

Formulario on-line



<http://www.giappichelli.it/sa3.html>

3

**SANZIONI AMMINISTRATIVE**

*Collana diretta da ALESSANDRA CAGNAZZO*

SANZIONI  
AMMINISTRATIVE  
IN MATERIA  
DI USI CIVICI

# SANZIONI AMMINISTRATIVE IN MATERIA DI USI CIVICI

€ 50,00



G. Giappichelli



G. Giappichelli Editore – Torino

# SANZIONI AMMINISTRATIVE

*Collana diretta da* ALESSANDRA CAGNAZZO

---

*L'opera si prefigge l'ambizioso obiettivo di studiare ed analizzare in autonomi volumi gran parte delle norme che prescrivono illeciti e sanzioni amministrative, sulla considerazione che un ordinamento giuridico non potrebbe sopravvivere senza un adeguato impianto di sanzioni dirette ed indirette di tipo civile, amministrativo o penale. È la sanzione amministrativa che in questa sede assume a sistema giuridico autonomo governato e disciplinato da un proprio apparato normativo.*

*L'impianto dell'opera prevede l'uscita di un primo volume espressamente dedicato alla disciplina generale sulle sanzioni amministrative contenuta nella legge 24 novembre 1981, n. 689.*

*Verranno poi trattate e commentate con dottrina e giurisprudenza, nei volumi a venire di parte speciale, le varie e numerosissime tipologie e disposizioni che prevedono sanzioni amministrative: codice della strada, trasporto aereo, ferroviario e della navigazione, edilizia, urbanistica e governo del territorio, usi civici, lavoro e previdenza, azienda, impresa ed operazioni straordinarie nelle società, T.u.b., T.u.f., imposta di registro, successioni, imposta ipotecaria e catastale, tutela del consumatore, concorrenza ed antitrust, sanità, ordini professionali, sport, ambiente, inquinamento atmosferico, idrico, del suolo e sottosuolo, rifiuti, scarichi, cave e torbiere, beni culturali ed ambientali, dighe e acque pubbliche, turismo ed agriturismo, contratti pubblici, assicurazioni, comunicazione, diritto d'autore e cinematografia, editoria e stampa, immigrazione, igiene, riciclaggio, pubblicità ingannevole, sicurezza pubblica, giochi e scommesse, energie, autorità amministrative indipendenti, caccia e pesca, monopolio, sanzioni in materia militare e di armamento nucleare.*

*L'intento che sottende questo progetto editoriale è quello di fornire uno strumento di consultazione fruibile da un bacino d'utenza eterogeneo.*

*Gli istituti saranno inquadrati da un punto di vista teorico-pratico: in quest'ottica, dopo avere dato contezza dello stato di dottrina e giurisprudenza, saranno predisposti i relativi formulari per ciascuno di essi, che hanno lo scopo di arricchire il tutto da un punto di vista pratico, conferendo all'operatore un ausilio indispensabile.*

*L'indagine sulla materia delle sanzioni operata dai tanti Autori – che ringrazio per il lavoro profuso – mira a mettere in luce tutti quei principi generali e non, che governano la “sanzione amministrativa” dando una precisa rilevanza ad ogni singola sanzione amministrativa in un intreccio di fattispecie tutte proiettate verso delle soluzioni coordinate ed armoniche sul piano della logica e del diritto positivo. Ciò anche sulla considerazione della complessità di tale sistema, supportato da una moltitudine di fonti normative sia con riferimento all'oggetto, che alla tipologia.*

*L'Opera concepita come un novus ordo rappresenta il frutto di una complessa esperienza di pensiero: sia il volume di parte generale che i successivi di parte speciale raccolgono le singole esperienze di tanti pregevoli professionisti puntando sull'eterogeneità dei singoli contributi come uno dei maggiori punti di forza dell'opera intera.*

*Non resta ora che affidare il prodotto di questo impegno collettivo al lettore, con la sincera fiducia che possa in esso trovare, di volta in volta, valido ausilio per la propria attività, sia essa di lavoro o di studio.*

*Ringrazio sentitamente Filippo Preite per la preziosa collaborazione.*

*Dedico la direzione di quest'opera alla mie figlie, Vittoria e Sofia.*

ALESSANDRA CAGNAZZO

Roma-Lecce, 1° settembre 2011

SANZIONI AMMINISTRATIVE

*Collana diretta da ALESSANDRA CAGNAZZO*

---

# SANZIONI AMMINISTRATIVE IN MATERIA DI USI CIVICI

*a cura di Alessandra Cagnazzo, Stefano Toschei e Massimo Tucci*

*Con la collaborazione di:*

Federica Angeli

Eugenio Caliceti

Giuseppe Di Genio

Claudia Federico

Pietro Federico

Fiore Fontanarosa

Enrico Gaz

Sebastiano Licciardello

Francesco Lillo

Maria Athena Lorizio

Saul Monzani

Paola Palmerini

Enrica Parlamento

Filippo Preite

Emilia Pulcini

Roberto Renzi

Letizia Salvadori

Andrea Trebeschi

Cesare Trebeschi

Massimo Tucci

Luisa Vitiello



G. Giappichelli Editore – Torino

© Copyright 2013 – LINEA PROFESSIONALE - TORINO

G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO 21 - TEL.: 011-81.53.111 - FAX: 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-7524-225-1

*Stampa:* Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEReDi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail [autorizzazioni@clearedi.org](mailto:autorizzazioni@clearedi.org) e sito web [www.clearedi.org](http://www.clearedi.org).

## INDICE

	<i>pag.</i>
<i>Presentazione</i>	XIX

### PARTE PRIMA GLI USI CIVICI

#### CAPITOLO I

#### GLI USI CIVICI IN GENERALE

di *Massimo Tucci*

1. Il concetto storico di uso civico	3
2. La fase liquidatoria degli usi civici	6
3. Il collegamento con il concetto di ambiente: l'unificazione della tutela del territorio e della tutela urbanistica	8
4. Il sistema sanzionatorio: il concetto di sanzione amministrativa	9

#### CAPITOLO II

#### IL VINCOLO DI USO CIVICO

di *Enrica Parlamento*

1. Premessa	11
2. L'esperienza giuridica romana	12
3. Gli usi civici e il diritto medioevale	13
4. L'Illuminismo e il successivo dibattito di fine Ottocento	15
4.1. (Segue). Il dibattito in Italia dopo l'unificazione e il riordino degli usi civici	17
5. Il vincolo di uso civico secondo la legge fondamentale in materia	19

*Indice*

	<i>pag.</i>
CAPITOLO III	
I BENI E DIRITTI DI USO CIVICO, NATURA E RELATIVA DISCIPLINA	
<i>di Maria Athena Lorizio</i>	
1. Natura giuridica	21
2. L'uso civico nella storia	22
3. Il regime giuridico	24
4. Assetti proprietari e gestioni	25
5. Procedimenti di verifica e di sistemazione dei patrimoni collettivi	26
5.1. Verifica del demanio civico. Procedimento	27
5.2. Sistemazione e recupero delle terre collettive	28
5.3. Trasformazione in enfiteusi perpetua delle concessioni di terra ad utenza con obbligo di migliorie	28
5.4. Reintegra	29
5.5. Scioglimento di promiscuità	29
5.6. Provvedimenti possessori	30
5.7. Assegnazione a categoria e gestione	30
CAPITOLO IV	
BENI DI USO CIVICO E BENI DI PROPRIETÀ DELLO STATO E DEGLI ENTI LOCALI	
<i>di Saul Monzani</i>	
1. I beni pubblici demaniali e del patrimonio indisponibile	32
2. La differente fattispecie degli usi civici	35
3. Gli usi civici quale strumento di tutela di valori ambientali, culturali e paesaggistici	37
CAPITOLO V	
IL REGIME DI DIRITTO AMMINISTRATIVO DEI BENI DI USO CIVICO. MODALITÀ DI CONCESSIONE DEGLI USI CIVICI	
<i>di Sebastiano Licciardello</i>	
1. Valori costituzionali e regime giuridico dei beni di uso civico	39
2. Il regime amministrativo degli usi civici	42
3. La concessione di terreno gravato di usi civici	44
4. Concessione e affitto di terre gravate da usi civici	45
5. Legittimazione e concessione: questioni di giurisdizione	47

*Indice*

	<i>pag.</i>
CAPITOLO VI	
LA CIRCOLAZIONE GIURIDICA DEI BENI GRAVATI	
DA USI CIVICI	
<i>di Maria Athena Lorizio</i>	
1. Il regime di indisponibilità e di circolazione controllata dei beni o demani di uso civico	50
2. Interesse e tutela ambientale dei beni di demanio civico	51
3. Il mutamento di destinazione	52
4. Deroghe al regime di indisponibilità	52
5. Convalida delle autorizzazioni alla alienazione di terre di demanio civico non assegnate a categoria	53
CAPITOLO VII	
LA COMMERCIALIZZABILITÀ DEI TERRENI GRAVATI DA USO CIVICO	
<i>di Filippo Preite</i>	
1. Premessa	55
2. Individuazione dei beni di uso civico	57
3. Fondamento giuridico all'incomerciabilità del terreno soggetto ad uso civico	58
4. Cenni sulla qualificazione degli usi civici	59
5. La commerciabilità dei terreni assoggettati a vincolo di uso civico	59
6. Sanzione di nullità o inefficacia?	63
CAPITOLO VIII	
SOSPENSIONE, ALIENAZIONE E PERMUTA DI TERRENI CIVICI	
<i>di Pietro Federico</i>	
1. Premessa: l'alienazione dei beni civici nella l. naz. 16 giugno 1927, n. 1766	67
2. Le origini storiche dell'istituto	68
2.1. La disciplina dei demani nell'Italia meridionale	68
2.2. L'inalienabilità delle proprietà collettive nelle provincie ex pontificie e i relativi principi giurisprudenziali	69
2.3. L'inalienabilità dei demani comunali negli Stati del nord	72
3. La necessità della previa assegnazione a categoria	74
4. La legislazione regionale e i suoi limiti	75
5. Impignorabilità e inespropriabilità dei demani civici	76
6. Il mutamento di destinazione e la sospensione temporanea degli usi civici	78
7. L'ammissibilità della permuta di demani civici e la relativa disciplina	79
8. La mancanza dell'autorizzazione regionale e la relativa sanzione	79



