

GUIDO CERVATI

ASPETTI DELLA LEGISLAZIONE VIGENTE
CIRCA USI CIVICI E TERRE DI USO CIVICO



MILANO - DOTT. A. GIUFFRÈ - EDITORE - 1967

Estratto dalla
RIVISTA TRIMESTRALE DI DIRITTO PUBBLICO

(1967) SOC. TIP. « MULTA PAUCIS » - VARESE - VIA G. GOZZI, 29

ASPETTI DELLA LEGISLAZIONE VIGENTE
CIRCA USI CIVICI E TERRE DI USO CIVICO (*)

SOMMARIO: I. Premessa. — II. Differenza tra usi civici e diritti sulle c.d. terre d'uso civico. — III. Origine e intenti della legislazione vigente. Unificazione legislativa e principi informativi: pubblicizzazione dei diritti, regime conseguente e utilizzazione dei beni. — IV. Regolamentazione dei principali istituti: A) Proprietà collettive e demani nella terminologia legislativa; B) Beni comunali gravati da usi civici; C) Disposizioni circa altri beni oggetto della legge. Beni assimilati; D) Beni di frazioni. — V. A) Assegnazione a categoria; B) Destinazione dei terreni di categoria a); C) Destinazione dei terreni di categoria b); Quotizzazioni; D) Legittimazioni; E) Trasformazione in enfiteusi. — VI. Regime di indisponibilità dei beni regolati dalla legge e sue modificazioni. — VII. Usi civici su beni alieni e loro liquidazione. — VIII. Imprescrittibilità e decadenza. — IX. Promiscuità e loro scioglimento. — X. Conclusione.

I.

Chi scrive di usi civici, demani comunali, domini collettivi etc. suole iniziare lo studio con indagini storiche più o meno ampie.

Pur riconoscendo l'utilità di premesse siffatte ai fini dello studio di istituti tramandati da anteriori ordinamenti, si cercherà per quanto possibile farne a meno, volendoci soffermare solo su alcune delle principali questioni circa la legislazione attuale e la sua applicazione.

Per la conoscenza sistematica dei precedenti storici dei vari isti-

(*) Il presente scritto è un più ampio svolgimento della relazione di pari titolo inserita negli atti del Convegno pel Centenario delle leggi amministrative, tenutosi a Firenze nell'ottobre 1965, pubblicato dall'ISAP, Milano, 1967.

tuti basterà rinviare ai due più chiari scritti, relativamente recenti, in proposito: quello del TRIFONE e del RAFFAGLIO ⁽¹⁾.

A giustifica di questa omissione va aggiunto che, più che mai in tema di usi civici, volendo parlare della storia dei vari istituti non lo si può fare solo incidentalmente. Troppe volte infatti ha nociuto alla chiarezza delle idee in materia proprio il riferimento acritico di notizie storiche, senza tener conto delle prospettive giuridiche, che potevano dar loro rilievo. Al giurista devono interessare anteriori ordinamenti e rapporti, per quel che possono incidere nell'ordinamento attuale, e perciò può bastargli l'identificazione di situazioni irreversibili, anche se sorte come conseguenza di premesse errate, su cui non ha più alcun interesse il soffermarsi; mentre è compito esclusivo dello storico studiarne origine e sviluppo, cercandone le ragioni.

È accaduto invece il contrario proprio in tema di usi civici. E da più parti si è confusa la critica storica — molte volte fondata — di principî della giurisprudenza antifeudale, o della stessa eversione, con l'efficacia della normativa sorta alla stregua di quei principî. Errore grave, identico a quello che si farebbe confondendo la critica dei motivi di un provvedimento legislativo, con la sua efficacia ed applicazione. In tale errore si cadde anche all'epoca degli studi anteriori alla riforma legislativa conclusasi, con la legge del 16 giugno 1927 n. 1766 ⁽²⁾, allorché circa qualche fondamentale problema in materia si discusse più della validità di antichi principî, che delle norme da confermare, rinnovare o abrogare, e, si fece richiamo a tesi storiche per discuterne l'esattezza.

Se sarà necessario perciò qualche richiamo di fonti storiche o di fattispecie del passato, le si considereranno così come furono realizzate nel tempo cui ci si deve riferire, evitando di discutere la fondatezza delle giustifiche che si diedero alcuni secoli fa alla enunciazione di principî acquisiti all'ordinamento positivo. Ne acquisterà vantaggio la identificazione dei limiti stessi entro i quali possono

⁽¹⁾ TRIFONE, *Usi civici*, Milano 1963; RAFFAGLIO, *Diritti promiscui - Demani comunali - Usi civici*, Milano 1939.

⁽²⁾ Quando nel corso dell'esposizione ci si richiamerà a questa legge, non se ne indicheranno più gli estremi; parimenti si indicherà come regolamento quello approvato con R.D. 26 febbraio 1928 n. 332.

applicarsi quei principî, e la comprensione di quanto di vivo e di utilizzabile possono ancora contenere.

Un'altra omissione, che si rinverrà nella esposizione che segue, riguarda i procedimenti in tema d'usi civici, che sono oggetto di separato studio.

II.

Usi civici è espressione equivoca. Si cominciò ad adoperarla qualche secolo fa nel tentativo di comprendere in un'unica denominazione diritti delle popolazioni, diversi per nome come per contenuto, aventi in comune l'utilizzazione di un fondo da parte di collettività di cittadini; ma ben presto si designò con essa sia il diritto della collettività (*universitas civium*) come il suo esercizio, e sia il diritto che l'esercizio da parte del singolo utente. In tali significati polisensi parlò di usi civici il legislatore dell'eversione napoletana; con gli stessi significati l'espressione passò quindi nella legislazione italiana. Ma forse proprio perchè nella molteplicità dei significati dire *usi civici* era divenuta formula di comodo, nella pratica se ne è ancor più dilatato il significato, giungendosi fino a comprendervi, con la giustificazione della regolamentazione nella medesima legge, istituti che a volte con gli usi civici non hanno alcun rapporto.

Anche l'intimo nesso che legava le varie utilizzazioni promiscue dei terreni era andato man mano diminuendo nel corso dell'Ottocento. Da un canto la privata proprietà terriera consolidatasi dopo l'eversione della feudalità, per lo stesso comportamento dei suoi titolari, avallato dalle costruzioni dei giuristi, non tollerava più forme di condominio per facoltà o frazionario, da cui si riteneva doverla liberare, tendendosi relegare tutti gli usi tra i diritti su cosa altrui, che dovevano sottostare alle utilizzazioni precipue del proprietario. D'altra parte la stessa proprietà collettiva subiva l'influenza delle concezioni dominanti e cercava adeguarsi a quella esclusiva. Scarso margine restava quindi per una configurazione di beni ed usi promiscui.

Oggi neppure l'esercizio degli *usi civici*, può più ritenersi elemento comune a tutti i diritti di cui si occupa la legislazione unita-

ria. Nella stessa legge se ne fa cenno in poche norme, che poi sono state anche tra quelle di meno frequente applicazione da parte dei Commissariati.

L'unico elemento che accomuna oggi beni e diritti diversi sono le destinazioni ultime da attribuire ai beni, armonizzandole tra loro.

Nell'ambito dei vari oggetti prevale però tuttora nella considerazione del legislatore, così come ha prevalso nell'interpretazione e applicazione della legge, la netta distinzione tra le due principali categorie dei diritti regolati, e dei relativi beni su cui quei diritti si esercitano. Essa è fondamentale perché ci pone di fronte ad istituti diversi: gli uni (usi su terra aliena), considerati come diritti da sopprimere, che vanno accertati solo al fine di incrementare in definitiva con gli scorpori l'altro istituto, che comprende diritti sui beni di appartenenza esclusiva della collettività; di questi è prevista verifica e ricomposizione con il maggiore rigore possibile, quali beni pubblici da destinare a nuove esigenze. Ove non si abbia costantemente presente questa duplicità di istituti si rischia non comprendere significato e finalità legislative: ed è sintomatico che qualche raro e superato caso di sviamento giurisprudenziale è derivato proprio da confusioni in proposito ⁽³⁾.

La giurisprudenza della Cassazione si è richiamata sempre a questa distinzione nelle sue decisioni, tra cui in quelle ove ha escluso l'applicazione dell'art. 3 della legge (decadenza degli usi civici non denunciati) agli accertamenti (e revindiche) dei diritti di Comuni, frazioni o associazioni su le loro terre di uso, illegittimamente possedute da privati (cfr. FLORE-TAMBURRINO-SINISCALCHI, *Rassegna di giurisprudenza sugli usi civici*, pag. 23).

Anche la Corte Costituzionale ha fatto richiamo a questa distinzione nelle due sentenze di cui diremo a proposito della espropriabilità per la riforma fondiaria (n. 67 del 1957 e n. 78 del 1961), chiarendo essere espropriabili i beni privati gravati da usi civici (con trasferimento sull'indennizzo dei diritti della popolazione), non espro-

⁽³⁾ Si vedano ad es. i disorientamenti della giurisprudenza amministrativa circa la identificazione del pubblico interesse in tema d'usi civici, in CERVATI, *Rassegna di giurisprudenza in tema di usi civici*, in *Riv. trim. di diritto pubblico*, 1952, 492 ss.

priabili invece i beni di uso civico di Comuni, frazioni ed associazioni, che sono beni pubblici.

Nella legge la stessa differenza tra gli istituti si manifesta anche terminologicamente. Quando il legislatore parla di *accertamento, valutazione, affrancazione di usi civici* si riferisce agli usi su terre aliene, mentre per i diritti aventi ad oggetto demani comunali, domini collettivi, etc. indica solo tali beni.

La differenziazione concreta non dà luogo a difficoltà. Gli usi civici su terre aliene sono diritti *delimitati* nella loro *natura e contenuto*, che si esercitano su un fondo che si presenta agli utenti come *alieno*. Il legislatore del 1924-27 ha inteso, quasi polemicamente, recependo antiche *definizioni*, riaffermare l'inquadramento dei diritti d'uso civico tra quelli *condominali* (di un condominio di tipo germanico, per facoltà o mani giunte) proprio per opporsi alla prevalente situazione di fatto, che li fa oggi apparire, nella pratica, come limiti all'utilizzazione della proprietà privata da parte di comunità non proprietarie dei terreni. L'inquadramento legislativo come diritti condominali vale così ad affermare la originaria natura di questi diritti da tener presente ai fini di accertamenti e liquidazioni, ma non può essere sufficiente a negare che, nell'attuale utilizzazione dei beni, gli usi si *esercitano* come se fossero servitù, senza possibilità di espansione o di superamento dei limiti derivanti dal titolo ⁽⁴⁾.

Questi cenni bastano a porre in luce la diversità degli usi su beni alieni, dagli altri diritti accomunati nella stessa legge, e denominati nella pratica anch'essi d'uso civico, ma considerati diritti dominicali in re propria, su beni di Comuni, Associazioni agrarie etc., beni su cui peraltro — come vedremo — l'esercizio degli usi può anche mancare o non esservi mai stato.

Accenneremo in seguito a quante specie di beni possono rientrare in questa categoria — che è certo oggi più importante dell'altra che comprende gli usi su terre aliene — ma è bene precisare fin da ora: a) che i diritti su questi beni si presentano come diritti di proprietà,

⁽⁴⁾ Essi però in molte parti d'Italia erano chiamati *servitù*.

Circa la distinzione tra servitù e usi, e la stessa distinzione tra questi *in jura in re aliena* e diritti di proprietà collettiva, può essere interessante leggere la nitida esposizione — scritta proprio nel periodo formativo della legge attuale — del COVIELLO, in *Servitù prediali*, Napoli 1926, 151 ss.

nella maggior parte dei casi collettiva, a volte però anche esclusiva, di Comuni, ovvero di più o meno antiche associazioni; b) che gli usi civici su tali beni, quando sono esercitati, lo sono come estrinsecazione del diritto dominicale della popolazione o dell'ente cui i beni si appartengono, e perciò possono anche variare nel contenuto come nell'estensione, mentre ciò non è possibile nel caso di diritti di uso, che coesistono o si oppongono al diritto di un alieno proprietario.

Va aggiunto che nelle stesse tradizionali fattispecie di proprietà collettive, utilizzate promiscuamente mercè esercizio di usi, la natura dominicale del diritto delle popolazioni consentiva agli utenti sottrarre anche le terre all'esercizio degli usi, per periodi più o meno lunghi, in funzione di altre esigenze della Comunità; ma i beni restavano intanto con le anteriori qualifiche e sotto lo stesso regime giuridico. Ai fini per cui oggi ciò ha maggior rilievo — quello probatorio — la giurisprudenza si è interessata frequentemente del problema, ed ha dovuto constatare che occorre por mente, piuttosto che all'esercizio degli usi, alla appartenenza dei beni stessi: perciò ad es. è stato affermato⁽⁵⁾ che beni donati dai sovrani a comunità o a loro membri, sono da annoverare tra quelli di promiscuo godimento, regolati dalla legge come beni d'uso civico, ovvero che la chiusura di un terreno di una comunità all'esercizio degli usi da parte della stessa per trarne reddito — la così detta *chiusura a difesa* di demani universali — non mutava natura dei beni e loro regime e non ha oggi quindi rilievo probatorio⁽⁶⁾.

Nel caso invece di usi su terre aliene la prova degli usi e del loro contenuto, in difetto di un formale titolo costitutivo (normalmente inesistente se i diritti sono originari), deve ricavarsi proprio dal loro esercizio, e se vi è stata una legittima esclusione di usi (ad es. la *legittima chiusura a difesa di terre feudali* dell'Italia meridionale) gli usi dovranno ritenersi cessati, e le terre divenute di libera proprietà.

Insieme a terre comuni e demani vanno compresi e considerati

⁽⁵⁾ Cfr. Cass., Sez. Un., 15 gennaio 1954 n. 64, in *Giur. compl. cass. civ.*, 1955, III, p. 341 con nota di CERVATI, *In tema di beni regolati dalla legge sugli usi civici*.

⁽⁶⁾ Cfr. Cass., Sez. II, 30 marzo 1951, n. 698, in *Giur. compl. cass. civ.*, 1952, I, p. 1: ciò perché i beni restavano destinati a soddisfare esigenze degli utenti, e l'esclusione degli usi era sempre manifestazione del dominio collettivo.

beni su cui non sono *mai* stati esercitati usi civici. Ciò può accadere ad es. nel caso di beni acquistati o comunque pervenuti per aumentare la massa dei beni da quotizzare, ovvero nell'ipotesi di beni trasferiti da disciolte università agrarie sui quali queste non esercitavano usi. Altro esempio: ad un Comune possono essere stati assegnati, come compenso per liquidazione d'usi civici, terre su cui non si erano mai esercitati usi ⁽⁷⁾, ovvero terre su cui gli usi non sono più esercitabili per insufficienza di estensione, o per altri fatti sopravvenuti.

In tutti questi casi l'uso civico non può neppure richiamarsi come denominatore comune.

Discorso a parte andrebbe fatto per le promiscuità private: qui però basti osservare che in esse il godimento promiscuo, finché continua nelle forme anteriori, si strumenta secondo disposizioni statutarie, emanate, il più delle volte, per differenziarli dal godimento promiscuo di usi civici. Molti discorsi sulla legittimità o meno della nuova regolamentazione di questi diritti, nella legge sugli usi civici, partono forse dalla falsa opinione per cui li si identifica con gli usi veri e propri.

A conclusione di questo rapido cenno sui diritti oggetto della legge sugli usi civici vien fatto di ripensare a Vittorio SCIALOJA che nel « Foro italiano » volle che fossero indicati sotto il titolo di *diritti promiscui* tutti i diritti di cui stiamo discorrendo, considerando gli usi civici solo come sottovoce, che non vi risultò neppure tra le più rappresentate.

III.

All'epoca dell'unificazione i diritti di cui ci interessiamo erano regolati diversamente anche nell'ambito dei vari stati.

Seguire questa regolamentazione imporrebbe una indagine che esula dalla presente trattazione, e che ci riporterebbe all'esame dei precedenti storici più antichi che abbiamo accantonato. Basti qui dire che su essa influivano non solo la diversa origine dei diritti, ma so-

(7) Ciò era possibile nel napoletano nel caso di fondi migliorati, ai sensi degli artt. 22 e 23 delle Istruzioni del 10 marzo 1810, ed è stato poi frequente nelle molte liquidazioni compiute con assegnazioni di parti del fondo su cui gli usi non erano esercitabili.

vrattutto la diversità di situazioni economiche ed orografiche: sarà in proposito interessante ricordare, a dimostrare l'influenza delle situazioni ambientali, che in alcune zone dell'Appennino abruzzese vi erano consuetudini, istituti e associazioni chiuse di antichi originari — rappresentati da gruppi familiari — non dissimili da analoghi istituti che rinveniamo in alcune zone alpine ⁽⁸⁾.

