

La nuova legge campana in materia di usi civici

intervista a Guido Cervati

D. È opportuno chiarire preliminarmente il significato della espressione «usi civici», ricorrente in una certa tradizione legislativa, ma, mi sembra, tecnicamente non rigorosa.

R. Si dice comunemente che l'espressione usi civici è di comodo e sta ad indicare la materia trattata dalla legge intitolata «per il riordinamento degli usi civici». Ritengo però che sia soprattutto un'espressione che ingenera equivoci, perché oltre agli usi su terre private, di cui il legislatore si occupa nei primi sette articoli della vigente legge 1766, questa ha per oggetto principale terre di diversa origine, che sottopone al regime e destinazioni previste all'art. 11. Certamente queste terre derivano in buona parte da quelle che erano nell'utilizzazione diretta delle popolazioni e perciò sono anche dette terre d'uso civico, ma a parte la correttezza o meno del definire un bene con l'utilizzazione che se ne fa, non è esatto neppure storicamente ritenere i beni civici solo quelli su cui si esercitano usi.

Alcuni beni oggetto della legge 1766 non sono mai stati oggetto di usi diretti delle popolazioni (si pensi ai beni realizzati con permuta; acquistati per aumentare la massa di beni da ripartire, o incorporati in virtù della legge n. 1102 del 1971); spesso sulle stesse terre collettive non sono esercitati usi da tempi remoti, perché erano state utilizzate dalle popolazioni sottraendole all'uso immediato comune (ad es. nel napoletano le cosiddette difese sul demanio universale), senza che perdessero la loro *qualitas*.

Lo stesso legislatore del 1927 quando poi si riferisce agli usi diretti ed immediati delle popolazioni (che dovrebbe essere l'uso civico singolarmente esercitato), nell'unica

norma ove se ne occupa, all'art. 12, li chiama *diritti delle popolazioni*: qualifica molto più corretta e conforme alla nostra tradizione che chiama gli usi diritti, o al più usi di cittadini (usando *civium* come genitivo soggettivo).

Quindi comprendere sotto la generica indicazione di usi civici tutte le materie regolate dalla legge del 1927 può solo distrarre dal suo oggetto principale, richiamando a una non costante origine ed utilizzazione. La conseguenza di questo equivoco è stata addirittura che popolazioni di zone ove non si era mai parlato di usi, han sentito definire i loro diritti come usi. La stessa cosa è stata per la definizione di «demanio» che si trova nella legge 1766 e nella quale le popolazioni dell'Italia centro-settentrionale non riconoscevano le loro terre collettive; ma, almeno per questa espressione, vi era una certa giustificazione non fosse altro pel severo regime di indisponibilità.

Comunque dopo che l'espressione «usi civici» è entrata nel linguaggio burocratico, nei cervelli elettronici e nei massimari (anche il Foro Italiano, che con gli Scialoja vi si era opposto, ha ceduto) credo che sarà difficile che si torni ad altra più appropriata all'intera materia trattata dalla legge cui ci riferiamo. Ma occorre che almeno non si confonda tra usi civici e terre collettive. Queste rappresentano ancora oggi un importante settore della nostra economia non fosse altro perché interessano buona parte del territorio nazionale. Il noto libro di Paolo Grossi, *Un diverso modo di possedere*, ha posto in luce come la dottrina ufficiale si trovò in difficoltà nel giustificare questa forma di proprietà esistente in tutta l'Europa, non sopprimibile, eppure non facilmente riducibile agli schemi in cui essa operava. Aggiungerò che l'averla sottomessa all'espressione «usi civici» è un'altra prova di quel pudore che si aveva ancor nel 1927 di

* In calce all'intervista pubblichiamo il testo integrale della legge reg. Campania 17 marzo 1981, n. 11, *Norme in materia di usi civici*.

La nuova legge campana
in materia di usi civici

parlar chiaro circa diritti e proprietà collettive pur indicandone varie forme, e a volte anche intensificandone la tutela.

Insisto molto su queste precisazioni perché, a non averle presenti, si giungerebbe all'assurdo: se ne è accorta la Cassazione fin dalla prima applicazione della legge del 1927 (e decreto del 1924) allorché di fronte alla disposizione quanto mai generica che dichiarava la decadenza degli usi civici o di qualsiasi altro diritto di godimento promiscuo di terra sol che non fosse denunciato entro un perentorio termine di sei mesi, venne fatto a qualcuno di pensare che le popolazioni fossero decadute dai loro diritti sulle proprietà collettive e che quindi queste, se non fossero state oggetto di denunce, erano ormai di chiunque le possedesse.

