

Prospettive giuridiche per la valorizzazione delle terre civiche in Sardegna

Maria Grazia Corradini*

Chi si avvicini dall'esterno al problema degli usi civici può essere portato a pensare che si sia in presenza di un istituto anacronistico, superato, forse inutile, insomma un retaggio feudale senza senso.

Anche io che pure faccio il magistrato da 30 anni, prima di avvicinarmi agli usi civici a causa della nomina a Commissario per gli usi civici della Sardegna, la pensavo più o meno nello stesso modo, sicuramente per ignoranza della materia che non si studia all'Università e di fronte alla quale la maggior parte degli stessi operatori del diritto storce il naso, come si fa di fronte alle cose che non si conoscono e delle quali, forse, si diffida anche per non volere ammettere la mancanza di conoscenza.

Se così, come io ho constatato, la pensano gli operatori del diritto, può essere facile capire come la può pensare tanta gente comune e cioè quella parte della popolazione che, sempre per ignoranza o mancanza di vera e propria cultura nel senso più nobile del termine, è portata ad avvicinarsi al problema degli usi civici con lo spirito di chi vede la natura come oggetto da depredare piuttosto che come ambiente del quale è consentito godere soltanto nei limiti in cui non se ne abusa e non si alterano le risorse, in sostanza nel limite in cui si rispettano i diritti di tutti gli altri appartenenti alla comunità di usarne nello stesso modo e nelle stesse forme.

È noto che gli usi civici, molti dei quali risalgono al medio evo, sono, di massima, diritti di godimento sotto varia forma (pascolo, caccia, macchiatico, legnatico, semina) da parte dei membri di una certa comunità (che non sempre coincidono con la popolazione del Comune) di terreni di proprietà del Comune o di terzi (di massima aventi titolo dagli antichi signori feudali) o anche eventualmente di altri Comuni (in tal caso si hanno dei "diritti promiscui", in quanto ne benefi-

* Magistrato, già Commissario agli usi civici per la Sardegna.

ciano contemporaneamente anche gli appartenenti al comune proprietario).

Talvolta poi i beni di uso civico appartengono alle stesse comunità di beneficiari, ed in tal caso sono denominati partecipanze, università agrarie, ecc.

Poiché i diritti in questione appartengono alle anzidette collettività, e non all'ente territoriale (che può essere invece proprietario del suolo su cui insistono i diritti di uso civico) essi vengono conservati dalle collettività stesse (e cioè dagli stessi gruppi di cittadini) anche quando eventualmente il territorio venga trasferito ad un comune diverso.

Mentre, allorquando gravano su beni dello Stato e del Comune o delle Comunità cui appartengono i beneficiari, gli usi in questione presentano notevoli analogie con l'uso generale dei beni demaniali, allorché gravano su beni di altri soggetti presentano i caratteri di diritti reali su cosa altrui.

In Sardegna, a causa del protrarsi del regime feudale praticamente fino al 1800, gli usi civici gravano esclusivamente su beni demaniali dei Comuni ed occupano quasi un terzo del territorio dell'intera Sardegna.

La denominazione dell'istituto in Sardegna, anche nelle leggi del 1800, è quella di diritto di ademprivio e di cussorgia.

Il diritto di "adempriviu" in Sardegna risale ad antichissima ed incerta origine e consisteva nel diritto, riconosciuto dalle consuetudini locali, per cui ogni comunista, nell'ambito del territorio comunale, poteva coltivare e pascolare terreni, tagliare legna per ardere e per costruire strumenti necessari all'agricoltura e pastorizia e raccogliere ghiande per il mantenimento del bestiame.

La parola "adempriviu" è da alcuni ritenuta di origine gallica, da altri di origine spagnola, ma la tesi più accreditata è quella per cui deriverebbe dal latino "ad rem privium" ossia privilegio sulla cosa, corrispondente al diritto dei singoli individui di usare delle terre secondo le consuetudini locali.

La parola "Adempriviu" si legge per la prima volta nei documenti aragonesi del XIV secolo durante l'occupazione spagnola e quei governanti, in quell'epoca, si occuparono di regolare l'uso dei diritti di adempriviu al fine di temperare il conflitto di interessi e le contestazioni fra le comunità ed i feudatari.

Si parla di adempriviu fin dai primi tempi della dominazione aragonese ed in particolare fin da quando gli spagnoli, il 1 agosto 1325, posero l'assedio contro la città di Cagliari per espugnarla ed, al fine di conquistare la benevolenza degli abitanti, promisero la concessione di larghissimi confini per l'esercizio dei diritti di ademprivio sulle terre aperte ed incolte.

Promesse che, dopo la presa di Cagliari, nel 1327, i sovrani del tempo riba-

dirono con precise concessioni, favorendo in special modo i cagliaritani, per poi estendere il diritto di ademprivio a tutte le terre dell'isola.

Comunque, se anche l'uso del vocabolo "Adempriviu" si riscontra negli atti scritti del periodo della dominazione spagnola, è cosa certa che il diritto di ademprivio preesisteva in Sardegna e risaliva all'epoca romana, essendo sicuro che gli abitanti dell'isola, in epoca anteriore alla creazione dei feudi, importati dalla dominazione aragonese, usavano il territorio pubblico esistente in una limitata periferia ed appartenente ad una determinata collettività a scopo di coltivazione agraria, là dove i terreni ne erano suscettibili, o altrimenti a scopo di pascolo, di legnatico, ecc.

All'epoca delle concessioni feudali gli abitanti delle terre costituenti domini collettivi si adattarono perciò a subirle a condizione che fosse ad essi accordato sulle terre feudali non solo il diritto alla coltivazione del suolo, ma anche tutto il complesso dei diritti di ademprivio.

Ciò si ottenne ed in tal modo gli aragonesi poterono instaurare in Sardegna il sistema feudale senza alcuna violenza, avendo i conquistatori conseguito l'adesione degli abitanti, soddisfatti del fatto di potere continuare ad usufruire di quanto avevano già usufruito in passato e che era loro sufficiente per i bisogni dell'esistenza.

