Riv. Dir. Agr. 1952.

Dott. FRANCESCO ALIQUÒ

DELLE FORME DI CONVERSIONE DEL DEMANIO CIVICO IN ALLODIO

Dalle diverse disposizioni della legislazione vigente in materia di usi civici è possibile trarre la nozione concreta del demanio civico, il quale in esse ricorre sotto i nomi di terre di uso civico, terre demaniali comunali o frazionali, beni di proprietà collettiva, domini collettivi, demani comunali o terre comuni, ecc.

Un contributo dottrinario per la determinazione di tale nozione è stato già dato (1). Qui, analiticamente, questa può essere così concepita:

« Sono di demanio civico quei beni di regola terrieri, boschivi pasco-« livi o agrari, sottoposti al regime proprio del demanio pubblico, i quali « sono posseduti e direttamente amministrati, a profitto rispettivamente « dei comunisti o frazionisti abitanti aventi diritto, da un Comune o da « un'Associazione Agraria, ovvero sono posseduti per essere separata-« mente amministrati a profitto dei frazionisti da una frazione comunale; « beni che risultano di accertato originario godimento comune e di origi-« naria o acquisita appartenenza — a titolo di proprietà collettiva — « della generalità dei comunisti o frazionisti abitanti (popolazione) del « Comune o della frazione, e che sono in atto soggetti o che sono da « aprirsi all'esercizio regolato degli usi civici di tutti i comunisti o fra-« zionisti medesimi.

« Allorchè sui medesimi beni di demanio civico hanno diritto, in-« sieme, a titolo di condominio o di servitù, più popolazioni comunali « e frazionali ovvero più popolazioni soltanto frazionali, si è in pre-« senza di demani civici cosiddetti promiscui, i quali vanno anche sotto il

(1) V. in questa Rivista fasc. I e II gennaio-giugno 1950. F. ALIQUÒ: *Della proprietà collettiva civica o demaniale civica.*

carattere sociale e previdenziale (si veda l'art. 2 del d. l. lgt. 23 agosto 1917 n. 1450, sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni in agricoltura).

Ed uno dei punti nevralgici della giurisprudenza formatasi sotto l'impero del c.c. abrog. era appunto l'esclusione della pesante disciplina dell'azienda commerciale dall'esercizio dell'agricoltura e dallo sfruttamento dei fondi rustici (Cass. 1940, II, 67, 108 e 153; 1936, II, 118 e 270); tant'è che, secondo alcuni, l'istituto dell'azienda agraria recepito nel vigente c. civ., svolge una funzione essenzialmente negativa, quella di escludere l'applicabilità della disciplina dell'impresa commerciale.

Una delle ragioni della difficoltà del concetto di azienda agraria e dell'esigenza di una sua nozione e di una sua struttura affatto particolare è data dalla prevalenza del fattore natura, del suolo e delle energie naturali che dominano, a differenza dell'attività industriale e commerciale, il quadro dell'azienda agraria. E pertanto il lavoro, che tanto rilievo assume nell'azienda in generale, ha, in questo campo, un rilievo minore e presenta problemi e possibità di soluzioni affatto diversi.

In relazione a questi rilievi deve notarsi che la giurisprudenza è stata costante, con il c.c. abrog., nell'escludere la circolazione dell'azienda sia nell'ipotesi di successione di affitto di fondo rustico (Cass., 1931, II, 780; P. di Nola, 1941, II, 60) tra affittuari, sia nella successione del proprietario, che rientri nel possesso del fondo, all'affittuario (Trib. Nicastro, 1938, II, 48). Ed il problema ha avuto, di recente, una nuova importante applicazione a proposito di una nuovissima legge vincolistica sulla proroga di legge e sul minimo di durata dei contratti di lavoro dei salariati fissi in agricoltura (l. 15 agosto 1949, n. 533, vedasi Trib. Parma, 1950, II, 28) per la quale la giurisprudenza ha riconfermato, almeno prevalentemente, il suo indirizzo nell'escludere, in un con la successione di azienda, la continuazione del rapporto di lavoro vincolato a carico del nuovo affittuario o del proprietario subentrante.

« nome di promiscuità o comunioni, le quali son dette generali se costi-« tuite sugli interi territori delle comunità partecipanti; particolari se « comprendono solo una parte di tali territori » (2).

Va rilevato che inerisce sempre e necessariamente al concetto di demanio civico sia la condizione della inalienabilità e imprescrittibilità dei beni di cui risulta constituito (art. 9 della legge del 1927 n. 1766) quanto la esigenza dettata imperativamente dall'art. 26 della legge stessa che esso debba restare sottoposto o venire aperto agli usi civici di tutti i cittadini del Comune o della frazione: un demanio civico, infatti, cessa di esser tale se viene per esso interamente meno la condizione predetta; ed il medesimo perde egualmente la sua natura di proprietà collettiva civica, o, ciò che è lo stesso, perde la perpetua sua destinazione specifica di soddisfare agli interessi e bisogni economici delle presenti e delle future generazioni delle famiglie formanti l'intera popolazione avente diritto, se al godimento diretto e indiretto di questa viene comunque *permanentemente* sottratto.

La cessazione della demanialità civica di un terreno, o, più propriamente, la conversione o trasformazione di un demanio civico in allodio può avvenire soltanto nelle forme o in forza di titoli riconosciuti validi o di determinati provvedimenti amministrativi che sono peculiari del diritto demaniale speciale.

A dette forme si farà cenno, nell'intento anche di fornire — fra l'altro — una interpretazione del capoverso dell'art. 26 della legge 16 giugno 1927 n. 1766, ipotizzando questo, sembra, dei casi di avvenuta conversione del demanio in allodio da dichiararsi dal Commissario liquidatore degli usi civici in sede di accertamento e sistemazione dei demani.

---

(2) Gli elementi di cui alla nozione di demanio civico surriportata sono stati desunti dalle disposizioni sia della legge 4 agosto 1894 n. 397 sull'ordinamento dei domini collettivi, che dalla legge 16 giugno 1927 n. 1766 e dal rispettivo Regolamento approvato con R.D.L. 26 febbraio 1928 n. 332. La data nozione analitica va riferita, pertanto, solo ai demani universali, promiscui o meno. È sintetica, invece, la nozione di demanio (riguardante insieme oltre che i beni di demanio universale anche quelli di demanio feudale, regio, ecclesiastico e promiscuo) offerta dall'art. 1 del Decreto 8 giugno 1807 relativo alla ripartizione dei demani nell'ex-Regno di Napoli, Sicilia ecc.; Decreto che venne emesso in esecuzione della preceduta legge abolitiva della feudalità del 2 agosto 1806: essa è la seguente: « Sotto il nome di demanio o terreni « demaniali s'intendono compresi tutti i territori aperti, culti o inculti, qualunque ne « sia il proprietario, sui quali abbian luogo gli usi civici o le promiscuità ».

* * *

Col termine « allodio » si ebbe a dinotare, nel medio evo, la proprietà libera, e precisamente quella non soggetta a vincolo feudale. « Allode, « praedium a quacunque praestatione immune dici solet » scrisse il Besta, il quale dei beni allodiali diede questa definizione: « Bona hereditaria, vel « comparata liberi juris, quae pleno jure possidentur, nec fides, nec ser- « vitium nobile pro eis praestatur ».

Ebbe in seguito a precisare la ministeriale 29 agosto 1807 (3) che « le proprietà libere nelle mani degli ex-feudatari si chiamavano *burgen-* « *satiche*; nelle mani dei luoghi ecclesiastici e dei comuni si chiamavano « *patrimoniali*; nelle mani dei cittadini si chiamavano *allodiali* ».

Perciò, in origine *allodiale* era propriamente l'opposto di *feudale*. Adesso la voce *allodio* viene adoperata nel significato di proprietà divenuta libera, di proprietà ex-demaniale cioè, in quanto rimasta svincolata dal regime giuridico della demanialità civica, cui prima era sottoposta. Sembra quindi improprio adoperarla nel significato di terreno libero nel senso di terreno che mai sia stato soggetto a vincolo feudale o demaniale civico.

* * *

Per il diritto preesistente alle leggi abolitive della feudaità nell'ex Regno delle Due Sicilie la conversione del demanio in allodio si operava o con il riconoscimento da parte del Sovrano della legittimità di una *difesa* costituita sul demanio del feudo, cioè della restrizione di una parte di esso che rimaneva così sottratta permanentemente agli usi civici della popolazione; o col riconoscimento che i cittadini, attraverso la coltivazione decennale di un terreno demaniale feudale effettuata in dipendenza di una concessione espressa o tacita del feudatario, avessero acquistato il titolo di *coloni perpetui* del rispettivo terreno, con l'obbligo di continuare a corrispondere al feudatario stesso un *terraggio*.