La Cassazione reagì subito, ovviamente, chiarendo allora e ripetendolo in un'ininterrotta serie di decisioni senza alcuna perplessità - nell'arco di oltre mezzo secolo, che ci separa dalla legge del 1927 - che l'espressione *usi civici* era dalla legge adoperata per indicare solo *gli usi su terre private* da cui si poteva decadere, e non certo la proprietà destinata esclusivamente agli usi collettivi, da cui non era concepibile decadenza. L'interpretazione della Cassazione non ha dato luogo a dubbi e si è pacificamente consolidata, ma sta a dimostrare da un canto come anche una frettolosa intitolazione di legge possa creare i più assurdi dubbi e come sia improprio comprendere - come purtroppo si seguirà a fare - nella materia di usi civici la normativa vigente in tema di terre e domini collettivi. E l'equivocità della parola ha dato luogo anche a strane speculazioni; terre civiche usurpate sono state alienate dagli usurpatori garantendo ai compratori che vi sono solo usi civici da liquidare, come un peso che le affliggesse. Quando ciò capita si è costretti a spiegare, a chi è rimasto gabbato, che non è da meno

illecita l'appropriazione di cosa altrui, se «altro» è una collettività, e tanto meno si può considerare un vincolo l'appartenenza ad altri!

Nel concludere, voglio aggiungere che l'espressione usi civici, da me criticata, e dallo stesso legislatore relegata ad indicar usi su terre private, considerata nel riferimento improprio a tutta la materia, può forse essere utile a significare che queste terre e questi diritti sono stati in ogni tempo diretti a soddisfare ogni esigenza della collettività, e tuttora lo possono. Ben potranno perciò le terre civiche - magari con mutamenti di destinazione - costituire apporti alla difesa ambientale, al suolo, alla costituzione di parchi ed ad altre destinazioni collettive.

D. In quale misura in questa realtà giuridica possono ravvisarsi elementi di diritto privato e di diritto pubblico?

R. Al problema di qualificare nell'ambito del diritto pubblico o privato le varie situazioni giuridiche disciplinate dalla legge che va sotto il nome di usi civili va data risposta avendo presente che le molte fattispecie disciplinate dalla legge hanno avuto diversa considerazione a seconda dei periodi storici, e, in essi, dei diversi stati preunitari cui ci si riferisce: la stessa natura di diritti collettivi da cui, per così dire, prende le mosse la legge 1766 del 1927 e su cui intende incidere, ha sempre importato una commistione di privato e pubblico. Nel passato in vari Stati preunitari, come tuttora in altri Stati d'Europa, si considera nell'ambito del diritto privato tutta la disciplina dei beni collettivi, pur qualificandoli indisponibili e imprescrittibili.

Occorre però riconoscere che nella nostra attuale legislazione prevale senza alcun dubbio la disciplina pubblicistica: il princi-

La nuova legge campana
in materia di usi civici

pale scopo della legge è stato anzi quello di sottoporre tutti i beni civici ad un regime unitario pubblicistico, e di considerare gli stessi diritti civici su proprietà privata principalmente diritti alla costituzione di altri beni (quelli realizzabili con lo scorporo) da sottoporsi allo stesso regime.

Da alcuni secoli specie nel meridione si erano manifestate tendenze nel senso di intervento sui diritti della collettività per sottoporle da un canto ad una rigida tutela, contro l'affermarsi violento dell'individualismo agrario (che si manifestava - in Italia come nel resto d'Europa - con la chiusura dei beni, quando non con appropriazioni private consentite o spontanee), dall'altro, fin dove possibile, per trasformarli in proprietà individuali, attraverso canali, procedimenti pubblici.

La legge 1766, emessa dopo decenni di lavori preparatori, ha espresso questo suo intento pubblicistico, oltre che nei procedimenti, in due disposizioni di particolare significato: la prima è quella contenuta nell'art. 11, ove si accomunano terre di natura ed origine diversa (su alcune delle quali non erano mai stati esercitati diritti delle collettività) operandosi una vera e propria *reductio ad unum*. Tutte queste terre vengono assegnate a due categorie per sottoporle a distinti procedimenti e destinazioni.

L'altra norma è contenuta nell'art. 26, ove sono identificati i titolari dei diritti d'uso (utenti), legittimati a dare impulso ai procedimenti, e ad esercitare gli usi, e si amplia la qualifica di utente estendendola ad ogni cittadino appartenente al relativo comune, frazione, associazione agraria: sono così venute meno le limitazioni ai soli originari o a categorie professionali.

Contro queste disposizioni si ebbe la sintomatica reazione di alcune comunità che avevano sempre considerato privati i loro diritti collettivi, ed è poi intervenuto il legi-

slatore con la legge n. 1102 del 3 dicembre 1971, che all'art. 10 privatizzò i beni provenienti da comunità familiari (indicando come tali alcune comunità dell'Arco Alpino), ma dichiarandone però sempre indisponibili i beni. Disposizione la cui utilità e significato va ricercata nel volere restituire disciplina privatistica a questi diritti.

Quanto detto non toglie che non vi siano stati incontri con diritti privati, nell'ambito della stessa legge 1766.

Prescindendo dal considerare quanto di prevalentemente privato vi sia nell'esercizio individuale degli usi, vanno sottolineate, anche per gli effetti di diritto privato, la liquidazione di diritti civici su terre private, e le destinazioni definitive di terre civiche o occupate (con legittimazioni) o ripartite (con le quotizzazioni).

