo entro limiti - discrezionalmente determinabili - di ben ampia portata.

Diremo tra breve che questa normativa è stata forse la più disapplicata, ma essa è sintomatica della mentalità del Legislatore degli anni 20, essendo essa contenuta formalmente nel decreto regolamentare, ma trovando la propria fonte nell'art. 12 della Legge e nel richiamo alla Legge Forestale, ivi contenuto.

Sulle terre private gravate da usi, questi si estinguono con

compensi. Le terre ricavate a titolo di compenso andranno a
maggiorare quelle assegnate alle due categorie, avendo quindi la
stessa sorte delle terre originariamente collettive.

Se oggi, ad oltre mezzo secolo dalla Legge del 1927, vogliamo fare un bilancio di questa disciplina, dobbiamo riconoscere che, mentre essa e' positiva per gli accertamenti delle remote proprieta' collettive e degli usi su terre private, tutta la parte relativa alla destinazione delle terre e' fallita. Le quotizzazioni non sono state effettuate o, se lo sono state, hanno in genere sottoposto pochi utenti che, nello stesso periodo di divieto di alienazione, hanno chiesto le terre, facendole divenire oggetto di devoluzione ai beni civici. Famoso il caso della Falude Fontina, ove il Governo del tempo si impegno' a fondo per una vastissima estensione in tre Comuni, con quotizzazioni di terre alienate a speculatori qualche anno dopo e finite con legittimazione ai compratori illegittimi. Dove le terre non sono state quotizzate, esse sono state occupate dal primo che vi ha potuto porre sopra le mani, tra l'indifferenza di ogni altro interessato. Anche qui la legittimazione ex art. 9 ha sanato ogni abuso e speculazione. Sulle terre private, i proprietari hanno cercato di chiudere i fondi e di migliorarli piu' o meno apparentemente, per ottenere l'esonero dallo scorporo in terre ai sensi dell'art. 7 della Legge e sostituirlo con canoni che per la sopravvenuta svalutazione monetaria sono divenuti irrisori e tali da non valer neppur la pena di riscuoterli. Cio' senza dire che ovunque la speculazione si e' innestata a quella urbanistica, profittando delle terre collettive per i piu' assurdi insediamenti.

In questa disapplicazione della legge, un barlume di luce sta venendo solo dalla competenza regionale, nelle Regioni che hanno saputo o con leggi nuove o con saggi provvedimenti dar nuovo impulso alla destinazione di questi beni; il che non toglie che qualche Regione abbia continuato in tradizioni lassiste.

3.-Ma torniamo al testo della legge del 1927 e leggiamone gli artt. 1 e 26 senza preconcetti. L'intento legislativo di onnicomprensivita' di tutte le gestioni collettive non puo' essere posto in dubbio. Ripeteremo continuamente che questo intento si e' frantumato per la strada, ma la distinzione originaria era chiara nell'art. 1, ove si diceva che la Legge si applica "ad ogni diritto di promiscuo godimento delle terre, anche a quelle possedute da Comuni, Universita' ed altre Associazioni Agrarie comunque denominate, soggette all'esercizio di usi". La dizione e' cosi' generica da non permettere distinzioni fra le varie associazioni. Al piu' la distinzione potrebbe derivare dalla soggezione all'uso civico, ma questo a sua volta, come si diceva in principio, non puo' costituire il metro di definizione ed e' usato con riferimento ad ogni utilizzazione promiscua, che costituisce elemento di collettivismo. In vero, l'art. 1 del R.D. del 1924 aveva parlato specificatamente di comunanze, partecipazioni ed altre associazioni. L'esclusione delle comunanze e partecipanze non volle significare nulla di sostanziale oltre all'espressa assimilazione di entrambe a "tutte le associazioni agrarie" e fu intesa solo come un modo di evitarsi una ripetizione limitativa.

