

FABRIZIO MARINELLI

professore ordinario nell'Università dell'Aquila

“La terra è di Dio” I beni collettivi tra storia e diritto

Sommario: *Premessa. In ricordo di Giovanni Franzoni.* – Parte prima. *“Nell'anno del Giubileo ciascuno tornerà nei suoi possessi” (Lev. 25, 13). I beni collettivi tra storia e diritto.* 1.1. Il feudo meridionale e le Assise di Ariano. – 1.2. Il capitolo “*Volentes*” e l'autonomia siciliana. – 1.3. L'eversione della feudalità e la Commissione feudale napoletana. – 1.4. Il dibattito ottocentesco sugli usi civici. – 1.5. La legge fondamentale n. 1766 del 17 giugno 1927. – 1.6. L'istituzione del Commissario per gli usi civici e il ruolo della giurisprudenza. – Parte seconda. *“Guai a voi, che aggiungete casa a casa e unite campo a campo, finché non vi resti più spazio” (Isaia, 5, 8). I beni collettivi tra agricoltura e ambiente.* 2.1. La legge “Galasso” e l'intuizione della funzione ambientale. – 2.2. Le prime sentenze della Corte costituzionale e il dibattito sui poteri d'ufficio del commissario. – 2.3. L'evoluzione della normativa statale in tema d'ambiente. – 2.4. Il concetto di paesaggio e la sua tutela. – 2.5. La più recenti sentenze della Corte costituzionale. – 2.6. L'ambiente come bene comune. – Parte terza. *“Non ci sarà tra voi alcun indigente o mendico” (Deut. 15, 2-4). I beni collettivi tra comunità e solidarietà.* 3.1. Lo stato dell'arte nel 2017: gli enti esponenziali dei beni di uso civico. – 3.2. La nuova legge sui domini collettivi: i beni. – 3.3. Segue. I soggetti: privatizzazione e autonomia. – 3.4. La solidarietà tra generazioni presenti e generazioni future. – 3.5. Beni collettivi e beni comuni. – 3.6. I domini collettivi e il diritto privato.

“La terra è di Dio”

I beni collettivi tra storia e diritto

Sommario: *Premessa. In ricordo di Giovanni Franzoni.* – Parte prima. “*Nell’anno del Giubileo ciascuno tornerà nei suoi possessi*” (Lev. 25, 13). *I beni collettivi tra storia e diritto.* 1.1. Il feudo meridionale e le Assise di Ariano. – 1.2. Il capitolo “*Volentes*” e l’autonomia siciliana. – 1.3. L’eversione della feudalità e la Commissione feudale napoletana. – 1.4. Il dibattito ottocentesco sugli usi civici. – 1.5. La legge fondamentale n. 1766 del 17 giugno 1927. – 1.6. L’istituzione del Commissario per gli usi civici e il ruolo della giurisprudenza. – Parte seconda. “*Guai a voi, che aggiungete casa a casa e unite campo a campo, finché non vi resti più spazio*” (Isaia, 5, 8). *I beni collettivi tra agricoltura e ambiente.* 2.1. La legge “Galasso” e l’intuizione della funzione ambientale. – 2.2. Le prime sentenze della Corte costituzionale e il dibattito sui poteri d’ufficio del commissario. – 2.3. L’evoluzione della normativa statale in tema d’ambiente. – 2.4. Il concetto di paesaggio e la sua tutela. – 2.5. La più recenti sentenze della Corte costituzionale. – 2.6. L’ambiente come bene comune. – Parte terza. “*Non ci sarà tra voi alcun indigente o mendico*” (Deut. 15, 2-4). *I beni collettivi tra comunità e solidarietà.* 3.1. Lo stato dell’arte nel 2017: gli enti esponenziali dei beni di uso civico. – 3.2. La nuova legge sui domini collettivi: i beni. – 3.3. Segue. I soggetti: privatizzazione e autonomia. – 3.4. La solidarietà tra generazioni presenti e generazioni future. – 3.5. Beni collettivi e beni comuni. – 3.6. I domini collettivi e il diritto privato.

Premessa. In ricordo di Giovanni Franzoni. – “La terra è di Dio” è il titolo di una lettera pastorale scritta da Dom Giovanni Franzoni nel 1973, quando era Abate di San Paolo fuori le mura a Roma. Poi le vicende di quell’esperienza si complicheranno e Giovanni Franzoni (1928 – 2017) verrà ridotto allo stato laicale, ma non per questo rinuncerà alle sue battaglie all’interno della Chiesa. La parabola di Dom Fran-

zioni nasce in un clima particolare, in quella Firenze che nel secondo dopoguerra si stringe intorno al proprio Vescovo, Elia Dalla Costa (1872 – 1961), un prelado che aveva avuto il coraggio di serrare le finestre del vescovato in occasione della visita in Italia di Hitler, nel maggio 1938. Già Cardinale dal 1933, Elia Dalla Costa favorisce, negli anni della ricostruzione, lo sviluppo di un fecondo dialogo all'interno della propria diocesi, e proprio in quel periodo si formeranno ed opereranno a Firenze Giorgio La Pira, Lorenzo Milani, Danilo Cubattoli, Ernesto Balducci, Fioretta Mazzei, Giulio Facibeni, Enzo Mazzi. Prima di trasferirsi a Roma Giovanni Franzoni, ancora adolescente, parteciperà a quell'eccezionale esperienza religiosa, non solo teologica e culturale ma anche sociale e politica, come dimostrano, tra tutte, sia l'elezione nel 1951 di La Pira a sindaco, sia la particolare esperienza della comunità dell'Isolotto. Quindi la vicenda umana e religiosa di Dom Franzoni si svilupperà sotto il pontificato di Paolo VI, un grande Papa che meriterebbe una rinnovata attenzione e che mostrerà sempre grande simpatia per l'abate ribelle, per poi concludersi con la sua scomparsa, a quasi novant'anni, nel 2017.

