

Apprendere “per laudo”
Saggio sulla proprietà collettiva
(in corso di pubblicazione sui *Quaderni Fiorentini*)

A Paolo Grossi
in segno di ammirazione
e di affetto

- 1. Proprietà pubblica, privata, collettiva.**
- 2. Proprietà collettiva e “usi civici”: una vicenda polemica.**
- 3. La legislazione 1924/1927 e i successivi sviluppi giurisprudenziali.**
- 4. L’emergere di assetti collettivi nella gestione dei beni agrosilvopastorali.**
- 5. “Demani civici” e proprietà collettive.**
- 6. La “proprietà collettiva”. Il profilo soggettivo.**
- 7. La proprietà collettiva. Profilo oggettivo (il regime dei beni).**

* * *

1. Proprietà pubblica, privata, collettiva.

Plurime e differenziate, com’è noto, sono le situazioni di appartenenza dei beni in capo ai soggetti, persone fisiche o giuridiche. Delle cose del mondo materiale che divengono beni giuridici in quanto oggetto di diritti (art. 810). Diritti il cui contenuto si compone di facoltà differenziate a seconda del tipo di diritto di cui si tratta, e del tipo di cosa che ne è oggetto. Ed è noto che le modalità di godimento e di uso della cosa nonché di disposizione della stessa da parte del titolare di diritti su di essa sono oggetto di discipline, differenziate a loro volta, a seconda della categoria di cose e anche, in minor misura, a seconda della categoria di soggetti; discipline, che, con oggetto le situazioni di appartenenza ascrivibili alla “proprietà”, sono previste dalla Costituzione come quelle riservate alla legge “allo scopo di assicurare [della cosa] la funzione sociale e di renderne [la proprietà o altra situazione di appartenenza] accessibile a tutti”: art. 42 Cost..

Si tratta di discipline imperative (di diritto pubblico), che investono quasi tutte le categorie di cose (e perciò di beni giuridici) oggetto di appropriazione, e tutte, senza eccezioni, le cose immobili (le cui utilizzazioni, e segnatamente le trasformazioni materiali, sono sottoposte in genere a regime amministrativo).

Uno statuto di diritto pubblico che convive con la disciplina privatistica delle diverse situazioni di appartenenza, in alcuni casi comprimendone al massimo lo spazio, in altri casi meno. Ma in ordine alle cose immobili (alle quali soltanto hanno riguardo queste note) la pervasiva presenza della disciplina pubblicistica trova la sua ragione nel fatto che esse costituiscono nel loro insieme il territorio, come luogo della vita comune e perciò in esse (in rapporto ai soggetti che ne possono godere e disporre) è immanente la presenza di interessi pubblici dei quali l'autorità di governo, e in primo luogo il legislatore, devono farsi carico secondo la direttiva costituzionale (1); mentre alcune utilizzazioni produttive di dette cose (come la destinazione a determinate colture, il vigneto, il bosco, etc.) sono a loro volta soggette a regime amministrativo in virtù di vincoli imposti dalla legge (e adesso, segnatamente, dalla normazione europea).

Interesse al corretto uso del territorio come luogo, appunto, della vita comune (urbanistica), a contenerne le trasformazioni in modo tale da non pregiudicarne l'aspetto visivo (la tutela del paesaggio); a indirizzarne gli usi in modo da non pregiudicarne l'attitudine a sostenere su di esso la vita (salubre) della comunità (la tutela dell'ambiente); etc. (2).

I soggetti titolari di diritti sulle cose (di situazioni di appartenenza, di vario contenuto) oltre alle persone fisiche, possono essere soggetti giuridici, privati (nelle diverse forme della personalità giuridica secondo le leggi civili o di altre forme di soggettività) o pubblici (lo Stato, gli enti del governo territoriale, gli altri enti pubblici, le organizzazioni pubbliche in forma privatistica). Questa affermazione, peraltro pacifica anche nella precedente esperienza, è ribadita espressamente dalla Costituzione con riferimento ai beni economici, come quelli che possono appartenere allo Stato, ad enti e a privati (art. 42, 1° co.). Il tipo di soggetto cui la cosa appartiene (se persona fisica o persona giuridica, pubblica o privata o soggetto collettivo privo di personalità giuridica) incide in misura più o meno ampia sul regime dell'appartenenza, cioè sulle modalità di godimento e di uso e di disposizione della cosa; e vi sono categorie di cose che possono appartenere esclusivamente a determinate categorie di soggetti ("riservate"). E in determinati casi, proprio il tipo soggettivo dell'appartenenza comporta di per sé un determinato regime giuridico della cosa (come, per i beni civici o collettivi, oggetto di queste note, questo tipo di appartenenza assoggetta la cosa al regime della tutela paesaggistico-ambientale) (3).

Alcune categorie di cose sono riservate alla proprietà pubblica ("appartengono allo Stato": art. 822 cod. civ.) in quanto tali (anche a prescindere dalla destinazione che in concreto esse singolarmente presentano). Mentre altre categorie di cose che appartengono allo Stato o ad enti pubblici, in quanto vengono in concreto destinate ad una funzione o ad un servizio di interesse pubblico, vengono assoggettate a un regime giuridico (godimento e disposizione) pubblicistico e

sottratte dall'applicazione del diritto comune (art. 828). Per queste categorie di cose (i beni pubblici) il rapporto di appartenenza (la "proprietà") è disciplinato in modo del tutto differenziato rispetto al diritto comune, e a tale dato si riferisce l'art. 42, 1° co., Cost., laddove afferma che la proprietà "è pubblica o privata"; cioè contempla due specie di situazioni di appartenenza tra loro differenziate, anzi due generi, chè al loro interno molteplici sono le specie ("le proprietà"). Che i beni pubblici (tali perché destinati al soddisfacimento di interessi della collettività e non del "proprietario") siano cionondimeno oggetto in capo all'ente (lo Stato, gli enti del governo territoriale, etc.) di una forma di appartenenza ascrivibile alla "proprietà", deriva da ragioni di carattere tecnico che si evidenziano al momento in cui il bene perde la destinazione pubblica, o la sua identificazione nelle caratteristiche materiali della categoria, ovvero al fine di dare regime giuridico a marginali utilizzazioni delle cose (4); ma sinchè tali restano ("beni pubblici") il dato della "proprietà" (che essi cioè "appartengono" allo Stato, come si esprime il Codice) è del tutto marginale. Ciò si badi, riguarda i beni pubblici, non i beni che allo Stato o ad enti pubblici appartengono secondo il regime del diritto comune (e a questi si riferisce la Costituzione nella seconda parte del 1° comma dell'art. 42: sistema c.d. di economia mista).

Su una stessa cosa possono gravare più diritti, com'è noto. Essa cioè si traduce in una pluralità di beni giuridici nelle diverse *utilitates* che può fornire, il cui godimento può spettare, di tutte le *utilitates*, ad un solo soggetto (il proprietario), ovvero, ciascuna, o alcune di esse, a più soggetti o ad una pluralità di soggetti (una comunità, una comunione, un gruppo) i cui diritti limitano il diritto del proprietario, in capo al quale il godimento della cosa si estende sin dove è consentito dalla presenza dei diritti altrui. Ciò può accadere per volontà dello stesso proprietario che concede ad altri il diritto di esercitare sulla cosa determinati usi (o addirittura tutti gli usi nel tempo contrattualmente stabilito, come in caso di usufrutto); ovvero perché altri soggetti, in virtù di fonti diverse da quella espressa dalla volontà negoziale del proprietario, vantano sulla cosa determinati diritti (ne sono titolari), con oggetto determinate *utilitates* della cosa stessa. Ciò può avvenire per titolo di diritto privato (come ad esempio per disposizione testamentaria), ovvero di diritto pubblico (come nel caso degli "usi civici", o dei diritti d'uso pubblico imputati ad una comunità di abitanti su terre private, e per essa al Comune o ad altro soggetto collettivo che la rappresenta).

In questi casi la pluralità dei diritti sulla cosa ha natura diversa e tra esse può distinguersi il diritto del proprietario dagli altri (reali o personali che siano) perché il primo ha qualità giuridiche che non hanno gli altri (capacità espansiva del diritto in virtù del principio di elasticità; imprescrittibilità del diritto per non uso, a differenza dei diritti reali: artt. 1014, 1073). In altri casi, la pluralità dei diritti sulla cosa è accomunata dal carattere dominicale: la proprietà non appartiene

ad un soggetto ma a più soggetti a seconda delle diverse *utilitates* che la cosa può fornire; come ad esempio, in alcune precedenti esperienze, tipiche di alcune realtà territoriali del nostro Paese, la proprietà del suolo era distinta dalla proprietà degli alberi o dalla proprietà del pascolo, etc.: c.d. proprietà divisa (5).

In altri casi, ancora, la proprietà del bene, come tale, nella sua unità (non di ciascuno dei diversi beni, o *utilitates*, ritraibili dalla cosa, oggetto di diversi diritti, come nella proprietà divisa) appartiene ad una pluralità di soggetti in comunione tra loro (“la proprietà o altro diritto reale spetta in comune a più persone”: art. 1100 cod. civ.). I soggetti (i comunisti) sono tutti proprietari o titolari del medesimo diritto sulla cosa; ma l’esercizio del diritto di ciascuno (il godimento e la disponibilità della cosa) è necessariamente limitato da quello degli altri, e perciò la comunione necessita di regole circa l’uso della cosa e la sua disponibilità, di un’organizzazione sia pure embrionale che faccia rispettare queste regole, poste dal codice ovvero da atti di autonomia privata. Nella comunione, il diritto dominicale del singolo si concretizza nella quota, che è un’entità astratta che corrisponde al valore della cosa nella parte imputabile al singolo comunista (che si presume uguale a quella degli altri, salva diversa disposizione negoziale: art. 1101). La comunione si presume temporanea perché ciascun partecipante ha il diritto di chiederne e ottenerne lo scioglimento mediante divisione della cosa in porzioni materiali (di valore corrispondente a quello della rispettiva quota) trasformate in proprietà individuali dei singoli, salvo il caso delle cose indivisibili (art. 1112), che in caso di scioglimento della comunione devono essere attribuite ad uno dei comunisti pagandone il prezzo agli altri. Per volontà dei partecipanti questa forma di appartenenza collettiva può protrarsi *sine die*; come dimostra l’esperienza di realtà produttive nel settore agroforestale, particolarmente in zone di montagna, dove un assetto collettivo della gestione fondiaria si adatta meglio alle esigenze produttive della terra che la parcellizzazione in proprietà individuali.

Queste forme di appartenenza possono essere considerate come *proprietà collettiva*, secondo autorevole dottrina, sottolineando il carattere strutturalmente diverso di questa forma di appartenenza rispetto alla proprietà individuale. Ma si tratta di rapporti giuridici costituiti da fonte negoziale, privatistica, e perduranti per volontà dei soggetti che ne sono parte, i quali operano nel loro proprio interesse, di cui hanno piena disponibilità. La regola della temporaneità di questi rapporti e dello scioglimento a richiesta di ciascuno dei partecipanti, rappresenta bene l’idea del legislatore che vede in essi eccezioni al principio dominante della proprietà individuale (6), sotto il cui regime i beni sono sempre destinati a tornare.

Ma vi sono altre forme di *proprietà collettiva* che non si fondano su rapporti giuridici privatistici di fonte negoziale, sulla volontà dei soggetti che sono parti; ma su vincoli di

appartenenza da essi non disponibili. Si tratta di forme di appartenenza fondiaria e di utilizzazione di beni, segnatamente agroforestali, da parte di comunità di abitanti (collettività stanziate su un determinato territorio) in virtù di *fatti* di apprensione originaria; a volte in virtù di *atti* di superiori autorità che l'apprensione hanno consentito o imposto. Le forme di questa "apprensione originaria" possono essere varie, secondo le molteplici e differenziate esperienze che si riscontrano nelle diverse realtà territoriali, delle quali si tenterà di dare qualche evidenza. Ma che si tratti di *fatti* (la comunità si appropria del territorio attraverso il lavoro, e ne consolida il possesso attraverso la consuetudine, ovvero per riconoscimento sovrano) ovvero di *atti* sovrani o feudali di concessione, è sempre una *comunità* (intesa come l'insieme delle persone stanziate su un determinato territorio come luogo della vita comune) ad essere il "soggetto" che del bene si appropria o che del bene riceve il *possesso*, e non singole private persone pur riunite in comunione tra loro. Forme di appartenenza collettiva sopravvissute alle politiche abolitrici diffuse nel corso dell'800 (e perciò all'imponente processo di formazione della proprietà agraria individuale); "reliquie" fu detto, ma di recente valorizzate e riordinate, secondo un assetto normativo proprio, distinto dalle forme di appartenenza, individuali e collettive, pubbliche e private, di cui alla disciplina codicistica e alla stessa lettera del testo costituzionale (7).

Il carattere fondamentale di queste situazioni di appartenenza fondiaria collettiva, sta, appunto, in questo dato giuridico, costituito dal titolo dell'appartenenza; cioè che esse non risultano formate per atti negoziali o per volontà di soggetti determinati, ma, per apprensione originaria del suolo da parte di una comunità. L'apprensione, o l'appartenenza originaria dei beni alla comunità, si traduce in conseguenza in un regime dei beni tale da sottrarli alla disponibilità dei singoli e trasmetterli alle generazioni future.

Questa specie di proprietà collettiva, pur nelle diverse sue manifestazioni, che si vanno ad analizzare brevemente, nelle quali elementi di diritto pubblico e di diritto privato si riscontrano in diversa misura, si ascrive piuttosto alla sfera pubblicistica, per il dato fondamentale e caratterizzante dell'indisponibilità del diritto d'uso e di godimento della cosa, da parte del singolo partecipante alla comunione (del membro del gruppo) e dell'assenza in assoluto del potere di disporre della quota di partecipazione (il "godere" è strettamente personale o familiare, il "disporre" non sussiste). Possiamo perciò parlare di una *proprietà collettiva di diritto pubblico*, distinta dalle forme di proprietà collettiva ascrivibili al modello della comunione privatistica (come forma di appartenenza dei beni "in comune a più persone") (8), rispetto alla quale sussistono alcuni tratti comuni, ma prevalgono i tratti differenziali.

Che accanto alla proprietà pubblica e alla proprietà privata (art. 42 Cost.) il nostro ordinamento conosca la proprietà collettiva, si può affermare fondatamente (pur essendo ancora presente in Costituzione una visione delle situazioni proprietarie marcatamente individualista); chè sia la proprietà pubblica che la proprietà privata presentano in alcune loro forme una componente collettiva. La proprietà “privata”, nei casi, appunto, di “comunione”, si imputa sullo stesso bene (sulla stessa cosa che si traduce in una pluralità di beni giuridici) a più persone. La proprietà “pubblica” in alcuni casi nasconde forme di proprietà “individuali” dell’ente pubblico come soggetto giuridico (i beni patrimoniali dello Stato, delle province, etc.: art. 826 ss., Cod. civ.), ma in altri casi l’imputazione “formale” della titolarità del bene alla persona giuridica pubblica nasconde diritti, che in determinati casi (come nel caso degli usi civici esercitati da una comunità su beni intestati al Comune) vengono ascritti ai diritti di natura dominicale, dando luogo a forme di appartenenza collettiva. Invero, nel concetto di “pubblico” come predicato della proprietà nella lettera dell’art. 42 Cost., si nascondono due diversi concetti, quello “di pubblico” come “dello Stato o di un ente pubblico” e quello “di pubblico” come “di una collettività”; “pubblico” come “collettivo” (9).

Di questo secondo ordine di situazioni, spesso l’individuazione delle fattispecie (in quali casi, nella variegata esperienza delle situazioni reali, esse si presentino) resta incerta, così come in alcuni casi resta perplessa la disciplina applicabile; a differenza delle situazioni del primo ordine (quelle privatistiche), circa le quali la disciplina codicistica della comunione e del condominio, e l’imponente elaborazione dottrinale di questi istituti, hanno delineato un quadro concettuale sufficientemente definito (anche se, com’è noto, resta incerta e problematica l’iscrizione di questi istituti alla “proprietà collettiva”). Ma in tutti i casi, ci troviamo di fronte al fenomeno che una determinata cosa del mondo materiale si traduce in una pluralità di beni giuridici appartenenti a una pluralità di soggetti, tutti della stessa natura (dominicale). Questo dato delinea l’assetto dei rapporti tra di essi e di tutti essi con la cosa comune, in maniera diversa rispetto all’assetto tipico dei rapporti tra proprietario e soggetti titolari di diritti reali (artt. 952 ss., cod. civ.) sulla medesima cosa.

Sul versante della “proprietà pubblica” (per stare alla bipartizione costituzionale), la presenza di questo fenomeno investe, sulla base di documentati riscontri di diritto positivo, soltanto situazioni di carattere locale (il che non significa che si tratti di realtà marginali) rapportabili sempre, in misura più o meno incisiva, all’esperienza comunale, cioè all’esperienza dell’organizzazione di governo propria delle comunità di abitanti, cioè dei nuclei di popolazione (di dimensione varia) legati da un rapporto (vincolo) di incolato: abitare nello stesso luogo nel quale interessere i rapporti della vita sociale.

Invero, che i beni appartenenti allo Stato o ad altri enti di governo di dimensione superiore a quella comunale, è assai dubbio possano essere concepiti come oggetto di diritti collettivi, di natura dominicale, o anche solo reale, nonostante autorevoli costruzioni dottrinali in questo senso, le quali tuttavia non hanno trovato adeguati riscontri positivi (10). Mentre si rilevano molteplici riscontri positivi circa la natura di beni “collettivi”, di vasti patrimoni (o almeno di diritti collettivi su di essi, non sempre ascrivibili alla forma della “proprietà”), segnatamente agroforestali, aperti al godimento e all’uso di comunità di abitanti (di collettività insediate su un territorio), a volte imputati a titolo dominicale al Comune come ente, a volte a organizzazioni proprie della comunità distinte dal Comune, dotate o meno di personalità giuridica. In questi casi, il diritto dell’ente (del Comune o dell’organizzazione propria della comunità) convive con i diritti dei singoli membri della comunità stessa.

Ma codesti “diritti collettivi” solo in qualche caso si traducono nella partecipazione alla gestione comune dei beni, attraverso un’organizzazione propria della comunità, non dissimile, su questo punto, dalla posizione che l’organizzazione del gruppo svolge nella stessa comunione di diritto privato.

Invero, come si tenta di dimostrare in queste note, quei “diritti”, pur laddove vengono configurati come diritti “dominicali”, in molteplici manifestazioni dell’esperienza positiva si riducono a meri diritti d’uso sulla cosa, configurata come cosa comune, ma gestita (“governata”, si direbbe) dal soggetto pubblico, alla cui titolarità essa è imputata, nelle forme del diritto amministrativo. Talchè il modello della comunione (e perciò della proprietà collettiva), solo in alcune manifestazioni dell’esperienza positiva, trova piena cittadinanza nel settore dei beni sui quali ad una comunità spettano diritti di fonte pubblicistica.

Questa categoria di beni, articolata in una pluralità di elementi di identificazione e anche di regimi giuridici, ma identificata per tratti comuni, è denominata nelle leggi in vigore con espressioni diverse (nell’uso comune e nella giurisprudenza prevalente, “demani civici”, con una dizione che riecheggia antiche voci del linguaggio meridionalista, o anche “demani collettivi” o senz’altro “proprietà collettive”) che sempre fanno riferimento non a caratteri materiali (tale da identificare “le cose”) ma a caratteri giuridici, cioè in ordine ai diritti di cui sono oggetto (tali cioè da identificare “i beni”).

2. Proprietà collettiva e “usi civici”: una vicenda polemica.

2.1. Questi diritti, secondo una consolidata tradizione dottrinale e sulla base di alcuni importanti testi legislativi, vengono accomunati sotto la dizione “usi civici”; ma impropriamente

invero, ch , come fu chiarito gi  in tempi non recenti, questa dizione si attaglia propriamente ai diritti di vario contenuto che una comunit  di abitanti esercita su beni altrui (a loro volta di propriet  privata o pubblica), una categoria speciale (di fonte pubblicistica) di diritti reali ormai liquidati o estinti; piuttosto che i diritti che una comunit  di abitanti esercita sui beni che ad essa stessa appartengono per il tramite dell'ente o dell'organizzazione che la rappresenta (11); e d'altra parte, questa dizione non   atta a comprendere il fenomeno (nel quale praticamente la propriet  collettiva si esprime) della gestione diretta e comune della terra da parte degli utenti. Tuttavia la dizione   diffusa nel linguaggio legislativo e giurisprudenziale, e si pu  anche tenere per buona, purch  se ne stabiliscano correttamente i significati.

Questa complessa materia ha trovato da noi, com'  noto, una compiuta sistemazione nei provvedimenti legislativi del 1924-1928, intitolati al "riordinamento degli usi civici"; legislazione tuttora vigente, successivamente modificata e integrata da leggi regionali e dalle "leggi sulla montagna" (12). Una legislazione il cui assetto normativo   stato oggetto di una cospicua elaborazione giurisprudenziale, in gran parte innovativa rispetto ai motivi ispiratori e agli obiettivi all'epoca perseguiti dal legislatore. Essa fu adottata in esito a un lungo e complesso (e contraddittorio in molti aspetti) processo normativo, gi  degli Stati preunitari e poi dello Stato unitario, oscillante tra intenti abolitivi e iniziative di valorizzazione, tra momenti di esaltazione della propriet  privata esclusiva della terra come strumento di sviluppo economico, e spinte intese a dare voce alle aspirazioni delle comunit  rurali, del mondo contadino (13).