La liquidazione degli usi civici su terre private (definiti *usi civici tout court* nella legge 1766) è considerata divisione di un condominio per *facultates*, in cui si distacca il diritto dominicale privato dai diritti collettivi, costituenti il diritto dell'altro condomino.

Il distacco avviene mercé scorporo, ma lo stesso legislatore, sia pure in via eccezionale, ha dovuto riconoscere legittima la sottrazione agli usi di piccoli appezzamenti e terre migliorate, riducendo in tal caso l'operazione divisionale alla determinazione di un canone corrispondente ai rispettivi diritti e gravante la privata proprietà.

Una considerazione analoga si rinviene per la proprietà collettiva, allorché le occupazioni di terre migliorate sono considerate suscettibili di privatizzazione, e, con la legittimazione, concesse agli occupatori miglioratori.

Le terre poi di cat. b) vengono ripartite con concessioni in enfiteusi.

In tutti questi casi vi è una privatizzazione dei beni, postulata come soddisfattoria dei di-

La nuova legge campana
in materia di usi civici

ritti della Comunità. Terminate le operazioni di identificazione e destinazione delle terre civiche gli usi potranno essere esercitati solo sulle terre di cat. a). Cioè solo su boschi e pascoli; ma anche qui gli usi sono ridotti solo a quelli personali e sottoposti alla disciplina dei piani previsti dalle leggi forestali e dai regolamenti di usi: cioè anch'essi sottoposti al potere pubblico.

Questo rapidissimo excursus nella legislazione vigente, mostra che il legislatore è stato consapevole di non poter sopprimere i diritti dominicali della collettività cui nel maggior numero dei casi queste sono legate da tradizioni ancor vive e il cui rispetto non ha minore ragione di tutela della proprietà privata; e li ha perciò recepiti strumentalizzandoli alle destinazioni che si è prefisso. Nulla avrebbe vietato dar loro - come in altri paesi - un indirizzo e disciplina privatistica ed ottenere vari analoghi risultati: ma la nostra legislazione ha creduto affermare l'opposto sistema della pubblicizzazione di destinazioni, procedimenti ed organi ad essi preposti: forse vi è stata indirizzata dalla nostra dottrina e codificazione privatistica che avevano di massima operato un rigetto dei diritti collettivi.

D. Qual è la forma attuale di gestione delle terre appartenenti ad una università, ad associazioni agrarie o a comuni e destinate ad uso collettivo e qual è il «rendimento» di tali gestioni?

R. All'attuale gestione dei beni civici ho già fatto cenno. Occorre avere presente che la legge prevede nel citato art. 11, che, esaurite le operazioni di liquidazioni e verifica, le terre civiche siano distinte in due categorie: a) bosco e pascolo e b) beni suscettibili di coltura agraria.

Per i primi la gestione è quella prevista per

i beni forestali nella relativa legislazione. La materia è quindi oggi suscettibile dei più ampi interventi delle regioni, cui è stata trasferita la materia forestale. Su questi beni di categoria a) resta poi la utilizzazione immediata da parte delle popolazioni (usi civici) mantenutavi dalla legge 1766/27. E si tratta di usi che nelle nostre montagne sono a volte tuttora strettamente legati alla vita ed attività delle popolazioni. La legge prevede anche costituzioni di aziende silvo-pastorali, che rendano produttive le gestioni collettive: ma in 50 anni si è fatto molto poco in tal senso, soprattutto perché i comuni hanno utilizzato nei loro bilanci i redditi dei tagli, considerati come oltre-uso. Ed è questo il problema di maggior rilievo dei beni di cat. a): per essi la legge consentiva utilizzazioni e piani produttivi, ma la gestione comunale se ne è in genere disinteressata. Si sono avuti invece risultati positivi di gestioni di questi beni da parte di associazioni agrarie e di frazioni separate.

Per i terreni di cat. b) la situazione è diversa: per essi la legge stessa impone un certo immobilismo finché non si creino con le quotizzazioni piccole proprietà private. Ho più volte esposte le molte critiche a quest'istituto della quotizzazione, ormai ovunque mal visto. La quotizzazione consiste nell'assegnazione, con estrazione a sorte, di piccoli lotti tra i molti cittadini aspiranti, lasciando insoddisfatta la maggior parte, e dando ai beneficiati dal sorteggio piccoli appezzamenti inidonei alla costituzione di un'impresa agraria.