L'ademprivio fin da quell'epoca era quindi quasi un diritto naturale del popolo sardo per consuetudine risalente a periodo antichissimo, addirittura precedente al dominio romano e che meglio e più si confermò ed estese durante l'epoca feudale.

I Re di Aragona, pur dividendo la Sardegna in varie Signorie Feudali con assegnazione di vastissime zone territoriali, non vollero infatti mai mutare i diritti acquistati dai sudditi ed anzi li estesero, tanto che le concessioni in feudo furono sempre accompagnate dalla imposizione di rispettare, nelle popolazioni soggette al feudo, il diritto di ademprivio.

Qualche feudatario volle in verità agire in modo violento per limitare e restringere i diritti dei vassalli, ma trovò ostacolo nella magistratura sarda, che, interpretando le infeudazioni e le leggi patrie secondo giustizia e ragione naturale, informarono le loro sentenze al principio che non tutto poteva essere stato creato a favore del feudatario, mentre i Comuni ed i loro abitanti avevano intangibile diritto di partecipare anch'essi al comune beneficio naturale, statuendo così che le concessioni feudali dovevano intendersi produttive di effetti solo quando si fosse detratto, in sufficiente misura, quanto era necessario ai comuni per la sussistenza e comodità di vita degli abitanti.

E quindi, non solo i vassalli avevano e conservavano la facoltà di esercitare il diritto di ademprivio nel loro territorio, ma quando questo era insufficiente all'esercizio di tutti gli ademprivi, potevano costringere il feudatario ad assegnare altri beni del demanio baronale in misura sufficiente per le esigenze di vita dei comunisti, i quali avevano soltanto l'obbligo di soddisfare le consuete prestazioni, mentre ogni altro utile doveva rimanere interamente al Comune.

Ad ogni modo il periodo feudale fu uno dei più tristi e dannosi per la Sardegna a causa della avidità, degli abusi e delle prepotenze dei feudatari, che gravarono i beni e le proprietà di pesi enormi, fino a costringere buona parte degli abitanti dei villaggi ad abbandonare i salti che prima lavoravano e ad emigrare nelle città e nei villaggi, dove la fame e le pestilenze ridussero la popolazione sarda a circa un terzo degli abitanti che popolavano l'isola prima dell'epoca feudale.

Per frenare questi gravi abusi dei feudatari e sottrarre le popolazioni della Sardegna a questa secolare oppressione, i Re di Spagna ed i Principi Sabaudi emanarono precise disposizioni dirette a reprimere le pretese della feudalità.

Ed infatti con le Carte Reali 1 ottobre 1768 e 18 settembre 1799 furono create delle commissioni incaricate di esaminare gli abusi e raccogliere le lamentele delle popolazioni per denunciarli al potere centrale. E più tardi, per calmare gli animi eccitati e restituire al paese la tranquillità turbata, fu emanato dal Re Carlo Felice il Pregone 2 agosto 1800, avente forza di legge, con il quale vennero precisati i diritti dei feudatari, eliminando così tutte le altre gravi irregolarità ed abolendo ogni Comandamento Dominicale ed ogni servitù da uomo a uomo, a qualunque specie appartenessero.

A questo provvedimento fecero seguito i Regi Editti 3 dicembre 1806 e 6 ottobre 1820, con l'ultimo dei quali si ha la prova del più grande riconoscimento del diritto di proprietà assoluta nei Comuni e nei Privati dei terreni infeudati con l'obbligo di chiusura delle singole proprietà.

Dall'editto del 6 ottobre del 1820 ebbe origine, più tardi, la Carta Reale del 26 febbraio 1839 con la quale venne predisposto il graduale passaggio dei beni feudali alla proprietà dei Comuni e dei privati, preparando la vita ad una perfetta affrancazione dalla servitù feudale, con il consolidamento dei terreni ademprivili nell'isola.

Nel proclamare tale legge il Re Carlo Alberto si ispirò ai principi di giustizia e di sana economia e rese così possibile, attraverso il consolidarsi della libera proprietà, sottratta alle prestazioni feudali, il rifiorimento dell'agricoltura.

Venne infatti sanzionato che tutti i terreni ademprivili non ancora in legittima pertinenza di privati e suscettibili di conveniente riparto dovessero essere

distribuiti con diritto dei proprietari di poterne liberamente disporre, distinguendo i beni in tre categorie: fra privati, fra Comuni e fra Demanio.

Il regolamento 26 febbraio 1839 considerava terreni privati tutti quelli la cui proprietà apparteneva agli abitanti in forza di un qualche legittimo titolo, sia che fossero stati chiusi e quindi appartenenti alla proprietà perfetta, sia che fossero soggetti alle servitù o comunioni generali di pascolo e quindi appartenessero alla proprietà imperfetta.

Di proprietà dei Comuni erano considerati i terreni che costituivano o dovevano costituire le dotazioni comunali e nei quali i privati non avevano acquistato alcun diritto di proprietà perfetta o imperfetta, ma vi esercitavano un uso regolato dai propri bisogni.

Infine erano considerati demaniali e cioè di proprietà dello Stato quei terreni sui quali non competeva alcun diritto di proprietà né ai privati né ai comuni, benché tanto gli uni che gli altri ne avessero tratto qualche utile in forza di un corrispettivo o degli usi dipendenti dall'ademprivo.

Per la divisione dei terreni fra privati, comunali e demaniali vennero nominati dei periti per la parte tecnica e dei legali per la parte giuridica, con il mandato della liquidazione dei feudi, che ebbe luogo assegnando ai comuni terreni in quantità sufficiente agli interessi della popolazione e riducendo ad un reddito fisso il diritto dei feudatari.

Così nei terreni più o meno estesi destinati al seminerio si costituiva una proprietà comunale; negli altri terreni, con altre forme di possesso continuato, si addiveniva al riconoscimento di una vera proprietà privata; mentre gli ademprivi continuavano la loro esistenza vincolata ai bisogni naturali ed alle condizioni sociali delle regioni, fino a che delle nuove leggi, con il pretesto di volere proteggere la proprietà privata e di escludere le promiscuità d'uso, abolirono, verso la metà del 1800, i diritti di ademprivo e di cussorgia.