Attraverso questi provvedimenti normativi,   stata introdotta una disciplina generale, applicabile su tutto il territorio nazionale, che ha preso il luogo delle discipline regionali in vigore, alcune provenienti dagli ordinamenti preunitari; e ha preteso di unificare situazioni molto diverse (quanto a origine storica e a sostrati socioeconomici di ciascuna di esse) in una fattispecie denominata "usi civici e qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento delle terre spettante agli abitanti di un Comune, o di una frazione di Comune" e "terre provenienti dalla liquidazione [di detti diritti] e altre possedute da Comuni, Universit  e altre associazioni agrarie, comunque denominate, soggette all'esercizio di usi civici" (art. 1, l. u.c., n. 1766/27). In ordine a detta fattispecie,   stata dettata una disciplina a sua volta unitaria, della quale si vedranno i tratti pi  significativi (peraltro notissimi). La definizione della norma   assai intricata, laddove tenta di identificare sul piano giuridico, il fenomeno dell'uso e del possesso promiscuo della terra da parte di comunit  di abitanti o di gruppi di cittadini utenti, storicamente consolidatosi su determinati territori: terre private ma aperte agli usi (a determinati usi) della collettivit , ovvero pubbliche, imputate a Comuni o a

organizzazioni subcomunali, o a organizzazioni proprie degli stessi cittadini utenti, come le Università o associazioni agrarie.

La legge di unificazione fu preceduta da una serie assai numerosa di provvedimenti normativi, nei quali si esprime la storia ottocentesca della proprietà fondiaria, provvedimenti prima degli Stati preunitari e poi dello Stato unitario, ispirati generalmente da intenti soppressivi delle forme di godimento collettivo o promiscuo della terra, assai diffuse nei precedenti assetti fondiari, feudali e non; che richiamo brevemente nei casi più significativi.

Mentre prescindendo dal riesaminare (prendendola in considerazione per approvarne o per contrastarne l'ispirazione e gli esiti) la ricca letteratura (soprattutto ottocentesca) sulle origini della proprietà fondiaria, se collettiva o individuale, e sulla stessa intricata e complessa e spesso drammatica vicenda formativa della proprietà privata della terra (chiusa, esclusiva) nelle diverse situazioni territoriali, a fronte di preesistenti assetti giuridici collettivi o promiscui. Su di essa ha fatto il punto *Paolo Grossi* in un libro notissimo, e prima di lui altri nostri Autori meno recenti. Ciò che rende superfluo ogni ritorno sul tema (14).

Emerge sul punto, il dato ordinamentale (di diritto positivo "vivente"), circa la natura dei diritti qualificati come "usi civici" e circa la natura dell'appartenenza "collettiva" delle "terre" disciplinate ("sistematiche") secondo la legge generale e le altre leggi vigenti, nonché circa la natura stessa dell'apprensione originaria come quella che qualifica la categoria di beni; come si vedrà. E a fronte di questo dato appare del tutto irrilevante (sul piano della problematica positiva) il dato, che può essere discusso in sede storiografica (e viene autorevolmente discusso), circa la fondatezza storica (nelle diverse realtà territoriali) di alcune dottrine o di alcune esperienze poste alla base di quel dato positivo (15), nelle sue diverse articolazioni.

2.2. Una storia polemica.

All'origine c'è, sul piano giuridico, il concetto della proprietà privata individuale che nel codice di Napoleone (1804) riceve la sua piena consacrazione, come situazione di appartenenza nella quale al titolare (il "proprietario") sono imputate tutte le facoltà d'uso, oltre che di disposizione, della cosa che ne è oggetto e non tollera perciò la promiscuità degli usi, che presuppongono una proprietà aperta, nella quale il godimento del proprietario (e quindi la sua capacità di dare alla cosa il più proficuo assetto produttivo, di sfruttarla nella sua pienezza) è limitato da usi imputati a diverso titolo ad altri, e segnatamente dagli usi collettivi, cioè esercitati da comunità di abitanti, in contrasto con il principio di esclusività (16). Liberarsi dagli usi, dalle promiscuità, dare al proprietario piena potestà di gestione della terra a fini produttivi; questa la direttiva comune a tutti i provvedimenti susseguitisi tra la fine del '700 e il corso dell'800.

Dietro a questi concetti giuridici, si annida come sempre, un ben consolidato assetto di rapporti economici (il capitalismo nascente che nella sua prima fase ha proprio nella proprietà fondiaria la principale fonte di accumulazione); e anche convinzioni e dottrine economiche e di tecnica agraria, secondo le quali, forme di sfruttamento (utilizzazioni) della terra, divise, o promiscue, ostacolano la migliore agricoltura e perciò la stessa produttività complessiva dell'economia del Paese. Ciò che per alcuni tipi di utilizzazione produttiva della terra, è sicuramente vero (i terreni a vocazione agricola intensiva, a differenza di quelli boschivi e pascolivi, ad esempio). Senza entrare ovviamente nel merito di queste dottrine, possiamo senz'altro affermare che esse nel corso dell'800 risultano del tutto consolidate e costituiscono potente fattore nel processo di formazione della proprietà borghese capitalistica della terra che investe tutto il periodo a seguito della rottura delle antiche strutture feudali (17).

Quindi, un susseguirsi di misure soppressive o limitatrici degli usi promiscui della terra, diverse nelle diverse realtà territoriali del Paese (nella legislazione dei diversi Stati della Penisola); in alcuni casi senz'altro soppressive senza compenso (non riconoscendo perciò agli utenti alcun diritto) ma in genere soppressive mediante compenso in denaro e a volte in terra a favore dell'ente rappresentativo della comunità utente (in genere, il Comune).

2.3. In questa intricata vicenda, risulta particolarmente significativa l'esperienza del Regno di Napoli (anche perché successivamente valorizzata dalla legislazione nazionale). L'abolizione del feudalesimo nel Regno ad opera dei sovrani napoleonidi, si articolò in una serie di misure legislative (cui seguirono operazioni materiali) fondate su antiche elaborazioni della giurisprudenza meridionale, intese nell'ambito dell'operazione seguita all'abolizione delle feudalità, ad attribuire alle popolazioni dei diversi territori rappresentate dalle rispettive Università (Comuni) in pieno possesso, una porzione delle terre feudali mediante divisione con l'ex barone (secondo criteri stabiliti dalla stessa legge) al quale altra parte della terra stessa veniva attribuita in piena proprietà (18). Le terre attribuite ai Comuni dovevano essere quotizzate in favore di singoli abitanti delle diverse comunità (piccoli lotti enfiteutici); restando solo escluse da questa operazione terre che per la conformazione del suolo non si prestassero alla coltura agraria, da individuare caso per caso ("terre boschive, montuose, o... situate in riva ai fiumi", art. 10, l. 1.9.1806; "boschi comunali, montagne comunali che abbiano un'inclinazione tale, che escluda la coltura", art. 2, D. 3.12.1808; "i boschi, le terre lamose, le falde troppo erte dei monti", art. 21, D. cit.). La destinazione finale dell'operazione, era dunque quella di trasformare gli antichi tenimenti feudali, aperti agli usi promiscui, in proprietà private individuali dell'ex barone, e rispettivamente dei cittadini attraverso la concessione di piccoli lotti nei quali la terra derivante dalle operazioni di divisione veniva

quotizzata. Trasformare gli antichi utenti in piccoli proprietari. Questa legislazione fu confermata nella sostanza dai successivi regimi politici succedutisi nelle province meridionali, e anche dal Regno d'Italia. Cionondimeno, vasti "demani" restarono nell'appartenenza comunale in tutte le province meridionali (19).

Nelle altre zone del Paese, il processo non fu così lineare e differenti furono le modalità attraverso le quali avvenne la caduta dell'antico assetto feudale nell'appartenenza della terra e il passaggio alla proprietà borghese con i suoi caratteri individualistici, secondo il modello del codice civile.

Significativi documenti di queste esperienze si rinvengono nella legislazione dello Stato pontificio, del Granducato di Toscana, delle province lombardo-venete dell'Impero austriaco e del Regno d'Italia napoleonico.

Nello Stato Pontificio la Notificazione del 25.12.1849 dispose l'affrancazione dei terreni gravati da "servitù di pascolo" ("liberare la terra dall'odioso vincolo delle pubbliche servitù", Rel. Milella, 5.10.1848), mediante corresponsione alla popolazione utente (e per essa al Comune) di indennità in porzioni di terreno già gravato o in canone. Era in facoltà del proprietario di svincolarsi dalla corresponsione dell'indennità dimostrando che le "servitù" vantate derivassero da sola consuetudine (prive di titolo!), ma dovendo assumere in tal caso "il peso di recingere il fondo e ridurlo interamente a miglior coltura". Quindi, un intento di sviluppo dell'agricoltura mediante il consolidamento di proprietà terriere private *chiuse*. La porzione di terreno attribuita al Comune doveva restare aperta "per l'industria degli agricoltori e proprietari di bestiame", e anche agli usi dei comuni cittadini secondo regole stabilite a livello locale; non destinata, dunque, alla quotizzazione, secondo il modello meridionale.

Nel Granducato di Toscana, numerosi provvedimenti abolitivi degli "usi civici" (dell'uso promiscuo della terra) si susseguirono dalla seconda metà del '700 (Pietro Leopoldo) con riferimento alla provincia pisana (Ed. 17.6.1776), alle provincie superiore e inferiore senesi (Ed. 2.6.1777; 11.4.1778; 3.3.1788) e ai territori dell'ex Principato di Piombino (MP 18.11.1833; 15.7.1840). L'ispirazione originaria di questi provvedimenti (enunciata lucidamente da Pietro Leopoldo) era quella intesa a consolidare la proprietà fondiaria individuale sopprimendo gli usi promiscui (come il pascolo esercitato dalle comunità sui fondi privati) ma anche forme di proprietà divisa assai diffuse nelle provincie senesi (proprietà del suolo, proprietà del pascolo, diritto di macchiatico a sua volta di natura dominicale: cfr. Cass. 7.9.1948 n. 1583, mirabile per la precisa ricostruzione degli istituti); consolidando tutti i diritti sul medesimo fondo in capo ad un unico

proprietario (“riunire e consolidare nei proprietari dei terreni di tutta la provincia... il dominio pieno ed assoluto del suolo con la percezione di tutti i suoi frutti”, art. XVII, Ed. 11.4.1778).

Il proprietario del suolo aveva il diritto di chiedere (e ottenere) l’acquisto del pascolo (“del frutto del pascolo”), mediante pagamento di un prezzo (stimato secondo criteri stabiliti dalla legge) a favore della Comunità. Analogo procedimento era stabilito per l’acquisto del macchiatico (Ed. 3.3.1788; v. sul punto, Cass. 12.10.1948 n. 1745). Un volta consolidata la proprietà individuale, i fondi “dovranno essere chiusi o difesi con siepi, o fossi, o muri...” (ancora, il principio della proprietà individuale chiusa, il diritto, difeso da muri, *excludendi alios!*); mentre, i terreni appartenenti alle Comunità e destinati all’esercizio degli usi dovevano essere venduti, secondo stime e attraverso procedimenti stabiliti dalla legge (“Aboliamo pertanto ogni diritto di godimento pubblico, o comunale nei terreni boschivi, nei pascoli, e in tutti i fondi di pertinenza di ciascuna delle Comunità della Provincia”, art. XLII, Ed. 2.6.1777). Quindi, soppressione degli usi anche sui terreni assegnati alle Comunità e così di ogni principio di promiscuità e di apertura delle terre.

Analogamente, nell’ex Principato di Piombino, più tardi, furono aboliti i diritti di pascolo e legnatico, mediante affrancazione con pagamento del “giusto prezzo” alla Comunità da parte del proprietario e su sua richiesta (art. II, M.P. 18.11.1833). Una volta consolidatisi “irretrattabilmente e in perpetuo i diritti di pascolo e di legnatico al dominio dei beni” il proprietario ne potrà disporre, annunciava significativamente il M.P., “con quella libertà che è inerente al dominio assoluto ed intiero” (art. V, M.P. cit.). Un successivo provvedimento del 1840 (lamentando la scarsa attuazione dei precedenti nell’esercizio della facoltà “attribuita ai possessori di affrancare i beni fondi di loro proprietà, dalle servitù civiche di pascolo e di legnatico, cui fossero vincolati a comodo degli Uomini ed Abitatori delle rispettive Comunità”) introduceva misure più rapide per procedere all’affrancazione (M.P. 15.7.1840).

In questi provvedimenti granducali l’affrancazione della proprietà privata delle dalle “servitù”, non viene compensata in favore della Comunità, da alcun compenso (né in terra né in canoni) a fronte degli usi soppressi. Mentre i beni delle Comunità (quelli di proprio originario possesso) venivano senz’altro destinati alla vendita, essendo soppressi anche su questi beni, gli usi collettivi. Una impostazione assai più rigida (nel senso anticollectivistico) di quella dei provvedimenti del Governo Pontificio.

Assai interessante la legislazione del Lombardo Veneto, nella quale si sovrappongono (ma in sostanziale continuità) provvedimenti imperiali austriaci e provvedimenti francesi. Invero nei primi provvedimenti, è presente una maggiore attenzione per i diritti (gli usi) delle comunità rispetto agli orientamenti delle altre legislazioni preunitarie. Già con le ordinanze di Maria Teresa e

Giuseppe II in data 23.8.1770 e 14.3.1775, era stata ordinata la divisione tra i comunisti dei pascoli comunali; e limitati e regolamentati rigidamente gli usi di legnatico sui beni comunali. Con l'avvento del regime repubblicano francese (Repubblica Cisalpina), con decreto in data 23.12.1803, nello stabilire l'onere per i Comuni di far fronte ai propri debiti anche mediante escussione dei loro beni, si facevano indenni "i pascoli, i boschi e gli edifici di proprietà dei Comuni, in quanto necessari agli usi dei medesimi e dei loro abitanti", previa valutazione del Governo (art. V, d. cit.). Il successivo D. 4.8.1807, ancora relativo alle modalità di estinzione delle passività dei Comuni, eccettuava, secondo valutazioni da farsi in concreto, "i boschi e pascoli nella parte che convenisse conservare ai bisogni dei comunisti" (art. 2).

Nelle more era entrato in vigore il D. 25.11.1806 n. 225, relativo al trasferimento alle Municipalità (Comuni), dei beni dei c.d. Corpi degli Antichi Originari, senza toccare tuttavia il regime dei beni nel rapporto agli usi (così, correttamente, Cass. 27.11.1954 n. 4329). Il decreto aveva previsto il trasferimento alle Municipalità (Comuni) dei beni dei "Corpi", salva facoltà degli stessi (delle "antiche originarie persone") di provare l'avvenuto acquisto dei beni "col loro proprio danaro". Il decreto è riemerso nella legislazione recente (legge reg. Veneto n. 26/1996, art. 5) laddove è stata prevista la "restituzione" ai "Corpi" (oggi comunioni familiari montane o Regole) dei beni sottratti (v. infra, N. 4, 5).

Successivamente, anche in queste province, l'orientamento più accentuatamente individualista prevalse, anche con riferimento agli stessi beni comunali "incolti", dei quali l'alienazione fu disposta con la Notificazione governativa in data 10.7.1839 n. 29. Veniva fatta salva la possibilità del riparto dei beni tra i comunisti ("chiunque... si trova domiciliato (nel Comune), vi paga le imposte e risulta compreso nell'anagrafe"), "laddove le Comuni giusta le circostanze locali e giusta i rapporti legali, lo riconosceranno conveniente" (art. 5). L'ordine di vendita, obbligatoria per i beni incolti, discrezionale, diremmo oggi (se "di vantaggio per l'amministrazione del Comune proprietario e per la coltivazione dei beni") per i beni coltivati, fu reiterato con le Istruzioni del 1842 contenenti norme assai rigide in senso anticollectivistico. Gli stessi pascoli comunali venivano classificati tra i beni "incolti" ("indistintamente usati senza regole né compenso, alla cui funesta devastazione" si era inteso por fine con la precedente sovrana risoluzione del 16.4.1839); come gli altri "terreni di ragione dei Comuni, il cui uso è di tutti, e la proprietà di nessuno" (art. 11). Gli usi civici venivano soppressi: "non si dovrà più lasciare ad uso di vago e continuo pascolo nessuna parte dei beni comunali incolti" (art. 13). Ma la vendita dei beni comunali poteva anche farsi mediante "riparto tra i comunisti a testa, col trasferimento della piena

ed enfiteutica proprietà” (art. 18). Insomma, gli stessi diritti delle Comunità, laddove riconosciuti, devono trasformarsi in diritto di proprietà individuale dei suoi singoli membri.

2.4. Come si vede, si tratta di provvedimenti (se ne sono ricordati solo alcuni, più significativi) tutti improntati al consolidamento della proprietà individuale della terra, eliminando usi e promiscuità (da affrancare in genere mediante compensi in canone, a favore delle Comunità, e solo in qualche caso mediante attribuzione di porzioni delle terre gravate); e nello stesso tempo, alla eliminazione (salve eccezioni) degli usi sulle terre stesse delle Comunità, da destinare alla vendita ovvero al riparto tra i cittadini.

Un’impostazione chiaramente anticollectivistica (come peraltro segnalato da tutta la dottrina). Ma (come traspare da alcuni dei predetti provvedimenti) essi in molte realtà trovarono difficoltà di applicazione, così da apparire in qualche modo forzati (ideologici, si direbbe) nel tentativo di sopprimere esperienze consolidate nei secoli e spesso rispondenti ad esigenze oggettive di modelli produttivi idonei a determinati tipi di beni (i pascoli, i boschi). E al momento dell’entrata in vigore dei nuovi ordinamenti dello Stato unitario, ingenti patrimoni terrieri risultarono appartenenti ai Comuni, anche in virtù dei predetti provvedimenti, solo in parte attuati mediante alienazioni e quotizzazioni; ovvero appartenenti a organismi collettivi (Comunanze, Vicinie, Università agrarie) di non identificata natura, viventi in un limbo giuridico, sostanzialmente ignorato dalle legislazioni positive (20).

La legge comunale e provinciale del nuovo Regno, in conformità a quanto previsto dalla legge del Regno di Sardegna, prevedeva che i beni comunali “debbono di regola essere dati in affitto” (art. 112, l. 20.3.1865 n. 2248, all. *a*); conformi i testi succedutisi sino al testo unico del 1934). La norma prevedeva altresì che nei casi richiesti dalla “condizione sociale dei luoghi”, la generalità degli abitanti del comune potrà “continuare il godimento in natura del prodotto dei suoi beni”, sulla base di una deliberazione del Consiglio comunale del tutto discrezionale (“potrà ammettere”), secondo un regolamento inteso a determinare le condizioni dell’uso. La norma aveva ad oggetto beni patrimoniali del Comune. Tuttavia facendo riferimento al godimento dei beni stessi da parte degli abitanti (cui essi potessero essere ammessi) poteva essere interpretata nel senso di coprire tutti i beni di natura patrimoniale (cioè, non quelli a destinazione pubblica: art. 428 cod. civ. 1865) di pertinenza del Comune (boschi, pascoli, terreni agrari, etc.), anche laddove gli abitanti potessero vantare diritti riconosciuti sulla base di leggi anteriori o in virtù di consolidati principi (insomma, veri e propri usi civici). Peraltro, la legge non conteneva riferimenti alle discipline in vigore nelle diverse realtà regionali, salvo a quella relativa al regime dei “demani civici” nelle province meridionali espressamente esentate dall’applicazione delle norme (art. 16, l. 20.3.1865 n.

2248, all. e)). In ordine ad essa, emersero in giurisprudenza e in dottrina sul finire del secolo, rilevanti dubbi se il regime unificato da essa previsto per tutti i beni patrimoniali del Comune, si potesse estendere ai beni, che pur formalmente imputati all'ente, in realtà nascondessero una diversa natura, come quelli appartenenti alla popolazione che su di essi esercitava gli usi in virtù di antichi titoli o consuetudini (alla comunità degli abitanti o degli utenti di cui il Comune fosse solo l'esponente o il rappresentante) e in ordine ai quali, dunque, il Comune non potesse esercitare facoltà di disposizione (21). Ed emerse la convinzione (lentamente consolidatasi) che quegli "usi" che secondo la legge potevano solo in determinate circostanze essere consentiti, nascondessero viceversa veri e propri diritti dei quali i cittadini potessero rivendicare il possesso e il godimento; e perciò, che la norma generale della legge potesse trovare applicazione soltanto in ordine ai beni ascrivibili al patrimonio del Comune come soggetto giuridico individuale (proprietà individuale), per averli acquistati secondo differenti modalità di acquisto, a carattere privatistico o pubblicistico (per espropriazione, ad esempio); sui quali gli usi esercitati dagli abitanti risultassero da mera concessione dell'ente e non fossero espressione di diritti riconosciuti alle comunità (come quelli che leggi anteriori, pur soppressive, avevano riconosciuto, con l'attribuzione di un compenso in terre o in canoni) (22).

Altra disciplina a carattere generale, quella delle leggi forestali, seguiva un'impostazione parzialmente diversa, riconoscendo la sussistenza di diritti d'uso in capo a determinate comunità su beni assoggettati alla disciplina di dette leggi (boschi dello Stato dichiarati inalienabili: legge 20.6.1871 n. 283; l. 1.11.1875 n. 2794; reg. appr. R.D. 1.11.1875 n. 2795; terreni sottoposti a vincolo idrogeologico: l. forestale 20.6.1877 n. 3917); diritti d'uso che dovevano essere "affrancati" mediante cessione di porzioni di terra agli utenti ovvero mediante la corresponsione di un canone. La legge riconosceva la rappresentanza, in capo al Comune, delle popolazioni esercenti gli usi, ma riservava agli utenti "la facoltà di far valere direttamente i loro diritti" (art. 5, l. forestale). Il riconoscimento dei diritti ai fini dell'affrancazione avveniva secondo un procedimento amministrativo regolato dalla legge, contestabile dagli interessati in sede giurisdizionale. Assai interessante la previsione circa la sospensione delle operazioni di affrancazione, laddove l'esercizio del pascolo o di "altre servitù d'uso" fosse "riconosciuto indispensabile alla sussistenza di una popolazione" (art. ult. cit.).

