

FABRIZIO MARINELLI

USI CIVICI IERI E OGGI  
(A PROPOSITO DI UN LIBRO RECENTE)



*giuffrè editore - 2008*

---

*Estratto dal volume:*

ARCHIVIO SCIALOJA - BOLLA  
ANNALI DI STUDI SULLA PROPRIETÀ COLLETTIVA

1.2008

## Segnalazioni bibliografiche

### USI CIVICI IERI E OGGI (A PROPOSITO DI UN LIBRO RECENTE) (\*)

di FABRIZIO MARINELLI

SOMMARIO: 1. Premessa. L'attualità della materia degli usi civici. — 2. Le problematiche culturali, sociali ed economiche sottese alla proprietà collettiva. — 3. Il possesso dei diritti di uso civico. — 4. Circolazione giuridica dei beni e ruolo del notaio. — 5. La ricostruzione del sistema da parte del civilista. — 6. Il ruolo dello storico del diritto. — 7. L'evoluzione attuale della materia tra pubblico e privato. — 8. Concludendo. Uno statuto per gli usi civici.

1. *Premessa. L'attualità della materia degli usi civici.* — Ringrazio di cuore il consiglio dell'ordine di Velletri per l'occasione che mi viene offerta di presentare un libro di estremo interesse, relativo ad una materia poco conosciuta ed assai controversa. Si tratta degli atti del convegno di Ariccia tenutosi nel maggio del 2004, raccolti dal Consiglio dell'Ordine di Velletri e pubblicati nella collana *Quaderni romani di diritto privato*, edita dalla casa editrice Cedam di Padova. Il titolo del volume, *Usi civici ieri e oggi*, racchiude proprio l'idea di una materia che affonda le proprie radici nel passato ma che presenta ancora profili di grande attualità e di permanente problematicità. Gli usi civici, infatti, costituiscono all'interno dell'esperienza giuridica un istituto dai caratteri tanto particolari da far legittimamente dubitare che ad essi possa essere assegnata una collocazione precisa e delimitata all'interno dell'ordinamento. Essi sono stati definiti, l'espressione è significativa, come parti di medioevo giunte sino a noi, e consistono in terreni, per lo più di montagna o comunque a destinazione agricola o pastorale, in godimento comune ai naturali di un determinato borgo o paese. La proprietà collettiva civica, intesa in senso generale, appartiene ai cittadini, ma viene amministrata o dal Comune, quale ente esponenziale della collettività, o dalle amministrazioni separate frazionali, o dalle università agrarie. Ad essa si affiancano gli usi civici propriamente detti, che consistono in una servitù di varia natura su terreni privati, avente ad oggetto il pascolo, il taglio del bosco, la raccolta di frutti, funghi, vegetazione ed in qualche caso anche di caccia e di pesca.

Tuttavia la proprietà collettiva, volendo utilizzare tale termine come una *sineddoche*, a leggere la letteratura giuridica in materia degli ultimi dieci

---

(\*) Presentazione del libro *Usi civici. Ieri e oggi*, svolta presso il Tribunale di Velletri il 3 ottobre 2007.

anni, sembra vivere una seconda primavera, almeno se si ritiene che la legge del '27 ne costituisca un punto fermo dal quale far discendere stagioni che più o meno ne caratterizzano l'evoluzione. La nascita di tanti centri studi sulla materia, da Trento, a L'Aquila, a Roma ed a Salerno ne è la riprova. Sostanzialmente proprio di questa attuale attenzione si parla Maria Athena Lorizio nel suo saggio intitolato *La legge sugli usi civici. Osservazioni e proposte operative*, nel quale vengono approfonditi i temi della sistematica vigente, delle anomalie del processo commissariale, della difficile gestione delle terre di uso civico.

Si tratta di profili rilevanti che collegano all'impostazione della legge alcune anomalie attuali, che però trovano le loro radici nella legislazione passata. Si pensi alla procedura giurisdizionale affidata al commissario, ormai in contrasto con il principio costituzionale del giusto processo, che prevede una sostanziale parità tra le parti ed un giudice terzo ed imparziale. Ed ancora al tema della gestione delle terre di uso civico, che discende dalla profonda evoluzione sociale dell'Italia dal '27 ad oggi, per cui l'agricoltura in montagna è stata quasi del tutto abbandonata. Solo recentemente alcune economie agrarie di nicchia sembrano essersi affermate, il che — unitamente alla diffusione dell'agriturismo — appare di buon auspicio (nella speranza che le legislazioni regionali siano adeguate, perché il recente esempio della legge della Regione Lazio è sconcertante, e quello ancor più recente della Regione Calabria è discutibile) per un rilancio dell'attività produttiva sui terreni di natura civica.