Ciò tanto più in quanto non è neppure previsto un sistema di credito - senza garanzie reali - che possa rendere possibile, all'assegnatario, ricorrervi mentre l'inalienabilità dei beni fino all'affrancazione rende gli affrancatari non graditi richiedenti agli istituti di credito, in regime di diritto comune. Invece la legge prevedeva costituzione di

La nuova legge campana
in materia di usi civici

consorzi tra assegnatari, ma occorrendo volontarie adesioni non sono stati costituiti: si è preferito piuttosto considerare l'assegnazione come attribuzioni individuali di un bene, che, in difetto di idonea redditività, appena effettuate le migliorie, e anche prima (purtroppo), l'assegnatario vendeva per realizzarne il prezzo. In tale situazione si è cercato ovunque di sospendere le quotizzazioni. Nel frattempo le terre sono state oggetto di occupazioni private compiute nella speranza di future sanatorie.

Dal punto di vista della produttività dei detti terreni il discorso è negativo, su tutti i piani: le stesse Associazioni agrarie - parlo di quelle con prevalenti beni di cat. b) - sottoposte all'obbligo di attendere le operazioni commissariali, sono divenute, nella maggior parte dei casi, passive, anche là dove un tempo operavano con gestioni in notevole attivo. Lo stesso discorso deve farsi per le amministrazioni di frazioni separate ai sensi dell'art. 26 della legge del 1927. Di positivo vi è stata solo qualche gestione affidata a enti o singoli come delegati tecnici, previsti dalla legge 1766. Sono così stati creati ottimi poderi (e ve ne sono esempi notevoli nella palude pontina): ma anche si tratta di casi eccezionali che valgono solo a dimostrare come si possano creare unità produttive senza la quotizzazione.

Oggi si chiede da ogni parte che si indichino nuove forme di gestione per le terre collettive di cat. b), ma ciò può farsi solo con legge nazionale, essendo la quotizzazione uno dei principi della legislazione. Qualsiasi legge dovrà comunque aver presente che questi beni vanno destinati a soddisfare esigenze della collettività locali e ad una ordinata produzione. La legge n. 1766 ritiene prevalenti gli interessi agricoli, ma con l'istituto del mutamento di destinazione che, senza sottrarre i beni, consente altre destinazioni, finalizzate sempre alle esigenze

della collettività, si potrà far fronte ad altri bisogni comuni.

D. Come giudica la legge 17 marzo 1981, n. 11, della regione Campania nella parte in cui favorisce una gestione in forma cooperativa di tali terre? Quali sono le radici ideali e le ragioni pratiche di tale propensione e quali ne sono eventualmente i limiti di praticabilità?

R. La legge della regione Campania cerca una via nuova, aderendo alla necessità generalmente riconosciuta di abbandonare la quotizzazione, e obbedendo alla necessità di immettere questi beni nella produzione. Le leggi che prevedevano la quotizzazione partivano dal presupposto che nell'economia moderna solo la proprietà individuale potesse esser produttiva e cercavano di creare numerose nuove piccole proprietà private.

Oggi, ricollegandosi ad indirizzi già espressi a proposito della legislazione sui domini collettivi nelle ex province pontificie della fine del secolo scorso, si è ripensato a nuove forme di utilizzazione, tra cui quella cooperativistica. Questa era già stata indicata come la più logica utilizzazione delle terre collettive nei lavori per la riforma della legge sui domini collettivi, dei primi decenni del secolo. Qualche esperienza di recente realizzata in Umbria ne ha confermato la validità.

La legge della Campania si inquadra in questo indirizzo. Essa giustamente - non potendo abrogare l'obbligo di quotizzazione - lo sospende e nel frattempo prevede concessioni a cooperative.

Occorre però - e qui la legge campana mi par eccessivamente rigida - prevedere lo strumento delle cooperative come una delle possibili utilizzazioni delle terre collettive,

La nuova legge campana
in materia di usi civici

da adottare là dove vi siano idonee condizioni obiettive e subbiettive. Si tratta sempre di una nuova esperienza e va tentata come tale, lasciando margini notevoli di discrezionalità agli enti interessati, salvo poi invogliarli ad addivenirvi, privilegiandoli con finanziamenti ed altri provvedimenti di incentivazione. Anche la partecipazione dei comuni alle cooperative può essere possibile, purché i conferimenti siano il solo godimento, con limiti temporali precisamente indicati, e previsione di risoluzione in caso di dissesto (che purtroppo può avvenire) delle cooperative.

Il ricorso alle cooperative tenta di dare nuove forme alla gestione collettiva; la partecipazione ad esse di enti estranei alla popolazione richiede una disciplina articolata che eviti il crearsi di posizioni di preminenza economica o sulle strutture delle cooperative. È questo un aspetto su cui va fermata l'attenzione, e si deve veder con preoccupazione il ripetersi di disposizioni del genere - specie se non accompagnate da opportune cautele - in normative nazionali, come pure si preannuncia.

Una legge regionale sottoposta ai vincoli della legge nazionale lascia ancora garantiti i beni civici dalle mire della speculazione finanziaria, che da secoli è la maggiore nemica dei beni collettivi. Ma se una simile norma venisse inserita come autorizzazione astratta, in una legge nazionale potrebbe dar luogo a nuovi fenomeni dispersivi. La storia di questi due ultimi secoli ci ha insegnato che i colpi più gravi alla conservazione delle terre comuni vengono proprio dalle forme di utilizzazione, dalla vischiosità di possessi nati precari e dalla carenza di controlli ed assistenza. Naturalmente il ricorso al credito è una necessità, ma esso va precisato sfuggendo ai sistemi di garanzie reali, mercé nuove forme (piani di rotazione etc.) che le regioni dovranno di volta in volta predisporre.