In varie parti d'Italia restavano in vita forme di appartenenza e gestione collettiva della terra del tutto ignorate dalla legislazione, ma oggetto, sul finire del secolo, di attenti e appassionati studi (anche sulla base del "grande dibattito europeo" sulle origini della proprietà privata e sulle forme collettive di appropriazione della terra) (23).

2.5. Una svolta legislativa importante avvenne a fine secolo in ordine alla disciplina degli usi promiscui (c.d. servitù) esercitati su terre private, in forme assai diverse, nelle province dell'ex Stato Pontificio, già oggetto della Notificazione pontificia del 1849; che furono aboliti, riconoscendo tuttavia alle popolazioni risarcimenti in terra oltre che in danaro; e in determinati casi tutta la terra gravata dalle servitù o dagli usi con pagamento del canone a favore del proprietario (legge 24.6.1888 n. 5489; reg. appr. R. decreto 29.8.1888 n. 6397), laddove "indispensabile che si continui nell'esercizio dell'uso, e la estensione del terreno da cedere in corrispettivo dell'affrancazione sia giudicata... insufficiente alla popolazione per proseguire come per il passato nell'esercizio della pastorizia e delle altre servitù" (art. 9) (24). Un primo significativo riconoscimento, come sottolineato da *Grossi*, della rilevanza di forme di appartenenza collettiva delle terre, tale da prevalere a determinate condizioni, sull'interesse del proprietario.

Con successiva legge del 1894 (4.8.1894 n. 397), furono riconosciute come persone giuridiche le Università ed altre associazioni agrarie tra i cittadini esercenti le servitù abolite (Domini collettivi) con piena proprietà della terra ottenuta a compenso delle stesse servitù. Qui emerge per la prima volta (nel riconoscimento legislativo) la proprietà collettiva come modo alternativo di appartenenza (e di gestione) fondiaria. Tuttavia, al di là dell'intitolazione ai "Domini collettivi", la legge costruiva queste organizzazioni sulla falsariga del Comune e ad esse espressamente estendeva l'applicazione della legge comunale e provinciale (organizzazione, personale, controlli, etc.).

L'abolizione delle c.d. servitù civiche in queste province dette luogo a ripetute proteste da parte delle comunità che avevano perso l'uso di vasti possedimenti terrieri, tradizionalmente goduti pur nei limiti dati dal coesistente diritto del "proprietario", a fronte della concessione in pieno possesso di limitate porzioni di terra (e a volte solo di un canone); mentre assai scarsa fu l'applicazione dell'art. 9 della legge del 1888 che avrebbe consentito l'attribuzione alle popolazioni (organizzate nelle Università agrarie - Domini collettivi) degli interi patrimoni fondiari "gravati" (sul punto, forte fu la resistenza dei proprietari e macchinose le procedure previste). E solo in alcuni Comuni si riuscì a costituire le Università agrarie previste dalle legge del 1894 come Domini collettivi (25).

Invero, le province dell'ex Stato pontificio furono oggetto nei primi decenni di vita dello Stato unitario di una legislazione sugli "usi civici" animata da intenti innovativi, come esito di una riflessione sugli elementi critici della legislazione anteriore; e solo intorno alla situazione di queste province si aprì un ampio, ed alto, dibattito, che coinvolse la dottrina e le forze politiche, con ampio

ingresso nelle Aule parlamentari (26). E altre province furono oggetto di provvedimenti di limitata portata (26-bis).

Nelle province meridionali, al di là di provvedimenti particolari, restava in vita la legislazione di origine preunitaria di cui s'è detto. Entrambe le legislazioni speciali (quella meridionalistica conservata in vita e quella introdotta per le province ex pontificie) mostrarono nell'applicazione rilevanti elementi di criticità, (segnatamente, le quotizzazioni previste dalla legislazione meridionale, e le affrancazioni previste dalla legislazione per le province ex pontificie, con la forte riduzione degli usi promiscui della terra); che emersero all'attenzione, non solo della dottrina, generalmente critica verso le tendenze soppressive e limitatrici degli usi civici che avevano caratterizzato il secolo precedente, ma anche del sistema politico, che dette avvio ad iniziative di riforma (28).

Con legge 9.3.1908 n. 76, l'applicazione della legge del 1888 fu sospesa e furono intraprese iniziative di riforma (limitate alla legislazione per le province ex pontificie) che tuttavia non ebbero esito.

Particolarmente significativa fu la relazione della Commissione presieduta da *Mortara* del 1918 (anche ispirata all'esigenza di venire incontro alle aspirazioni delle popolazioni rurali dopo l'immane sacrificio della guerra), nella quale, a fronte delle criticità evidenziate nell'applicazione delle leggi vigenti, si proponevano misure per dare consistenza quantitativa ai Domini collettivi di cui alla legge del 1894, superando le resistenze dei proprietari (anche soggetti ad espropriazione in caso di assenza di migliorie nei fondi affrancati), e introducendo semplificazioni delle procedure e del sistema delle prove circa la titolarità degli usi in capo alla comunità (superato il riferimento all'ultimo possesso di fatto stabilito dalla legge del 1888 come quello cui dovesse ancorarsi l'accertamento degli usi ai fini dell'affrancazione). L'autorevole relazione esplicitava a chiare lettere la consapevolezza (superando tutta l'impostazione delle passate misure legislative) che gli usi oggetto di affrancazione dovessero essere valutati "come diritti dominicali della popolazione sulle terre", anziché come "servitù efficienti una proprietà essenzialmente destinata al libero godimento individuale", diritti dotati del carattere della inalienabilità e imprescrittibilità (da cui l'insostenibilità teorica del riferimento legislativo all'ultimo possesso di fatto). L'impostazione della legge del 1894 sui Domini collettivi, veniva approvata dalla Commissione, che proponeva, appunto, misure (anche di assistenza tecnica e finanziaria) necessarie per estenderne e consolidarne l'esperienza (29).

Ma questi tentativi di riforma non ebbero esito; e perciò all'avvento del Fascismo, l'assetto legislativo della materia restava quello delineato dalla legislazione di fine '800, con la sospensione disposta nel 1908 limitatamente all'affrancazione delle c.d. servitù nelle province ex pontificie.

3. La legislazione 1924/1927 e i successivi sviluppi giurisprudenziali.

3.1. Il governo fascista nel 1924 prese una strada del tutto diversa di riforma della materia, rispetto ai tentativi dei primi due decenni del secolo, che avevano puntato a un completamento, migliorandone proprio gli aspetti collettivistici, della legislazione di fine '800 sull'affrancazione delle "servitù" civiche nello Stato Pontificio, e sui Domini collettivi. E con il r.d.l. 22.5.1924 n. 751, poi convertito nella legge cit. del 1927 tuttora vigente (e successivo regolamento del 1928) veniva introdotta una disciplina nazionale (perciò non più limitata a determinate province) con oggetto il "riordinamento degli usi civici nel Regno". Una legislazione intesa a dare unico assetto normativo a situazioni invero assai diverse, come si è accennato, e precedentemente regolate da leggi diverse, e in alcune regioni non regolate da alcuna legge e operanti perciò secondo proprie appartate consuetudini (in autonomia, al riparo si direbbe dal diritto statale).

La nuova legge investe, come si è ricordato, gli "usi civici" e "qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento delle terre spettanti agli abitanti di un comune, o di una frazione di comune" che dovevano essere accertati e liquidati; nonché le terre "provenienti dalla liquidazione" e le "altre possedute da comuni, università ed altre associazioni agrarie, soggette all'esercizio di usi civici", che dovevano essere "sistemate" (art. 1). Gli usi su terre private dovevano essere liquidati (conformemente all'orientamento di tutte le leggi precedenti) mediante scorporo di una porzione delle terre gravate calcolato secondo la dimensione degli usi (artt. 4 e ss), ovvero mediante compenso in canone (art. 7), una volta accertati gli usi sulla base di prove documentali ovvero di ogni altro tipo di prova se l'esercizio non ne fosse cessato anteriormente al 1800 (art. 2).

Fondamentale, nel sistema della legge, la disciplina delle prove degli usi (la sussistenza degli usi essendo a sua volta prova del carattere "demaniale" della terra: "le terre... soggette all'esercizio degli usi civici") e quindi della sussistenza in capo a una determinata popolazione (rappresentata dal Comune o dalla Associazione agraria) del diritto ad esercitare su una determinata terra aperta, determinati usi. Ciò che nell'esperienza applicativa della norma, risulta spesso difficile e perplesso. La giurisprudenza ha utilizzato a tal fine, presunzioni (criticate da parte della dottrina) risalenti all'antica giurisprudenza napoletana, come quella che presuppone la presenza dei diritti delle popolazioni sulle terre ex feudali (*ubi feuda ibi demania*, massima fatta propria dalla Commissione feudale e sempre seguita in giurisprudenza) (30), laddove la popolazione fosse

preesistente all'inf feudazione (Cass., 23.1.1930 n. 229; 23.5.1930 n. 1829). Ovviamente, a tal fine è necessaria la prova della natura feudale della terra di cui si tratta (v. part., Cass., 14.10.1953 n. 3345; 7.9.1948 n. 1583). La legge, sul punto, intese fissare il riferimento temporale all'anno 1800. Gli usi civici cessati anteriormente a tale anno, possono essere provati solo in via documentale (31).

La prova degli usi su terre in proprietà privata è necessaria per procedere a liquidazione mediante scorporo o corresponsione di un canone (artt. 5 ss.); mentre la prova degli usi su terre già pubbliche, appartenente ai Comuni o altre organizzazioni infracomunali, è necessaria al fine di stabilire il carattere "demaniale della terra", cioè non "patrimoniale dell'ente", ridotta la sua posizione dell'ente, come si accennava, a quella di organo o rappresentante dei diritti della popolazione e perciò privato della disponibilità del bene.

Al fine del riconoscimento degli usi, la legge prevedeva un termine entro il quale rivendicare il diritto stesso ("Chiunque eserciti o pretenda esercitare diritti della natura [di usi civici] è tenuto, entro sei mesi dalla pubblicazione della presente legge, a farne dichiarazione...": art. 3) da parte di singoli, nonché degli enti rappresentativi degli aventi diritto; a pena di decadenza. Ma di questa norma la giurisprudenza successiva ha limitato l'applicazione agli usi civici su terre private, secondo l'impostazione che faceva dei diritti della popolazione sulle terre "pubbliche" diritti a carattere dominicale e perciò imprescrittibili (subito *infra*).

Le terre provenienti da queste operazioni di liquidazione e le altre possedute da Comuni, Frazioni di comuni, Associazioni agrarie (quindi anche quelle risultanti dalle operazioni di affrancazione di cui alle precedenti leggi preunitarie e successive) in quanto "destinate agli usi civici", vengono distinte in due categorie; quelle a vocazione agraria, destinate ad essere quotizzate e assegnate in proprietà enfiteutica alle famiglie di coltivatori diretti abitanti nel Comune o nella Frazione; quelle boschive o pascolive, destinate a permanere nella proprietà pubblica, gestite dall'ente secondo le prescrizioni dell'autorità forestale, restando aperte agli usi dei cittadini secondo regolamenti intesi a limitarne l'esercizio a quanto strettamente necessario ai bisogni dell'utente e della sua famiglia (art. 12, l. u.c.; art. 521 cod. civ., adesso art. 1021; artt. 130, 135, l. forest.).

Punto fondamentale dell'impostazione della legge, in questo del tutto in linea con la tradizione meridionale degli usi civici come diritti spettanti a un'intera Comunità e non a gruppi di essa (o classi di cittadini, come era presente nella tradizione di altre province, e anche nelle province ex pontificie, oggetto della legislazione di fine secolo), è il principio dell'apertura degli usi a tutti i cittadini del Comune o della Frazione, anche se si tratta di terre imputate ad Università agrarie, salvi particolari casi in cui da leggi anteriori o da sentenze passate in giudicato fosse stato riconosciuto un diritto particolare a determinate categorie di persone (casi da valutare da parte del

Governo al fine di stabilire gli “opportuni provvedimenti”; art. 26 l. u.c.; artt. 65, 66, Reg. u.c., con riferimento alle Partecipanze emiliane); senza alcuna possibilità di identificare una Comunità utente, come viceversa previsto sulla base della legge del 1894 sui Domini collettivi, che era stata attuata (con impostazione marcatamente collettivistica), con il Reg. appr. R.D. 29.10.1922 n. 1472, espressamente abrogato (art. 63, Reg. 1928). Invero, nel sistema della legge, le Università e Associazioni agrarie come organizzazioni proprie delle comunità utenti, sparivano dalla scena, sottoposte a rigidi controlli, soggette a scioglimento; e le loro terre del tutto equiparate al regime di quelle di pertinenza comunale (artt. 11 ss., 26, l. u.c.; artt. 58 ss., Reg. 1928) (32).

I beni (denominati nella prassi “demani civici”), restati nella proprietà pubblica (cioè, quelli a vocazione boschiva e pascoliva) vengono tutelati nel sistema della legge, secondo un regime assimilabile a quello demaniale (inalienabilità relativa, salve autorizzazioni, vincolo di destinazione, anch'esso relativo salva autorizzazione, autotutela) (33). I demani civici si configurano come categorie di beni pubblici soggetti agli usi dei cittadini, di limitata estensione invero come tali, ma riconosciuti come espressione di diritti a carattere dominicale, differenziati dai semplici diritti d'uso esercitati dai cittadini sui beni pubblici.

Un sistema compiuto sul piano sostanziale, accompagnato da uno speciale apparato amministrativo e giurisdizionale, attraverso i Commissariati agli usi civici istituiti nelle diverse regioni. Un sistema in parte ispirato a quello in vigore nelle province meridionali in virtù delle antiche leggi napoletane, che in tal modo veniva esteso a tutte le regioni del Paese, sovrapponendosi anche alle leggi che erano state emanate dallo Stato unitario per le province ex pontificie.

La legge avvia di nuovo le operazioni di quotizzazione delle terre agrarie pur in presenza di esperienze delle province meridionali ritenute fallimentari; si consolida il carattere pubblico “demaniale” delle terre boschive e pascolive aperte agli usi di tutti i cittadini del Comune o della Frazione; giuridicamente differenziate dai beni patrimoniali del Comune (ciò che trova riscontro nella nuova legge comunale e provinciale: art. 84, 2° co. r.d. 3.3.1934 n. 383). Ma la dimensione collettiva di queste forme di appartenenza viene accantonata, restando di essa solo un esile ricordo nel limitato esercizio degli usi consentiti. Quella dimensione collettiva che pure era emersa nelle pieghe delle leggi di fine secolo, attraverso le Università agrarie e i Domini collettivi della legge del 1894, le terre di queste associazioni vengono aperte agli usi di tutti i cittadini del Comune o della Frazione e, se di carattere agrario, destinate alla quotizzazione (salvo il caso, espressamente previsto, dalle Partecipanze emiliane (art. 26 l. 1927; art. 65 e ss Reg. 1928) (34).

Nel sistema della legge non si rinvengono elementi tali da far propendere per una configurazione dei “demani civici” (l'insieme delle terre conservate alla proprietà pubblica a

seguito delle operazioni di liquidazione e di quotizzazione) come proprietà collettive (35); cancellati dalla legge di unificazione quegli elementi “collettivistici” emersi nelle precedenti proposte di riforma: con chiara consapevolezza dei suoi Autori, come risulta sia nelle relazioni governative sia nei lavori parlamentari (36). Proprietà pubblica con destinazione forestale, limitati usi civici riconosciuti agli abitanti (a tutti, senza possibile distinzione di comunità particolari di utenti, salvo il caso delle Partecipanze emiliane), divieto di costituzione di nuove Università o Associazioni agrarie, tolleranza per quelle esistenti ma soggette al potere governativo di scioglimento.

3.2. E' stata la giurisprudenza successiva (segnatamente negli anni seguenti la fine della guerra) a costruire, sulla base di antiche tradizioni dottrinali, alcuni istituti che, nell'applicazione della legge, hanno in parte modificato la sua impostazione originaria, valorizzando al massimo il concetto, già presente nel dibattito anteriore alla legge, come s'è visto, e latente nello stesso testo normativo, dell'appartenenza collettiva (condominiale) dei “demani civici” (37).

Invero, il “demanio civico”, o “proprietà collettiva di diritto pubblico” come altri preferisce, quale si configura nel vigente ordinamento (salvi gli ultimi sviluppi legislativi) è fondamentalmente di fonte giurisprudenziale, mediante un'opera interpretativa che ha fatto vivere le anguste norme della legge di una vita diversa, fondata su elementi costruttivi direttamente collegati ad antiche tradizioni dottrinali. Il “pubblico” diventa collettivo (tende a divenire collettivo, secondo un itinerario che si completa solo successivamente), il limitato diritto reale o parziario d'uso diventa diritto dominicale parziario, ciò che prelude al riemergere delle forme associative di gestione collettiva dei beni.

E' su questo punto, che sono da ritenere non condivisibili le posizioni dottrinali che non riconoscono il valore (non culturale, o scientifico) ma positivo, di questa costruzione giurisprudenziale (come diritto vivente, appunto, quello che vive nella concretezza dell'ordinamento) (38).

Da essa emerge la distinzione (non rintracciabile nella lettera della legge) tra diritti di uso civico esercitati su terre private (in proprietà privata o patrimoniale degli enti, che riecheggia la posizione giurisprudenziale che aveva limitato a questi beni l'applicazione della cit. norma della legge comunale e provinciale) come diritti su cose altrui, e diritti d'uso civico esercitati sui demani civici o comunali, come diritti *in re propria*, estrinsecazione, e prova, di una situazione di dominio collettivo e perciò non prescrivibile; escludendo questi ultimi dall'applicazione dell'art. 3 della legge, che in senso strettamente letterale era piuttosto da intendere come esteso a tutti gli “usi civici”, con la sanzione della decadenza in caso di mancata dichiarazione nei termini. E da qui

anche la distinzione, successivamente consolidata come s'è detto, tra "usi civici" su terre private e "demani civici" come terre in dominio collettivo (39).

Sul punto la giurisprudenza è pacifica sin dai primordi dell'applicazione della legge. L'accertamento del carattere "demaniale" della terra (non patrimoniale dell'ente e perciò non disponibile da parte dello stesso né usucapibile da parte del possessore) prescinde dalle dichiarazioni di cui all'art. 3 e può essere provata in qualsiasi tempo sulla base dei criteri di cui all'art. 2. La prova è data dall'esercizio sulla terra degli usi civici; ma se cessati anteriormente al 1800, come s'è detto, la prova è necessariamente documentale (ma non necessariamente diretta, potendosi presumere l'esistenza degli usi e quindi la demanialità della terra, dal carattere ex feudale, da provare però, a sua volta, mediante documenti).

Questa distinzione, e la costruzione del "demanio civico" in termini condominiali, si traduce nel riconoscimento ad ogni membro della comunità (come singolo non solo come *civis*) della titolarità delle azioni a tutela del bene comune: della legittimazione ad agire in sede possessoria nonché a tutela della proprietà; e in sede amministrativa, avverso provvedimenti dell'autorità produttivi di effetti ablativi o comunque limitativi del godimento sul bene comune. Ciò smentisce (ripeto, nella costruzione giurisprudenziale, al di là della lettera della legge) l'autorevole posizione dottrinale sopra ricordata, secondo la quale al cittadino è imputabile solo il diritto d'uso (sul bene dell'ente, e perciò altrui) del quale (e solo del quale, se leso nelle sue possibilità di esercizio da fatto o atto altrui, anche dell'ente) egli potrebbe chiedere tutela (e non del bene o della cosa in sé) (40).

Il riconoscimento dell'azione a tutela del bene in sé, dimostra che oggetto del diritto del cittadino non è il mero uso (come diritto reale su cosa altrui) ma è il bene nella sua totalità (come bene condominiale) laddove è aggredito, a prescindere dall'incidenza dell'aggressione sull'esercizio dell'uso.

Il carattere condominiale del tipo dell'appartenenza (e non perciò individuale dell'ente, salvi i diritti d'uso) come costruito dalla giurisprudenza, si traduce nell'affermazione di caratteri formali dei diritti (segnatamente, nell'imprescrittibilità), piuttosto che nelle forme della gestione, il cui carattere collettivo, è nella sostanza, escluso. I beni restano amministrati dall'ente, peraltro nelle forme amministrative della legge comunale a provinciale, anche da parte delle Università agrarie (che tuttavia in limitate ma significative esperienze mantengono gestioni produttive cui partecipano in forme organizzate le comunità degli utenti) (41). E resta fermo uno dei punti caratterizzanti il sistema della legge, il principio dell'apertura agli usi a tutti i cittadini del Comune o della Frazione (che contraddice la forma organizzativa della gestione collettiva del bene produttivo che necessita della partecipazione di una comunità individuata di utenti coltivatori o allevatori), principio che

viene esteso ad ogni esperienza rapportabile a quelle individuate dalla legge in termini di “usi civici” e altri diritti “di promiscuo godimento” delle terre “soggette all’esercizio di usi civici possedute da comuni, università od altre associazioni agrarie” (“di originaria appartenenza”; artt. 1, 26) cancellando le esperienze differenziate (42).