Or mentre nei riguardi dei demani feudali le difese legittimamente costituite su di essi operavano la trasformazione del demanio in allodio, quelle costituite invece dalle Università o Comuni sul demanio universale, detto ora più comprensivamente demanio civico, non avevano l'efficacia di

(3) La ministeriale del 29 agosto 1807, diretta agli Intendenti del Regno di Napoli, trovasi riportata a pag. 272 del Codice dei demani comunali per le Provincie Napoletane e Siciliane di Forti e de Rensis (Roma 1906).

convertire i terreni in beni patrimoniali dei Comuni; ma avevano soltanto l'effetto di assicurare a questi una *fida*, cioè un'entrata ricavata di regola dall'affitto dei terreni ridotti a difesa da devolversi a vantaggio delle finanze comunali.

Similmente, mentre sui demani feudali era possibile riconoscere la legittima costituzione di *colonie perpetue* a favore dei coltivatori decennali dei terreni avuti in concessione — tacita ovvero espressa — dai feudatari, con la conseguenza così della conversione in allodio dei terreni, le colonie costituite sul demanio universale non operavano mai tale conversione, per cui la colonia non poteva essere riconosciuta se non come *precaria*.

Appare evidente, quindi, che una maggior tutela della integrità del demanio universale è esistita, in passato, nei confronti del demanio feudale. Essa si esplicò mediante il ricorso all'istituto della reintegra demaniale, avente il fine di far ritornare nella massa dei demani delle Università quelle parti di essi risultanti illegittimamente occupate od alienate (4).

(4) La reintegra demaniale trova riscontro, nel medio evo, nell'analogo istituto della reintegra al demanio regio dei beni ad esso abusivamente sottratti dai feudatari (ved. costituzione *Dignum fore* di Federico II di Svevia); istituto che ebbe conferma nel capitolo Angioino «*Praedecessorum nostrorum Regum Siciliae,* sotto la rubrica *de occupantibus res demanii.*

Ma la reintegra delle occupazioni abusive a danno dei demani universali è espressamente prevista dapprima nel Capitolo di Carlo I d'Angiò *Item praedicti contenti* e nell'altro, dello stesso Sovrano, *Item boves* e poi nelle Prammatiche Aragonesi 1ª *de salario* e particolarmente nelle altre n. 18, 19 e 22 *de administratione universitatum.*

Le leggi eversive della feudalità nel Napoletano recisamente prescrivono detta reintegra agli articoli 15 del Decreto 8 giugno 1807, nel Decreto 4 gennaio 1808; 35 del Decreto 3 dicembre 1808; 21 e 29 delle Istruzioni 10 marzo 1810. Conseguentemente la Commissione feudale, fra i principî della giurisprudenza adottata, include, al punto 8°, quello che «l'alienazione dei corpi e delle rendite comunali cadono sotto «la sanzione delle Prammatiche 18 e 22 *de administratione Universitarum*».

«In quanto alla restituzione del prezzo si seguirà il diritto comune, e preci- «samente la teoria nascente della legge civitas 1ª 27; tit. I, lib. 12, paragrafo 272».

Con la restaurazione borbonica viene ribadito solennemente il principio della reintegra demaniale con il disposto esplicito dell'art. 176 della legge sull'amministrazione civile 12 dicembre 1816, che così suona: «Ogni occupazione ed ogni alie- «nazione illegittima del demanio comunale è dichiarata abusiva a qualunque epoca «l'una e l'altra rimonti; essa non potrà in verun caso essere considerata come titolo «di promiscuità e sarà in ogni tempo improduttiva di alcun diritto o effetto».

È noto che in tema di reintegra demaniale l'art. 1 del Decreto Luogotenenziale 1° gennaio 1861 attribuì a speciali Commissari la competenza a decidere in virtù delle leggi demaniali precedenti; competenza che per il R.D. 10 marzo 1862 e l'art. 16

Con le leggi eversive della feudalità del Mezzogiorno, e quelle borboniche successive, tale maggior tutela viene ribadita, ma è prevista in esse, insieme con la dichiarazione della precarietà delle colonie stabilite sul demanio universale e l'obbligo della reintegra di esse — come si evince dall'art. 29 del Decreto 10 marzo 1810 dettante istruzioni per la divisione dei demani — anche la eccezione per quelle colonie formate a spese del demanio universale configurata all'art. 30 dello stesso Decreto.

Tale eccezione riguarda precisamente la legittimabilità (5) del precario possesso delle terre demaniali migliorate sostanzialmente dal colono, il che costituisce una prima forma di conversione di queste in allodio; forma la quale verrà poi accolta dalla vigente legge nazionale 16 giugno 1927 n. 1766 all'art. 9 della stessa.

* * *

È da rilevare, in merito a questa prima forma, che con il disposto di tale articolo 9 si stabiliscono tre condizioni che debbono unitamente

---

della legge 20 marzo 1865 All. E passò poi ai Prefetti quali Commissari Ripartitori: competenza piena, avendo questi il potere, per l'art. 177 della legge 12 dicembre 1816, di decidere tutte le controversie in materia demaniale senza alcuna eccezione; e quindi quelle che avevano per oggetto le occupazioni e le alienazioni illegittime dei demani comunali. Tale piena competenza nella stessa materia è infine ribadita agli articoli 7 e 27 del R.D.L. 22 maggio 1924 N. 751 e 9 e 29 della vigente legge 16 giugno 1927 N. 1766 in cui questo Decreto venne convertito; legge generale che estese a tutto il territorio nazionale i principî delle leggi demaniali del mezzogiorno.

(5) La legittimazione delle occupazioni demaniali ha le sue radici nelle antichissime consuetudini, aventi forza di legge, raccolte e riportate negli Statuti Municipali.

Per tali consuetudini era ammesso il diritto dei cittadini di coltivare una parte del demanio con piantagione di viti, ulivi o alberi da frutto, dietro pagamento all'Università di un terraggio; ed era consentito che questo potesse anche venire affrancato pagando il capitale corrispondente.

Talvolta, per certi Statuti, bastava piantare sul terreno detti alberi e vigne perchè il coltivatore, col consenso dell'Università, ritenesse il medesimo escludendone gli altri cittadini, anche senza la prestazione del terraggio. Consuetudini, queste, elevate a legge con la Prammatica del 1792, che vennero rispettate anche dalla Commissione Feudale e che costituirono una prima forma di appadronamento dei terreni di demanio universale.

Cessato però l'impero degli Statuti Municipali non furono più sanati i possessi degli occupatori demaniali sia pure accompagnati da dissodamento e opere di miglioramento agrario della zona da essi occupata; e ciò forse per evitare che venisse sempre più assottigliata la massa dei beni demaniali necessari per l'esercizio degli usi civici delle presenti e delle future generazioni dei cittadini.

concorrere affinchè possa accordarsi, su provvedimento del Commissario liquidatore degli usi civici approvato dal Capo dello Stato, la legittimazione delle abusive occupazioni demaniali:

a) che l'occupatore vi abbia apportato sostanziali e permanenti migliorie;

b) che la zona occupata non interrompa la continuità dei terreni;

c) che l'occupazione duri almeno da dieci anni.

Lo stesso disposto non fa che riprodurre, con modificazioni, l'analogo disposto dell'art. 51 del D.L. 3 luglio 1861 n. 437 che approvò le istruzioni per le operazioni dei Commissarî demaniali; articolo che, in aggiunta al caso previsto dall'art. 30 del citato Decreto 10 marzo 1810 prevedeva altri quattro casi di legittimabilità delle occupazioni abusive, ovvero senza titolo.

L'approvazione del citato provvedimento commissariale da parte del Capo dello Stato, prevista dall'art. 10 della legge del 1927, viene adottata su proposta del responsabile Ministro dell'Agricoltura e delle Foreste. Il provvedimento stesso, tostochè approvato, costituisce il solo titolo valido a dimostrare la legittimità nelle mani dell'occupatore del possesso della terra demaniale, ed è in forza di esso che soltanto si opera la immutazione della natura giuridica demaniale della terra.

* * *

Una seconda forma di conversione del demanio civico in allodio è quella contemplata dagli articoli 26 a 28, secondo comma, del Regolamento per l'esecuzione della legge del 1927 approvato con R.D. 26 febbraio 1928 n. 332.

Essa parrebbe, a prima vista, affine a quella della legittimazione del possesso — senza titolo — delle occupazioni demaniali, ma non si identifica con questa che soltanto nella sua ultima conseguenza di operare il passaggio in proprietà privata dell'appezzamento demaniale col peso soltanto di un canone a favore del Comune o dell'Associazione Agraria; canone in qualsiasi tempo affrancabile.

Detta seconda forma di conversione va esaminata con riguardo al disposto del precedente articolo 25 dello stesso Regolamento, che così detta: « Sono soggette all'applicazione degli articoli 9 e 10 della legge « le terre di origine comune o provenienti da affrancazione di uso civico « da chiunque possedute per le quali manchi il titolo, ovvero esso non sia « riconosciuto valido a norma delle leggi vigenti in ciascuna regione « all'epoca della concessione ».

Sicchè, ricorrendo unitamente le tre condizioni di cui all'art. 9 della

legge, sono legittimabili le usurpazioni di terre demaniali se commesse da privati sprovvisti di qualsiasi titolo, e gli altri possessi privati delle terre medesime che, pur sorretti da un titolo di concessione, questo non venga riconosciuto tale da aver immutato già, a norma delle leggi e regolamenti precedenti, la natura giuridica pubblica delle terre concesse.