Cio' risulta evidente anche nella discussione al Senato, dove alcuni senatori (Nicolini e Passerini) sostennero che alle partecipanze emiliane e alle comunanze alpine non si dovesse applicare la legge. Chiari' loro il Calisse - relatore - che la legge doveva applicarsi ad ogni associazione agraria, ove vi fosse l'uso civico. Con l'art. 26, poi, le terre ove era uso civico a favore di gruppi determinati erano aperte a tutti i cittadini ed in tal modo le Associazioni di gruppo o categoria venivano ricomprese nella violenta unificazione di tutte le figure simili. Ne' puo' pensarsi ad errori espressivi - come troveremo in altre norme della stessa Legge - , perche' qui la lettera della Legge corrisponde alle finalita' che si volevano realizzare.

Gia' nel primo sollecito commento alla Legge, con particolare vivacita' il Curis sottolineava pregiudizievole ed erronea questa onnicomprensivita' legislativa (cfr. pag. 133 del Commento), ma la riteneva poi modificata e corretta dagli artt. 65 e 66 del Regolamento del 1928, senza neppure porsi il problema se il Regolamento potesse modificare i principi della legge; comunque questi articoli diventeranno norme integrative indiscusse.

Puo' dunque qui concludersi che la Legge del 1927 nel suo intento e nel testo originario voleva imporsi a tutte le terre gravate di godimento promiscuo da parte di comunita' organizzate, piu' o meno estese, pubblicizzandole e vincolandole ad una programmazione unitaria. Gli artt. 65 e 66 del Regolamento derogano, sia pure con norme formalmente non corrette e disapplicative, come e' accaduto per altre norme dello stesso

Regolamento, aprendo una breccia in cui si inserira' un'ulteriore interpretazione modificativa, raccolta da successivi interventi legislativi. Corrisponde all'intento originario, genericamente unificatorio, anche l'art. 26 della Legge fondamentale, che all'ultimo comma impone l'applicazione della Legge Comunale e Provinciale a tutte le associazioni agrarie. E' una norma che non permette piu' dubbi per le associazioni che rimarranno soggette alla legge, come rilevera' la Sentenza Colasanti delle Sezioni unite nel 1980 circa la loro qualificazione come enti pubblici non economici.

4.- Queste osservazioni costituiscono appena un metro per la lettura del testo originario della legge, ma ben altri problemi sono poi venuti fuori.

Dei beni gestiti da Comuni e Frazioni fu gran beneficio sottoporli alla rigida pubblicizzazione; vi reagirono interessati e a volte qualche giurista, che non aveva una visione panoramica del problema e credeva che sostenere tesi diversa anche sui problemi a monte facesse sfuggire alla cosiddetta demanialita' meridionalistica, vista come un errore nel coro da cui si voleva sfuggire. Ma si tratto' di un filone errato, represso dalla giurisprudenza.

Parlo solo della premessa circa i beni di Comuni e frazioni e dei regimi di indisponibilita' attribuiti quali che fossero le origini dei beni. Ricordo un noto esponente di scuola, che accusava di meridionalismo giuristi come il modenese Savioli, il veneto Schupfer o Pertile, che avevano dato notevoli contributi

alla visione europea delle terre comuni e al riconoscimento del loro regime di indisponibilita'.

Gia' non era piu' la stessa cosa per cio' che riguarda la sottoposizione delle terre collettive alla legge comunale e provinciale, che, se ne sottolineava la figura pubblicistica, sottoponeva pero' gli organi di amministrazione delle associazioni agrarie ad una normativa vecchia nel 1927 e poi divenuta eccessivamente autoritaria nel 1934. Proponeva in proposito il Dato negli stessi anni 30 il passaggio di tutti i beni alle Associazioni Agrarie e alla disciplina organica di queste.

Ma non e' questo il problema piu' grave!

Il legislatore del 1927, cosi' attento e lodevolmente preso nell'affermare imprescrittibilita' e indisponibilita' di diritti e terre collettive, si fece poi prendere la mano dalle sue finalita' pianificatorie (quelle di cui all'art. 11 della Legge) e ad un certo momento non vide altro che destinazioni vincolate e pubblicizzazione ad esse strumentale.