Forme di gestione collettiva restavano vivaci in alcune zone delle province ex pontificie, come Università agrarie costituite secondo la legge del 1894, laddove il principio dell’apertura non ebbe significative applicazioni pratiche. E in una serie di realtà comunitarie diffuse nell’arco alpino, ma anche in alcune zone appenniniche (come le Marche) che erano sopravvissute alle leggi soppresive nel corso dell’800 ed erano state ignorate dalla legislazione successiva; che continuavano a gestire attraverso proprie organizzazioni, in determinati casi ristrette a determinati gruppi di famiglie (discendenti dagli antichi originari del luogo) i loro patrimoni boschivi e pascolivi secondo antiche consuetudine e sulla base di regole di fonte propria (Laudi o Statuti).

4. L’emergere di assetti collettivi nella gestione dei beni agrosilvopastorali.

All’indomani dell’entrata in vigore della legge usi civici, si pose il problema della sua applicazione a realtà ed esperienze di questo tipo, già ignorate dalla legislazione nazionale previgente e ancora ignorate dalla legge di unificazione, che però, proprio in quanto tale, aveva potenzialità di applicazione generale. Il sistema, diffuso su tutto il territorio nazionale, dei Commissariati agli usi civici, naturalmente funzionava da strumento di applicazione generalizzata della legge (43).

Il problema si pose con forza (suscitando polemiche vivaci in dottrina e lunghi contenziosi) in ordine ad alcune forme di appartenenza e gestione collettiva di beni agro silvo pastorali diffuse nell’arco alpino, sopravvissute alle leggi soppresive dell’800, e, nel Veneto e in Lombardia, al citato decreto italico del 1806; come comunità chiuse alle persone (o alle famiglie) discendenti dagli antichi abitanti del luogo che nei secoli avevano mantenuto il possesso delle terre comuni mediante gestioni produttive, riservando ai membri della comunità diritti di godimento individuale e di accesso a determinate prestazioni fornite dall’organizzazione comune (come ricevere legname per il rifabbrico, determinate quantità di carbone, etc.) (c.d. comunioni familiari montane). Laddove la “comunione” presenta caratteri tali da non poterla ascrivere al *genus* delle comunioni privatistiche: caratteri soggettivi (non comunioni di private persone, ma di comunità dei discendenti degli antichi abitanti del luogo, partecipi non in virtù di una propria volontà negoziale, ma per l’appartenenza alla comunità stessa); e caratteri oggettivi, dati dall’apprensione originaria dei beni (“*per laudo*”) e

non per averli acquistati col “loro proprio denaro” (secondo l’espressione dell’antico decreto italico).

Una comunità chiusa che risponde al fenomeno del *Doppio Comune* secondo una terminologia in uso nella Svizzera ticinese (44); che si è manifestato in alcune realtà al momento della formazione del Comune amministrativo, come ente di governo della comunità residente sul territorio, a fronte del quale la comunità antica originaria, che i beni aveva gestito e goduto nel corso delle generazioni, si chiude all’avvento dei forestieri (45). Sopravvissuta nei secoli all’incorporazione (laddove sopravvissuta) essa si rappresenta come comunità di abitanti (dei discendenti degli originari abitanti), e convive con le più ampie comunità dei residenti del luogo (rappresentate dal Comune amministrativo); mantenendo, essa, il dominio (in genere parziale) dei beni comuni, salva l’ammissione di forestieri a determinate condizioni.

Si tratta di esperienze assai diverse da luogo a luogo (anche per la diversità degli ordinamenti succedutisi nei secoli) che non possono essere puntualmente analizzate in queste note. Tra l’altro, i beni comuni di questo tipo soltanto in qualche caso sono pervenuti a noi in tale condizione (cioè ancora strutturati come beni comuni delle comunità degli antichi originari perpetuata nei secoli, perché in molti casi furono oggetto di divisioni e di appropriazioni, anche legalmente effettuate, secondo ordinamenti all’epoca vigenti).

Il fenomeno della preservazione del “Corpo” degli originari (o della “Vicinia”, o del “Patriziato”) come comunità distinta dal Comune amministrativo, via via che questo si forma nelle diverse esperienze storiche come ente di governo locale, mantenendo l’esclusivo godimento dei beni comuni (che non transitano perciò nel patrimonio del Comune) si verifica in alcune regioni, come nel Veneto. Il D. italico del 1806 ha costituito uno spartiacque storico, riconoscendo nei beni dei “Corpi degli antichi originari”, carattere senz’altro pubblico, laddove ne ha disposto il trasferimento alle Municipalità; ma eccettuando dal trasferimento quelli tra detti beni che risultassero acquistati da singoli “originari” (o dalle stesse comunità) con proprio danaro. Correttamente impostando la distinzione intorno al tipo del modo di acquisto (se di apprensione originaria, o se privato). Invero, le Regole e altre comunanze sopravvissute in questi territori sono epigomi dei Corpi degli antichi originari sopravvissuti o ricostituiti (in virtù spesso di lunghe vicende contenziose) al decreto soppressivo del 1806.

Che in teoria queste comunità, e le forme di appartenenza dei beni che ad esse fanno capo, potessero essere considerate tra quelle comprese nell’ambito applicativo della legge usi civici, si può invero ammettere. L’appartenenza della terra, nell’ambito di queste esperienze, non deriva da acquisti o successioni privatistiche, ma da apprensioni originarie (secondo il concetto della

originaria appartenenza recepito dalla legge: art. 26) da parte della comunità degli abitanti dei luoghi, o da concessioni signorili in favore, ancora, di comunità di abitanti di determinati luoghi; una origine perciò pubblicistica, politica, se si vuole, dell'apprensione, da parte delle comunità originarie alle quali la comunità sopravvissuta dei "consorti", o "regolieri", etc., è succeduta. E gli usi che costoro esercitano sulla terra comune, le prestazioni di cui usufruiscono, possono essere accomunati agli "usi civici" e a "qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento" contemplati dalla legge generale. E i soggetti associativi (le regole, le comunanze, etc.) nei quali queste comunità si rappresentano sul piano organizzativo, possono essere accomunate alle "università ed altre associazioni agrarie" contemplate dalla stessa legge.

Nell'esperienza applicativa si pose il problema se questi profili, se questi soggetti collettivi potessero considerarsi "associazioni agrarie" ai sensi della legge ed essere soggette alla relativa disciplina, così sospettosa di queste forme di appartenenza collettiva (part. art. 25 legge; art. 58 ss. reg.); e se i loro beni potessero considerarsi soggetti al principio dell'apertura e al regime della quotizzazione delle porzioni di terra a destinazione agraria (cui tutti i beni delle "associazioni agrarie" erano soggetti stando alla lettera della legge: artt. 11 ss., 26) (46).

Da qui le accennate polemiche e gli importanti contributi dottrinali, dai quali è poi iniziato il nuovo itinerario della nostra legislazione con la legge sulla montagna del 1952 (47). Invero, questa corrente dottrinale (principalmente il *Bolla* e il *Romagnoli* che utilizzarono fonti storiche locali) ha piuttosto un carattere polemico e presenta elementi contraddittori, laddove sottolinea con forza il carattere privato (privatistico) di queste forme associative, che in assenza di espliciti riconoscimenti legislativi in contrario (come era avvenuto per le Regole cadorine con la legge del 1948, pur espressive della medesima esperienza) poteva ammettersi (pur senza alcuna identificazione con il modello della comunione privatistica); ma carattere privatistico attribuiva anche ai beni, alle terre, che viceversa risultavano (come dagli stessi Autori ammesso e documentato) pervenuti ai consorti per apprensione originaria, *per Laudo*, come si esprimono le fonti locali, da parte delle comunità attraverso il lavoro.

Basti utilizzare le stesse fonti che cita il *Bolla* per rendersi conto di ciò; laddove si ricorda, ad esempio, l'antico Statuto del Cadore ("tutti li boschi posti in Cadore siano ed esser debbano communi alli huomini, non ad alcun foresto"); e le modalità tipiche dell'apprensione *per Laudo*, come apprensione da parte della comunità del bosco prescelto "considerandolo per ogni verso, trovato che se ne avvantaggerebbe (disponendone), fissatine i confini, dichiarandolo di loro proprietà". I convenuto all'evento, "approvano e *laudano* il fatto" (48). L'affermazione che "i regolieri non sono *cives* perché le loro qualifiche discendono dal vincolo familiare e dall'eredità"

appare non condivisibile laddove non considera che detto vincolo produce la qualità di regolare solo perché si tratta di discendenza dai membri dell'antica comunità (49).

Insomma, una eccessiva accentuazione del profilo privatistico di queste comunità e dei loro beni, pur a fronte di evidenti caratteri pubblicistici, ben presenti a quella accorta dottrina.

Ma essa (pur nel suo spirito polemico) ebbe l'indubbio merito di illustrare l'esistenza di forme di appartenenza e gestione collettiva di terre, che pur ascrivibile a quelle "di originaria appartenenza" delle comunità contemplate dalla legge usi civici (art. 26), vivevano di un proprio diritto consuetudinario, incompatibile sia sul piano organizzativo che sul piano della gestione, con il modello accolto da detta legge. E l'applicazione ad esse di questo modello ne avrebbe distrutto non solo la specificità ma anche la funzione economico sociale (50).

Ciò di cui il legislatore alla fine ha preso atto dando inizio alla fase più recente dell'assetto della nostra materia.

I primi passi hanno riguardato espressamente queste realtà differenziate, denominate "comunioni familiari vigenti nei territori montani nell'esercizio dell'attività agro silvo pastorale" (art. 34 l. n. 991/52), alle quali viene concesso di continuare "a godere e ad amministrare i loro beni in conformità dei rispettivi Statuti e consuetudini, riconosciute dal diritto anteriore"; implicitamente escludendo l'applicazione ad esse della legge generale espressamente derogata dalle norme del diritto anteriore (diritto consuetudinario o di produzione autonoma delle stesse comunità: Laudi e Statuti), che vengono riconosciute come prevalenti sul diritto statale, limitatamente al loro oggetto. Le "comunioni" cui la legge si riferisce, non sono le comunioni di diritto privato disciplinate dal codice civile, per le quali non si è mai posto un problema di derogare alla legge usi civici, né sul versante del frazionamento delle terre a vocazione agraria, né su quello dell'apertura all'uso a tutti i cittadini del Comune o della Frazione, i due punti conflittuali della legge nazionale (la distinzione tra le "comunioni familiari montane" e le comunioni di cui al codice civile, spesso risulta tuttavia perplessa). Queste "comunioni" sono costituite non sulla base di negozi privatistici, ma formati dagli abitanti del luogo, discendenti dagli antichi originari ("corpi degli antichi originari") che ne sono membri in virtù di questa appartenenza alla comunità, e perciò in principio ascrivibili alle "associazioni" contemplate dalla legge usi civici.

Più esplicita la legge sulla montagna del 1971 che, ancora con riferimento a queste medesime realtà associative ("comunioni familiari montane") ne conferma la disciplina come quella retta "dai rispettivi statuti e consuetudini", espressamente escludendo l'applicazione della disciplina degli "usi civici" (con riferimento, a titolo esemplificativo, ad alcune di esse, le Regole del Comelico, le Regole ampezzane, etc.). Ma conferma (dando ad esso sanzione legislativa primaria) il

regime tradizionale dei beni di queste comunità nella loro (si direbbe) matrice pubblicistica, definiti per la prima volta “beni agrosilvopastorali appresi per laudo”, come beni inalienabili, indivisibili e vincolati in perpetuo alle attività agrosilvopastorali. Beni dunque di rilevanza pubblica (“appresi per Laudo”) in virtù dell’apprensione originaria del proprio territorio da parte della comunità e non in virtù di negozi privatistici (sul punto, espressamente art.11, 3° co, legge cit.) (51).

Altra importante svolta nell’ordinamento della nostra materia è stata prodotta dalla ascrizione dei beni in oggetto, questa volta denominati “aree assegnate alle Università agrarie e le zone gravate da usi civici” (art. 142, 1° co., lett. h)), d.l.vo 22.1.04 n. 42; già art. 1 d.l. 27.6.1985 n. 312, conv. l. 8.8.1985 n. 431), con espressione imprecisa ma da ritenersi comprensiva di tutti detti beni, sia di quelli di cui alla legge usi civici, sia di quelli delle “comunioni familiari e montane” di cui alle leggi sulla montagna, ai beni di interesse paesaggistico e perciò soggetti nelle modalità d’uso al controllo delle Autorità di settore (artt. 131 ss., 146 ss., d.l.vo cit.). Qui l’identificazione dei beni ai fini della tutela paesaggistica non avviene, come per tutti gli altri beni paesaggistici, in base a caratteri delle “cose”, ma in base a caratteri di esse come beni giuridici perché oggetto di determinati diritti. La categoria è stata ampiamente valorizzata da una cospicua giurisprudenza della Corte costituzionale (52), la quale da ultimo ha spiegato che la gestione dei beni “affidata alle collettività invece che alle istituzioni si concreta in particolari modalità di uso e di godimento, che garantiscono insieme la fruizione e la conservazione del bene”. La gestione comune (l’assetto fondiario collettivo, secondo la dizione valorizzata da *Nervi*) o anche la mera soggezione all’esercizio degli usi, che presuppone il carattere aperto della terra, è di per sé fattore di tutela paesaggistica, a prescindere dai caratteri materiali o naturali che le cose presentano.

5. “Demani civici” e “Proprietà collettive”

In virtù di queste leggi, il quadro complessivo delle situazioni di appartenenza di comunità di abitanti su terre di promiscuo godimento (per restare alla terminologia della legge generale) si viene a scindere in due settori (ma accomunati i beni di pertinenza in un regime sostanzialmente omogeneo). Quelle di cui alla legge generale usi civici (imputate sul piano soggettivo a Comuni, Associazioni agrarie, Frazioni; aperte, in quanto esercizio degli usi, a tutti gli abitanti del Comune o della Frazione) e quelle sottratte a questa disciplina, imputate a comunità anche chiuse, autogestite, sulla base di organizzazioni proprie delle stesse comunità, del tutto differenziate rispetto all’organizzazione comunale, ma disciplinate, sulla base di antiche consuetudini, o di diritto di produzione autonoma (laudi e statuti).

Una svolta decisiva dell'ordinamento della materia, nella prospettiva indicata, non più limitata a singole realtà regionali, ma con estensione generale, è avvenuta, come si è accennato, con la legge quadro sulla montagna del 1994, tuttora in fase di attuazione da parte della legislazione regionale. I beni "agrosilvopastorali in proprietà collettiva indivisibile ed inusucapibile" devono essere valorizzati nella loro specificità, sia sotto il profilo produttivo che della tutela paesaggistica da parte delle Regioni, mediante una nuova disciplina delle "organizzazioni montane". Tra di esse sono espressamente comprese le "comunioni familiari montane" (con riferimento alle precedenti leggi sulla montagna), le Regole cadorine già soggette alla citata legge del 1948, nonché le Associazioni agrarie (Domini collettivi) di cui alla legge del 1894, già comprese tra quelle soggette alla legge usi civici.

La dizione ampia della norma consente di ritenere in essa comprese (restando però affidata la scelta sul punto, al legislatore regionale) tutte le situazioni di appartenenza comunitarie, anche quelle già disciplinate dalla legge usi civici. La nuova disciplina, secondo l'assetto già sufficientemente definito delle "comunioni montane" di cui alle precedenti leggi sulla montagna, distingue il profilo soggettivo delle organizzazioni, ridotto al modello privatistico (viene ad esse conferita la personalità giuridica di diritto privato, con individuazione degli utenti, chiamati a partecipare alla "gestione comunitaria"), secondo i diversi ordinamenti in vigore; dal profilo oggettivo, conferendo ai beni una tutela (di carattere pubblicistico) assai stringente, in ordine al vincolo di destinazione e all'inalienabilità intesa ad assicurare al patrimonio antico [quello che deriva dalla apprensione originaria] "la primitiva consistenza agrosilvopastorale".

Le "comunioni familiari montane", di cui alle precedenti leggi sulla montagna, nonché le Regole Cadorine già disciplinate dalla legge del 1948, hanno trovato nella nuova disciplina un assetto definito come enti associativi riconosciuti come persone giuridiche private, con plurisoggettività estesa a determinate categorie di utenti (e non a tutti gli abitanti del Comune o della Frazione), partecipi della gestione dei beni (53). Mentre le Associazioni agrarie già contemplate dalla legge usi civici (in una posizione marginale, come s'è visto), accomunate secondo la legge del 1994 alle altre "organizzazioni montane" (con l'espresso riferimento ai "Domini" di cui alla legge del 1894), diffuse nelle regioni dell'Italia centrale, non hanno ancora trovato una disciplina legislativa regionale attuativa della legge del 1994, per cui restano modellate secondo il vecchio schema pubblicistico, in palese contrasto con detta legge. E le stesse Amministrazioni separate dei beni di uso civico (ASBUC, ASUC), che sono da ascrivere, anch'esse, alle "organizzazioni montane" e acquistare modello organizzativo privatistico, sono rimaste, con la sola eccezione della legge Toscana n. 27/14, organizzazioni di diritto pubblico

secondo il modello della legge comunale e provinciale (l. 17.4.1957 n. 278, sui Comitati per l'amministrazione separata dei beni civici) (54).

Allo stato perciò, l'ordinamento della materia (pur nella sostanziale unicità della fattispecie) resta sfrangiato in una pluralità di situazioni sul piano soggettivo, e sui modi della gestione dei beni; a fronte del regime sostanzialmente omogeneo dei beni, come beni incommerciabili e vincolati in perpetuo alla destinazione. E la stessa affermata appartenenza dei beni a titolo dominicale alle comunità degli abitanti utenti e non all'ente che li rappresenta (anche laddove essi all'ente sono formalmente imputati, "accatastati", come dice la legge toscana) solo in alcuni casi si traduce nella gestione collettiva degli stessi (dando luogo a vere e proprie "proprietà collettive"); mentre in altri casi (quelle tutt'ora ricadenti sotto l'impero della legge usi civici) questa titolarità si traduce bensì nell'imprescrittibilità del diritto o nelle forme della tutela del diritto stesso e del bene in quanto tale, ma in termini di godimento resta fundamentalmente nel solo esercizio degli usi.

Il modello della proprietà collettiva si va facendo strada nell'esperienza delle organizzazioni "montane" (organizzazioni "proprie" della comunità utente) secondo il modello privatistico di cui alla legge del 1994, già rimaste marginali, o addirittura ignorate sotto l'impero della legge usi civici, ma poi emerse all'attenzione nazionale nella loro vivace realtà. Proprietà collettiva "di diritto pubblico" sembra invero corretto denominarne il tipo, come quello distinto dalla "proprietà spettante in comune a più persone" secondo il modello del codice (55); pur nel carattere privatistico del soggetto gestore. Proprietà delle comunità in ordine ai beni di apprensione originaria, laddove soggetto è il gruppo e non i singoli individui, e l'interesse tutelato (interesse riconosciuto come pubblico, e tutelato con strumenti di diritto pubblico) è quello di assicurare la permanenza del bene nella sua materialità (e perciò indivisibile, ciò che contrasta in pieno con i principi civilistici) nel tempo, verso le future generazioni.

La fattispecie resta unica come quella individuata dalla legge usi civici, nelle "terre possedute da Comuni, Università e altre associazioni agrarie, comunque denominate, soggette all'esercizio degli usi civici" (art. 1), "di apprensione originaria" (art. 26); dalla legge n. 1102/71, nei "beni agro silvo pastorali appresi per laudo" (art. 10); dalla legge del 1994, nei "beni agro silvo pastorali in proprietà collettiva indivisibile inusucapibile" (art. 3), dove il tratto caratterizzante e unificante è dato, appunto, dall'apprensione originaria dei beni da parte di una comunità. Ma essa non si è tradotta, allo stato, in un unico modello di organizzazione e di gestione.

I modelli restano due, quello della legge usi civici, adattato con marginali modifiche nei diversi ordinamenti regionali, e quello delle leggi sulla montagna, limitato nella sua applicazione all'esperienza delle "comunioni familiari montane" e similari forme associative preesistenti (56).

6. La “proprietà collettiva” . Il profilo soggettivo (l’assetto organizzativo).

I dati positivi sopra indicati consentono, in ordine alle forme di appartenenza e di gestione ascrivibili al secondo modello (e per qualche aspetto anche a quelle ascrivibili al primo modello) di delineare l’istituto della proprietà collettiva, negli elementi comuni alle varie forme che essa assume nelle diverse realtà del Paese, sulla base di comuni principi giuridici, tali da distinguerla da altre forme di possesso e sfruttamento collettivo della terra, ad essa assimilabili sul piano fattuale, come assetti fondiari collettivi (57).

Forme di gestione collettiva della terra ovviamente possono essere costituite con strumenti civilistici: proprietari che tengono in comune le parti boschive dei tenimenti di pertinenza per la gestione migliore del bosco o per il pascolo delle mandrie di bestiame; comunioni familiari che mantengono in comune la proprietà delle terre ereditate perché più proficua all’uso dell’agricoltura e dell’allevamento secondo la loro convenienza (mantenendo la forma della comunione civilistica, art. 1100 ss., 2248) ovvero diano ad esse la forma della società per l’esercizio in comune dell’attività economica (art. 2247). Si tratta di vicende comuni circa le quali appare inutile l’esemplificazione. In determinate zone del Paese e per determinate forme di assetto colturale la forma della proprietà comune (collettiva) può risultare più opportuna anche dal punto di vista economico della tecnica agraria che non quella della proprietà individuale parcellizzata. Si tratta in ogni caso di beni agro forestali gestiti da una comunità di persone, di utenti, di agricoltori, di coltivatori, attraverso un’organizzazione comune nell’ambito della quale si danno regole per dividersi i compiti di gestione e di lavoro, per distribuire i frutti e gli utili, per consentire determinati usi individuali della proprietà comune. Dal punto di vista fattuale queste forme di gestione e di appartenenza, sono del tutto assimilate a quelle nelle quali si esprime la proprietà collettiva di cui ci occupiamo, ma al medesimo modello agro economico, corrispondono modelli di disciplina giuridica diversi.