*Indice*

	<i>pag.</i>
CAPITOLO IX	
USI CIVICI E GOVERNO DEL TERRITORIO	
di <i>Enrico Gaz</i>	
1. Il governo del territorio nel quadro vigente	81
2. La destinazione urbanistica dei suoli agricoli	84
3. I domini collettivi e la pianificazione urbanistica	85
4. Tutela ambientale del territorio e beni civici	90
5. L'espropriabilità delle realtà collettive	92
CAPITOLO X	
LA LIQUIDAZIONE DEI DIRITTI DI USO CIVICO	
di <i>Claudia Federico</i>	
1. La liquidazione: istituto e principi informatori	99
2. Il procedimento liquidatorio: accertamento degli usi civici ai fini della liquidazione	102
3. Classi di usi civici ai fini della liquidazione	105
4. Procedure liquidatorie	107
5. Il progetto di liquidazione e sue opposizioni in sede contenziosa	115
CAPITOLO XI	
LA TUTELA POSSESSORIA DI USI CIVICI	
di <i>Claudia Federico</i>	
1. Provvedimenti possessori di cui all'art. 30, l. 16 giugno 1927, n. 1766	119
2. Limiti della tutela giurisdizionale	125
3. Procedimento giurisdizionale	127
4. Impugnazione	128
CAPITOLO XII	
L'AFFRANCAZIONE DEI CANONI RELATIVI A TERRENI GRAVATI DA USI CIVICI	
di <i>Giuseppe Di Genio</i>	
1. Il canone di affranco e la vetustà degli usi civici nella disciplina statale	130
2. La disciplina regionale	133
3. La legittimazione come presupposto dell'affrancazione	137

*Indice*

	<i>pag.</i>
4. Le procedure di stima del capitale di affranco	140
5. Uso civico <i>versus</i> enfiteusi	142

CAPITOLO XIII

LE ENFITEUSI NEL SISTEMA DEGLI USI CIVICI

di *Federica Angeli*

1. Premessa. Il riordinamento degli usi civici: le finalità perseguite dalla l. 16 giugno 1927, n. 1766	148
2. L'enfiteusi negli usi civici: profili critici dell'indagine	150
3. Indagine sulla configurabilità di un rapporto enfiteutico nel sistema degli usi civici. La natura giuridica delle ipotesi disciplinate dalla l. 16 giugno 1927, n. 1766 e dal relativo regolamento: <i>a)</i> la liquidazione degli usi civici mediante canone	151
4. (Segue): <i>b)</i> la legittimazione di abusive occupazioni delle terre in proprietà collettiva	157
5. (Segue): <i>c)</i> l'assegnazione di fondi derivante da operazioni di quotizzazione	162
6. (Segue): le concessioni ad utenza e le altre ipotesi di enfiteusi previste nel sistema degli usi civici	166

CAPITOLO XIV

IL PRINCIPIO *UBI FEUDA IBI DEMANIA*

di *Francesco Lillo*

1. L'attualità del principio	169
2. La nozione di <i>dominium</i>	171
3. La proprietà e le proprietà: spunti storico-sociali	172
4. La riconduzione alla proprietà collettiva	173
5. All'origine degli usi civici	175
6. La rimeditazione della nozione di proprietà	176
7. Il diritto collettivo originario di natura dominicale: gli elementi costitutivi di un concetto giuridico	178
8. I richiami al codice civile: aspetti di contiguità e di divisione	180
9. I diritti collettivi di godimento e di uso	181
10. Il profilo delle sanzioni amministrative	183

*Indice*

	<i>pag.</i>
CAPITOLO XV	
LA LEGITTIMAZIONE DELLE OCCUPAZIONI ABUSIVE DEI TERRENI GRAVATI DA USI CIVICI	
di <i>Claudia Federico</i>	
1. La legittimazione: istituto e principi informativi	184
2. Requisiti per la legittimazione	186
3. Procedimento	188
4. Canone di natura enfiteutica e sua affrancazione	195
CAPITOLO XVI	
LA CONCILIAZIONE NELL'AMBITO DELL'USO CIVICO	
di <i>Paola Palmerini</i>	
1. Premessa	202
2. Le conciliazioni dopo l'istituzione delle Regioni	204
3. Norme regionali	205
CAPITOLO XVII	
LA DISCIPLINA DEL MUTAMENTO DI DESTINAZIONE DEI BENI GRAVATI DA USI CIVICI	
di <i>Luisa Vitiello</i>	
1. Il mutamento di destinazione nella disciplina statale	208
2. Le numerose discipline regionali	210
CAPITOLO XVIII	
LE PROPRIETÀ COLLETTIVE	
di <i>Cesare Trebeschi, Andrea Trebeschi</i>	
1. Anomalia della proprietà collettiva nella liquidazione degli usi civici	229
2. Natura dei beni comuni e diritto anteriore	230
3. Inalienabilità, indivisibilità, vincolo di destinazione nel diritto anteriore, nel vigente e nel vivente. <i>Favor divisionis</i> e ragionevole indivisibilità	231
4. Partecipazione degli interessati alla gestione e all'istituzionalizzazione	233

*Indice*

	<i>pag.</i>
5. Ostinata sopravvivenza di costumi ed istituti locali. Usi civici, promiscuità, proprietà collettive	234
6. <i>Tempus regit actum</i> , evoluzione dell'ordinamento in relazione all'oggetto e ai soggetti. Oltre i rigidi confini dell'agro-silvo-pastorale. Superamento del nomadismo e proprietà degli antichi originari	239
7. Istituzioni sopravvissute e decreto Segni. Le due scuole: Bolla e Guicciardi	240
8. <i>Tertium genus</i> e il nuovo art. 118 Cost.	241
9. Dalla prima alla terza legge per la montagna	244
10. Soggetti: <i>reductio ad unitatem</i> . Nome e sostanza	246
11. <i>Adprisio per laudum</i> . Patrimonio antico e beni disponibili	248
12. Entificazione della comunione di beni e persone	249
13. Personalità giuridica e prevenzione della manomorta. L'art. 17 c.c.	251
14. Comunioni di persone e gestione comune	253
15. <i>Multa renascentur quae jam cecidere</i>	255

PARTE SECONDA  
SANZIONI AMMINISTRATIVE  
RELATIVE AGLI USI CIVICI

CAPITOLO I

SANZIONI AMMINISTRATIVE RELATIVE ALL'USO CIVICO  
DI LEGNATICO

di *Fiore Fontanarosa*

1. Premessa metodologica	259
2. Il legnatico: nozione e sviluppi storici	260
3. L'oggetto del diritto di legnatico: i beni con destinazione boschiva	261
4. Le modalità di esercizio del diritto di legnatico: funzione, contenuto e limiti	261
5. Le sanzioni amministrative in materia di uso civico di legnatico	264
6. Le sanzioni accessorie: la recidiva e la confisca del legname	267
7. (Segue): il risarcimento del danno	269
8. Le procedure per l'irrogazione delle sanzioni amministrative. Pagamento, conciliazione e ricorso	269
9. Formulario	272

CAPITOLO II	
SANZIONI AMMINISTRATIVE RELATIVE ALL'USO CIVICO DEI PASCOLI	
di <i>Fiore Fontanarosa</i>	
Sezione I	
SANZIONI AMMINISTRATIVE RELATIVE ALLA CONCESSIONE DI ALPEGGI	
1. L'alpeggio: nozione, funzione e contenuto della concessione	274
2. Gli obblighi del concessionario	275
3. Le sanzioni amministrative in tema di alpeggio	276
4. Formulario	278
Sezione II	
SANZIONI AMMINISTRATIVE RELATIVE ALL'AUTORIZZAZIONE DI TERRENI A COLTURA	
1. L'assegnazione a categoria dei terreni utilizzabili per coltura agraria: requisiti, limiti e divieti	279
2. Le sanzioni amministrative previste per i concessionari	281
3. Formulario	282
CAPITOLO III	
SANZIONI AMMINISTRATIVE INERENTI LA RACCOLTA E LA COMMERCIALIZZAZIONE DEI FUNGHI EPIGEI SPONTANEI	
di <i>Roberto Renzi</i>	
1. Nozioni generali sulla raccolta e la commercializzazione dei funghi epigei spontanei: uso di fungatico	284
2. La raccolta e la commercializzazione dei funghi epigei spontanei nella legisla- zione nazionale, regionale e nei regolamenti locali: attività consentite e potere sanzionatorio degli enti gestori dei beni civici	285
3. Vigilanza e sanzioni	288
4. Formulario	290
CAPITOLO IV	
SANZIONI AMMINISTRATIVE RELATIVE ALLA RACCOLTA DI ERBA E STRAME	
di <i>Roberto Renzi</i>	
1. Nozioni generali sulla raccolta di erba e strame: uso civico di erbatico e stra- matico	292

*Indice*

	<i>pag.</i>
2. La regolamentazione della raccolta di erba secca e strame: attività consentite e potere sanzionatorio degli enti gestori dei beni civici	293
3. Vigilanza e sanzioni	296
4. Formulario	297

CAPITOLO V

SANZIONI AMMINISTRATIVE RELATIVE ALLA RACCOLTA  
DI PRODOTTI SECONDARI, SUFFRUTICI DEL BOSCO, PIANTE  
OFFICINALI, ERBE AROMATICHE E FLORA SPONTANEA

*di Fiore Fontanarosa*

1. La raccolta dei prodotti secondari del bosco: funzione e disciplina del diritto	299
2. I limiti alla raccolta dei prodotti naturali del bosco	300
3. Le sanzioni amministrative relative alla raccolta dei prodotti secondari del bosco	303
4. Formulario	305

CAPITOLO VI

SANZIONI AMMINISTRATIVE RELATIVE AL DIRITTO  
DI ESCAVAZIONE DI SABBIA E SASSI

*di Paola Palmerini*

1. Introduzione	307
2. Le sanzioni	310
3. La sorveglianza	312
4. Formulario	313

CAPITOLO VII

SANZIONI AMMINISTRATIVE RELATIVE AL TRANSITO  
SULLE STRADE FORESTALI

*di Fiore Fontanarosa*

1. Il transito sulle strade forestali: definizione e disciplina	315
2. Le sanzioni amministrative in materia di transito su strade forestali	316
3. Formulario	318

CAPITOLO VIII

SANZIONI AMMINISTRATIVE RELATIVE ALLE CONCESSIONI  
AMMINISTRATIVE DI PARTI BOSCHIVE NEI BOSCHI CEDUI COMUNALI  
di *Fiore Fontanarosa*

- |   |     |
|---|-----|
| 1. La concessione amministrativa delle parti boschive: nozione e funzione | 320 |
| 2. Obblighi e relative sanzioni a carico dei concessionari                | 321 |
| 3. Formulario   | 323 |

CAPITOLO IX

SANZIONI AMMINISTRATIVE RELATIVE ALLA CONCESSIONE  
DI USO DI ACQUE CHE FANNO PARTE  
DEL PATRIMONIO PUBBLICO

di *Fiore Fontanarosa*

- |   |     |
|---|-----|
| 1. La concessione delle acque che si trovano nei terreni comunali     | 325 |
| 2. Le sanzioni amministrative derivanti dalla concessione delle acque | 326 |
| 3. Formulario   | 328 |

CAPITOLO X

SANZIONI AMMINISTRATIVE RELATIVE AL PASCOLO BRADO  
DEI SUINI E AL GHIANDATICO

di *Maria Athena Lorizio*

- |   |     |
|---|-----|
| 1. Il potere sanzionatorio degli enti gestori   | 330 |
| 2. Sanzioni amministrative relative ad attività particolari previste dai regolamenti comunali e locali per l'esercizio degli usi civici | 331 |
| 2.1. Pascolo brado dei suini  | 331 |
| 2.2. Il diritto civico di ghiandatico   | 332 |
| 3. Formulario   | 333 |

CAPITOLO XI

SANZIONI AMMINISTRATIVE RELATIVE AL PRELIEVO  
DI GHIAIA E PIETRE NATURALI

di *Maria Athena Lorizio*

- |  |     |
|--|-----|
| 1. Premessa circa il potere sanzionatorio degli enti gestori in tema di utilizzi particolari | 335 |
|--|-----|

*Indice*

	<i>pag.</i>
2. Prelievo di ghiaia e pietre naturali	335
3. Formulario	337

CAPITOLO XII

SANZIONI AMMINISTRATIVE RELATIVE ALLA CONCESSIONE  
DI AREE PER ATTIVITÀ ECONOMICHE INERENTI LA  
VOCAZIONE DEL TERRITORIO (ALVEARI, MINICASEIFICI, ECC.)