Economisti e filosofi sostenevano infatti che il grande possesso in comune era dannoso all'economia generale e che, per potersi conseguire la libera proprietà, si doveva abolire l'ademprivo.

Questa tendenza si rafforzò dopo la rivoluzione francese anche in altre regioni d'Italia, nelle quali venne proclamato lo svincolo della proprietà privata da tutti gli aggravi che ne ostacolavano la libera disponibilità.

Fatto sta che, nonostante le leggi, poiché tali usi erano stati sempre riconosciuti necessari ai bisogni dei popoli, la viva e tenace opposizione degli interessati fece sì che, nel 1860, il nuovo Regno d'Italia trovò quasi dappertutto ineseguite tali leggi.

Il primo disegno per la soppressione dei diritti di Ademprivio in Sardegna fu presentato dal Ministero delle Finanze il 17 febbraio 1858.

Le vive proteste dei Comuni, il vivo malcontento dei sardi, la minaccia di una rivoluzione, indusse il Governo a soprassedere dalla promulgazione di tale legge.

Furono allora escogitati dal Governo nuovi metodi per raggiungere lo scopo. Il pretesto fu dato nel 1860 dal governatore di Cagliari il quale concepì l'idea di promuovere la costruzione di una ferrovia, cosa che fu accolta con entusiasmo dai consigli comunali e provinciali e divenne popolare.

Una compagnia inglese, con capitali italiani ed inglesi, presentò al governo un programma preciso delle Ferrovie Sarde, chiedendo, fra gli altri, un compenso di 300.000 ettari di terreno demaniale.

Nel 1862 fu stipulata una convenzione preliminare per la ferrovia che doveva comportare lo scorporo di 200.000 ettari dei terreni ademprivili dell'isola, comprese le cussorgie, da ottenere mediante divisione in due porzioni uguali dei terreni situati nella giurisdizione di ciascun comune da sorteggiarsi fra la Compagnia concessionaria ed i rispettivi Comuni.

Il riparto doveva essere fatto da tre periti: uno nominato dai comuni, uno dai concessionari ed il terzo dal Ministero.

Scorporati i duecentomila ettari di cui sopra, da assegnare alle Ferrovie, i beni ademprivili furono per il resto dichiarati in piena proprietà dei Comuni nella cui giurisdizione erano situati, ma fu previsto un compenso ai privati per il soddisfacimento dei diritti che perdevano e per le decisioni sulla divisione e sulla assegnazione dei compensi fu istituita una apposita Commissione arbitrale.

Il titolo per conseguire il compenso era per lo più il possesso trentennale e la divisione doveva avvenire a mezzo di arbitri eletti dalle parti e dal Prefetto. Non acquietandosi le parti al giudizio degli arbitri, si adiva il Tribunale.

Ne scaturirono numerose difficoltà, sia in ordine alla esecuzione della legge nei riguardi della compagnia delle ferrovie, sia anche per le numerose questioni relative ai diritti legittimamente acquisiti dai possessori.

Fra i terreni da scorporarsi, infatti, furono compresi non soltanto quelli posseduti dai privati per l'esercizio degli ademprivi, ma anche quelli posseduti dagli stessi privati con titolo legittimo di proprietà, come atti di vendita precedentemente operati dal demanio, nonché proprietà acquisite con stabile cultura fatta anteriormente alla legge di scorporo e con possesso ultratrentennale, in terreni chiusi, con annessi fabbricati e contrariamente alle disposizioni contenute nella Carta Reale e nel Reale Editto delle Chiudende.

Nonostante tutto ciò furono eseguite le operazioni tecniche di ricognizioni

di limiti, compilazione di tipi e di piani ed in ogni Comune si provvide al sorveglianza approvato dal Prefetto, che rinviava gli atti al Direttore dei Lavori di scorporo per la consegna alla compagnia concessionaria.

Detratti i 200.000 ettari di terreni ademprivili da consegnare alla compagnia, tutta la rimanenza fu ceduta ai Comuni con obbligo di questi di soddisfare le ragioni degli ademprivisti e dei cussorgiali e di vendere la eccedenza nel termine di tre anni, con avvertenza che, in caso di ritardo, i terreni sarebbero stati devoluti al demanio.

Successe però che le numerose contestazioni originate dagli ademprivisti e dai cussorgiali che rifiutarono i bollettini di riparto, nonché il disinteressamento del Demanio su tali questioni, determinato dall'impegno assunto dalla società di non molestare il Governo nelle eventuali liti con i privati, indusse la società a trattare con il demanio per avere una somma di denaro in luogo dei terreni. Con la legge 21 agosto 1870 i terreni ademprivili ripassarono quindi al Demanio.

Tutte queste leggi non approdarono in sostanza a niente. Con esse si voleva distruggere ogni diritto prima ancora di accertarlo e si venne a creare nei sardi uno scoraggiamento così da provocare generale apatia verso la industria agricola e la pastorizia.

Con tutto ciò i diritti di ademprivio resistettero ai tentativi di soppressione ed anzi di rafforzarono nei comuni possessori dei beni, sfruttati normalmente attraverso una tassa per ogni capo di bestiame ed un corrispettivo per il legnatico.

La lunga protrazione del regime feudale in Sardegna aveva infatti consentito che tutti i terreni feudali tornassero alle popolazioni e che anzi venissero assegnati ai comuni, nelle operazioni di scorporo, anche terreni che in realtà appartenevano ai privati o che erano stati concessi a questi in enfiteusi, con ampliamento sostanziale della massa dei terreni ex ademprivili.

In tale situazione un Ministro sardo, l'Onorevole Cocco Ortù, volle dare una definitiva sistemazione ai terreni ex ademprivili attraverso una serie di leggi trasfuse nel T.U. 10 novembre 1907 n. 844 e relativo regolamento 2 agosto 1908 n. 548.