Il discorso del richiamo alla cooperazione va fatto poi in modi diversi, allo stato della legislazione a seconda che si tratti di beni di cat. *a*) o *b*) di cui all'art. 11 della legge 1766 del 1927. Perché per i beni di cat. *a*) (cioè terreni utilizzabili con colture agrarie) va limitato temporalmente - come fa la legge campana - nell'attesa di una legge nazionale che innovi sulla destinazione obbligatoria al riparto tra i cittadini.

Le concessioni a cooperative di terre di cat. *a*) (boschi e pascoli) possono anche dare favorevoli risultati, in alternativa ad altre forme di gestione da prevedersi a seconda delle località per provvedere alle generali esigenze di incrementare così il patrimonio forestale come i pascoli. Su queste terre di cat. *a*) resterà ancora - riconosciuto dalla legge - l'esercizio degli usi come utilizzazione immediata: e credo che non si possano né abolire (altra cosa il disciplinarli) né definire semplicisticamente arretrate le popolazioni che vi insistono: l'arco alpino - esemplificativamente - ci dà una dimostrazione diversa, e, provvedendo in materia, occorre considerarne l'insegnamento. Questo problema però non era forse sentito in Campania. Di nettamente positivo nella legge campana è il richiamo dell'istituto concessorio, che è l'unico che in tema di beni collettivi possa garantire dalla dispersione dei beni medesimi, importando con revoche, decadenze, cessazioni, un continuo controllo di destinazioni, e prima un autocontrollo gestorio.

La legge campana contiene altre norme di rilievo. Così affronta il problema delle legittimazioni, limitandole a quelle agricole e opportunamente sottolineando che occorre motivare nell'interesse pubblico. Il divieto di legittimazioni, quando non vi erano miglioramenti agricoli, imponeva però prevedere soluzioni alternative per terreni cui sia stata attribuita una destinazione non agri-

La nuova legge campana
in materia di usi civici

cola irriversibile: altrimenti questi restano in una situazione di fatto peggiore, salvo richiesta (facoltativa) di alienazione. Opportuna poi - come monito - la disposizione che conferma la inalienabilità prevista dalla legge nazionale.

Mi si chiede dei limiti di praticabilità delle gestioni cooperative: ritengo aver risposto dicendo che occorre attendere i risultati dall'esperienza di attuazione.

Aggiungerò che occorre anche attendere che cosa farà il legislatore nazionale: sebbene il compito di questo è limitato ai principi, esso sarà certamente decisivo con aperture o meno nei sensi di questa iniziativa regionale.

D. Non può derivare da questo tipo di legislazione un sacrificio dei diritti dei singoli consociati (di coloro, ad esempio, che non entrano a far parte delle cooperative, mancando dei requisiti di professionalità richiesti)? Ritiene comunque che possa spettare alle regioni la competenza sul punto?

R. Non credo che il ricorso alle cooperative sia lesivo di diritti degli utenti. Purché le cooperative siano aperte a tutti i cittadini interessati e idonei, mi pare che non vi sia lesione di diritti, perché resta previsto un modo di esercitare anche più reale di quello attuale. Il diritto collettivo è sempre stato un diritto esercitabile da chi vi aveva capacità ed interesse. Del resto ciò avviene anche nelle comunità familiari.

L'importante è che la cooperativa sia aperta a tutti i cittadini provvisti di requisiti di professionalità, e che là dove possibile e ancora attuale l'esercizio degli usi, l'utilizzazione cioè diretta e immediata, resti riservata su superficie idonea a soddisfare chi attualmente lo esercita. Nell'Italia meridionale - dopo secoli di repressione anche di

fatto - l'esercizio è molto ridotto. Altrove invece dovrà contemperarsi con altre forme gestorie; ma credo che ciò possa accadere solo in alcune zone di montagna.

E qui il discorso porta ad altri progetti di leggi regionali, anche in regioni che conoscono le associazioni agrarie, e per le quali la proprietà collettiva è una diversa realtà: ma ne accenno appena promettendomi in altra occasione di tornare su questo discorso, che richiede un più ampio spazio e il richiamo alle varie, a volte diversissime, situazioni regionali.

Se le situazioni di fatto van sempre considerate, in questa materia di diritti della collettività hanno una forza e vitalità che ha spesso prevalso sui provvedimenti anche legislativi. In un aureo scritto di Marc Bloch, *La fine della comunità e la nascita dell'individualismo agrario nella Francia del XVIII secolo*, è ricordato questo continuo prevalere delle situazioni di fatto su leggi e indicazioni contrarie, e si ricorda come «quei diritti non hanno cessato di guadagnar vigore; recarvi offesa sarebbe stato, nell'epoca moderna, una rivoluzione inconcepibile per qualsiasi regime»: è un monito anche per chi oggi si accinge ad emanare, o anche proporre, nuove normative.