*di Maria Athena Lorizio*

1. Potere sanzionatorio degli enti gestori	339
2. Concessioni di aree per attività economiche inerenti la vocazione del territorio	339
2.1. Alveari	340
2.2. Minicaseifici	340
3. Formulario	341

CAPITOLO XIII

SANZIONI AMMINISTRATIVE RELATIVE A FORME DI  
UTILIZZAZIONE NON TRADIZIONALI DI USO CIVICO:  
GESTIONE DI ZONE ATTREZZATE PER GLI ESCURSIONISTI  
E PER IL TURISMO, DI AREE ARCHEOLOGICHE  
E MONUMENTALI E PUNTI DI RISTORO

*di Emilia Pulcini, Paola Palmerini*

1. Il potere sanzionatorio degli enti gestori	342
2. Forme tradizionali dell'uso civico (cenni) e forme non tradizionali: profili di gestione	343
3. Gli usi diversi negli antichi Laudi e nella legge regionale Veneto sulle Regole del Comelico	346
4. Le diverse forme di gestione compatibili	347
4.1. Zone attrezzate per la sosta di escursionisti, galoppatoi e punti di sosta per il turismo equestre	347
4.2. Aree attrezzate per la fruizione delle zone archeologiche e monumenti naturali ovvero per l'allevamento di selvaggina	348
4.3. Posti di ristoro e strutture ricettive	348
5. Il potere sanzionatorio	348
6. Terreni destinati ad interventi turistici e sportivi	349
7. Formulario	353



CAPITOLO XIV

SANZIONI AMMINISTRATIVE RELATIVE A TERRENI  
DESTINATI A COLTURE AGRARIE, ATTIVITÀ ZOOTECNICA  
E VIVAISTICA

di *Eugenio Caliceti*

- |   |     |
|---|-----|
| 1. La destinazione agricola delle terre civiche: premessa storica   | 355 |
| 2. La messa a coltura, l'esercizio di attività zootecnica e vivaistica: nozioni   | 357 |
| 3. La messa a coltura delle terre civiche, lo svolgimento di attività zootecnica e vivaistica, tra l'esercizio spontaneo dei diritti di uso civico e la concessione di diritti speciali sulle terre civiche | 359 |
| 3.1. La regolamentazione del diritto di semina  | 360 |
| 3.2. La concessione esclusiva delle terre civiche per la messa a coltura, la destinazione a attività zootecnica e vivaistica  | 364 |
| 4. Le sanzioni amministrative   | 365 |

CAPITOLO XV

SANZIONI AMMINISTRATIVE RELATIVE ALLA COSTRUZIONE  
DI FABBRICATI SU USI CIVICI

di *Enrico Gaz*

- |   |     |
|---|-----|
| 1. Il quadro generale di riferimento  | 367 |
| 2. Il divieto di edificare su beni civici   | 368 |
| 3. La repressione dell'attività edilizia: tipologia dei provvedimenti e dei procedimenti sanzionatori | 370 |
| 4. La sanabilità delle opere fabbricate: il condono edilizio  | 372 |

PARTE TERZA

OCCUPAZIONE ED USURPAZIONE  
DI TERRENI VINCOLATI

CAPITOLO I

OCCUPAZIONI INDEBITE

di *Letizia Salvadori*

- |   |     |
|---|-----|
| 1. Il concetto di occupazioni indebite di terreni gravati da uso civico | 377 |
| 2. La procedura di verifica   | 378 |

*Indice*

	<i>pag.</i>
3. La legittimazione	379
4. La procedura di reintegrazione (o reintegra)	383
5. La normativa regionale	388

CAPITOLO II

USURPAZIONI DELLE TERRE CIVICHE

di *Eugenio Caliceti*

1. L'usurpazione delle terre civiche: nozione e ambito di indagine	391
2. L'usurpazione delle terre civiche: profili storici	396
3. L'usurpazione delle terre civiche e gli atti di disposizione degli enti gestori alla luce della l. 16 giugno 1927, n. 1766 delle leggi regionali	401
4. L'usurpazione delle terre civiche e i profili di incostituzionalità della l. 16 giugno 1927, n. 1766 e delle leggi regionali	413
5. L'usurpazione delle terre civiche e l'illegittimità di provvedimenti amministrativi di natura conformativa	419
6. Conclusioni	421

<i>Bibliografia</i>	425
---------------------	-----

<i>Indice analitico</i>	443
-------------------------	-----

*On line*: formulario scaricabile da <http://www.giappichelli.it/sa3.html>



## CAPITOLO XIV

### IL PRINCIPIO *UBI FEUDA IBI DEMANIA*

di *Francesco Lillo*\*

SOMMARIO: 1. L'attualità del principio. – 2. La nozione di *dominium*. – 3. La proprietà e le proprietà: spunti storico-sociali. – 4. La riconduzione alla proprietà collettiva. – 5. All'origine degli usi civici. – 6. La rimeditazione della nozione di proprietà. – 7. Il diritto collettivo originario di natura dominicale: gli elementi costitutivi di un concetto giuridico. – 8. I richiami al codice civile: aspetti di contiguità e di divisione. – 9. I diritti collettivi di godimento e di uso. – 10. Il profilo delle sanzioni amministrative.

#### 1. L'attualità del principio

Nella ricostruzione del principio *ubi feuda ibi demania* (o meglio *ubi feuda ibi demania, ubi demania ibi usus*) rilevanza singolare assume il dato storico.

Contrariamente a quanto si possa pensare, l'istituto in commento non è «un semplice relitto del sistema medievale, estraneo ai problemi dell'oggi»<sup>1</sup>, ma è parte integrante di un sistema dai contorni sempre più estesi, in quanto rinvia alla nota problematica degli usi civici<sup>2</sup>. Sicuramente la figura giuridica in questione è fortemente con-

---

\* Direttore della Segreteria del Giudice della Corte costituzionale Aldo Carosi. Cultore di Istituzioni di Diritto pubblico presso l'Università per stranieri "Dante Alighieri" di Reggio Calabria e Cultore di Giustizia amministrativa presso l'Università della Calabria.

<sup>1</sup> Cfr. P. STELLA RICHTER, *Proprietà collettive, usi civici e interesse pubblico*, in *Dir. amm.*, 2003, 1, 183. Secondo l'Autore «il limitato spazio che la pur sovrabbondante produzione giuspubblicistica riserva al tema degli usi civici è dovuto in gran parte alla diffusa convinzione che si tratti di un semplice relitto del sistema medievale, estraneo ai problemi dell'oggi, e per la restante parte all'idea che, soprattutto dopo le autorevoli indicazioni di Massimo Severo Giannini e l'acuto studio di Vincenzo Cerulli Irelli, non ci sia in realtà più nulla da dire». Cfr., poi, S. BARBACETTO, *L'uso civico sul demanio feudale: origini giurisprudenziali (secc. XVI-XVII)*, in *Arch. Scialoja-Bolla*, 2006, I, 165 ss.

<sup>2</sup> In tal senso si segnala l'orientamento della Suprema Corte secondo il quale «la natura giurisdizionale del feudo, attenendo ai rapporti tra il feudatario e l'Autorità suprema concedente il beneficio, non incide sul principio "*ubi feuda ibi demania*", su cui si fonda la presunzione di esistenza di usi civici sui territori infeudati già abitati – salva la prova di una diversa relazione tra l'investito del beneficio e i nuclei di popolazione ivi residenti – ma non della loro demanialità universale, perché l'investito del beneficio non acquistava la proprietà dei fondi infeudati, ma il po-

dizionata dalla sua origine antica che ha inevitabilmente influito sulla legislazione e giurisprudenza successive.

Il fatto che il legame con gli usi civici risulti intenso è dovuto alla lenta evoluzione della fattispecie che si fa risalire già all'alto medioevo. Indicazioni piuttosto datate la collocano nel XIII secolo, a fronte della necessità di garantire la relativizzazione della proprietà a favore dell'apertura all'uso comune di pascoli, di boschi, di paludi, ecc.

In realtà, il principio in questione è all'origine della fondazione naturalistica del diritto medievale che ha saputo rimuovere le incertezze in ordine alla necessità di una nuova interpretazione del diritto fondiario – non più schiavo di visioni antropocentriche, ma vicino alle esigenze fondanti la visione delle risorse naturali come dono di Dio e pertanto espressione di un sentimento religioso dai notevoli effetti giuridici<sup>3</sup> –. Tale impostazione sistematica ha un preciso significato se si guarda al medioevo come ad una esperienza giuridica unitaria.

La caratteristica di unitarietà ha dei risvolti decisamente attuali, in quanto si manifesta mediante strumenti di specificazione e concretizzazione che danno apertura alla configurazione di una pluralità ordinamentale. La specificità di tale concetto è originata principalmente dalla molteplicità dei principi, di idealità e di valori che fanno del medioevo la base sociale per un richiamo alla nota dottrina che riconosce la pluralità degli ordinamenti giuridici<sup>4</sup>.

Sotto il profilo storico-giuridico, tale assunto è giustificabile dalla struttura della società medievale senza Stato, ma non per questo priva di norme giuridiche. Per tale ragione, il contesto medievale è nutrito di norme che trovano legittimazione primariamente nell'ordine sociale e nel moto spontaneo, cioè da un interessantissimo fenomeno di produzione normativa nascente dal basso e che, come tale, dà la stura alla configurazione di una plurilateralità di ordinamenti<sup>5</sup>.