Rientrano, così, questi ultimi possessi sorretti da titoli di concessione invalidi fra i possessi illegittimi di terre demaniali che il perito, incaricato dal Commissario liquidatore degli usi civici, ai sensi dell'art. 29 dello stesso Regolamento, della ricognizione dei fondi demaniali e della determinazione della loro consistenza deve, nel distinguere tra possessi privati legittimi e arbitrarie occupazioni, porre fra queste nello stato relativo da redigere; facendo anche per tali possessi la proposta del canone da imporre in conformità del disposto dell'art. 10 della legge.-

E conseguentemente se non ricorrono per gli stessi possessi le condizioni di cui all'art. 9 della legge, essi vanno da lui proposti per la reintegra al demanio (v. art. 28 comma primo del Regolamento) non rientrando fra i possessi legittimi a titolo di precedente legittimazione, quotizzazione o censuazione (6) ritualmente effettuata.

Or è certo che per gli articoli 25, 26, 27 e 28 del Regolamento citato sono stati equiparati (ai fini del conseguimento del beneficio di ritenere in allodio la terra demaniale in precedenza comunque sottratta agli usi della popolazione ma risultante sostanzialmente e permanentemente migliorata) tanto gli occupatori di essa *senza titolo,* che quelli provvisti del titolo di concessionari ad utenza che abbiano adempiuto all'obbligo di migliorare imposto dal *titolo stesso rilasciato loro da un Comune o da un'Associazione Agraria.* Quindi una sostanziale differenza esiste tra le dette due categorie di beneficiari: per i primi è il possesso senza titolo di terreno demaniale che abbiano migliorato che consente loro di *aspirare* alla concessione sovrana del terreno in enfiteusi col peso del canone relativo da stabilirsi dal Commissario; per i secondi è invece *titolo valido* perchè possano individualmente *pretendere il riconoscimento dal Commissario*

(6) Le censuazioni legittime dei demani sono quelle che vennero effettuate dai Comuni dell'ex-Reame di Napoli anteriormente alla legge 1 settembre 1806, avendole l'art. 8 di questa legge riconosciute tali in forza della Prammatica 24 *de administratione universitatum* del 23 febbraio 1792. I Comuni ebbero allora il consenso di censire i terreni demaniali *di qualunque specie,* per destinarne i proventi a sgravio della classe dei cittadini più bisognosa, con l'approvazione sovrana. Altre censuazioni riguardanti le zone del Tavoliere di Puglia furono ordinate con la legge 21 maggio 1806. Con la legge borbonica 13 gennaio 1817 si cercò di rendere difficili le censuazioni nel Tavoliere.

del diritto di ritenere, a titolo di enfiteusi perpetua, il terreno demaniale posseduto, quello loro derivante da una concessione ad utenza con l'obbligo di migliorare da essi stato adempiuto.

La concessione deve però risultare essere stata loro fatta dal Comune o dall'Associazione Agraria prima della pubblicazione del R.D. 22 maggio 1924 N. 751 ovvero, eccezionalmente, dall'uno o dall'altra fatta nel periodo intercorso tra la data di tale pubblicazione e la data d'entrata in vigore della legge 16 luglio 1927 N. 1766; ma in tal caso ciascun concessionario, per poter avanzare la sua pretesa, deve dimostrare di rivestire la qualità di cittadino del comune o della frazione coltivatore diretto della terra il quale avrebbe avuto diritto a partecipare alla quotizzazione futura del demanio prescritta dall'art. 13 della legge sugli usi civici.

In conclusione, nel caso particolare, ci troviamo di fronte a concessioni amministrative di quote di terreni di demanio civico effettuate da Enti pubblici in conformità a statuti, regolamenti o deliberazioni regolarmente approvate od in base ad autorizzazione ministeriale; oppure di fronte a concessioni della specie che non potevano più effettuarsi dopo l'entrata in vigore del R.D. Legge del 1924. Alle medesime concessioni non può riconoscersi, pertanto, che un carattere precario perchè aventi per oggetto terre soggette al regime proprio del demanio pubblico e quindi, essendo inalienabili e imprescrittibili, da conservarsi alla specifica destinazione prevista dalle leggi che le riguardano, potendo soltanto passare in proprietà privata, cioè essere trasformate in allodio, secondo le forme e mediante i provvedimenti da queste leggi previsti.

Nella considerazione però che le leggi stesse prescrivono dover le terre demaniali civiche atte a coltura agraria cessare di esistere (art. 13 della legge del 1927) in quanto vanno suddivise, per essere ridotte a coltura, fra i cittadini abitanti aventi diritto (coltivatori diretti) del Comune o della frazione (la suddivisione in quote è la terza forma di conversione del demanio civico in allodio, come vedremo); e stimandosi raggiunto, d'altra parte, il fine predetto dalle stesse leggi perseguito, nei confronti di quelle terre demaniali che allo stato risultano essere state migliorate e ridotte a coltura dai rispettivi possessori, le concessioni amministrative anzidette sono state assimilate a delle anticipate quotizzazioni demaniali, ma formalmente irregolari, le quali sono senz'altro sanabili.

La sanatoria — che ha per effetto di convertire in allodiali le terre irregolarmente quotizzate — è infatti prevista dai citati articoli 26 e 28, ultimo comma, del Regolamento del 1928; ma la forma di essa (ordinanza commissariale da approvarsi dal Capo dello Stato), pur ricordando la

legittimazione dei possessi abusivi di terre demaniali risultanti migliorate, non è in sostanza assimilabile a questa. Basterà rilevare, infatti, che le concessioni in utenza formanti oggetto di sanatoria non perdono tale loro natura giuridica (l'art. 26 dice che « saranno mantenute »); che la trasformazione in allodio delle terre demaniali concesse avviene a titolo di enfiteusi perpetua, e non a titolo di enfiteusi semplice; che, infine, un titolo valido assiste il concessionario adempiente e gli assicura il diritto a ritenere la terra demaniale migliorata, con facoltà di affrancare immediatamente il canone su questa imposto dal Commissario, avendo questi accertato l'adempimento dell'obbligo di migliorare prescritto dal titolo di concessione.

Che poi non si verta, nel caso in ispecie, in tema di legittimazione, si evince dallo stesso art. 25 del Regolamento, dal quale risulta che sono *soltanto* legittimabili i possessi demaniali senza titolo e quelli sorretti da titolo non riconosciuto valido. Ora i concessionari ad utenza che abbiano adempiuto agli obblighi della concessione posseggono sempre un titolo valido giustificativo del possesso della terra demaniale, quale è appunto l'atto della concessione amministrativa della quale han fruito.

* * *

3ª forma: quotizzazione

Una terza forma di conversione in allodio di un terreno di demanio civico è quella conseguente alla ripartizione in quote del demanio stesso fra i cittadini abitanti di un comune o di una frazione di Comune ai quali appartiene il demanio medesimo.

Tale ripartizione in quote è prescritta tassativamente dall'art. 13 della legge speciale per quei terreni demaniali che sono stati assegnati, o, in via eccezionale non ancora assegnati (v. art. 34 del R.D. 26 febbraio 1928 N. 332) con provvedimento del Commissario liquidatore alla categoria dei terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria; categoria che è prevista alla lettera *b*) dell'articolo 11 della legge stessa.

Della ripartizione in quote o quotizzazione dei terreni beneficiano soltanto i capifamiglia cittadini abitanti che siano coltivatori diretti della terra, con preferenza per i capifamiglia meno abbienti purchè diano affidamento di trarre dai terreni assegnati la maggiore utilità.

L'assegnazione delle unità fondiarie risultanti dalla ripartizione è fatta a titolo di enfiteusi, con l'obbligo delle migliorie e della osservanza delle altre condizioni determinate nel piano di ripartizione compilato da un incaricato del Commissario liquidatore degli usi civici; migliorie la cui mancata esecuzione da parte dei quotisti assegnatari nel tempo e alle

condizioni prestabilite nel piano importa la devoluzione — da pronunciarsi dal Commissario sempre in via giudiziaria su istanza di uno o più cittadini, ovvero del Comune o dell'Associazione Agraria — della quota assegnata al Comune o alla frazione o all'Associazione Agraria.

Da notare che il canone enfiteutico imposto dal Commissario sulla quota assegnata non può essere affrancato dal quotista se non dopo eseguite le dette migliorie ed aver ottemperato anche alle altre condizioni previste dal piano di ripartizione. L'avvenuta esecuzione delle migliorie deve accertarsi, su istanza del quotista, dall' Ispettorato Provinciale Agrario competente. *Solo dopo tale accertamento può il quotista essere ammesso ad affrancare detto canone, e solo dopo l'affrancazione di questo la quota da demaniale rimane convertita in proprietà del quotista.*

Prima dell'affrancazione del canone, inoltre, la quota non può essere divisa, alienata o ceduta per qualsiasi titolo; e se pervenuta in base ad atti veri o simulati in possesso di terzi, conservando tuttavia la sua natura giuridica demaniale è sempre reintegrabile al demanio del Comune o della frazione, anche nel caso che sia stata abbandonata; per essere nuovamente assegnata dal Commissario a norma degli articoli 13 e 19 della legge.