Tuttavia questo saggio non vuole occuparsi di teologia, ch  il suo autore non ne avrebbe alcuna competenza, ma soltanto di quel bene che   la terra, e che Giovanni Franzoni interpreta alla luce del pensiero cristiano, sulla base del vecchio e del nuovo Testamento, in una dimensione assolutamente moderna. Nella citata lettera pastorale¹ si parla di terra in senso molto generale. Ma il riferimento   specifico: esaminiamo quattro punti della lettera, da 72 a 75. L'anno "sabbatico" (previsto dal Levitico), punto 72, consisteva nel

¹ G. FRANZONI, *I beni comuni*, Roma, 2007. Il libro contiene la lettera pastorale *La terra   di Dio*, 1973, ed i saggi *Fate riposare la terra*, 1996, e *Anche il cielo   di Dio*, 2000. Si veda anche, sempre di Giovanni Franzoni, *Autobiografia di un cattolico marginale*, Soveria Mannelli, 2014; *Le cose divine. Omelie (1970-1973). Il posto della fede (1977)*, Roma, 2006; *La solitudine del samaritano ovvero l'elogio della compassione*, Roma, 2002.

dare ogni sette anni un “riposo” alla terra, e tutti i debiti contratti verso un amico o in genere quello che si chiamava “il prossimo” venivano condonati. Di conseguenza dovevano essere affrancati tutti coloro che per debiti fossero caduti in condizione di servitù. Così si adempiva alla volontà del Signore: *“Non ci sarà tra voi alcun indigente o mendico”* (Deut. 15, 24).

Quindi, punto 73, si fa riferimento all’anno del “Giubileo”, che ricorreva invece ogni cinquanta anni, e che consisteva in una redistribuzione delle terre che per qualche motivo avevano cambiato di proprietario. Le sventure o le negligenze, per cui qualcuno aveva perduto la propria porzione di terra affidatagli da Dio, non ricadevano così sulla generazione seguente. *“Nell’anno del Giubileo ciascuno tornerà nei suoi possedimenti”* (Lev. 25,13). Ancora, punto 74, si afferma che ritenere in proprio la terra dell’altro e disporne a piacere è dissacrare la terra, profanarla, sottrarla al dominio di Dio, porsi quindi in condizione non solo di immoralità sociale ma religiosa, cioè praticamente negare Dio nelle sue concrete manifestazioni. L’ineguaglianza sociale infrange quella solidarietà sacra che contraddistingue il popolo in quanto tale e riguarda ogni individuo che ne fa parte. Infine, punto 75, Dom Franzoni rileva che tale affermazione di egoismo, nonché di ineguaglianza sociale e religiosa, si oppone ed è in contraddizione con il culto che ciascuno deve rendere a Dio: non può renderlo chi fa sua la proprietà di Dio e rapina “l’eredità” del fratello; non può esprimerlo il diseredato, poiché non ha più “la terra di Dio” su cui rendere il culto, ma è costretto a vivere su una terra di profanazione, di ingiustizia e di peccato; non può renderlo la terra, avulsa così dal suo unico e legittimo padrone e stornata dalla sua naturale finalità e privata infine anch’essa della presenza benefattrice di Dio.

Secondo l’abate Franzoni la terra è dunque un dono di Dio, una terra che ben può essere utilizzata dagli uomini ma non deve essere “profanata”, e chi la utilizza per favorire l’ineguaglianza sociale “infrange la solidarietà”. Mi sembra

che queste parole rendano compiutamente l'idea di proprietà che è alla base non solo dell'indicazione costituzionale della sua funzione sociale², ma anche dei beni e dei domini collettivi, una proprietà comune e solidale, rispettosa della dignità del singolo uomo e dell'ambiente come casa comune di tutti gli uomini e di tutte le specie viventi. Nulla di diverso, in definitiva, di quanto affermato da Papa Francesco nell'Enciclica *Laudato sii*, che significativamente affronta il tema dell'ambiente nel primo anno del pontificato di Bergoglio e che in modo consapevole si incammina sull'itinerario del Santo di Assisi³.

Più di recente Claudia Moatti, in un bel libro⁴ dal titolo *Res publica. Histoire romaine de la chose publique*, ripropone il conflitto sulla proprietà della terra al tempo dei Gracchi, ed in particolare si chiede a chi spetti decidere sull'attribuzione di un bene comune come la terra. Ho avuto già occasione di sostenere, e non ho cambiato idea, che sia *l'ager publicus* sia il *vectigal* del diritto romano non possono essere considerati antecedenti degli usi civici⁵, tuttavia l'idea che la terra, o almeno una parte di essa, potesse essere considerata *patrimonium populi*, e dunque sottratta al *dominium* esclusivo del proprietario, dimostra come il fenomeno del suo possibile utilizzo in forme collettive sia già ben presente nell'esperienza romana classica. Dunque l'accostamento tra

² Cfr. F. MARINELLI, *Funzione sociale della proprietà e natura delle cose dall'“avere” all'“essere”*, in *I rapporti patrimoniali nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, 2006, p. 3.