I caratteri giuridici dell’istituto che denominiamo “proprietà collettiva”, attengono sia al profilo soggettivo (la comunità) sia al profilo oggettivo (i beni).

La comunità titolare dei beni (assuma essa o meno la personalità giuridica) non è un consorzio o una comunione di private persone (o di persone giuridiche pubbliche che operano secondo il diritto privato) ai sensi del codice (la proprietà o altro diritto reale che “spetta in comune a più persone”, art. 1100) per aver acquistato il bene in virtù di uno dei modi d’acquisto previsti (art. 922), per compravendita, per successione a causa di morte, etc.; del quale hanno disponibilità giuridica.

La comunità titolare dei beni, come più volte ricordato, è una comunità di abitanti, cioè un insieme di persone (o di famiglie) legate tra loro da un vincolo di carattere politico, quello cioè di abitare nello stesso luogo, lo stesso luogo dei propri antenati, che è il luogo della vita comune dove si intrecciano le relazioni, si apprestano i servizi, si regola l'ordine sociale (una comunità, appunto, in senso sociologico prima ancora che giuridico) (58). L'essere insieme non deriva dalla volontà delle singole persone, ma appunto, dal loro esserci, dalla loro appartenenza a quella determinata comunità; ciò per incolato (abitare stabilmente nel luogo) o per successione (essere discendente dagli antichi abitanti, dai membri dell'antica comunità) avendo conservato l'incolato.

Sul punto, si può utilizzare il concetto del c.d. condominio a mani riunite (che alcuni definiscono "di diritto germanico" per distinguerlo dal condominio disciplinato dal nostro codice e dagli altri della stessa area), sul quale si è formata un'ampia letteratura storiografica, con forti elementi di criticità circa il concetto in sé e la sua utilizzazione nell'ordinamento positivo (59). Non è certo compito di queste note prendere posizione sul punto. Ritengo però che l'assetto soggettivo delle nostre comunità risponda al concetto delineato in dottrina intorno a quel tipo di "condominio"; che dunque a prescindere dal nome che si intenda usare, si traduce a pieno titolo in un istituto del nostro diritto positivo; caratterizzato, appunto, dal convergere sulla cosa di una pluralità di diritti della stessa natura (dominicali) e dello stesso oggetto (diverso quindi dalla proprietà divisa laddove i diversi diritti dominicali hanno ad oggetto diversi usi della cosa), come nel condominio del nostro codice; ma l'oggetto dei diritti non è la quota (come porzione ideale della proprietà) ma la cosa in sé, come oggetto di gestione e di uso comune (secondo regole fissate dall'organizzazione comunitaria) e di essi i soggetti non hanno la disponibilità giuridica ma solo il possesso finché dura la loro appartenenza alla comunità. In questo modello, come fu spiegato dal *Solmi* con autorevoli parole, si realizza un rapporto immediato del singolo con la cosa oggetto del diritto, sia pure attraverso le *regole* poste dall'organizzazione (della quale il singolo è parte) (60). La comunità che si identifica nell'organizzazione, può essere *aperta* (tutti gli abitanti del luogo, o almeno tutti quelli che vi risiedono da un certo numero di anni), o *chiusa*, cioè limitata ai discendenti degli "antichi originari", salve ammissioni dei forestieri, secondo leggi speciali o discipline di fonte statutaria. Ma in entrambi i casi, la comunità risulta composta in un determinato momento storico nelle persone (o nelle famiglie) che ad essa appartengono. O si è partecipi della comunità o non si è partecipi. L'esserci, appunto, non l'acquistare l'appartenenza.

Ma perché di proprietà collettiva possa parlarsi occorre *un'organizzazione propria* della comunità a cui singoli membri partecipino operando nella gestione dei beni comuni. Quindi, non un mero diritto d'uso, autoritativamente regolato, sia pure portante in sé caratteri dominicali secondo la

dottrina degli usi civici, ma privo invero di una relazione diretta con la cosa nelle sue potenzialità produttive. L'organizzazione propria delle comunità può assumere forme diverse, secondo gli statuti e le consuetudini vigenti nei diversi territori, come s'è detto, ma deve restare necessariamente separata dall'ente Comune, il quale assume la gestione dei beni laddove l'organizzazione non si formi, o sia incapace di funzionare, secondo il principio della rappresentanza in capo al Comune degli interessi delle comunità minori (61). Invero, il modello del "Doppio Comune" (cioè di un'organizzazione differenziata per la gestione dei beni comuni, aperta o chiusa che sia) diviene il modello organizzativo tipico nel quale prende forma la proprietà collettiva (62).

Queste organizzazioni, in determinati casi, ma in ogni caso secondo la legge del 1994, sono riconosciute dalla legge come persone giuridiche. Già, come persone giuridiche di diritto pubblico (i "Domini collettivi" o Università agrarie delle province ex pontificie, le Regole cadorine), e più di recente come persone giuridiche di diritto privato. E ai sensi della legge del 1994, come si è detto, a tutte queste forme associative, una volta riordinate con leggi regionali, viene conferita la personalità giuridica di diritto privato.

Ma detto riconoscimento o conferimento della personalità giuridica, in ordine a strutture associative, regolate nella loro organizzazione e nel loro funzionamento da norme interne (Statuti o Laudi) o da consuetudini (salve alcune scarse norme di fonte legislativa), comporta una limitata applicazione di alcuni istituti positivi. Se si tratta della personalità giuridica di diritto pubblico, come già per le Regole cadorine, il solo conferimento di essa, senza ulteriori indicazioni legislative, comporta l'applicazione di norme generali in materia di rapporti di lavoro, di procedure contrattuali, di gestione delle spese, etc.; ma si tratta di istituti che si applicano a tutte le organizzazioni a carattere pubblico, a prescindere dal fatto che abbiano o meno la personalità giuridica (come ad esempio alle Amministrazioni separate per la gestione di beni civici, ASBUC, che persone giuridiche non sono). Cioè, l'applicazione di questi istituti non è conseguenza del conferimento della personalità giuridica, ma deriva dal carattere pubblico dell'organizzazione. Se si tratta della personalità giuridica di diritto privato, come per le "comunioni familiari montane" e le altre istituzioni cui si estende la disciplina di cui alla legge del 1994 (ivi comprese le Regole cadorine che vedono modificata la loro personalità) il conferimento di essa, anche qui senza ulteriori indicazioni, non comporta certo l'applicazione delle norme codicistiche previste per le diverse categorie di persone giuridiche contemplate dal codice (nel titolo I e nel titolo V) alle quali le nostre organizzazioni non sono ascrivibili. Esse, invero, conservano il loro Statuto, quello previsto dalle discipline speciali loro proprie, e segnatamente dalle discipline autonome fissate nei laudi e negli Statuti, nonché dalla consuetudine (gli uni e l'altra espressamente richiamati dalla legge statale).

Il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato non ne modifica invero, l'assetto in punto di organizzazione e di funzionamento interno, nella disciplina dei rapporti tra i membri del gruppo e l'organizzazione, tra i membri del gruppo tra loro, etc., secondo la ricca differenziazione che emerge dagli Statuti. Ciò che cambia in virtù di detto riconoscimento è l'assetto dei rapporti esterni, rapporto organico in luogo della rappresentanza, nell'esercizio della capacità di agire da parte dell'organizzazione attraverso i suoi organi, con imputazione diretta degli atti e della connessa responsabilità all'organizzazione come tale; responsabilità patrimoniale verso i creditori circoscritta al patrimonio sociale, senza investire il patrimonio degli associati; e così via. Laddove, in virtù del riconoscimento legislativo, persone giuridiche già di diritto pubblico (come le Regole cadorine, come le Università agrarie del Lazio, etc.) divengono persone giuridiche di diritto privato, ovviamente cambia il regime giuridico di queste organizzazioni, non trovando più applicazione in esse degli istituti di diritto pubblico sopra ricordati (in ordine al personale, alle procedure, alla responsabilità, etc.) (63).

La trasformazione degli antichi "demani civici" secondo il modello della legge usi civici, nel modello delle proprietà collettive, via via che gli ordinamenti regionali (e singole iniziative di settore) facciano propria l'impostazione delle leggi sulla montagna, comporta dunque la costituzione nelle diverse realtà territoriali, di organizzazioni proprie delle comunità utenti (escludendo del tutto la gestione amministrativa del Comune), secondo il modello privatistico, rette sulla base di proprie disposizioni statutarie.

Si è detto che la plurisoggettività dell'organizzazione varia secondo le diverse tradizioni territoriali (e il relativo diritto consuetudinario), se aperta a tutti i cittadini residenti ovvero aperta solo a coloro la cui stabile dimora nel luogo risalga a precedenti generazioni o almeno a un certo numero di anni di attiva partecipazione. Ma in ogni caso, la comunità utente (quella che partecipa alla vita dell'organizzazione) dev'essere individuata nei suoi membri (singoli o capifamiglia), come quelli, tra gli aventi diritto in quanto cittadini residenti ovvero per altri titoli richiesti, che, per lavoro o per bisogno, della partecipazione attiva all'organizzazione comunitaria facciano richiesta e in essa si adoperino. Insomma, la plurisoggettività non può essere indifferenziata ma dev'essere stabile e nominativa (anche se tutti hanno il diritto di parteciparvi). Sul punto, va tenuto presente il modello che era stato affacciato per le Università agrarie delle province ex pontificie e poi fu abbandonato dal legislatore del 1927/28, abrogando il Reg. 1922 attuativo della legge del 1894 sui Domini collettivi. Ma adesso il modello appare ripreso dalla legge del 1994 ("criteri oggettivi di appartenenza"). Quindi, anche se si tratta di comunità "aperte" (nel senso che a tutti i residenti sia riconosciuta una legittima pretesa a parteciparvi), occorre che nell'ambito dell'organizzazione siano

individuati, secondo criteri oggettivi, le persone, i capi famiglia o fuochi, che per le condizioni di vita e di lavoro alla gestione comune dei beni possano effettivamente partecipare, e usufruire dei vantaggi e caricarsi gli oneri della partecipazione.

7. La proprietà collettiva. Il profilo oggettivo (il regime dei beni).

Il secondo elemento identificativo riguarda i beni. Anche qui si tratta di un elemento giuridico; mentre non rileva il fatto (assai rilevante viceversa sul piano pratico o agro economico) che si tratta per regola (ma non sempre e necessariamente) di beni agro silvo pastorali, o comunque di beni agrari (come nelle Partecipanze emiliane e in altre associazioni agrarie); ciò per cui la materia è attratta nella politica agroforestale, e nella competenza regionale.

Quel che rileva al fine dell'identificazione dei beni per ascriverli al tipo di quelli che si ascrivono alla "proprietà collettiva" e ne ricevono il regime, è il tipo dell'acquisto, derivante da "apprensione originaria", come s'è detto, o "per Laudo", secondo l'antica espressione in uso in alcune realtà dell'Arco alpino, dove "Laudo" (dizione anche usata in luogo di Statuto, cioè di fonte di diritto autonoma dell'organizzazione) descrive icasticamente l'apprensione della terra (del bosco) da parte della Comunità, che *loda* solennemente il *fatto* e ne dà sanzione (64).

Invero i tipi sono diversi e l'apprensione "per laudo" è fatta propria dalla legge nazionale come espressiva di ogni tipo di apprensione originaria (a mo' di sineddoche, si direbbe), e coincide con l'"appartenenza originaria" di cui alla legge usi civici.

E' la comunità che vive nel territorio, che si appropria dei beni attraverso il lavoro per farne fonte della propria sussistenza. Questa appropriazione (che è un fatto) si trasforma in appartenenza giuridicamente riconosciuta secondo modelli formali diversi nell'ambito dei diversi ordinamenti storicamente succedutisi; può coincidere o essere seguita da concessioni signorili o privilegi di principi (come nel noto caso delle Partecipanze emiliane e di molte Regole dell'Arco alpino) oppure consolidarsi a seguito dell'eversione della feudalità una volta rotto il godimento diviso della terra da parte delle comunità e dei baroni (come nelle province meridionali). Ma il fenomeno nella sua fattualità resta il medesimo. E' sempre la comunità come tale, non singole individuate persone (se non quelle che tali sono perché membri della comunità stessa) che si appropria dei beni o che ne usufruisce per concessione. E non si appropria dei beni in virtù di un commercio giuridico (come il comprarli con proprio denaro) ma in virtù di un fatto politico che si trasforma in atto a carattere pubblicistico giuridicamente riconosciuto. Sul punto, resta emblematica l'impostazione del citato Decreto italico del 1806, che nel "richiamare" i beni dei c.d. corpi degli antichi originari all'amministrazione dei Comuni (e perciò riconoscendone la natura pubblica) escludeva dal

provvedimento, come s'è ricordato, i beni di cui poteva essere provato l'acquisto "da antiche originarie persone col loro proprio danaro".

E' questo fatto (che può anche identificarsi con un atto) che individua i beni (cioè, le cose come oggetto del diritto collettivo) come quelli soggetti a un particolare regime giuridico e sottratti all'applicazione del diritto comune (il "patrimonio antico"). E li identifica distinguendoli, appunto, dagli altri beni che le stesse comunità possono avere successivamente acquistati con strumenti privatistici, i quali viceversa restano soggetti al diritto comune (legge reg. Veneto, cit., n. 26/96, artt. 5 e 6).

Il regime giuridico dei beni è sostanzialmente rapportabile al c.d. regime demaniale (o "parademaniale", come si esprime la legge della Basilicata) della tradizione meridionale, con qualche variazione. Ovviamente, si fa riferimento al regime dei beni in punto di tutela, chè in punto di gestione, come si è visto, si tratta di discipline totalmente diverse.

Questo c.d. regime demaniale, delineato dalla legge usi civici e dall'elaborazione giurisprudenziale che ne è seguita, si estende anche ai beni di quelle comunità particolari dell'Arco alpino o di altre realtà del Paese, cui la legge usi civici non è stata ritenuta applicabile, come s'è visto, nella parte concernente il profilo della plurisoggettività (cioè il principio dell'apertura proprio e tipico della legge usi civici); nonché nella parte concernente il modello organizzativo come quello ricalcato sulla organizzazione comunale. Ma l'estensione dei principi del c.d. regime demaniale anche ai beni di queste comunità appare ormai pacifico sulla base di norme positive a carattere primario confermate dalle regioni e del tutto rispondenti agli antichi statuti e consuetudini che le leggi vigenti richiamano. Insomma, si tratta di un regime ad applicazione generale.

Detto regime è noto e può essere riassunto brevemente. Anzitutto, l'incommerciabilità dei beni secondo lo schema dell'art. 823 cod. civ. (inalienabilità, comprensiva della costituzione di diritti reali, inusucapibilità). Qualsiasi atto costitutivo di diritti reali, anche di garanzia, in capo a terzi, è colpito dalla sanzione della nullità. Qualsiasi fatto appropriativo è improduttivo di effetti. Tuttavia si tratta di incommerciabilità relativa (come del resto per la maggior parte dei beni pubblici) perché può essere derogata *singulatim* (cioè con riferimento a singole porzioni del bene comune) con specifica autorizzazione dell'organo competente per legge che deve valutare l'interesse pubblico (con riferimento alle esigenze della comunità utente) che giustifichi l'autorizzazione (e perciò la deroga al regime di tutela dei beni). Il possesso abusivo dei beni che non può giammai costituire titolo per l'usucapione degli stessi, in determinati casi previsti dalla legge (da intendere come eccezionali e perciò le relative norme di stretta interpretazione), può essere sanato ("legittimato" dice la vecchia legge) e tradursi in diritto reale di natura enfiteutica in

capo al possessore. Ciò a fronte di consistenti “migliorie” (da valutare caso per caso) apportate dal possessore al bene agroforestale, protraendosi il possesso per un lungo periodo. Si tratta tuttavia di un istituto tipico della disciplina tradizionale degli usi civici, non applicabile alle realtà non sottoposte a questa legislazione (65).

Il regime dell’incommerciabilità è più rigido (rispetto a quello di cui alla legge usi civici) in ordine ai beni delle organizzazioni ascritte al tipo delle “comunioni familiari montane” e segnatamente delle Regole, con particolare riferimento alla disciplina regionale veneta. In ordine a detti beni, ogni deroga al regime dell’inalienabilità necessita, oltre che dell’autorizzazione regionale, anche di una specifica e motivata delibera di assenso da parte dell’organo interno della Regola (66).

Anche i mutamenti di destinazione di singole porzioni dei beni (cioè, destinazione diversa, anche pubblica, da quella agrosilvopastorale loro propria) devono essere specificamente autorizzati, con riferimento alla valutazione degli interessi della comunità (“qualora (la diversa destinazione) rappresenti un reale beneficio per la generalità degli abitanti” (così, già l’art. 41 del Reg. usi civici 1928) a fronte dell’interesse in ordine al quale si prospetta il mutamento di destinazione. E anche qui, la disciplina delle Regole appare più rigida di quella tradizionale, laddove prevede, per i singoli mutamenti di destinazione (limitati a “singoli beni di modesta entità” e solo per alcuni tipi di interventi: art. 7, l. ult. cit.) la delibera dell’organo interno, nonché la contestuale apposizione del vincolo di destinazione su beni di entità corrispondente. Il patrimonio antico vincolato in perpetuo alle attività agro silvo pastorali, è iscritto nel libro fondiario con l’annotazione del vincolo (“a norma dell’art. 3 della l. 31.1.1994 n. 97”) riconosciuto come “di interesse generale”.

Intorno alla disciplina del vincolo di destinazione, si pone il problema di stabilire se e a quali condizioni singole porzioni dei beni comuni (per i beni regolieri, quelli dell’antico patrimonio, vincolati in perpetuo alla destinazione agrosilvopastorale e alla permanenza nel dominio collettivo) possano esservi sottratte per assumere altra destinazione di pubblico interesse; come opere ed impianti pubblici che in ipotesi possano dar luogo ad espropriazione, per motivi di interesse generale (d.P.R. 8.6.2001, n. 327).

Il problema riguarda in generale i beni pubblici o di interesse pubblico, che hanno in sé una destinazione, appunto, pubblica o di interesse pubblico, stabilita dalla legge. Si tratta di stabilire se per ragioni di interesse generale, cioè quelle che in ipotesi possono dar luogo ad espropriazione per pubblica utilità di beni privati, beni pubblici e beni di proprietà collettiva soggetti a vincolo di destinazione, possano essere dichiarati di pubblica utilità a fini espropriativi e quindi espropriati o sottoposti a servitù pubbliche, o comunque, asserviti alla realizzazione di opere pubbliche.

Espropriare il bene vuol dire destinarlo ad altra destinazione, di interesse pubblico, ma diversa da quella cui il bene per legge è destinato.

Il principio sul punto (67), si può formulare affermando che i beni pubblici o di interesse pubblico, e quindi i beni in proprietà collettiva con destinazione agrosilvopastorale, non sono soggetti ad espropriazione se non previa autorizzazione dell'organo competente (o parere favorevole, o deliberazione comunque vincolante). Ma l'organo competente (ad esempio, la Regione) deve valutare (cito la legge toscana) la "prevalenza dell'interesse pubblico alla realizzazione dell'opera pubblica o di pubblica utilità rispetto all'interesse collettivo ambientale soddisfatto dal bene del demanio collettivo civico" (espressione quest'ultima che si può tradurre in quella comprensiva di tutti i beni in proprietà collettiva). Ciò significa che la dichiarazione di pubblica utilità, presupposto necessario della espropriazione, che resta di competenza delle autorità di settore (secondo i casi, Ministeri, Regioni, Prefetture, etc.), non si perfeziona (e quindi non può costituire valido presupposto per l'espropriazione) se non preceduta o seguita, dal provvedimento dell'autorità preposta alla tutela del bene, con riferimento alla destinazione sua propria; la quale autorizza la nuova destinazione con specifico riferimento alle esigenze proprie di tutela del bene stesso.

In sostanza, nell'ambito del procedimento partecipato e complesso, si tratta di valutare la compatibilità della nuova destinazione pubblica o di interesse pubblico, che sta alla base dell'espropriazione, con la destinazione a sua volta di interesse pubblico del bene di cui si tratta.

Quindi, mentre nel normale procedimento di espropriazione (con oggetto beni privati o comunque non di interesse pubblico) la valutazione dell'autorità chiamata a dichiarare la pubblica utilità è esclusivamente intesa a stabilire la pubblica utilità dell'opera o dell'intervento di cui si tratta, nel nostro caso questa valutazione comporta una previa valutazione comparativa tra la pubblica utilità dell'opera da realizzare e l'interesse pubblico connesso alla destinazione originaria del bene. La quale ultima dunque può essere sacrificata non alla stregua di un bene privato, ma soltanto a fronte di preminente ed ineludibile esigenza di realizzazione dell'opera su quella determinata porzione immobiliare, tale da superare la contrapposta esigenza della tutela del bene in quanto tale.

Tutti i beni in "proprietà collettiva", o "demaniale civica", sono ascritti per legge, come s'è visto, a quelli tutelati come beni di interesse paesaggistico. Ciò comporta che ogni mutamento di destinazione (e quindi anche quelli intesi a conferire al bene una nuova e diversa destinazione di interesse pubblico, come la realizzazione su di esso di opere e impianti pubblici) deve essere autorizzata ai sensi del Codice dei beni culturali (artt. 146 ss.), a pena di invalidità (meglio:

inefficacia) dell'autorizzazione al mutamento di destinazione; e della stessa dichiarazione di pubblica utilità se si tratta di procedimento espropriativo.