* * *

Si rendono ora opportune alcune osservazioni sulla disposta obbligatoria ripartizione in quote dei terreni di demanio civico atti a coltura, considerata la ripartizione stessa quale forma di conversione di questi in allodio.

Gli atti della medesima ripartizione sembra che debbansi porre, anch'essi, fra le concessioni amministrative fatte con l' intervento del potere sovrano; e nella specie trattasi di concessioni di tale natura — riferentesi a beni sottoposti al regime proprio del demanio pubblico — le quali si *devono* effettuare a beneficio soltanto dei singoli cittadini capifamiglia coltivatori diretti della terra aventi diritto — insieme a tutti gli altri cittadini abitanti del Comune o della frazione — alla proprietà collettiva dei beni.

È indubbio pertanto, che mediante la ripartizione in quote si attua coattivamente la divisione, a beneficio di una determinata classe soltanto dei condomini jure civico, *di beni coltivabili di proprietà collettiva di tutti i cittadini del Comune o della frazione.*

Ai cittadini non ammessi alla ripartizione, costituenti insieme la restante popolazione, rimane sui beni ripartiti, in ricognizione del loro di-

ritto di proprietà collettiva, il complesso dei canoni enfiteutici imposti dal Commissario liquidatore sulle quote; canoni che vengono attribuiti al Comune o alla frazione per la rispettiva popolazione, ma il cui capitale di affrancazione — tostochè questa avvenuta da parte del quotista — è da investirsi in titoli del debito pubblico vincolati a favore del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste per essere destinato, occorrendo, ad opere permanenti d'interesse generale della popolazione (art. 24 della legge).

Or si ritiene che sia nei rapporti di ciascuna quota, che del complesso delle quote ripartite rimanga in un primo tempo sospesa e in un secondo tempo abolita la destinazione collettiva specifica dei beni civici; avendo ciascuna concessione, per fine ultimo, tale abolizione cioè la conversione della natura giuridica demaniale della terra in allodio del cittadino coltivatore diretto cui è stata assegnata.

Quanto al motivo, poi, della disposizione della legge di far cessare la demanialità di tutti i beni di proprietà collettiva civica risultanti atti a coltura, esso va rinvenuto nella ritenuta attitudine di questi a soddisfare un interesse specifico pubblico — locale e nazionale insieme — più intenso e maggiore di quello costituito dalla precedente destinazione dei medesimi al godimento civico, diretto e indiretto, delle proprietarie popolazioni.

Tale maggiore e più intenso interesse pubblico è individuabile nell'incremento della produzione agricola locale e nazionale; incremento che si presume debba seguire col passaggio dei beni civici in proprietà privata di quei cittadini che danno affidamento di trarre la maggiore utilità dalle terre demaniali col sottoporle a coltura secondo un prestabilito piano di miglioramento fondiario compilato a cura della concedente Autorità amministrativa.

Tornando alla concessione amministrativa in esame, sembra che questa assuma il valore dell'atto di dichiarazione espressa e formale implicante il riconoscimento *soltanto*, da parte dell'Autorità concedente, che è venuto meno, per le terre assegnate in quote, il requisito della necessarietà di esse al godimento civico di tutti i cittadini utenti al quale prima erano assoggettate.

Conseguentemente l'ordinanza commissariale omologativa degli atti di ripartizione delle terre, approvata che sia con decreto del Capo dello Stato, ha efficacia ricognitiva, non produttiva, della cessazione della demanialità civica.

In altri termini questa demanialità formalmente continua a sussistere per le terre ripartite fino al prodursi di determinati atti, posti in essere i quali la concessione della demanialità medesima si riporta al momento

in cui è venuto meno il requisito della necessarietà delle terre al godimento civico.

Ciò si evince, per altro, dalle disposizioni stesse degli articoli 13, 15, 19 e 21 della legge del 1927, e degli articoli 47 e 57 del Regolamento del 1928 per l'esecuzione della legge medesima, relativi al procedimento della ripartizione in quote.

Si detta infatti negli articoli citati della legge che la concessione delle quote è fatta a titolo di enfiteusi con l'obbligo per ciascun quotista di apportare alla quota le migliorie per essa previste da un piano tecnico di sistemazione fondiaria e di avviamento colturale e che trovansi indicate nello stesso piano.

Si fa obbligo inoltre al quotista d'osservare le altre condizioni nel piano determinate, pena la devoluzione della quota a favore del Comune, dell'Associazione Agraria o della frazione in caso di mancata esecuzione — nel tempo preveduto — delle migliorie, ovvero in caso di inosservanza delle condizioni predette.

Sono causa, in particolare, di devoluzione il mancato pagamento del canone enfiteutico infisso dal Commissario sulla quota; l'avvenuta divisione di questa o anche la sua alienazione o cessione per qualsiasi titolo fatta — con atti veri o simulati — *prima* dell'affrancazione del canone; affrancazione *alla quale il quotista è ammesso soltanto dopo che l'esecuzione delle migliorie sarà stata accertata, su sua istanza, dal competente Ispettorato Provinciale Agrario.*

E dispone ancora la legge (art. 21) che la quota, sia essa stata abbandonata ovvero devoluta, dovrà essere riassegnata dal Commissario liquidatore con le norme di cui agli articoli 13 e 19.

Non è dubbio, quindi, che le citate disposizioni implichino necessariamente — come sopra rilevato — che la demanialità della quota sia continuata a sussistere formalmente sino al momento in cui non siasi proceduto all'affrancazione del canone; cioè fin quando non sia stato posto in essere l'atto a questa relativo dal quotista; con l'effetto così di determinare — riportandola al momento in cui è venuto meno il requisito della necessarietà di essa al godimento civico della popolazione — la cessazione della demanialità civica della quota.

A conferma di ciò, per altro, sta il fatto che non potrebbero altrimenti le quote abbandonate o devolute venir riassegnate dal Commissario liquidatore ai termini dell'art. 21 della legge — per difetto di sua competenza — ove le stesse avessero già perduto la rispettiva natura giuridica demaniale civica alla data del decreto del Capo dello Stato approvante gli atti commissariali della loro ripartizione.

A differenza, quindi, di quanto si verifica in sede di legittimazione di possesso di terreni demaniali occupati e in sede di trasformazione in enfiteusi perpetua di precedute concessioni di terreni demaniali in utenza con l'obbligo di migliorare — in cui la conversione del demanio in allodio decorre dalla stessa data di emissione del decreto del Capo dello Stato approvante gli atti commissariali delle concessioni relative — in sede di quotizzazione effettuata ai termini dell'art. 13 della legge la conversione in allodio delle quote demaniali assegnate rimane sospesa fino a quando non sarà stata effettuata dai quotisti l'affrancazione del canone enfiteutico di quotizzazione.

Ne consegue che la conversione stessa si opera — a questa riportandosi — dalla data di emissione del decreto di approvazione relativo del Capo dello Stato, ma soltanto dopo avvenuta detta affrancazione.

* * *

Altro modo di procedere alla quotizzazione di terre di demanio civico è stato quello previsto dal D.L.L. 19 ottobre 1944 N. 284, avente per oggetto l'acceleramento della procedura di ripartizione delle terre di uso collettivo fra i contadini; modo da ritenersi eccezionale in quanto potè effettuarsi soltanto nel periodo intercorso dal 7 novembre 1944 — giorno di entrata in vigore del D.L. Luogotenenziale — al 25 dicembre 1948 (7), giorno questo corrispondente alla fine dell'anno successivo alla conclusione del Trattato di Pace del 10 febbraio 1947 concluso tra l' Italia e le Potenze Alleate ed Associate.

Ebbe a disporre infatti l'art. 1 del citato D.L. Luogoteneziale che, in deroga alle vigenti disposizioni in materia di usi civici — per la durata della guerra e fino ad un anno dopo la conclusione della pace — potessero i Comuni, le Università e le Associazioni Agrarie concedere temporaneamente in utenza, con l'obbligo di migliorare, le terre convenientemente utilizzabili per la cultura agraria di cui il 1° comma dell'art. 11 della legge 16 giugno 1927 N. 1766.