Tale normativa fu dettata allo scopo di ottenere, fra l'altro, il miglioramento agricolo, avente per base la libera disponibilità dei beni ex ademprivili ancora invenduti e dipendenti dagli antichi feudi, nonché la loro quotizzazione e concessione enfiteutica, fossero essi di proprietà demaniale oppure di proprietà comunale; e ciò al fine di rialzare le condizioni agrarie della Sardegna e di rendere così possibile lo sviluppo agrario ed il popolamento di zone deserte.

Al fine di risolvere le numerose controversie pendenti e così di liberare i

beni dalle contestazioni fu creato un giudizio speciale “la Giunta degli Arbitri” ed in ciascuna delle due province sarde furono create le Casse Ademprivili con il compito di procedere alla divisione e quotizzazione dei beni per il loro miglioramento, nonché di fare anticipazioni in denaro ai Monti Frumentari dei Comuni nella cui giurisdizione avessero avuto luogo concessioni enfiteutiche, affinché gli interessati avessero potuto procedere al miglioramento delle terre loro concesse.

Secondo il T.U. del 1907 i terreni ademprivili dovevano essere divisi in tre categorie: terreni cespugliati che dovevano essere consegnati alle Ispezioni forestali per il rimboschimento a cura e spese del Ministero dell'Agricoltura, terreni boschivi che dovevano essere sorvegliati dagli stessi uffici forestali e migliorati ed amministrati dalla Cassa Ademprivile e terreni suscettibili di cultura agraria che dovevano ripartirsi in quote non inferiori ai cinque ettari ed essere concessi in enfiteusi dalla stessa Cassa ai coltivatori delle singole circoscrizioni, con esclusione peraltro di quei beni che i Comuni pretendevano di volere ritenere obbligandosi a coltivarli e sfruttarli secondo le norme di cultura silvana, nel caso servissero ai bisogni della popolazione.

Furono comunque considerati necessari al soddisfacimento dei bisogni agrari della popolazione, e perciò restavano in proprietà dei Comuni, i terreni tenuti in coltivazione dalla generalità degli abitanti, anche con avvicendamento a prato naturale per concessione diretta fatta dai comuni ai comunisti che vi attendevano personalmente.

Di fatto, pochi benefici portò anche tale legislazione e siamo ormai giunti alla storia recente, alla legge del 1927 n. 1766 che è ancora in vigore nel suo impianto generale.

Accanto agli ademprivi si ha notizia, in Sardegna, fin dal medio evo della esistenza delle “cussorgie”.

Nell'epoca pisana si trova la parola “Cussortia” con riferimento a rudimentali forme di società o Consorzi Pastorili, con determinati usi sulle terre poste in comunione.

Dai documenti aragonesi si ricava che nel secolo XV si adoperava la voce *Cursoriae* o *Cussorie* per indicare le porzioni di pascolo tenute dai privati nelle terre feudali, a scopo di pascolo di bestiame.

Certo è che queste cussorgie erano istituzioni fondiarie derivanti da speciali concessioni del feudatario al vassallo mediante il pagamento di un canone annuale: una specie di primitiva enfiteusi che accordava al Concessionario diritti

preminenti sull'ademprivista, con il quale il cussorgiale veniva a trovarsi in conflitto di interessi. Il cussorgiale era al tempo stesso ademprivista, ma invece di esercitare i suoi diritti sulle terre libere in generale, otteneva di stanziare in una data zona di terreno del quale assumeva il possesso indisturbato, impedendo gli usi di ademprivio degli altri abitanti della regione.

Il re Carlo Emanuele III, allo scopo di radunare nel miglior modo possibile i cussorgiali che vivevano nei monti, interessò della cosa il clero chiedendone l'appoggio morale. Nacquero così quelle chiese campestri alle quali accorrevano i pastori. Il governo, inoltre, per tutelare l'ordine ed i diritti ed i doveri dei cussorgiali, assegnò a ciascuna cussorgia un capo scelto fra gli stessi pastori, chiamato Luogotenente del salto, che vigilava al buon andamento delle cose, con l'obbligo di denunciare qualsiasi reato al giudice del mandamento.

Dalle istituzioni del Luogotenente del salto, che risale ad antica data, derivò poi la organizzazione barracellare che funziona ancora in molti comuni dell'isola.

Comunque, nonostante le differenze storiche, concettuali e giuridiche esistenti tra l'ademprivio e la cussorgia, qualora anche le cussorgie siano state comprese nelle operazioni di scorporo e quindi trattate alla pari del demanio civico con provvedimento di classificazione o anche senza, andranno oggi trattate come usi civici e come usi civici sono state comunque trattate dai Commissari per gli usi civici allorché si è proceduto all'accertamento nei singoli comuni in ottemperanza alla legge statale del 1927.

Delle cussorgie come istituto separato dagli usi civici si è ormai persa memoria se si escludono i territori di Sinnai, Burcei e Maracalagonis dove la cussorgia visse da sola e che nel 1800 costituivano una scacchiera di sole cussorgie, tanto che all'epoca del sub riparto dei terreni ademprivili le sole cussorgie concorsero a formare i compensi. Da tale peculiarità dei suddetti Comuni è poi nato un contenzioso imponente che ha visto coinvolte praticamente tutte le famiglie di Sinnai, Burcei e Maracalagonis e che è ancora, sia pure per una minima parte, in corso, essendo state le cussorgie dei tre suddetti centri, con sentenze dei Commissari per gli usi civici, dagli anni '50 in poi, ripartite in proprietà perfetta tra i privati che vi vantavano diritti ed i Comuni secondo il criterio delle necessità di lasciare nelle mani pubbliche i fondi di interesse pubblico (ad esempio i bacini imbriferi, le foreste, i beni sottoposti a particolare tutela ambientale) e di assegnare in compenso delle cessate ragioni di ademprivio e di cussorgia ai privati tutti gli altri fondi di particolare interesse ambientale.