La nuova legge campana
in materia di usi civici

Legge reg. Campania 17 marzo 1981, n. 11.
Norme in materia di usi civici.

Articolo 1

Per l'attuazione delle funzioni amministrative trasferite con decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 11 e decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, in materia di usi civici di cui alle leggi 16 giugno 1927, n. 1766, al regolamento approvato con regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332, alla legge 10 luglio 1930, n. 1078, al regolamento approvato con regio decreto 15 novembre 1925, n. 2180, alla legge 16 marzo 1931, n. 377, si applicano le disposizioni di cui alla presente legge.

Articolo 2

La Regione, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, trasmetterà ai comuni ed alle frazioni che ne siano titolari, l'elenco delle terre civiche di rispettiva appartenenza individuate con i dati catastali.

I comuni e le frazioni, nei successivi sessanta giorni, alla stregua dei propri inventari e degli accertamenti che si rendessero necessari, forniranno notizie sommarie sullo stato dei terreni e sugli usi civici in esercizio. Eventuali occupazioni abusive o possedute con titolo illegittimo delle terre dovranno essere segnalate per i provvedimenti di competenza.

Decorso novanta giorni dalla trasmissione degli elenchi a comuni e frazioni la Regione, alla stregua delle indagini di ufficio e ove pervengano delle notizie fornite, formerà l'inventario delle terre distinte per ente di appartenenza.

Le terre di appartenenza promiscua, ai sensi dell'art. 8 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, saranno iscritte a tutti gli enti partecipanti alla promiscuità con indicazione di questa.

L'elenco delle terre civiche è formato dalla Regione per le finalità della programmazione ed ha carattere puramente indicativo.

La giunta regionale su proposta dell'assessore all'agricoltura, provvede, nel pieno rispetto delle funzioni di competenza statale, alla liquidazione degli usi civici, allo scioglimento delle promiscuità, alla verifica delle occupazioni, alla destinazione delle terre d'uso civico, alle nomine dei periti istruttori, alla concessione della legittimazione, alla reintegra dei terreni, alla concessione di enfiteusi perpetua, alla ridevoluzione delle terre, all'autorizzazione ad alienare, al mutamento di destinazione, all'affranco dei canoni, allo svincolo di capitali, all'approvazione delle conciliazioni.

La giunta regionale emette, altresì, ogni altro provvedimento di cui alla legislazione vigente già di competenza commissariale o ministeriale, afferente a materie trasferite.

Per l'esecuzione dei provvedimenti di cui al comma precedente si applicano le disposizioni della legge regionale 14 maggio 1975, n. 29.

Il decreto del presidente della giunta di concessione della legittimazione, viene sottoposto all'approvazione del Presidente della Repubblica a mente del penultimo comma dell'art. 66, decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.

Articolo 3

Fino all'entrata in vigore di nuove disposizioni in materia ed, in ogni caso, per un periodo non superiore a cinque anni dall'entrata in vigore della presente legge, restano sospese le ripartizioni delle terre di categoria B di cui all'art. 11 della legge 16 giugno 1927, n. 1766 e la redazione di piani tecnici di riparto previsti dalla stessa legge.

La giunta regionale con il provvedimento di apertura delle operazioni demaniali delega all'assessore all'agricoltura tutti gli adempimenti istruttori dei relativi procedimenti ancorché di rilevanza esterna, ivi compresa la nomina del perito istruttore.

Articolo 4

Le legittimazioni di cui all'art. 9 della legge 16 luglio 1927, n. 1766, potranno essere concesse nella sola ipotesi di miglioramenti agrari.

La concessione della legittimazione dovrà comunque essere motivata con il pubblico interesse.

Articolo 5

I beni civici dei comuni e degli altri enti devono essere utilizzati in conformità di un piano economico che dovrà tendere all'introduzione ed alla regolamentazione di attività plurime produttive nella forma di imprese nei termini del successivo articolo, secondo le più elevate tecnologie possibili nelle varie situazioni.

I piani dovranno essere formati dagli enti interessati alla stregua dei programmi e degli indirizzi elaborati dalle regioni e dalle comunità montane che eserciteranno, inoltre, la vigilanza sulla loro applicazione.

Ove sulle terre sia in atto godimento di uso da parte della popolazione i piani dovranno riservare le superfici necessarie a soddisfarli.

Questi dovranno essere comunque convenuti nei limiti fissati dall'art. 1021 del codice civile.

Gli interessati potranno rinunciare alla riserva in contemplazione delle maggiori utilità derivanti alla generalità degli abitanti dalla utilizzazione delle terre, secondo il piano organico di cui al primo comma.

Qualora l'esercizio degli usi contrasti con gli interessi della generalità degli abitanti, i progetti potranno prescindere.