L'eversione della feudalità, come già prima le legislazioni riformistiche, aveva creato un po' dappertutto l'illusione — coltivata dai vari legislatori — che si dovessero trasformare i beni coltivabili in piccole proprietà private.

D'altro canto mentre nell'Italia centro-meridionale era da tempo iniziato il processo di trapasso dei diritti o di rappresentanza dei titolari, dalle Università di cittadini ai Comuni, nella loro struttura moderna di persone giuridiche di diritto pubblico, in altre parti d'Italia o questo processo si era già concluso, ovvero gli utenti cercavano sottrarsi a tale evoluzione, rivendicando nei confronti dei Comuni l'appartenenza dei loro beni.

Dopo l'unità, si susseguirono varie leggi, che, presupponendo la diversità degli istituti regolati dagli anteriori ordinamenti, disponevano particolari sistemi di gestione o di liquidazione dei beni comuni e dei diritti delle popolazioni.

L'unica disposizione che avrebbe potuto avere una efficacia normativa estesa a tutto il territorio nazionale è contenuta nei vari testi della legge comunale e provinciale (artt. 112 Legge 1865; 141 del 1889; 159 del 1898; 178 del 1915; 290 del 1934): vi si dispone che, ove lo richieda la condizione speciale dei luoghi, il Consiglio comunale può ammettere la generalità degli abitanti del Comune a continuare il godimento in natura del prodotto dei suoi beni, formandone regolamento. Questa disposizione, insieme con l'altra, che seguiva nei testi più antichi, circa la vendita dei beni incolti, ha avuto interpretazioni varie ed ha contribuito ad aggravare la confusione di idee in materia. Se può sorgere dubbio che l'intento del legislatore sia stato attribuire ai Comuni un potere discrezionale di far continuare o cessare l'esercizio degli usi, l'interpretazione prevalente però — nonostante qualche opinione contraria — fu diretta ad escludere dalla previsione nor-

⁽⁸⁾ Cfr. nota 13.

mativa i beni comunali d'uso civico, e considerarla applicabile ai soli beni su cui le popolazioni non avevano diritti d'uso ⁽⁹⁾.

Non può però tacersi che in queste norme della legge comunale e provinciale trovarono spesso giustificazione le chiusure o, peggio ancora, le alienazioni non autorizzate di questi beni da parte di amministrazioni comunali.

Occorrerebbe però trasferire il discorso dai testi legislativi alla reale utilizzazione e destinazione dei beni. Si vedrebbe allora come la tutela di essi sia stata con alterne vicende, persino nelle stesse zone, richiesta a volte dai cittadini più poveri anche *contro* i Comuni, che, a dispetto di ogni interpretazione, volevano una gestione dei beni collettivi che consentisse trarne redditi, se non addirittura disperderli (e cadrebbe in proposito opportuno ricordare i movimenti contadini del Lazio della fine secolo, e alcune situazioni descritte da meridionalisti in testi classici). Altre volte invece a richiedere l'affermazione del più severo regime di indisponibilità e della relativa tutela furono gli stessi Comuni, preoccupati della spoliazione dei beni, e delle difficoltà — spesso insormontabili — che si incontravano nei giudizi revindicatori ordinari.

In genere l'amministrazione governativa negli ultimi decenni del secolo fu assente, se non collaborò alla distrazione dei beni dalle loro destinazioni e alla chiusura agli usi delle terre ⁽¹⁰⁾.

Notevole fu anche la involuzione giurisprudenziale: seguendola si vede come ad un certo momento — negli anni che seguirono l'unità — la stessa eversione della feudalità — come si desume da una de-

⁽⁹⁾ Il Consiglio di Stato aveva manifestato parere difforme (cfr. Cons. Stato, 7 marzo 1885), ma, riconoscendo sempre la cognizione piena dell'autorità giudiziaria per chi si tenesse leso nei suoi diritti, non poté impedire l'affermarsi del diverso orientamento nella giurisprudenza ordinaria. Cfr. anche circa l'interpretazione, divenuta pacifica, dell'art. 290 del T.U. 1934 ZANOBINI, *Corso* I, 1958, p. 243. Per un'ampia trattazione della questione, con riferimento all'art. 159 L. 1898 cfr. RAFFAGLIO cit., pag. 157.

⁽¹⁰⁾ È da ricordare che alla dispersione dei beni collettivi non fu estranea neppure la casa regnante: così ad es. nel Lazio già nel 1872 il sovrano acquistava beni di una comunità, a questa assegnati secoli prima dai Pontefici, e nella Campania, qualche anno più tardi, una vasta tenuta, circa la quale addirittura il Prefetto Commissario Ripartitore aveva già emessa sentenza per dichiararla di demanio comunale da reintegrare alle popolazioni.

cisione della Cassazione torinese del 24 maggio 1882 — fu negata come principio generale. In siffatto ambiente le norme liquidatrici degli usi furono considerate quasi strumento per consolidare la proprietà di forze operative, sostituitesi a quelle feudali. Ma lentamente anche la giurisprudenza mutò indirizzo e passò ad una vivace rielaborazione dei principî insegnati secoli prima dai giuristi napoletani a tutela delle popolazioni. Tali principî vennero generalizzati ed applicati un po' dappertutto, forse nella speranza di porre con essi un argine a più vive istanze sociali.

Un esame dei precedenti prossimi della legislazione attuale andrebbe perciò effettuata non sui testi legislativi, ma su sentenze e provvedimenti, se non addirittura mercé particolari indagini circa le varie fattispecie.

E va a merito delle commissioni di riforma che operarono nei primi lustri di questo secolo aver effettuate ricerche in tal senso, di cui restano tracce in perspicue, anche se dimenticate, relazioni ⁽¹¹⁾.

⁽¹¹⁾ Cfr. in particolare L. RAVA, *Relazione sull'andamento dei domini collettivi creati dalla legge 4 agosto 1894*, Roma 1960; *Atti della Commissione per la riforma delle leggi sugli usi civici e sull'ordinamento di domini collettivi*, Vol. I, Roma 1908, contenente: *Relazione del Presidente della Commissione Senatore Oronzo Quarta e progetto di legge*, Vol. II, Roma 1908, contenente verbali delle adunanze, Vol. III (Roma 1915), contenente: a) G. CARRETTO, *Raccolta della giurisprudenza relativa alle leggi abolitive degli usi civici e sui domini collettivi, nelle Province ex pontificie*; b) A. STELLA, *La dottrina in materia di usi civici e di domini collettivi*; c) G. MONTEMARTINI, *Le agitazioni dei contadini nel Lazio*; d) A. BENEDEUCE, *Criteri estimativi seguiti dai periti e dalle Giunte d'arbitri*; e) G. LOTRIONE, *Considerazioni e proposte sull'ordinamento dell'Università agraria di Olevano Romano*; f) A. STELLA, *Le leggi di affrancazione e i diritti collettivi di uso in altre Province del Regno*; g) G. CARRETTO, *Gli usi civici nelle Province di Cuneo, Genova e Porto Maurizio*; nonché *Atti della Commissione per la riforma delle leggi abolitive degli usi civici e sull'ordinamento dei domini collettivi*, III, Roma 1915; G. BENEDEUCE, *Stato della legislazione sui demani comunali e proposte di riforma. Relaz. presentata alla Commissione per la sistemazione dei demani comunali nelle Province meridionali*, Roma 1913; L. MORTARA, *Relazione e progetto di legge presentati alla detta Commissione per la riforma alla legislazione sugli usi civici nella Provincia di Roma e in alcune altre dell'Italia centrale*, Roma 1918.

Si cfr. anche i vari progetti anteriori con le relative relazioni e verbali di discussioni parlamentari. In ispecie: ZUCCONI, *Relazione del Progetto di legge presentato il 29 novembre 1884 per l'abolizione delle servitù di pascere nelle*

Accingendosi però allora ai lavori di riforma si intendeva solo — come si diceva — promuovere *leggi parziarie*, cioè per regioni. Contro una riforma più ampia si espressero il SEMERARO, il SALANDRA, il FRANCHETTI. Si pensava in un primo tempo anche tener distinti gli usi civici dalle proprietà collettive, così come si era fatto nelle leggi per le ex provincie pontificie.

Successivamente insigni giuristi — quali il VENEZIAN e il MORTARA — instarono per una legislazione unitaria, che, approfittando della esperienza meridionale, desse un'analoga sistemazione a tutti i diritti primiscui. Questo fu quindi il criterio cui ci si ispirò nel redigere il R.D.L. del 22 maggio 1924, n. 751, che fu poi convertito nella legge del 1927. Le ragioni sono così esposte dal RAFFAGLIO (in *Riv. Dem.*, I, 1925, p. 13): « Questo sistema è consigliato anche dalla necessità di applicare criteri uniformi nella liquidazione, perchè sarebbe stato inconcepibile che gli stessi usi, lo stesso fatto economico, fossero nelle diverse regioni d'Italia considerati e liquidati in modo diverso. Inoltre vi sono Regioni che addirittura non hanno leggi scritte in materia, come la Lombardia, il Piemonte e la Liguria, ove gli usi e i diritti collettivi sulle terre di privati sono stati regolati da vecchie consuetudini e da antichi statuti; nelle provincie recentemente vi era una legislazione nuova, ma non aveva avuto, si può dire, applicazione e quindi l'estensione anche alle provincie suddette della nuova legge non può essere cagione di turbamento e di danno ». E il CALISSE — che fu relatore della conversione in legge al Senato — nella sua relazione giustificava « una sistemazione uniforme » soprattutto considerando che « la parte essenziale degli usi civici non muta pel mutare del luogo e del modo del loro esercizio; onde può bene ad essa convenire una legge unica,

*Prov. ex pontificie; Disegno di legge ripresentato il 27 aprile 1888; Disegno di legge su modificazioni dell'art. 9 della legge 24 giugno 1888, n. 5489 per l'abolizione delle servitù di pascolo ed altre nelle Prov. ex pontificie; Progetto di legge 18 febbraio 1893 sui demani comunali nelle Prov. del Mezzogiorno; Progetto di legge 26 febbraio 1894 sui demani comunali nelle Prov. del Mezzogiorno ed in Sicilia; Disegno di legge 19 dicembre 1904 sulla sistemazione dei demani comunali nelle Prov. napoletane e siciliane; COCCU ORTU, Disegno di legge presentato il 18 novembre 1909 sugli usi civici e sui domini collettivi nelle Prov. dell'ex Stato pontificio dell'Emilia e di Grosseto. Quest'ultimo è riportato in appendice in A. GRANITO, *Gli usi civici*.*

« di carattere nazionale, nella quale, di più, si affermi effettivamente
« la volontà dello Stato per ordinare gli interessi, che ne sono spe-
« ciale oggetto, con la generalità degli altri, di cui esso ha la cura »
(cfr. *Riv. Dem.*, III, 1927, 28) ⁽¹²⁾.

⁽¹²⁾ Riportiamo qui qualche passo della relazione circa la diversità delle leggi che si unificavano, la situazione in quel tempo, i problemi che si vollero risolvere e con quale mentalità. Occorre avvertire che qualche preoccupazione circa « anteriori prevalenze democratiche » e dell'essere « accesi oltre misura i desideri delle popolazioni » (sic) ed altre espressioni del genere, anche se trovano debole riscontro in qualche norma, sono in contrasto con i principi affermati nella legge, che son poi quelli che avevano prevalso nel precedente decennio. Si legge dunque nella relazione:

« Le leggi erano diverse da regione a regione d'Italia, in corrispondenza con gli antichi Stati. Diverse non soltanto in particolarità di disposizioni, ché questo, in giusti limiti, può convenire al buon governo degli usi civici, prendendo essi carattere e forma anche dalle speciali condizioni dei luoghi, ma diverse nella essenza loro, per i principii dominanti e per i fini propostisi. Nell'Italia meridionale, per esempio, la legislazione si era fermata allo stato di un secolo e più indietro, quando non spiravano tendenze favorevoli alla conservazione degli usi civici, riguardati come avanzi feudali, impedimento al libero esercizio del diritto di proprietà ed allo sviluppo della buona coltura agraria: ed infatti, le disposizioni di quelle leggi avevano per ultimo fine la soppressione degli usi civici, mediante l'affrancazione dei fondi che ne erano gravati e la ripartizione di questi, in piccole porzioni, a famiglie di agricoltori. Altrove già si era a questo giunti; come in Toscana, ove le leggi di Leopoldo I, compiendo quanto ne' tempi precedenti era già stato largamente iniziato, abolirono gli usi civici; per quanto alcune tracce che, per necessità di condizioni locali, ne restarono in qualche parte della Maremma abbiano dato occasione al rigermogliare di questioni, che tengono tuttora di sé ingombre le aule dei tribunali. In altre Regioni, invece, la legislazione si era venuta del tutto rinnovando negli ultimi anni del secolo passato ed in questo, ed aveva così accolto ed applicato concetti che in contrario de' precedenti, e pei quali ogni favore si volgeva su quanti erano od apparivano diritti del popolo e delle sue associazioni, senza esitare a sottoporvi gl'interessi, anche legittimi, della proprietà privata. L'esempio più noto e più importante è dato dalle leggi che dal 1888 in poi sono state fatte per gli usi civici ed i domini collettivi nelle Province che avevano formato lo Stato pontificio, dal Lazio all'Umbria, dalle Marche all'Emilia. Si andò in traccia degli usi civici, si fecero risorgere anche dal silenzio dei secoli lontani, si difesero con le più ardite presunzioni, si ricostituirono e si aumentarono i possessi collettivi, si dette via giuridica a tutte le associazioni agrarie, tutrici e rivendicatrici dei diritti del popolo con ampie facoltà, fino a poter avere in occupazione provvisoria, che poteva anche diventare definitiva, le terre su cui si vantavano usi civici, non ostante che questi fossero d'altra parte contestati.

« Diversità, dunque, sostanziale di leggi, nelle loro cause e nelle loro ap-

Ma era possibile regolamentare con norme identiche per tutto il territorio nazionale i diversi diritti?

plicazioni e conseguenze: ed almeno, avessero esse avuto, nei rispettivi loro territori, l'attuazione che i loro autori ne avevano voluto o sperato. Nulla pur di questo. Nell'Italia meridionale le ripartizioni degli antichi feudi e demani in piccole private possessioni o non erano ancora state eseguite, per le opposizioni dei Comuni e delle popolazioni, per la insufficienza o la trascuratezza degli uffici che avrebbero dovuto provvedervi, e presto, per mancanza di cautele e di mezzi, avevano fatto ritornare le terre presso a poco nello stato di prima. Altrove, ove migliori condizioni facevano meno viva la questione, in specie nel settentrione d'Italia, e dove scarsa era stata l'opera del legislatore, si continuava nell'esercizio di usi e decreti antichi, all'ombra de' quali si conservavano ed anche si formavano quelle associazioni che il godimento di diritti comuni sulle terre limitano ad un determinato numero di persone, cioè ai loro partecipanti che sono i discendenti degli originari abitanti del luogo, con la esclusione dei sopravvenuti o di coloro che non hanno talune volute qualità: dissidi e liti fra le due parti, per tener ferma quella la chiusura, per spezzarla questi ed entrarvi. Ma più che in altro luogo la insufficienza delle leggi si mostrò grave nelle province centrali, ove con le prevalenze democratiche, di cui si è già detto, si erano accesi oltre misura i desiderii delle popolazioni delle campagne, e, per naturale contrapposizione, si era fortificata la resistenza dei proprietari: quindi litigi interminabili, ruinosi, e turbamenti gravi dell'ordine pubblico, anche perché dell'agitazione degli animi non mancava chi, per scopi suoi o di partito, si valesse e la mantenesse ed inasprisse». La relazione riassume quindi in due i criteri fondamentali seguiti: « tener conto di tutti gli « elementi concorrenti, onde non si rinnovasse il fatto che i dimenticati o « insoddisfatti s'incontrassero poi come ostacolo sulla via della esecuzione della legge; tenerne conto, ma trattarli poi con distribuzione di giustizia, dando « a ciascuno il suo, e tutti ordinando con i supremi interessi della utilità « e dell'autorità dello Stato ».

Dopo l'esposizione di indirizzi e criteri accantonati, il relatore concludeva: « Legge unica, dunque, conviene: ma questa non poteva essere semplice « cemento una delle già esistenti, avente carattere necessariamente locale. Per « ciò l'Ufficio centrale, d'accordo col Ministro proponente, ha cercato di portare nelle disposizioni del Regio decreto del 22 maggio 1924, le quali come « si è detto, non erano in sostanza che riproduzione di quelle della legge « napoletana, tutti quei mutamenti che, conservata la parte utile, non poteva « in questa trovarsi, valessero a toglierne ciò che non era applicabile nelle « altre parti d'Italia, e a dare alla legge proposta un aspetto nuovo ».