2. *Le problematiche culturali, sociali ed economiche sottese alla proprietà collettiva.* — L'avv. Raffaele Marchetti ci ricorda come dietro la terra ci sia sempre l'uomo, e come l'anelito del contadino alla proprietà della terra appaia profondamente radicata nelle lotte che, nel Lazio particolarmente, ma non solo nel Lazio, hanno opposto i contadini ad un principe o ad un nobile che negava ogni diritto dei naturali. L'avv. Marchetti ripercorre con acume la storia di queste terre e ci racconta efficacemente le peculiarità di un territorio sottoposto all'autorità temporale del Papa, terreno di scontro tra nobiltà e contadini, oggetto di specifiche e significative riforme legislative a fine ottocento.

Questo profilo ci deve far riflettere sugli aspetti culturali, sociali ed economici della materia, che è tornata ad interessare non solo i giuristi, ma anche gli economisti e gli antropologi, che in un modello economico così particolare possono individuare delle peculiarità difficilmente riscontrabili altrove. E se da un lato le controversie tra i contadini ed il principe, di cui ci racconta l'avv. Marchetti, oggi sono state sostanzialmente risolte, dall'altro sottolineare come accanto alla proprietà tradizionale esista una proprietà solidale ancora viva e vitale, appare un rilevante contributo sia alla funzione storica sia alla funzione attuale degli usi civici.

3. *Il possesso dei diritti di uso civico.* — Il prof. Antonio Masi è uno dei giuristi italiani più qualificati in tema di possesso, ed ha affettuosamente accettato negli ultimi anni di occuparsi, su mio invito, di un profilo vera-

mente arduo della materia, qual è appunto quello del possesso dei beni di uso civico.

Questo perché, mentre l'ordinamento civilistico tende a ritenere il possesso un profilo rilevante del rapporto tra l'uomo ed il bene (si pensi soltanto al principio dell'usucapione, che disciplina l'acquisto della proprietà dei beni immobili mediante il possesso), il possesso dei beni di uso civico appare del tutto irrilevante ai fini di una strutturazione della situazione dominicale, anche se il commissario è chiamato a risolvere sotto il profilo giurisdizionale le controversie in materia di possesso di usi civici. Tuttavia il prof. Masi riesce a dimostrare, elaborando con profondità le tesi della dottrina e della giurisprudenza più recente, come il compito del possesso degli usi civici, per quanto particolare, non si discosti poi troppo dalla concezione che il possesso ha nel nostro ordinamento civilistico, ovvero da un lato la funzione di evitare che i titolari di diritti si "facciano giustizia da sé", dall'altro di essere la rappresentazione fattuale di un diritto, vero o presunto tale che sia.

4. *Circolazione giuridica dei beni e ruolo del notaio.* — La circolazione dei beni di uso civico è tendenzialmente vietata, e comunque *controllata*, ovvero circoscritta ai casi stabiliti dalla legge, in conformità di determinate procedure amministrative ed in ossequio alla particolare funzione che gli usi civici rivestono. In un mio recente saggio ho sottolineato tali aspetti, rilevando come la circolazione dei beni, mobili ed immobili, sia un corollario dei principi che regolano la proprietà ed il contratto, rispondendo ad esigenze perfettamente coerenti con il sistema liberale e capitalistico: insomma la circolazione dei beni come *valore*. Il punto è che i beni di uso civico costituiscono un'eccezione proprio a questa impostazione, perché riguardano risorse destinate ad un uso collettivo per loro natura limitate e non sempre sostituibili.

Ovviamente queste limitazioni creano problemi soprattutto ai notai, come ricorda appunto nel suo saggio Giuseppe Minniti, uno studioso che unisce alla sua professione notarile un attento approfondimento teorico delle questioni. Difficoltà di ordine generale, perché a volte colpiscono cittadini in buona fede, che hanno ereditato o acquistato beni non sapendo dell'uso civico, oppure difficoltà più specifiche, derivanti dalla circostanza che non è sempre agevole individuare quali siano in concreto i terreni di uso civico. Gli archivi non sempre sono completi ed a volte sono difficilmente consultabili, le verifiche sono episodiche ed il contenzioso lungo e complesso. La soluzione proposta risiede non tanto nella capacità di individuare con esattezza la natura e la localizzazione del bene, il che è evidentemente ritenuto troppo difficile, troppo lento e troppo costoso, quanto nel collegare all'alienazione di un bene di uso civico la conseguenza dell'inefficacia e non della nullità, dunque con effetti di minore portata sia sul negozio, sia sulla responsabilità del notaio: in questa direzione qualcuno ha anche proposto di elaborare un nuovo tipo contrattuale, la vendita aleatoria, dove la garanzia per l'evizione e più in generale la proprietà del bene da parte del venditore assumono un significato non causale (ovvero inerente alla struttura del negozio) ma soltanto eventuale, gravando il relativo rischio sull'acquirente in ter-