Addirittura, la migliore dottrina<sup>6</sup> pone l'accento su tale fenomeno collocandolo significativamente nel periodo storico medievale in virtù della sua realtà sociale. Da una siffatta impostazione, possono *farsi* discendere interessanti corollari direttamente ed intimamente legati alla situazione giuridica che ne può derivare e che verranno successivamente esaminati.

Prima di tutto, occorre effettuare un ulteriore sforzo interpretativo, necessariamente intriso da un'analisi istituzionale di tale momento storico, secondo l'autorevole impronta dottrinale che suole percepire il senso della tipicità medievale in base ai canoni di «una esperienza giuridica per *molteplici* ordinamenti giuridici, un pullulare di autonomie ma non di sovranità, di Stati, dove la dimensione giuridica è tanto forte e

---

tere pubblico su di essi e il godimento delle parti dei medesimi costituenti demanio regio o fiscale. Invece, sui terreni appartenenti ai privati, poteva esercitare i diritti di uso civico da cui erano gravati “*tamquam primus civis in feudo suo*”», cfr. Cass. 5 maggio 2000, n. 5651, in *Dir. e giur. agr.* 2002, 51.

<sup>3</sup> P. GROSSI, *L'ordine giuridico medievale*, Bari, 2010, 61 ss. Cfr., altresì, U. PETRONIO, *Usi e demani civici fra tradizione storica e dogmatica giuridica*, in *La proprietà e le proprietà. Pontignano, 30 settembre-3 ottobre 1985*, a cura di E. Cortese, Milano, 1988, 517 ss.

<sup>4</sup> S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Pisa, 1918, 27.

<sup>5</sup> Cfr. recentemente P. GROSSI, *Sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in *Dir. Amm.*, 1-2/2012, 3 ss.

<sup>6</sup> P. GROSSI, *L'ordine giuridico medievale*, 31.

centrale da rappresentare l'autentica costituzione dell'universo medievale, una dimensione ontica precedente e soprastante a quella politica»<sup>7</sup>.

In realtà, nel quadro in questione occorre effettuare una duplice analisi che pone in rilievo l'assenza dello Stato da un lato e il ruolo della sovranità dall'altro.

Nel primo caso non esiste una manifestazione statale per eccellenza attraverso la sola effettività potestativa o la produzione di norme giuridiche. Infatti, particolarmente per quest'ultimo caso, le norme non sono dotate di organicità essendo improntate quasi sempre su principi consuetudinari e giustificate dall'esigenza di assecondare la volontà del principe, nel solco della tradizionale regola politicamente necessaria alla organizzazione ed amministrazione pubblica meno attenta alle istanze di ordine sociale ed economico<sup>8</sup>.

Analogamente, la terminologia incarnata nel concetto di sovranità, è manifestazione direttamente riconducibile al diritto feudale e «secondo l'ètimo, superiorità, nozione relativa che fissa il soggetto all'interno di un complesso rapporto gerarchico»<sup>9</sup>.

## 2. La nozione di *dominium*

Delineato, sia pur brevemente, l'assetto ordinamentale medievale occorre definire il passaggio da una nozione di *dominium* di natura più spiccatamente classica a situazioni reali maggiormente legate al concetto di effettività.

La nozione di *dominium* si caratterizza nel cumulo di situazioni stratificate che sono state instaurate mediante atti di concessione a lungo termine, in alcuni casi coinvolgenti più generazioni ovvero, addirittura, perpetue<sup>10</sup>. Si tratta, in realtà, di manifestazione di sovranità individuale cui lo Stato dà il massimo rilievo attraverso la libertà di indipendenza e di azione del *dominus*<sup>11</sup>.

La prassi altomedievale, soprattutto mediante le costruzioni della giurisprudenza medievale, è la protagonista del passaggio di interessi dalla concezione più legata al diritto romano di proprietà ad un diverso intendere la situazione reale anche se, dalla stessa nozione di proprietà, strettamente connessa<sup>12</sup>. Con ciò si suole intendere il trionfo dell'effettività, ovvero si crea un particolare fenomeno secondo il quale il discrimine tra titolarità ed esercizio si offusca con il riconoscimento giuridico da parte dell'ordinamento.

Si crea, pertanto, un meccanismo artificiosamente creato dalla prassi secondo il quale, come ogni teoria di proprietà divisa testimonia un sistema dei diritti reali fondato esclusivamente sulle cose «partendo dalle cose, non deponendo lo sguardo mai dalle cose, conferendo un massimo di rilevanza alle cose», è altrettanto vero che la richiesta da parte del soggetto di un *dominium* unitario ed inscindibile favorisca la «stratificazione di

---

<sup>7</sup> P. GROSSI, *L'ordine giuridico medievale*, 35; S. BARBACETTO, *L'uso civico sul demanio feudale: origini giurisprudenziali (secc. XVI-XVII)*, 166 ss.

<sup>8</sup> P. GROSSI, *L'ordine giuridico medievale*, 47; S. BARBACETTO, *L'uso civico sul demanio feudale: origini giurisprudenziali (secc. XVI-XVII)*, 175 ss.

<sup>9</sup> P. GROSSI, *L'ordine giuridico medievale*, 49; S. BARBACETTO, *L'uso civico sul demanio feudale: origini giurisprudenziali (secc. XVI-XVII)*, 168 ss.

<sup>10</sup> P. GROSSI, *Le situazioni reali nell'esperienza giuridica medievale*, Padova, 1968, 145 ss.

<sup>11</sup> P. GROSSI, *L'ordine giuridico medievale*, 99.

<sup>12</sup> P. GROSSI, *Le situazioni reali nell'esperienza giuridica medievale*, 145.

*substantia* e di *utilitas*». Di qui, la dicotomia tra il dominio diretto ed il dominio utile, brillantemente definito come «un approccio anti-individualistico di grande umiltà verso la realtà cosmica, un certo metodo conoscitivo, una determinata antropologia»<sup>13</sup>.

Il senso di tale trasformazione è giustificabile in rapporto al particolare momento storico contraddistinto dalla crisi dell'impero e con esso dei tradizionali riferimenti terminologici improntati al potere ed alla sicurezza, in ragione dell'irrompere dell'influenza dei popoli barbari e del decadimento del tessuto economico la cui struttura non aveva ancora raggiunto stadi evoluti<sup>14</sup>.

È evidente che tale momento storico segni il passaggio verso una visione del mondo diversa dal passato, in cui la realtà operativa dell'uomo medievale è all'interno di una società organica in cui il trascendente è l'inizio e la fine di tutte le cose, e pertanto anche della proprietà<sup>15</sup>. Ma ciò che è più interessante – e che è stato attentamente rilevato<sup>16</sup> – è la nuova interpretazione sotto l'aspetto propriamente funzionale della proprietà maggiormente proiettata verso interessi di ordine sociale e quale strumento giuridico al servizio dell'uomo. Di qui, la necessaria considerazione che induce a ritenere il periodo medievale come naturalmente fecondo di squarci di impressionante modernità arrivando a partorire soprattutto in termini concreti il principio di funzione sociale della proprietà riconosciuto più recentemente dall'art. 42 Cost.<sup>17</sup>.

### 3. La proprietà e le proprietà: spunti storico-sociali

È proprio sulla nozione di *dominium utile* che occorre porgere l'attenzione, in quanto diretta espressione di una mentalità profonda nella tradizione giuridica medievale nata dall'invenzione dei Glossatori che avevano molto opportunamente recepito la prassi altomedievale<sup>18</sup>.

Il fenomeno giuridico che si realizza in questa fase storica e si consuma con riferimento alla figura giuridica per eccellenza di questo periodo che è la proprietà<sup>19</sup>, consente lo spostamento di attenzione dell'ordinamento dalla titolarità all'esercizio e, se-

<sup>13</sup> P. GROSSI, *La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico*, Napoli, 2006, 73.

<sup>14</sup> Cfr. F. MARINELLI, *Gli usi civici*, Milano, 2003, 16. Cfr., anche, F. GALASSO, *Medio Evo del diritto*, Milano, 1954; J. LE GOFF, *Il Medioevo. Alle origini dell'identità europea*, Roma-Bari, 2001.

<sup>15</sup> Così F. MARINELLI, *Gli usi civici*, 17.

<sup>16</sup> F. MARINELLI, *Gli usi civici*, 17.

<sup>17</sup> Rilevanti gli spunti sulla problematica in D. SICLARI, *Brevi riflessioni sulle novelle in tema di indennità espropriativa alla luce delle recenti pronunce della Corte costituzionale e della "legge finanziaria per il 2008" (l. 244 del 24 dicembre 2007)*, in *Riflessioni sulle sentenze 348-349/2007 della Corte Costituzionale*, a cura di M. Salazar, A. Spadaro, Milano, 2009, 331 ss.

<sup>18</sup> P. GROSSI, *La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico*, 72. Si veda anche P. GROSSI, *Tradizioni e modelli nella sistemazione post-unitaria della proprietà*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, Milano, 1976-77, I, 201 ss.; ID., *Il dominio e le cose – Percezioni medievali e moderne dei diritti reali*, Milano, 1992.

<sup>19</sup> A. GAMBARO, *Il diritto di proprietà*, Milano, 1995, 141 ss.; P. GROSSI, *La proprietà e le proprietà, oggi*, in *Coordinamento dei dottorati di ricerca in diritto privato*, Atti del X incontro nazionale, Firenze 25-26 gennaio 2008, a cura di G. Collura, Milano, 2009, 1 ss.; P. GROSSI, *Un altro modo di possedere rivisitato*, in *Arch. Scialoja-Bolla*, 2007, I, 165 ss.

condo un'autorevole fonte, «L'orditura naturalistica costituisce il "segreto" e il nodo di tipicità di tutto il diritto protomedievale e consente la maturazione d'una tacita, insensibile ma incisiva rivoluzione: l'ordine si scardina dal soggetto, lo rifiuta come perno del proprio meccanismo, come pietra angolare della propria costruzione. L'ordinamento si di-verte *dal* soggetto *alle* cose, e la cosa nelle sue esigenze primordiali, nella sua fattualità non condizionata non mortificata non filtrata, diviene la protagonista di esso e la fonte in senso sostanziale di tutto il divenire giuridico»<sup>20</sup>.

È evidente che l'attenzione si sposta sul versante più propriamente moderno delle proprietà<sup>21</sup>, con una particolare attenzione alle istanze della vita economica, sia pure attraverso l'affermarsi di una nuova mentalità degli operatori giuridici del tempo (notai e giudici), non già incline a sofismi giuridici ma molto più indotta dalla rozzezza degli strumenti<sup>22</sup>.