³ Si veda in argomento F. MARINELLI, *Per una storia della proprietà collettiva. Solidarietà e ambiente da san Francesco a papa Francesco*, Atti del I convegno nazionale sui domini collettivi, Tarquinia, 8 giugno 2019 in *Bollettino 2019 della Società tarquiniese d'arte e storia*, Tarquinia, 2019, p. 15.

⁴ C. MOATTI, *Res Publica. Histoire romaine de la chose publique*, Paris. Fayard, 2018, in particolare p. 125.

⁵ F. MARINELLI, *Gli usi civici*, nel *Trattato di diritto civile e commerciale* già diretto da A. Cicu, F. Messineo, quindi da L. Mengoni e P. Schlesinger, seconda ed., Milano, 2013, p. 14.

il significato più autentico della terra come dono di Dio ed il suo utilizzo – sempre presente nella storia della civiltà – in senso collettivo e solidale, così come propongono gli usi civici (o assetti fondiari collettivi o domini collettivi, una pluralità di nomi che rispecchia una pluralità di fenomeni, i quali vanno però tutti nella stessa direzione), merita un’attenzione ed una sottolineatura che si collega strettamente all’ultimo lavoro di Paolo Grossi sul mondo delle terre collettive⁶. Un lavoro, quello di Grossi, dove l’evoluzione storico-giuridica della materia è sviluppata mirabilmente e dove si denuncia l’assolutismo dell’individualismo giuridico moderno che, con riferimento alla proprietà privata individuale, collega strettamente la pandettistica al modello romanistico privilegiando la scelta di una borghesia europea tutta protesa ad affermare una visione del mondo centrata sull’economia e sul guadagno: aggiungerei, sull’egoismo.

Ma la memoria della proprietà collettiva, prima ancora di essere occasione di una riflessione scientifica storico-giuridica, è schiettamente umana. Il mio conterraneo e grande storico Gioacchino Volpe (1876 – 1971), in un interessante libretto di memorie⁷, ricorda non solo la transumanza⁸, ma anche gli usi civici: “*Al Vasto, fra monti e radure verdi, mi accoglieva don Ciccio, ovvero sia l’avvocato Francesco Volpe, esperto in fatto di antiche leggi e antichi usi e secolari vicende e contratti in materia di pascoli e acque e boschi demaniali*”⁹.

⁶ P. GROSSI, *Il mondo delle terre collettive. Itinerari giuridici tra ieri e domani, Quodlibet Ius*, Macerata, 2019.

⁷ G. VOLPE, *Ritorno al paese (Paganica). Memorie minime*, Roma, 1972, recentemente ristampato, L’Aquila, 2019

⁸ G. VOLPE, *Ritorno al paese*, cit., pp. 10 – 11. Sulla transumanza quale assetto fondiario collettivo si veda F. MARINELLI, *Assetti fondiari collettivi*, in *Enc. dir., Annali*, X, Milano, 2017, pp. 72 ss, saggio che si può leggere anche in F. MARINELLI (a cura di), *Lezioni sulla proprietà collettiva*, Pisa, 2020, p. 333. Più di recente cfr. A. ROTELLINI, *Transumanza e proprietà collettive. Storia dei beni demaniali delle comunità del Gran Sasso*, Pisa, 2020.

⁹ G. VOLPE, *Ritorno al paese*, cit., p. 49.

Insomma un tema, quello della proprietà collettiva, trasversale alla storia, perché incerto tra Medioevo e modernità, trasversale al diritto, perché incerto tra pubblico e privato, trasversale all'economia, perché incerto tra utilizzo dei beni e rispetto dell'ambiente. Ma proprio per questo affascinante nella sua eccentricità: nel senso che diffida di tutti coloro, e tra essi i giuristi sono la maggioranza, che vogliono trovare un ordine nelle cose, e che se non lo trovano, semplicemente perché non c'è, lo vogliono addirittura creare. Invece gli usi civici stanno lì a dimostrare, per dirla ancora con Paolo Grossi, come la storia si faccia diritto, e come il diritto non sia null'altro che la storia del diritto.

Parte prima. *“Nell'anno del Giubileo ciascuno tornerà nei suoi possessi” (Lev. 25, 13). La proprietà collettiva tra storia e diritto.*

1.1. *Il feudo meridionale e la nascita degli usi civici.* – Se proprio si vuole individuare una data di nascita simbolica degli usi civici, si può far riferimento alle Assise di Ariano, svoltesi nel paese irpino tra il 1140 ed il 1142 per volontà di re Ruggero secondo, della dinastia normanna degli Altavilla, primo re di Sicilia. Ruggero, che era nonno di Federico II in quanto padre di Costanza, intese sancire in tali assise (nome, ricorrente nelle moderne corti d'assise come organi di giustizia, che deriva dal latino *assidere*, sedere, e che significa etimologicamente soltanto una riunione solenne), all'interno dell'ordinamento monarchico del Mezzogiorno d'Italia, la natura e la disciplina del feudo meridionale, che in tal modo si differenziava dal feudo franco sotto diversi aspetti¹⁰. La caratteristica più rilevante per il discorso che si vuole proporre è quella del carattere spiccatamente patrimoniale del