Il procedimento di quotizzazione dettato da questo D.L. Luogotenenziale si è discostato da quello analogo della legge suddetta:

(7) La conclusione del Trattato di Pace del 10 febbraio 1947 deve intendersi avvenuta il giorno successivo alla data di entrata in vigore del Decreto Legislativo 28 novembre 1947 N. 1430 che rese esecutivo il Trattato medesimo; e pertanto, essendo tale Decreto Legislativo entrato in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale N. 295 del 24 dicembre 1947, l' ultimo giorno dell'anno consecutivo alla conclusione della pace è caduto il 25 dicembre 1948.

a) perchè vennero autorizzati i Comuni e le Associazioni Agrarie, assenziente il Commissario per gli usi civici, a procedere direttamente alla quotizzazione delle terre entro termini brevissimi, mentre per la legge vigente l'iniziativa del procedimento spetta unicamente al detto Commissario;

b) perchè tanto l'esecuzione degli atti tecnici e peritali alla quotizzazione relativi, quanto la formulazione del bando di concorso per l'assegnazione delle quote, anzichè essere affidata, la prima, dal Commissario ad un proprio incaricato, previo consenso del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, e la seconda disposta direttamente dal Commissario, vennero entrambe demandate ai Comuni o alle Associazioni Agrarie;

c) perchè il decreto commissariale d'assegnazione delle quote dopo formato l'elenco definitivo degli assegnatari di queste ed effettuato il sorteggio fra costoro delle quote medesime — decreto questo costituente il titolo dei quotisti — non venne assoggettato ad approvazione del Capo dello Stato;

d) perchè l'assegno delle quote, anzichè a titolo di enfiteusi, venne disposto a titolo di concessione ad utenza, a tempo determinato, con l'obbligo di migliorare; concessione questa trasformabile in enfiteusi perpetua con successivo decreto commissariale — non soggetto anche questo ad approvazione del Capo dello Stato — a beneficio dei quotisti risultanti adempienti agli obblighi tutti della concessione, non appena essi avranno proceduto all'affrancazione del canone di utenza.

Sono queste le essenziali varianti contenute nel R.D. Luogotenenziale in riguardo alla procedura di quotizzazione accelerata delle terre di uso civico; procedura che per il resto risulta conforme a quella normale prevista dalla legge del 1927.

È facile rilevare che il D.L. Luogotenenziale non fece altro che accordare temporaneamente agli Enti Autarchici amministratori di beni civici quella stessa facoltà di concedere questi in utenza con l'obbligo di migliorare — già da essi esercitata prima della pubblicazione del R.D.L. 22 maggio 1924 n. 751 e non più ammessa dopo tale pubblicazione — della quale è cenno nell'art. 26 del R.D. 26 febbraio 1928 n. 332.

Ha poi disposto lo stesso D.L. Luogotenenziale che i cittadini coltivatori diretti del Comune o della frazione che han fruito della concessione in utenza potranno, dimostrando di aver adempiuto, nel termine prestabilito, agli obblighi tutti di questa, richiedere di affrancare il canone di utenza; e questo affrancato, ottenere singolarmente dal Commissario liquidatore il provvedimento di trasformazione della concessione avuta in enfiteusi perpetua. Per i concessionari inadempienti restano applicabili,

invece, i disposti degli articoli 19 e 21 della legge — riprodotti nel D.L. Luogotenenziale — relativi alla devoluzione della quota concessa e al divieto di divisione, alienazione o cessione a qualsiasi titolo di questa prima dell'affrancazione del canone di utenza.

In conclusione, quindi, anche nella accelerata quotizzazione in esame, *il decreto commissariale disponente la concessione provvisoria delle quote in utenza ha efficacia ricognitiva, non produttiva della cessazione della demanialità civica della terra.*

Il decreto commissariale successivo di trasformazione in enfiteusi perpetua delle quote concesse, la cui emissione è condizionata all'affrancazione del canone di utenza, è quello che determina la conversione delle quote stesse in allodio; conversione questa che decorre anche nel caso in esame dalla data di emanazione del precedente decreto commissariale col quale le quote vennero assegnate mediante sorteggio.

Non ha costituito novità, infine, che il legislatore del 1944, dato lo stato di guerra e dovendo provvedere i contadini al più presto — mediante l'acceleramento della procedura vigente — di terre coltivabili, abbia sottratto i provvedimenti commissariali di suddivisione dei demani civici all'approvazione del Capo dello Stato. Nel caso in esame infatti, tanto il decreto commissariale concedente le terre in temporanea utenza, quanto l'altro di trasformazione in enfiteusi perpetua delle concessioni col primo effettuate, non sono stati assoggettati all'approvazione del Capo dello Stato, come invece è prescritto per l'analogo definitivo decreto commissariale, avente lo stesso oggetto, previsto dagli articoli 26 e 27 del Regolamento del 1928 n. 332.

Basterà ricordare, in proposito, il precedente del Decreto 23 ottobre 1809 con cui vennero istituiti speciali Commissari per la divisione dei demani nel Regno delle due Sicilie.

A motivazione esplicita dell'emanazione di questo Decreto venne addotta, appunto, la necessità di accelerare detta divisione, e dal testo del Decreto stesso si evince che le operazioni demaniali affidate ai Commissari istituiti non avessero bisogno della sovrana approvazione, intendendosi deferita ai medesimi la facoltà del Sovrano.

***

2ª forma: alienazione

Altra forma di conversione (mediata anche questa, come vedremo) del demanio civico in allodio, è quella preveduta dall'art. 10 del R.D.L. 22 maggio 1924 n. 751 (12 della legge del 1927).

Il disposto di quest'articolo, oltre che contemplare la mutazione tem-

poranea della destinazione delle terre demaniali — la quale non importa mai cessazione della loro demanialità civica — contempla pure la forma di conversione in argomento, da aversi come conseguenza ed effetto dell'autorizzazione ministeriale — accordata agli Enti Amministratori richiedenti — ad alienare dei terreni assegnati o non ancora assegnati dal Commissario liquidatore fra quelli utilizzabili come bosco o come pascolo permanente col provvedimento prescritto dall'art. 12 del R.D. Legge suddetto (14 della legge del 1927) con riferimento al precedente articolo 9 del medesimo R.D. Legge (art. 11 della legge).

Tale autorizzazione può essere concessa solo agli Enti Amministratori di beni civici che ne facciano domanda al Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste mediante deliberazione approvata dalla Giunta Provinciale Amministrativa (art. 39 del R.D. 26 febbraio 1928 n. 332).

Il Ministero ha facoltà di provvedere emettendo relativo decreto di alienabilità il quale ha l'efficacia di prosciogliere dal vincolo della demanialità civica i terreni autorizzandone, appunto, la vendita (8).

---

(8) L'art. 10 del R.D.L. 22 maggio 1924 N. 751 avendo trasferito dall'autorità sovrana al Ministro dell'Agricoltura e delle Foreste la facoltà di autorizzare, in determinati casi, l'alienabilità di terreni di demanio civico, è innovativo rispetto alle disposizioni in materia vigenti prima del 22 maggio 1924. Infatti, secondo il sistema invalso presso il cessato Regno delle Due Sicilie, e seguito dallo Stato Italiano fino all'emanazione del decreto del 1924 N. 751, l'alienabilità di tali terreni era dichiarabile solo dall'Autorità Sovrana con decreto relativo emesso su proposta del responsabile Ministro.

Quanto ai casi determinati in cui l'alienabilità può dichiararsi, conserva tuttavia valore di massima l'avviso già emesso, per le terre demaniali in possesso dei Comuni delle provincie meridionali, dal Consiglio di Stato — Sezione Interno — in data 27 agosto 1869; avviso adottato in adunanza generale del medesimo Consiglio il 28 agosto successivo. Ai termini di tale avviso, l'alienabilità delle terre può essere consentita se ricorrono le condizioni che sia affatto impossibile sottoporle a quotizzazione fra i cittadini e che inoltre sia riconosciuto che non sono necessarie per il legittimo esercizio degli usi civici.

Conformemente il D.L.L. del 1924 succitato, e la legge di sua conversione del 1927, disposero che le terre demaniali atte a coltura agraria sono destinate ad essere ripartite fra i cittadini coltivatori diretti della terra aventi diritto; mentre all'art. 39 del Regolamento del 1928 N. 332 si dispose che possono venir dichiarate alienabili — su proposta del Commissario liquidatore — quelle terre demaniali che, per la loro esigua estensione, non si prestano a qualsiasi forma di utilizzazione prevista dalla legge.

Ne consegue che è d'interesse pubblico «l'esigenza di destinare i terreni della «specie esclusivamente a quelle forme d'utilizzazione che sono previste dalla vigente «legislazione sugli usi civici: forme d'utilizzazione le quali hanno finalità economico-«sociali che non possono essere frustrate senza una grave lesione del pubblico

Or questo decreto ha valore dell'atto di dichiarazione espressa e formale che è venuto meno, in rapporto ai terreni alienandi, il requisito della necessarietà di essi al legittimo godimento civico della generalità dei cittadini del Comune o della frazione; per cui ad esso sembra doversi attribuire efficacia soltanto ricognitiva, non produttiva della cessazione

« interesse » come ha recentemente ritenuto il Consiglio di Stato (v. decisione del 27 marzo 1950 N. 89 e successiva N. 197 della Sezione VI del C. di S.). È da rilevare però che il 2° comma dell'art. 39 del detto Regolamento dispone che « per ottenere l'autorizzazione ad alienare terre comuni o demani comunali, e le altre provenienti dall'affrancazione degli usi civici, i Comuni e le Associazioni Agrarie dovranno farne domanda con motivata deliberazione da sottoporsi all'approvazione della Giunta Provinciale Amministrativa ». Il Ministero provvederà sentito il parere del Commissario liquidatore degli usi civici.

