

C O M M E N T I

RAPPORTI FRA USI CIVICI E PROPRIETÀ COLLETTIVE
 CON PARTICOLARE RIGUARDO AL CASO
 DELLE COMUNELLE DEL CARSO TRIESTINO (*)

SOMMARIO: 1. L'accomunamento fra terre di uso civico e terre in proprietà collettiva nella legge fondamentale del 1927; incompatibilità, per questo aspetto, fra la legge del 1927 e la Costituzione del 1948; l'evoluzione successiva della disciplina delle terre in proprietà collettiva. — 2. La trasformazione della proprietà collettiva in proprietà ordinaria di associazioni riconosciute fra gli antichi contitolari *pro indiviso*: la resistenza degli enti locali a riconoscere la pienezza della proprietà delle nuove associazioni: difetto di fondamento giuridico di tale resistenza.

1. — Il rapporto fra usi civici e proprietà collettive non può altrimenti qualificarsi che come confuso. L'origine della confusione non può che imputarsi, d'altra parte, al legislatore stesso, a partire da quello che ancor oggi deve considerarsi il principale prodotto dell'attività legislativa in materia di beni immobili soggetti al godimento di collettività di persone: il riferimento è, naturalmente, alla l. 16 giugno 1927, n. 1766, intitolata « riordinamento degli usi civici nel Regno ». I notai Paolo Piccoli e Marco Dolzani osservavano infatti, in una relazione presentata ad un convegno di studi, tenutosi in Trento il 14 novembre 1995, sul tema « *Verso un catasto probatorio dei demani civici e delle proprietà collettive* », che « la legge fondamentale del 1927 tratta congiuntamente sia degli usi civici che delle c.d. proprietà collettive ... nella pratica, anche giuridica, tale accomunamento ha comportato l'attribuzione di un'impropria definizione come terre di uso civico a tutti i beni assoggettati al regime giuridico della legge, anche quelli relativamente ai quali gli usi non furono mai esercitati ».

Conviene menzionare i dati normativi su cui tale « accomunamento » è fondato. Una prima disposizione, che esprime il radicato disfavore del legislatore dell'epoca nei confronti delle antiche proprietà collettive dei discendenti dai primi colonizzatori delle terre, è dettata dall'art. 25, comma 1°: per essa, il Ministro dell'Economia nazionale avrebbe potuto procedere allo scioglimento delle associazioni dei proprietari, comunque denominate, qualora avesse ravvisato « motivi per ritenere inutile o dannosa » l'esistenza delle associazioni stesse. Ma le disposizioni che più interessano in questa sede sono quelle contenute nell'art. 26, comma 1° e 2°: secondo la prima, « i terreni di uso civico », anche se appartenenti alle associazioni, perché non disciolte, « debbono essere aperti all'uso di tutti i cittadini del Comune o della Frazione »; in forza

(*) Relazione al Convegno su « Usi civici e proprietà collettive » promosso dal Comune di Trieste e svoltosi in Trieste il 20 marzo 2004.

della seconda disposizione, « i beni delle associazioni conservate » devono essere amministrati « a norma della legge comunale e provinciale »: amministrati, s'intende, dal Comune nel cui territorio i beni si trovano, benché « separatamente dagli altri » di proprietà del Comune stesso.

La distinzione fra Comune, come ente pubblico locale, esponente degli interessi di tutti i residenti in un determinato territorio, e vicinia o comunella, come gruppo chiuso, insediato bensì nello stesso territorio, ma ricomprendente soltanto persone che vi entrano *iure sanguinis* o per cooptazione, ha origini antiche, risalenti al Medioevo: essa si fondava sul rilievo che non tutti gli abitanti del territorio comunale erano coltivatori di terra, assoggettati quindi agli *onera rusticana*; con la conseguenza che quanti (i *nobiles loci*: militari, funzionari, borghesi) non sopportavano gli oneri per la conservazione ed il miglioramento della produttività delle terre, principalmente pascoli e boschi, non potevano che restare esclusi dai correlati vantaggi.