In tal caso gli stessi, approvati dalla Regione, implicheranno autorizzazione a modifica della destinazione.

La nuova legge campana
in materia di usi civici*Articolo 6*

Comuni e frazioni per la gestione dei terreni civici preferiranno la concessione ad imprese cooperative, basate su rigorosi criteri economici, i cui regolamenti, adottati dai consigli comunali, s'ispireranno alle seguenti indicazioni:

- a) la partecipazione all'impresa cooperativa del comune (o di altro ente) che ne diventa socio conferendo come su quota capitale le terre di cui è titolare, con l'obbligo di reinvestire nell'azienda o in opere di miglioramento nella zona la quota di utili mezzi ad esso spettante: potranno diventare soci anche enti pubblici come la Regione (attraverso l'ERSAC) o come le comunità montane in quanto apportatori di capitali o di altri fattori di produzione economicamente validi;
- b) la cooperativa per la gestione associata da parte dei produttori dell'insieme delle attività produttive integrate secondo il progetto di cui all'articolo precedente sarà aperta a tutti i cittadini provvisti dei requisiti di professionalità, partendo dai coltivatori e dai mezzadri o affittuari già operanti sulle terre in questione, e dilatando la partecipazione sia ai contadini limitrofi che ai braccianti ed ai pastori o ai giovani interessati allo sviluppo dell'agricoltura;
- c) l'intervento eventuale d'impresе specializzate dalle PP.SS. e di enti portatori di tecnologia e di capitali, come l'ERSAC per conto proprio o per conto della Regione;
- d) le norme per il funzionamento amministrativo, contabile e tecnico;
- e) la composizione del consiglio di amministrazione dell'azienda cooperativa, il metodo di elezione dello stesso e la sua durata.

Nel consiglio dell'azienda cooperativa dovranno esservi membri che rappresentino il comune, la comunità montana e, ove partecipino al finanziamento dei programmi ed alla loro attuazione, altri enti pubblici e società a partecipazione statale.

La loro presenza nel consiglio dovrà tendere comunque a non essere maggioritaria ed a lasciare il massimo spazio all'autogestione dell'azienda da parte dei produttori.

Articolo 7

La Regione determinerà la concessione dei contributi a favore delle aziende di cui all'art. 6 affinché i beni stessi siano utilizzati e gestiti in conformità della presente legge, secondo gli indirizzi della programmazione regionale.

I contributi potranno essere corrisposti anche alle cooperative di cui alla presente legge in relazione ai programmi la cui attuazione è stata loro affidata dalle aziende.

Articolo 8

È fatto divieto ai comuni d'incamerare proventi derivanti a qualsiasi titolo dalla vendita dei prodotti dei terreni degli usi civici, ivi comprese le erbe e la legna eccedenti gli usi.

Tali proventi dovranno essere destinati al miglioramento e alle trasformazioni fondiari e colturali, nonché al sostegno delle attività agro industriali dell'impresa cooperativa costituita sulle terre stesse in base alla presente legge ai fini di renderla tanto economicamente dinamica, quanto funzionale al suo ruolo propulsivo dell'economia agricola della zona, potendo anche operare investimenti diretti in quest'ultima ai fini di esaltare il suddetto ruolo secondo piani di sviluppo approvati dalla comunità montana.

Gli investimenti operati attraverso tale fonte di risorse dovranno comunque realizzare incrementi del patrimonio pubblico, anche se gestito dall'impresa cooperativa di cui sopra.

Articolo 9

Le estensioni adeguate ad utilizzazioni di vasto respiro per validità economica e per ruolo propulsivo ai fini del progetto di cui all'art. 4, potranno essere destinate, in caso di estensioni minime, all'allargamento della maglia poderale delle aziende dirette coltivatrici limitrofe, vincolandole alla definizione di piani colturali volti ad una piena valorizzazione produttiva e finalizzati alla promozione di forme associative;

in caso di estensioni più consistenti ma inadeguate alla creazione delle imprese cooperative a più vasto respiro di cui agli articoli precedenti, esse saranno destinate alla realizzazione di strutture e di attività produttive di elevata capacità tecnologica da porre al servizio delle aziende diretto-coltivatrici della zona per una loro gestione associata nelle forme più valide per coordinare e potenziare le attività produttive in un piano colturale a vasto respiro.

In ogni caso i progetti di trasformazione e di produzione dovranno essere funzionali ai piani di sviluppo della comunità montana.

Articolo 10

Le istanze per l'attuazione dell'alienazione restano disciplinate dagli articoli 12 della legge 16 giugno 1927, n. 1766 e 39 del relativo regolamento approvato con regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332.

L'alienazione potrà essere consentita per terreni che hanno perso l'originaria destinazione agro-silvo-pastorale quali, ad esempio, i suoli edificatori utilizzati per insediamenti residenziali o produttivi.

Il mutamento di destinazione potrà verificarsi nell'ipotesi prevista dall'ultimo comma dell'art. 2, nonché per la concessione di terre non rientranti nei programmi di cui allo stesso articolo, a cooperative di coltivatori.