Quella di Sinnai, Burcei e Maracalagonis è però una storia a sé, mentre in-

vece in tutto il resto della Sardegna si conosce ormai soltanto l'uso civico derivato dal vecchio ademprivio nella forma attuale del demanio civico.

Non è stato infatti mai diffuso in Sardegna l'uso civico su beni privati, di cui si hanno insignificanti esempi, mentre l'unico uso civico conosciuto e tuttora vigente è, appunto, il demanio civico che, specie nei paesi di montagna, copre quasi l'intero territorio al di fuori del perimetro urbano.

Al contrario di quello che si può ritenere a prima vista, quindi, in Sardegna, gli usi civici sono oggi un istituto attualissimo ed è proprio la loro esistenza e la loro disciplina giuridica, che ha consentito di mantenere incontaminate alcune parti della nostra bella isola.

Nonostante tutti i tentativi storici di distruggere gli usi civici, sulla scia di una politica nazionale diretta a sopprimerli, questi, in Sardegna, hanno resistito nei secoli e sono giunti al 1900 praticamente nella loro estensione originaria.

Le leggi che poi, nel 1900, hanno disciplinato gli usi civici hanno dimostrato una lungimiranza del legislatore ed una capacità espansiva ed evolutiva della normativa che è propria di alcune leggi lontane nel tempo, come appunto quelle in materia di usi civici, ma molto ben fatte, così ben fatte che nasce quasi un timore di cambiamento, stante la consapevolezza del fatto che il legislatore attuale difficilmente è in grado di emanare leggi di largo respiro e destinate, come tali, a durare nel tempo.

Il sistema risultante dalla legislazione statale attuale (e cioè quello risultante dalla legge statale del 1927 n. 1766 e dal regolamento 22.2.1928 n. 332) è nel senso di liquidare gli usi civici su beni privati e di sciogliere le comunità, rispettando per contro - ed anzi incrementando - gli usi sui beni comunali nonché quelli su beni delle comunità agrarie.

A tal fine furono istituiti i Commissariati regionali per la liquidazione degli usi civici, dotati di funzioni amministrative e giurisdizionali, con il compito di accertare i vari diritti, di affrancare i fondi privati soggetti ad uso civico (solitamente mediante distacco di una quota variabile da due terzi ad un ottavo) da cedere in proprietà al comune o all'associazione agraria, di sciogliere le promiscuità ed infine di legittimare le eventuali usurpazioni da parte di terzi, contro un congruo canone.

Nel modo descritto gli usi civici, secondo l'impianto della legge del 1927, dovevano concentrarsi sui terreni dei comuni e delle associazioni.

Ove tali terreni fossero utilizzabili a cultura, la legge disponeva che fossero ripartiti tra i coltivatori dei Comuni e della frazione, ove invece si trattasse di

boschi o di pascoli prevedeva che venissero lasciati al godimento della popolazione e fossero indisponibili, non potendo essere alienati o mutati di destinazione senza autorizzazione (art. 11).

In Sardegna, non essendovi praticamente promiscuità o usi civici su beni privati da liquidare, l'attività del Commissario, successivamente alla legge del 1927, si è concentrata sull'accertamento degli usi civici sui demani comunali, sia con riguardo ai terreni ex ademprivili che alle terre di antico possesso dei Comuni, nonché sulla assegnazione a categoria.

Era infatti previsto che i terreni di categoria A, e cioè non suscettibili di coltivazione, restassero di proprietà dei Comuni o delle associazioni e dovessero essere aperti all'uso civico della popolazione, qualora già non lo fossero, e divenissero, come tali, inalienabili e non suscettibili di destinazione diversa senza autorizzazione del Ministero dell'Economia, e che invece i terreni di categoria B, e cioè suscettibili di coltivazione, fossero destinati ad essere ripartiti secondo un piano di sistemazione e con adeguate procedure.

Non per tutti i Comuni della Sardegna vi è stato il decreto di accertamento degli usi civici, in quanto alcuni comuni non avevano versato a suo tempo, negli anni '30 e '40, i fondi occorrenti per le operazioni di accertamento. Esistono comunque, anche per i comuni non accertati, gli atti dell'istruttoria, anche se parziale, che costituiscono tuttora i principali documenti su cui basarsi per verificare la esistenza o meno di usi civici in un determinato comune.

Per i Comuni per cui vi è stato l'accertamento, la assegnazione prevalente è stata quella alla categoria A, essendo ben noto che nella prima metà del secolo la maggior parte dei terreni nelle campagne sarde erano incolti.

Tali terreni sono pacificamente inalienabili e, se alienazione vi fosse stata, sarebbe sicuramente nulla.

Per i terreni di categoria B vi è stato in alcuni Comuni il riparto, ma per lo più senza il rispetto delle procedure di cui alla legge del 1927.

Il legislatore regionale sardo ha dettato, nel 1994, in materia di usi civici (su cui ha competenza legislativa primaria, ex art. 3 lett. n dello statuto speciale per la Sardegna, in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico dello stato e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica) una legge rispettosa dei principi costituzionali e degli altri limiti fissati dallo statuto sardo.

In sostanza, nelle sue linee principali, la legge regionale sarda disciplina

la formazione degli inventari dei terreni assoggettati ad uso civico, con la collaborazione dei comuni, il recupero dei terreni assoggettati ad uso civico ed attualmente posseduti illegalmente da terzi, le forme di gestione di tali terreni, sempre con l'intervento dei comuni, quali enti esponenziali delle popolazioni interessate, nonché i mutamenti di destinazione e le cd. sdemanializzazioni e cioè le procedure per affrancare i terreni già assoggettati ad uso civico, ovviamente in presenza di rigorosi presupposti e previo indennizzo delle popolazioni interessate.