La relazione poi passa ad esporre i singoli articoli. Di questa parte vanno ricordati due punti: a) la piena comprensione della portata dell'art. 11, esteso all'inquadramento nel medesimo regime di tutte le terre comunali sottoposte ad un regime di promiscuo godimento; b) l'aver indicato tra le finalità della legge l'acquisto di altre terre per aumentare la massa di quelle da incorporare, con l'agevolazione di mutui: finalità — a quanto ci consta — quasi mai realizzata fino ad oggi.

Contro questo intento di unificazione sono state sollevate aspre critiche. Occorre innanzi tutto accantonare quelle mosse, specialmente intorno al 1924-27, dai proprietari interessati, perché esse erano più che altro dirette ad ottenere l'esonero dalla liquidazione degli usi civici, il così detto *colpo di spugna* sui compensi già disposti nelle leggi anteriori. Le speranze che fosse realizzata questa aspirazione dei possessori privati delle terre, cadeva con l'affermarsi di una unificazione legislativa che mutuava a favore delle popolazioni i criteri rigoristici della legislazione napoletana. Le relative critiche rappresentano essenzialmente un falso scopo, dirette, come sono, a negar valore a questi ultimi criteri.

Molto più delicate le critiche circa l'opportunità di regolare in modo identico sia l'accertamento che l'esercizio di diritti diversi per la loro origine, come per l'ambiente economico-sociale in cui si esercitavano, a volte persino con particolari situazioni di vantaggio a favore di determinate categorie di utenti riconosciute da legislazioni anteriori.

Oggi il problema è in parte superato perché è stato riconosciuto, in tema di usi civici, competenza legislativa alle Regioni a statuto speciale e alle Province di Trento e Bolzano, affermandosi così — salvo quanto diremo tra breve — la possibilità di regolamentazioni regionali che tengano conto di ambienti, tradizioni e consuetudini anteriori, nelle zone ove più erano sentite tali esigenze. E non vi è dubbio che opportunamente si è seguito questo nuovo indirizzo, dopo che la giurisprudenza aveva dato modo di conoscere che cosa significasse ignorare ogni differenziazione in materia.

L'intento di unificazione del legislatore del 1924-27 ha però una portata ed un significato maggiore, che non quella di voler forzare in paradigmi identici esigenze e situazioni diverse. Richiamandosi certamente a principî elaborati dalla giurisprudenza napoletana, ma anche ad uno sviluppo storico, che, sia pure in maniera diversa, era giunto a prevalere nella maggior parte della penisola, con l'unificazione imposta dalla legge del 1927 (e regolamento del 1928), si è inteso dar risalto innanzi tutto e in ogni caso all'interesse pubblico preminente in materia, e, di conseguenza, *pubblicizzare* i diritti delle comunità, inquadrandoli nel loro insieme come diritti pubblici, anche là dove erano rimasti — così come erano stati un tempo in tutta

Italia ⁽¹³⁾ — meri diritti privati limitati nella disponibilità solo dalla loro natura di diritti di comunità. Ciò spiega l'attribuzione di rappresentanza e gestione in ogni caso ai Comuni dove mancavano associazioni agrarie, la previsione di successione dei Comuni alle associazioni agrarie disciolte, etc.

Sintomatico in proposito è anche l'*art. 26* della legge. Vi si dispone che « 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, debbono essere aperti agli usi *di tutti i cittadini* del Comune o della frazione ». Viene fatta eccezione solo nel caso che disposizioni speciali di leggi anteriori o sentenze passate in giudicato assicurino un diritto particolare ad alcune categorie di persone; ma anche in tal caso questi diritti non hanno più tutela piena, perché sarà il Ministero dell'agricoltura a stabilire « i provvedimenti che secondo le circostanze si riterranno opportuni ». Questa è una delle norme che ha suscitato maggiori lagnanze, ma è anche una di quelle che dimostrano maggiormente l'intento pubblicistico perseguito con la unificazione legislativa. Le comunanze di antichi originari vi hanno visto la degradazione dei propri diritti e soprattutto del potere di esclusione dei sopravvenuti: e tale era l'intento che il legislatore aveva consapevolmente perseguito. La norma dell'apertura di beni comuni alla generalità degli utenti proveniva sia da quella legislazione meridionale, ai cui principî ci si è senza dubbio riportati, sia da altre che avevano già affermato identici principî da più di un secolo ⁽¹⁴⁾.

Si è già ricordato che anche nell'Italia meridionale, là dove si presentavano condizioni economiche ed agrarie simili a quelle di al-

⁽¹³⁾ Si pensi che proprio nelle Due Sicilie, la cui legislazione in materia è considerata quella che per prima inquadrò pubblicisticamente i diritti civili, ancora nel secolo XVIII il PECORI scriveva la sua fondamentale opera intitolandola *Del privato governo della Università* (Napoli 1770) e qualche decennio or sono il TRIFONE, pur tra gli intelligenti responsabili della legislazione del 1927, espone l'esistenza di private comunioni di originari (cfr. TRIFONE, *I conflitti di castelli diruti aquilani*) in contrasto con gli studi del DE RENSIS (pubblicati privatamente: *Sesti e Sestieri di Leonessa*), ma la giurisprudenza concorde ritenne che — pur validi i rilievi storici — il fenomeno era superato dalla legislazione sopravvenuta negli ultimi due secoli.

⁽¹⁴⁾ Cfr. per il Veneto: MANFREDI, *I domini collettivi nella Venezia Tridentina* (Bari 1935).

cune zone dell'arco alpino, si rinvenivano beni riservati agli originari questi vi avevano sempre vantato diritti esclusivi che si trasmettevano per nuclei familiari. Così si era tentato escludere dal godimento delle terre gli *adveni*. Ma giurisprudenza prima, legislazione poi, imposero l'identificazione dell'utente nel cittadino, del gestore di beni — se non del titolare — nel Comune. Questi principî, consolidati dalla loro applicazione ultrasecolare, si sono voluti riaffermare contemporaneamente e conseguentemente alla pubblicizzazione di tutti i diritti d'uso civico; e lo si è potuto fare solo mercé una legislazione unitaria.

Quanto si è ora esposto circa la pubblicizzazione dei diritti appare in contrasto con la decisione 8-6-1963 n. 87 della Corte Costituzionale, che ha ritenuto non potersi dedurre dalla legge ordinaria del 1927 *principî* dell'ordinamento giuridico, ed in conseguenza ha affermato potere una norma regionale della provincia di Bolzano derogare a qualsiasi principio informatore della legge del 1927. Non vi è dubbio che alcuni dei principî informatori della legge del 1927 non hanno carattere di principî generali dell'ordinamento: nei confronti di essi si sono pertanto valide le osservazioni già formulate dalla dottrina, riassunte dalla decisione della Corte costituzionale, circa la opportunità di una normazione regionale che voglia sopperire alla « artificiosa uniformità » della legge del 1927, prevedendo disposizioni difformi da quelle della legge ordinaria. Non pare però che lo stesso possa dirsi per quel principio che si è chiamato della *pubblicizzazione* dei diritti, affermando il quale, in sede di unificazione, la legge del 1927 ha voluto portare al medesimo sviluppo pubblicistico tutti i diritti di promiscuo godimento a favore di generalità di utenti, in conformità di un indirizzo che trova riscontro in altre legislazioni posteverive. E la stessa Corte Costituzionale con la sentenza 67 del 1957, su cui torneremo, aveva sottolineato la speciale tutela di cui era stata « *considerata meritevole* » la materia, « *per gli speciali interessi di carattere generale che vi si ricollegano* ».

Non contrasta con la pubblicizzazione di questi diritti la natura privata che a volte si deve affermare con riferimento al diritto del singolo utente: la posizione giuridica dell'utente è diversa a seconda che lo si consideri come partecipe della comunità, ovvero come titolare del diritto singolarmente utilizzato. Il legislatore si è preoccupato di considerare di interesse pubblico non le utilizzazioni del cittadino, che

ha — come vedremo — ridotte o trasformate, ma i diritti delle comunità e i beni di queste, che ha vincolato nella loro destinazione. Questa si concluderà mercé la traslazione dei diritti in definitiva al Comune o anche a privati (cfr. nota 16), mediata però sempre da organizzazione, strumenti e provvedimenti pubblicistici.

Connesso con la pubblicizzazione è il regime, di cui parleremo tra breve, di indisponibilità di tutti i diritti di proprietà collettiva, come di uso civico, con la corrispondente speciale tutela. Esatta o meno la giustificazione storica che si è voluta dare a tale regime, certo esso corrispose, più che alla necessità di ricollegarsi a una tradizione, a quella di intervenire, con vigore e dovunque, di fronte allo scempio che si era fatto di questi beni negli ultimi secoli. Un simile intervento legislativo preciso e generale era stato recepito da ordinamenti pre-unitari, ove era stato affermato con pari intensità, giustificandolo col richiamo al diritto naturale. Oggi ci basti parlare di principio generale, esteso a tutti i beni regolati, ovunque si trovino.

È da rilevare che le voci contrarie a tale regime non sono venute da proponenti di un diverso organico sistema, quanto da pratici, desiderosi di porre in circolazione questi beni e destinarli a formare nuove proprietà private, specie quando essi hanno acquistato, per motivi estrinseci, notevole valore. Occorre perciò dire che, ad un sereno esame, il regime di intensa tutela dei beni in questione, si è mostrato come l'unico argine che ha alquanto resistito alla dispersione di questi beni, quando l'usurpazione era divenuta, dal Veneto alla Sicilia, quasi un costante modo di acquisto.

Se oggi quel regime potrà essere temperato con altre esigenze pubblicistiche — che non si potevano prevedere nel 1927 — ciò non significa che se ne possa negare l'esistenza o che si possa procedere a ritroso. Che se un anacronismo vi è, è forse nel fatto che l'esigenza di sottrarre beni pubblici a rapina e speculazione, di fronte alla carenza di strumenti di difesa, è sentita oggi per tutti i beni pubblici e non solo per questi regolati dalla legge usi civici.

Va in proposito rilevato che quando qualche anno fa, con espresso riferimento ai boschi della Carnia, il legislatore è intervenuto per sottrarre alla legge sugli usi civici i beni venduti a Comuni dallo Stato (cfr. legge 21-2-1961, n. 85) non ne ha modificato il precedente particolare regime di inalienabilità. E ciò aderendo a istanze delle stesse po-

polazioni carniche. A seguir però questa via — e prevedere astratte indisponibilità — vi è il pericolo di creare arbitrari regimi di incommerciabilità, incomprensibili senza il collegamento ad una destinazione, ed eccessivamente rigidi per la impossibilità di configurare diverse destinazioni e cessazioni quindi del relativo regime.

Se la pubblicizzazione è divenuta principio dell'ordinamento non si può dire la stessa cosa delle varie destinazioni previste nella legge e dei relativi mezzi di realizzazione. A prescindere dalle possibilità di deroga, previste dalla stessa legge, le norme che regolano e definiscono le varie utilizzazioni dei beni, a conclusione di tutti i procedimenti di accertamento, hanno un carattere di soluzione contingente, e rappresentano il tentativo di rinnovare, ancora una volta, anteriori istituti. Esso fu compiuto però senza saper utilizzare i risultati di passate esperienze. È problema su cui torneremo: qui basti rilevare che lo spezzettamento e polverizzazione di proprietà, prodotto dalle quotizzazioni, la conseguente rinascita del latifondo, e la distrazione dei beni dalle stesse finalità agrarie, come la reazione per esigenze economiche e sociali a precedenti analoghe normative, etc. erano fenomeni, già denunciati da più parti, che dovevano pur insegnare qualcosa e consigliare di seguire nuove vie. Ma i tempi non erano adatti, ed a mala pena si inserì un richiamo alla possibilità di consorzi facoltativi tra utenti, ovvero ad una gestione separata a mezzo di delegato tecnico: istituti che hanno avuto poi rara applicazione, ed il secondo dei quali in pratica è servito più che altro quale mezzo per una sottrazione autoritaria dei beni agli utenti.

A volte sono state estese le critiche circa alcune disposizioni di cui si è fatto ora cenno fino a comprendervi le premesse stesse della legislazione. E su ciò non si può consentire. Certo il legislatore, spinto dallo zelo di affermare tutte insieme le esigenze sovra dette, di pubblicizzazione, incircolabilità, eguaglianza tra i naturali, etc., senza prevedere contemperamenti — in relazione ad anteriori situazioni giuridiche — neppure là dove si trattava di organizzare la utilizzazione dei beni, ha accomunate queste affermazioni con quelle circa i modi di liquidazione, sistemazione e destinazione delle terre. Ma l'interprete deve tener distinte le une dalle altre e non confondere le premesse, che rappresentano un consapevole adeguamento degli istituti al loro sviluppo storico, con le disposizioni, ove sono espresse

soluzioni su cui troppo facilmente ci si è adagiati, come quelle circa alcune destinazioni delle terre. È perciò che — se riferite alle premesse della legge — non si possono accettare le critiche, pur pertinenti se riferite alle concrete destinazioni, del FRASSOLDATI (*op. cit.*), circa non essersi dal legislatore — come egli scrive — « chiarito il problema della differenza sostanziale fra un certo modo di godere della proprietà in forma collettiva o in dominio (perché una plurisecolare esperienza aveva dimostrato tale modo di godimento come il più vantaggioso), ed invece un semplice esercizio di uso civico di una collettività; non è una differenza solo di misura o ampiezza del godimento, ma è differenza anche sul contenuto giuridico del diritto e sui rapporti che intercorrono fra l'utente e l'ente di cui è membro. Così, di fronte ai molti pregi della legge sulla liquidazione degli usi civici, sta il grave errore di aver posto sullo stesso piano le comunità montane, le partecipanze etc. e ogni altra associazione agraria di uso civico ». Il nostro avviso è diverso: più che aver confuso questi problemi, il legislatore ha voluto trattarli insieme, e sotto l'influenza delle scuole napoletane, che avevano considerato come « anarchia » e « retaggi feudali » tutte le diverse forme anomale di esercizio e organizzazione dei diritti promiscui, che esistevano anche nell'ex reame delle Due Sicilie, ha voluto imporre un livellamento e ridurre alla eguaglianza figure a volte palesemente diverse.

IV.

A) Proprietà collettive e demani comunali d'uso civico nella terminologia legislativa. — Abbiamo già parlato della distinzione tra usi civici (su terre aliene) e proprietà collettive e beni assimilati.

La legge del 1927 tratta nei primi articoli dell'accertamento e della liquidazione degli usi civici (su terre aliene), ma data l'attuale minore importanza dei relativi problemi, è preferibile seguire un diverso ordine, e parlar prima delle proprietà collettive e demani comunali d'uso civico ⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁵⁾ Circa tali beni si cfr. il recente e perspicuo esame di essi, compiuto nelle lezioni di M. S. GIANNINI, *I beni pubblici* (Roma 1963), ove per la prima

Il legislatore adopera espressioni varie per indicare questi beni, nel palese intendimento di comprendere il maggior numero di fattispecie nella medesima regolamentazione. È bene perciò esaminare le varie espressioni adoperate: demani, domini collettivi, terre d'uso etc.

All'art. 8 della legge, a proposito delle promiscuità, cioè dei diritti esercitati da più popolazioni, Comuni o Associazioni agrarie su uno stesso bene, si prevede la fattispecie di comunioni particolari per servitù nelle quali non vi siano *demani comunali*, e se ne dispone lo scioglimento senza compenso. La qualifica propria di beni collettivi dell'ex reame delle Due Sicilie, comincia così ad essere adoperata per indicare qualsiasi terra di dominio collettivo: infatti non può esservi dubbio che il legislatore, come risulta anche dal successivo capoverso dell'art. 8, ha inteso sciogliere senza compenso le comunioni particolari per servitù solo se gli usi gravino su beni privati, cioè se non vi siano beni collettivi di qualsiasi denominazione.

È sintomatico che nello stesso articolo circa le terre assegnate per scioglimento di promiscuità, che restano ai singoli Comuni partecipanti alla promiscuità, è detto che sono attribuite a ciascun Comune o a ciascuna frazione « *in piena proprietà* ».

Il successivo art. 9, nel prevedere quelle speciali concessioni dei beni ai possessori illegittimi, che denomina legittimazione, nell'ultimo capoverso affronta in pieno il regime giuridico dei beni in questione, stabilendone l'assoluta imprescrittibilità, col dire che si procederà a restituzione dei beni occupati, non legittimati, « *a qualunque epoca l'occupazione di esse rimonti* ». Nell'estendere ad ogni bene questo rigoroso regime, il legislatore ha cercato una espressione più ampia di quelle « demani, domini collettivi etc. », che l'interprete avrebbe potuto limitare alle sole categorie enunciate, e ha introdotto una nuova qualifica: « *terre d'uso civico* ».