In ordine alla tutela dei beni (da aggressioni esterne, da abusive occupazioni, etc.), nell'ambito di applicazione della legge usi civici, sono attribuiti poteri di autotutela (secondo il modello dell'art. 823 cod. civ.) in capo agli uffici amministrativi (adesso la Regione, dopo il trasferimento delle funzioni: v. ad esempio l.r. Abruzzo n. 25/1988, art. 8 che assegna il potere di reintegra al Presidente della Giunta regionale e in via d'urgenza ai Sindaci o ai Presidenti delle Amministrazioni separate frazionali); nonché ai Commissari agli usi civici che possono disporre la "reintegra" dei beni nelle forme di un procedimento giurisdizionale, di ufficio, ovvero su domanda dei cittadini utenti o degli enti che li rappresentano. Ciò laddove è contestata la natura (se "demaniale o meno") del bene; chè altrimenti, l'azione (di carattere possessorio) è esercitata davanti al giudice comune, ancora una volta su domanda dei singoli cittadini o dell'ente che li rappresenta.

In ordine ai beni in proprietà collettiva non soggetti alla legge usi civici, la tutela nelle forme giurisdizionali è senz'altro di competenza del giudice comune. Mentre resta dubbio (nel silenzio della normativa) se poteri di autotutela possano ritenersi sussistenti in capo all'amministrazione regionale.

NOTE

(1) Sulla proprietà, anche sulla base dei principi costituzionali, nella convergenza di istituti di diritto privato e di diritto pubblico, v. part., S. RODOTA', *Note critiche in tema di proprietà privata*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.* 1960; M.S. GIANNINI, *Basi costituzionali della proprietà privata*, in *Pol. dir.*, 1971; A.M. SANDULLI, *I limiti della proprietà privata nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.* 1971; *Profili costituzionali della proprietà privata*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1972; M. LUCIANI, *Corte costituzionale e proprietà privata*, in *Giur. cost.*, 1977; A. BALDASSARRE, *Proprietà (diritto costituzionale)*, in *Enc. giur.*, XXV 1990; C. SALVI, *Modelli di proprietà e principi costituzionali*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1986.

Intorno al sistema delle situazioni di appartenenza dei beni (delle cose che in quanto oggetto di diritti, nelle loro *utilitates*, divengono beni in senso giuridico) si segue la classica impostazione di Salvatore Pugliatti, nei saggi raccolti in *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano 1954; e segnatamente, il notissimo *La proprietà e le proprietà*, dove anche ampia trattazione delle forme di proprietà collettiva; *Beni (teoria generale)*, in *Enc. dir.*, V, Milano 1959; *Cosa (teoria generale)*, ivi, XI, Milano 1962.

(2) Su questi profili, nei quali lo statuto di diritto pubblico della proprietà (più precisamente, della disciplina in ordine alle forme di godimento delle cose immobili, differenziate secondo la “funzione sociale” che si esprime nelle diverse categorie di esse), ho tentato qualche approccio in *Statuto costituzionale della proprietà privata e poteri pubblici di pianificazione*, in *Giust. civ.*, 2015.

La problematica si connette in parte a quella dei “beni comuni” se intesi nell’accezione di porzioni del mondo materiale nelle quali i diritti di appropriazione e di godimento individuale vengono limitati dai diritti di uso e godimento collettivo. Categoria, questa, che trova invero un suo lontano antecedente nelle forme di godimento collettivo della terra, che si analizzano in queste note.

V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi*, in *Pol. dir.* 2014; F. MARINELLI, *Beni comuni*, in *Enc. dir. Annali VII*, Milano 2014; A. DI PORTO, *Res in usu pubblico e “beni comuni”*, Torino 2013.

(3) V. l'elenco delle zone sottoposte a vincolo paesaggistico per legge (art. 8, D.L. 27.6.1985 n. 312, conv. l. 8.8.1985 n. 431; adesso, art. 142, d.l.vo 22.1.2004 n. 42) tutte identificate per propri caratteri materiali e naturali, tranne “le aree assegnate alle Università agrarie e le zone gravate da usi civici”, identificate, queste, per caratteri giuridici (il tipo dell'appartenenza). V. anche *infra*, N. 4, in fine.

(4) Come la proprietà degli alberi e dei frutti nell'ambito di complessi demaniali, il regime dominicale dei beni una volta perduta la qualificazione pubblicistica, etc. (sul punto, fondamentale, V. SCIALOJA, *Sulla proprietà delle cose appartenenti al demanio pubblico*, in Legge, 1883; e in *Studi Giuridici*, III, Roma 1932). Riferimenti nella mia voce *Beni pubblici*, in *Dig. disc. pubbl.*, II, Torino 1987, part. pag. 289 ss..

(5) Come ad esempio, nel regime dei beni agrari nella Provincia Senese, secondo il quale la proprietà del pascolo e la proprietà del macchiatico erano distinte dalla proprietà del suolo. Sul punto, v. la cospicua Cass., 7.9.1948 n. 1583, in *Codice Acrosso Rizzi*, cit., p.551 ss

(6) Sulla comunione e il condominio, in diritto privato, per tutti, G. BRANCA, *Comunione. Condominio negli edifici*, in *Comment. cod. civ. Scialoja Branca*, III, Proprietà, Roma-Bologna, 1951, dove la teorizzazione della proprietà del gruppo, collettiva, in ordine ai beni oggetto di comunione. Sul punto, importanti spunti nel noto studio di F. CARNELUTTI, *Personalità giuridica ed autonomia patrimoniale*, in *Studi di diritto civile*, Roma 1916 (part., pag. 144 ss.).

(7) Di “reliquie” si parlava nella letteratura di fine Ottocento, per indicare forme di appartenenza della terra, pur diffuse in passato, ma ormai superate per fare luogo alla piena proprietà privata individuale (non promiscua) della terra. G. VENEZIAN, *Reliquie della proprietà collettiva in Italia* (1887), in *Opere giuridiche*, Roma 1920; C. CATTANEO, *Su la bonificazione del Piano di Magadino* (1851-53), in *Scritti Economici*, a cura di A. BERTOLINO, Firenze 1856, che descrive efficacemente l’“altro modo di possedere” diffuso nel Piano, come possesso promiscuo nelle parti che “sottostanno al vago pascolo e ad altre servitù” (come, appunto, “un altro modo di possedere, ... un altro ordine sociale”). Ma propone la soppressione di questa “primitiva comunanza” che produce “l’effetto di impedire la coltivazione”. Un quadro di sintesi delle forme di proprietà collettiva diffuse nelle diverse regioni, nell’Ottocento, in A. CENCELLI PERTI, *La proprietà collettiva in Italia*, Roma 1890; II ed. (A. CENCELLI) Milano 1920.

In tempi a noi più vicini, un ampio e approfondito sguardo alle molteplici situazioni che si ascrivono al fenomeno delle proprietà collettive, *Comunità di villaggio e proprietà collettive in Italia e in Europa*, a cura di G. DE MARTIN, Padova 1990.

(8) S. PUGLIATTI, *La proprietà nel nuovo diritto*, cit., diffusamente, pag. 167 ss..

Della proprietà collettiva “di diritto pubblico” avevo proposto una categorizzazione unitaria, includendo in essa sia le forme di appartenenza disciplinate dalla legge “usi civici” (“usi civici”, “demani civici”, “domini collettivi”), sia le forme di proprietà collettiva escluse dall’applicazione di quella legge e oggi disciplinate dalle leggi sulla montagna (*infra*, N. 4). Invero, a un più attento esame della materia, pare opportuno distinguere tra le une e le altre, con riferimento al fatto che nel primo ordine di casi trattasi dell’esercizio di usi collettivi su beni gestiti dal Comune o da organizzazioni paracomunali, a fronte del secondo ordine di casi nei quali la comunità gestisce direttamente i beni attraverso organizzazioni sue proprie.

(9) E’ curioso che lo stesso Autore che del concetto di “pubblico” ha dato la più rigida accezione statale (O. RANELLETTI, *Il concetto di “pubblico” nel diritto*, in *Riv. it. sc. giur.*, XXXIX, 1898, 25°, 26°) sia lo stesso che nei precedenti studi aveva dato delle appartenenze collettive della terra, dei diritti delle Comunità sui beni comuni, una delle più compiute rappresentazioni (*Concetto, natura e limiti del demanio pubblico, teoria*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1898, XXV, XXVI).

(10) V. M.S. GIANNINI, *I beni pubblici*, Roma 1963, a proposito dei beni demaniali “come beni di proprietà collettiva affidati in gestione legale ad enti territoriali” (pag. 52). Invero, le facoltà d’uso dei singoli su detti beni (c.d. uso comune) non vengono configurati in giurisprudenza come situazioni protette, azionabili (né come diritti né come interessi legittimi); a differenza degli usi esercitati su beni privati destinati all’uso pubblico (V. CERULLI IRELLI, *Uso pubblico*, in *Enc. dir.*, 45°, Milano 1992), limitatamente all’ambito comunale; e, con maggiore consistenza, dei diritti d’uso civico su beni privati e su beni pubblici.

(11) Per tutti G. CERVATI, *Aspetti della legislazione vigente circa usi civici e terre di uso civico*, in *Riv. trim. pubbl.* 1967

(12) R.D.L. 22.5.1924 n. 751 conv. l. 16.6.1927 n. 1766, sul riordinamento degli usi civici nel Regno (“legge usi civici”); Reg. appr. R.D. 26.2.1928 n. 332 (“regolamento usi civici”). Su questa legislazione (vedine il testo, insieme alle altre principali leggi sulla materia, anche degli Stati preunitari, con ampi ed importanti estratti di giurisprudenza, nel *Codice degli usi civici*, di L. ACROSSO e G. RIZZI, supporto veramente fondamentale per i nostri studi). G. CERVATI, *Gli usi civici nella giurisprudenza della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, p. 519, 774; 1952, p. 494. Della vastissima produzione dottrinale in materia, v. G. RAFFAGLIO, *Diritti promiscui, demani comunali ed usi civici*, Milano 1939; G. CURIS, *Gli usi civici*, Roma 1928 (prec., *Usi civici, proprietà collettive e latifondi nell'Italia centrale e nell'Emilia*, Napoli 1917, vastissima ricerca molto ricca di documenti relativi alle diverse esperienze fondiarie dell'Italia centrale). Con particolare riferimento alla tradizione meridionale, G.P. CASSANDRO, *Storia delle terre comuni e degli usi civici nell'Italia meridionale*, Bari 1943; F. LAURIA, *Demani e feudi nell'Italia meridionale*, Napoli 1924; già, R. TRIFONE, *Feudi e demani. Eversione della feudalità nelle province napoletane*, Milano 1909, aveva tracciato compiutamente le vicende della feudalità napoletana e della sua eversione, presupposto fondamentale per comprendere la legislazione vigente. E. CENNI, *Studi di diritto pubblico*, Napoli 1870 (B. CROCE *Storia del Regno di Napoli*, V ed., Bari 1958, apprezza l'opera del vecchio studioso napoletano, cui imputa però una eccessiva esaltazione delle “patrie istituzioni”, destinate nella pratica esperienza delle cose del Regno, a restare spesso senza effetti). Per la Sardegna, ma con risvolti di carattere generale, fondamentale A. SOLMI, *Ademprivia*, in *Arch. Giur.*, III, 1/1904; e in *Studi storici sulla proprietà fondiaria nel medioevo*, Roma 1937; e per il Mezzogiorno, altrettanto importante, F. SCHUPFER, *Degli usi civici e degli altri diritti del comune di Apricena*, in *Atti Accademia Lincei*, Anno CCLXXIII, serie IV, vol. II, Roma 1886.

Tra le trattazioni generali, nella produzione più recente, F. MARINELLI, *Gli usi civici*, in *Tratt. dir. civ. comm.*, Milano 2003; R. TRIFONE, *Gli usi civici*, in *Tratt. dir. civ. comm.*, Milano 1963; L.FULCINITI, *I beni di uso civico*, 2° ed., Padova 2000. Da tenere presente le due voci di E. CORTESE, *Domini collettivi*, in *Enc. dir.*, XIII, Milano 1964 e U. PETRONIO, *Usi civici*, in *Enc. dir.*, ILV, Milano 1992. Una puntuale sintesi in M.A. LORIZIO, *Usi civici*, *Enc. dir.*, 1994.

Le leggi sulla montagna, cui si fa riferimento nel testo, sulle quali diffusamente *infra*, sono: l. 25.7.1952, n. 991; l. 3.12.1971 n. 1102 che contiene per la prima volta la menzione delle “comunioni familiari montane” come quelle “non soggette alla disciplina degli usi civici”; l. 31.1.1994 n. 97 che detta norme organiche sulle “organizzazioni montane per la gestione di beni agro - silvo - pastorali”.

(13) Passi significativi nei quali questa duplice ispirazione di molte delle misure, pre e post unitarie, intese alla soppressione delle promiscuità e dei domini collettivi, si evidenzia, si rinvencono nelle relazioni governative o di commissioni di studio che accompagnano le iniziative di riforma dei primi anni del secolo (v. *Relazione sull'andamento dei domini collettivi*, pres. Min. Rava, 4.4.1905, in A.P., Camera, XXII, Sess. 1904-1906, n. XV; *Relazione Commissione Baccelli*, rel. Canevari, sul d.d.l. Cocco Ortu, pres. Camera 18.11.1909, in A.P. Camera XXIII, sess. 1909-1911, n. 252-A). Dominante fu, certo, l'intento di rafforzare la proprietà agraria borghese e lo sfruttamento capitalistico della terra; ma non fu assente, anche, in alcune delle politiche che si susseguirono (fin da quella originaria dei sovrani napoleonidi di Napoli) l'intento di dare la terra ai contadini, con la creazione di piccole proprietà contadine, intento poi nella pratica applicazione fu ritenuto fallito.

(14) P. GROSSI, *Un altro modo di possedere*, Milano 1977. Tutta la prima parte del volume (pagg. 43 ss.), è dedicata al dibattito europeo sulle origini della proprietà con puntuale analisi di tutta la dottrina.

(15) Sulla dottrina critica, circa l'applicazione dilatata, diciamo così, della legge da parte della giurisprudenza (e di parte della dottrina) intesa a configurare i diritti delle Comunità sulle terre comunali come diritti di natura dominicale (anziché come diritti reali su beni altrui) v. part., G. ASTUTI, *Aspetti e problemi del riordinamento degli usi civici in Italia*, in *Riv. dir. agrario*, 1954; *Vecchi feticci in tema di usi civici*, in *Giur. it.*, 1954, I; e ancora, *A proposito di vecchi feticci in tema di usi civici*, in *L'Italia agricola*, 1955 (in risposta alla nota di R. TRIFONE, con lo stesso titolo, *ivi*); U. PETRONIO, *Rileggendo la legge usi civici*, in *Riv. dir. civ.*, 2006; *Usi e demani civici fra tradizione storica e dogmatica giuridica*, in *La proprietà e le proprietà*, a cura di E. Cortese, Milano 1988, cit.; *Usi civici*, cit..

(16) V. le precise osservazioni di Paolo Grossi sul punto (part., in *La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico*, in *La proprietà e le proprietà*, a cura di E. Cortese, cit., p. 266 ss.; *Proprietà (diritto intermedio)*, in *Enc. dir.*, XXXVII, Milano 1988; *Assolutismo giuridico e proprietà collettiva*, in *Quaderni fiorentini* 1990.

Ma il codice napoleonico conteneva anche l'art. 542 su i *biens communaux* come quelli appartenenti ad una comunità di abitanti (*“ceux à la propriété ou aux produits des quels, les*

habitants d'une ou des plusieurs communes ant un droit acquis”), articolo riprodotto nel Codice sardo, ma soppresso nel Codice civile del 1865, secondo un chiaro intento abolitivo degli usi (sul punto, F. FILOMUSI GUELFU, *Diritti reali*, Roma 1902, p. 136 ss.).

(17) Si vedano, solo a titolo d'esempio, ma significative per l'autorevolezza degli scrittori, le osservazioni di C. CATTANEO, *Op. cit.*, laddove, dopo aver descritto l'altro modo di possedere delle terre del Piano di Magadino, propone, come s'è ricordato, la soppressione di questa “primitiva comunanza” per i suoi effetti contrastanti con gli sviluppi dell'agricoltura; e di uno scrittore della fine del '700, assai sensibile alle esigenze di modernizzazione del Regno, M. DELFICO, *Memoria per l'abolizione della servitù del pascolo invernale detto dei Regi Stucchi nelle province marittime di Apruzzo*, Napoli 1777, che sottolineava i riflessi fortemente negativi della “servitù” sulla buona conduzione agricola che presuppone una proprietà non gravata da “una servitù di tale indole”. Insomma, la proprietà individuale è lo strumento giuridico necessario per la buona agricoltura e quindi per il progresso economico della società.

(18) L. 2.8.1806; l. 1.9.1806 (Giuseppe Napoleone), d. 8.6.1807 (Giuseppe Napoleone) sull'abolizione della feudalità e la ripartizione dei demani; d. 3.10.1808; d. 10.3.1810 (Giacchino Napoleone) sulle istruzioni per la divisione dei demani.

(19) Notizie e dati circa lo stato di applicazione delle diverse leggi in vigore anteriormente ai provvedimenti del 1924-1928 (subito *infra*), in G. RAFFAGLIO, *Diritti promiscui*, cit., pag. 127 ss.; e nelle *Relazioni* citate alle note 13 e 29.

(20) G. VALENTI, *Il rimboschimento e la proprietà collettiva nell'appennino marchigiano* (1987), in *Studi di politica agraria*, Roma 1914; A. CENCELLI, *La proprietà collettiva*, cit..

(21) In dottrina, per tutti, O. RANELLETTI, *Concetto, natura e limiti del demanio pubblico. Teoria*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1898, XXV, XXVI, part. XXVI, p. 346; S. ROMANO, *Principi di diritto amministrativo*, II ed., Milano 1905, p. 555 ss., 562 s..

Il concetto della comproprietà delle terre “civiche” (quelle destinate agli usi della collettività, *Ademprivi* nell'esperienza sarda), come proprietà collettiva che riecheggia il condominio germanico, puntualmente tratteggiato da A. SOLMI, *Ademprivia*, in *Studi cit.*, p. 312 ss..

Sul punto, anche le cospicue pagine di F. FILOMUSI GUELFU, *Diritti reali* cit., p. 130 ss.. L'Autore cita Cass. Roma 4.1.1877 (in *Fo. it.*, 1877, I, 144, 146) come emblematica della linea interpretativa "patrimonialistica" intorno alla legge comunale e provinciale, ma ricorda che la tendenza più recente della giurisprudenza è nel senso del riconoscimento dell'imprescrittibilità degli usi civici (anche al di fuori delle province meridionali): Cass., Roma, 17.9.1901, in *Fo. it.*, 1901, I, 1462.

(22) Sul punto, non chiara la posizione di O. RANELLETTI, *Op. cit.*, p. 346 ss., che si dilunga a dimostrare il carattere di veri e propri diritti, degli usi collettivi nelle diverse esperienze territoriali ("usi civici spettanti ai cittadini") circa i quali afferma che la norma citata non abbia "alcuna relazione"; ma non chiarisce come questi usi si distinguano dagli usi cui gli abitanti possono essere ammessi ai sensi della stessa norma (usi, questi ultimi, che RANELLETTI equipara a quelli che si esercitano sui beni del demanio pubblico). V. sul punto, il preciso accenno di S. ROMANO, *Principi di diritto amministrativo*, cit., p. 563, in fine.

Vedi nella prima giurisprudenza, Cass. Torino, 19.6.1883, in *Legge*, 1883, II, 550; Cass. Roma, 1.3.1886; *ivi* 1886, II, 325; Appello Roma, 20.3.1898, in *Giur. it.*, 1898, I, 2, 308; Cass. Roma, 5.10.1899, in *Giur. it.*, 1900, I, 1, 129; Cass. Roma, S.U., 31.12.1904, *ivi* 1905, I, 1, 189.

Invero, che i beni patrimoniali del Comune, derivassero, salve specifiche eccezioni, dai beni già appartenenti collettivamente all'Università degli uomini che nel Comune, nella diversità delle vicende storiche, aveva trovato la sua forma organizzativa, risulta da molteplici evidenze (v. part., G. CURIS, *Usi civici, proprietà collettive e latifondi*, cit., 577 ss., 585 ss., con amplissima documentazione).

(23) G. VALENTI, *Il rimboschimento e la proprietà collettiva nell'appennino marchigiano*, cit.. Sul punto, diffusamente, P. GROSSI, *Un altro modo di possedere*, cit., p. 275 ss..

Sulle Comunanze marchigiane, v. di recente, con importanti riferimenti alle realtà socio-economiche, O. GOBBI, *Le terre collettive nell'esperienza delle comunanze marchigiane*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, n. 2, 2004.

(24) Sulla "svolta" di fine secolo e sulla cauta apertura della legge del 1888, il cui art. 9 sicuramente rivela il primo apparire di una sensibilità collettivistica propria di alcuni dei suoi autori, e segnatamente dello Zucconi, v. l'ampia documentazione e le puntuali osservazioni di P. GROSSI (*Op. ult. cit.*, p. 323 ss.).

Sulla realtà dei Domini collettivi nelle province ex pontificie, nei dati di fatto e nelle difficoltà applicative, v. part., la *Relazione sull'andamento dei domini collettivi*, cit., presentata dal Min. Rava alla Camera nel 1905; la Relazione Baccelli sopra citata n. 13; A. CENCELLI, *La proprietà collettiva in Italia*, cit..