Anche se ebbe rispetto per situazioni anteriori, riconosciute da leggi o da giudicati, nella formulazione dell'art. 11 vide solo terre da pianificare, oggetto di destinazioni programmate e vincolate; e le vide senza andare per il sottile, come si e' precedentemente gia' detto.

Se si vuole una dimostrazione di cio', essa si ricava da un palese errore, che oggi costituisce piu' che altro una semplice curiosita'. Piu' di una norma attribuisce i terreni derivanti da scorporo (art. 5) o da scioglimento di associazioni agrarie (art. 25) ai Comuni "sul cui territorio si trovano compresi i relativi

terreni ". E' un palese errore perche' questo non era il fine della legge, la quale voleva invece attribuire i beni agli Enti rappresentativi degli utenti, dovunque si trovassero i terreni.

Ricordo un dibattito su questo errore e sulla necessita' di correggere le leggi da parte dell'interprete con due grandi giuristi, Emilio Betti e Tullio Ascarelli; ma quel che importa qui non e' tanto di ricordare la necessita' di una interpretazione correttiva di questa espressione, la cui applicazione sarebbe ablatoria dei diritti delle popolazioni, quanto di sottolineare come l'attenzione del legislatore, nello scrivere le norme, non tendeva molto al rispetto delle situazioni anteriori, ma piuttosto a realizzare comunque terre per la sua programmazione.

5.-La legge del 1927 ha subito vicende che meriterebbero di essere studiate da teorici generali del diritto e di applicazione della legge. Gli usi civici in esercizio sono rimasti quali erano al di fuori dei limiti dell'art. 12. Si sono dovuti esprimere ^{supplementari} usi su terreni gia' scorporati per il malcontento prodotto da queste operazioni. Liquidazione di usi e scioglimento di promiscuita' hanno spesso turbato l'economia locale senza apportarvi seri e certi vantaggi. Le quotizzazioni si sono dimostrate erronee nel maggior numero di casi, non piu' richieste, sostituite da occupazioni di fatto e la' dove realizzate non rispettate nei loro obblighi essenziali - si potrebbe qui nuovamente esporre quel che e' accaduto nella Palude Pontina.

La storia delle Associazioni Agrarie e' ancor piu' triste: i

beni di categoria b), se ripartiti, ne comportavano l'estinzione, quelli di categoria a), se applicato alla lettera l'art. 12, sopprimevano gli stessi interessi fondamentali degli utenti alla gestione collettiva. L'omessa considerazione di oltre utilizzaxione non agrarie ha fatto anche perdere la possibilita' di realizzare diversi interessi collettivi.

In questo quadro si e' avuta un'applicazione pratica concentrata in accertamenti anteriori ^o consistenze apparentemente privatizzate (accertamenti sempre opportuni), ma accompagnati poi da paralleli abusi sul realizzato e da tentativi di reprimerli (occupazioni o vendite del realizzato).

E' una situazione ben nota, aggravata dalla legislazione agraria vigente; questa ha dato una diversa soluzione ai problemi dell'impresa contadina e il tentativo di sottoporvi i beni civici avrebbe potuto far venir meno la stessa programmazione, se non fosse stato represso dalla giurisprudenza.

6.- Questa situazione incresciosa , su cui dovra' intervenire il legislatore nazionale e regionale, ha poi avuto diversi interventi legislativi, che hanno dato luogo a nuovi problemi, con particolare riferimento alle comunita' dell'Arco Alpino; dell'Arco Alpino e in genere delle nostre montagne, perche' - anche se e' poco noto - persino l'Alto Appennino Meridionale presenta sviluppi di proprieta' collettive, con analoghi problemi.

Vi e' ricchezza di apparenze collettive, ma non si puo' applicare la legge del 1927 come un solvente. Gia' il Legislatore del 1927 aveva previsto all'art. 26 una strana norma di dubbia

costituzionalita', che consentiva al Ministro di modificare situazioni di appartenenza riconosciuta da antiche leggi e da giuristi.