Tale impostazione giuridica è la traduzione di una realtà sociale ormai consolidata, in cui il rapporto tra l'uomo e la terra assume connotazioni stringenti di notevole rilevanza sociale<sup>23</sup>. Tale contesto storico, che si afferma imponentemente attraverso l'apparenza, l'uso, l'esercizio e il godimento, favorisce il trapasso da una concezione di origine romanistica della proprietà ad un nuovo intendere i diritti reali<sup>24</sup>, tanto da spingere la migliore dottrina ad intendere una più intensa radicazione nel reale mediante l'affermazione dell'istituto del *iura in re* che progressivamente si avvicenda al vecchio *dominium*<sup>25</sup>.

#### 4. La riconduzione alla proprietà collettiva

Lo studio del *dominium* e la sua condizione di profonda trasformazione nella dicotomia già illustrata tra dominio diretto ed il dominio utile è occasione di interessanti spunti con la più moderna dottrina, attenta alla riflessione sull'ambivalenza tra la proprietà e le proprietà<sup>26</sup>.

---

<sup>20</sup> P. GROSSI, *L'ordine giuridico medievale*, 72.

<sup>21</sup> Sarà necessario nel prosieguo riflettere adeguatamente sulla concezione teorica che pone un raffronto tra la proprietà e le proprietà. Cfr., al riguardo, S. PUGLIATTI, *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, 1964, 146 ss.; P. GROSSI, *L'ordine giuridico medievale*, 23.

<sup>22</sup> P. GROSSI, *L'ordine giuridico medievale*, 102. L'evidenza dell'*effectus dominii* il cui significato è direttamente riconducibile all'*usus rei* e dunque all'*utilitas rei* rappresenta pienamente il concetto di poter trarre dalla cosa una somma utilità: in sostanza il potere di godimento, cfr. P. GROSSI, *Le situazioni reali nell'esperienza giuridica medievale*, 192.

<sup>23</sup> P. LEON, *Storia economica e sociale del mondo*, vol. I, tomo I, Roma-Bari, 1981, 199 ss.

<sup>24</sup> P. GROSSI, *L'ordine giuridico medievale*, 103; P. GROSSI, *La proprietà e le proprietà, oggi*, 3 ss.

<sup>25</sup> P. GROSSI, *L'ordine giuridico medievale, ibidem*; P. GROSSI, *La proprietà e le proprietà, oggi, ibidem*.

<sup>26</sup> S. PUGLIATTI, *La proprietà nel nuovo diritto*, 146 ss.; P. GROSSI, *Le situazioni reali*, 154. Sugli assetti fondiari collettivi entro il pluralismo sociale e giuridico segnato dalla Carta costituzionale si veda di recente P. GROSSI, *Gli assetti fondiari collettivi e le loro peculiari fondazioni antropologiche*, in *Arch. Scialoja-Bolla*, 2012, I, 9 ss.; ID., *I beni: itinerari fra 'moderno' e 'pos-moderno'*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 4/2012, 1059 ss. Si veda anche Cass. 14 febbraio 2011 n. 3665, in *Giust. civ.*, 2011, 3, 595 secondo la quale «dalla applicazione diretta degli art. 2, 9 e 42 cost. si ricava il principio della tutela della personalità umana e del suo corretto svolgimento, nell'ambito dello Stato sociale, anche



Un illustre esponente della dottrina privatistica rammenta, infatti, che è proprio dal particolare momento storico riconducibile alla produzione dei postglossatori, a partire da Bartolo fino alla seconda metà del secolo XVIII, che si annovera attorno alla proprietà una serie di «mutazioni o brusche fratture», dettate in particolare dall'impostazione dell'istituto incline a riflettere nelle sue strutture e articolazioni le strutture sociali dell'ambiente e del momento storico oggetto di analisi<sup>27</sup>.

Secondo Pugliatti lo studio della proprietà deve necessariamente fare i conti con l'attualizzazione, ovvero con l'impostazione di una analisi che si rimetta e si ricolleggi «alla situazione generale della realtà contemporanea» e, dunque, alla necessità di vagliare sotto il profilo storico la proprietà nell'ambito della storia generale della società<sup>28</sup>. Se, poi, non si può fare a meno di effettuare un processo di schematizzazione e astrazione, attraverso il quale viene in evidenza la sensibilità del giurista, tale processo non può prescindere dall'attività pratica di formazione e applicazione del diritto<sup>29</sup>. Ne consegue l'alternanza tra l'esigenza di mantenere viva la certezza dell'istituto in questione, con la sua struttura e le caratteristiche proprie unitamente alla necessità di sensibilizzare lo stesso alle innovazioni particolari del diritto positivo, in particolare della legislazione speciale che induce a ritenere possibile il riconoscimento di più tipologie di proprietà e non di una sola proprietà<sup>30</sup>.

Come attentamente affermato<sup>31</sup>, la molteplicità di statuti di beni ha inevitabilmente partorito la pluralità di proprietà con autonomia strutturale ed identificazione con i fatti naturali ed economici; ciò consente l'innovazione della nozione di proprietà dai notevoli risvolti storici. Se ne deve necessariamente desumere che l'invito a relativizzare la proprietà può essere accolto alla luce del fenomeno della pluralizzazione proprietaria, secondo l'impronta afferente l'analisi del fenomeno giuridico in esame.

Tali considerazioni inducono ad una serie di riflessioni sotto il profilo squisitamente storico, dettate all'interno del rapporto tra l'uomo e i beni<sup>32</sup>. Il riferimento è direttamente riconducibile alla nozione di proprietà collettiva ed alla concezione secondo la quale non è la terra che appartiene all'uomo ma l'uomo alla terra.

Ciò che si vuole evocare è una relazione invertita uomo-terra, dove la titolarità

---

in relazione al "paesaggio", con specifico riferimento non solo ai beni costituenti, per classificazione legislativa-codicistica, il demanio e il patrimonio oggetto della "proprietà" dello Stato, ma anche riguardo a quei beni che, indipendentemente da una preventiva individuazione da parte del legislatore, per loro intrinseca natura o finalizzazione, risultino, sulla base di una compiuta interpretazione dell'intero sistema normativo, funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività e che – per tale loro destinazione alla realizzazione dello Stato sociale – devono ritenersi "comuni", prescindendo dal titolo di proprietà, risultando così recessivo l'aspetto demaniale a fronte di quello della funzionalità del bene rispetto ad interessi della collettività. (Principio enunciato a proposito delle cd. valli da pesca della laguna di Venezia)». Sul punto anche M. DE TILLA, *Il lido e la spiaggia fanno parte del demanio marittimo*, in *Riv. giur. edil.*, 2010, I, 76; M.M. COMENALE PINTO, *Questioni classiche in tema di arenili*, in *Giust. civ.*, 2010, I, 1197; F. DI DIO, *Controversie sulla demanialità marittima e inconfigurabilità della sdemanializzazione tacita*, in *Dir. maritt.*, 2009, 752.

<sup>27</sup> S. PUGLIATTI, *La proprietà nel nuovo diritto*, 146 ss.

<sup>28</sup> S. PUGLIATTI, *La proprietà nel nuovo diritto*, 148.

<sup>29</sup> S. PUGLIATTI, *La proprietà nel nuovo diritto*, 148.

<sup>30</sup> S. PUGLIATTI, *La proprietà nel nuovo diritto*, 148 ss.

<sup>31</sup> P. GROSSI, *La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico*, 25.

<sup>32</sup> P. GROSSI, *La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico*, 27.

non è più del singolo ovvero dell'ente, ma della «concatenazione incessante delle generazioni dei consorti» indotta dall'esigenza di sopravvivenza per i membri di una comunità; dunque, la prevalenza di una funzione alimentare con il godimento condizionato del bene relativamente al quale si realizza il primato dell'aspetto oggettivo su quello oggettivo<sup>33</sup>. L'utilizzazione è, dunque, circoscritta al prodotto del fondo per la sopravvivenza quotidiana, ma non investe la disponibilità del fondo stesso.

Se si analizza bene tale concetto di rapporto intrinsecamente connesso tra uomo e terra in termini collettivistici, è quasi scontato l'assunto secondo il quale l'interpretazione della proprietà aveva nel medioevo uno sviluppo più complesso rispetto a quello riferibile alla legislazione contemporanea<sup>34</sup>.

Non è un caso che la migliore dottrina<sup>35</sup>, nel sottolineare tale inconveniente, richiami l'esempio di istituti come la comproprietà, in particolare con esplicito riferimento ad ambiti normativi riferibili alla comunione e al condominio. L'analisi interpretativa<sup>36</sup> non prescinde dalle osservazioni che considerano l'inerzia legislativa frutto di una scelta tanto negletta quanto incomprensibile, soprattutto perché è sotteso il richiamo ad una marginalità giuridica ed inefficienza economica della contitolarità del diritto di proprietà. Evidentemente tale situazione giuridica è solo il sintomo di una situazione di passaggio, di cosiddetto equilibrio instabile proprio di alcune fattispecie intrinseche di accadimenti umani inevitabili quali la morte del soggetto e l'eventuale pluralità degli eredi<sup>37</sup>. Tale tipicità, così come la tipicità dei diritti reali, è espressamente voluta dal legislatore liberale nonostante le voci dissenzienti che autorevolmente si sono levate<sup>38</sup>.

## 5. All'origine degli usi civici

L'evoluzione storica degli usi civici è stata fortemente influenzata dall'opera di dottrina e giurisprudenza napoletane. Il decorso dell'istituto inizia a medioevo finito dal XVI secolo, seguendo i principi di diritto comune e la legislazione del Regno di Napoli<sup>39</sup>; anche se in realtà in materia di beni d'uso comune il principio del «possesso comune a tutti» non è esclusivo di tale periodo. Di qui le considerazioni che la comunione intesa, appunto, come comunità del possesso avesse una antichissima età, direttamente riconducibile al diritto naturale; ne consegue il pieno riconoscimento del più recente orientamento dottrinale che sigla il passaggio dal principio del potere al principio del servizio, intendendo con il primo il potere del *dominus* sulla cosa e con il secondo l'estensione della cosa stessa a tutti<sup>40</sup>.

<sup>33</sup> P. GROSSI, *La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico*, 28 ss.

<sup>34</sup> Cfr. F. MARINELLI, *Gli usi civici*, 7.

<sup>35</sup> P. PERLINGIERI, *Introduzione alla problematica della «proprietà»*, Napoli, 1970, 53 ss.

<sup>36</sup> P. PERLINGIERI, *Introduzione alla problematica della «proprietà»*, 53 ss.

<sup>37</sup> F. MARINELLI, *Gli usi civici*, 8.

<sup>38</sup> M. GIORGIANNI, voce *Diritti reali (dir. civile)*, in *Nss. D.I.*, vol. V, Torino, 1968, 748.

<sup>39</sup> S. BARBACETTO, *L'uso civico sul demanio feudale: origini giurisprudenziali (secc. XVI-XVII)*, 168 ss.

<sup>40</sup> E. PICOZZA, *Problematiche di diritto pubblico e di diritto privato*, in E. PICOZZA, L. CAPRARO, V. CUZZOCREA, D. TERRACINA, *Neurodiritto. Una introduzione*, Torino, 2011, 153.