¹⁰ In generale sull'istituto del feudo sotto il profilo giuridico cfr. F. CALASSO, *Medioevo del diritto*, Milano, 1954, p.188.

feudo meridionale, nonché quella di una limitata capacità di devoluzione, nel senso che esso non poteva essere alienato in caso di mancanza di discendenti e doveva dunque tornare in proprietà della monarchia. All'interno del feudo le terre utilmente coltivabili venivano sfruttate dal barone e costituivano un esempio di dominio diviso¹¹. Il dominio utile apparteneva a colui che utilizzava e godeva del bene a vario titolo (e si chiamava così perché ad esso spettavano le *actiones utiles* del diritto romano), mentre il dominio diretto spettava ad una pluralità di titolari sovrapposti gli uni agli altri, dall'imperatore, al re, al feudatario, al vassallo, al barone, i quali traevano tutti una qualche utilità dal lavoro di colui che lavorava la terra. Certo, si trattava di un'economia di sopravvivenza, che funzionava solo perché la terra era molta e gli abitanti pochi, ma che costringeva i poveri contadini, per sopravvivere, a dover utilizzare i terreni marginali, poco adatti alle coltivazioni, come bosco e come pascolo. Il bosco garantiva la possibilità di scaldarsi, e la pastorizia, che di un'agricoltura povera è la declinazione più povera, poteva svolgersi in montagna, dove la coltivazione non era conveniente.

Torniamo ad Ariano. L'Assise "*Scire volumus*" stabiliva che i feudatari, che avevano ricevuto il feudo in dono dal sovrano, non potevano in alcun caso alienare o distruggere i beni ricevuti. In questo modo tutti i feudatari del Regno venivano sottoposti all'autorità regia cui dovevano garantire, oltre ad alcuni servizi, soprattutto il pagamento delle imposte, dilatando il profilo economico del feudo rispetto al profilo personale che al contrario era caratteristico del feudo franco. Le Assise di Ariano ponevano dunque le basi giuridiche di una nuova struttura dello stato siciliano. Solo due anni più tardi, i cancellieri di re Ruggero compileranno il

¹¹ Sul dominio diviso cfr. P. GROSSI, *La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XVII, 1988, p. 359 ss.

Catalogus Baronum, ovvero un inventario di tutti i feudi, i nomi dei loro signori e i rispettivi doveri e privilegi. Questa tesi conferma l'idea, già manifestata, che voler individuare la genesi degli usi civici nel diritto romano appare impresa difficile, stante le caratteristiche individuali della proprietà romana¹². Ed infatti sarà proprio quest'idea unitaria di *dominium* che nel Medioevo si scomporrà in due situazioni reali che significativamente ne manterranno entrambe il nome, pur realizzandosi e circolando in modo autonomo¹³. Il dominio diretto ed il dominio utile realizzeranno così una proprietà che ha perso l'unità e la semplicità romanistica e che si struttura in un contesto in cui la proprietà non è più il centro del rapporto tra l'uomo e le cose, ed in cui le situazioni reali acquistano una propria autonomia che le libera dall'ancillarità dominicale. I diritti reali, e con essi i diritti feudali, perdono in sistematicità ma guadagnano in concretezza, seguendo un itinerario che giunge sino a Pothier¹⁴ e che quindi, prima attraverso il *Code civil* e successivamente attraverso la pandettistica, riscoprirà l'astrattezza romanistica, valorizzandola e piegandola alle esigenze della società e dell'economia liberale¹⁵.

¹² F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., p. 11. Rilevavo al riguardo che l'ipotesi del *condominium in solidum*, che si presenta come l'istituto che più da vicino somiglia alla proprietà collettiva, non sembra percorribile, essendo escluso da Ulpiano (L. 5, 15 D. Commodati 13,6) il quale costruisce il diritto di pascolo come servitù prediale. Si veda al riguardo M. ZACCAGNINI, A. PALATIello, *Gli usi civici*, Napoli, 1984, p. 8.

¹³ Cfr. P. GROSSI, *L'ordine giuridico medievale*, Roma- Bari, 1999 il quale (p. 240) sottolinea: "Nella prima metà del Dugento ... Ranieri da Perugia, notaio e maestro d'arte notarile, ordina i formularii dei vari atti in una grande sistemazione bipolare: quelli traslativi del dominio diretto e quelli traslativi del dominio utile, assumendo pertanto la dottrina del dominio diviso, creazione originale dei glossatori, a schema teorico portante".

¹⁴ P. GROSSI, *Un paradiso per Pothier. Robert-Joseph Pothier e la proprietà moderna*, in *Quaderni fiorentini*, Milano, 1985, p. 401.

¹⁵ S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, 3° ed., Bologna, 2013, p. 131.

Tuttavia il feudo e, soprattutto, la proprietà feudale, continueranno a giocare un ruolo centrale nelle vicende giuridiche del Mezzogiorno d'Italia, rappresentando interessi che trascendono la mera appropriazione dei beni feudali, e che si pongono addirittura come elementi costitutivi dell'autonomia siciliana rispetto al Regno di Napoli. Ne diamo un breve cenno, perché tale vicenda si riflette nell'elaborazione che la dottrina napoletana riserva al diritto di proprietà, e che a sua volta sarà centrale nei lavori della Commissione feudale e quindi, come si vedrà, nell'elaborazione dei principi che ancora oggi regolano la materia della proprietà collettiva.