mini assoluti, il quale lo accetta in modo più o meno consapevole. Sebbene comprenda le difficoltà dei notai, a me non sembra che queste siano soluzioni corrette. Non sono corrette sotto il profilo strettamente giuridico, ma non sono corrette neanche sotto il profilo economico, perché l'assunzione del rischio da parte dell'acquirente appare da un lato sproporzionata, e dall'altro fondata sulla presunzione che l'ordinamento dimentichi i propri doveri o che il legislatore futuro permetta il permanere dell'irregolarità attraverso qualche forma di condono. Essendo sempre stato contrario a condoni di ogni genere, lo sono anche in questo caso, perché ritengo che la legalità non sia qualcosa cui dare valore ad intermittenza, soprattutto quando riguarda gli altri.

Credo tuttavia che le regioni possano bene intervenire sugli archivi dei commissariati facendo in modo che essi possano essere consultati senza difficoltà e possano essere resi attuali attraverso un processo di verifica che consenta di individuare in concreto i territori interessati. Ciò non eliminerà il contenzioso, ma potrebbe di certo ridurlo in modo significativo.

5. *La ricostruzione del sistema da parte del civilista.* — Manifesta tutto il suo disagio di fronte ad una materia così particolare il prof. Gianfranco Palermo, come il prof. Masi abituato a strutture logiche e lineari, quali sono quelle del diritto civile. E tuttavia non si sottrae alla ricostruzione dogmatica della natura e della disciplina dei beni civici.

La difficoltà di collocare la materia tra pubblico e privato è di tutta evidenza, ed attendendosi alla legislazione è difficile individuare un percorso coerente. Personalmente ho tentato di farlo arrivando a conclusioni vicine a quella che è la mia sensibilità di civilista, qualche volta forzando il sistema, qualche volta la storia (come mi rimprovera il prof. Petronio), qualche volta evidenziando l'unilateralità di una dottrina che aveva tentato una ricostruzione di tipo esclusivamente pubblicistico (penso a Vincenzo Cerulli, principalmente). Di questo dibattito il prof. Palermo ricostruisce i passaggi rivisitando tutte le norme che regolano la materia e che sono state oggetto dei più importanti interventi sia della Corte costituzionale sia della Cassazione. Un lavoro accurato ed intelligente, che evidenzia passaggi fondamentali dell'evoluzione della materia, e che giunge a conclusioni sostanzialmente condivisibili. Condivisibili anche e soprattutto quando rileva come un auspicato intervento legislativo debba rispettare i valori fondamentali su cui si fonda la civiltà contadina "affinché il moderno non vanifichi l'antico e la continuità delle tradizioni, che costituiscono la base di un sistema di vita, dal quale è gemmata la nostra civiltà dei consumi, non venga interrotta, con danni — non solo all'ambiente in sé considerato — che potrebbero risultare irreversibili".

Mi sembra che questa considerazione possa costituire un importante e condiviso punto di partenza per tutti coloro che, avendo a cuore la proprietà collettiva e quello che rappresenta non solo giuridicamente ma anche culturalmente, ritengono importante porsi il problema di un futuro per gli usi civici che affianchi alla conservazione dei beni anche una loro valorizzazione.

6. *Il ruolo dello storico del diritto.* — Il prof. Ugo Petronio, che guarda la materia con gli occhiali dello storico, ma anche con quelli del giurista positivo e dell'avvocato impegnato in importanti processi riguardanti gli usi civici, sottolinea a sua volta le difficoltà di inquadrare e di sistemare organicamente la materia, e fa notare come assai spesso la ricostruzione operata dalla dottrina e dalla giurisprudenza, sia quella più antica, sia quella più recente, non sia affatto attendibile sotto un profilo strettamente storico.

