SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 126

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori MICOLINI, SAPORITO, CARLOTTO, CITARISTI, FERRARI-AGGRADI, MORA e VERCESI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'8 LUGLIO 1987

Norme in materia di usi civici

ONOREVOLI SENATORI. – Alla soluzione del complesso problema riguardante la definitiva sistemazione dei terreni privati, soggetti ad usi civici e di promiscuo godimento e dei demani civici, che già formò oggetto nel secolo scorso di lunghi e laboriosi studi ed interventi sul piano politico e legislativo, la legge 16 giugno 1927, n. 1766, e il relativo regolamento approvato con regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332, hanno contribuito sicuramente, dando risposte valide specialmente in ordine alla identificazione storico-giuridica di fondamentali istituti, la cui origine si perdeva nel tempo.

Non vi è dubbio che la legge se, da un lato, ha offerto la possibilità di conservare immuni da sgretolamenti vaste zone di terreno che possono e debbono ancor oggi essere validamente utilizzate, comprese nei cosiddetti «demani comunali di uso civico», non altrettanto validi risultati ha prodotto sul piano della definitiva sistemazione delle complesse situazioni locali, principalmente in conseguenza dell'insufficiente organizzazione dei mezzi tecnici necessari ad un siffatto compito. Pertanto, le mutate condizioni economiche e sociali, il progresso delle tecniche agricole, il nuovo assetto che il regime della proprietà fondiaria va assumendo, impongono una revisione del sistema normativo vigente.

Diverse sono state, in questo secondo dopoguerra, le iniziative legislative che, fin dal 1958 e successivamente sono state presentate (come anche è avvenuto per iniziativa dello stesso

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1900)

Governo e di altre foze politiche) senza che peraltro si sia potuto raggiungere una conclusione, soprattutto a causa della opposizione di una certa parte degli enti pubblici (amministrazioni comunali e università agrarie) che ritengono di dovere contare sulle entrate di tali terreni per sostenere i loro bilanci.

Oggi la soluzione del problema si impone anche in conseguenza della istituzione delle regioni a statuto ordinario e del trasferimento ad esse di alcune funzioni statali in materia di riordinamento delle terre di uso civico, di confinazioni fra i comuni e di nuove possibilità di utilizzazione dei suoli.

Sul piano organico funzionale il problema va esaminato e risolto, innanzitutto, attraverso una precisa determinazione delle competenze e delle attività che debbono essere compiute ai diversi livelli operativi.

Costituiscono, quindi, un chiaro punto di partenza le norme dettate dal decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 11 (articoli 1 e 4), dalla legge 22 luglio 1975, n. 382 (articolo 1) e dal più recente decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, che trasferisce alle regioni, tra le altre, le funzioni amministrative dei commissari per la liquidazione degli usi civici.

Il trasferimento è stato disposto con effetto dal 1° gennaio 1978 (articolo 137 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), ma nessuna concreta iniziativa è stata finora adottata – per lo meno a quanto ci risulta – per darvi concreta attuazione. E ciò proprio per la mancanza di una legge quadro che detti tutti gli opportuni criteri ai quali deve informarsi la revisione degli istituti fondamentali previsti dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766, sia per quanto riguarda il diritto sostanziale, sia per quanto riguarda la tutela giurisdizionale. Nè le proposte di leggi più recenti appaiono sufficienti su tali punti fondamentali e prioritari mentre già in alcune regioni si delineano situazioni di contrasto fra gli uffici commissariali (i quali operano, in numero di quattordici, su tutto il territorio dello Stato) e gli uffici amministrativi regionali e comunali, mancando opportune e doverose direttive regolamentari.

Alla soluzione di questi fondamentali problemi deve essere finalmente data, sul piano più generale, una definitiva risposta ed a tanto mirano le norme della presente proposta di legge che si ispira a taluni princìpi fondamentali che è bene riassumere in sintesi.

Sembra a noi che in materia di usi civici si accentui eccessivamente la prevalenza dell'interesse pubblico rispetto a interessi particolari; ma non è chiaro poi sufficientemente che cosa si intenda per interesse pubblico in tale materia.

In una visione di progresso economico e di nuova utilizzazione delle terre di uso civico si ritiene forse che l'interesse pubblico porti maggiormente a quella extra-agricola mentre la utilizzazione agricola rimarrebbe nell'ombra, venendo considerata quasi un interesse particolare.

Risulta evidente che c'è una certa tendenza a voler ridurre le assegnazioni di terra e le legittimazioni per la formazione di imprese individuali o familiari; però occorre considerare che esiste ancora, nella gente dei campi, una forte spinta alla proprietà personale per la migliore valorizzazione agricola dei terreni. Evidentemente la nuova tecnica impone anche una visione moderna dell'assegnazione della terra: non si tratta di formare solo delle imprese individuali essendo opportuno che le imprese familiari si integrino in un quadro organico di prograqmmazione di sviluppo generale. A tal fine si può prevedere che l'impostazione dell'assegnazione e della legittimazione vengano collocate in un contesto generale di progresso economico e di coordinamento. Non si può dire, però, che l'assegnazione in proprietà personale delle terre, con la ripartizione o la legittimazione, sia da considerare ormai un istituto superato, da tenere nell'ombra e da considerare quasi in un secondo piano. Ancora oggi nei lavoratori dei campi c'è questa spinta alla proprietà personale.