L'equivocità di questa espressione è evidente perché terre di uso civico potrebbero chiamarsi anche quelle aliene, su cui si esercitano

volta con ampio respiro si opera una sistemazione delle varie figure giuridiche, aderente al contenuto dei diritti collettivi, con descrizione di differenze e affinità tra domini collettivi, proprietà comunitarie, proprietà collettive da una parte, ed usi civici dall'altra. L'autore giunge anche a giustificare e valorizzare il significato di antiche espressioni, che una troppo facile critica definiva empiriche o improprie.

usi civici; ma che non sono certo quelle cui si riferisce l'art. 9, se questo prevede occupazioni e in conseguenza legittimazioni o restituzioni delle terre, fattispecie irrealizzabili per le terre aliene gravate da usi. Va notato che proprio l'espressione terre d'uso era stata consueta ai primi del secolo scorso nel Mezzogiorno in senso diverso, per indicare, cioè, le terre feudali o ecclesiastiche su cui si esercitavano gli usi, in contrapposto ai demani comunali (cfr. WINSPEARE, *Storia degli abusi feudali*, Napoli 1883, XX, Introduzione, 40).

Né l'espressione beni d'uso civico potrebbe considerarsi propria se la si integrasse con un riferimento all'appartenenza delle terre alla comunità degli utenti o a chi li rappresenta, perché — a prescindere da altre considerazioni — tra le terre di cui all'art. 9 sono comprese — come si è accennato — alcune su cui gli usi possono non esser mai stati esercitati. Così è fuor di dubbio ad es. — anche per i testuali richiami legislativi — che ai beni acquistati da una università agraria per integrare la massa dei beni da dividere e poi occupati si applicano le disposizioni della nuova legge.

Forse il legislatore del 1927, dopo un secolo di astrazioni, ha ritenuto che, parlando al singolare d'uso civico, potesse riferirsi a un diritto dominicale unitario, in contrapposto alla molteplicità dei diritti degli utenti, per i quali invece ha usato il plurale «usi civici». Ma non pare che possa bastare la differenza tra singolare e plurale a chiarire i concetti.

Nonostante la improprietà l'espressione *terre d'uso civico* è entrata nella pratica, per indicare tutt'insieme demani comunali, domini collettivi e beni di Comuni, Associazioni agrarie, etc. con la destinazione di cui alla legge sugli usi civici: e come tale l'adotteremo anche noi, così come espressione di mero comodo. Tale del resto l'ha considerata lo stesso legislatore se, oltre a servirsi in successive norme di altri termini, quando ha ritenuto indispensabile porre in luce il suo intento di comprendere in una unica regolamentazione tutti i terreni, diversi da quelli su cui si esercitano usi su beni alieni, per evitare equivoci non ha saputo che ricorrere ad una perifrasi, e così all'art. 11, ha detto riferirsi ai «*terreni assegnati ai Comuni e alle frazioni in esecuzione di leggi precedenti relative alla liquidazione dei diritti di cui all'art. 1, e quelli che verranno ad essi in applicazione della presente legge, nonché gli*

altri posseduti da Comuni o frazioni di Comuni, università ed altre associazioni agrarie comunque denominate, sui quali si esercitano usi civici».

Con questa elencazione — sulla cui importanza torneremo tra breve — si è voluta dare una descrizione abbastanza ampia della materia. Non si è però eliminata l'imprecisione e l'equivocità di cui si è detto a proposito delle altre norme, né si è giunti a dare un completo inquadramento, tanto che allorché si è formato il regolamento del 1928 (R.D. 26-2-1928 n. 332) agli artt. 29 e 67 si è adoperata altra dizione: quella di *terre comuni o demanio comunale*. Nel D. Lgt. 19-10-1944 n. 284 ci si riferisce invece a «*terre di uso collettivo*».

Di fronte a tante denominazioni, nella pratica, per semplificare è prevalso l'uso di chiamare in genere *demani comunali* tutti i beni regolati dalla legge, la cui gestione sia attribuita ai Comuni, in qualsiasi regione si trovino, mentre i beni delle Associazioni sono qualificati *collettivi*, ovvero con altre denominazioni tradizionali. A volte però anche a questi ultimi è attribuita la qualifica di *demaniali*, sia pure solo per indicare la sottoposizione al regime previsto dalla legge del 1927. Parlar di demani comunali per i beni comunali dell'Italia meridionale non è certo illegittimo: ivi per antica tradizione essi furono definiti *di demanio*, non tanto per l'identità del regime di indisponibilità con tutti gli altri demani, quanto perché, come scriveva incisivamente nel 1770 il PECORI nella sua nota opera *Del privato Governo della Università*, erano in *dominio* della cittadinanza ed *uso* dei cittadini e «*essendo in uso di tutti i cittadini, sembra rispetto a loro di fare figura di pubblico uso*». Per le proprietà collettive di altre regioni italiane, che siano gestite da un Comune o da una frazione e nell'uso dei cittadini la qualifica di demanialità — adoperata senza risparmio dalle magistrature — lasciò, e forse lascia ancora, sorpresi gli interessati, ad es. del Lazio o del Veneto, non abituati a sentir definire i loro beni collettivi come demanio comune. Ma ormai il termine è entrato nella pratica.

Maggior confusione invece porta l'attribuzione della qualifica di demanialità ai beni posseduti da associazioni agrarie o da comunità di cittadini, senza gestione comunale. Questi beni, pur soggetti al medesimo regime, sono di proprietà collettiva e sfuggono alla gestione del

Comune, cui pervengono solo nel caso di scioglimento delle Associazioni.

Concludendo dobbiamo riconoscere la impossibilità di riunire i beni di cui si occupa la legge sugli usi civici con una precisa qualifica unitaria, che non sia di comodo. Possiamo solo dire che sono assimilati in unico regime demani comunali, domini collettivi, beni già patrimoniali di Comuni su cui erano esercitati usi civici, e quelli accomunati solo dalla identica destinazione che viene loro attribuita: cioè terreni ottenuti mercé liquidazione d'usi, beni trasferiti da associazioni agrarie disciolte, o acquistati per aumentare la massa di quelli da destinare alle finalità di legge.

Circa i beni comunali gravati da usi, e i beni assimilati occorre però ancora spendere qualche parola.

B) *Beni comunali gravati da usi civici.* — L'art. 11, nella indicazione dei beni da sottoporre al regime delle terre comuni e demani comunali inserisce una affermazione di particolare importanza, non contenuta in precedenti norme anche se non ignota ai giuristi meridionali. È quella per cui tutti i terreni in possesso di Comuni, frazioni, università ed altre associazioni agrarie, comunque denominate, *sui quali si esercitano usi civici*, vengono accomunati agli altri beni oggetto della legge per essere sottoposti allo stesso regime.

Questa disposizione ha voluto risolvere una delle più delicate questioni, ancora dibattuta all'epoca della formazione della legge. I Comuni, specie dell'Italia centrale, si erano trovati in lite con le popolazioni, sia per sostenere esser patrimoniali i propri beni e non costituire domini collettivi, sia per negare su di essi l'esercizio degli usi alle popolazioni. Ne erano seguite cause quanto mai complesse, a volte chiusesi con liquidazione di usi e distacco di terre comunali a favore della popolazione, rappresentata da associazioni agrarie. Nell'Italia meridionale il problema non aveva ragione d'essere perché ivi da tempo il Comune regolava l'uso dei beni demaniali, riservava per sé la fida, e se non aveva rendite sufficienti per pagare prima la bonatendenza e poi la fondiaria, vendeva a suo beneficio « i prodotti fruttiferi dei boschi » (artt. 190, 192 legge 12 dicembre 1816) ⁽¹⁶⁾. Anche per i beni

⁽¹⁶⁾ Alla stregua di tale concezione dei beni la legislazione napoletana aveva attribuiti ai Comuni i canoni derivanti da quotizzazioni e da legittima-

delle associazioni era qualche volta sorto — sia pure meno legittimamente — il problema circa l'essere o meno collettivi o patrimoniali dell'ente (rappresentante degli utenti) gravati dei diritti degli utenti. La legge del 1927 ha ritenuto di dover intervenire, all'art. 11, più che per risolvere, per eliminare il problema della contrapposizione tra Comuni e popolazioni circa beni di cui i Comuni pretendessero avere proprietà esclusiva, considerandoli alla stregua dei demani universali del Napoletano e di tutti gli altri beni collettivi in possesso dei Co-

zioni di occupazioni, nonché dalle affrancazioni in denaro. Lo stesso criterio circa i canoni venne poi seguito da quasi tutta la legislazione eversiva della penisola. Come si legge nella relazione del CARRETTO (*Atti della Commissione per la riforma delle leggi abolitive degli usi civici*, III, Relazioni 25), « *tradizioni storiche e difetto di associazioni costituite fecero sì che quasi universalmente si riconoscesse tale rappresentanza spettare al Comune* ».

Ciò, salvo per la maggior parte dell'Italia centro meridionale, sembrava un ripiego necessario, non potendosi trovare altra rappresentanza degli utenti dove non esistevano associazioni. Al contrario, per alcuni scrittori che si sono occupati di demani meridionali (RINALDI, *Le terre pubbliche e la questione sociale*, Roma 1913, 88; BENEDUCE, *Stato della legislazione sui demani comunali e proposte di riforma*, Roma 1913, 89), il parlar di rappresentanza sembrava un errore, perché il Comune succeduto alla comunità era considerato titolare di beni destinati al godimento collettivo, circa i quali i cittadini ricavano dalla qualità di *cives* il titolo del proprio godimento. Era questa la teoria insegnata quasi pacificamente da noti giuristi — prima però che il Comune assumesse la configurazione attuale — fin dai tempi del BASTA (*Institutiones juris publici neapolitani*, 1783, par. 916) e del TURBOLI (*Origines jus praedictorii demanii Regni Neapolitani*, 1788, par. 4) e recepita dalla giurisprudenza. Questi principi trovano eco in numerose disposizioni dell'attuale legislazione, ove è riaffermato sempre il diritto dei Comuni sia alle liquidazioni di usi, sia a succedere nei beni delle disciolte associazioni.

La prevalente dottrina e una costante giurisprudenza ritengono oggi che il Comune sia solo rappresentante della comunità di utenti, cui i diritti relativi si appartengono. (Cfr. *Rassegna di giurisprudenza sugli usi civici* di FLORE-SINISCALCHI-TAMBURRINI, Milano 1956, p. 9 e Cass. 3 febbraio 1962, n. 210, in *Giust. civ.*, I, 656). Questa concezione permette risolvere abbastanza facilmente problemi circa la non coincidenza di comunità e territorio comunale, conflitti di interessi, gestioni autonome, etc. Occorre però aver presente che per effetto della liquidazione, e mano mano che questa venga portata a conclusione, i diritti delle comunità si trasformano e divengono solo oggetto di vincoli di destinazione di beni comunali; siano questi canoni, prezzi di beni alienati, o anche terreni di categoria *b*) dopo la regolamentazione degli usi.

Circa i rapporti tra ente territoriale e comunità utenti, cfr. SANTI ROMANO, *Il Comune*, in *Trattato Orlando*, II, pag. 616; GIANNINI M. S., *I beni pubblici*, Roma 1964, 52.

muni; ha perciò detto che venivano sottoposti allo stesso regime dei beni di demanio comunale o di dominio collettivo anche i beni posseduti da Comuni, associazioni etc. se vi si esercitavano usi civici. Le conseguenze di questa disposizione sono notevoli. Praticamente tutti i beni di appartenenza comunale, gravati di usi, vengono in tal modo ad essere sottoposti ad un'unica regolamentazione, ed essere considerati alla stregua dei demani comunali e dei domini collettivi. Gli usi su tali beni ne costituiscono la destinazione.

Come si è detto (v. nota 16) nell'Italia meridionale ciò non costituisce una innovazione, ma non così altrove, specie nelle provincie dell'ex Stato pontificio ove, nella seconda metà del secolo scorso, dopo l'istituzione della Giunta degli Arbitri e la legge sui domini collettivi, si era formata una giurisprudenza in senso opposto. Può quindi facilmente accadere che si rinvergano giudicati che riconoscevano diritti delle popolazioni nei confronti dei Comuni. Pare però evidente che l'efficacia di tali giudicati debba cessare di fronte alla nuova assimilazione delle terre comunali gravate da usi ai demani comunali. Più delicato il problema se anteriormente alla legge sia stato trasferito a terzi (o si pretenda usucapito) un diritto di proprietà comunale riconosciuto come patrimoniale del Comune, in zone ove si riteneva che al Comune spettasse un diritto di privata proprietà disponibile e alle popolazioni usi tamquam su beni alieni. Di fronte a siffatte fattispecie occorrerà distinguere se il diritto del Comune sia o meno stato accertato con giudicato: se vi è giudicato non si può dubitare della validità del trasferimento. Se non si è formato un giudicato occorre invece, caso per caso, accertare, con riferimento alla provenienza e al regime cui i beni erano effettivamente sottoposti, se in epoche anteriori potevano considerarsi beni della collettività o demani comunali. Nel compiere tale indagine si dovrà prescindere dall'erroneo indirizzo affermatosi a volte nella giurisprudenza dell'Italia centrale, nel periodo immediatamente anteriore alla legge del 1927, per cui aprioristicamente si era affermata la alienità dei beni comunali, al di fuori dell'esame di situazioni concrete.

È bene però aggiungere che il Comune, i cui beni vanno sottoposti alla disposizione di cui all'art. 11, è solo quello cui appartiene la popolazione utente, perché nell'ipotesi che questa risiedesse in altro Comune — e non vi sia alcuna promiscuità — il Comune proprietario

si troverebbe nella stessa situazione di qualsiasi altro proprietario individuale e i beni sfuggirebbero alla disposizione dell'art. 11.

C) Disposizioni circa altri beni oggetto della legge. Beni assimilati. — Non ostante l'ampiezza delle perifrasi dell'art. 11 ne restavano fuori ancora altri beni sottoposti allo stesso regime.

All'art. 25 della legge, dopo essersi previsto lo scioglimento delle associazioni, si legge: « *In tal caso i terreni delle associazioni saranno trasferiti ai Comuni o alle frazioni nel cui territorio trovansi compresi, con la destinazione corrispondente alla categoria cui essi appartengono. Quanto sopra si osserverà anche relativamente ai beni di altra natura posseduti dalle dette associazioni; però il Comune non potrà mutarne la destinazione senza l'autorizzazione del Ministro* ». La disposizione trova conferma all'art. 58 del regolamento circa l'amministrazione dei beni. Con queste norme sono stati sottoposti alla regolamentazione dei beni civici anche quelli che prima erano « *di altra natura* ». Abbiamo così terreni « *assimilati* », su cui gli usi non sono mai stati esercitati. Tra questi debbono porsi, per l'analogia della situazione giuridica, anche quelli che i Comuni acquistano ai sensi dell'art. 22 della legge.

Nel regolamento poi del 1928 sono previste particolari fattispecie di beni. E così:

a) all'art. 40 si regolano i beni di cui era già stata disposta l'alienazione e che si trovino ancora in possesso dei Comuni: essi « *saranno soggetti all'applicazione della legge e rientreranno a far parte delle terre Comuni o dei demani comunali* ». Ciò conformemente al principio che la speciale autorizzazione ad alienare — comunemente detta sdemanializzazione — non sclassifica il bene, finché non sia effettuata l'alienazione. Il Ministero però circa questi beni ha un particolare potere di dare « *diversa disposizione* »;

b) all'art. 21 si prevedono promiscuità su terre comuni circa proprietà di alberi con associazioni o comunioni di particolari e se ne impone la cessazione;

c) all'art. 26 sono considerate le terre già concesse in utenza;

d) all'art. 65 sono sottratte alla destinazione di cui al 2° capo della legge circa sistemazione, riparto e godimento le « *terre atte a coltura agraria* » di « *Associazioni agrarie, composte di determinate*

famiglie, che, possedendole esclusivamente, vi abbiano apportate sostanziali e permanenti migliorie, ancorchè su qualche zona i lavori di trasformazione fondiaria non siano tuttora compiuti». Questa disposizione va ora ricollegata con quella dell'art. 34 della c.d. legge sulla montagna (L. 25 luglio 1952 n. 991) che così dispone: «Nessuna innovazione è operata in fatto di comunioni familiari vigenti nei territori montani nell'esercizio della attività agro-silvo-pastorale: dette comunioni continuano a godere e ad amministrare i loro beni in conformità dei rispettivi statuti e consuetudini riconosciuti dal diritto anteriore»: vengono così sottratte alla legge degli usi civici e considerati a sé i beni montani di comunioni familiari.

Non consideriamo nella categoria dei beni *assimilati* le unità fondiarie abbandonate e devolute, circa le quali l'art. 31 della legge dispone la riassegnazione, perché l'assimilazione dipende solo dalla protrazione del vincolo di destinazione.