Si tratta di una nuova disciplina di competenze amministrative regionali e comunali necessitata dal passaggio di funzioni alla regione sarda e dalla circostanza che, stante il passaggio del tempo, diverse procedure previste dal R.D. del 1927 non potevano più avere concreta attuazione, anche perché non esistevano più gli organi (assessori, giunta d'arbitri, periti ecc.) che avrebbero dovuto provvedervi, mentre non ha disciplinato – ovviamente – le funzioni giurisdizionali in materia di usi civici, poiché tali funzioni sono eminentemente statali ed esercitate da un organo dello Stato che è un giudice speciale e cioè il Commissario per gli usi civici della Sardegna.

Allo stato attuale, quindi, vi è una separazione fra funzioni amministrative e funzioni giurisdizionali in materia di usi civici anche con riferimento agli organi che devono esercitare i due tipi di funzioni, nel senso che le funzioni amministrative sono passate alla regione sarda, mentre quelle giurisdizionali sono rimaste all'organo statale Commissario.

La legge regionale sarda si pone sulla scia delle nuove ideologie (fra l'altro fatte proprie già dalla legge statale del 1927) per cui gli usi civici devono essere conservati nei limiti in cui salvaguardano il territorio da speculazioni e garantiscono i bisogni primari della popolazione, pur nelle modalità più moderne che si sono oggi sovrapposte al pascolo e al legnatico.

Sullo specifico punto l'art. 1 della legge regionale si propone di garantire l'esistenza dell'uso civico conservandone e recuperandone i caratteri specifici e salvaguardandone la destinazione a vantaggio della collettività, peraltro anche mediante forme nuove di godimento del territorio, purché vantaggiose per la collettività.

Ciò è meglio specificato nell'art. 2 della legge, in cui gli usi civici sono intesi come i diritti della collettività sarda ad utilizzare i beni immobili comunali e privati rispettando i valori ambientali e le risorse naturali.

L'art. 3 della legge regionale prevede il principio dell'indennizzo per il ca-

so di atti di disposizione che comportino l'ablazione e che comunque incidano sulla titolarità o sull'esercizio dell'uso civico e la destinazione dell'indennizzo ad opere permanenti di interesse generale della popolazione. Né poteva essere diversamente poiché è la nostra carta costituzionale che prevede che nessun diritto possa essere sacrificato senza indennizzo.

Gli articoli successivi della legge disciplinano l'accertamento e l'inventario degli usi civici, che sono di competenza dell'Assessorato all'Agricoltura.

L'inventario ha natura ricognitiva per cui non incide sui diritti della popolazione e non impedisce le contestazioni sulla natura civica.

Sono previsti piani di valorizzazione e di recupero delle terre civiche ed è imposto ai Comuni, cui spetta la gestione dei terreni soggetti ad uso civico, di emanare, entro un anno dalla entrata in vigore della legge, il regolamento per la gestione degli usi civici, acquisito il parere dell'Assessorato Regionale dell'Agricoltura.

Gli artt. 15 e seguenti disciplinano gli atti di disposizione dei terreni civici (mutamenti di destinazione, riserva di esercizio, concessioni in affitto, alienazioni e permuta) che presuppongono un reale beneficio per la generalità dei cittadini titolari del diritto di uso civico e devono essere previamente autorizzati, a pena di nullità, con decreto dell'Assessore Regionale all'Agricoltura, previa deliberazione della Giunta Regionale.

Infine, l'art. 22 prevede il recupero delle terre civiche, che spetta ai Comuni entro un anno dalla entrata in vigore della legge; in difetto vi provvede la Giunta Regionale mediante un Commissario ad acta.

In Sardegna, purtroppo, i diritti di uso civico delle popolazioni sono stati, di fatto, ripetutamente violati e non solo e non tanto perché i comuni hanno tollerato possessi abusivi, non dando luogo alle necessarie operazioni di recupero (amministrative o giurisdizionali a seconda dei casi), ma soprattutto perché sono stati gli stessi comuni a vendere o a cedere o a permutare, con varie forme, i terreni comunali, soprattutto quelli sulle nostre coste più belle, già assoggettati ad uso civico, dandoli in pasto alla speculazione edilizia.

Ciò è stato possibile – benché i vincoli di uso civico fossero stati notificati e fossero ben noti ai Comuni, essendo stati oltretutto iscritti nei registri immobiliari fin dagli anni '30 e '40, come risulta dagli atti in originale in possesso del Commissariato per gli usi civici, ma anche dagli atti notificati ai Comuni – a causa delle note carenze culturali diffuse negli anni tra il 1960 ed il 1970, derivanti dallo scarso rispetto della cosa pubblica e dall'abuso dell'ambiente visto

non già come bene collettivo da preservare intatto per le generazioni future, bensì come bene da spogliare.

Attualmente la situazione è gravemente compromessa. Gli atti di cessione dei terreni assoggettati ad uso civico sono pacificamente nulli, così come sono nulli gli atti successivi di cessione ad essi connessi ed i terreni dovrebbero perciò essere recuperati quali beni demaniali civici dai Comuni.

Niente in proposito hanno fatto i Comuni, che hanno invece in qualche caso proposto al Commissariato per gli usi civici istanza per la legittimazione in favore degli occupatori abusivi ai sensi degli artt. 9 e 10 della legge del 1927.

Altri Comuni, in altre parti d'Italia, in situazioni analoghe, hanno promosso azioni giudiziarie per fare dichiarare la nullità degli atti e recuperare agli usi civici i terreni illegittimamente ceduti a scapito delle popolazioni.

Vi è una ampia giurisprudenza nel senso che rientrerebbe anche nel potere d'ufficio del Commissario per gli usi civici l'inizio di azioni, in contraddittorio con il Comune, con i rappresentanti delle collettività e con gli occupatori abusivi per la declaratoria di nullità degli atti di disposizione dei beni demaniali civici e per la reintegrazione dei beni stessi al Comune. Tale azione dovrebbe costituire il necessario "rovescio" di un eventuale rigetto della domanda di legittimazione delle occupazioni abusive ed il Commissario sta ormai avviando tali procedure a seguito degli abusi accertati tramite gli inventari degli usi civici di recente depositati.

Qualche anno fa il Consiglio Regionale ha approvato una legge di sanatoria per alcuni abusi riguardanti casi specifici.