Appare per certi versi evidente come tale orientamento dottrinale chiarisca meglio il fenomeno in questione che, nonostante il suo radicarsi in età intermedia, sigla il passaggio verso «una concezione soggettiva della proprietà pubblica del tutto simile a quella privata, ma spiritualizzata mediante l'uso comune dei beni pubblici»<sup>41</sup>.

Sotto il profilo storico nonché giusnaturalistico, gli usi civici hanno un'impronta che nei secoli si è radicata fortemente nell'appartenenza di pascoli e boschi<sup>42</sup>. L'ipotesi più importante, ed al tempo stesso più suggestiva, è stata avanzata da un importante autore di scuola napoletana del XVI secolo<sup>43</sup>, il quale sosteneva che il diritto degli abitanti preesistesse non solo a quello del barone, ottenuto con l'investitura feudale, ma anche a quello del re; l'uso degli elementi naturali, indispensabili alla vita dei sudditi, non era impedito anche se solo ai fini della pura sussistenza e per questo non poteva essere destinato per finalità commerciali.

In realtà, tale regola era molto diffusa e non si limitava ad una interpretazione circoscritta, tanto è vero che era costante l'uso dei fiumi ai cittadini e la stessa concessione regia non poteva derogarvi<sup>44</sup>.

Ma ciò che suscita particolare interesse è la norma superiore, la *grundnorm* per la quale i sudditi potevano usufruire del diritto di acquedotto. La teoria più accreditata era quella, sostenuta in base ai principi di diritto romano, della consuetudine generale di tutto il mondo<sup>45</sup>.

Gli usi civici hanno assunto, soprattutto nel periodo storico relativo al sedicesimo secolo, il ruolo di un espediente formidabile in mano alla monarchia per contrastare i poteri della baronia locale. Ne è un esempio la legislazione napoletana del tempo, in particolare il capitolo *Item boves* di Carlo I d'Angiò nonché del *Item statuimus* della fondamentale prammatica *I de salario* e di altri provvedimenti di Carlo V, tra i quali la prammatica *XI de baronibus*<sup>46</sup>. In tutti gli interventi normativi era una costante l'approvazione degli abitanti e l'assenso (vice) reale alla sottrazione di pascoli all'uso comune, sia esso temporaneo o perpetuo. Tutti gli interventi legislativi di questo particolare periodo storico hanno concretamente contribuito alla configurazione dogmatica dell'istituto<sup>47</sup>.

## 6. La rimeditazione della nozione di proprietà

Ciò che si può indubitabilmente cogliere nel meccanismo proprio degli usi civici consolidatosi nel tempo nel confronto tra fruitori e *dominus*, è la rimeditazione del

---

<sup>41</sup> E. PICOZZA, *La Corte dei conti dopo il trattato di Lisbona*, conferenza all'incontro presso la Corte dei conti europea del 12 aprile 2010, Lussemburgo.

<sup>42</sup> S. BARBACETTO, *L'uso civico sul demanio feudale: origini giurisprudenziali (secc. XVI-XVII)*, 171 ss.

<sup>43</sup> Si tratta di Marino Freccia esponente di vertice dei feudisti napoletani. Cfr. A. CERNIGLIARO, voce *Freccia, Marino*, in *Dizionario biografico degli italiani*, L, Istituto dell'enciclopedia italiana, Roma, 1998, 346-350.

<sup>44</sup> S. BARBACETTO, *L'uso civico sul demanio feudale: origini giurisprudenziali (secc. XVI-XVII)*, 173.

<sup>45</sup> Cfr. A. GOURON, *Doctrines médiévales et justice fiscale: Pierre Antiboul et son Tractatus de muneribus*, *Analecta Cracoviensia*, 1975, 7, 309-321.

<sup>46</sup> S. BARBACETTO, *L'uso civico sul demanio feudale: origini giurisprudenziali (secc. XVI-XVII)*, 175 ss.

<sup>47</sup> S. BARBACETTO, *L'uso civico sul demanio feudale: origini giurisprudenziali (secc. XVI-XVII)*, 178.

concetto stesso di proprietà secondo canoni che in dottrina si ritengono superati<sup>48</sup>. Secondo tale concezione la proprietà potrebbe avere ad oggetto sia beni corporali (quindi mobili e immobili) sia incorporali che diritti relativi.

Se vogliamo, l'uso civico si specifica soprattutto sotto quest'ultimo aspetto essendo la titolarità riservata ad una collettività (e ai suoi componenti: *cives*), organizzata e insediata su un territorio, il cui contenuto consiste nel trarre utilità dalla terra, dai boschi e dalle acque<sup>49</sup>. Ma in realtà, l'istituto in questione più che rappresentare un modello idoneo ad incidere, modificando la nozione stessa di proprietà costituisce l'eccezione che conferma la regola; la regola in tal caso è quella della proprietà che si risolve nella mera appartenenza di un qualsiasi diritto ad un soggetto<sup>50</sup>.

Nel caso specifico, dunque, l'approccio giuridico deve diversificarsi rispetto alla comune nozione di proprietà. In particolare, l'analisi deve porsi nel diverso spettro della cooperazione che richiamandosi integralmente alle obbligazioni si contrappone (forse in tal caso, quasi virtualmente) all'idea stessa di diritto reale in senso meramente attributivo.

Non è un caso che le posizioni giuridiche impostate secondo la direttiva della cooperazione, siano dirette alla variazione della sfera di godimento delimitata dalle norme

---

<sup>48</sup> Cfr. S. GINOSSAR, *Droit réel, propriété et créance*, Paris, 1960. Più recentemente M. COMPORTI, *Diritti reali in generale*, in *Tratt. Cicu-Messineo-Mengoni*, Milano, 2011, 59 ss.

<sup>49</sup> Cfr. L. DE LUCIA, voce *Usi civici (dir. pubbl.)*, in *Dig. pubbl.*, vol. XV, Torino, 1999. Sugli usi civici si cfr.: A. CAROSI, *Diritto agrario, usi civici, legislazione forestale, ambiente: riflessioni in occasione del mutamento di denominazione della rivista*, in *Dir. e giur. agr.*, 1993, I, 15; A. CAROSI, *Diritti e obbligazioni nascenti dal procedimento di legittimazione ex art. 9 ss. legge 16 giugno 1927, n. 1766*, in *Nuovo dir. agr.*, 1987, 1, 47-52; O. RANELLETTI, *Concetto, natura e limiti del demanio pubblico*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1898, XXV, 159 ss.; G. CERVATI, *Aspetti della legislazione vigente circa usi civici e terre di uso civico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967; G. CERVATI, *Il contenzioso in tema di usi civici e terre di uso civico (alcuni aspetti e problemi)*, in *Atti del Congresso celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione, La giustizia amministrativa*, a cura di G. Miele, Vicenza, 1968; G. CURIS, *I demani comunali*, Roma, 1908; L. RATTO, *Le leggi sugli usi e demani civici*, Roma, 1909; R. TRIFONE, *Feudi e demani*, Milano, 1909; A. GRANITO, *Usi civici*, Milano, 1911; A. CENCELLI PERTI, *La proprietà collettiva in Italia*, Milano, 1920; F. LAURIA, *Demani e feudi*, Napoli, 1923; G. RAFFAGLIO, *Diritti promiscui demani comunali e usi civici*, Milano, 1939; G. CURIS, voce *Usi civici*, in *Nss. D.I.*, vol. V, Torino, 1940, 742 ss.; G. FLORE, A. SINISCALCHI, G. TAMBURRINO, *Rassegna di giurisprudenza sugli usi civici*, Milano, 1956; U. POTOTSCHNIG, *Le regole della Magnifica Comunità Cadorina*, Milano, 1953; A. PALERMO, voce *Usi civici*, in *Nss. D.I.*, vol. V, Torino, 1957, 209; M.S. GIANNINI, *I beni pubblici*, Roma, 1963; E. CORTESE, voce *Domini collettivi*, in *Enc. dir.*, vol. XII, Milano, 1964, 915; E. ROMAGNOLI, C. TREBESCHI (a cura di), *Comunioni familiari montane*, Brescia, 1975; P. GROSSI, *Un altro modo di possedere*, Milano, 1978; P. GROSSI, "Usi civici": una storia vivente, in *Arch. Scialoja-Bolla*, 2008, I, 19 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983; M. ZACCAGNINI, A. PALATIello, *Usi civici*, Napoli, 1984, 23 ss.; G. ASTUTI, *Aspetti e problemi del riordinamento degli usi civici in Italia*, in *Tradizione romanistica e civiltà giuridica europea*, Napoli, 1984, II, 1151; A. GERMANO, *Usi civici: problemi procedurali nella legislazione regionale dopo il d.p.r. n. 616/1977*, in *Giur. agr. it.*, 1987, 460; C.G. DE MARTIN (a cura di), *Comunità di villaggio e proprietà collettive in Italia e in Europa*, Padova, 1990; L. FULCINITI, *I beni d'uso civico*, Padova, 1990; AA.VV., *Comunioni familiari montane*, Brescia, 1992; U. PETRONIO, voce *Usi civici*, in *Enc. dir.*, vol. XLV, Milano, 1992, 930 ss.; M.A. LORIZIO, voce *Usi civici*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. X, Roma, 1994; AA.VV., *La nuova legge per le zone montane*, Milano, 1995. Cfr. anche E. PICOZZA, *La tutela del paesaggio nelle zone agricole tradizionali*, in *Convegno AIDU di Parma* 18 e 19 novembre 2005.

<sup>50</sup> Così M. COMPORTI, *Diritti reali in generale*, 61. Cfr., in partic., P. GROSSI, *Gli assetti collettivi nella riflessione di Guido Cervati*, in *Arch. Scialoja-Bolla*, 2005, I, 165 ss.

distributive e pertanto alla creazione di rapporti giuridici obbligatori<sup>51</sup>. In tale contesto, l'istituto in esame ha sicuramente il merito di dare assoluta valenza al diritto di credito e con esso al potere di conseguire una data situazione che è l'oggetto del diritto<sup>52</sup>.

Tali connotazioni hanno particolare pregio se si connettono compiutamente nell'ambito della ricerca del diritto reale sulle basi del principio di inerenza del diritto reale alla cosa. Si tratta di una esplorazione che contiene profili pratici, in quanto caratterizzati dall'interpretazione ad ampio spettro dell'ordinamento giuridico sulla base di situazioni particolari che poi prendono forma giuridica sulla base di una particolare disciplina<sup>53</sup>.