(25) Nella relazione MORTARA (*infra* nota 29) si indicano le difficoltà, anche di carattere meramente pratico, nella costituzione dei Domini collettivi, proponendo una serie di misure anche di carattere finanziario, tali da assicurare a queste organizzazioni associative “sicure condizioni di sviluppo”.

(26) P. GROSSI, *Op. ult.*, cit., p. 315 ss..

(27) Provvedimenti adottati nei primi decenni dallo Stato unitario per le altre province furono di reiterazione e di completamento di normazioni e di operazioni preunitarie. Per l'ex Principato di Piombino la legge 5 agosto 1867, e relativo Regolamento perfezionarono il procedimento per le affrancazioni già disposte (ma v. art. 19 della legge, che dispone l'abolizione senza alcun compenso dei “diritti promiscui di qualunque natura” cui le terre dell'ex Principato fossero ancora soggette, nonostante la precedente abolizione!).

Per le province venete, la legge 2 aprile 1882 n. 698, dispose l'abolizione dei diritti di pascolo e erbatico “nella estensione e misura dell'ultimo possesso di fatto”, mediante pagamento di canone in favore del Comune. Le disposizioni di questa legge furono estese (legge 7.5.1885 n. 3093) all'abolizione degli stessi diritti in altre province venete, nonché all'abolizione dei diritti di pascolo e di boscheggio in alcuni comuni della provincia di Torino. L'esercizio di questi diritti a due anni dall'entrata in vigore della legge, fu ritenuto come “abusivo” e come “una violazione del diritto di proprietà” (art. 2).

Interessante la legislazione sul Tavoliere delle Puglie (legge 26.2.1865, e rel. Reg.) che prevedeva in determinati casi la possibilità di convertire gli usi civici del legname su terre boschive del Tavoliere, in quota del terreno gravato. Una legislazione soppresiva ma allo stesso tempo contenente elementi di riconoscimento di forme di appartenenza collettiva delle terre aperte agli usi della comunità.

(28) Sul fallimento delle politiche di quotizzazione, v. part. A. SALANDRA, *Sui demani comunali nelle province del Mezzogiorno* (1887), in *Politica e legislazione*, Roma 1915; G. VENEZIAN, *Reliquie*, cit., p. 16 ss.. L. FRANCHETTI, *Relazione alla Commissione Reali per i demani comunali nelle province del Mezzogiorno* (1885), in L. FRANCHETTI, *Mezzogiorno e colonie*, Firenze 1950, 171 ss..

Sulle intricate vicende dei demani meridionali, a partire dai provvedimenti del Governo Borbonico nel '700, v. il documentato studio di G. LIBERATI, *Le forze di collettivo godimento nell'esperienza del Mezzogiorno d'Italia*, in *Arch. Scialoja - Bolla*, 2-2004.

(29) La relazione della Commissione Mortara, con allegata bozza del d.d.l. di riforma, è pubblicata in A. CENCELLI, *La proprietà collettiva in Italia*, Milano 1920 p. 177.

Precedentemente, sempre con riferimento alle province ex pontificie, importante la Relazione della Commissione (“per la riforma della legge sugli usi civici e sull’ordinamento dei domini collettivi”) presentata dal Senatore Oronzo Quarta (Ministero di Agricoltura, *Atti della Commissione*, I, Roma 1908), che sottolinea la natura di diritti condominiali degli usi civici, ma in ordine all’esercizio degli usi afferma l’obbligo per gli utenti di costituirsi in associazioni (in “ente collettivo di cui sono le braccia”), nell’ambito dei cui regolamenti e statuti l’esercizio stesso possa ordinatamente avvenire (si badi, un’organizzazione propria degli utenti, ben distinta dal Comune!). Da cui il rafforzamento dei Domini collettivi di cui alla legge del 1894.

Entrambe le Relazioni si esprimono diffusamente sul carattere imprescrittibile dei diritti, affermandone la natura dominicale.

Tra le iniziative legislative, il d.d.l. Cocco Ortu (A.P. Camera XXIII, Sess. 1909/11 n. 252/X) impostato sulla base della relazione Quarta. La Relazione Baccelli sul d.d.l. contiene ampi riferimenti di dottrina e i principali dati sulla situazione delle “proprietà collettive” (“beni di dominio collettivo”) nelle province ex pontificie, in esito all’applicazione (e alla mancata applicazione) delle leggi di fine secolo. E spiega con pertinenti osservazioni il processo legislativo anteriore, qui sommariamente descritto, inteso alla soppressione degli usi civici sulla base, e di un “concetto economico” (“che dalla terra dovesse ripetersi la maggiore ricchezza, e che perciò dovesse... favorirsi la soppressione degli usi civici, come cose esiziali all’agricoltura”) e di un “concetto politico” (“il dominio del proprietario sulla cosa doveva essere pieno, e non poteva consentire che di fronte ad esso sorgesse altro diritto a limitarne lo svolgimento”). Nel d.d.l. l’affrancazione degli “usi” diviene facoltativa e in particolari casi (“speciali condizioni e necessità economiche e agricole locali”) vietata. Il diritto “di utenza o partecipazione” per regola di estende “a

tutti gli individui dell'uno e dell'altro sesso, che siano dell'età di anni 17, siano nati nel Comune o nella frazione, o vi abbiano domicilio, residenza o dimora stabile da non meno di dieci anni e che esercitino direttamente e col proprio lavoro qualsiasi industria od occupazione agraria" (art. 37, testo Commissione). Formula questa, poi ripresa dal Reg. appr. R.D. 29.10.1922, art. 6, attuativo della l. del 1894, poi abrogato dal Reg. usi civici. "La storia degli usi civici si identifica colla lotta tra la proprietà collettiva e la proprietà privata; tra la coltura estensiva e rudimentale e il desiderio e la necessità dei miglioramenti del suolo"

(30) Sul punto, ampiamente, R. TRIFONE, *Feudi e demani*, cit., p. 248 ss., 256 ss..

(31) Sulla formazione dell'art. 2 della legge v. la fondamentale discussione al Senato intorno all'obiezione del sen. Scialoja al testo del R.D., laddove prevedeva che l'esercizio dell'uso civico, al fine di provarne l'esistenza e l'estensione dovesse essere "non equivoco, non interrotto e non precario, e non cessato anteriormente all'anno 1800", in *Riv. dem.*, 1927, 71 ss., 112 ss.. G. CERVATI, *In tema di prova della natura feudale dei beni in rapporto alla presunzione ubi feuda ibi demania*, in *Arc. ric. giur.*, 1947; R. TRIFONE, *La massima ubi feuda ibi demania ed il suo valore fuori dall'Italia meridionale*, in *Giur. compl. cass. civ.*, 1949. V. sul punto, Cass. 23.5.1930; Cass. 27.2.1946 n. 192; Cass., II, 14.10.1953, n. 3345; Cass. II, 6.5. 1980 n. 2986: "*la massima ubi feuda, ibi demania, la cui applicazione non può essere limitata solo alle province dell'Italia meridionale ma va estesa a tutte le province italiane, trova il suo fondamento nel collegamento tra preesistenza di una popolazione nel territorio e concessione dello stesso territorio in feudo ed è corrispondente alla realtà del sistema agrario feudale italiano, secondo cui i diritti civili delle popolazioni preesistenti, da una lato avevano la loro giustificazione economico sociale nelle insopprimibili esigenze di vita delle popolazioni stesse, dall'altro rispondevano alle esigenze, da parte del feudatario, che il feudo non restasse abbandonato ed incolto*".

Una puntuale critica all'impostazione unificatrice dei provvedimenti 1924-1928, segnatamente sul punto della prova presuntiva degli usi civici e della assoluta imprescrittibilità degli stessi (secondo la tradizione della giurisprudenza napoletana fortemente difesa dallo Scialoja nella discussione al Senato) e in ordine all'esigenza di tener conto delle diverse tradizioni regionali (con puntuale riferimento anche al fenomeno delle c.d. società degli antichi originari, tipico di alcune zone di montagna) in G. BOGNETTI, *Per la riforma della legge sugli usi civici*, in *Riv. dir. agr.*, 1954 (testo della relazione di una Commissione costituita presso la Camera di commercio di Bergamo, le cui proposte tuttavia non ebbero esito)

(32) G. SELVAGGI, *La posizione delle associazioni agrarie e l'art. 23 del D.L. 22.5.1924*, in *Riv. dem.* 1926 (essendo ancora vigente il regolamento appr. R.D. 29.10.1922, attuativo della l. del 1894).

(33) Sul regime dell'inalienabilità, Cass. S.U., 10.11.1980, n. 6017 est. Ruperto; in *Giur. It.*, 1982, I, 1, 1621, con una cospicua nota di F. ADORNATO, *Nullità di vendite di beni civici prima della loro assegnazione a categoria*. I beni, inoltre, “non sono suscettibili di pignoramento e quindi di esecuzione forzata tanto su istanza di privati, quanto della stessa p. a., salvo che la loro alienazione non sia autorizzata nei modi di legge” (Commissario usi civici Lazio 4.6.1981); Cass. 24.7.1986 n. 4749.

(34) Nel sistema della legge, solo le Partecipanze emiliane furono riconosciute nella loro specificità e non assoggettate al principio dell'apertura (v. L. FRASSOLDATI, *Le partecipanze agrarie emiliane*, Padova 1936; E. PIGNATTI, *La partecipanza di Nonantola*, in *Riv. dem.* 1926, e *ivi*, *il Consorzio dei partecipanti di Persiceto*, *La partecipanza di Pieve di Cento*, *La partecipanza di Cento*; F. ALIQUO, *Dei beni delle partecipanze agrarie emiliane*, in *Osserv. it. dir. agr.*, Firenze 1955, dove tutti i riferimenti e pertinenti osservazioni sulla natura degli enti e sulla natura dei beni); come comunità chiuse ai discendenti degli originari membri delle Comunità cui le terre erano state concesse (“ai Consoli e uomini di San Giovanni in Persiceto”, “Massaro et sindicis communis et hominum dictae terrae Nonantolae”, ecc.: v. E. PIGNATTI, *Op. cit.*), e ne gestivano la produzione agraria attraverso assegnazioni periodiche. V. di recente, R. DONDARINI, *Aspetti generali e particolarità locali nell'esperienza delle Partecipanze emiliane*, in *Arch. Scialoja-Bolla*, 2/2004.

(35) Sul punto, appare esatta l'interpretazione di U. PETRONIO, *Rileggendo la legge usi civici*, loco cit., p. 624 ss.; *Usi e demani civici*, loco cit., p. 508; anche G. CERVATI, *Profili storico giuridici dei demani collettivi e degli usi civici*, in *Comunità di Villaggio*, cit., riconosce che nel sistema della legge 1927 i “diritti collettivi” erano “ridotti a ben poca cosa”!

(36) V. Rel. Ufficio centrale Senato per la conversione in legge del R.D.L. n. 751/1924, rel. Calisse (in *Riv. Dem.* 1927, 25 ss.) dove una dura critica all'esperienza delle Università agrarie; Rel. Commiss. Camera dei deputati, rel. Acerbo (*ivi*, 113 ss.). V. quest'ultima relazione, p. 124 ss., sulla posizione delle Associazioni agrarie e sulla possibilità in determinati casi, ai sensi dell'art. 26,

di consentire la chiusura dell'associazione a gruppi di famiglie originarie, con riferimento alle Partecipanze emiliane (facendo eccezione in tal modo, "alla norma generale dell'eguaglianza di tutti i cittadini rispetto ai beni di origine comune").

(37) S. ROMANO, *Principi*, cit., p. 557 ss., *Il Comune*, in *Primo Trattato completo di diritto amministrativo*, a cura di V.E. ORLANDO, II, 1, Milano 1908: "gli utenti costituiscono o un soggetto giuridico a sè [come ai sensi della legge del 1894 sui domini collettivi] o una pluralità di soggetti, stretti tra loro dalla comunità del diritto di cui godono, e ridotti ad unità collettiva. Tuttavia può avvenire... quando la collettività non è eretta a persona giuridica e non ha una propria amministrazione, che il Comune acquisti il carattere di un suo organo o rappresentante" (p. 616). Cass., II, 5.1.1950 n. 51 (est. Cacciapuoti): "Il demanio universale o comunale... appartiene *jure domini* ai cittadini del Comune che ritraggono dalla terra le utilità essenziali per la vita", e perciò è istituto del tutto diverso dal demanio pubblico, prescindendo la sua natura da atti di destinazione dell'ente; "l'ingerenza delle autorità comunali sui demani deriva unicamente dalla qualità di rappresentanti dei cittadini"; Cass., II, 3.2.1962 n. 210 (est. Tamburrini, pres. Lorizio): "Nun diritto spetta direttamente all'ente pubblico, al Comune, il quale entra in considerazione solo come rappresentante della collettività titolare dell'uso".

G. DATO, *Il demanio comunale di uso civico*, in *Riv. dir. agr.* 1942, circa l'appartenenza "alla generalità degli abitanti" del "demanio" (Cass. 26.5.1939 n. 1754, tra le tante) dove il principio dell'appartenenza alla generalità viene declinato come quello che impone l'apertura a tutti dei beni, sulla base dell'art. 26 della legge, escludendo la possibilità di limitarne l'esercizio a gruppi o associazioni di cittadini (come nel caso, dei confocolieri aquilani, discendenti degli antichi abitatori dei borghi e castelli poi confluiti nella Città: Cass., 17.2.1941).

(38) G. ASTUTI, *Vecchi feticci in tema di usi civici*, cit.; *Aspetti e problemi*, cit.. Soprattutto U. PETRONIO, *Op. ult.* cit.; *Usi civici*, cit., dove ribadisce puntualmente le critiche alla "posizione dominante" (che è quella delineata dalla giurisprudenza), p. 948 ss.; segnatamente laddove ribadisce l'unicità della categoria "terre di uso civico" nel sistema della legge (e perciò l'infondatezza dell'interpretazione che distingue, ai fini dell'applicazione dell'art. 3, tra usi civici su terre private e usi civici in re propria), p. 658 ss.; e laddove esclude che il diritto del singolo utente possa avere ad oggetto la cosa in sé, essendo limitato il suo oggetto al diritto d'uso sulla cosa. Che il legislatore del 1927 "abbia voluto prendere le distanze dalla tradizione che nell'ultimo quarantennio - dal 1888 al 1927 - aveva cercato di introdurre anche nella legislazione italiana la categoria della proprietà

collettiva”, è vero, e l’interpretazione della legge avrebbe potuto svolgersi nel senso indicato dall’Autore, ma così non è stato perché nella giurisprudenza sono emerse linee culturali diverse, che hanno formato un diritto vivente (si badi, non in contrasto con la legge, semmai con le intenzioni di alcuni dei legislatori) ormai consolidato, di orientamento opposto, su alcuni dei punti indicati dall’Autore. Precedentemente (prima dell’entrata in vigore della legge del 1927) una posizione molto ferma nel senso dell’appartenenza al Comune come ente dei beni soggetti ad usi civici, confusi nei suoi beni patrimoniali, e della non imputabilità ai singoli comunisti di diritti propri sui demani comunali, è quella di G. CURIS, *Usi civici, proprietà collettive e latifondi*, cit., part. p. 827 (“suole ritenersi che gli usi civici esercitati sui demani feudali, e nelle terre che non sono del Comune, appartengono ai cittadini *uti singuli*, mentre la Comunità ne avrebbe la semplice rappresentanza. Teoria, questa, non meno errata dell’altra, pure dominante, che attribuisce ai comunisti i diritti civici sui demani comunali”); con vastissima documentazione di antichi Statuti di Università e di Comuni, e di documenti pontifici. Ma riconosce, contestandola, che l’interpretazione delle leggi 1888- 1894 è nel senso che “il soggetto giuridico degli usi civici sono gli abitanti *uti singuli et cives*” (p. 930). Conseguentemente, l’A. nega l’esercizio dell’azione al cittadino *uti singulus* a tutela degli usi civici (p. 936 ss), che spetta sempre e solo alla rappresentanza comunale (salve azione popolare, nelle forme di legge).

(39) In dottrina, per tutti, G. CERVATI, *Aspetti della legislazione vigente in tema di usi civici e terre di uso civico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, cit.

Che l’obbligo della denuncia di cui all’art. 3 si riferisca solo agli usi civici su terre private è affermazione pacifica sin dai primordi dell’applicazione della legge: Cass., 10.5.1930 n. 1631; 19.5.1937 n. 2566; 16.3.1950 n. 708; etc..

(40) Giurisprudenza pacifica in ordine alla legittimazione ad agire del singolo (*uti singulus e uti civis*) a tutela del bene comune a fronte di autorizzazioni all’alienazione o al mutamento di destinazione (davanti al giudice amministrativo) o davanti al Commissario agli usi civici per rivendicare il carattere “demaniale” della terra. V. tra le tante, fin dalla prima giurisprudenza, Commis. Usi civici Palermo, 31.3.1926; 30.3.1927; Commis. Usi civici Roma, 8.3.1930; Appello Roma, 28.4.1964: “*in materia di usi civici ogni cittadino è sempre legittimato a far valere i diritti che gli appartengono condominialmente per ottenere la dichiarazione di nullità sia di atti dispositivi del demanio universale sia la reintegra dei beni stessi*”; Cons. St., V, 3.12.1960 n. 825 “*gli utenti ... sono legittimati ad agire ... anche jure singulare per qualsiasi azione a tutela dei beni*

e dei diritti civici”; Cass. Regno, 16.7.1936: v. più di recente Cass. 14.6.1950 n. 1514; Cass. II, 5.1.1950, n. 51; Cass. II, 3.2.1962 n. 210; II 11.2.1974 n. 387; S.U. 10.11.1980 n. 6017; Cass. civ., sez. un., 19.11.1999, n. 798; Cass. civ., sez. un., 15.10.1999, n. 720; Cass. civ., sez. un., 30.6.1999, n. 375.

V. anche Cons. St., IV, 22.1.1964 n. 10, sulla legittimazione ad agire di singoli Regolieri cadorini a tutela del bene comune (“di proprietà collettiva dei valligiani”) avverso un decreto di espropriazione (prec. Cit., Cons. Stato, IV 10.5.1939 n. 185, relativo alla Comunità di Fiemme).

(41) Si possono considerare alcune vivaci esperienze di Università agrarie nel Lazio, o nelle Marche, nell’ambito delle quali la legge usi civici, alla quale pur erano soggette, non riuscì a scalfire l’organizzazione e la gestione comunitaria della produzione agroforestale.

(42) Cfr. F. ALIQUO’, *Della proprietà collettiva civica o demaniale civica*, in *Riv. dir. agr.*, 1949.

Il carattere collettivo dei “demani civici” viene spesso affermato in giurisprudenza, sulla base di questa costruzione, e trova riscontro in alcune posizioni dottrinali, ma la realtà dei “demani civici” evidenzia piuttosto una forma di proprietà pubblica (segnatamente dove l’ente gestore resta il Comune) e la partecipazione dei cittadini utenti invero, non rileva come partecipazione alla gestione produttiva del bene comune.

(43) All’indomani dell’entrata in vigore della legge usi civici, v. in ordine alla sua applicazione generalizzata, la cospicua sentenza Commiss. usi civici Lombardia, 17.5.1927, est. FRACASSI, molto chiara nella dimostrazione dell’omogeneità delle esperienze dell’Italia settentrionale rispetto a quelle dell’Italia meridionale, trattandosi in ogni caso di forme di godimento collettivo o promiscuo della terra con la stessa origine (l’apprensione originaria, appunto) e la stessa natura, come terre “non appartenenti a titolo privato ad una comunione o associazione di estimati ma ... all’Universitas hominum). Il riferimento è alla Comunità di Bienno in Val Camonica, i cui beni vengono riconosciuti di carattere pubblico e non propri degli “originari” (anche in applicazione del d. italico del 1806). Sul punto, con argomenti contrari, A. SOLMI, *Sulla natura giuridica delle “società degli antichi originari”*, in *Studi storici cit.*

(44) P. CARONI, *La scissione tra Comune patriziale e Comune politico nel Ticino*, in *Archivio Storico ticinese* 1963; *Le origini del dualismo comunale svizzero*, Milano 1964. Sui Patriziati in Ticino, v. da ult., Legge organica patriziale 28.4.1992 (“Il Patriziato è una corporazione di diritto pubblico ... proprietaria di beni di uso comune da conservare e utilizzare con spirito vicinale a favore della comunità”). CARONI analizza il fenomeno della “progressiva aristocratizzazione del Comune che culminerà verso la fine del XVI secolo con la formazione di un ente assolutamente chiuso a influssi esterni, che proibiva altresì nuove ammissioni”. L’art. 1 della legge patriziale del 1805 disponeva che i soli “cittadini patrizi di un Comune (conosciuti sotto il nome di vicini) hanno diritto al godimento e all’amministrazione dei beni del Patriziato”; consentendo tuttavia “ai ticinesi domiciliati nel comune da più di cinque anni” limitati usi dei beni a carattere precario. A. SOLMI, *Sulla natura giuridica delle “Società degli antichi originari” e delle partecipanze agrarie nel sistema della proprietà fondiaria dell’Italia superiore*, in *Studi storici sulla proprietà fondiaria nel Medioevo*, Roma 1937.