Bisogna dire qualche cosa sul mutamento di destinazione delle terre. Siamo d'accordo che cere terre assumono oggi un valore turistico o industriale. Però bisogna riconoscere che in molti casi esistono gli interessi, già precostituiti, delle popolazioni agricole. Anche se questi interessi devono essere sacrificati, perchè il progresso di quelle stesse terre porta al superamento di essi, bisogna anche prevedere,

in una riforma legislativa, istituti che assicurino l'equo indennizzo affinchè tale superamento si accompagni al giusto riconoscimento dei diritti delle popolazioni agricole. Sappiamo che in certe zone litoranee gravate da usi civici gli ubertosi giardini di oggi sono il frutto di lavoro di generazioni di coltivatori i quali, col sacrificio anche di vite umane, hanno redento la palude. Riguardo poi all'utilizzazione agroturistica di certi territori, anche montani, siamo del parere che bisogna andare incontro ad esse, prevedendo però forme di collaborazione nel senso che gli stessi coltivatori possano essere cointeressati nell'elaborazione e partecipazione ai piani di valorizzazione. Pur tenendo conto di queste esigenze riteniamo opportuno ribadire alcuni concetti: 1) si riconfermino gli istituti della legittimazione e dell'assegnazione, semplificando però le procedure e limitandole solo a favore degli autentici coltivatori diretti, evitando quei casi di speculazione in cui taluni hanno comprato delle quote non essendo per nulla agricoltori; 2) si tenga conto della necessità di favorire la formazione di imprese efficienti ma non si pretenda di formare solo grandi aziende. In certi casi l'assegnazione di terre di uso civico può servire per un ingrossamento di aziende; raccomandiamo anche la gradualità nel superare certi punti di vista. Tocchiamo ora il punto delicato del prezzo che si fa pagare agli assegnatari. Se si volesse riconoscere la prassi, già instaurata in questi ultimi anni, che fa pagare ai coltivatori il prezzo venale, influenzato da fattori extra agricoli, saremmo fuori della realtà. Bisogna tener conto infatti che questi coltivatori, in massima parte, hanno già affrontato l'onere dei miglioramenti e quindi il valore di questi deve essere attribuito ad essi al fine di ridurre, per un equivalente valore, il prezzo di assegnazione.

Una considerazione particolare meritano le associazioni agrarie. Siamo d'accordo che nei tempi moderni occorre incoraggiare l'autogoverno delle associazioni; ma questo più che un problema legislativo, è un problema di amministrazione, che dovrà essere risolto dalle regioni. Evidentemente ci si può orientare anche secondo un criterio di concentrazione in relazione alla diminuzione della popolazione agricola, perchè in certe zone di montagna la popolazione è diminuita fortemente, per la qual cosa nelle associazioni si riducono i soggetti. Si può dire allora che laddove in certe zone, come in certe ampie zone dell'Appennino, esistevano tre, quattro comunanze, se ne può fare una, seguendo il criterio della fusione e concentrazione, fondata ugualmente sull'autogoverno, sollecitato dall'autorità competente.

Evidentemente in certi casi è meglio che la gestione passi al comune anzichè rimanere affidata ad un'associazione asfittica che non ha mezzi. E un'ultima considerazione. Quando si parla di miglioramenti dei terreni, dei pascoli, e via dicendo, oggi il problema è soprattutto quello di vederne la complessità globale, per l'inserimento nel piano economico regionale. Quindi il problema non è soltanto quello dell'amministrazione delle terre delle comunanze ma pure quello di inserire il progresso di queste comunanze in un piano generale che deve essere attuato al più presto.

Passiamo ora all'illustrazione delle norme qui proposte.

Con l'articolo 1 si è prevista l'istituzione di commissari regionali alle dipendenze delle regioni.

Peraltro, anche in considerazione del fatto che il numero dei commissariati costituiti ai senti della legge 16 giugno 1927, n. 1766, non corrisponde al numero delle regioni a statuto ordinario, altro problema da risolvere, sul piano organico-funzionale, è quello relativo alle funzioni amministrative e competenze dei predetti commissari.

Alle esigenze di semplificazione e acceleramento dei procedimenti di accertamento rispondono gli articoli 2 e 3 i quali stabiliscono, sia per gli usi civici non in esercizio che per quelli in esercizio e in contestazione, più rigorose norme sul piano probatorio e processuale, con adeguate e necessarie comminatorie di estinzione e decadenza degli usi e delle relative azioni. Avuto riguardo, attraverso la rilevazione dei dati risultanti dalle documentazioni ufficiali, allo stato delle procedure pendenti presso gli uffici commissariali, si deve disporre con legge dello Stato, in modo tassativo, un termine per la chiusura definitiva degli accertamenti ad una data determinata. Al

tempo stesso e in relazione ai poteri di impulso spettanti alle regioni e ai comuni, alle frazioni e alle associazioni agrarie, si impone una precisa regolazione normativa dell'istituto della decadenza delle azioni di accertamento e di reintegro, che attraverso la fissazione di congrui termini potrà consentire di considerare definite talune situazioni di incertezza e di contestazione, quando l'inerzia dei comuni, delle associazioni e dei cittadini *uti cives* ed *uti singuli* protrattasi nel tempo, abbia dimostrato il non esercizio e la non attualità dell'uso civico o la mutata destinazione delle terre, che soltanto può giustificare, anche nell'attuale periodo storico, il venir meno di valide ragioni di tutela.

Per quanto riguarda gli usi civici in esercizio su terre di proprietà privata, o su terre patrimoniali dei comuni o delle associazioni agrarie, di cui all'articolo 4 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sono state corrette, con la disposizione di cui all'articolo 4, le misure riguardanti il compenso spettante al cumune in corrispettivo della affrancazione della restante parte del fondo da ogni uso pieno su di esso facente carico. Per favorire la proprietà contadina e in particolare la posizione dei coltivatori diretti e per fini di accorpamento e riordinamento è stata consentita la possibilità di altre soluzioni permutative o di compensi in denaro adeguati al valore dei terreni da scorporare.

Infine sono state – nello stesso articolo 4 – stabilite esenzioni per piccole estensioni di terre possedute da coltivatori manuali.

L'articolo 5 della proposta di legge introduce nella disciplina dell'istituto delle «promiscuità» (comunioni di uso civico fra comuni e frazioni, fra frazioni e frazioni) il criterio, fondamentale ai fini delle assegnazioni dei terreni in sede di scioglimento della promiscuità, di una determinazione in base alla entità ed estensione dei diritti di uso e delle utilizzazioni effettivamente in atto.