1.2. *Il capitolo "Volentes" e l'autonomia siciliana.* – A metà Settecento si pose il problema di verificare se la disposizione "Volentes", dettata da Federico d'Aragona, re di Sicilia, nel 1296, che disponeva la possibilità di alienare i feudi siciliani senza l'assenso regio, li avesse o meno trasformati in beni allodiali, ovvero in beni sostanzialmente privati la cui circolazione, sia *inter vivos*, sia soprattutto *mortis causa*, fosse del tutto libera o in qualche misura sottoposta a restrizioni¹⁶. L'importanza di tale disposizione si ricollegava al contenuto del capitolo "*Si aliquem*" di re Giacomo del 1286, che fissava, con esclusivo riferimento alla Sicilia, il grado (sino al sesto) dei successibili: infatti la dottrina siciliana riteneva che tali disposizioni avessero stabilito l'esenzione dei feudi siciliani dalla devoluzione, e comunque la loro libera circolazione come beni allodiali, in aperto contrasto con quanto stabilito da re Ruggero nella citata costituzione "*Scire volumus*", che al contrario stabiliva il divieto di qualsiasi atto di disposizione sul feudo. Federico d'Aragona, sostenevano i siciliani, avrebbe derogato in tal modo alla precedente norma per

¹⁶ La questione viene affrontata da R. COLAPIETRA, *Avviamento ad un profilo critico di Giacinto Dragonetti*, in *Bullettino della Deputazione abruzzese di storia patria*, 2001, pp. 205, 211.

ricompensare i feudatari siciliani della propria spiccata fedeltà, alterando la regola generale successoria ed evitando che, in caso di assenza di un legittimo successore, il feudo tornasse alla Corona.

Il problema della proprietà dei feudi siciliani, strettamente connesso alle ricorrenti tendenze autonomistiche dell'isola, venne affidato dalla Corona ad un giurista abruzzese, Giacinto Dragonetti, che si era fatto conoscere qualche anno prima per aver scritto un libello intitolato *Delle virtù e dei premi*, ideale completamento dell'opera del Beccaria¹⁷. Dragonetti in primo luogo ricostruisce la norma spiegando che la disposizione *Volentes* da un lato non incide sul regime successorio, ma soltanto sulle disposizioni *inter vivos*, e dall'altro come il regime di libera disponibilità del bene tra soggetti privati non diminuisse in realtà le prerogative regie sul feudo, prima tra tutte quella della reversibilità del feudo in mancanza di successori legittimi. Inoltre la disponibilità dei beni feudali era particolare, in quanto operava solo con riferimento all'intero feudo, e non con riguardo alle sue parti. In altre parole Dragonetti contesta la natura di regola generale del capitolo *Volentes*, relegandolo a specifica e limitata eccezione, applicabile ai soli feudi siciliani in presenza di specifici e determinati elementi. Sia sufficiente leggere la disposizione: "*Volentes igitur comites, barones et nobiles, comitatus, baronias et feuda, tenentes a curia nostra, comitatibus, baroniis et feudis ipsi longius solito posse gaudere, et eorum emergentibus pro tempore necessitatibus absque nostrorum lesione iurium subvenire intuitu servitorum*". E' evidente la prudenza con cui Federico D'Aragona apre alla possibilità di una durata dell'investitura feudale più lunga del normale

¹⁷ Su tale profilo si veda S. ZAMAGNI, *Perché tornare a Giacinto Dragonetti*, prefazione alla ristampa del libro *Delle virtù e dei premi*, Roma, 2012, p. 13; A. M. RAO, *'Delle virtù e dei premi': la fortuna di Beccaria nel Regno di Napoli*, in *Cesare Beccaria tra Milano e l'Europa*, Milano, 1990, p. 534 ss; L. BRUNI, *Giacinto Dragonetti: la centralità delle virtù civili e dei premi nell'illuminismo napoletano ed europeo*, Milano, 2011.

(*longius solito*) ma sempre considerandola come una rinuncia eccezionale alle prerogative regie che – al di là dei casi specificamente considerati – restano integre.

E sarà proprio Dragonetti che, dopo aver inquadrato storicamente il problema della struttura del feudo normanno-svevo, e le sue differenze con il feudo franco, ricostruirà sia lessicalmente sia logicamente sia giuridicamente i limiti della disposizione *Volentes*, il cui contenuto non viene messo in discussione, ma viene ad essere ridimensionato nei suoi presupposti e nel suo ambito di applicazione. Dunque, “*Il beneficio contenuto nell’espressione suddetta si sostanzia nel consentire al barone di conservare il feudo alla propria famiglia anche in tutti quei casi in cui tale bene avrebbe dovuto perdersi*”¹⁸. Tale risultato, ovvero la limitazione dell’efficacia della disposizione e la dimostrazione che nella sostanza essa era assai meno innovativa di quanto i baroni siciliani amassero ritenere, viene ottenuto attraverso l’esposizione dell’evoluzione storica delle consuetudini feudali, dell’origine e della natura dei feudi, delle leggi e dei provvedimenti volti a limitare il potere di disposizione degli stessi, nonché delle circostanze particolari che giustificavano l’emanazione del Capitolo “*Volentes*”, ma che lo rendevano una norma sicuramente eccezionale. Con riferimento all’aspetto politico, infatti, dare ragione ai baroni siciliani sotto il profilo della libera disponibilità dei feudi avrebbe rappresentato “*una singolarissima condizione di privilegio per i titolari di quei feudi: aggiungendo questa libera disponibilità alle altre prerogative feudali i loro beni, in quanto feudali, ma di fatto divenuti allodiali per la libera disponibilità, non sarebbero più stati soggetti alle leggi comuni, ed anzi avrebbero goduto delle esenzioni delle imposte che invece gravavano i beni allodiali in senso stretto*”¹⁹. Con la

¹⁸ Così G. IANNI, *Giacinto Dragonetti e l’interpretazione del capitolo Volentes nel suo trattato sull’origine dei feudi*, in *Honos alit artes. Scritti per il settantesimo compleanno di Mario Ascheri*, Firenze, 2013, p. 44.