D) Beni di frazioni. — Occorrerebbe ora parlare dei diritti delle frazioni nella legge di usi civici, ma se ne accenna appena data la molteplicità dei problemi che non si possono affrontare in questo scritto.

La legge parla di beni di frazioni; ma la disposizione si riferisce ai soli casi di autonome collettività originarie che siano venute a far parte di un Comune costituito da diverse popolazioni. Solo queste possono avere beni frazionali, e la speciale rappresentanza di cui alla legge 278 del 17 aprile 1957. Ciò va tenuto ben presente perchè è accaduto spesso, specie dopo l'entrata in vigore della legge del 1957, che l'amministrazione separata sia stata chiesta da frazioni che non avevano mai avuta una originaria autonomia (così ad es., i «*casali*» non autonomi del napoletano).

Finché poi non vi sia conflitto d'interesse col Comune, legittimazione processuale e tutela dei beni spetterà al Comune. Il reddito dei frutti delle terre — ricavabili dopo il soddisfacimento degli usi da parte delle popolazioni — dovrà parimenti andare al Comune; così pure i canoni di legittimazione.

Nel caso di amministrazione separata questa dovrà curare godimento di usi e ripartizione di terre tra i frazionisti.

Va però rilevato che anche nel caso di amministrazione separata

dei beni pare che al Comune spetti la legittimazione negoziale: se infatti la frazione non è dotata di personalità giuridica, come è stato rilevato in un recente parere del Consiglio di Stato (2^a Sez. Parere 5-11-1964 n. 982), non può essere legittimata ad eventuali negozi traslativi, da compiersi dopo assenso del comitato dei frazionisti, dal Comune, se è conferito potere dispositivo dal Ministero (invero il citato parere parla di potere dispositivo del Comune, ma come vedremo, in effetti neppure il Comune ha un immanente potere dispositivo proprio, bensì solo la legittimazione negoziale, ove gli venga concesso dal Ministero tale potere).

Nel caso invece di conflitto di interessi e di conseguente transazione fra Comune e frazione è evidente che la legittimazione spetti rispettivamente al comitato dei frazionisti ed al Comune.

V.

A) *Assegnazione a categoria.* — L'art. 11 di cui abbiamo già parlato, si conclude con l'obbligo di distinguere in due categorie i terreni indicativi:

« a) terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente;

b) terreni convenientemente utilizzabili per la cultura agraria ».

Il successivo art. 12 prevede che per i terreni di cui alla lett. a) si osserveranno le norme della legislazione forestale e che i Comuni e le associazioni non potranno alienarli o mutarne la destinazione senza l'autorizzazione del Ministro dell'agricoltura e delle foreste. Gli usi delle popolazioni vi verranno limitati *ai soli usi personali di cui all'art. 1021 del codice civile* (già 521 codice 1865).

Per i terreni di cui alla lett. b) l'art. 13 prevede che debbano essere ripartiti « *secondo un piano tecnico di sistemazione fondiaria e di avviamento colturale, fra le famiglie dei coltivatori diretti del Comune o della frazione, con preferenza per quelle meno abbienti, purché diano affidamento di trarne la maggiore utilità. Gli atti della ripartizione affidati agli istruttori e periti saranno omologati dal commissario e sottoposti all'approvazione del Presidente della Repubblica* ».

Il primo dubbio che sorge dall'esame di tali norme è se le due categorie enunciate nell'art. 11 esauriscono quelle di destinazione delle

terre. La risposta sembra dover essere negativa. La stessa legge prevede all'art. 9 la legittimazione delle terre occupate e migliorate: questo argomento potrebbe apparire insufficiente e tautologico in quanto si potrebbe dire che l'art. 11 si riferisce alle terre libere, cioè a quelle non occupate o reintegrate. Ma la legge prevede espressamente altre destinazioni: basti ricordare l'art. 12 che consente alienazioni e mutamenti di destinazione.

Pare quindi doversi ritenere che le due categorie configurino la *normale* destinazione cui sono vincolate le terre; accanto a queste destinazioni, ve ne sono altre (legittimazione, trasformazione in enfiteusi delle antiche utenze (art. 26 del reg.), alienazione, mutamento di destinazione) che, derogando alla destinazione diretta all'immediata soddisfazione dei diritti degli utenti, possono essere consentite solo attraverso particolari provvedimenti con i quali o si conferisce il potere dispositivo o si concedono le terre: i primi sono di competenza del Ministero, i secondi del Capo dello Stato, anche se sono richiesti interventi commissariali.

Torneremo su tali provvedimenti: quel che qui interessava porre in luce è che le due categorie *a)* e *b)* previste dalla legge rappresentano solo le categorie di destinazione primaria, accanto alle quali potranno esservene altre, anche se per costituirle occorranò degli speciali provvedimenti abrogativi del vincolo di normale destinazione previsto dalle prime due categorie.

B) Destinazione dei terreni di categoria a). — I terreni utilizzabili come bosco e pascolo sono assoggettati alla legislazione forestale. I diritti delle popolazioni conservati su tali beni dovranno essere esercitati in conformità del piano economico e degli art. 130 e 135 R.D. 30 dicembre 1923 n. 3267, ma non potranno eccedere i limiti stabiliti dal codice civile per gli usi personali (art. 521 cod. 1865, 1021 cod. vigente ai sensi dell'art. 12 legge e 45 reg.). Gli usi accertati devono essere indicati, dopo l'approvazione del piano di massima, in un decreto commissariale (art. 42 reg.). Dovrà quindi essere formato un regolamento circa i limiti dell'esercizio, tenendo conto degli usi riconosciuti, del numero degli utenti e dell'utilità che i beni possono rendere, senza un eccessivo sfruttamento (art. 45). Agli utenti potrà quindi essere imposto anche un corrispettivo per gli usi consen-

titi, quando le rendite della terra non bastino al pagamento delle imposte e delle spese di amministrazione e sorveglianza. « Le erbe e la legna esuberanti saranno vendute a profitto della amministrazione del Comune o dell'Associazione agraria, con preferenza ai cittadini utenti. È espressamente proibita la divisione fra gli utenti del ricavato della vendita » (*art. 46*). Ridotti così i diritti degli utenti, è evidente che degli antichi usi civici, costituenti estrinsecazione del diritto dominicale sulla terra, sia rimasto ben poco. Il Comune, se anche ha diritto solo a erbe e legna esuberanti, in sostanza, purché consenta queste minime utilizzazioni cui i beni sono vincolati, ha la principale utilizzazione dei beni stessi. Nonostante che la legge confermi l'antecedente regime, esso resta modificato dal fatto che, *dopo* la sistemazione dei beni, con l'assegnazione a categoria e la regolamentazione degli usi, il Comune appare come un proprietario esclusivo, che consenta alla sua popolazione gli usi, e tragga quindi reddito dai beni.

La proprietà collettiva ha però mantenuta tutta la sua fisionomia nelle associazioni agrarie: anche quando si effettua la sistemazione dei beni, l'associazione agraria non ha finalità diverse dagli interessi degli associati, onde la percezione delle rendite conserva queste a vantaggio degli utenti, sia pure attraverso la mediazione dell'ente. Appare perciò piuttosto contraddittorio il divieto di divisione del ricavato della vendita dei prodotti fra gli utenti di associazioni agrarie e la norma, forse è illegittima, non sembrando che si possa in un regolamento proibire uno dei modi di perseguimento di finalità proprie di queste associazioni, che la legge mantiene in vita.

C) *Destinazione dei terreni di categoria b): Quotizzazioni.* — Per i beni di categoria *b)* il legislatore del 1927 non tenne alcun conto delle istanze che venivano da più parti per una ricostruzione delle proprietà collettive, e volle adagiarsi sugli schemi settecenteschi delle ripartizioni dei demani realizzate, a cominciare dalla fine del secolo XVIII, in vari stati italiani, mercé quotizzazioni, come nel Napoletano, o mercé autorizzazione ad alienare gli incolti come nel Lombardo-Veneto. Era ben noto il fallimento delle varie ripartizioni; ma il legislatore — come si è già detto — non credé ovviarvi.

Tutte le quotizzazioni già compiute si erano risolte nell'accaparramento più sfrenato delle quote, e nella creazione di un terzo tipo

(accanto all'ex feudale e all'ecclesiastico) del nostro latifondo, quello costituito con le quote sottratte ai quotisti.

Le quote erano state allora, come accadrà poi in sede di applicazione della legge attuale, determinate solo in proporzione degli aspiranti, senza curare la formazione di congrue unità poderali.

Il legislatore del 1924-27 recepì acriticamente dai primi eversori la finalità di creare molteplici proprietà private, e recepì anche da essi integralmente l'istituto e il procedimento di riparto delle terre.

La quotizzazione non era considerata solo una *destinazione* dei beni, ma un modo di dividere beni insufficienti, tra tutti gli aventi diritto — gli utenti, cioè — ritenuti condomini che dovevano partecipare alla divisione. Applicando paradigmi privatistici — con una buona dose di ipocrisia — si riteneva soddisfare tutti assegnando quante più quote fosse possibile, sia pure polverizzando le terre. I non beneficiati del riparto si riteneva che fossero compensati col canone corrisposto al Comune dal quotista.

Questa concezione urtò presto contro la realtà: sin dai primi decenni del secolo scorso si vide la inutilità dei canoni, che si disperdevano nei bilanci comunali, l'insufficienza delle terre piccole per creare entità economicamente produttive: eppure si insisté su questa strada, perché si voleva evitare il permanere di godimenti collettivi e si credeva fattore di ordine e di progresso economico la creazione di nuove private proprietà.

D'altro canto i quotisti, scelti il più delle volte tra inesperti della conduzione di un podere, non assistiti né finanziariamente né tecnicamente ⁽¹⁷⁾, si videro costretti a cedere i loro diritti a speculatori, ad accaparratori di terre, e agli stessi ex feudatari, che volevano rientrare in possesso dei beni loro tolti e quotizzati dai Comuni cui erano stati assegnati a compenso degli usi.

Il legislatore del 1924-27 ignorò questi precedenti ed accettò di buon grado la destinazione al riparto.

⁽¹⁷⁾ Circa finanziamenti ed agevolazioni a favore dei quotisti si era già tentato provvedere nel secolo scorso nel napoletano. Cfr. la *Circolare 5 ottobre 1811* dello ZURLO. Si cfr. anche l'art. 64 delle *Istruzioni del 3 luglio 1861*. La legge del 1927 all'art. 16 richiama altre leggi d'agevolazioni e crediti agrari, ma di tutte queste disposizioni si è avuta rarissima applicazione.

I risultati delle disposte quotizzazioni hanno confermato la loro inutilità. Le quote, tutte più o meno minuscole, sono oggi ancora una volta in mani diverse da quelle degli assegnatari. I Comuni hanno spesso cercato opporsi non finanziando i procedimenti o altrimenti impedendoli, e quando hanno avuto diverso atteggiamento han visto volatilizzare i beni.

Nella legge il procedimento è previsto minutamente, con ampia tutela degli interessi degli aspiranti al sorteggio; ma ciò in pratica costringe solo a compiere un maggior numero di frazionamenti. La legge invero prevede possibilità di delegati tecnici, preventive opere di migliorie ed anche facoltà di acquisto di terre per aumentare la massa. Ma al delegato tecnico si è ricorso raramente. E anche raramente all'acquisto di altre terre: per realizzare davvero acquisti su vasta scala, si sarebbe dovuto prevedere possibilità di espropriazione per pubblica utilità.

È incomprensibile come poi, volendo insistere nella quotizzazione, non si sia compresa la necessità di emettere norme di ampia portata, che consentissero e regolassero il ricorso al credito.

All'art. 23 si è prevista invero la possibilità di consorzi facoltativi tra gli utenti; ma in pratica essi non sono stati favoriti in sede di applicazione della legge.

Non è qui il luogo per esporre ulteriormente il procedimento di riparto e assegnazione. Basti dire che la quotizzazione è compiuta con assegnazioni in enfiteusi *sui generis*, non affrancabili finché non siano eseguiti i miglioramenti. Nel caso di devoluzione i beni tornano al Comune o Associazione, per essere nuovamente ripartiti. Pertanto si ritiene che il dominio diretto dell'ente è sottoposto all'originario regime di indisponibilità, finché non avvenga l'affrancazione. Il capitale di affranco va vincolato a favore del Ministero di agricoltura e può essere svincolato solo per esser destinato a finalità di generale interesse.

D) Legittimazioni. — Le terre occupate possono essere concesse agli occupatori che le abbiano migliorate, con migliorie sostanziali e permanenti, ove il possesso duri da oltre un decennio, e non rompa la continuità dei contigui terreni liberi da occupazioni: tale concessione è denominata *legittimazione*. È previsto all'uopo uno speciale

procedimento che richiede due provvedimenti: uno del Commissario e l'altro del Capo dello Stato.

La legittimazione, oltre alla concessione, importa una espropriazione, a favore dell'occupatore, dei diritti del Comune o associazione agraria. L'indennizzo a favore dell'Ente è costituito da un canone determinato sulla base del valore venale del fondo senza tener conto delle migliorie.

La legittimazione è anch'essa istituto che ci perviene dalla legislazione napoletana, ove era prevista soprattutto per sopperire alle più gravi conseguenze della imprescrittibilità dei beni e nella speranza di giungere, attraverso una sanatoria della occupazione, all'attribuzione in proprietà dei terreni occupati nelle mani degli stessi utenti che li avrebbero potuti ottenere a seguito di quotizzazione. Ma l'istituto era già degenerato prima del 1924, dal momento in cui furono consentite legittimazioni a soggetti diversi dai cittadini utenti, e anche per notevoli estensioni. Nonostante che si sia ritenuto « porre un freno » al dilagare di queste concessioni (come si legge nella relazione alla legge), esse sono proseguite e divenute — da eccezionale premio a coltivatori che avevano migliorato le terre — un modo quasi normale di sistemare i beni occupati ⁽¹⁸⁾.

Le legittimazioni dovevano essere concesse solo agli occupatori. La legge però ne estese la concessione ai possessori di quote alienate nel periodo del divieto nelle provincie meridionali. Col regolamento si è fatto ancora un passo avanti, consentendosi anche la concessione a chiunque possedesse terre in virtù di un titolo nullo, cioè agli acquirenti di beni di cui non era stata autorizzata l'alienazione.

È evidente la gravità di questa estensione, perché essa ha consentito preordinare vendite illegittime a future legittimazioni.

La situazione dell'occupatore è quella del titolare di un interesse legittimo alla concessione-espropriazione, che dovrebbe ottenersi attraverso il più discrezionale esame delle situazioni in conflitto da parte del Commissario: in pratica però — nonostante contrarie affermazioni teoriche — i Commissari si sono ritenuti vincolati a concedere legittimazioni, ove in sede di verifica fossero stati accertati i requisiti obiet-

⁽¹⁸⁾ Si rinvia in proposito alle osservazioni esposte in *Appunti per le legittimazioni delle terre d'uso civico*, in *Studi in onore di Zanobini*, II, p. 691 ss.

tivi di miglioria, possesso ultra decennale e non interruzione della continuità del demanio.

E) *Trasformazioni in enfiteusi*. — Istituto diverso dalla legittimazione è l'istituto della trasformazione in enfiteusi delle concessioni in utenza (art. 26 reg.) anche se è identico il procedimento. La trasformazione, ricorrendone gli estremi, è un *diritto* dell'utente già assegnatario dei beni e pertanto non può confondersi con la discrezionale concessione in legittimazione, ed è configurato come un diritto potestativo cui segue, dopo un procedimento di ricognizione, la concessione.

VI.

La legge non contiene alcuna definizione espressa del regime cui sottopone i beni, ma all'art. 9, già riferito, ne afferma la *imprescrittibilità* consentendo reintegre dei terreni occupati, *a qualunque tempo rimonti l'occupazione*, mentre le disposizioni già riferite circa la destinazione dei beni prevedono che solo dopo i piani di massima possano essere concesse le c.d. autorizzazioni ad alienare o a mutare la destinazione, etc. Le terre però di cui già era stata autorizzata l'alienazione, se non alienate, vanno considerate tuttora indisponibili (art. 40 reg.). D'altro canto con le quotizzazioni e legittimazioni si costituisce un utile dominio a favore del beneficiario, che poi potrà con l'affrancazione divenire proprietario pieno del terreno. Quotizzazioni come legittimazioni richiedono, oltre al provvedimento del Commissario, la c.d. approvazione del Capo dello Stato, che — almeno per la legittimazione — è ritenuta dalla giurisprudenza provvedimento conclusivo del relativo procedimento ⁽¹⁹⁾.