Si erano consolidate così, fino agli anni '20 del XX secolo e soprattutto nelle zone di montagna, « associazioni private di abitanti e coltivatori di un determinato complesso di terreni », a tutti i loro membri appartenente *pro indiviso* (A. GERMANÒ, *Le comunioni familiari montane come formazioni sociali*, in *Comunioni familiari montane*, II, Atti del Seminario di Studio *Per una proprietà collettiva moderna*, Brescia, 1992, p. 75 ss.).

Confluirono nella legge del 1927 due filoni di idee, ostili entrambi alle proprietà collettive: l'assolutismo giuridico dell'età liberale, che trova consacrazione formale nel codice Napoleone, e l'autoritarismo, o totalitarismo, che ha conformato durante il XX secolo alcuni ordinamenti, tra cui il nostro, nel periodo fra le due guerre mondiali. Il primo filone è stato ampiamente indagato dagli storici del diritto, anche negli specifici riflessi comportanti un atteggiamento di ripulsa nei confronti delle antiche proprietà collettive (v. soprattutto P. GROSSI, *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, XIX, 1990, p. 505 ss.): la proprietà collettiva, priva di un titolare individuato, appare incompatibile — anomala, per non dire mostruosa — rispetto al modello di proprietà adottato dall'ordinamento moderno, che mira a recuperare il modello del dominio quiritario, nella sua feroce solitudine, come fu scritto, liberandolo dalle scorie e dalle inerostazioni medievali. Del secondo filone, ancora sin troppo vivo nella memoria contemporanea come fantasma da esorcizzarsi, basta qui ricordare le scoperte estrinsecazioni che emergono nei lavori preparatori della legge del 1927: le associazioni dei proprietari erano viste come nidi potenziali di demagoghi e facinorosi, refrattari alle direttive del Governo, unico interprete dell'interesse nazionale: donde l'opportunità di sottrarre i beni all'amministrazione delle associazioni stesse, per affidarla invece ai Comuni, frattanto trasformati da espressione delle autonomie locali in strumenti operativi dell'Autorità centrale (per qualche notizia A. GERMANÒ, voce « Usi civici », in *Digesto, disc. civ.*, XIX, 1999, p. 538, nota 5).

Sembra evidente l'incompatibilità della legge del 1927, per l'aspetto che

qui si esamina, con la Costituzione del 1948: allontanatasi questa, per un verso, dal modello liberale ottocentesco, consacrato primamente dal codice Napoleone, nell'enunciazione dei principi regolatori dei rapporti economici: esaltatrice, per altro verso, non soltanto delle libertà civili e politiche degli individui, ma anche delle autonomie dei corpi intermedi fra l'individuo ed il pubblico potere.

Tre norme costituzionali avevano in sé la capacità di incidere profondamente sulla legislazione relativa alla materia che qui si esamina. In primo luogo, la norma per cui il contenuto della proprietà — anche appartenente a privati, singoli o gruppi — è conformato dalla legge in modo idoneo « allo scopo di assicurarne la funzione sociale » (art. 42, comma 2°, Cost.): poiché la proprietà collettiva, non diversamente da quella pubblica, presta di fatto minore resistenza ai vincoli imposti nell'interesse generale, pur quando comportano sacrificio per l'interesse economico immediato del titolare, fu facile ravvisare nella disciplina delle « terre civiche », senza distinzione secondo l'imputazione formale della titolarità, uno strumento efficace al fine della tutela del nuovo interesse generale alla salvaguardia dell'ambiente (Corte cost., 27 giugno 1986, nn. 151, 152, e 153, in *Foro it.*, 1986, I, 2689).

Indubbiamente rileva, ancora, la norma secondo cui la legge può addirittura riservare o coattivamente trasferire « a comunità di lavoratori o di utenti » la proprietà di complessi aziendali (art. 43 Cost.): previsione che esprime, sia pure con riguardo ad oggetti diversi dalle « terre civiche », favore anziché ostilità nei confronti della proprietà collettiva.

Infine, e soprattutto, è fra i principi portanti della Costituzione del 1948 quello del pluralismo, ossia della salvaguardia dell'autonomia di tutti i corpi intermedi fra l'individuo ed il potere pubblico, essendo il legislatore impegnato a garantire i diritti individuali « anche nelle formazioni sociali ove si svolge la ... personalità » degli uomini (art. 2 Cost.: sulle vicinie o comunelle come destinatarie della garanzia offerta da questa norma v., in particolare, A. GERMAND, *Le comunioni familiari montane come formazioni sociali*, cit., p. 80 ss.).