La Giunta regionale potrà ovviamente disporre adeguati programmi di utilizzazione confacenti alle esigenze degli utenti e ai bisogni dei comuni, delle frazioni e associazioni agrarie interessate.

Gli articoli 6, 7 ed 8 si occupano della legittimazione e reintegra delle occupazioni, già regolate dagli articoli 9 e 10 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, e da 25 a 33 del regolamento approvato con regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332.

L'articolo 6 prevede due ipotesi.

La prima è quella fondamentale dell'occupazione di terre di uso civico da parte di coltivatori diretti con utilizzazione agraria del terreno. In questa ipotesi, per ottenere la legittimazione è necessario che si tratti di una occupazione continuativa (che dovrà essere almeno di cinque anni), che l'occupazione non danneggi la destinazione agraria complessiva della zona (che cioè la zona occupata non interrompa la continuità dei terreni), che le terre siano state sostanzialmente e permanentemente migliorate. Si tratta di un perfezionamento dei requisiti già richiesti dalla legge vigente, con la limitazione delle disposizioni solo a favore di chi effettivamente coltiva il terreno e non impianta una impresa agricola familiare. È prevista l'abbreviazione da dieci a cinque anni del tempo necessario di durata dell'occupazione, con la precisazione che le migliorie sostanziali e permanenti devono essere valutate con riferimento a ciascuna situazione particolare desunta dalle possibilità di coltura offerte dal terreno e dall'ambiente. Tale ultima precisazione si appalesa opportuna dacchè la pratica ha dimostrato che alcuni terreni occupati non hanno consentito, per la loro particolare natura, un miglioramento agrario nel senso tradizionale, per cui l'occupante ha dovuto ripiegare su altro genere di coltura, più consono alla natura del terreno.

La seconda ipotesi riguarda le utilizzazioni non agrarie. Anche in questi casi, che già di fatto avvenivano e che sono stati oggetto di pronunce giurisdizionali, è possibile la legittimazione, al fine di salvaguardare gli interessi urbanistici, industriali, turistici della collettività. Ma in questo caso, pur rimanendo inalterata la condizione della sussistenza del miglioramento e quella della non interruzione della continuità dei terreni, si è aumentato il periodo per il quale deve durare l'occupazione e si è aggiunta la condizione della salvaguardia dell'interesse generale della popolazione.

Gli ultimi due commi dell'articolo 6 riconoscono al commissario (come già avveniva sotto l'impero della legge del 16 giugno 1927,

n. 1766) il potere di disporre con ordinanze esecutive la restituzione delle terre al comune, sia nei casi in cui non sia consentita la legittimazione, sia nel caso che motivi di particolare urgenza (occupazioni recenti) consiglino il provvedimento.

L'articolo 7 esclude la possibilità di legittimazioni per i terreni che facciano parte dei patrimoni silvo-pastorali deisciplinati da regole proprie e dalla vigente legislazione in materia di boschi e terreni montani, nonchè per le cave e miniere, e per le zone già vincolate, con qualsiasi legittimo provvedimento, a destinazione pubblica.

L'articolo 8 modifica l'articolo 10 della legge 10 giugno 1927, n. 1766, stabilendo i criteri di determinazione e la possibilità di affrancazione. Una disposizione di particolare favore è dettata per i lavoratori manuali i quali abbiano occupato estensioni minime o di non rilevante valore economico, non superiori comunque in estensione ai due ettari, e sempre che non si tratti di terreni già utilizzati per colture intensive e specializzate.

L'articolo 9 tende ad offrire un mezzo per sanare molte situazioni che possono determinarsi tra lavoratori agricoli sulle terre del demanio civico. Per la loro eccezionalità le disposizioni in esso contenute hanno una efficacia limitata nel tempo (tre anni dall'entrata in vigore della legge).

Il presidente della Giunta regionale può assegnare direttamente a lavoratori agricoli che ne facciano richiesta, singolarmente o collettivamente, riuniti in associazioni o società cooperative o di gestione, quote di terreni semprechè sussistano le condizioni stabilite nel detto articolo 9 e con le modalità e gli obblighi ivi stabiliti.

Nel decreto il commissario determinerà le opere di miglioria da eseguirsi a cura del concessionario che potrà valersi delle vigenti disposizioni in favore della proprietà coltivatrice.

È prevista la possibilità di affrancare il fondo dopo cinque anni dalla data di assegnazione.

Per quanto riguarda la destinazione delle terre gravate da usi civici e di quelle provenienti dalla affrancazione, già considerate dagli articoli da 9 a 26 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, e degli articoli da 34 a 41 del regolamento approvato con regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332, la sistemazione di più di due milioni di ettari di terreno richiede certamente una revisione organica dell'intero sistema e il riconoscimento che alle terre costituenti i demani civici possa essere data anche una diversa destinazione, quale valido strumento di sviluppo urbanistico ed economico-turistico. A tal fine assume grande rilievo una classificazione delle terre civiche e la impostazione e il previo coordinamento di coerenti programmi di sistemazione a livello regionale, facendosi salva la possibilità di singoli e separati provvedimenti per situazioni del tutto particolari e che presentino speciali esigenze sul piano regionale e locale.

L'articolo 10 della proposta stabilisce che i terreni assegnati ai comuni o alle frazioni in esecuzione di leggi precedenti relative alla liquidazione degli usi civici, nonchè quelli che perverranno ad essi in applicazione della presente legge e gli altri posseduti da comuni o frazioni di comune, università ed altre associazioni agrarie comunque denominate, sui quali si esercitano usi civici, saranno distinti in tre categorie:

a) terreni utilizzabili come bosco o come pascolo permanente;

b) terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria;

c) terreni suscettibili di altre utilizzazioni di interesse della intera collettività.

1. – Per i terreni di cui alla categoria *a*) innanzi tutto sembra opportuno escludere, dalle operazioni previste dalla legge generale del 16 giugno 1927, n. 1766, tutti quei patrimoni collettivi silvo-pastorali che sono disciplinati da regole proprie e dalla vigente legislazioni in materia di boschi e terreni montani, i quali non siano utilizzabili convenientemente.