Anche a prescindere da cio', quando le Comunita' Montane si avvidero dell'effettivo contenuto della Legge del 1927, richiesero l'intervento del legislatore. Una precisa esposizione dei provvedimenti susseguitisi e' contenuta nella voce di Romagnoli, "Regole dell'Arco Alpino", nel Nuovissimo Digesto

La voce e' di particolare limpida', come tutti gli scritti di questo autore, anche se una pari limpida' e' non attribuibile al legislatore. Il Romagnoli in effetti ha contribuito a salvare il concetto di indisponibilita', ma nulla poteva contro la confusione di idee, che si era creata nella - in parte legittima - resistenza alla Legge del 1927.

Anche se non risulato' vittorioso, si era espresso un erroneo concetto di allodialita', come sinonimo di origine privata, senza neppure avvedersi che l'espressione "allodio" si contrapponeva a quella di "feudo" e che l'origine privata non bastava neppure all'identificazione storica delle comunita' familiari che - come credo di aver gia' detto - parecchi scrittori indicarono all'origine dei demani meridionali non provenienti da municipi; non bastava a risolvere il problema del trasferimento di regime, specie se non ablatorio.

Procedo per cenni, perche' questi problemi richiederebbero una trattazione specifica diretta a demitizzarli; e sara' compito di altri relatori. L'importante e' per me tener viva l'esigenza di criteri gestori rispettosi delle situazioni anteriori;

esigenza che dara' impulso alle successive iniziative. Oggi occorre rendersi conto che nella regolamentazione dei beni collettivi non devono operare ne' l'ablazione ne' limitazioni dei possessi anteriori.

Seguendo rapidamente le leggi sopravvenute, ricordero' il D.L. 1104 del 1948, redatto sotto il controllo di quel fine giurista che fu il Guicciardi, come ricorda il De Martino. Esso riconosce un'appartenenza collettiva differenziale alle Regole della Magnifica Comunita' Cadorina, riconferma la personalita' giuridica di diritto pubblico a norma degli antichi laudi e statuti, risolvendo cosi' il problema dell'art. 26, ultimo comma, conferma l'inalienabilita' dei beni, riconosce alle famiglie regoliere la soddisfazione dei loro particolari diritti con contributi ai Comuni e sottopone gli statuti all'approvazione della G.P.A.

Segue la Legge 991 del 1952, che riconfermo' la dizione di "comunioni familiari", vigente nei territori montani, riconoscendo il rispetto degli statuti e consuetudini e, all'art. 30 del Regolamento, anche l'autonomia nell'organizzazione dei beni.

Si era pero' sempre nell'ambito della Legge del 1927.

La Provincia di Bolzano con la L.P. n. 2 del 1959 ritenne occuparsi di tutte le associazioni agrarie e le qualifico' comunioni private di interesse pubblico, sottoponendo al codice civile le comunioni posteriori all'impianto del libro tavolare e le comunioni composte di non piu' di 5 unita' economiche; essa affermo' l'autonomia statutaria e la costituzione e il funzionamento degli organi secondo statuto.

La legge provinciale fu ritenuta costituzionale in questa sua parte, anche se non furono esaminate le norme circa la disposizione delle quote, che lasciano alquanto perplessi, perche' le comunioni familiari restavano esercizio di promiscuita', tanto che la stessa Corte Costituzionale escluse la validita' della sottrazione alla giurisdizione degli Usi Civici.