L'evoluzione della legislazione ordinaria sulla materia, pur saldamente sostenuta ed anzi sollecitata dai nuovi precetti costituzionali, fu lenta. Il processo evolutivo culmina nella L. 31 gennaio 1994, n. 97: con le norme contenute nell'art. 3, comma 1°, è stato stabilito che le Regioni avrebbero dovuto provvedere « al riordino della disciplina delle organizzazioni montane, anche unite in comunanze, comunque denominate » nel rispetto di taluni principi specificamente enunciati ed intesi « al fine di valorizzare le potenzialità dei beni agro-silvo-pastorali in proprietà collettiva indivisibile ed inusucapibile ». Secondo tali principi, i gruppi costituiti dai comproprietari devono essere riconosciuti come persone giuridiche di diritto privato, « previa verifica della sussistenza dei presupposti in ordine ... agli aventi diritto ed ai beni oggetto della gestione comunitaria »; i nuovi soggetti di diritto, così costituiti, avrebbero goduto di autonomia statutaria, capace di integrare e modificare gli an-

tichi « laudi e consuetudini » che ne regolano la struttura; la legge regionale avrebbe inoltre stabilito le condizioni per un'eventuale destinazione di beni ad attività diversa da quella agro-silvo-pastorale, le garanzie di partecipazione alla gestione comune, le forme di pubblicità nei registri immobiliari, le modalità ed i limiti del coordinamento fra i nuovi soggetti così costituiti ed i Comuni e le Comunità montane. Con la norma, infine, dell'art. 3, comma 2°, è stato precisato che le già vigenti disposizioni sulla materia avrebbero continuato ad applicarsi sino all'entrata in vigore di quelle da introdursi con le leggi regionali, ma solo « in quanto compatibili » con la disciplina dettata nel comma 1° dello stesso art. 3.

Può ben dirsi che la nuova disciplina, appena riassunta, segna una rottura rispetto all'orientamento autoritario, se non totalitario, concretatosi con la legge del 1927 nei confronti delle antiche proprietà collettive. Rottura invece non c'è rispetto a quello che lo storico ha denominato assolutismo giuridico dell'età liberale: l'antica proprietà collettiva, incompatibile con la concezione della proprietà adottata dalle codificazioni ispirate dall'illuminismo, viene definitivamente sepolta, per essere sostituita dalla proprietà, conforme al modello codicistico, di neocostituite associazioni di diritto privato; come bene è stato detto, « il risultato sembra essere, per questa strada e con la riconosciuta prevalenza dell'autonomia statutaria delle organizzazioni, quello della riconciliazione fra gli ordinamenti del passato e l'ordinamento vigente » (P. VITUCCI, *Proprietà collettive, diritti dell'utente, autonomia statutaria*, in questa *Rivista*, 2002, II, p. 591).

Il compito assegnato alle Regioni dalla l. n. 97/1994 è stato assolto anche dal Friuli-Venezia Giulia, con la legge regionale 5 gennaio 1996, n. 3; il Friuli-Venezia Giulia peraltro, essendo Regione a statuto speciale, avrebbe potuto provvedere in materia, secondo un orientamento emerso in dottrina, anche indipendentemente dalla delega conferita dalla legge statale (A. GERMANÒ, voce « Usi civici », cit., p. 559 s.).

In forza della citata legge regionale è stato provveduto al riconoscimento come persone giuridiche di diritto privato di numerose vicinie o comunelle, in particolare insediate nel territorio dell'altopiano carsico in provincia di Trieste, pur se l'iter dei riconoscimenti non è stato né facile né breve, ad essi essendosi pervenuti soltanto in forza di pronuncia del Giudice amministrativo (T.A.R. Friuli-Venezia Giulia, 31 marzo 2000, p. 369, in *Riv. dir. agr.*, 2000, II, 357, che ha statuito: « Va annullato il provvedimento regionale di diniego del riconoscimento della personalità giuridica di alcune Comunelle del Carso, associazioni familiari chiuse, avendo le stesse dato prova di essere proprietarie di beni immobili intavolati nel periodo austro-ungarico e spettando al Comune di provare che l'intavolazione sia stata conseguenza di un'erronea iscrizione come beni della Comunella anziché come beni del Comune ... gravati da usi civici »).