¹⁹ S. CELLUCCI, *Giacinto Dragonetti. Un geniale giurista del regno delle Due*

conseguenza che il Dragonetti, scegliendo la strada dell'adesione alla tesi della piena natura feudale dei feudi siciliani, non solo sposa la difesa dell'assolutismo monarchico contro il potere feudale, ma si pone all'interno delle lotte di potere vecchie e nuove tra monarchia e baroni in una posizione di decisa innovazione, che coglie nella capacità della corona di indebolire la nobiltà (e che quindi viene percepita dai siciliani come una lesione della propria autonomia) l'unica e concreta possibilità di rinnovare gli schemi dell'antico regime. Ma per questo rinnovamento occorrerà attendere, nel regno di Napoli, il primo decennio dell'Ottocento.

1.3. *L'eversione della feudalità e la Commissione feudale napoletana.* – Il riformismo borbonico aveva tentato una prima sistemazione della questione feudale proprio in Sicilia, dove il viceré Francesco d'Aquino, principe di Caramanico, nel 1789, aveva dettato istruzioni per censire e frazionare le terre comuni delle università, nome che all'epoca indicava i comuni, sia nel resto del regno, attraverso la fin troppo nota prammatica XXVI del 23 febbraio 1792, *De administratione universitatum*²⁰. La legislazione borbonica in materia parte dall'idea che il feudo nell'Italia meridionale possiede delle caratteristiche del tutto particolari, che non ne permettono l'assimilazione alla struttura classica del feudo dei popoli franchi. La legislazione feudale stabilita ad Ariano verrà infatti confermata da Federico II, il quale afferma la proprietà regia di tutto il territorio del regno meridionale, con

Sicilie, Catania-Roma, 2001, pp. 15, 16

²⁰ Il testo della prammatica si legge in G. CURIS, *Gli usi civici*, Roma, 1928; In esso si sottolinea "la scarsa utilità proveniente dai terreni demaniali di varia specie, de' quali abbonda il regno" e, allo scopo di "fare ovunque fiorire la meglio intesa agricoltura sorgente primordiale delle ricchezze" si dispone di censire i terreni demaniali fornendo precise istruzioni per la loro ripartizione e migliore utilizzazione. Su tali aspetti si veda E. CORTESE, voce *Domini collettivi*, in *Enc. dir.*, XIII, Milano, 1964, p. 915.

conseguente svilimento dell'investitura feudale, consistente, nell'ottica normanna e sveva, più in un mero ufficio che in una vera e propria concessione di proprietà del territorio feudale. Ne consegue una sostanziale assimilazione della proprietà feudale ad una enfiteusi, con l'ulteriore conseguenza di uno svilimento della successione feudale a vantaggio della successione civile. Caratteristiche, queste, che permettono a Francesco Calasso di sottolineare come *“nella stessa materia feudale si eran venute creando, accanto alle consuetudini generali, consuetudini particolari, segnando tra feudo e feudo differenze profonde”*²¹, ed a Romualdo Trifone di affermare che, in relazione ai feudi dell'Italia meridionale, *“all'assoluta negazione dei diritti dei cittadini nel feudo francese si sostituì un'affermazione senza restrizioni e senza limiti; alla libertà per eccezione si oppose la libertà per regola e da questi mutamenti si originarono tutte quelle conseguenze, che meglio servono a delineare il carattere del nostro feudo. Non il predominio del diritto politico feudale sul diritto civile, ma l'assoluta preminenza di questo su quello; non l'arbitrio del feudatario nel determinare diritti onerosi, precari e prescrivibili nei cittadini, ma affermazione generale e solenne di precedenza, di inviolabilità e di imprescrittibilità dei iura civitatis; non l'obbedienza alla forza generale predominante dell'ordine feudale, ma l'eguaglianza naturale, svolgentesi attraverso la civile equità delle leggi e della giurisprudenza; ecco quali furono gli elementi costitutivi del nostro sistema e le basi che giammai vennero meno nel patrimonio giuridico dei nostri padri”*²².

Ma le concrete influenze della rivoluzione francese giungeranno in Italia solo a seguito delle armate del Bonaparte e si svilupperanno soprattutto a Napoli, in occasione della sfortunata Repubblica napoletana del 1799, che aveva cercato illusoriamente di mettere in pratica le elaborazioni del

²¹ F. CALASSO, *Medioevo del diritto*, cit., p. 193.