Da questa disposizione si evince che non soltanto dei beni di esigua estensione, comunque inutilizzabili ai fini della legge, ma anche dei beni produttivi boschivi e pascolivi (non di quelli atti a coltura per il disposto dell'art. 13 della legge) possono gli Enti amministratori richiedere al Ministero di autorizzarne l'alienazione.

Or se è d' interesse pubblico l'esigenza — come afferma il Consiglio di Stato — che i beni di demanio civico rimangano destinate alle forme di utilizzazione dalla legge prescritte; forme che non possono essere frustrate senza una grave lesione dello stesso interesse pubblico, sembra che il provvedimento ministeriale autorizzante la vendita parziale o, peggio, totale di demani boschivi e pascolivi, pongano in essere tale grave lesione, *salvo che questa non sia giustificata dalla inderogabile necessità* (più che opportunità) *di dover espropriare la popolazione di tali demani per potersi conseguire un altro pubblico interesse delle stesse o anche di altre popolazioni vicine, ritenuto maggiore del primo.* Si afferma, cioè, che nella ipotesi debba effettivamente ricorrere la *necessità* di rendere espropriabili dei beni di demanio civico *per causa legalmente riconosciuta di pubblica utilità.*

E poichè nella specie un conflitto viene a determinarsi fra due interessi pubblici sorge la questione: qual'è l'Autorità competente a risolvere il confronto fra i due interessi pubblici, così da far prevalere l'uno sull'altro, nel caso che la proprietaria popolazione del bene civico espropriando si opponesse all'esproprio?

Tenuto presente che la demanialità dei beni civici si fonda sulla specifica pubblica destinazione per essi prescritta dagli articoli 9 e 12 della legge del 1927 e che l'atto di esproprio reso possibile dalla dichiarazione di alienabilità dei beni importa la sottrazione di essi a tale specifica pubblica destinazione affinchè resti possibile adibirli ad altra destinazione pur essa pubblica, si ritiene che solo al potere legislativo spetti il giudizio comparativo tra i due interessi pubblici in contrasto e la deliberazione del sacrificio di uno di essi.

Ma la stessa grave lesione dell' interesse pubblico civico può venir causata da un decreto ministeriale che dichiari alienabili dei demani civici senza che ricorra la plausibile giustificazione — sopracennata — del conseguimento di altro pubblico maggiore interesse; conseguimento ritenuto altrimenti impossibile.

È noto che il profilarsi di una tale grave lesione è sempre avvertibile dai cittadini utenti del demanio civico da alienarsi — ed a ciascuno cittadino è sempre pos-

della demanialità civica dei terreni. Tale cessazione si produrrà al momento in cui verrà operato — per effetto dell'atto pubblico di vendita dei terreni dichiarati alienabili — il trasferimento di questi ai compratori.

Ciò pare si possa evincere anche dal disposto dell'art. 40 del Regolamento 26 febbraio 1928 n. 332, che implicitamente esclude che gli Enti

---

sibile correre ai ripari — nel proprio interesse *uti singulus* o anche *uti civis* nell'interesse della generalità dei concittadini — presentando tempestiva opposizione avverso la pubblicata delibera dell'Ente amministratore dei beni civici avente per oggetto la vendita di demani boschivi e pascolivi in atto soggetti — o meno — all'esercizio degli usi civici, o anche la vendita di demani atti a coltura agraria non ancora quotizzati a norma dell'art. 13 della legge. E pertanto egli potrà interporre reclamo alla Giunta Provinciale Amministrativa affinchè non approvi la delibera stessa; e nello stesso tempo potrà diffidare il competente Commissario liquidatore degli usi civici di avvisare favorevolmente alla deliberata illegittima alienazione, ledente il suo diritto e quello di tutti i suoi concittadini. Può inoltre rivolgere istanza al Ministro dell'Agricoltura e delle Foreste facendo rilevare la illegittimità della deliberazione medesima, e chiedendo che non vengano dichiarati alienabili i demani di cui essa è oggetto.

Se, nonostante tutto, intervenisse egualmente il decreto ministeriale autorizzante la vendita dei terreni demaniali, non è dubbio che avverso questo decreto assistono i rimedi che il nostro diritto pubblico ammette contro ogni atto amministrativo; tale natura rivestendo certamente il decreto ministeriale emesso. Sono questi rimedi, come è noto, il ricorso straordinario al Capo dello Stato ovvero il ricorso al Consiglio di Stato in via giurisdizionale; tendenti entrambi a far valere la violazione di legge e a provocare, il primo, sentito il Consiglio di Stato, la revoca, il secondo l'annullamento dell'atto.

Non sembra, infine, che nella specie assista il rimedio su istanza di parte, per difetto di competenza nella materia, del sindacato giurisdizionale *ordinario* stabilito dagli articoli 4 e 5 della legge 20 marzo 1865 All. E sul contenzioso amministrativo. È da ricordare, infatti, che ricorra soltanto, ai termini dell'art. 29 della legge del 1927 N. 1766, il sindacato giurisdizionale speciale del Commissario per la liquidazione degli usi civici, sindacato che può essere provocato dal cittadino interessato *uti singulus et uti civis* eccependo la illegittimità del provvedimento ministeriale che l'alienazione del demanio ha reso possibile. È vero che il Commissario medesimo è stato già richiesto, secondo la prescrizione dell'art. 39 del Regolamento 26 febbraio 1928 N. 332, e prima dell'emanazione del provvedimento ministeriale impugnato, del proprio parere sulla domandata alienazione del demanio civico, ma questo parere, come non è vincolante per il Ministro non lo è, egualmente, qualunque esso sia stato, per il Commissario, avendolo egli espresso in via amministrativa, e non nella veste di magistrato speciale chiamato anche a decidere sulla revindica delle terre alla quale tende l'impugnazione del provvedimento.

È ovvio infine, che il Commissario stesso potrà solo negare applicazione al decreto ministeriale ove ravvisi questo non conforme a legge; ma non potrà nè revocarlo, nè annullarlo, nè estendere il suo sindacato alla funzione discrezionale esercitata dal Ministro nell'autorizzare l'alienazione del demanio civico.

amministratori di beni e diritti civici possano indefinitamente omettere la stipulazione dell'atto di vendita delle terre demaniali dichiarate come sopra alienabili; con l'effetto così, fra l'altro, di eludere l'obbligo contenuto all'art. 24 della legge che il capitale dalla vendita ricavato debba da essi investirsi in titoli del debito pubblico con vincolo a favore del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste per essere destinato, in caso di bisogno, ad opere permanenti d'interesse generale della popolazione avente diritto.

Dal disposto del citato articolo 40 stesso sembra inoltre evincersi che possa sempre l'Autorità tutelatrice dei demani civici revocare il decreto di alienabilità accordato verificandosi la omissione indefinita della vendita dei terreni di cui esso è stato oggetto; con la conseguenza così di far nuovamente rientrare questi fra i terreni di demanio civico della popolazione. Il che conduce a confermare che la cessazione della demanialità civica dei terreni medesimi non può prodursi che soltanto alla data di stipulazione dell'atto pubblico di vendita, in forza del quale i terreni vengono trasferiti in proprietà allodiale dei rispettivi acquirenti (9).

Ne consegue che il decreto di alienabilità delle terre di demanio civico non opera mai il passaggio di queste nel patrimonio privato della generalità dei cittadini del Comune o della frazione, nè, tanto meno, nel patrimonio del Comune, dell'Associazione Agraria o dell'Amministrazione Separata dei beni civici frazionali (10), *ma ha lo scopo di renderle solamente trasferibili in proprietà privata di coloro ai quali saranno vendute.*

---

(9) Cosicchè la demanialità civica del bene dichiarato alienabile permane fin quando l'utilizzazione in modo conforme alla sua destinazione, da parte della popolazione, continua per non esserle stato ancora sottratto.: solo cessa, in seguito alla dichiarazione ministeriale di alienabilità la sua disciplina pubblicistica. La sottrazione del bene alla utilizzazione anzidetta si verifica infatti soltanto in forza dell'atto di vendita di esso e del suo trasferimento in proprietà dell'acquirente. In altri termini la cessazione della demanialità civica rimane attuata totalmente, rispetto alla generalità dei cittadini utenti, soltanto al momento in cui si trasferisce al terzo, o al privato o pubblico Ente acquirente il diritto reale di essa sul bene.

(10) Il decreto ministeriale dichiarante l'alienabilità di terre di proprietà collettiva civica ha l'effetto di svincolare queste dal regime proprio del demanio pubblico cui prima erano sottoposte. Esse restano sempre, quindi, di proprietà collettiva del gruppo degli associati cittadini costituenti la popolazione comunale o frazionale, ai quali non spetta singolarmente sulle stesse — come è noto — la proprietà di una quota sia questa reale o intellettuale, nè perciò *l'actio communi dividundo* mancando la quota; ma un diritto di godimento comune che perdura finchè le terre non saranno state alienate.