2. — Contrariamente all'aspettativa delle Comunelle, ormai riconosciute, la lotta per il riconoscimento della pienezza della proprietà sui beni ad esse

ab antiquo appartenenti non è affatto finita, tuttavia, in virtù dei decreti regionali di riconoscimento.

I Comuni si sono dimostrati, invero, tutt'altro che proclivi ad accettare come fatto compiuto la loro esclusione dalla gestione dei beni che dai decreti stessi di riconoscimento risultano oggetto di proprietà delle Comunelle.

La resistenza, di fatto comprensibile, non ha giustificazione alcuna, sul piano formale, con riferimento a quegli immobili dei quali non era stato accertato, fra il 1927 ed il decreto di riconoscimento della Comunella proprietaria, l'assoggettamento ad usi civici. La risposta che condanna all'insuccesso, in questo caso, ogni resistenza degli enti pubblici locali si legge già nella sopra citata pronuncia del Giudice amministrativo: se la Comunella, identificata dal decreto di riconoscimento con una o più denominazioni determinate, risulta proprietario iscritto, con quella o con una di quelle denominazioni identificato, dal libro fondiario, deve invero applicarsi la norma dell'art. 6, comma 2°, r.d. 28 marzo 1929, n. 499, secondo la quale « agli effetti dell'esercizio dell'azione di rivendicazione della proprietà ... colui al cui nome sia iscritto un diritto nel libro fondiario si presume fino a prova contraria titolare del diritto stesso di fronte a chiunque opponga un diritto non iscritto ».

I Comuni sembrano opporre, piuttosto che un loro « diritto non iscritto », il diritto *ex lege* di amministrare i beni delle Comunelle, ad essi attribuito dalla norma dell'art. 26, comma 2°, l. n. 1766/1927. Ma tale disposizione deve considerarsi ormai da tempo abrogata: le norme anteriori all'entrata in vigore della l. n. 97/1994 continuano ad applicarsi, invero, soltanto se compatibili con la disciplina da quest'ultima introdotta, come dispone il già citato art. 3, comma 2°, di essa; ed evidentemente incompatibile con il pieno riconoscimento della proprietà collettiva dei gruppi di antico insediamento sul territorio appare il coattivo affidamento dell'amministrazione dei beni che di tale proprietà costituiscono l'oggetto all'ente pubblico locale.

Più delicata, a prima vista, è la questione con riguardo ai beni — già in proprietà collettiva ed ora oggetto di ordinaria proprietà delle associazioni formate dagli antichi contitolari — dei quali dal 1927 in avanti è stato accertato l'assoggettamento ad uso civico. Invero, la disposizione dell'art. 26, comma 1°, l. n. 1766/1927 — comportante, come si è ricordato, che anche i terreni appartenenti a gruppi chiusi di residenti dovessero essere, invece, « aperti all'uso » di tutti i residenti nel territorio del Comune o della Frazione — ha fatto sì che l'accertamento dell'uso civico potesse compiersi, come in effetti è poi spesso avvenuto, anche nei confronti di beni che, fin allora, erano stati goduti ed amministrati da una parte soltanto dei residenti stessi. In altri termini, come espressamente è stato notato, « l'apertura delle terre collettive a tutti i residenti era il cavallo di Troia che, presto o tardi, avrebbe condotto ... all'amministrazione di esse da parte dell'Ente-Comune che ... le avrebbe godute ed amministrare come facenti parte del proprio patrimonio » (A. GERMANÒ, voce « Usi civici », cit., p. 536): più precisamente, come terre di proprietà pubblica gravate da uso civico. Ecco, allora, che in relazione ad immobili gra-

vati da un uso civico già accertato la pretesa dei Comuni di continuare a governarle, secondo il regime degli usi civici, può sembrare maggiormente giustificata.