Dall'insieme di queste norme si ricava l'affermazione di un regime di inalienabilità, imprescrittibilità e immodificabilità di destinazione, che — come vedremo tra breve — corrisponde, grosso modo, a quello previsto per gli usi civici su beni alieni, ma con la ben diversa intensità che consegue al diverso contenuto giuridico dei diritti. Gli usi civici su terre aliene sono diritti che devono scomparire e l'inten-

⁽¹⁹⁾ Cfr. Cons. St. VI, dec. 11 febbraio 1966 n. 154; 9 luglio 1962 n. 563; V, 5 agosto 1949 n. 778.

resse pubblico si identifica con l'attribuzione di compensi; i beni d'uso invece costituiscono proprietà che il legislatore ha inteso ricostruire nella loro integrale ed originaria consistenza aggiungendo, poi, ad esse, le terre realizzate come compenso per usi e di altra provenienza. È perciò che sono stati preordinati ad accertamenti e destinazioni, organi e procedimenti, che potessero consentire di operare con adeguatezza di mezzi oltre che con specifica competenza. Fin dove si sia saputo realizzare questo intento legislativo non interessa qui esaminare. La particolarità del regime di indisponibilità è che esso ha per alcuni effetti, ed in ispecie per la sua durata, una intensità maggiore che non quella prevista per alcuni demani statali. Infatti l'irrealizzabilità delle destinazioni previste dalla legge, importa solo una possibilità di cessazione dello speciale regime (art. 39 reg.); ma il mutamento di destinazione deve essere autorizzato con previsione di « ritorno delle terre, in quanto possibile, all'antica destinazione quando « venisse a cessare lo scopo per il quale l'autorizzazione era stata accordata. Qualora non sia possibile ridare a queste terre l'antica destinazione, il Ministero per l'agricoltura e le foreste potrà stabilire « la nuova destinazione delle terre medesime » (art. 41 reg.).

Queste particolarità sono necessaria conseguenza della coincidenza della pluralità di diritti sui beni. L'indisponibilità è sì in funzione della destinazione dei beni, ma — quale che sia la configurazione che si voglia dare ai diritti dei Comuni, Associazioni etc. sui beni (si considerino cioè titolari dei beni, o rappresentanti della popolazione unitariamente intesa) — essa è anche disposta a garanzia di determinati e individuati destinatari (gli utenti), la cui situazione giuridica ha la tutela piena di diritto perfetto, anche nei confronti dell'ente (o della popolazione unitariamente intesa). Può esistere un potere di degradare tali situazioni (e anche il legislatore all'ultimo capoverso dell'art. 12 della legge, dopo un certo momento ha ridotto gli usi nei limiti dell'art. 521 c.c. 1865, oggi 1021 c.c.), ma, finché non sia esercitato, l'utente ha un suo diritto autonomo. Il rispetto delle posizioni subiettive dei cittadini fa sì che anche se cessi la possibilità della destinazione ultima, con la quale oggi il legislatore ha inteso prestare quel rispetto, residui ancora un altro vincolo di destinazione, e cioè quello di utilizzare i beni a favore della generalità degli utenti: è perciò che finché questa utilizzazione non sia co-

munque soddisfatta debba essere mantenuto il regime di indisponibilità.

Qualche autore ⁽²⁰⁾, non seguito però dalla costante giurisprudenza contraria, ha ritenuto limitato il regime di indisponibilità fino alla entrata in vigore della legge. Non pare accettabile tale tesi perché le disposizioni sovra riferite dimostrano chiaramente che il legislatore ha voluto mantenere l'antico regime di indisponibilità, in vigore negli stati preunitari per i demani come per le proprietà collettive, generalizzandolo e ampliandolo fino alla quotizzazione, e, persino dopo di questa, fino all'affrancazione dei canoni di quotizzazione (perché in caso di devoluzione i beni mantengono l'antecedente regime di indisponibilità), ovvero fino alla regolamentazione degli usi per i beni di categoria *a*).

Solo dopo il piano di massima — di cui diremo tra breve — si ha un'attenuazione del regime di indisponibilità, attenuazione che va inquadrata nella già avvenuta realizzazione delle principali finalità della legge.

Tale attenuazione però non modifica il regime giuridico dei beni stessi, anche se la limitazione degli usi, prevista dalla legge (*art. 12*) e dal regolamento (*art. 45*), ai soli usi personali, renda realizzabili nuove e numerose possibilità concrete di altre destinazioni di pubblico interesse circa i beni stessi, mediante mutamenti di destinazione e anche alienazioni.

Esaminando più a fondo il regime di indisponibilità, anche con riferimento al passato, si deve osservare che la sua assolutezza è affermazione meramente eufemistica. Anche nel passato ci si imbatte sempre in legittime forme di costituzione di proprietà privata per trasferimento di beni d'uso civico. Così, a mo' di esempio, proprio per il napoletano, al cui regime di indisponibilità suol farsi riferimento, a prescindere dalle difese che mutavano la *qualitas* dei soli beni feudali, si sono sempre avute censuazioni tra utenti, e la legge di GIUSEPPE NAPOLEONE dell'1-9-1806, all'art. 8, ha dichiarato dover restare ferme le anteriori divisioni e legittime censuazioni. Norme simili esistevano in tutte le legislazioni preunitarie. Peraltro — a prescindere dall'isti-

⁽²⁰⁾ FRASSOLDATI, *L'ordinamento giuridico forestale e montano in Italia* Firenze 1960, 117.

tuto della legittimazione, che, per l'abuso fattone, ha acquistato una particolare fisionomia — lo stesso *art. 26 del reg.*, prevedendo la trasformazione in enfiteusi delle concessioni in utenza (e prevedendola come diritto) importa una deroga alla disposizione dell'ultimo cpv. dell'art. 9.

L'indisponibilità è poi contemperata dalla possibilità di addivenire ad alienazioni e mutamenti di destinazione.

Si suole dire che, con l'autorizzazione ad alienare, i beni *passano dal demanio all'allodio*. Anche questa espressione — a parte il significato storico — non vuol indicare altro che l'autorizzazione ad alienare è l'unico atto che contemporaneamente fa cessare il vincolo di destinazione e degrada le posizioni subbiettive degli utenti. Il provvedimento relativo inoltre attribuisce agli enti od organi di gestione il potere dispositivo dei beni che altrimenti non hanno. Le varie affermazioni della giurisprudenza in materia colpiscono e colorano i vari effetti di tale situazione. Così la necessità di autorizzazione preventiva, non sostituibile da autorizzazione in sanatoria⁽²¹⁾, consegue alla carenza del potere dispositivo dell'ente o organo di gestione. Lo stesso è a dire della nullità assoluta delle vendite non autorizzate, del difetto di equipollenti dell'autorizzazione etc.

È prevista l'autorizzazione per una sola forma tipica di trasferimento: la vendita, con prezzo da pagarsi immediatamente in unica soluzione. L'ente, infatti, che gestisce questi beni deve, in caso di alienazione, sostituire il prezzo, ricavato dalla vendita, ai beni, e investire detto prezzo in titoli del debito pubblico vincolati a favore del Ministero (e da destinarsi, in caso di svincolo, ad opere di pubblico interesse, a beneficio della popolazione utente). Non può quindi essere consentita nessuna forma di trasferimento diversa dalla compravendita con pagamento immediato del prezzo, e pertanto sono state ritenute nulle le concessioni in enfiteusi, salvo quelle per quotizzazione, che si inquadrano nella destinazione attribuita ai beni⁽²²⁾.

⁽²¹⁾ Cfr. Cass. 20 dicembre 1940 n. 3117, in *Sett. cass.*, 1941, 240, e di recente, Corte App. Roma sent. 28 aprile 1964 n. 4, in *Riv. giur. umbro-abruzzese*, 1964, 243 e Comm. U. C. Roma 31 dicembre 1963, *ivi* 366 con nota di G. Bozzi.

⁽²²⁾ Cfr. Cass. 21 maggio 1948, n. 770, in *Giur. cass. civ.*, II, 1948, 138 con nota di M. Mazza; Sez. Un. 14 marzo 1959 n. 759, e in genere sul regime

Ben diversa dall'alienazione è il **mutamento** di destinazione: questo lascia il bene nell'ambito degli scopi perseguiti dalla collettività, e pertanto il decreto di autorizzazione si concreta, come dice l'art. 41 del regolamento del 1928, in un atto di mero consenso ad una nuova destinazione che rappresenti « un reale beneficio della generalità ». La stessa norma prevede ipotesi di destinazione per finalità agrarie (istituzioni di campi sperimentali, vivai e simili), ma tali destinazioni sono meramente esemplificative, perché « il beneficio per la generalità » è realizzato anche attraverso altre di pubblico interesse (per industria, edilizia, etc.). Ciò è anche conforme alla storia di questi istituti: le destinazioni date nei vari tempi a questi beni si sono sempre adeguate alle più svariate esigenze ritenute di interesse dell'intera collettività. Se le leggi prevedono oggi — qui come altrove — solo destinazioni agrarie, ciò non significa che si sono esclusi diversi interessi della collettività ad altre destinazioni. Invero in tutta la legge attuale, come in quelle postunitarie, si ha maggiore ed immediata considerazione degli interessi agrari, ritenuti prevalenti in materia fino al punto da aver consigliato di trasferire col *R.D. 16 marzo 1862 n. 562* la tutela e vigilanza in tema d'usi civici per le province meridionali dal Ministero degli interni a quello dell'agricoltura, che assunse poi anche pari competenze per le altre regioni. Ma ciò non può significare pretermissione di altri interessi della stessa collettività. Il riconoscerlo del resto significa anche trovar modo di evitare il ricorso a negozi traslativi o a provvedimenti espropriativi per la realizzazione di altri interessi pubblici.

Che l'art. 41 del reg. si riferisca anche a destinazioni non agrarie è stato riconosciuto dal Consiglio di Giustizia della Regione Siciliana in un parere del 18 luglio 1950, di recente richiamato nel parere dell'A.G. n. 820 del 30 giugno 1966 ⁽²³⁾.

di indisponibilità: Cass. 12 dicembre 1953 n. 3690, in *Giur. compl. cass. civ.*, 1953, VI, n. 3866, 561 con nota redazionale, *A proposito dei demani d'uso civico e della loro incommerciabilità*.

⁽²³⁾ Cfr. il primo parere nella Relazione *Il Consiglio di Stato nel quadriennio 1947-50. Appendice 238 ss.* È bene richiamare, data la sua importanza, alcuni passi del parere dalla citata relazione: « L'art. 41 del regolamento ammette che la diversa destinazione sia autorizzata, quando « essa rappresenti un reale beneficio per la generalità degli abitanti, quali la

Alienazioni e mutamenti di destinazione possono esser autorizzati solo *dopo* il piano di massima e di utilizzazioni dei beni. Le ra-

« istituzione di campi sperimentali, vivai e simili ». (*Omissis*) « La condizione di legge è chiaramente formulata: reale beneficio per la generalità degli abitanti, senza discriminazione alcuna secondo la natura del beneficio, come facilmente avrebbe potuto essere introdotta, se fosse stata intenzione del legislatore di riferirsi ai soli benefici di diretto interesse agricolo. *Gli esempi non sono che esempi*: hanno la funzione di chiarire, in quanto opportuno, la portata propria della norma, non di determinare *ex se* tale portata, introducendo per virtù propria estensioni e restrizioni estranee alla parte propriamente normativa della disposizione, se espressa in termini tali — com'è nel caso in esame — da non ingenerare alcun dubbio circa la sua portata. In altre parole, gli esempi recati dall'art. 41 sono da considerare come esempi di destinazioni implicanti un reale beneficio, di qualsiasi natura, per la generalità degli abitanti, come chiaramente risultante dalla proposizione dispositiva che immediatamente precede; può l'interprete — per la sola circostanza (occasionale e verosimilmente dovuta all'ambiente di formazione del regolamento) che essi siano stati tratti dal campo agricolo — attribuire ad essi valore costitutivo d'una corrispondente delimitazione? ». Dopo aver rilevato che un tale assunto difetta di base esegetica testuale, il parere prosegue: « Potrebbe tentarsi di supplirvi, in via di interpretazione largamente sistematica, se potesse affermarsi l'esistenza di un principio generale nel senso che, ad ogni ipotesi d'estinzione di usi civici immediatamente o mediamente conseguente all'applicazione della legge del 1926, dovesse corrispondere la realizzazione di benefici a carattere generale nel settore dell'agricoltura, ed in esso soltanto. Ma è proprio una norma di legge, quella dell'art. 24, che depone in senso nettamente contrario ad una siffatta limitazione. Essa prescrive l'investimento in titoli di debito pubblico delle somme provenienti dall'affrancazione dei canoni per effetto di liquidazione di diritti, legittimazione di occupazione, quotizzazione, nonché dall'alienazione di terre già gravate d'uso civico, affinché siano destinate "ad opere di interesse generale della popolazione", senza alcuna specificazione. Vuole la legge, quindi, che così il ricavo della trasformazione degli usi civici in diritti individuali, come l'eventuale diversa utilizzazione di terre comuni o di demanio comunale, ridondino in vantaggio generale della cittadinanza. Ma senza alcuna predefinizione della natura e specie di tale vantaggio, che potrebbe implicare la riferibilità dello stesso a determinate categorie di cittadini, anziché alla generalità. Onde, la mancanza d'una siffatta preventiva discriminazione non soltanto è rilevabile in via esegetica, ma appare del tutto approvabile, in quanto coerente e consequenziale al principio, fondamentale in materia, della giuridica pertinenza dell'uso civico alla generalità degli abitanti e non a singole classi o categorie di essi, quelle che *in linea di mero fatto* maggiormente possano fruirne » ... « La cessazione dello scopo e l'impossibilità del ritorno alla originaria destinazione possono così essere effetto di sopravvenienze accidentali, come derivare dalla natura della autorizzata destinazione o dalle clausole del-

gioni ne sono evidenti. Le terre in questione avranno una concreta destinazione solo con la formazione del piano di massima. Finché questo non è redatto e perfezionato le terre dovranno restare al di fuori di ogni commercio e disponibilità proprio per non frustrare le ulteriori determinazioni. Si ha quindi *medio tempore* un vincolo da rispettare con maggior rigore che non quando — conosciutasi l'utilizzazione da dare ai beni — si potrà addivenire a qualche contemperamento. Dopo la redazione del piano di massima potrà invece esser anche autorizzata qualche alienazione, con la concessione di un potere dispositivo ai Comuni ed alle Associazioni, limitatamente ai beni della cat. *a*) (boschi e pascoli), mentre di ufficio potrà essere proposta l'alienazione dei beni che non si prestino per la loro estensione (e forse anche per altri motivi) a nessuna delle utilizzazioni previste dalla legge (*art. 12 legge, 39 reg.*).

Alla stregua di tale disposizione è stato sollevato il dubbio che per i beni della cat. *b*) non possa mai essere autorizzata l'alienazione; ma una simile assoluta affermazione non pare esatta, anche se il silenzio della legge circa l'alienazione dei beni di cat. *b*) ha un significato. Esso risulta abbastanza chiaro se si tien conto delle destinazioni pre-

« l'autorizzazione » la legge si occupa soltanto di stabilire, senza distinguere fra « l'una e l'altra ipotesi, come debba provvedersi nella eventualità di cessazione dello scopo, secondo che sia o non tuttora possibile la restituzione all'uso civico. Scopo delle disposizioni in esame è quello di assicurare che alla sottrazione delle terre all'uso civico corrisponda il godimento di vantaggi di diversa natura da parte della popolazione, giusta il ricordato principio generale. Nell'ipotesi di mutamento della destinazione, tali vantaggi sono garantiti, originariamente, dal prescritto intervento autorizzativo del ministro, sostituito nell'ambito della Regione siciliana dall'assessore ». (*Omissis*) « Il regime giuridico di alienabilità per autorizzazione, fissato dalla disposizione stessa nel presupposto della già intervenuta assegnazione all'unica categoria di terre che comporti la permanenza degli usi civici (cat. *a*) dell'art. 11), vale *a fortiori*, per tutte le terre già di pertinenza del demanio comunale o ad esso devolute per effetto della procedura di affrancazione, anteriormente all'emanazione del provvedimento di destinazione all'una od all'altra categoria. Il che trova conferma nella indiscriminata formulazione e nella collocazione (prima di quelle concernenti l'attuazione dell'intervenuta destinazione all'una o all'altra categoria: capi II e III del titolo II) delle disposizioni regolamentari sulla alienazione e sul mutamento di destinazione (Cap. I) ». Seguono altri rilievi, nei quali, invero, non si tien conto che — come si è cercato di mostrare nel testo — il vincolo dei beni collettivi è stato sempre in funzione di ogni interesse della collettività e non dei soli usi civici.

viste. L'art. 12 si occupa dell'alienabilità dei beni a proposito di quelli della cat. *a*) perché sono i soli che resteranno beni comunali e per cui è quindi necessario regolare le possibili evenienze future. I beni della cat. *b*) sono invece normalmente destinati dalla legge al trasferimento con una tipica concessione, quella in enfiteusi, a conclusione del procedimento di quotizzazione: in questo senso si può dire che non sono diversamente alienabili. Ma anche così intesa l'inalienabilità dei beni di cat. *b*), l'interprete deve considerarla come un criterio generale applicabile sempre che non vi siano circostanze particolari che non consiglino nell'interesse pubblico — e dopo la redazione del piano di massima o in sede di formazione dello stesso — attribuire una diversa destinazione con il procedimento previsto nello stesso art. 12 della legge. Così quando all'art. 39 del reg. si è prevista l'autorizzazione di ufficio ad alienare beni non suscettibili, per la loro esigua estensione, di qualsiasi forma di utilizzazione, si è normativamente esemplificata una fattispecie in cui la destinazione alle categorie *a*) e *b*) non permetterebbe di realizzare le finalità della legge. E possono esservi altri casi in cui l'utilizzazione agricola prevista dalla legge per terre che non siano utilizzabili né come pascolo né come bosco sia antieconomica e non di pubblico interesse. Tra tali casi vi possono essere quelli di terreni in astratto suscettibili di cultura agraria, che abbiano assunto suscettibilità a destinazione edilizia, o che siano stati compresi in piani regolatori con destinazione a edificazione privata, a zone industriali etc. In simili ipotesi col provvedimento di mutamento di destinazione si potrà provvedere alle zone destinate a utilizzazioni pubbliche, come parchi, scuole, etc. Vi potranno essere altre fattispecie nelle quali una realizzazione di interesse della collettività possa raggiungersi solo con il trasferimento dei beni. Si dovrà allora ricorrere all'autorizzazione ad alienare; né si potrà opporre in tal caso che osti l'assegnazione alla cat. *b*). In effetti in queste ipotesi attraverso l'autorizzazione non si dovranno tanto sottrarre i beni alla detta categoria, quanto constatare la impossibilità ed antieconomicità nel pubblico interesse di mantenere un vincolo di destinazione, quando siano venute meno le ragioni che la giustificano.