Si tratta della legge 4 aprile 1996 n. 18 che ha previsto la sclassificazione del regime demaniale civico dei terreni che avessero perso la conformazione fisica o la destinazione funzionale di terreni agrari, boschivi o pascolativi e che fossero stati alienati prima della entrata in vigore della legge 8 agosto 1985 n. 431 (cosiddetta legge Galasso, che, come è noto, ha sottoposto a vincolo paesaggistico anche tutti i terreni assoggettati ad uso civico), da parte dei Comuni, mediante atti posti in essere senza il rispetto della normativa di cui alla legge del 1927 n. 1766.

Tale legge, in sostanza, è stata applicata esclusivamente per i magnifici terreni di Costa Rei e Monte Nai che il Comune di Muravera, negli anni '70, aveva svenduto a prezzo irrisorio a speculatori edilizi al fine di cementificare quelle meravigliose coste, benché si trattasse di fondi sicuramente appartenenti al demanio civico e come tali inalienabili anche in virtù di un vincolo regolarmente trascritto e risultante dai Registri Immobiliari.

Fatto sta che tale legge, chiaramente diretta a sanare quegli abusi, avendo oltretutto una durata limitata nel tempo, non ha potuto in seguito avere altra applicazione ed oggi si pone perciò pressante, soprattutto dopo il deposito di parte degli inventari da parte di una società di servizio che ha avuto incarico di procedere a tali atti, il problema di dare una sistemazione ai beni usciti illegittimamente dai demani civici, qualora evidentemente ciò sia avvenuto per scopi socialmente apprezzabili (fra i quali non può essere certo compresa la speculazione edilizia) ed a vantaggio della collettività.

Per il resto si deve pensare al recupero, sia che l'abuso sia stato commesso da passati amministratori comunali sia che l'opera esclusiva di occupatori abusivi, trattandosi in entrambi i casi di abusi non sanabili non solo in base alla legislazione vigente ma anche in una prospettiva futura di una nuova legge di sanatoria che non potrebbe mai giungere a privare i comuni del loro demanio civico, oltretutto senza alcun indennizzo.

Si è già detto che si pensa, da parte di molti, agli usi civici come ad un istituto morto ovvero da fare morire rapidamente, ad un anacronismo storico ormai fuori luogo, mentre invece è un istituto più vivo che mai.

Della attualità dell'istituto ha preso atto con diverse sentenze la stessa Corte Costituzionale, la quale, nel respingere varie eccezioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento agli artt. 29 e 31 del R.D. 16.6.1927 n. 1766 sul riordinamento degli usi civici, ma soprattutto nel dichiarare la illegittimità costituzionale dell'art. 29, 2° comma, stessa legge, nella parte in cui, secondo la interpretazione data dalla Corte di Cassazione alla norma, non avrebbe consentito la permanenza del potere del Commissario agli usi civici di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione pur dopo il trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di usi civici, previste dal 1° comma della norma, ha segnato gli argini entro cui si deve muovere il legislatore ordinario, sia statale che regionale.

In sostanza la Corte Costituzionale ha anzitutto ritenuto manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3, 24, 41, 42, 43, 44, 101, 102, 104, 105, 108 e VI dispos. trans. cost., la questione di legittimità costituzionale degli artt. 29 e 31 della legge del 1927 sollevata sostenendo che nel suo complesso la disciplina degli usi civici sarebbe anacronistica, superata ed in contrasto con la moderna politica economico-sociale della nazione, che protegge il coltivatore diretto e l'accorpamento della proprietà, ribadendo quindi che l'uso civico è tutt'altro che un istituto da abolire ed in contrasto con la Costituzione repubblicana (Corte

Cost. 23.1.1985 n. 13). Non solo, ma ha addirittura reintrodotta nell'ordinamento il potere del Commissario degli usi civici di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione pur dopo il trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative, sotto il profilo che, avendo l'art. 1 lett. h della legge 8 agosto 1985 n. 431 (cd. legge Galasso) introdotto una tutela del paesaggio improntata ad integrazione e globalità, sicché essa ora è diventata sinonimo di tutela ambientale, la sovrapposizione fra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici. Per questo, appunto, la Corte Costituzionale, con la sentenza 20.2.1995 n. 46, ha stabilito che la situazione ordinamentale attuale, che non abilita alcun organo dello Stato ad agire davanti al Commissario per gli usi civici per la salvaguardia dell'interesse della comunità nazionale alla conservazione dell'ambiente naturale delle terre civiche soggette a vincolo paesaggistico, viola i principi della tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi (art. 24 della Cost.) e della tutela del paesaggio (artt. 9 e 32 Cost.).

Per giungere a tale risultato la Corte Costituzionale ha dovuto superare un grosso ostacolo costituzionale, dovuto alla mancanza di un Pubblico Ministero presso il Commissario per gli usi civici, ma ciò nonostante ha preferito reintrodurre il potere del giudice-Commissario per gli usi civici di iniziare d'ufficio le controversie davanti a sé, così concentrando nello stesso soggetto i poteri di Pubblico Ministero e di Giudice, in conflitto aperto con i canoni costituzionali, ritenendo del tutto preminente, anche su altri principi costituzionali di grosso spessore (quale è sicuramente quello della separazione delle figure del giudice e del pubblico ministero), l'interesse nazionale alla conservazione dell'ambiente naturale delle terre civiche.

La scelta della Corte Costituzionale è tanto chiara che non merita alcun commento, bensì soltanto una attenta riflessione da parte del legislatore, il quale deve necessariamente fare i conti con i limiti fissati dalla Corte Costituzionale.

Di recente sono state presentate varie proposte di leggi statali in materia di riordinamento degli usi civici, che purtroppo, ad oggi, non sono andate in porto.

Si tratta di leggi che, se approvate, avrebbero efficacia anche in Sardegna, nonostante la potestà legislativa primaria della Regione Sardegna in materia di usi civici, in quanto da considerarsi principi nazionali di riforma economica sociale.