Di tali terreni la regione formerà apposti elenchi solo come boschi e previ i necessari accertamenti con descrizione di tutti gli elementi caratterizzanti.

Per quanto riguarda i terreni convenientemente utilizzabili come pascolo permanenti i problemi relativi alle loro destinazioni verranno risolti, nel rispetto dei diritti spettanti alle popolazioni, mediante l'opera degli enti e delle

organizzazioni di carattere pubblico o privato, esistenti o da istituire.

2. – I terreni appartenenti alla categoria *b*) dell'articolo 10 sono destinati ad essere ripartiti secondo un piano tecnico di sistemazione fondiaria e di avviamento culturale, fra le famiglie dei coltivatori diretti.

Per quanto riguarda i piano di sistemazione e trasformazione fondiaria da eseguire prima dell'assegnazione delle quote, sentiti il comune, le frazioni e le amministrazioni interessate, spetterà alla regione l'approvazione e la modifica del piano, valutati anche i rilievi che potranno essere sollevati dagli organi delle amministrazioni comunali e frazionali, dai rappresentanti delle associazioni agrarie, o dagli organi della pubblica amministrazione, interessati alla destinazione economica dei terreni.

Restano trasferite alla competenza delle regioni a statuto ordinario tutte le attività relative alla ripartizione delle terre coltivabili ad assegnazione delle unità fondiarie, e quindi:

l'attuazione dei piani di ripartizione, in cui sono indicate le opere di sistemazione fondiaria e di avviamento colturale, nonchè i canoni e gli altri obblighi da imporsi agli assegnatari;

tutte le operazioni inerenti all'assegnazione, agli aventi diritto, delle unità fondiarie risultanti dal piano di ripartizione;

approvazione di statuti e regolamenti delle associazioni agrarie;

il controllo sulla gestione dei boschi o pascoli di appartenenza di comuni, frazioni e associazioni.

Con l'articolo 11 si regola l'utilizzazione dei terreni assegnati alla categoria *c*).

Al riguardo l'opera dei commissari potrà consentire una più coerente ed immediata valutazione degli interessi della regione e la formazione dei piani adeguati di valorizzazione.

I terreni potranno, quindi, più facilmente essere utilizzati direttamente mediante concessioni per opere di pubblico interesse quali parchi, riserve, campi sperimentali, allevamenti zootecnici, impianti industriali, insediamenti turistici e di edilizia convenzionata.

L'articolo 12 prevede l'applicabilità delle norme di cui alle disposizioni della legge 22 luglio 1966, n. 607, ai rapporti enfiteutici di cui si tratta nelle precedenti norme legislative.

Lo stesso articolo dispone anche per l'affrancazione di antiche prestazioni fondiarie, residuo di abusi feudali, che di fatto siano state conservate finora, sotto forma di colonìe perpetue, miglioratarie, censi, livelli, eccetera, ponendo un più rigoroso onere probatorio a carico del proprietario.

L'articolo 13 prevede la possibilità di scioglimento delle associazioni agrarie, per le considerazioni svolte all'inizio della presente relazione.

Per quanto riguarda la tutela giurisdizionale dei diritti pubblici e privati che una rigorosa applicazione della legge comportava e comporta, le maggiori intertezze e complicazioni processuali erano e sono determinate dalla commistione di funzioni giurisdizionali ed amministrative facenti capo ad uno stesso organo, il commissario. Giustamente e da più parti si è sempre rilevato che il commissario come giudice è portato naturalmente a difendere il suo operato come amministratore.

Le nuove leggi sull'ordinamento regionale decentrato favoriscono, quindi, la soluzione del problema attraverso una precisa ed analitica elencazione, già compiuta dalla dottrina, di tutti i provvedimenti che il commissario, quale organo dell'amministrazione regionale, può adottare nell'esercizio dei suoi poteri amministrativi. Nel rispetto più pieno dei princìpi costituzionali espressi dagli articoli 102, 103, 111 e 113, per il contenzioso amministrativo e per la lesione degli interessi legittimi troveranno applicazione le più recenti norme relative ai tribunali regionali.

Fermi restando i limiti dei poteri amministrativi dello Stato, della regione, del commissario e ferma la tradizionale distinzione tra diritti ed interessi, il problema dell'attribuzione ad organi dell'autorità giudiziaria ordinaria delle controversie relative all'accertamento dell'esistenza dei diritti tutelati in via diretta e primaria dalla legge, è risolto dagli articoli 14, 15, 16 e 17 della presente proposta di legge.

Ove nel corso delle attività amministrative sorga contestazione in relazione a diritti soggettivi dei privati, del comune, delle frazioni o delle associazioni agrarie, il potere di decidere, in sede giurisdizionale, potrà essere attribuito, su espressa istanza, opposizione o

reclamo da parte degli interessati, alle sezioni specializzate agrarie del tribunale, competenti per territorio, che potranno utilizzare nel relativo giudizio tutti gli elementi probatori e tecnici acquisiti durante il corso delle istruttorie demaniali.

Analoga procedura dovrà essere osservata per lo scioglimento delle promiscuità e per decidere le questioni, sempre relative a diritti che possano sorgere in seguito alle opposizioni proposte dai privati o dai comuni in sede di procedimenti di verifica e reintegrazione dei demani comunali.

Tale soluzione da un lato offre il vantaggio di una più precisa demarcazione dei poteri amministrativi e giurisdizionali che l'applicazione della legge coinvolge, per cui risulterà alleggerita la funzione attualmente spettante al commissario ed al tempo stesso potenziato il suo potere quale organo amministrativo della regione.

Per i giudizi in grado di appello provvederanno del pari le sezioni specializzate agrarie istituite presso ogni distretto, e non come avviene tuttora presso la sola sezione specializzata della Corte di appello di Roma che finora ha avuto una competenza generale estesa a tutto il territorio del Paese.