Anzi, egli si pone proprio quale contraddittore delle ricostruzioni operate dalla dottrina e dalla giurisprudenza cercando di dimostrare come, nel passato e nel presente, una serie di principi siano stati elaborati non tenendo conto della realtà storica, o tenendone conto solo parzialmente. Sebbene tale critica possa a volte cogliere nel segno, dimostrando come sia per quanto riguarda principi assai risalenti (si pensi ad esempio all'assoluta indisponibilità dei beni da parte dei privati) sia per quanto riguarda funzioni più recenti, come quella ambientale, essa non giustifica però la demolizione di principi applicati da secoli alla materia. È evidente, ed in questo io concordo pienamente, e l'ho scritto, che aver assegnato alla materia una funzione ambientale rischia di mettere in crisi tutta una serie di principi che erano stati costruiti in rapporto ad una funzione eminentemente agraria; per cui da un lato l'esigenza di conservazione, che in passato era temperata da una specifica volontà liquidatrice, diviene preminente, e dall'altro il compito del commissario, che appare sovrapporsi a quello di altri organi dello stato preposti alla tutela dell'ambiente, rischia di divenire o pletorico o paralizzante. Peraltro il prof. Petronio nota come tale atteggiamento della giurisprudenza sia pericoloso perché, collegando la funzione degli usi civici esclusivamente ad un valore ambientale, si rischia di non tutelarli in modo adeguato ove tale funzione ambientale in determinati casi venga meno.

Non enumererò tutte le osservazioni che il prof. Petronio compie, perché l'esame delle stesse meriterebbe un convegno a parte, ma sottolineo conclusivamente come la dottrina dovrebbe attingere più in profondità dalla storiografia giuridica per comprendere meglio la struttura e la funzione degli istituti attuali, che altro non sono che la proiezione di un'esperienza giuridica storica. In questo senso mi sento assolutamente d'accordo, anzi credo di rappresentare (e lo dico con estrema modestia) quella parte della civilistica contemporanea che maggiormente tenta di valorizzare il dato storico nella ricostruzione degli istituti, e di questo sono grato ai miei maestri. Magari qualche volta la ricostruzione non è del tutto fedele alla storiografia intesa in senso stretto, ma occorre anche tener conto delle trasformazioni che il dato storico ha ricevuto nell'interpretazione della giurisprudenza: è comunque giusto che lo storico segnali queste discrasie, perché esse ci permettono di comprendere come l'evoluzione della materia a volte segua itinerari che sono slegati dal dato storico, inteso come possibilità di un riferimento documentale (intendendo il documento in senso ampio) concreto. Il caso degli usi civici è certamente paradigmatico di questa tendenza.

7. *L'evoluzione attuale della materia tra pubblico e privato.* — Cosa

si può trarre da queste considerazioni, che sottolineano la difficoltà di inquadrare sia quella partizione dell'ordinamento cui gli usi ed i demani civici fanno riferimento sia la difficoltà di un preciso aggancio storico degli istituti e delle loro caratteristiche, sia la difficoltà di una loro attualizzazione. In relazione al primo aspetto non si tratta di una ossessione sistematica o catalogatoria, da cui pure molti giuristi non sono immuni, quanto dalla necessità di individuare le coordinate necessarie per comprendere i principi generali cui fare riferimento. Il problema si è presentato subito all'attenzione degli studiosi, anche se la concordia si manifesta unicamente nella sottolineatura della difficoltà di individuare tali coordinate e viene a cessare non solo e non tanto sulle conclusioni, quanto sulla stessa metodologia da seguire.

Il dato da cui partire è la tendenza, che può apparire maggioritaria da parte della dottrina, consistente nel collegare alla qualità di diritti soggettivi degli usi civici la loro appartenenza al diritto amministrativo. L'evidente contrasto tra premessa e conclusione non viene ad essere spiegato, ma semplicemente giustificato sulla base di una specifica particolarità della materia. Sulla premessa non si ha motivo di obiettare, ma la conclusione che ne deriva dovrebbe essere un'altra, e cioè che trattandosi di diritti e non di interessi la materia rientri all'interno del diritto privato, e se vogliamo all'interno del diritto agrario, che è pur sempre una disciplina privatistica, tendente inoltre a ricomprendere anche la materia del diritto ambientale. Gli usi civici si posizionano dunque in una zona intermedia tra diritto pubblico e diritto privato, sono privati in relazione alla struttura del diritto, ma sono pubblici in relazione all'oggetto del diritto, che è una proprietà collettiva di diritto pubblico ed in relazione alle modalità di espressione dell'ente esponenziale preposto all'amministrazione, ovvero il comune. Una zona intermedia, in particolare, tra il diritto amministrativo e quel settore del diritto privato che studia il diritto agrario e che significativamente, al giorno d'oggi, si occupa anche del diritto dell'ambiente.

Se valutiamo poi le prospettive di riforma legislativa della materia degli usi civici, esse non sempre esprimono o coincidono con il pensiero degli studiosi, che in siffatta materia è abbastanza articolato. Per di più le proposte di legge risentono sia delle maggioranze parlamentari sia del momento storico in cui vengono presentate, per cui trovare un *fil rouge* che le colleghi e che permetta di evidenziare delle precise linee di tendenza non appare agevole.