Per effetto dell'alienazione si tramuta in *valore denaro* il *valore terra* del bene

Gli Enti Amministratori venditori potranno successivamente ottenere dal Ministero altro provvedimento autorizzante lo svincolo — parziale o totale — delle somme ricavate dalla vendita ed investite in titoli del debito pubblico, dimostrando con deliberazione regolarmente approvata la necessità o la convenienza di destinarle a determinate opere permanenti — già deliberate ed approvate dalle competenti Autorità — interessanti la generalità della popolazione comunale o frazionale.

Rimane implicitamente escluso — pertanto — per il preciso disposto legislativo, che detti Enti possano impiegare le somme stesse per colmare le passività dei rispettivi bilanci.

* * *

Fin qui ci siamo occupati delle forme con le quali possa e debba operarsi la conversione del demanio civico in allodio; forme — singolarmente previste dalla legislazione speciale — il cui ricorso ha luogo durante lo svolgimento dell'attività di sistemazione dei demani civici affidata ai Commissari liquidatori e che sono tutte conseguenti a provvedimenti di costoro approvati dal Capo dello Stato su proposta del Ministro dell'Agricoltura e delle Foreste, ovvero conseguenti a provvedimenti di detti Commissari sottratti a tale approvazione.

Fa eccezione la forma di conversione conseguente alla dichiarazione di alienabilità delle terre demaniali pronunciata con decreto ministeriale, sulla convenienza della quale i Commissari liquidatori debbono esprimere soltanto il proprio parere come si è innanzi rilevato.

Conviene accennare ora, brevemente, alle forme in cui, in passato, sia da ritenere essersi operata la conversione del demanio civico in allodio; forme queste che sono desumibili, in parte, dall'art. 29 del R.D. 26 febbraio 1928 n. 332; dovendo ad esse aggiungersi delle altre, due delle quali sono menzionate all'art. 26, primo comma, della legge del 1927.

---

collettivo; ma tale denaro non è neanche divisibile fra i cittadini del gruppo, perchè mancanti ciascuno della titolarità di una quota qualsiasi del bene venduto.

In conclusione avendo disposto che il prezzo di vendita del bene collettivo debba esclusivamente destinarsi ad opere permanenti d'interesse generale del gruppo degli associati cittadini del Comune o della frazione, la legge ha inteso commutare il bene precedente avente civica specifica destinazione in altro bene avente altra destinazione pubblica locale, alla quale i cittadini stessi restano interessati soltanto *uti universi* e non più *uti singuli et uti cives*.

* * *

Le forme di avvenuta conversione indicate all'art. 29 del Regolamento n. 332 citato sono quelle che hanno dato luogo ai possessi privati legittimi costituiti sui demani civici in applicazione delle leggi demaniali anteriori.

Tali possessi privati legittimi — in sede di precisazione della consistenza dei demani e della loro ricognizione e circoscrizione nei relativi confini originari — debbono distinguersi dalle arbitrarie occupazioni a danno dei demani stessi nello stato che gli Incaricati demaniali nominati dal Commissario liquidatore debbono redigere ai termini dello stesso articolo 29.

Così, per le provincie meridionali e per la Sicilia l'avvenuta conversione in allodio risulterà nei riguardi di quelle terre demaniali che han formato oggetto di precedenti legittimazioni, quotizzazioni o censuazioni ritualmente eseguite; o anche oggetto di altre leggi e provvedimenti speciali emanati dal Sovrano assoluto prima e dopo l'entrata in vigore delle leggi eversive della feudalità, ovvero emanati, successivamente, dallo Stato italiano successo al borbonico, per determinati demani o per tutti i demani siti nei territori delle provincie anzidette.

Per le provincie delle altre regioni italiane, oltre che da provvedimenti legislativi speciali dei diversi Stati che han preceduto quello Italiano, la conversione in allodio potrà anche risultare per quelle terre civiche che siano state riconosciute o comunque dichiarate di proprietà di Enti a titolo patrimoniale o di persone fisiche a titolo privato in forza di sentenze dell'Autorità giudiziaria passate in giudicato prima dell'entrata in vigore del R.D. Legge 22 maggio 1924 n. 751.

È evidente, per altro, che nell'un caso o nell'altro trattasi di forme di trasformazione in allodio attuate nell'esercizio dei legittimi poteri legislativi o giudiziari dei diversi Stati; e pertanto le avvenute trasformazioni, tostochè accertate come tali dal competente Commissario liquidatore, devono dallo stesso venir ritualmente riconosciute e dichiarate, in quanto si versa in tema di diritti particolari su demani civici assicurati ad Enti o a privati in applicazione di leggi anteriori o in forza dell'autorità di cosa giudicata.

È evidente, ancora, che di dette due forme di conversione in allodio di terre di demanio civico la prima soltanto, e cioè quella conseguente a provvedimenti speciali legislativi, potrà attuarsi anche in futuro in forza di nuovi provvedimenti della specie aventi valore di leggi dello Stato.

La seconda forma non è più attuabile in futuro a causa della intervenuta creazione della Magistratura demaniale speciale; a parte che essa non può farsi rientrare fra le altre forme di trasformazione in allodio di terre demaniali che sono previste dalla vigente legislazione sugli usi civici, e che sono state innanzi determinate.

È evidente, infine, che a queste due altre forme di conversione accennate all'art. 26 della legge del 1927 il legislatore non può non aver attribuito un valore generale e positivo di salvaguardia di diritti quesiti, *quantunque il loro richiamo ricorra ai fini soltanto di determinare, se necessario, l'intervento della suprema Autorità tutelatrice dei demani civici con il compito di adottare — di concerto con il Ministero dell'Interno — provvedimenti opportuni diretti nello stesso tempo a venire incontro ad inappagate esigenze economico-sociali che venissero rappresentate dalle popolazioni interessate e a prevenire o a reprimere atti di queste suscettibili di turbare l'ordine pubblico locale.*

Di questa evenienza e dell'intervento amministrativo eventuale che essa comporta ai sensi dell'art. 26 anzidetto, conviene ora scendere all'esame.

* * *

Il primo comma dell'articolo è così formulato: « I terreni di uso civico « dei Comuni e delle frazioni, e quelli delle Associazioni, sia che passino « ai Comuni o alle frazioni, sia che restino alle Associazioni stesse, deb- « bono essere aperti agli usi di tutti i cittadini del Comune o della frazione. « Qualora per disposizioni speciali di leggi anteriori o per sentenze pas- « sate in giudicato fosse stato assicurato un diritto particolare ad alcune « categorie di persone, il Ministero dell'Economia Nazionale (ora Mini- « stero dell'Agricoltura e delle Foreste) d'accordo col Ministero dell'In- « terno, potrà stabilire i provvedimenti che secondo le circostanze si « riterranno opportuni ».

Il disposto del primo periodo del comma afferma, come in principio si è accennato, l'esigenza inderogabile che le terre di demanio civico vengano aperte, o, se allo stato non lo sono, debbano aprirsi agli usi civici dei cittadini componenti la popolazione comunale o frazionale avente diritto alle terre stesse.

Si è rilevato in proposito che il demanio civico perde la sua condizione giuridica essenziale, e cioè la perpetua sua pubblica destinazione specifica di soddisfare agli interessi e bisogni economici delle aziende domestiche presenti e future dei cittadini formanti l'intera popolazione

avente diritto, se al godimento diretto e indiretto di questa esso viene comunque sottratto permanentemente.

È dunque in relazione alla prescrizione contenuta nel primo periodo che bisogna procedere all' interpretazione del disposto del secondo periodo del comma, se si vuole chiarire e determinare la esatta ipotesi configurata in questo; ricorrendo soltanto la quale potranno i due Ministeri stabilire, se del caso, i provvedimenti che secondo le circostanze riterranno opportuni.

Una prima osservazione è quindi da farsi: il diritto particolare assicurato da leggi speciali anteriori o da sentenze passate in giudicato ad alcune categorie di persone sui terreni di uso civico deve aver avuto come conseguenza la sottrazione di questi agli usi civici della *intera* popolazione per essere rimasto il godimento dei terreni stessi riservato esclusivamente alle categorie di persone alle quali il diritto particolare è stato riconosciuto (11).

Una tale condizione di diritto stabilitasi nei riguardi di tali terreni

---

(11) Che il diritto particolare contemplato dall'art. 26 della legge sia solo quello che abbia avuto l'efficacia di sottrarre interamente il demanio civico a qualsiasi forma di godimento di tutte le famiglie comunali o frazionali, e non altro, costituitosi sul demanio, che tale efficacia non abbia avuto, si evince dal disposto dell'art. 21 del Regolamento 26 febbraio 1928 N. 332.

Infatti, nella ipotesi di altro diritto particolare corrispondente precisamente alla proprietà divisa di diritto germanico che siasi pur esso costituito sul demanio a favore di una comunione o associazione di particolari in applicazione di leggi anteriori o per effetto di concessioni valide detto articolo, individuando nella specie l'esistenza di una promiscuità di diritto fra popolazione e comunioni o associazioni di particolari, dispone i modi di scieglierla.