Con l'articolo 18 si è inteso devolvere al presidente della Giunta regionale ogni iniziativa per la sospensione della procedura di liquidazione degli usi civici di cui all'articolo 1 della presente proposta di legge. La detta norma appare utile e necessaria. Più volte, invero, specie nelle zone di montagna, pascolive o boschive, si sono avverati casi in cui la liquidazione, senza arrecare alcun apprezzabile beneficio ai proprietari dei terreni ha invece danneggiato, a seguito della divisione dei beni, gli stessi utenti, venendosi, con la contrazione delle zone a pascolo o a legnatico, a limitare l'esercizio dei loro diritti.

Rappresentando, per le terre private, il provvedimento di sospensione l'eccezione alla regola della obbligatorietà della liquidazione, esso potrà essere disposto soltanto quando sia ritenuto opportuno ed indispensabile alla vita delle popolazioni.

A conclusione della presente relazione poniamo in evidenza come le soluzioni legislative qui proposte intendano perfezionare ed adattare alle mutate esigenze socio-economiche uno strumento giuridico, quale è quello offerto dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766, che pur con le sue indiscutibili insufficienze, risponde ancora a validi princìpi giuridici.

Per le considerazioni che precedono confidiamo nella favorevole accoglienza dell'unita proposta di legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. All'attuazione in sede amministrativa dei procedimenti di accertamento, valutazione ed affrancazione degli usi civici, allo scioglimento delle promiscuità, alla verifica delle occupazioni e alla destinazione delle terre in uso civico e delle terre provenienti da affrancazione, provvedono le regioni, presso cui sono istituiti i commissari per la liquidazione degli usi civici.

2. I commissari sono nominati per ogni singola regione con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministero per l'agricoltura e foreste, d'intesa con la regione interessata.

3. Il Ministero dell'agricoltura e delle foreste, d'intesa con le regioni interessate, provvede a distaccare presso ogni commissariato un dottore in scienze agrarie e un geometra dei propri ruoli.

4. La nomina di istruttori o periti per la relazione di cui all'articolo 15 o la verifica di cui all'articolo 29 del regolamento approvato con regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332, e per qualsiasi altro accertamento, deve essere effettuata dalla Giunta regionale, la quale forma all'uopo un elenco di esperti.

5. I commissari procedono su istanza dei privati interessati o su richiesta della giunta regionale, sentiti il comune, le frazioni e le associazioni agrarie, in sede amministrativa, all'accertamento, alla valutazione ed alla liquidazione dei diritti di cui all'articolo 1 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, allo scioglimento delle promiscuità, alla rivendica e ripartizione delle terre.

Art. 2.

1. Nei procedimenti amministrativi e giurisdizionali relativi all'accertamento circa l'esistenza, natura ed estensione degli usi civici

non in esercizio, non è ammesso altro mezzo di prova se non quello documentale.

2. Non può essere promosso d'ufficio alcun accertamento degli usi civici e di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento che non siano in esercizio al momento di entrata in vigore della presente legge.

3. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche nei procedimenti amministrativi e giurisdizionali in corso sempre che non sia intervenuta sentenza passata in giudicato o conciliazione ai sensi dell'articolo 14.

4. I procedimenti amministrativi pendenti presso gli uffici dei commissari devono essere definiti nel termine perentorio di due anni dalla pubblicazione della presente legge.

5. L'articolo 2 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, è abrogato.

Art. 3.

1. Chiunque eserciti o pretenda esercitare i diritti di cui agli articoli 1 e 2 della presente legge, qualora siano tuttora in esercizio, è tenuto a farne dichiarazione al commissario regionale, nel termine di sei mesi dalla pubblicazione della presente legge.

2. La Giunta della regione interessata o l'organo a ciò delegato potrà, nell'interesse delle popolazioni, promuovere e sollecitare nello stesso termine di cui al comma 1 le azioni e i procedimenti previsti dall'articolo 1 della presente legge.

3. Trascorso detto termine senza che sia fatta alcuna dichiarazione o promossa alcuna azione o procedimento, rimane estinta ogni azione diretta ad ottenere il riconoscimento dei diritti medesimi.

4. Entro il termine di due anni dalla pubblicazione della presente legge, previ gli opportuni accertamenti, il commissario per gli usi civici segnalerà alla giunta regionale le procedure pendenti presso il suo ufficio, per la sistemazione a livello regionale delle situazioni particolari, salva la possibilità di speciali provvedimenti nei casi che appaiono giustificati da rilevanti interessi di ordine regionale o locale.

5. Per la generalità degli abitanti le dichiarazioni e le istanze sono fatte dal sindaco o

dall'associazione degli utenti ove esista, salva la facoltà dei singoli di provvedervi direttamente nel qual caso il commissario richiede l'intervento dei legali rappresentanti del comune, della frazione o dell'associazione.

6. L'articolo 3 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, è abrogato.

Art. 4.

1. Il compenso per la liquidazione dei diritti di cui all'articolo 4 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, è stabilito in una porzione del fondo gravato o della parte del fondo gravata da assegnarsi a comuni, frazioni o associazioni agrarie che rappresentano gli utenti.

2. Il compenso è determinato nelle seguenti misure:

a) per i diritti della 1ª classe di cui all'articolo 4 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, anche se esercitati solo in parte, il compenso corrisponde ad un quinto di tutto il comprensorio del terreno, e può essere elevato, secondo lo stato e il valore del fondo, da due quinti alla metà;

b) per i diritti della 2ª classe anche se esercitati soltanto il parte, il compenso corrisponde alla metà del fondo e può elevarsi sino a tre quarti.

3. Per i diritti di entità minima, avuto riguardo allo scarso valore economico della utilizzazione, il compenso può essere ridotto al di sotto dei minimi sovraindicati.

4. È data facoltà al proprietario di offrire, quale quota o associazione, altro distinto apprezzamento di terreno di sua piena ed esclusiva proprietà, di equivalente valore, o di corrispondere una somma in denaro pari al valore di mercato della quota del fondo a titolo di compenso.