Le due linee di pensiero che si scontrano sia sull'impostazione generale della materia, sia sugli aspetti particolari, esprimono da un lato una tendenza alla mera conservazione dei beni così come si trovano, facendo prevalere ormai la loro valenza ambientale, e dall'altro una sottolineatura del superamento delle esigenze sottese al permanere degli usi civici, e dunque della necessità della loro più o meno rapida liquidazione attraverso la trasformazione del demanio civico in demanio disponibile da assegnare ai comuni.

La possibilità di un diverso itinerario concettuale, che ribadisca il carattere di proprietà privata degli usi civici favorendone nel contempo la

valorizzazione, appare la più ragionevole, ma anche la più concretamente difficile da realizzare. La problematica dovrebbe comunque uscire da un dibattito troppo specialistico ed aristocratico e dovrebbe aprirsi ad interrogativi profondi, che pur tenendo presente una grande tradizione, affrontino l'attuale situazione dei terreni montani e delle condizioni di vita di chi vi abita.

Merita inoltre di essere sottolineato il fatto che delle recenti riforme non tarderanno comunque ad influenzare la materia degli usi civici. Mi riferisco alla riforma del titolo V della costituzione, che assegna un ruolo più penetrante alle regioni a statuto ordinario, con la conseguenza che sarebbe lecito aspettarsi un rinnovato fervore di iniziative in argomento, e l'affermazione del principio del giusto processo, che rende di certo incostituzionale i poteri attualmente attribuiti al commissario regionale.

8. *Concludendo: uno statuto per gli usi civici.* — Dunque, parlare di usi civici (in senso lato) significa in definitiva tre cose: in primo luogo riscoprire un mondo di valori antichi che sono restati ancorati alle tradizioni del territorio. Il permanere di un rapporto forte della popolazione con il territorio dovrebbe essere a cuore a tutti coloro che credono nell'identificazione di un popolo con il proprio territorio, con le proprie tradizioni, con la propria storia, che non è una storia di grandi eventi, ma assai più spesso una storia scandita da modificazioni appena percettibili dello scorrere del tempo. Se questi valori antichi, in sé portatori di una dimensione oggi quasi ereticale della vita, meritano di essere mantenuti e valorizzati, allora gli usi civici costituiscono un grande banco di prova per tale esperienza.

In secondo luogo accettare — da parte del giurista — l'idea dell'esistenza di un concetto e di un modello di proprietà collettiva che si affianca alla proprietà individuale, e che con essa si confronta sul piano dell'esperienza storica e non su quello dei concetti. Un modello di proprietà collettiva che si è sviluppata soprattutto tra le montagne e che resiste alle tradizionali distinzioni semplificatorie, prima tra tutte quella tra pubblico e privato. Accettare tali profili significa quindi anche ripensare — attraverso gli usi civici — le proprie convinzioni e le proprie certezze.

In terzo luogo riconoscere alle proprietà collettive una funzione per certi versi imprenditoriale, che sia compatibile con l'ambiente e con il mantenimento delle risorse a vantaggio delle generazioni future. La necessità di evitare la tragedia delle risorse comuni, come ci ha ricordato Elinor Ostrom in un bel libro pubblicato di recente, deve condurre alla possibilità che l'ente gestore, sia esso pubblico o privato, venga riconosciuto come imprenditore, caratterizzato da un particolare rapporto con il territorio: in tal modo, come ha sottolineato Alberto Germanò "L'esternalità positiva o il 'bene pubblico' prodotto dalla gestione forestale deve, allora, convertirsi anche in un 'bene' produttivo di reddito che costituisca incentivo all'offerta delle risorse agroforestali diretta a conservare e ad ampliare la dimensione, la qualità e la gamma dei beni ambientali, i quali così in certo qual modo cessano di essere mere risorse in libero accesso".

Allora, perché ciò avvenga, gli usi civici devono essere costruiti attorno ad uno *statuto* ben preciso, che ne delinei le caratteristiche e ne detti la di-



sciplina evitando di cadere in eccessi sia definitivi (e quindi teorici), sia meramente conservativi. Le proprietà collettive e gli usi ed i beni civici, infatti, vivranno e permetteranno di affermare i valori che si sono ricordati, dalla proprietà solidale alla tutela dell'ambiente, dalla difesa delle tradizioni locali al razionale utilizzo delle risorse forestali ed agricole, solo se saremo in grado non solo di difenderli, ma anche di valorizzarli.