Dunque, l'inerenza del diritto alla cosa innesca il meccanismo secondo il quale si abbandona la concezione del diritto reale come situazione di supremazia e di potere nei confronti degli altri soggetti, ovvero sulla cosa per favorire l'impronta dettata dall'ordinamento in ordine ad una specifica situazione giuridica che tuteli l'interesse alla stabilità della posizione sulla *res* ed altresì anche l'interesse ad una stretta correlazione tra le vicende della cosa e le vicende del diritto. Si delinea, perciò, una categoria strumentale diretta ad individuare un particolare tipo di regolamentazione dei diritti patrimoniali su cose<sup>54</sup>. Queste ultime hanno un'impronta specifica che qualifica giuridicamente il bene sotto il profilo dell'appartenenza che è collettiva<sup>55</sup>.

## 7. Il diritto collettivo originario di natura dominicale: gli elementi costitutivi di un concetto giuridico

Le considerazioni svolte in ambito storico hanno la precipua funzione di delimitare, e riconoscere al contempo, in termini giuridici l'istituzionalizzazione dell'appropriazione collettiva.

Il fenomeno giuridico in questione, come ampiamente esaminato, è stato il frutto di un lento, ma inesorabile, processo; terminale di una strategia collettiva fiorita a partire dalla modernizzazione delle strutture giuridiche.

In realtà, il fenomeno tende a consegnare all'ordinamento giuridico un istituto

---

<sup>51</sup> Più recentemente M. COMPORI, *Diritti reali in generale*, 63. Cfr., poi, E. BETTI, *Teoria generale delle obbligazioni*, vol. I, Milano, 1953, 10 e F. CARNELUTTI, *Studi di diritto civile*, Roma, Athenaeum, 1916, 245 ss.

<sup>52</sup> M. COMPORI, *Diritti reali in generale*, 64. R. NICOLÒ, *L'adempimento dell'obbligo altrui*, Milano, 1936, 84; S. PUGLIATTI, *Il trasferimento delle situazioni giuridiche soggettive*, vol. I, Milano, 1964, 44 ss. Nel solco dell'interpretazione giurisprudenziale cfr.: «Il principio “*ubi feuda ibi demania*” – ossia la presunzione dell'esistenza di usi civici su fondi feudali, fondata sulla considerazione storica che la concessione delle terre dal sovrano al feudatario rispetti sempre i diritti preesistenti delle popolazioni titolari del godimento delle terre stesse nei limiti dei loro bisogni essenziali ed ammissibile di conseguenza solo quando l' infeudazione del territorio sia stata posteriore allo stabilirsi su di esso di un nucleo di popolazione – è applicabile anche ai territori delle Province dell'ex Stato pontificio e, in particolare, alle terre di Giulianello che già abitate, formarono oggetto di concessione in feudo da parte di Papa Innocenzo terzo in favore di un suo nipote» (Cass. 6 maggio 1980, n. 2986, in *Foro it.*, 1980, I, 2821).

<sup>53</sup> M. COMPORI, *Diritti reali in generale*, 68.

<sup>54</sup> M. COMPORI, *Diritti reali in generale*, 69.

<sup>55</sup> V. CERULLI IRELLI, *Diritto privato ed amministrazione pubblica*, Torino, 2011, 12.

che segna il confine di una territorialità definitoria di un'appartenenza identitaria che è al contempo uno strumento regolatore dell'appropriazione individuale, rispetto alle risorse collettive, e garante di soluzioni sollecitate dai problemi connotati da aspetti di rilevante modernità.

Il quesito a monte riguardo la situazione giuridica si confronta nel rapporto tra poteri regolativi collettivi e facoltà di godimento individuale. Essi, infatti, costituiscono i due elementi strutturali che specularmente riflettono le differenti posizioni giuridiche individuali e collettive afferenti il fenomeno patrimoniale<sup>56</sup>.

Nell'ambito della complessa operazione di trasposizione in termini giuridici della coesistenza di una pluralità di posizioni, ricadenti sul bene collettivo, è necessario effettuare un'ulteriore analisi che investe un'operazione complessa, proprio perché l'elemento fondante che caratterizza le istituzioni appropriative collettive è rappresentato dalla coesistenza di una posizione collettiva, che trae il proprio fondamento da un atto appropriativo originario, e di una serie di posizioni individuali che discendono dall'appartenenza all'istituzione.

La serie di posizioni individuali, che si condensa nella nozione di diritto di uso pubblico, è acquisibile secondo l'orientamento giurisprudenziale per usucapione<sup>57</sup>. Il concorso di volontà espressa o tacita dell'ente rappresentativo sull'esercizio del godimento e dell'uso da parte della popolazione è indifferente, poiché è solamente l'esercizio pacifico ed ininterrotto dell'uso da parte della popolazione a considerare acquisito il diritto<sup>58</sup>.

Tale meccanismo di acquisizione del diritto ha notevoli ripercussioni sotto il profilo dell'apparenza<sup>59</sup>, ovvero dell'apparenza della circolazione<sup>60</sup>. Ciò, anche alla luce della tutela della situazione giuridica nei confronti dei terzi che mette nel dovuto rilievo non solo l'essere ma anche il *parere*<sup>61</sup>. In tal senso, venendo meno gli indici della circolazione<sup>62</sup>, l'accertamento, o meglio la risoluzione dell'accertamento, è rimesso all'opera della giurisprudenza<sup>63</sup> che al "parere" conferisce rilievo giuridico<sup>64</sup>.

---

<sup>56</sup> A. PALERMO, *Enfiteusi, superficie, oneri reali, usi civici*, Torino, 1965, 664. Rilevanti le riflessioni in P. GROSSI, *La cultura giuridica di Giovanni Zucconi*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, Milano, 1989, 171 ss.

<sup>57</sup> Più recentemente cfr.: Cass., sez. unite, 3 ottobre 2011, n. 20138, in *Red. Giust. civ. Mass.*, 2011, 10; Trib. Roma 10 marzo 2011, n. 5188, in *Red. Giuffrè*, 2011; Cass. 10 gennaio 2011, n. 354, in *Giust. civ. Mass.*, 2011, 1, 29. Sull'orientamento giurisprudenziale anche V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, 186 ss.

<sup>58</sup> V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, 187.

<sup>59</sup> A. FALZEA, voce *Apparenza*, in *Enc. dir.*, vol. II, Milano, 1958, 682 ss.

<sup>60</sup> F. CARNELUTTI, *Teoria giuridica della circolazione*, Padova, 1933, 61 ss.

<sup>61</sup> F. CARNELUTTI, *Teoria giuridica della circolazione*, 62.

<sup>62</sup> Secondo Carnelutti gli indici della circolazione sono: la tradizione, la documentazione, la comunicazione e la pubblicazione. Cfr. F. CARNELUTTI, *Teoria giuridica della circolazione*, 63 ss.

<sup>63</sup> Al riguardo, cfr. Cass. 6 maggio 1980, n. 2986, in *Giust. civ. Mass.*, 1980, f. 5 «costituisce un giudizio di fatto l'accertamento (ai fini dell'applicazione della regola "*ubi feuda ibi demania*") della natura feudale di un territorio, la quale – ove suffragata da altri idonei elementi probatori, anche di carattere presuntivo – non può essere esclusa soltanto per il difetto di prova dell'attribuzione di un potere pubblico al concessionario" in un altro passo della sentenza si afferma che "dalla dimostrazione della natura feudale delle terre e della presenza in esse di un centro abitato, discende diretta-

## 8. I richiami al codice civile: aspetti di contiguità e di divisione

La figura giuridica che richiama l'imputazione di un bene ad una pluralità di soggetti è la comunione (artt. 1100 ss. c.c.), in quanto ricostruisce il rapporto autonomo tra soggetto e bene frazionando quest'ultimo in tante quote ideali o reali quanti sono i «comunisti»<sup>65</sup>.

Nonostante la struttura simile, molte sono le contrapposizioni. Nella comunione o nel condominio non si rileva una posizione collettiva autonoma rispetto alle posizioni dei singoli; infatti, nelle istituzioni appropriative collettive i «comunisti» sono titolari di un diritto avente ad oggetto il bene che non è divisibile nella sua interezza.

Occorre poi osservare che il precedente logico-giuridico sia nella comunione sia nel condominio è essenzialmente di natura privatistica, mentre nelle istituzioni appropriative il fondamento delle posizioni individuali sul bene collettivo consiste nell'essere compartecipi di un gruppo sulla base di un titolo intrasferibile e non acquisibile privatamente<sup>66</sup>. L'incapacità di cogliere le relazioni tra bene collettivo, collettività e «comunisti», così ampiamente manifestata dagli istituti presenti nel codice civile, viene compensata dal concetto di proprietà collettiva, ciò nonostante manchi concretamente una chiara e definita «nozione specifica»<sup>67</sup>. Il concetto può prestarsi, infatti, ad un uso sia generico che tendenzialmente tecnico.

Nel primo caso, esso indica ogni situazione dominicale contrapposta alla proprietà individuale<sup>68</sup> nella misura in cui si presenti inadeguato e inapplicabile il concetto di comunione per quote<sup>69</sup>.

In senso tecnico il termine proprietà collettiva – ossia «l'autentica proprietà collettiva» – rimanda alle specifiche istituzioni appropriative che sono state in grado di conservare o di acquisire, in seguito all'impatto con la modernità, la piena proprietà (seppur non individuale) del proprio patrimonio, amministrato per mezzo di un ente che esteriorizza l'assetto organizzativo dell'istituzione.

---

mente, sulla base del principio “*ubi feuda ibi demania*”, l'esistenza, senza bisogno di ulteriore prova, degli usi originari, cioè degli usi necessari secondo i bisogni della popolazione e la natura delle terre; la dimostrazione della natura feudale di un territorio abitato è, infatti, già prova dell'esistenza in esso di usi originari, salvo che non si dimostri l'estinzione degli usi stessi per effetto delle sole cause ammesse dalle antiche e recenti leggi sulla materia, essendo tali usi una conseguenza e quasi un aspetto della stessa qualità demaniale del suolo. Pertanto, la natura di tale prova non è di ostacolo alla doverosa acquisizione e valutazione di ulteriori elementi probatori della natura feudale di un territorio e dei relativi usi civici, e, all'esito, all'ammissione di ulteriori mezzi istruttori che si rivelassero ancora necessari». Cfr., altresì, Cass. 5 maggio 2000, n. 5651, in *Giust. civ. Mass.*, 2000, 941.

<sup>64</sup> F. CARNELUTTI, *Teoria giuridica della circolazione*, 62.

<sup>65</sup> L. BARASSI, *Proprietà e comproprietà*, Milano, 1951, 107 ss.

<sup>66</sup> P. PERLINGIERI, *Introduzione alla problematica della «proprietà»*, Napoli, 1970, 53.

<sup>67</sup> Cfr. E. ROMAGNOLI, *Regole dell'arco alpino*, in *App. Nss. D.I.*, vol. VI, Torino, 1980, 606.

<sup>68</sup> P. GROSSI, “*Un altro modo di possedere*”. *L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, 1997, 38 ss.