5. Saranno esenti da divisione con conseguente estinzione ed esclusione del diritto di uso e di ogni diritto a compenso:

a) i piccoli appezzamenti non aggruppabili in unità agrarie, nè confinanti con altri terreni gravati da uso o comunque posseduti da coltivatori manuali con reddito dominicale (determinato a norma del regio decreto-legge 4 aprile 1939, n. 589, convertito nella legge 29

giugno 1939, n. 976), non superiore a lire 10.000 o sui quali siano state apportate migliorie sostanziali o permanenti;

b) le terre appartenenti a coltivatori diretti le quali non abbiano una estensione superiore alle possibilità di impiego della metà della complessiva capacità lavorativa della famiglia del coltivatore medesimo e sulle quali siano state apportate migliorie sostanziali e permanenti;

c) le terre destinate a nuove attività produttive, commerciali o industriali, connesse con le attività agricole principali.

6. Saranno esenti dalla divisione e gravati di un canone annuo a favore del comune da stabilirsi nella misura indicata dall'articolo 1 della legge 22 luglio 1966, n. 607, i terreni che abbiano ricevuto dal proprietario non coltivatore diretto sostanziali e permanenti migliorie.

7. Gli articoli 5 e 7 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sono abrogati.

Art. 5.

1. L'articolo 8 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, è sostituito dal seguente:

«Art. 8. – 1. Le comunioni generali e particolari nelle quali non siano demani comunali sono sciolte senza compenso.

2. In considerazione dei bisogni dell'economia locale, la regione può consentire la conservazione delle promiscuità esistenti, previo parere dei consigli comunali e dei rappresentanti delle associazioni agrarie.

3. Si si tratti di interi corpi convenientemente utilizzabili come boschi o come pascoli permanenti, la regione può, sentite le autorità di cui al comma 2, autorizzarne la conservazione, provvedendo alla formazione del relativo regolamento, nonchè alla determinazione degli enti collettivi e di elenchi dei singoli consorzi che ne faranno istanza, mediante l'imposizione di annui canoni enfiteutici a favore del comune o dei comuni interessati.

4. Nello scioglimento delle comunioni generali per condominio, e di quelle particolari, sia per condominio sia per servitù, ai fini della determinazione delle quote da assegnare ai comuni, frazioni e associazioni agrarie interes-

sate, si tiene conto delle esigenze e dei bisogni delle comunità degli utenti interessati, degli usi e utilizzazioni in atto».

Art. 6.

1. Qualora sia stata dal commissario disposta ed eseguita la verifica delle occupazioni di terre comuni o demani comunali, le occupazioni di terre di usi civico, avvenute prima dell'entrata in vigore della presente legge, possono essere legittimate, su proposta del commissario regionale, dal presidente della Giunta regionale.

2. Le legittimazioni debbono essere approvate con decreto del Presidente della Repubblica d'intesa con la regione interessata.

3. Le occupazioni possono essere legittimate, semprechè ricorrano le seguenti condizioni:

a) che le terre siano state destinate a coltura agraria e che l'occupazione vi abbia apportato sostanziali e permanenti migliorie, da valutarsi con riferimento a ciascuna situazione particolare desunta dalle possibilità di coltura offerte dal terreno o dall'ambiente;

b) che l'occupazione sia avvenuta ad opera di coltivatori manuali per una estensione adeguata alle capacità di lavoro della famiglia coltivatrice;

c) che sulle terre occupate siano state costruite legittimamente opere che sia comunque interesse pubblico mantenere;

d) che l'occupazione duri, da almeno cinque anni nella ipotesi di cui alla lettera *c*), semprechè le opere stesse possano arrecare un reale beneficio per le collettività;

e) che la zona occupata non interrompa la continuità dei possessi.

4. Non avvenendo la legittimazione, le terre devono essere restituite al comune, alla frazione o all'associazione agraria, a qualunque epoca l'occupazione di esse rimonti. A tanto provvede con ordinanza il commissario, anche nei casi in cui, pur non essendo state completate le operazioni di verifica, ai sensi degli articoli 25 e seguenti del regolamento approvato con regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332, motivi di particolare urgenza e gravità

giustifichino l'adozione del provvedimento di restituzione.

5. In ogni caso, contro il provvedimento del commissario è ammesso ricorso da parte dell'interessato dinanzi al tribunale regionale amministrativo, da proporsi nel termine di trenta giorni dalla notizia dell'ordine di restituzione.

6. L'articolo 9 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, è abrogato.

Art. 7.

1. Le norme sulla legittimazione delle occupazioni di cui all'articolo precedente non si applicano ai patrimoni silvo-pastorali disciplinati da regole proprie e dalla vigente legislazione in materia di boschi e di terreni montani, nonchè alle cave, miniere e alle zone vincolate con qualsiasi provvedimento a destinazione pubblica.

2. La regione può disporre la sospensione della liquidazione di quegli usi civici il cui esercizio sia ritenuto indispensabile alle esigenze di vita delle popolazioni.

Art. 8.

1. Col provvedimento che approva la legittimazione di cui all'articolo 6 della presente legge, viene imposto sul fondo occupato ed a favore del comune o della associazione agraria un canone in denaro ai sensi dell'articolo 1 della legge 22 luglio 1966, n. 607, a qualsiasi epoca rimonti l'occupazione semprechè le terre occupate siano state destinate a coltura agraria ai sensi delle lettere *a*) e *b*) del comma 3 dell'articolo 6, o in equa misura da determinare nel caso di diversa utilizzazione di cui alla lettera *c*) dello stesso comma sulla base della rendita corrispondente al valore venale del fondo stesso quale risultante anche per effetto delle opere di miglioramento arrecato al momento della legittimazione.

2. È consentita, su richiesta degli interessati, l'affrancazione dei canoni imposti ai sensi del comma 1, mediante il pagamento di una somma corrispondente a quindici volte il loro ammontare.