La nuova legge campana
in materia di usi civici*Articolo 11*

Gli speciali incarichi di cui all'art. 28 della legge 26 giugno 1927, n. 1766, nonché istruttori periti previsti dal regolamento approvato con regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332, ed in genere tutti gli incaricati di indagini tecniche storico giuridiche dovranno essere scelti in apposito elenco da conservarsi presso la giunta regionale della Campania o l'ufficio da questa delegato. Ogni esperto della materia potrà, in ogni momento, chiedere l'iscrizione nel detto elenco, indicando i suoi titoli di studio e professionali, in relazione ad incarichi tecnici o storici giuridici, eventuali specializzazioni o preferenze, particolari incompatibilità, lavori eventualmente espletati, estremi d'incarichi ed espletamento, ed ogni altro titolo.

La giunta regionale esaminerà le istanze pervenute ogni tre mesi e iscriverà nell'elenco con indicazioni di specializzazioni i richiedenti che abbiano presentata documentazione che dia garanzia di competenza nelle materie oggetto d'incarico.

A tal fine la giunta potrà chiedere qualsiasi informazione ed anche parere ad altri professionisti o a istituti universitari o di cultura che potranno essere indicati dagli stessi istanti.

Potrà allora nominare una commissione di esperti per il preventivo esame delle istanze.

La giunta regionale può procedere anche ad ispezioni di ufficio e rivolgersi, per avere nominativi, ad istituti superiori di cultura sulle rispettive materie tecniche e storico-giuridiche.

Le nomine dovranno poi essere effettuate tra i nominativi iscritti nei detti elenchi, salvo particolari deroghe, da motivarsi specificatamente indicate.

La giunta regionale potrà deliberare corsi di preparazione e perfezionamento di istruttori e tecnici.

Articolo 12

Ove i comuni, frazioni ed associazioni agrarie, non provvedono alle anticipazioni delle spese di cui all'articolo 39 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, l'anticipazione stessa, anche per quanto attiene alle spese e competenze d'istruttori e periti, potrà essere effettuata dalla Regione con rivalsa sui comuni, frazioni e comunità nei termini e modi da determinarsi nell'atto di anticipazione.

La giunta potrà altresì deliberare che il rimborso delle spese anticipate ai sensi dei precedenti commi venga effettuato direttamente dai singoli obbligati, secondo ruoli di riparto da redigersi ai sensi della legge 16 giugno 1927, n. 1766.

Le competenze degli istruttori e periti scelti nell'elenco di cui al precedente articolo, saranno liquidate secondo tariffe da determinarsi con deliberato della giunta regionale che potrà anche regolare lo svolgimento delle operazioni.

Finché la giunta regionale non avrà provveduto in materia, seguirà ad applicarsi il regolamento approvato con regio decreto 15 novembre 1925, n. 2180, ma le vacanze di cui all'art. 3 non potranno essere inferiori a quelle previste da tariffe professionali per i dottori agronomi ridotte del 40%.

Articolo 13

L'ufficio amministrativo del commissariato per la liquidazione degli usi civici in Napoli, competente sul territorio della regione Campania, è assorbito nel servizio agricoltura.

Articolo 14

In caso di inerzia da parte dei comuni e delle comunità montane a procedere rapidamente alla definizione dei piani di sviluppo e alla costituzione dell'impresa di cui ai precedenti articoli 4 e 5, dovranno essere accolte in via transitoria le richieste di cooperative per la gestione produttiva delle terre secondo progetti economicamente validi rispondenti al programma di sviluppo regionale, con l'esplicito impegno di promuovere la tempestiva realizzazione degli articoli citati con l'adesione alla cooperativa dell'ente titolare della terra e la sua apertura a tutti i produttori aventi diritto.

I comuni e le frazioni, titolari delle terre civiche, sono tenuti a pronunciarsi sulle domande di concessione di terre civiche da parte di cooperative di produttori entro il termine di sessanta giorni, decorsi i quali le domande s'intendono accolte.

Ove invece non si verifichi la possibilità di una rapida associazione di produttori nell'impresa cooperativa di cui all'art. 5, i comuni titolari di terre potranno, in via transitoria, promuovere direttamente aziende secondo le norme fissate dalla legge forestale per la gestione dei patrimoni dei comuni, ovvero società a partecipazione statale specializzate per la gestione; anche in questi casi la concessione delle terre è subordinata all'esplicito impegno di procedere rapidamente all'associazione dei produttori con la trasformazione dell'azienda o della società nell'impresa cooperativa prevista dall'art. 5.

Articolo 15

Per quanto non previsto dalla presente legge, purché non in contrasto con la stessa, si applicano le disposizioni della vigente legislazione statale in materia.

Articolo 16

La presente legge è dichiarata urgente ai sensi dell'art. 127, secondo comma, della Costituzione, ed entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nel Bollettino ufficiale della regione Campania.