Negli anni che seguirono fu vivace la disputa sulle comunioni familiari e sulle regole costituite da dette comunioni. Personalmente non condivido l'impostazione privatistica del problema, pur riconoscendone l'esistenza, perche' - per non dir altro - la privatizzazione totale delle antiche comunita' familiari, se non e' accompagnata da provvedimenti legislativi che ne riconoscano un regime autonomo, finisce col sottoporre alle figure tipiche del codice civile la comunione riconosciuta; ed anche se si superasse normativamente tale problema, sorgerebbero palesi problemi di costituzionalita'. Nel 1967 la Corte d'Appello di Roma riconobbe alle Regole feudali di Predazzo la qualita' di comunioni di diritto privato, con sentenza del 10 ottobre. Fu una decisione benefica, che elimino' interferenze illegittime e sottrasse alle rigide norme degli usi civici i beni delle regole predazzane, ma pose in vita problemi gravissimi di diritto privato, con riferimento al consenso e alla solidarieta' dei partecipanti. E' questa la conseguenza di un'estensione del condominio per quote alle terre di queste originarie comunioni; ne' basta riferirsi agli antichi laudi, perche' non vi e' istituto che regga ai mutamenti di regime. E' un problema ben noto e non mi ci soffermo piu' a lungo.

Un'altro problema sara' avvertito da una legge del 1971 e risolto brillantemente, ritengo per l'apporto del Romagnoli: quello della possibilita' di occupazione e usurpazione di quote. Quando il problema fu portato al Parlamento, esso fu risolto con gli artt. 10 e 11 della Legge sulla Montagna, i quali stabilirono che le comunioni familiari sarebbero state regolate da statuti e consuetudini, come i beni appresi per laudo; tra le comunioni familiari furono indicate alcune regole e servitu', ma ritengo non tassativa l'indicazione, perche' quel che si afferma all'art. 10 e' l'autonomia di fronte alla legge usi civici.

Naturalmente la norma si applica alle comunioni familiari e non mi pare che si possa applicare alle regole non costituite o non costituite, ma questo e' problema che altri deve trattare.

Ritengo che la norma si inquadri nell'art. 26 della Legge del 1927, sostituendo al provvedimento ministeriale ivi previsto una legge-provvedimento, e cio' e' certamente corretto, anche se questo provvedimento comporta l'inapplicabilita' di tutto il capo legislativo sui diritti processuali.

Di sommo interesse e' il doppio regime dominicale che si da' al patrimonio delle comunioni e che e' conforme a quello di vari enti pubblici. I beni acquistati dopo il 1952 sono beni disponibili di diritto privato, gli altri restano inalienabili e indivisibili e vincolati alle attivita' agro-pastorali e connesse. Questa destinazione, che era gia' nelle promiscuita' della legge del 1927, mi pare confermi la pubblicizzazione di questi beni. Non mi interessa tanto identificare la natura dell'ente che per me e' un problema nominalistico, quanto piuttosto questa particolare differenziazione nel regime dei

beni, che da' un contributo decisivo alla loro qualificazione. Il nostro diritto privato respinge la figura della imprescrittibilita'; i beni degli enti sono ancora sotto il principio repressivo della manomorta, modificata ma non esclusa dal 1862 ad oggi. Mi pare che la norma di imprescrittibilita' della Legge del 1971 mantenga le comunita' familiari, nonostante la loro origine, nell'ambito della disciplina pubblicistica; e poiche' qui si tratta di principi dell'ordinamento, le Regioni dovranno applicarli e rispettarli.

La norma per altro e' quanto mai opportuna, perche' e' stata proprio la indisponibilita' a mantenere il nostro patrimonio silvo-pastorale e, direi, a salvarci in questo modo l'ambiente delle nostre montagne.

L'indisponibilita' ebbe nel passato anche una spiegazione privatistica per i beni comuni di diritto privato, non permettendosi usucapione del comunista, ne' la possibilita' di interversione da parte del singolo possessore. Fu quando questi principi furono superati dalla codificazione, che si ricorse alla imprescrittibilita' del bene pubblico indisponibile, gia' affermata dal diritto romano.

Dopo la Legge del 1971, vi e' stata la Legislazione Regionale del 1975, con la quale sono stati dati i criteri per la gestione delle regole riconosciute e ricostituite; si deve pero notare qui che la legge sulle comunioni non si applica a tutte le comunioni familiari, ma solo a quelle i cui beni sono stati appresi per laudo.