Occorre ora accennare — a proposito della pluralità di pubblici interessi — alla espropriabilità dei beni d'uso civico.

Tale problema può risolversi oggi senza risalire a questioni astratte circa la espropriabilità o meno dei beni demaniali, e l'assimilazione o l'inquadramento tra questi dei demani comunali. Come è stato recentemente osservato⁽²⁴⁾ dopo l'entrata in vigore dell'attuale codice civile, in applicazione dell'art. 828 c.c. tutti i beni pubblici vincolati ad una destinazione non possono essere espropriati senza un preventivo mutamento di destinazione. Ciò significa che prima dell'espropriazione, attraverso il concerto tra le varie amministrazioni e la comparazione degli interessi, il bene deve essere sottratto alla destinazione per cui è vincolato al fine di soddisfare il diverso interesse pubblico ritenuto prevalente. Questa soluzione coincide con le affermazioni di inespropriabilità che la Corte Costituzionale ha avuto modo di pronunciare, dichiarando incostituzionali delle leggi provvedimento che espropriavano beni civici. Così con sentenza del 28 maggio 1957 n. 67 (in *Foro it.* 1957, I, 928) veniva rilevato che i

(24) Cfr. LANDI, *L'espropriazione per p.u.*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XV, p. 828. Circa le varie opinioni in tema di espropriabilità di beni demaniali, cfr. per l'affermativa ZANOBINI cit., vol. IV, capo V, par. 2, n. 3 nota 8 ed autori ivi citati e per la negativa CARUGNO, *L'espropriazione per p.u.*, Milano 1958, p. 46 e ss. Con riferimento ai beni di usi civici va ricordato che con la dec. Cons. St., IV Sez., 22 gennaio 1964 n. 10, veniva con molta chiarezza affermato che occorrendone espropriazione « la dichiarazione di pubblica utilità non potrebbe prescindere dalla valutazione comparativa dei due interessi, cui è riconosciuto carattere pubblico, che solo differirebbero per il rispettivo grado di concreta rilevanza » (*Giust. Civ.*, 1964, II, p. 116).

Il Cons. St. 2^a Sez. con parere 7 gennaio 1965 n. 1178 ha precisato che anche nel caso di accordo traslativo per il trasferimento di beni costituenti oggetto di procedimento espropriativo sia indispensabile l'autorizzazione di cui all'art. 12 legge e 39 reg. « In mancanza di essa — si legge nel detto parere — il bene di uso civico non può formare oggetto di atti di disposizione da parte del Comune neppure nei confronti dell'ente che abbia promosso il procedimento di espropriazione. Né sembra conferente il rilievo che nel caso in esame il bene continuerebbe a restare fuori commercio, passando dal demanio comunale di uso civico al demanio (od al patrimonio indisponibile) dello Stato, giacché tale trasferimento presuppone pur sempre un valido atto di alienazione od un provvedimento di espropriazione ». L'esistenza di provvedimenti legislativi che autorizzano l'espropriazione di beni civici (ad es. il R.D. 30 dicembre 1923 n. 3267 sulla cui interpretazione con riferimento ad atti di vendita, cfr. Cass. 8 ottobre 1960 n. 2622, in *Giust. Civ.*, 1912) sta a confermare che in mancanza di essi i beni civici non sarebbero sottratti al regime di indisponibilità.

terreni pervenuti ai Comuni a seguito di liquidazione di usi civici non potevano essere espropriati, a differenza dei terreni privati gravati d'usi, pei quali ultimi invece con la espropriazione i diritti delle popolazioni passano sull'indennizzo. Il problema veniva approfondito con la sentenza 30 dicembre 1961 n. 78 (in *Foro it.* 1962, p. 412) nella quale la Corte Costituzionale affermava che i beni d'uso civico (considerati e denominati demanio) non potevano comprendersi tra la proprietà privata espropriabile.

Del resto tutte le affermazioni normative di indisponibilità e quelle, molto frequenti nella giurisprudenza, di sottoposizione dei beni d'uso civico al regime dei beni demaniali, non avrebbero significato se poi non si riconoscesse una delle principali conseguenze di un regime di indisponibilità e di vincolo qual'è la inespropriabilità immediata.

Poste queste premesse sembrerebbe però che per diverse destinazioni di p.u. non dovrebbe normalmente neppur occorrere, dopo il provvedimento di svincolo, un atto espropriativo, potendo bastare il provvedimento di cui all'art. 41 del Reg. seguito da eventuali atti di concessione. Ciò eviterebbe la distrazione del bene ove cessi la diversa destinazione.

Se però fosse necessario in determinati casi sottrarre un bene alla sua destinazione, così come prevede il cpv. dell'art. 41 del regolamento, per trasferirlo con espropriazione, nel procedimento relativo — che seguirà la comparazione di cui si è sovra detto — i relativi atti dovranno essere diretti anche nei confronti del Ministro dell'Agricoltura, intestatario del vincolo cui la legge sottopone qualsiasi prezzo (cfr. art. 24 della legge).

Accertamento dei diritti e loro tutela sono argomenti di cui parleremo a proposito del procedimento. Sarà però opportuno far cenno — perché attiene all'inquadramento dei diritti — ai poteri d'ufficio di impulso e tutela per la verifica e revindica dei beni di uso civico attribuiti ai Commissari. Analoghi poteri essi hanno anche per l'accertamento degli usi civici su terre aliene e per la liquidazione degli stessi; ma con riferimento ai beni di cui all'art. 9 della legge, possono emanare — quando non vi siano contestazioni circa diritti — speciali provvedimenti (ordini) di reintegra.

La giurisprudenza ha ritenuto identificare in essi una particolare

forma di tutela amministrativa, simile, ma non del tutto riducibile alla tutela di cui all'art. 823 del c.c., differendone essenzialmente perché non è attribuita alla stessa amministrazione che ha la gestione dei beni. Questa può chiedere tale tutela, ma non esercitarla: ciò al fine di non impedire l'esercizio degli altri poteri del Commissario circa la sistemazione delle terre⁽²⁵⁾.

VII

Degli usi civici su terre aliene si è già parlato per distinguerli dagli usi sui beni dei Comuni o associazioni di utenti e sottolineare esser essi limitati per contenuto ed estensione. In tal senso si è detto che tali usi sono cristallizzati nel contenuto indicato dal titolo. È per questa ragione che la ricerca diretta alla individuazione ed elencazione degli usi ha ben maggiore importanza per essi, che non per quelli costituenti mera estrinsecazione di dominio.

Il contenuto può essere quanto mai vario, e oltre alle consuete figure comuni e a tutti i godimenti promiscui (pascolo, legnatico, semina etc.), può a volte strutturarsi in obblighi del proprietario del fondo obnoxio (prelazioni nella vendita del prodotto, etc.)⁽²⁶⁾.

L'accertamento di questi usi è però diretto solo alla determinazione dei compensi spettanti alle comunità di utenti, comunque rappresentate e costituite, ed eventualmente dilatate (*art. 26 legge*). Gli usi su terre aliene vengono sì accertati, ma solo strumentalmente alla determinazione dei compensi che le nostre popolazioni attendono da un secolo e mezzo.

Su questo punto è bene insistere perché troppo facilmente si sente dire da empirici che gli usi civici su terre aliene son relitti del passato

(25) Cfr. Cass. S.U. 4 giugno 1856 n. 1874, nonché 16 gennaio 1954 n. 18, 13 dicembre 1954 n. 444. Sull'argomento CERVATI, *In margine alle ordinanze di reintegra dei Commissari per gli usi civici: potere ad emetterle, competenza sulle impugnative*, in *Giur. compl. Cass. civ.*, vol. XXXIV, p. 354 ss.

(26) La sopravvivenza di questi usi è stata a volte contestata, ma presso di noi l'eversione della feudalità abolì senza compenso le prestazioni feudali, non quelle, pur esistenti, a favore delle comunità. Prova di ciò si rinviene nella *Legge del 2 agosto 1806 di Giuseppe Napoleone*.

da abolire, quasi che non fossero stati aboliti fin dall'epoca dell'eversione: questa fu condotta in nome di un individualismo agrario che imponeva l'abolizione dei diritti collettivi.

Si salvarono in Italia le proprietà delle comunità, perché si riteneva o di poterle assimilare a forme di proprietà individuale o di strumentarle per la creazione di queste in mano a privati.

La recezione dei principi della Rivoluzione Francese ⁽²⁷⁾ importò procedere alla soppressione dei diritti promiscui su terre aliene, anche se, contrariamente a quanto era avvenuto altrove, non si procedé all'incameramento dei beni feudali ⁽²⁸⁾. Non si potevano però spogliare di colpo le popolazioni di tali diritti, e tanto meno là dove esisteva ancora latifondo feudale, che veniva senz'altro consolidato come proprietà libera nelle mani del possessore. Si creò allora il sistema dei compensi sostitutivi degli usi civici, che, previsto dalle varie leggi pre e post unitarie in modo difforme, è stato regolato dalla legge vigente con l'attribuzione di una quota del fondo, secondo una scala di scorpori; ovvero, nel caso di fondi migliorati, mercé l'attribuzione di corrispettivi costituiti da canoni: sistema tratto anch'esso in massima parte dalla legislazione napoletana.

Per rendersi conto di questo sistema di compensi occorre aver presente che il legislatore ha postulato la configurazione degli usi civici come diritti condominiali, di quel particolare condominio frazionario, tra comunità-utente e possessore, nel quale ciascun condomino trae, dal bene in comunione, una utilità diversa da quella che ne trae l'altro. Molto dubbia era stata nel passato l'accettazione di tale configurazione, e, specie dopo l'unità, nelle province non meridionali, si erano considerati gli usi come servitù. La legge del 1927 ha invece, con l'accoglimento del sistema liquidativo napoletano, aderito senz'altro alla tesi del condominio. Tale tesi, a parte la sua giustificazione storica, aveva voluto bene o male esprimere una realtà economica, e cioè che tutta la proprietà latifondistica era stata utilizzata durante

⁽²⁷⁾ Cfr. con riferimento alla Francia M. GIRAUD, *La Révolution et la propriété foncière* (Sirey 1959) ed in particolare V, 277; BLOCH, *Les caractères originaux de l'histoire rurale française* (Parigi, Colin 1964) ed in particolare T. I. 202 ss. e T. II 203 ss.

⁽²⁸⁾ Cfr. TRIFONE, *Feudi e demani*, Napoli 1909.

l'economia precapitalistica congiuntamente da possessori e popolazioni. Il riconoscimento dei diritti di queste era servito ad esprimere il valore di una collaborazione, senza della quale sarebbe stato impossibile rendere proficuo e mantenere quel regime agrario.

Consegue alla concezione condominiale dei diritti l'attribuzione di un compenso non determinato per estimazione dei diritti esercitati (salvo il caso di fondo migliorato), ma attraverso la trasformazione del condominio per frazioni o a mani giunte in un condominio per quote. Si procede perciò prima alla individuazione di una quota della comunità, rappresentativa dei diritti che questa vantava sul fondo. La quota è determinata, secondo l'importanza degli usi, discrezionalmente, nell'ambito di una scala di compensi, graduati in massimi e minimi, a seconda delle classi in cui si inquadrano gli usi da liquidare. L'attribuzione di un potere discrezionale permette tener conto delle esigenze anche attuali delle popolazioni, mentre la scala dei compensi ha lo scopo di indirizzare la discrezionalità della scelta ed evitare l'estimazione analitica. Questa non consentirebbe attribuire un compenso adeguato ai diritti che rappresentavano le popolazioni sui fondi gravati, prima dell'eversione, perché gli usi hanno generalmente perso buona parte della loro importanza economica. Sostituendo l'estimo con la scala dei compensi, si è potuto prestare rispetto all'antecedente corrispondenza tra diritti della popolazione e del proprietario, e tal fine si sarebbe certamente raggiunto se i compensi fossero stati più elevati (mentre vennero anche ridotti convertendosi in legge il decreto 751 del 1924) ed il potere discrezionale fosse stato esercitato con maggiore aderenza alle situazioni concrete.

Ai fini dello scorporo gli usi sono distinti in due classi abbastanza grossolane, ma anche facili ad intendersi: *usi eccezionali*, se riguardano gli usi personali del singolo utente, *usi utili*, se, oltre l'uso personale, l'utente può farne commercio o, come dice la legge, industria.

Il compenso fissato nella scala va dai $\frac{2}{3}$ ad $\frac{1}{4}$ per gli usi utili e da $\frac{1}{3}$, maggiorabile fino alla metà, ad $\frac{1}{8}$, per gli usi essenziali (il decreto del 1924 invece prevedeva tre classi con minimi di $\frac{1}{4}$ e massimi di $\frac{3}{4}$).

Nel caso di fondi migliorati o di piccoli appezzamenti già la legislazione napoletana prevedeva una divisione per estimazione, mercé

un compenso valutato nell'equivalente dei diritti da attribuirsi in terra o canone (artt. 22 e 23 Istruzioni 10 marzo 1810). La legge attuale prevede, in tal caso, solo compenso in canone annuo di natura enfiteutica ⁽²⁹⁾ determinato a seguito di estimazione dei diritti.

È questo un notevole vantaggio per il proprietario miglioratario, che mantiene integra la sua proprietà e corrisponde un compenso proporzionato all'estimo analitico. Ma proprio perciò è una liquidazione eccezionale che può farsi solo se vi siano migliorie sostanziali e permanenti che i terreni abbiano «ricevute» dal proprietario (il che pare debba far escludere quelle non imputabili al proprietario, ma ad opera di bonifica pubblica) ovvero se si tratti di piccoli appezzamenti non aggruppabili in unità agrarie.

Accanto agli usi da liquidare con compensi vi sono gli *usi minori*, che, se non dipendono da un titolo di concessione, costituiscono consuetudini, che il proprietario è tenuto a rispettare solo finché non dia una migliore destinazione al fondo, incompatibile con il loro esercizio. Un esempio caratteristico e ben noto di tali usi minori consuetudinari è quello di prendere funghi nelle aliene proprietà.

Ove vi siano associazioni agrarie il compenso va attribuito a queste, altrimenti viene dato al Comune.