<sup>69</sup> S. PUGLIATTI, *La proprietà nel nuovo diritto*, 166.

## 9. I diritti collettivi di godimento e di uso

La natura collettiva dei diritti è espressione della differenza rispetto a una somma di posizioni individuali di natura dominicale su di un bene, acquisite originariamente in virtù dell'appartenenza ad una collettività<sup>70</sup>.

Il fatto più interessante è dato dalla collettività che figura come titolare del diritto collettivo, senza che da tale titolarità discendano specifici poteri di natura dominicale. È evidente la perfetta analogia con quanto affermato dalla migliore dottrina secondo la quale «il tratto giuridico saliente» della proprietà collettiva «è costituito da godimento di utilità della cosa che spetta a tutti gli appartenenti ad una collettività; ciò che varia è il contenuto del godimento, la specie dell'utilità, la situazione soggettiva degli appartenenti alla collettività in ordine alla cosa, il carattere aperto o chiuso o altro della collettività, l'organizzazione della collettività»<sup>71</sup>.

Ciò che rileva, e che assume valore giuridico fondamentale, è la posizione dominicale imputata alla collettività – che ha come fondamento il gesto appropriativo originariamente compiuto su un bene divenuto collettivo – dalla quale discendono i poteri regolamentativi di cui essa è titolare. Proprio su quest'ultimo punto, sul bene che diviene collettivo, occorre soffermare l'attenzione proprio perché sono sempre valide le considerazioni della dottrina più attenta secondo la quale una parte del territorio nazionale è aperta a tutti, o comunque ad una collettività di persone, non potendo essere, al contempo, chiusa come invece dispone il diritto comune<sup>72</sup>. Si è, quindi, affermato il principio della partecipazione di tutti non certamente all'*effectus dominii*, ma al godimento, allo sfruttamento dei beni della vita, alle *utilitates* che la cosa è in grado di offrire<sup>73</sup>. Sul punto la giurisprudenza ha messo in evidenza il concetto in forza del quale il diritto di uso pubblico è costituito a vantaggio di una collettività di cittadini, cioè di una comunità di persone che si presenti come una collettività indeterminata di individui considerati *uti cives* e non *uti singoli*, in quanto titolari di interessi di carattere generale<sup>74</sup>.

Non privo di significato il dibattito sulla natura pubblicistica del diritto in questione<sup>75</sup>, in quanto forte potrebbe essere il richiamo verso la categoria dei diritti pubblici, in particolare dei diritti pubblici patrimoniali. La soluzione è stata data però dalla stessa illustre dottrina in senso negativo, in considerazione del fatto che si tratta di «rapporti che non escono dai cancelli del diritto privato»<sup>76</sup>. La questione investe

---

<sup>70</sup> V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, 254; P. GROSSI, *La proprietà collettiva e le sue dimensioni ambientale e sociale: introduzione ai lavori*, in *Arch. Scialoja-Bolla*, 2008, I, 11 ss.

<sup>71</sup> M.S. GIANNINI, *I beni pubblici*, 13; M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. II, Milano, 1993, 219 ss.

<sup>72</sup> V. CERULLI IRELLI *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, 165.

<sup>73</sup> V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, 166.

<sup>74</sup> Cass., Sez. II, 7 giugno 1968, n. 1732, in *Foro it.*, 1968, I, 1748. Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, 186.

<sup>75</sup> S. ROMANO, *I diritti pubblici demaniali*, in AA.VV., *Gli scritti nel trattato Orlando*, Milano, 2003, 123 ss.

<sup>76</sup> S. ROMANO, *I diritti pubblici demaniali*, 134.



certi diritti che la pubblica amministrazione, sia in nome proprio sia in rappresentanza dei singoli cittadini, esercita su cose di proprietà privata.

Il problema della situazione giuridica in capo alla comunità di abitanti, non può prescindere dalla caratteristica insita dell'istituto in esame che parte dal presupposto unico ed indefettibile dell'iniziale originario dominio della comunità stessa<sup>77</sup>.

Sicuramente, tale circostanza accomuna la fattispecie in questione con l'altra, anch'essa riconducibile ai beni in proprietà collettiva di diritto pubblico che sono pervenuti in esecuzione delle procedure di affrancazione degli usi civici e delle promiscuità previste dalla legge<sup>78</sup>. Nel primo caso, la situazione giuridica scaturisce direttamente dalla presunzione dell'esistenza di usi civici su beni di proprietà che già appartenevano alla stessa popolazione in pieno dominio<sup>79</sup>.

Al di là di qualsiasi analisi sui beni in proprietà collettiva<sup>80</sup>, le cose pubbliche assumono una particolare connotazione proprio nel momento in cui un determinato bene immobile, ovvero una serie di beni immobili, sono aperti al godimento ed all'uso di una determinata collettività di persone. Tale collettività, denominata comunità di abitanti è «intesa come insieme organizzato nonché come somma di singoli»<sup>81</sup>, al contempo titolare di un diritto soggettivo di natura reale che ha ad oggetto la cosa e quale contenuto l'esercizio del godimento e dell'uso<sup>82</sup>.

Da ciò ne consegue, che la titolarità non investe diritti di natura reale ovvero dominicale<sup>83</sup>, ma la categoria delle cose pubbliche rileva giuridicamente in quanto oggetto di diritti di godimento o di uso. Al riguardo, significativa può essere l'interpretazione della giurisprudenza della Suprema Corte che, sollecitata verso la fine del secolo diciannovesimo, ha avuto modo di affermare che «è fatto nuovo, rispetto al drit-

---

<sup>77</sup> V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, 265.

<sup>78</sup> V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, 266.

<sup>79</sup> V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, 266; G. CERVATI, *Aspetti della legislazione vigente circa usi civici e terre di uso civico*, cit., 88 ss.; G. CERVATI, *Il contenzioso in tema di usi civici e terre di uso civico (alcuni aspetti e problemi)*, 235; O. RANELLETTI, *Concetto natura e limiti del demanio pubblico*, 43 ss.

<sup>80</sup> Ovvero proprietà collettiva, cfr. V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, 167. Cfr. poi, sulla natura della proprietà collettiva dei beni pubblici aperti all'uso pubblico, M.S. GIANNINI, *I beni pubblici*, cit., 47 ss.; S. CASSESE, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Milano, 1969, 147 ss.

<sup>81</sup> V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, 167.

<sup>82</sup> V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, 167. Interessante è, poi, l'*excursus* dottrinale dello stesso Autore circa il problema della natura giuridica del c.d. uso comune delle cose pubbliche che si estrinseca attraverso lo studio delle teorie sull'uso comune del demanio individuabile per via interpretativa attraverso l'individuazione di un diritto di natura reale, di un diritto civile, ovvero di un diritto di libertà. Sicuramente, degne di rilevanza le considerazioni in merito all'impostazione del problema dell'individuazione della situazione soggettiva di singoli e di gruppi avente ad oggetto il godimento e l'uso delle cose pubbliche. In particolare, occorre volgere l'attenzione sull'analisi circa l'interesse ad agire di ciascun cittadino in ragione della sua titolarità *in potenza* di un diritto collettivo ed, altresì, del rapporto qualificato tra il singolo utente e la singola cosa pubblica, cfr. V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, 200 ss.

<sup>83</sup> Con le dovute eccezioni cfr., al riguardo, V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, 168.

to classico l'uso pubblico che si sovrappone alla proprietà privata; è fatto nuovo la loro simultanea coesistenza»<sup>84</sup>.

Del resto, la trasformazione del bene privato riguardo al dominio che si trasforma in cosa pubblica è viepiù evidente sotto il profilo dell'intervento dei poteri di polizia e di tutela che spettano all'amministrazione, il cui intervento, secondo la giurisprudenza<sup>85</sup>, è strettamente limitato nell'ambito dell'oggetto del diritto collettivo specificamente individuato dal titolo<sup>86</sup>.

## 10. Il profilo delle sanzioni amministrative

Il profilo marcatamente sanzionatorio che potrebbe profilarsi in ordine all'istituto in questione è circoscritto, in ottemperanza all'art. 1 della l. 24 novembre 1981, n. 689, in particolare entro gli ambiti ben definiti delle inadempienze del beneficiario, fermo restando che «qualora l'ente che rappresenta i beneficiari dell'uso civico abbia concesso in affitto il bene da esso gravato, le eventuali inadempienze dell'affittuario devono essere fatte valere dinanzi al giudice competente, in relazione alla natura privatistica del rapporto, e non possono fornire il presupposto per il legittimo esercizio dei poteri di derivazione pubblicistica connessi all'appartenenza del bene al demanio di uso civico; con la conseguenza che l'eventuale esercizio di tali poteri non è idoneo di per sé a rendere illegittimo l'uso del bene da parte dell'affittuario e non costituisce quindi valido presupposto per l'emissione di ordinanza – ingiunzione ai sensi della l. 689/81, per le sanzioni amministrative previste per l'uso illegittimo del bene stesso»<sup>87</sup>. Quello dell'inadempienza del beneficiario assume un ruolo cardine per esplicita interpretazione giurisprudenziale oltre che per l'esplicito dettato normativo (si veda l'art. 135 r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267, sul riordinamento e la riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani, e l'art. 1, l. 9 ottobre 1967, n. 950, recante sanzioni per i trasgressori delle norme di polizia forestale) anche perché, come già delineato precedentemente il rapporto è essenzialmente improntato sul godimento e sull'uso del bene.

---

<sup>84</sup> Cass. Roma 9 marzo 1887, in *Foro it.*, 1887, I, 397. In particolare cfr. V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, 174.

<sup>85</sup> Importanti, al riguardo, gli interventi giurisprudenziali sull'apertura d'accessi a favore di fondi latitanti che comportano un uso speciale della strada da non confondersi con il semplice diritto di transito, riguardando essa una situazione diversa e più intensa; «pertanto, l'accertato diritto di pubblico transito su una strada privata non comporta il diritto, per i cittadini, di aprire su di essa accessi a favore dei fondi di loro proprietà» così Cass. 4 dicembre 1974 n. 3971, in *Mass. giur. it.*, 1974, 3419. Più recentemente Cass. 10 gennaio 2011, n. 354, in *Giust. civ. Mass.*, 2011, 1, 29; Cass. 9 luglio 2003 n. 10772, in *Giust. civ. Mass.*, 2003, 7-8.

<sup>86</sup> V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, 183.

<sup>87</sup> Cass. 20 dicembre 1996, n. 11397, in *Giust. civ. Mass.*, 1996, 1779; in dottrina e per la bibliografia sulle sanzioni amministrative cfr. P. CERBO, *Sanzioni amministrative*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, VI, Milano, 2006, 5424 ss.



Finito di stampare nel mese di giugno 2013  
nella Stampatre s.r.l. di Torino – via Bologna, 220