Nel chiudere le mie osservazioni sugli interventi

legislativi piu' recenti, non credo di poter tacere delle Leggi del 1985, che pur parlano di usi civici, richiamando la Legge del 1927. Parlo della Legge 47 sugli abusi edilizi e della Legge 431/85, sulla protezione ambientale.

Il richiamo e' di eccezionale interesse. Ho sentito criticarlo, perche' faceva intervenire in tema territoriale criteri di appartenenza, disponendo della tutela dei beni; ma questo e' il suo pregio: aver compreso che le gestioni collettive non rappresentano solo un problema di appartenenza, ma hanno anche un rilievo per la protezione del territorio e dell'ambiente, al punto che, come ho gia' detto, tale appartenenza ha salvato i patrimoni delle collettivita', costituendoli autonomi a salvaguardia di una collettivita' organizzata in vista di una utilizzazione solidaristica. L'appartenenza si sovrappone alla natura dei beni; non e' espressione di dominio, ma di solidarieta' collettiva, premessa ad ogni futura interpretazione della prevalenza degli interessi delle popolazioni su quelli privati.

Non voglio citare qui la lettera del Marx alla campagna russa, mi basta l'espressione del Cattaneo sul diverso modo di possedere, che e' anche un diverso modo di considerare la terra, al di sopra di speculazioni ed egoismi; ed e' stato anche nella storia di protezione e ausilio alla stessa proprieta' privata. Questo discorso mi porterebbe lontano in un esporre analitico, ma basti considerare l'effetto conservativo per comprendere che esso ha un significato piu' profondo di quello connesso all'appartenenza.

7.- A questo punto occorre trarre delle conclusioni. Oggi di una legge ridotta male da disapplicazione ed interventi, si possono riaffermare i principi che la scuola liberale espose al Senato, ma si deve definitivamente cambiar rotta e non considerare i diritti posseduti o recuperati come oggetto di una macinazione, utile a crear solo terre da pianificare. Notoriamente, molte situazioni abusive sono state sanate; l'uso travisato della sanatoria nel passato e' stato un errore, ma e' oggi irreversibile ed anzi credo che occorrera' ^{le}operarla piccole occupazioni e piccoli appezzamenti gravati d'uso con nuova larghezza, anche - a volte - nei confronti di partecipi alle collettivita', avendo presente piu' il mantenimento della distinzione che non la sua realizzazione e il suo rispetto.

Occorre pero' in ogni caso una legge che ridia il senso del collettivo a questi beni. Sebbene una pianificazione occorrera', essa dovra' essere rispettosa delle situazioni anteriori e non ablatoria. Grosso problema rimane quello delle comunioni familiari: in esse vi e' da risolvere il contrasto tra originari e sopravvenuti. Anche qui non basta il diritto privato ^{che} vorrei che non fosse sentito come un problema di oggi: e' il costante problema degli advena. In una disciplina pubblicistica vi e' ampia possibilita' di operare in questo campo con razionalita' e per la tutela di tutti.

Compito enorme per le Regioni sara' disciplinare questa materia, ma occorrera' un indirizzo nazionale, che affermi i principi dell'ordinamento, rivedendo gli errori del passato, e rifacendosi ad esperienze attuali senza pregiudicare future

aspirazioni.

La terra collettiva deve, una volta ricostituita, essere tutelata per tutti i suoi apporti, che vanno dall'ecologia all'agricoltura e, quando vi sono legittimi interessi collettivi, anche alla soddisfazione di altri interessi pubblici. Ricordo che il Giorgi per usi civici intende utilizzazioni collettive non individualizzate; noi siamo su un'altra strada, perché vi vediamo anche realizzazioni private a contenuto economico, ma queste hanno bisogno di un'organizzazione e di essere inquadrare in finalita' che solo una norma di legge puo' definire.

Con queste osservazioni passo a sentire ed apprendere dagli altri relatori.

GUIDO CERVATI