²² R. TRIFONE, *Feudi e demani. Eversione della feudalità nelle provincie napoletane. Dottrina. Storia. Legislazione. Giurisprudenza*, Milano, 1909, pp. 14 ss.

pensiero illuminista partenopeo²³. Tuttavia qualche anno dopo Giuseppe Napoleone, fratello dell'imperatore, abolirà proprio dal trono di Napoli la feudalità con la legge 2 agosto 1806, che all'art. 1 afferma: *“La feudalità con tutte le sue attribuzioni resta abolita. Tutte le giurisdizioni sinora baronali ed i proventi qualunque, che vi siano stati annessi, sono reintegrati alla sovranità, della quale saranno inseparabili”* e consegnerà al suo successore Gioacchino Murat l'occasione di nominare una Commissione feudale che saprà interpretare il proprio ruolo con assoluta professionalità. La Commissione sarà presieduta da Giacinto Dragonetti (che abbiamo già incontrato, non casualmente, a proposito dell'interpretazione del capitolo *“Volentes”*) e sarà composta da Domenico Coco, Giuseppe Franchini, Giuseppe Raffaelli e Nicola Vivencio. I suoi lavori saranno ispirati dal procuratore generale David Winspeare, acuto e versatile giurista napoletano dal nome inglese: essa porta a termine un intenso lavoro che si concretizzerà non soltanto in quasi millecinquecento sentenze, ma soprattutto nella completa elaborazione dei principi generali in materia di demanio civico e di rapporti tra comunità locali e nobiltà feudale, principi che costituiranno un *corpus* giurisprudenziale che influenzerà, sino ai giorni nostri, la materia degli usi civici²⁴. I lavori della Commissione ci sono noti grazie alla pubblicazione del bollettino delle sentenze, voluto dal Ministro dell'interno André-François Miot, che il 15 giugno 1808 scrive al Dragonetti quale presidente della Commissione feudale: *“Trovo necessario che gl'intendenti civili delle*

²³ Su cui si veda la classica opera di V. CUOCO, *Saggio storico sulla rivoluzione napoletana del 1799*, pubblicata in forma anonima nel 1801 a Milano che, sebbene contestata in alcune sue parti, fornisce una prima analisi dell'intera vicenda. Si può leggere in una edizione recente dal titolo *Saggio storico sulla rivoluzione di Napoli*, a cura di Antonino De Francesco, Roma-Bari, 2014.

²⁴ Sia consentito il rinvio a F. MARINELLI, *Giacinto Dragonetti e la Commissione feudale napoletana*, in *Bullettino della Deputazione Abruzzese di storia patria*, 2016; si legge ora in *Giuristi d'Abruzzo*, Pisa, 2019, p. 5.

Provincie abbiano regolarmente la notizia delle decisioni che cotesta Commissione fa in ogni mese delle cause de' Comuni coi loro antichi ex-baroni, acciocché l'esecuzione di esse non resti abbandonata al solo interesse degli Amministratori e de' Procuratori de' Comuni medesimi. Invito perciò V.S. Ill.ma e la Commissione di pubblicare in fine di ogni mese il bullettino de' suoi atti, in cui sieno inserite le decisioni diffinitive delle cause trattate. Disponga Ella che ciò venga eseguito dal primo mese in cui la Commissione si è messa in attività delle sue funzioni; e che mi sia trasmesso un numero competente di esemplari di tali bullettini, onde da me si possano inviare a' rispettivi intendenti". I bollettini, che coprono tre anni, dal 1808 al 1810, sono raccolti in sessanta volumi che testimoniano l'eccezionalità e la profondità del compito svolto dalla Commissione feudale. In particolare tale Commissione svolgerà un lavoro complesso consistente nell'elaborazione di alcuni principii necessari per applicare in concreto una legge che sconvolgeva un sistema economico, giuridico e sociale che reggeva il Mezzogiorno d'Italia da settecento anni. Il lavoro della Commissione feudale napoletana meriterebbe una specifica attenzione che sino ad oggi è colpevolmente mancata, tuttavia è possibile affermare che al demanio civico, ovvero a quelle parti del feudo che venivano attribuite ai comuni, veniva applicato un regime che si differenziava in modo netto sia da quello della proprietà privata, che proprio in quegli anni veniva elaborata dal *Code civil* come paradigma del diritto soggettivo assoluto²⁵, e proposta dalla Francia all'intera Europa, sia dal paradigma della proprietà pubblica, anch'esso basato su principi e regole tradizionali.

Un regime, questo del demanio civico, che si differenzia da quello ordinario proprio perché ne sono diversi i presupposti

²⁵ Cfr. F. MARINELLI, *La cultura del code civil. Un profilo storico*, Padova, 2004; P. GROSSI, *L'Europa del diritto*, Roma-Bari, 2008. Si veda anche, in argomento, P. PERLINGIERI, *Introduzione alla problematica della proprietà*, Camerino, 1970.

e le finalità. Mentre la proprietà privata, secondo la dottrina economica dell'epoca, deve circolare il più rapidamente possibile, il demanio civico deve essere conservato alla popolazione dei naturali, che ne hanno acquistato la proprietà attraverso un processo storico, attraverso un'appropriazione che non è mediata da alcun riconoscimento giuridico bensì esclusivamente dal fatto di possedere tali beni in comune per utilità economiche fondamentali dell'epoca, come il bosco e il pascolo²⁶. Il che accentua anche il legame tra la comunità ed il bene collettivo, in cui la comunità si riconosce perché quel bosco o quel pascolo accompagnano le generazioni che si susseguono, che lo utilizzano in misura sostenibile e che lo conservano per consegnarlo integro alle generazioni future.