Il progetto di riforma legislativa all'esame del parlamento nella passata legislatura era ispirato alla esigenza di salvaguardia della proprietà collettiva quale forma di vita e strumento di valorizzazione di formazioni sociali capaci di fa-

re esprimere una civiltà giuridica in cui il valore della comunità (passata, presente e futura) è più importante dell'interesse dei singoli, oltre che quale forma di tutela dell'ambiente.

Tutti i progetti di legge quadro statali sono nel senso della salvaguardia dell'uso civico, con una limitata sanatoria delle pregresse situazioni di abuso, fermo restando l'imprescindibile indennizzo a favore delle popolazioni depredate dei beni civici.

Il progetto di legge presentato nella scorsa legislatura è ormai decaduto, anche se devo dire che mi pareva un buon progetto e d'altronde era stato predisposto da una commissione formata per la maggior parte da professori universitari e da tecnici della materia e, sotto il profilo politico, secondo la mia valutazione, non era neppure "schierato", per cui potrebbe anche essere ripreso, sempre che ci sia la volontà politica di portare in porto una normativa moderna della materia.

L'uso civico, anche nella prospettiva legislativa, non sta quindi andando verso la morte, bensì verso una nuova vita e di ciò deve tener conto chi pensa di abolirlo al fine di ottenere un momentaneo vantaggio economico.

Sta alle fiere popolazioni sarde che per secoli si sono battute per la difesa dei propri diritti sul territorio impedire che proprio oggi i demani civici vengano svenduti a speculatori privi di scrupolo.

Stupisce che oggi la azione di difesa del territorio provenga spesso dalle associazioni ecologiste invece che dai cittadini, che pure sono i titolari dell'uso civico e che dovrebbero essere i più interessati alla loro conservazione.

Si può e si deve invece pensare a nuove forme di utilizzazione dei demani civici, ma nell'interesse collettivo e nel rispetto della tradizione, pur tenendo conto delle nuove esigenze.

Sotto tale profilo ben venga l'odierno Convegno anche come stimolo a trovare, in assenza di nuove norme che non arrivano, all'interno della disciplina legislativa attuale, nuove possibilità ed opportunità giuridiche di trarre dalle terre civiche fonte di benessere per le popolazioni titolari degli usi civici.

In effetti la normativa statale del 1927 e la legge della Regione Sardegna del 1994 consentono più possibilità di quelle che potrebbero apparire a prima vista.

I piani di valorizzazione delle terre civiche, previsti dall'art. 8 della legge regionale, infatti, possono contemplare qualsiasi opportunità di sviluppo economico e sociale, anche diverso da quello tradizionale agricolo, purchè non comprometta l'esistenza degli usi civici e non pregiudichi i diritti delle collettività utenti.

La valorizzazione quindi è importantissima, ma altrettanto importanti sono

i paletti posti dalla legge, affinché la valorizzazione non finisca per escludere l'uso civico (come ad esempio avverrebbe con la cementificazione del fondo) e costituisca un reale notevole vantaggio per la intera collettività e non soltanto per alcuni opportunisti, che magari propongono il miraggio dello sviluppo turistico e dei posti di lavoro che poi non arriveranno mai ovvero saranno destinati a persone diverse dai cives.

Voglio dire che mentre appare evidente che la valorizzazione tradizionale (agricola, pastorale e boschiva) costituisce in re ipsa un vantaggio per tutta la collettività, anche quella non costituita da pastori o da contadini, la valorizzazione non tradizionale non deve essere guardata con sospetto ma non deve neppure ricadere negli errori degli anni '70 e '80 che hanno portato alla svendita degli usi civici con il miraggio di posti di lavoro ed alla privazione delle generazioni future di quanto sarebbe spettato loro.

È per questo che la Regione Sardegna, con legge di bilancio in data 29 marzo 2001 ha voluto attenuare la rigidità della imposizione del piano di valorizzazione e di recupero delle terre civiche quale premessa anche per qualsiasi mutamento di destinazione, disponendo che il mutamento di destinazione può avvenire subito, anche prima della approvazione del piano di valorizzazione, quando le terre civiche devono essere destinate a finalità pubbliche di recupero ambientale e di forestazione. Ciò, ovviamente, in quanto la forestazione ed il recupero ambientale costituiscono una indubbia valorizzazione del territorio che andrà in futuro a vantaggio di tutta la collettività e che non impedirà il ritorno futuro al regime dell'uso civico.

Le popolazioni devono seguire con attenzione le procedure di disposizione dei terreni civici tenendo presente che in tale caso, più addirittura che nel caso di beni demaniali, si tratta di cose loro che nessuno può sottrarre loro e che devono essere valorizzate affinché tutti ne possano trarre il massimo vantaggio, senza peraltro consumare il bene che dovrà essere consegnato intatto alle future generazioni, che, si spera, avranno più rispetto per il territorio di quanto hanno avuto i loro avi.

Oggi il territorio intatto è il bene più prezioso che possano avere i cittadini, per cui qualsiasi valorizzazione deve avvenire nel rispetto del bene, soprattutto attraverso la creazione di boschi o la ricostituzione di quelli bruciati dagli incendi, la fertilizzazione dei fondi agricoli, anche attraverso lo sviluppo dell'agriturismo, ma sempre senza finire per distruggere quel poco di terreno incontaminato che resta.

Quello che comunque si deve fare in Sardegna in primo luogo è l'inventa-

rio delle terre civiche (che ancora non è stato fatto a più di sette anni di distanza dalla approvazione della legge generale e la cui mancanza ha determinato il proseguire degli abusi da parte degli occupatori abusivi) ed il recupero delle terre civiche da parte dei Comuni.

Nessuna valorizzazione delle terre civiche è infatti possibile senza il previo recupero delle terre civiche in mano agli occupatori abusivi che sono veramente tante. Per fortuna si tratta di beni non usucapibili, per cui il recupero sarà comunque possibile anche in futuro e si spera che ci penseranno i figli se non lo avranno ancora fatto i padri.