3. Per le occupazioni da parte di coltivatori manuali da parte di coltivatori manuali di piccoli appezzamenti non raggruppabili in unità agrarie sufficienti all'insediamento della intera famiglia colonica, e in ogni caso non superiori in estensione ai due ettari e sempre che non si tratti di terreni già destinati a colture intensive e specializzate, la legittimazione può avvenire dietro pagamento di un compenso da corrispondersi dal coltivatore *una tantum*, nella misura di un quinto del prezzo come stabilito ai sensi del precedente primo comma.

4. L'articolo 10 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, è abrogato.

Art. 9.

1. Entro tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge il presidente della Giunta regionale, in deroga alle disposizioni della legge 16 giugno 1927, n. 1766, del regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332, e della legge 16 marzo 1931, n. 377, qualora non ricorrano le condizioni previste per la legittimazione dall'articolo 6, può assegnare in enfiteusi a coltivatori diretti, mezzadri, coloni o altri lavoratori agricoli che ne facciano richiesta, singoli o associati, quote di terreni semprechè ricorrano le seguenti condizioni:

a) che il richiedente detenga la quota da oltre un quinquennio quale concessionario o affittuario o subaffittuario o utente o socio di cooperativa concessionaria o colono compartecipante o ad altro titolo anche se precario;

b) che il richiedente non sia proprietario di fondi rustici, a meno che la quota di cui chiede l'assegnazione serva ad arrotondare la sua proprietà rustica quando questa sia insufficiente all'impiego della mano d'opera della sua famiglia.

2. L'assegnazione in enfiteusi prevista dal presente articolo è disposta con decreto del presidente della Giunta regionale su proposta del commissario per la liquidazione degli usi civici.

3. L'assegnazione avviene sulla base di piani particolareggiati che devono essere predisposti a cura dei commissariati regionali a mezzo

dei loro organi tecnici, sentiti i comuni, le frazioni e le associazioni professionali, nonchè l'ispettorato compartimentale agrario, tenendo conto delle esigenze e dei piani economici di sviluppo delle regioni.

4. Il decreto di assegnazione determina le opere di miglioria da eseguirsi successivamente a cura del concessionario, gli altri obblighi del medesimo e fissa il canone in base ai livelli minimi di equità indicati dalle tabelle di cui all'articolo 9 della legge 3 maggio 1982, n. 203, e successive modifiche e integrazioni.

5. Nei riguardi delle predette assegnazioni sono applicabili gli articoli 19, 20, 21 e 23 della legge 16 giugno 1927, n. 1766.

6. Gli assegnatari possono avvalersi delle provvidenze stabilite dalle vigenti disposizioni in favore della proprietà coltivatrice.

7. L'esistenza delle condizioni prescritte dal presente articolo è accertata dai commissari i quali all'uopo possono avvalersi di certificazioni degli ispettorati provinciali dell'agricoltura o di altri pubblici uffici o della documentazione o attestazione dei richiedenti.

8. L'assegnatario può affrancare il fondo non prima di cinque anni dalla data dell'assegnazione mediante il pagamento di una somma corrispondente a quindici volte il canone imposto come sopra e con la osservanza delle norme procedurali previste dalla legge 22 luglio 1966, n. 607.

Art. 10

1. I terreni asseganti ai comuni o alle frazioni in esecuzione di leggi precedenti relative alla liquidazione dei diritti di cui alla presente legge e quelli che perverrano ad essi in applicazione della medesima, nonchè quelli pervenuti agli stessi a seguito di permute, di conciliazioni, di scioglimento di associazioni agrarie o di promiscuità, o di estinzione comunque avvenute di usi civici, fanno parte del patrimonio indisponibile rispettivamente delle regioni, delle province e dei comuni o delle frazioni secondo la loro appartenenza.

2. Essi non possono essere sottratti alla loro destinazione se non nei modi stabiliti dalla presente legge.

3. I terreni di cui al comma 1 saranno iscritti in appositi elenchi a cura dei commissari regionali ed assegnati alle seguenti categorie:

a) terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo o altro uso zootecnico;

b) terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria e le altre attività connesse;

c) terreni suscettibili di altre utilizzazioni che interessino l'intera collettività.

4. L'assegnazione dei terreni alle categorie di cui al comma 3 è determinata con decreto del presidente della Giunta regionale sentiti il comune e le associazioni interessate nonchè le organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a base nazionale, contemperando il bisogno della popolazione con quelli della conservazione del patrimonio boschivo e pascolativo nazionale in base ad un piano di massima predisposto da un delegato tecnico nominato dal presidente.

5. I terreni di cui alla lettera *a*) del comma 3 possono essere destinati a scopi industriali o turistici, semprechè non ne derivi pregiudizio alla economia generale della popolazione e sia predisposto un piano di valorizzazione zonale alla cui attuazione partecipino anche le comunità montane e le associazioni, comunque denominate, costituite dagli utenti dei terreni medesimi.

6. I terreni indicati alla lettera *b*) del comma 3 sono destinati ad essere ripartiti, secondo un piano tecnico di sistemazione fondiaria e di avviamento colturale, tra le famiglie dei coltivatori diretti del comune o della frazione, singoli o associati, con preferenza per quelle composte da giovani coltivatori, tenendo conto dei piani di sviluppo agricolo-zonali o comunque delle direttive regionali al riguardo.

7. La ripartizione è effettuata con decreto di assegnazione dal presidente della Giunta regionale a titolo di enfiteusi con l'obbligo delle migliorie e del canone nella misura prevista dalle vigenti leggi.

8. Sono abrogati gli articoli 11, 13, 14 e 19 della legge 16 giugno 1927, n. 1766.

Art. 11.

1. Nella categoria di cui alla lettera *c*) del comma 3 dell'articolo 10 possono essere compresi terreni suscettibili di altre utilizzazioni di interesse dell'intera collettività, previo decreto del presidente della Giunta regionale, sentiti il comune, la frazione o l'associazione interessata.