Circa gli scorpori è da segnalare uno strano errore nella legge. Questa all'art. 5 attribuisce la quota di scorporo al Comune *nel cui territorio si trova il fondo gravato*. A voler interpretare letteralmente tale disposizione, se la popolazione del Comune A gode usi su un fondo sito nel Comune B, il compenso dovrebbe andare al Comune B. Tutto il sistema però della legge, inteso a destinare, con le quotizzazioni, i beni al riparto tra gli originari utenti, ovvero, con la regolamentazione, al godimento di usi tra gli stessi, sta a escludere che si sia voluta una simile innovazione. Si aggiunga che l'attuale dizione non era contenuta nel R.D. 751 del 1924, al corrispondente art. 4. In sede di

⁽²⁹⁾ Col qualificare i canoni «di natura enfiteutica» pare che il legislatore abbia inteso, oltre che escludere, anche per motivi fiscali, natura personale al canone, inquadrare la liquidazione in quei rapporti concessori pubblici che nel passato si configuravano come concessioni enfiteutiche sia pure *sui generis*. Ma la giurisprudenza ha affermato che la qualifica non voleva significare costituzione di rapporti comunque assimilabili all'enfiteusi. Cfr. Corte Appello Roma 2 dicembre 1950, in *Giur. Cass. Civ.*, 1951, I, 801 con nota di JANNITTI PIROMALLO.

conversione in legge, mutandosi la dizione, nessuno si esprime per una sì radicale trasformazione. Vi sono quindi sufficienti ragioni per interpretare le espressioni adoperate come riferite al caso più frequente, quello cioè che i beni gravati da usi siano *intra fines*, cioè entro la circoscrizione del Comune cui appartengono gli utenti, ma se per caso i beni gravati siano *ultra fines*, il compenso spetterà al Comune cui si appartiene la popolazione utente a cui beneficio si compie lo scorporo.

La identica inesatta dizione si rinviene anche nell'*art. 26 della legge* pel caso di scioglimento di associazioni agrarie: vi si dice che le terre vanno assegnate ai Comuni in cui i beni si trovano. Anche in tal caso il corrispondente *art. 25 del decreto* non riportava tale dizione. Dobbiamo quindi ripetere le stesse osservazioni: contrasterebbe con il sistema della legge assegnare i beni di un'associazione agraria che raccoglie i cittadini del Comune *A*, ma ha terre nella circoscrizione *B*, al Comune *B*. La successione dei Comuni alle associazioni è giustificata dalla rappresentanza degli utenti, non dalla ubicazione delle terre. Anche qui dunque il legislatore si è riferito al caso più frequente, ma di fronte a diversa fattispecie, l'interprete dovrà non attenersi alla dizione letterale della norma, bensì interpretarla nel senso che essa attribuisce i terreni al Comune cui appartengono gli utenti dei beni.

Nelle Province ex pontificie è concessa poi un'affrancazione invertita. Quando si ritiene indispensabile per una popolazione o parte di essa proseguire l'esercizio degli usi, e la parte da cedere per affrancazione sia insufficiente per proseguire, come per il passato, nell'esercizio dei diritti, il Comune o l'associazione agraria può avere l'intero fondo, corrispondendo, per la quota in eccedenza su quella che sarebbe spettata con l'affrancazione, un canone enfiteutico al privato proprietario.

L'*art. 5 della legge* prevede l'attribuzione di porzione *del fondo gravato*. Questo è stato inteso non come fondo originariamente gravato, ma come attuale unità culturale. Questa interpretazione, contraria a tutti i precedenti legislativi, ha trovato successo nella giurisprudenza⁽³⁰⁾. Nello stesso senso è stato inteso l'*art. 7 del regola-*

⁽³⁰⁾ Cfr. Cass. 8 ottobre 1957 n. 3656.

mento che consente al possessore chiedere liquidazione di usi sulle proprie terre⁽³¹⁾. In tal modo si è persa ogni comprensione della indivisibilità degli usi su uno stesso predio e si sono fatti seguire agli usi le vicende della circolazione di ogni parte del fondo gravato, polverizzandosi anche i compensi per scorporo.

VIII.

Per gli usi civici su fondi alieni, così come per i beni di Comuni etc., il legislatore ha voluto confermare, anche se non in una norma espressa la imprescrittibilità dei diritti. Lo ha fatto all'art. 2 della legge affermando che la prova non documentale è ammessa solo se l'esercizio degli usi non sia cessato anteriormente al 1800. Il che significa che per quelli documentalmente provati si può risalire senza limite nel tempo: così per via indiretta si è confermata la imprescrittibilità.

La prova documentale poi, secondo un'antica giurisprudenza, valida nell'Italia centro-meridionale, era soddisfatta anche con la dimostrazione che il fondo avesse qualitas feudale in feudo abitato, perché da essa discendevano come effetto giuridico i pieni e comodi usi⁽³²⁾. Questo regime di imprescrittibilità trovò aspre critiche al Senato, superate solo per l'adesione ad esso dei maggiori giuristi partecipanti al consesso. E deve riconoscersi che non poteva innovarsi in tema di imprescrittibilità, anche perché l'amministrazione italiana aveva anche in proposito, come per la ritardata liquidazione dei compensi, per così dire, una cambiale da pagare su cui non si poteva chiudere gli

⁽³¹⁾ Cfr. Cass. 28 gennaio 1966 n. 345.

⁽³²⁾ Cfr. massima 6 della Commissione Feudale, in FORTI-DE RENSIS, *Codice dei demani*, p. 303. Per la recente giurisprudenza cfr. Cass. 27 febbraio 1946 n. 192, in *Foro it.*, 1944-46, I, 725; 14 ottobre 1953 n. 3346, in *Foro it.*, 1954, I, 1112; 23 aprile 1960 n. 910, in *Giust. Civ.*, I, 1369 nonché l'elaborata sentenza 21 giugno 1966 n. 1592. Circa le provincie dell'ex stato pontificio cfr. TRIFONE, *La massima ubi feuda ibi demania nell'ex stato pontificio*, in *Giur. Cass. Civ.*, 1953, V, 313. Va notato che la Commissione Feudale ritenne gli usi sul feudo estesi ai « pieni e comodi », cioè agli usi utili (cfr. risposta del Winspeare all'Acclavio nel Suppl. n. 12 del Boll. della Commissione Feudale pag. 223, ove è riportata anche l'opinione del De Franchis « già prevalsa nel foro ». DE FRANCHIS, Dec. 489 n. 30 a 32). Cfr. LAURIA, *Feudi e demani*, p. 367.

occhi in sede legislativa. Sperando indurre a bonifiche e miglioramenti si era dato tacito consenso alla chiusura dei fondi, promettendo alle popolazioni di soddisfarle, procedendo di ufficio e rapidamente a compensi per liquidazione degli usi. Così facendo l'amministrazione italiana aveva seguito l'indirizzo di quelle preunitarie. Parimenti alle richieste di liquidazione si era risposto solo promettendo leggi e riforme, mentre in sede legislativa si erano apprestati mezzi inadeguati. Le liquidazioni erano state perciò poche e di modesta entità, e quando si volle far di più, i procedimenti giudiziari valsero a impedirlo: ciò fu già vivacemente rilevato in alcune delle relazioni per i lavori di riforma citati alla nota 11 ⁽³³⁾.

Riaffermando la imprescrittibilità, oltre ad attenersi a un principio già più o meno riconosciuto negli anteriori ordinamenti, si teneva anche conto che le popolazioni non erano state, almeno in fatto, in condizione di far valere i propri diritti. Ma in questo caso, come per le verifiche, l'imprescrittibilità estesa anche a fondi minuscoli ha reso complesse e difficili — per non dir assurde — le operazioni di liquidazione degli usi.

Accanto però alla imprescrittibilità è stata anche affermata la decadenza per gli usi non in esercizio all'entrata in vigore della legge, ove non fossero denunciati entro sei mesi.

In proposito il legislatore si è fatto prender la mano da uno spirito burocratico e statistico che non gli ha fatto comprendere come si poneva in contraddizione con tutte le premesse di imprescrittibilità e di libertà di prova. Mentre infatti usi non in esercizio da secoli potevano provarsi documentalmente, e usi esercitati nel corso del secolo precedente potevano provarsi anche con testimoni, gli usi non denunciati, se non in esercizio anche da breve tempo, sono andati irrimediabilmente dispersi: si è arrivati all'assurdo di far perdere per omessa denuncia diritti mantenuti vivi fino a qualche anno prima, e impediti da una qualsiasi illegittima chiusura di fondi intorno al 1927.

Le conseguenze della decadenza sono poi state rese ancora più

⁽³³⁾ Si leggano in proposito anche le parole di LUDOVICO MORTARA (*Commentario*, Milano 1923, I, 642 in nota), che rilevava essere i proprietari mercé « *gli artificieri dei curiali* » e il protrarsi delle liti riusciti a sottrarre le proprietà « *all'impero delle leggi eversive* ».

gravi dal particolare momento, in cui doverono effettuarsi le denunce, tra il disinteresse (o l'interesse in senso opposto) dei rappresentanti delle amministrazioni interessate. Il più delle volte i Podestà dei Comuni che avrebbero dovuto presentare le denunce erano gli stessi possessori delle terre gravate, e gli utenti interessati non sapevano o non potevano compilare le denunce. In parte a ciò si sopperì, ma solo presso qualche Commissariato, con denunce di ufficio. Ciò ha creato maggiori disparità di situazione tra regione e regione; in particolare nel Lazio sono rimasti caducati diritti per cui le popolazioni si erano battute per secoli.

Si è così creata nell'applicazione della normativa circa gli usi civici, tra imprescrittibilità e decadenza per omessa denuncia nei sei mesi, una situazione paradossale, in pratica aggravata dall'essersi il più delle volte — e per ragioni varie — compiute le operazioni a preferenza sui fondi minuscoli.

Se si procederà a una statistica si vedrà che si sono ottenuti con spese ingenti risultati modesti, e molto spesso non si è avuta presente la principale finalità che si doveva perseguire — e che legittimava il rigore delle norme — quella di sciogliere il condominio delle popolazioni sui latifondi — specie su quelli di origine feudale — nei quali l'assegnazione in proprietà agli ex feudatari, effettuata in sede di eversione, doveva essere temperata dalla liquidazione degli usi.

IX.

Il legislatore opportunamente parla di *comunione* per indicare i diritti esercitati da più comunità sia per condominio che per servitù⁽³⁴⁾. Nella pratica, come nel regolamento del 1928, si è preferita l'espressione *promiscuità* (adoperata con cautela nell'ultimo cpv. del-

⁽³⁴⁾ È opportuno riportare il testo dell'art. 8 della legge: «Le comunioni generali per servitù reciproche, qualora esistano, e tutte le comunioni particolari nelle quali non siano demani comunali, salvo il caso di cui all'ultimo comma del presente articolo, saranno sciolte senza compenso.

«Le comunioni generali per condominio, e le particolari, sia per condominio sia per servitù, fra Comuni, fra Comuni e frazioni, o fra due frazioni anche dello stesso Comune, si scioglieranno con l'attribuzione a ciascun Comune o a ciascuna frazione di una parte delle terre in piena proprietà, corrispondente

l'art. 8) per comprendere tutti i tipi di comunioni tra comunità. Essa è però equivoca perché per promiscuità si indicava nel passato e tecnicamente anche quella tra cittadini e feudatari.

Le comunioni sono distinte in due categorie principali e in sottocategorie. Le due categorie principali sono quelle di comunioni che si sciolgono senza compenso e comunioni che si sciolgono con compenso. La ragione dell'esonero dal compenso sta nella equivalenza di diritti tra le comunità partecipanti. Si sciolgono pertanto senza compenso le comunioni generali per servitù reciproche, cioè quelle che non hanno origine da una proprietà comune, ma da una concessione a favore di una comunità di alcuni usi determinati sui beni dell'altra comunità. La caratteristica della comunione per servitù è quella di riguardare utilità determinate (al pari degli usi su terre aliene).

Si sciolgono ancora senza compenso le comunioni su comprensori determinati e non su tutto il territorio di un Comune (perché quelle su tutto il territorio sono comunioni generali), che gravino però solo proprietà non degli utenti (la legge dice «ove non siano demani comunali»). Queste comunioni possono però essere mantenute con decreto del Ministero dell'Agricoltura. Tutte le altre comunioni si sciolgono con compenso da determinarsi in base all'entità della popolazione, al numero degli animali mandati a pascolare e ai bisogni di ciascuna comunità di utenti.

Secondo la prevalente giurisprudenza il diritto alla promiscuità è — come nei condomini di diritto romano — un diritto ad una quota ideale dei beni, e lo scioglimento ne è perciò regolato, come nelle divisioni di diritto civile, mercé l'attribuzione di una parte dei beni corrispondenti alla quota ideale: da ciò discenderebbe l'esclusione di po-

in valore all'entità ed estensione dei reciproci diritti sulle terre, tenuto conto della popolazione, del numero degli animali mandati a pascolare, e dei bisogni di ciascun Comune e di ciascuna frazione.

« Si considerano comunioni generali quelle costituite sugli interi territori delle comunità partecipanti; si considerano particolari quelle che comprendono solo una parte di detti territori.

« In considerazione dei bisogni della economia locale potranno essere conservate le promiscuità esistenti, nel qual caso ne sarà fatto rapporto motivato al Ministero dell'agricoltura e delle foreste, che provvederà ».

teri discrezionali e la competenza giurisdizionale in materia (si cfr. l'esposizione di tale tesi, e la contrapposizione dei diritti delle comunità ai diritti d'uso civico costituenti invece comunione di diritto germanico, in Cass. 18 febbraio 1960, n. 278, in *Giust. civ.*, I, 1228).

Cenno a parte va fatto della c.d. promiscuità *iure filiationis*: trattasi di promiscuità impropria perché non ha origine da contratto o prescrizione acquisitiva (che sono i due modi di costituzione delle promiscuità: cfr. LAURIA, *Feudi e Demani*, 383); ma è solo la conseguenza della immodificabilità ed inestinguibilità dei diritti delle popolazioni ove siano variate le circoscrizioni amministrative. Sia nel caso di creazione di un nuovo Comune che di aggregazione di parte di un Comune ad un altro, i cittadini della comunità preesistente rimangono con i loro anteriori diritti, e questi si atteggianno come in una promiscuità intercomunale solo perché vengono esercitati congiuntamente dai cittadini della circoscrizione nuova o modificata e da quelli che sono rimasti nel loro originario Comune. Queste promiscuità improprie si riconoscevano pel solo fatto che vi fosse stata separazione da una città madre (cfr. SORGE, *Iurisprud. forens.* Tomo I, cap. 24, «*De jurib. universit. et ad municipal.*», n. 8, in fine, citato anche dal Lauria), senza bisogno quindi di provare un legittimo titolo costitutivo, così come occorreva per le altre promiscuità. La distinzione conserva la sua importanza, perché mentre oggi non possono più costituirsi promiscuità vere e proprie, dopo l'abolizione degli usi civici (cfr. Cass. 19 luglio 1963 n. 1981), invece può sempre realizzarsi — in ogni caso di modifica di circoscrizione amministrativa ovvero di creazione di nuovi Comuni, o di aggregazione di frazioni ad un Comune finitimo — la costituzione di promiscuità *jure filiationis*.

La giurisprudenza ha sempre seguito questi criteri (cfr. ad es., per la distinzione dalle altre promiscuità, la sent. cit. del 1960 e Cass. 17 agosto 1951, n. 2533, in *Giur. Cass. civ.* 1951, III, 1528 e segg., e per un interessante fattispecie di costituzione post-eversiva Cass. 18 dicembre 1952, n. 3233, in *Foro it.*, I, 1966), ed ha anche riconosciuto che a queste promiscuità improprie debba applicarsi l'art. 8 della legge, in quanto i diritti delle comunità distaccatesi vi si configurano come quelli di ogni altra che abbia una promiscuità per condominio.

Non si è voluto né potuto trattare a fondo la materia, ma solo esporre alcuni degli indirizzi affermatasi nella legislazione attuale, che ha recepito tendenze e motivi di quella pre e post unitaria. Ci si è anche soffermati su alcuni dei problemi sorti in sede di applicazione della legge, accantonandone altri, non avendo inteso far più che una elencazione di argomenti su cui si dovrebbe approfondire il discorso.

Nel concludere non si può tacere che della materia trattata un altro aspetto andrebbe approfondito, come si era tentato di fare al principio del secolo negli studi per la riforma: le varie reazioni delle popolazioni, dall'unità ad oggi, alla legislazione eversiva. Occorrerebbe, cioè, riesaminare non tanto legittimità e sviluppo dell'intento di pubblicizzazione di questi diritti, ma la validità attuale dell'impostazione di quella parte della normativa in cui si intese riaffermare il principio dell'individualismo agrario, già perseguito con l'eversione. Certamente in un riesame del problema, sotto nuovi angoli visuali, occorrerebbe sgombrare il campo da sovrastrutture e affermazioni astratte di principi, che han dimostrato non adattarsi a concrete situazioni. La stessa imprescrittibilità, benefica salvaguardia contro il disperdersi dei beni, è risultata un falso scopo quando la si è distratta verso remote occupazioni di territori minuscoli, ovvero verso la liquidazione di usi su di essi.

Un'armonica sistemazione della materia potrà di ciò tener conto, confermando il regime cui si sottopongono i beni in relazione a precise finalità e vincoli conseguenti, indicandone anche alcune possibilità di modifica ed eventualmente di estinzione, e quindi dovrà prevedere metodi e strumenti adeguati per una sua rigorosa e sollecita applicazione.