(45) “Quando il Comune, nella sua evoluzione, andrà perdendo il carattere di comunità chiusa e si trasformerà nell’organismo amministrativo moderno, allargando le sue basi a tutte le persone residenti, l’antica cerchia degli originari, cioè il Comune chiuso, non si dissolverà totalmente ma conserverà una vita economica e giuridica distinta, come ente che si dimostra tuttora proprietario dei beni collettivi” (S. PUGLIATTI, *La proprietà nel nuovo diritto*, cit., p. 212, che cita C. FRASSOLDATI, *Op. cit.*, con riferimento all’esperienza delle partecipanze emiliane; G. RAFFAGLIO, *Diritti promiscui, Demani comunali, Usi civici*, III ed., Milano 1939: “talvolta questa separazione dell’antico patrimonio comune si mantenne, perché di fronte al Comune, aggregazione di tutti coloro che venissero ad abitare in luogo, fu più forte il gruppo degli originari che voleva riservarsi esclusivo il godimento dei beni antichi” (p. 210). G. CURTIS, *Usi civici, proprietà collettive e latifondi*, cit., p. 838 ss., 842 collega al fenomeno della chiusura dei beni ai nuovi venuti da parte degli antichi originari (la comunità antica a fronte della nuova e indifferenziata), al fenomeno del “doppio comune” (espressione non in uso dall’A. ma rispondente all’impostazione da lui seguita nella spiegazione del fenomeno), la stessa formazione delle Partecipanze emiliane.

(46) Sui problemi dell’applicazione della l. usi civici alle “società di antichi originari”, v. già G. RAFFAGLIO, *Le società di antichi originari in rapporto alla legge 16 giugno 1927 n. 1766*, in

Riv. dem., 1928: si tratta di comunioni private ovvero delle associazioni agrarie di cui alla l. usi civici? Criterio secondo l'Autore, è quello dell'individuazione del tipo associativo di cui si tratta, ma una volta stabilita l'applicabilità della legge non vi potranno essere eccezioni al principio dell'apertura, salvi gli "speciali provvedimenti" che potranno essere assunti ai sensi dell'art. 26.

Cass. 5.11.1935 (Pozzera c. Vicinia di Pieve Tesino) in *Riv. beni pubblici*, 1935, 112. G. RAFFAGLIO, *Diritti promiscui*, cit., p. 218 ss.; *Le vicinie e la legge sul riordinamento degli usi civici*, in *Riv. beni pubblici* 1935, p. 31. La questione della trasformazione in comunioni private di Vicinie o altri soggetti collettivi, mediante vicende delle quali occorre accertare la conformità a norme del diritto anteriore, va risolta caso per caso e spesso è di perplessa soluzione.

(47) G. G. BOLLA, *Le comunioni familiari ereditarie dei territori alpini e la legge 16 giugno 1927 sul riordinamento degli usi civici* (1947); *Per la tutela ed il progresso della proprietà comune dei montanari nel quadro della Costituzione italiana* (1948); *Famiglia e proprietà terriera nelle regioni di montagna* (1951); *Terre civiche e proprietà comuni di consorti coeredi regolate dal Laudo* (1951), tutti in *Scritti di diritto agrario*, Milano 1963 (dal quale le citazioni); *Università agrarie*, in *Enc. it. Treccani*, 1937. E. ROMAGNOLI, *Comunioni familiari e regole dell'arco alpino*, in *Riv. dir. agr.*, 1971; *Regole dell'arco alpino*, *Nuoviss. Digesto*, App. V, 1980; *Le comunioni familiari montane. Natura privata ed interesse pubblico*, in *Comunità di villaggio e proprietà collettive in Italia e in Europa*, a cura di G.C. DE MARTIN, Padova 1990.

Sulle realtà cadorine, v. già F. SCHUPFER, *Il Cadore, i suoi monti, i suoi boschi*, Roma, 1912. Le Regole cadorine, non comprensive delle Regole d'Ampezzo e di Comelico oggetto della successiva legislazione "sulla montagna", con il d.l.vo 3.5.1948 n. 1104, avevano ricevuto uno statuto particolare che consentiva di tenerle sottratte dall'applicazione della legge usi civici (v. Cons. St., II, 14.4.1964 n. 525, parere), ma venivano erette in Enti pubblici, secondo lo schema della legge comunale e provinciale. U. POTOTSCHNIG, *Le Regole della magnifica Comunità cadorina*, Milano 1953.

(48) G.G. BOLLA, *Op. loco. cit.* p. 642, che cita G. CIANI, *Storia del popolo cadorino*, Treviso 1950.

(49) G.G. BOLLA, *Op. loco cit.* p. 558

(50) G.G. BOLLA, *Op. loco cit.* p. 556

(51) Il punto più rilevante di questa nuova impostazione della legislazione statale a partire dalla l. del 1952 è il rinvio al diritto di produzione autonoma delle Comunità (statuti e consuetudini) come quello cui la normazione relativa all'organizzazione della Comunità e alla gestione dei beni (con il limite del c.d. regime demaniale a tutela dell'intangibilità dei beni stessi) è riservata. Sul punto, F. MERUSI, *Il diritto "sussidiario" dei domini collettivi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2003, che questa "riserva" riconduce al principio costituzionale di sussidiarietà c.d. orizzontale (art. 118 ult. co., Cost.) che in tal modo verrebbe a limitare ogni possibilità di ingerenza del legislatore statale o regionale nella sfera riservata all'autonoma produzione normativa. Le tesi di Merusi, sull'assetto giuridico dei "domini collettivi", sono riprese da F. CORTESE, *Sulla definizione di uno statuto costituzionale della proprietà collettiva*, in *Arch. Scialoja Bolla*, 1/2004. V. tuttavia, Corte cost., ord. n. 917/88, che riafferma il primato della legge su statuti e consuetudini delle Comunità regoliere (che non possono "derogare" ad una norma di legge, salvo quanto genericamente rimesso dalla legge, all'autonomia delle parti).

(52) Da ult., Corte cost., n. 210/14, che sottolinea lo "specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio ... quale prodotto di <<una integrazione tra uomo e ambiente naturale>>" (citaz. Corte cost. n. 46/95); n. 310/06; ord. n. 316/98; n. 345/97; n. 391/89. V. la nota di A. GERMANO', *La tutela della natura civica delle terre e degli usi quale interesse pubblico generale: il dictum della Corte*, in *Dir. giur. agraria*, 1993.

(53) La legge reg. Veneto 19.8.1996 n. 26, contenente la disciplina delle "Regole, delle proprietà collettive di Asiago etc.", riconosce alle Regole la personalità giuridica di diritto privato, con espresso riferimento anche a quelle "già soggetti di diritto pubblico", ai sensi della legge 1948, la cui organizzazione, nonché la plurisoggettività, è retta da fonti autonome; e stabilisce norme assai stringenti in ordine al regime dei beni delle Regole, alle quali vengono di nuovo imputati "quelli attualmente amministrati dai Comuni in base al decreto vicereale 25.11.1806 n. 225, se riconosciuti". Tra gli statuti di queste Regole, v. ad esempio lo Statuto delle Regole di San Vito di Cadore nel quale art. 1 si afferma che "*le Regole di S. Vito di Cadore sono organizzazioni sociali dotate di personalità giuridica privata, disciplinate, ai sensi dell'art. 3 delle l. 131.1.1994 n. 97 e della l.r. 19.8. 1996 n. 26, dal presente statuto e dagli antichi Laudi, dai regolamenti applicativi,*

nonché della tradizionali consuetudini orali... ”; nonché il Laudo della Comunanza delle Regole d’Ampezzo, con puntuali norme sia sui presupposti per accedere allo stato di Regoliere sia sul regime di gestione e d’uso dei beni.

La l.r. Friuli, 5.1.1996 n. 3 sulle associazioni e i consorzi di comunioni familiari montane conferisce a detti soggetti (“o ad organizzazioni di similare natura denominate, Vicinia o Vicinanza consorziale etc.”) la personalità giuridica di diritto privato, confermando in ordine ai beni “il vincolo della inalienabilità e della indivisibilità”.

Delle altre Regioni, solo la Toscana, con l. r. 23.5.2014 n. 27 (e relativo reg. 21.4.2015, n. 52/R) ha riconosciuto alle Amministrazioni separate comunali e frazionali (quelle tradizionali di cui alla legge usi civici), come soggetti gestori dei beni (ancora denominati “beni del demanio collettivo civico” e “beni di uso civico”), la personalità giuridica di diritto privato, in espressa applicazione della legge quadro. Resta, tuttavia, carattere di queste organizzazioni (come delle Università agrarie, già disciplinate dalle leggi sulle province ex pontificie) l’apertura della comunità dei potenziali utenti a tutti i cittadini residenti nel territorio del Comune o della Frazione.

Le altre Regioni, anche nella legislazione più recente, hanno sostanzialmente confermato l’impostazione della legge usi civici, senza tener conto delle innovazioni che a quella disciplina potevano essere introdotte in virtù delle leggi sulla montagna e segnatamente della legge quadro del 1994 (v. tra le più recenti, l.r. Piemonte, 2.12.2009 n. 29; l.r. Calabria 21.8.2007 n. 18; l.r. Liguria, 2.7.2002 n. 27; l.r. Molise, 23.7.2002 n. 14; l.r. Basilicata 12.9.2000 n. 57).

(54) Le Regioni nelle quali più diffuse sono le Associazioni agrarie, già costituite ai sensi della legge del 1894 come Domini collettivi, e sopravvissute alle legge del 1927, come il Lazio, non hanno previsto alcuna innovazione in materia. Per cui queste istituzioni restano modellate sullo schema della legge comunale e provinciale come persone giuridiche di diritto pubblico. Tuttavia in genere è prevista in queste associazioni la lista degli utenti, estesa ai residenti che presentano almeno il requisito di un periodo di residenza non inferiore ad un certo numero di anni. V. ad esempio, tra i tanti, lo statuto dell’Università Agraria di Colonna del 7.2.2009, pubb. nel BURL Lazio del 14.4.2009, il quale, all’art. 1, afferma che l’Università Agraria di Colonna “*costituita ai sensi della legge per il riordino degli usi civici del Regno d’Italia 4 agosto 1894 n. 397 nonché della Legge comunale e provinciale sotto la denominazione di “Università agraria di Colonna” è dotata di personalità giuridica, quale ente pubblico non economico locale, con autonomia statutaria*”, e

al successivo art. 7 prevede tra gli utenti “*tutti i cittadini italiani residenti nel Comune di Colonna da almeno cinque anni, iscritti nella lista elettorale dell’ente*”.

In determinati casi la partecipazione all’Università agraria, riconosciuta come Dominio collettivo ai sensi della legge del 1894, era riservata a determinate categorie di utenti operanti in determinati settori produttivi (come i proprietari di bestiame, cd. boattieri, in ordine all’esercizio del diritto di pascolo ovvero gli agricoltori, in ordine all’esercizio del diritto di semina). V. ad esempio, lo *Statuto dell’Università agraria di Tolfa* (5.1.2006), nonché lo *Statuto dell’Università dei possidenti di bestiame di Sacrofano* (appr. 13.7.1999) In questi casi a volte non è facile accertare la natura del bene, se di apprensione originaria della comunità ovvero acquistato da categorie di cittadini nel loro proprio interesse.

In Val d’Aosta, la disciplina delle “Consorterie” è rimasta quella già stabilita dalla l.r. 5.4.1973 n. 14 e successivamente dalla l.r. 22.4.1985 n. 16, come “enti speciali di natura pubblicistica”, soggetti a controllo pubblico ai quali la partecipazione è riservata ai “proprietari di fondi rustici siti nelle frazioni e località delle consorterie che vi risiedono effettivamente per un periodo annuale minimo stabilito negli statuti”. La natura di questi enti risulta dubbia. V. R. LOUVIN, *Un bene comune tra pubblico e privato. Profili giuridici del fenomeno delle consorterie valdostane*, Aosta 2012.

Nella provincia di Trento, la gran parte dei beni collettivi è gestita attraverso le Amministrazioni separate, ASUC, salve speciali statuti per la Magnifica comunità di Fiemme e per le Regole di Spinale e Manez: v. l. p Trento 14.6.2005 n. 6. In provincia di Bolzano, già la l. p.7.1.1959 n. 2 riconosceva alle “interessenze, vicinie, e le altre comunità ed associazioni agrarie, comunque denominate e costituite, sia per la proprietà, sia per l’esercizio di altri diritti reali sulle terre esistenti nell’ambito della provincia soggette all’esercizio di usi civici”, la natura di “comunioni private di interesse pubblico”, regolate dalla stessa legge provinciale, salvo il rinvio al codice civile. Mentre l’amministrazione dei beni di uso civico (quindi distinta da quella delle predette associazioni) è attribuita ai Comitati frazionali secondo il modello della legge nazionale (l.p. Bolzano 12.6.1980 n. 16).

Sulle “Amministrazioni separate”, al di là di queste leggi regionali, vige la vecchia disciplina della legge comunale e provinciale e della legge cit. n. 278/1957. In giurisprudenza, v. Cass II, 19.9.1992 n. 10748 e II, 23.12.1994 n. 11127, puntualmente citate da L. FULCINITI, *I beni d’uso civico*, cit., pag. 259 ss., con pertinenti osservazioni dell’Autrice in ordine alla natura e alle funzioni dei Comitati per l’amministrazione separata.

(55) Sul punto, va sempre tenuta presente l'ampia teorizzazione del Pugliatti, *Op. cit.*, p. 166 ss. (sul “*tertium genus*, come realtà antichissima e rinascente: la proprietà collettiva”), dove tutta la problematica qui in esame, con un orientamento tendente a unificare nell'istituto le varie forme dell'esperienza positiva, di matrice privatistica (come il condominio) e di matrice pubblicistica (come gli usi civici e le varie forme di proprietà collettiva di diritto pubblico)

(56) Le stesse Regioni che hanno adottato leggi direttamente attuative delle leggi sulla montagna, in ordine alle comunioni familiari e montane o Regole (l.r. Veneto n. 26/96; l.r. Friuli n. 3/96) tengono distinta la disciplina in vigore in materia di “usi civici” e relative forme di gestione, come se si trattasse di due materie del tutto separate in punto di diritto (v. l.r. Veneto n. 31/94).

(57) Sugli assetti fondiari collettivi, dal punto di vista dell'analisi economica, ma anche nella prospettiva della protezione dell'ambiente (della quale queste forme di godimento e gestione della terra, si presentano come importanti strumenti: v. anche M.S. GIANNINI, *Protezione della natura*, in *Enc. Novecento*, Roma 1979), P. NERVI, *Aspetti economici della gestione delle terre civiche nella realtà attuale*, in *Dir. giur. agraria*, 1997; (a cura di) *Il ruolo economico e sociale dei demani civici e delle proprietà collettive* (Convegno Trento, novembre 1997), Padova 1999; *La gestione patrimoniale dei domini collettivi*, in *Analisi degli aspetti economico-estimativi e giuridici delle terre soggette al diritto di godimento collettivo*, a cura di P. GAIO, F. NUVOLI, Sassari 2002; *Istituti regolieri e protezione della natura*, in *Archivio Scialoja Bolla*, 2008.

“Assetti fondiari collettivi” è espressione che indica una determinata forma di gestione produttiva di beni agroforestali. “Proprietà collettiva” è espressione che indica un determinato tipo di appartenenza (cioè un dato giuridico).

(58) La nozione sociologica di comunità è quella classica fissata da F. TÖNNIES, *Comunità e società*, ed. it., Milano 1963, part. p. 57 ss.; v. anche *Gemeinschaft*, in *Handwörterbuch der Soziologie*, a cura di A. VIERKANDT, Stuttgart 1931 .

(59) V. ad esempio, le osservazioni di U. PETRONIO, *Usi e demani civici cit.* pag. 512 ss., con puntuali riferimenti di dottrina.

(60) A. SOLMI, *Ademprivia*, cit. part., III, 1, 1904; e in *Studi storici sulla proprietà fondiaria*, cit., part. p. 307 ss., 313 (la proprietà “si compenetra nel rapporto immediato del singolo con la cosa oggetto del diritto, senza tuttavia che il diritto concorrente degli altri comunisti e il diritto permanente dell’associazione ... consentano che quel rapporto si muti in un diritto di piena proprietà su una quota parte del tutto”); O. RANELLETTI, *Concetto natura e limiti*, loco cit., p. 342 ss.; S. PUGLIATTI, *Op. cit.*, p. 192. V. anche lo spunto di S. ROMANO, *Principi*, cit., p. 559. In fondo, al di là degli schemi giuridici, si tratta del fenomeno dell’”indiscusso primato dell’oggettivo sul soggettivo ... dell’ordine fenomenico ... dell’ordine comunitario ... rispetto all’individuo” (P. GROSSI, *Proprietà (diritto intermedio)*, in *Enc. dir.*, XXXVII, Milano 1988).

(61) Sul punto, le precise e sempre valide affermazioni di S. ROMANO, *Op. cit.*, n. 34.

(62) Particolarmente rilevante, in questa prospettiva, l’esperienza delle Regole nella Regione veneta (Ampezzo, Cadore, Comelico), dove la distinzione tra Comunità regoliera (formata dai discendenti degli antichi abitanti, salva la possibilità di ammissione dei forestieri a determinate condizioni) e Comune, è chiara ed evidente, anche se la divisione dei beni e il riconoscimento alla Comunità della piena titolarità del “patrimonio antico”, furono l’esito di vivaci contenziosi come dimostra il noto caso di Cortina d’Ampezzo (Commiss.Trento, 24.10.1947, Prefettura di Belluno, 5 marzo 1957; Appello Roma, 30.10.1955-25.2.1956; Pretura Cortina 23.3.1960 n. 31; tutte riportate in *Comunioni familiari montane*, a cura di E. ROMAGNOLI, C. TRIBESCHI, vol. I, Brescia 1975).

(63) M. BASILE, A. FALZEA, *Persona giuridica. Diritto privato*, in *Enc. dir.*, XXIII, Milano 1983: “esistono esempi di fenomeni in cui personalità giuridica e proprietà o diritti collettivi convivono”, rispetto ai quali si pongono problemi “di analisi, e di distinzione, delle situazioni attribuite all’ente personificato, e delle situazioni attribuite invece all’insieme dei suoi membri” (ivi p. 273). Sul punto, v. l’ampia trattazione di S. PUGLIATTI, *Op. cit.*, p. 216 ss., sul rapporto tra il titolo formale di proprietà in capo all’ente e i diritti di godimento della “collettività civica”.

(64) G. G. BOLLA, *Famiglia e proprietà terriera*, cit. pag. 642 (che cita sul punto G. CIANI, *Storia del popolo cadorino*, Treviso, 1950)

(65) Sulla legittimazione, per tutti, G. CERVATI, *Appunti circa la legittimazione delle terre di uso civico*, in *Studi Zanobini*, II, Milano 1965

(66) V. art. 7, l. r. Veneto ult. cit., laddove prevede che la deliberazione di modifica della destinazione debba essere adottata dalle Regole secondo la disciplina del Laudo o Statuto, indicando la diversa utilizzazione prevista, nonchè nuovi beni di entità corrispondente da vincolare alle attività agro - silvo - pastorali e connesse. Previamente la Regola è tenuta ad acquisire il parere del Servizio forestale regionale in ordine alla consistenza forestale e al vincolo idrogeologico. La deliberazione ha effetto solo a seguito dell'autorizzazione rilasciata dalla Giunta regionale.

(67) V. art.4, T.U. espropriazioni (d.p.r. n. 327/2001), comma 1 e 2 relativamente ai beni appartenenti al demanio pubblico e al patrimonio indisponibile, e comma 1 bis, aggiunto dall'art. 74, 1° comma, l. 28.12.2015 n. 221, relativo ai beni "gravati da uso civico", norme che prevedono in ogni caso un previo atto di sdemanializzazione o di mutamento di destinazione o di valutazione comparativa degli interessi in gioco che debba precedere la dichiarazione di pubblica utilità e quindi condizionare il procedimento espropriativo.

V. anche art. 8, l. Toscana cit. n. 27/2014. In giurisprudenza, v. Cons. Stato, IV, 3.5.1961 n. 297; in tema di espropriazione di beni soggetti ad uso civico, Commiss. usi civici Veneto 13.5.2005; Commiss. usi civici Lazio 18.2.1991; Appello Roma, 21.4.1992 ("i beni del demanio civico, universale sono espropriabili per pubblica utilità solo se previamente sdemanializzati").

In dottrina, sempre utile il riferimento a G. SABBATINI, Commento alle leggi sulla espropriazione per pubblica utilità, vol. I, Torino 1890, part. 112 ss. V. anche G. GIORGI, *Della espropriazione per causa di pubblica utilità in relazione ai beni del demanio pubblico*, Firenze 1913.

La Corte di Cassazione, S.U., con sentenza assai recente n. 7021/16 del 6.10.2015 pubbl. in data 11.4.2016, ha respinto il ricorso di alcune Regole Cadornine laddove ritenevano indispensabile, ai fini della destinazione di singole porzioni di beni regolieri ad usi di interesse pubblico (che possono dar luogo a dichiarazione di pubblica utilità e successiva espropriazione ai sensi del d.p.r. cit. 327/2001), il previo atto di assenso della Regola, nelle forme del suo Statuto; ed ha affermato che il vincolo di destinazione proprio dei beni regolieri, non comporta in quanto tale "l'inespropriabilità dei beni" stessi, né "la subordinazione del loro esproprio a forme di autorizzazione o consenso delle Regole". Tuttavia nell'ambito della "valutazione comparativa dell'interesse pubblico alla realizzazione dell'opera e l'opposto interesse al mantenimento della originaria destinazione dei terreni quale mezzo di salvaguardia dell'ambiente", l'autorità competente deve acquisire il preventivo parere della stessa Regola, in ordine al quale sussiste

l'obbligo della stessa autorità competente "di motivare espressamente nell'assumere le deliberazioni finali".

In sostanza, la questione dell'espropriabilità dei beni regolieri viene ricondotta dalla Corte nell'ambito della più generale questione della espropriabilità dei beni pubblici o dei beni di uso civico, sempre condizionata in concreto al previo accertamento della sussistenza di "un interesse pubblico di rilievo superiore a quello soddisfatto con la precedente destinazione" (così art. 4, 2° comma cit. d.p.r. n. 327/2001).