Egualmente, ove sul demanio esistano diritti di proprietà divisa o anche diritti privati costituitisi a favore di particolari sempre per effetto di disposizioni speciali di leggi anteriori o di concessioni valide, soccorre il disposto dell'art. 22 dello stesso R.D.L. che detta anche in questo caso i modi di scioglimento di tali particolari promiscuità di diritti.

È ovvio poi che se per effetto di tali leggi anteriori o concessioni sia passato in proprietà privata l' intero demanio ma tuttavia la popolazione continua ad esercitare sullo stesso gli usi civici, si verte in tema di proprietà privata soggetta ad usi civici e deve il Commissario liquidare questi ultimi a norma degli artt. 5 e seguenti della legge speciale.

È ovvio infine, che se anche le concessioni valide di cui all'art. 21 del R.D.L. N. 332 del 1928 abbiano avuto l'efficacia di sottrarre permanentemente l' intero demanio agli usi civici e al godimento dei cittadini, debbano anch'esse porsi fra le forme di conversione avvenute del demanio in allodio in questo caso dovendo farsi rientrare fra le disposizioni speciali di leggi anteriori che hanno assicurato il diritto particolare configurato dall'art. 26 della legge, primo comma.

impedisce, evidentemente, che essi possano più aprirsi agli usi civici di tutti i cittadini del Comune o della frazione, siccome prescrive il primo periodo del comma in esame; altrimenti verrebbe a ledersi il diritto particolare costituitosi sui terreni stessi. Ne consegue, necessariamente, *che questi han perduto la qualità giuridica demaniale civica prima posseduta, e quindi sono divenuti allodiali di quelle categorie di persone che esclusivamente son rimaste a goderli.*

Una seconda osservazione è da farsi: può essersi verificato che in forza di disposizioni speciali di leggi anteriori o di giudicati intervenuti, sia rimasta permanentemente sottratta al godimento civico della popolazione l'intera continenza dei rispettivi demani, ovvero solo una parte di essa.

In quest'ultima ipotesi può essersi determinata un'acquiescenza da parte della popolazione allo stato di cose creatosi a suo danno, ed è improbabile, specie se i corpi demaniali rimasti in godimento civico siano sufficienti ai bisogni personali e famgliari dei cittadini, che questi entrino in fermento per riottenere il godimento della parte di demanio loro definitivamente sottratta.

In fondo, nella specie, si è prodotta la stessa situazione che, per effetto dell'applicazione della vigente legge speciale, viene a crearsi allorchè si procede alla legittimazione delle terre migliorate in precedenza abusivamente occupate, e alla quotizzazione delle altre terre civiche atte a coltura agraria.

Nella prima ipotesi, invece, sono rimaste del tutto sacrificate, e non possono altrimenti trovare più soddisfazione, le esigenze delle economie domestiche dei discendenti di quelle famiglie di cittadini abitanti del Comune o della frazione le quali venivano prima appagate mediante il godimento diretto ed indiretto della intera continenza dei demani poi passata in esclusivo godimento di una parte soltanto delle famiglie cittadine dello stesso Comune o della stessa frazione; godimento riservato, in atto, ai discendenti di queste. Per questo appunto la legge, prevedendo l'insorgere ricorrente di malcontenti, di proteste violente, di agitazioni da parte delle attuali famiglie cittadine reclamanti la partecipazione o la riammissione, secondo i casi, al godimento delle terre già civiche, ha disposto che il Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, previo concerto col Ministero dell'Interno, intervenga con opportuni provvedimenti per venire incontro, nel senso dianzi accennato, alle esigenze economico-sociali delle istanti famiglie cittadine.

È chiaro che nel caso ipotizzato dall'art. 26 della legge l'azione del competente Commissario liquidatore degli usi civici rimane limitata all'accertamento e alla dichiarazione — da emettere questa in via amministrativa, *ex officio*, ovvero da pronunciare in via contenziosa su istanza

di parte — dell'avvenuta conversione in allodio delle terre di demanio civico; e al consecutivo obbligo inoltre del Commissario stesso di trasmettere al Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste l'uno o l'altro suo provvedimento per quegli altri opportuni provvedimenti eventualmente da concertare col Ministro dell' Interno.

Solo dopo tale trasmissione i due Ministeri potranno provvedere, specie se si renderà necessario ed urgente dar sesto nel modo ritenuto più appropriato agli interessi economici di popolazioni rimasti gravemente menomati per esser venute meno a ciascun membro di esse quelle utilità prima assicurategli dal godimento diretto e indiretto dei beni civici; utilità che pur costituivano un apporto sostanziale, e spesso gratuito, alla sua economia domestica.

È da rilevare, infine, che fin quando il Commissario liquidatore, chiamato dalla legge a sistemare i beni e diritti civici esistenti nel territorio comunale, non abbia provveduto a dichiarare la conversione in allodio di alcune categorie di persone di terre demaniali in precedenza avvenuta con l'una o l'altra forma di cui all'art. 26 della legge, la demanialità civica delle terre stesse è da presumersi; non potendo essa essere cessata se non nelle forme legittime e dovendosi la medesima ritenere tuttavia sussistente perchè *qualitas intrinseca in natura rei.*

* * *

Altrettante forme, infine, di avvenuta conversione del demanio civico in allodio, possono considerarsi quelle poste in essere mediante transazioni intervenute tra Comuni o Enti Agrari in rappresentanza dei comunisti o frazionisti sotto l' impero di leggi anteriori al decreto legge 22 maggio 1924 n. 751; transazioni relative a controversie insorte circa la natura giuridica demaniale di terre comunque pervenute in possesso di privati o di associazioni fra questi.

È intuitivo che a queste transazioni in tanto possono essere seguiti degli effetti giuridici, fra i quali, appunto, la conversione di parte di terre di demanio civico in allodio, in quanto le transazioni stesse siano state anche approvate dagli organi competenti dello Stato quale supremo giuridico rappresentante della società organizzata e naturale tutore delle terre di demanio civico.

Tali transazioni debitamente approvate sono dalla legge poste sullo stesso piano delle sentenze passate in giudicato, come si evince dall'art. 38 del R.D.L. 22 maggio 1924 n. 751 (art. 41 della legge 16 giugno 1927 n. 1766).

Anche l'art. 5 del Decreto del Regno Italico del 25 novembre 1806

— come pure, del resto, l'art 5 della legge nazionale 8 marzo 1908 n. 76 — attribuiva tale valore alle transazioni della specie.

È ovvio però che ove risultasse accertato che le stesse transazioni, pur essendo state approvate dall'Autorità statale competente, abbiano posto in essere dei negozi giuridici vietati dalla legge — negozi da ritenersi perciò inesistenti e nulli sin dall'origine — nessun effetto giuridico può ad esse venir riconosciuto.

Non può infatti detta approvazione aver avuto il potere di sanare o meno l'illegittimità di atti inesistenti e nulli perchè stipulati *contra legem;* atti, questi, dalla dottrina paragonati ai nati-morti.

Nel caso, infine che transazioni della specie costituiscano atti esistenti ma annullabili, la intervenuta approvazione delle stesse da parte dell'Autorità statale competente non preclude tuttavia ai cittadini il diritto ad impugnare di illegittimità il provvedimento di approvazione per farlo annullare o revocare, nel primo caso proponendo ricorso in Consiglio di Stato, nel secondo proponendo ricorso al Capo dello Stato; ricorsi entrambi esperibili in ogni tempo per inesistenza di termine.

Ai sensi poi degli articoli 4 e 5 della legge 20 marzo 1865 All. E, i cittadini stessi potranno soltanto in via giudiziaria — proponendo relativa istanza dinanzi al Commissario per gli usi civici competente — far negare applicazione al provvedimento anzidetto.

Ciò, del resto, in base al noto principio del nostro diritto pubblico che è sempre proponibile l'impugnativa di un provvedimento amministrativo contrario alla legge avendo questa, pur sempre, valore di norma inderogabile rispetto a tutti e quindi anche rispetto agli organi chiamati ad applicarla.

Résumé. — L'A. soutient que à l'idée de *caractère domanial* civique des biens de propriété collective — *mixte* ou non — des populations des Communs ou des foubourgs, est inhérente non seulement la condition juridique de l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité des biens mêmes, mais aussi toujours et nécessairement l'exigence que les biens doivent rester soumis ou être ouverts aux usages civiques de tous les citoyens habitants du Commun ou du faubourg; en considérant que, pour les biens mêmes, si et dans un temps quelconque otés d'une façon permanente à la jouissance civique des populations, soit manquée la qualité domaniale civique même.

Après avoir précisé que la cessation du caractère domaniale civique, qui implique la conversion en alleu des terres civiques, peut se faire seulement par suite et par effet d'une concession administrative adoptable aux sens et au moyen des mesures irrevocablement prevues par la législation speciale sur la réorganisation des usages civiques, l'A. prend en examen chacune de ces possibles mesures, en cherchant, pour chaque forme de conception effectuée par elles mêmes, le moment où se vérifie la cessation du *caractère domaniale* civique.