2. Il mutamento di destinazione dei terreni è ammesso, semprechè non ne derivi pregiudizio alla economia generale della popolazione e sia predisposto un piano di valorizzazione zonale alla cui attuazione partecipino anche le associazioni o società costituite da coltivatori diretti, coloni o altri lavoratori agricoli della zona.

Art. 12.

1. Alle enfiteusi comunque costituite prima dell'entrata in vigore della presente legge e in applicazione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, e del regolamento approvato con regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332, si applica la legge 22 luglio 1966, n. 607, limitatamente alle disposizioni di cui agli articoli 1, comma quarto, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 14 e 15.

2. Le stesse disposizioni si applicano alle enfiteusi costituite in applicazione della presente legge e ai rapporti comunque denominati (colonie perpetue, colonie miglioritarie, locazioni a lungo tempo o in perpetuo, censi, livelli) e prestazioni fondiarie di antica origine dovute dal coltivatore il quale occupi terreni di natura privata o gravati da usi civici o di controversa natura demaniale civica.

3. Per tali rapporti già considerati dalle disposizioni della legge 11 giugno 1925, n. 998, in relazione ai quali di fatto vengano ancora corrisposte prestazioni in natura o in denaro, l'affrancazione è esclusa nel caso in cui il soggetto che la percepisce, in sede di opposizione, dimostri documentalmente, mediante esibizione degli originari titoli costitutivi o di atti ricognitori, la natura meramente obbligatoria e precaria dei rapporti stessi.

Art. 13.

1. Il primo comma dell'articolo 25 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, è sostituito dal seguente:

«Il Presidente della Repubblica, d'intesa con la regione interessata, può procedere, ove lo ritenga opportuno, allo scioglimento delle associazioni agrarie di cui all'articolo 1, se il patrimonio sia insufficiente ai bisogni degli utenti, o vi siano motivi per ritenere inutile l'esistenza di esse».

Art. 14.

1. Contro i provvedimenti del commissario per la liquidazione degli usi civici è ammesso ricorso dinanzi al tribunale amministrativo regionale.

2. Su tutte le controversie circa la esistenza, la natura e la estensione dei diritti suddetti, nelle quali, in seguito ad istanze od opposizioni da parte degli interessati sorga contestazione in ordine alla qualità demaniale del suolo o alla appartenenza a titolo particolare dei beni delle associazioni, nonchè su tutte le questioni relative a diritti soggettivi, pubblici o privati, a cui possa dar luogo lo svolgimento delle operazioni amministrative, decide, in primo grado, la sezione specializzata agraria del tribunale competente per territorio.

3. La sezione specializzata può utilizzare nel giudizio tutti gli elementi probatori acquisiti durante il corso della istruttoria demaniale.

4. In ogni fase del procedimento può essere promosso un esperimento di conciliazione su iniziativa del commissario e su richiesta delle parti.

Art. 15.

1. Fino a che non sia intervenuta una decisione irrevocabile o una conciliazione i ricorsi relativi al possesso sono deferiti alle sezioni specializzate agrarie presso i tribunali.

2. La sezione regola provvisoriamente, secondo il suo prudente apprezzamento, l'eserci-

zio del possesso, assunte, se necessario, sommarie informazioni.

Art. 16.

1. Dinanzi alle sezioni specializzate del tribunale vengono osservate le forme della procedura ordinaria.

2. Le sezioni, prima di provvedere, devono sentire gli interessati e raccoglierne sommariamente le osservazioni e le istanze. Possono inoltre disporre la nomina di un consulente tecnico, da scegliersi tra persone particolarmente esperte in materie demaniali, storiche e giuridiche, comprese in appositi albi da istituirsi presso ogni distretto di Corte di appello.

3. Quando la citazione nei modi ordinari sia sommamente difficile per il numero delle parti da citarsi, il presidente della sezione specializzata può autorizzare la citazione per pubblici proclami a norma dell'articolo 150 del codice di procedura civile.

4. Le decisioni delle sezioni specializzate saranno immediatamente esecutive.

Art. 17.

1. Contro le decisioni delle sezioni specializzate del tribunale è ammesso appello alle sezioni specializzate agrarie istituite presso le Corti d'appello aventi giurisdizione nei territori ove sono situati i terreni in controversia o la maggior parte di essi.

2. Le sezioni specializzate di cui al comma 1 possono ordinare la sospensione delle decisioni impugnate, quando ravvisino che possono derivarne gravi danni.

Art. 18.

1. Il presidente della Giunta regionale, sentito il commissario, può disporre la sospensione della procedura di liquidazione di quegli usi civici il cui esercizio sia ritenuto indispensabile alle esigenze di vita delle popolazioni.

2. Le norme sugli usi civici non si applicano ai patrimoni collettivi silvo-pastorali, disciplinati da regole proprie e dalla vigente legislazione in materia di boschi e terreni montani.

3. È in ogni caso sospesa la liquidazione degli usi minori di cui all'articolo 9 del regolamento approvato con regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332.

4. Gli usi di pesca sono esclusi dalla divisione ai sensi dell'articolo 10 del regolamento approvato con regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332.

5. I provvedimenti di sospensione sono adottati con decreto del presidente della giunta regionale, su richiesta del commissario, sentiti i comuni, le frazioni e le associazioni interessate, o su istanza dei proprietari dei fondi interessati con determinazione del termine di durata della sospensione e delle relative modalità di esercizio.

Art. 19.

1. Fino a quando non siano istituiti e funzionanti i commissari regionali per gli usi civici previsti dall'articolo 1 della presente legge, continuano a svolgere i loro compiti i commissari di cui all'articolo 27 della legge 16 giugno 1927, n. 1766.

Art. 20.

1. Il Governo è autorizzato a stabilire, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, con regolamento da approvarsi con decreto del Presidente della Repubblica, le norme che potranno ritenersi necessarie per l'attuazione delle precedenti disposizioni.