In realtà, già la norma dell'art. 10, comma 2°, l. 3 dicembre 1971, n. 1102 aveva stabilito che le « comunioni familiari montane », essendo disciplinate dai rispettivi statuti e consuetudini, « non sono quindi soggette alla disciplina degli usi civici »; di tale norma è stato giustamente rilevato il carattere dichiarativo, non già innovativo (A. GERMANÒ, voce « Usi Civici », cit., p. 559): con il corollario che, nei confronti degli immobili appartenenti a gruppi chiusi di residenti, non soltanto non si sarebbe più potuto accertare, dopo l'entrata in vigore della norma stessa, l'assoggettamento ad usi civici, con conseguente applicazione del corrispondente regime giuridico, ma che era altresì privo di giuridica rilevanza l'accertamento che già si fosse, eventualmente, compiuto in precedenza. Poteva, tuttavia, restare un dubbio sulla latitudine dell'esenzione, così disposta, dal regime degli usi civici: il riferimento alle « comunioni familiari montane », diverso dalle espressioni con cui tradizionalmente si denominano i gruppi di contitolari di proprietà collettive, poteva ingenerare, in effetti, perplessità sulla ricomprensione di tutti questi gruppi nell'esenzione; perplessità accresciuta dall'elencazione (esemplificativa?) contenuta nella stessa norma del citato art. 10, comma 2°, che dei gruppi stessi menzionava soltanto una parte (regole ampezzane di Cortina, regole del Comelico, società di antichi originari della Lombardia, servitù della Val d'Aosta). La perplessità poteva anche trovare fondamento nella distinzione, messa in rilievo dagli storici, fra beni « pertinenti a collettività diverse, distinte dal Comune » e peraltro alquanto ampie, perché tendenti ad escludere soltanto « i nuovi *cives* », e beni, invece, appartenenti *pro indiviso* ai membri di alcune famiglie determinate (C. ASTUTI, *Appunti in tema di comunanze*, in *Comunioni familiari montane*, cit., II, p. 196 s.). Ma le ragioni del dubbio sono poi superate dalla l. n. 97/1994, la quale si riferisce, come già rilevato, a tutte le « organizzazioni montane ... comunque denominate, ivi comprese le comunioni familiari montane » di cui alla precedente legge del 1971.

È ben vero che la legge del 1994 non riproduce l'espressa esenzione dalla disciplina degli usi civici che la legge del 1971 aveva dichiarato relativamente ai beni delle « comunioni familiari montane ». Ma sembra evidente che l'obiettivo della legge più recente è quello di superare ogni distinzione di regime giuridico fra i beni appartenenti ai gruppi, più o meno estesi e comunque denominati, dei titolari di antiche proprietà collettive. Sicché, anche ad ammettere che il riferimento alle « organizzazioni montane » sia più ampio di quello alle « comunioni familiari montane », sarebbe contrario all'intenzione del legislatore supporre che esso abbia voluto mantenere ancora l'apertura all'uso di tutti i residenti nel Comune o nella frazione di quelle terre che, attribuite in proprietà alle riconosciute associazioni fra contitolari di proprietà collettiva, appartenevano in origine a gruppi più ampi di quelli qualificabili come comunioni familiari. L'interpretazione opposta sfocerebbe, del resto,

nell'affermazione di una norma palesemente contraria a principi costituzionali, sotto almeno due profili. Quello, in primo luogo, dell'irragionevole discriminazione fra il regime giuridico di gruppi proprietari che differiscono l'uno dall'altro solo per la maggiore o minor ampiezza della base associativa; quello, altresì, della lesione del diritto di proprietà di una parte delle neocostituite persone giuridiche di diritto privato, che dovrebbero sopportare, senza indennizzo, l'ingerenza di tutti i residenti nel Comune o nella frazione, quanto al godimento dei loro beni, e l'ingerenza dell'ente locale, quanto all'amministrazione. Ingerenze, per di più, che non trovano giustificazione nella storia, come i veri e propri usi civici gravanti anche su terre in proprietà privata, ma discendono da un'imposizione legislativa del 1927, la cui esecuzione, se è vero che anche le terre in proprietà collettiva erano e sono inusucapibili, non può avere comportato acquisizione di diritti, né in capo all'ente locale né ai residenti diversi dagli appartenenti al gruppo dei comproprietari.

GIOVANNI GABRIELLI

Prof. ord. dell'Università di Trieste