È da questi principi che nasce poi una dottrina che farà riferimento alla storia come fonte del diritto di proprietà delle popolazioni dei singoli borghi, e le decisioni dei giudici saranno sempre dichiarative, in quanto volte esclusivamente ad affermare l'esistenza storica degli usi. Il che permette di concludere che la fonte del demanio civico è da un lato la storia, che costituisce l'apprensione originaria del territorio affidandogli una funzione economica, e dall'altro la tradizione, poi ripresa dalla giurisprudenza, che stabilisce come, quando l'esperienza storica è dimostrata, il demanio è costituito *ab initio* senza bisogno di alcuna dichiarazione formale. Insomma, perché la proprietà collettiva si costituisca, non è necessario alcun titolo, proprio quel titolo che invece appariva imprescindibile, nella proprietà privata o pubblica che fosse, ad una dottrina giuridica ottocentesca incapace di liberarsi dagli schemi romanistici²⁷.

²⁶ Cfr. sul punto V. CERULLI IRELLI, *Apprendere per laudo. Saggio sulla proprietà collettiva*, in *Quaderni fiorentini*, 2016. Più in generale, Id., *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983.

²⁷ Si veda su tali aspetti F. MARINELLI, *Un'altra proprietà. Usi civici, assetti fondiari collettivi, beni comuni*, 2° ed., Pisa, 2019, in particolare pp. 13 ss.

1.4. *Il dibattito ottocentesco sugli usi civici.* – Quando, dopo il periodo napoleonico, le tradizionali casate reali tornarono sui loro troni, l'interesse per le proprietà collettive svanì. Da un lato gli usi civici venivano visti come espressione dell'antico regime, emarginati da una classe politica protesa a favorire una concezione della proprietà in senso liberista, dall'altro venivano percepiti come espressione di limitazioni alla proprietà baronale, per cui complessivamente non erano amati né dai progressisti né dai conservatori. In realtà altri problemi occupavano la classe dirigente dei vari stati preunitari, il Risorgimento prima, l'Unità dopo, il brigantaggio, la questione romana, il prudente estendersi dei diritti civili e sociali, infine l'irredentismo. Ben pochi furono gli intervenuti sulla materia, ispirati da due intellettuali come il laziale Tommaso Tittoni (1855 – 1931) ed il marchigiano Giovanni Zucconi (1845 – 1894), i quali seppero con grande apertura mentale combattere contro l'atteggiamento liquidatorio che ispirava la gran parte della classe dirigente post-unitaria. Un atteggiamento liquidatorio ben descritto nelle pagine di Paolo Grossi su *'Un altro modo di possedere'*²⁸, libro che nel 1977 proporrà alla dottrina giuridica italiana un lavoro tanto rigoroso quanto originale, che riscoprirà il paradigma della proprietà collettiva e che sarà in grado di dare l'avvio ad una ripresa degli studi sull'argomento che dura sino ad oggi.

E non saranno soltanto i pratici ad interessarsi della materia, ma anche i teorici, come il civilista Venezian ed il pubblicista Ranelletti. Giacomo Venezian (1861 - 1915) nel 1887 pronuncerà a Camerino una prolusione accademica dal titolo *Reliquie della proprietà collettiva in Italia*²⁹, riflettendo su

²⁸ P. GROSSI, *'Un altro modo di possedere'. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, 1977, rist. Milano, 2017.

²⁹ G. VENEZIAN, *Reliquie della proprietà collettiva in Italia*, Camerino, 1888, si legge oggi in F. MARINELLI (a cura di), *Lezioni sulla proprietà collettiva*, Pisa, 2020, p. 9.

di un fenomeno il cui interesse non sfuggiva alla sua fervida intelligenza. Venezian riconosce le potenzialità associative degli usi civici e, sebbene consideri l'insieme dei proprietari come una corporazione, affronta molti dei temi che saranno poi risolti dalla legge del 1927: ed infatti, assai concretamente, egli proporrà al VII congresso giuridico nazionale, che si tiene a Roma nel 1911, di provvedere al riordinamento degli usi civici ed in particolare di *“costituire gli utenti attuali in associazione, riconoscendo alla personalità dell'associazione il diritto d'uso, come diritto perpetuo su cosa altrui; interdire d'alienare questo diritto, e destinarlo a mezzo di lavoro per i partecipanti; agevolare la conversione del diritto d'uso in proprietà dell'associazione, egualmente inalienabile, ed egualmente destinata in modo esclusivo all'applicazione del lavoro libero dei partecipanti; attribuire ai partecipanti, alle associazioni utenti ed alle associazioni proprietarie che vengono a formarsi per l'affranco dei diritti d'uso, come a quelle esistenti fra persone e famiglie non nominativamente designate nei titoli costitutivi, il diritto ad una quota di reddito proporzionale al lavoro da essi applicato alla terra; ammettere l'alienabilità di questo diritto di partecipazione”*. Una serie di articolate proposte che dimostrano come anche in un ambiente diffidente della proprietà collettiva si potesse promuovere un dibattito insieme attento ai profili dogmatici della materia ed ai suoi principi, ma anche aderente alle più attuali esigenze dell'agricoltura, che proprio in quegli anni sviluppava un processo di ammodernamento che avrebbe coinvolto anche il diritto agrario e la sua autonomia dal diritto civile³⁰.

Oreste Ranelletti (1868 - 1956), studioso del diritto am-

³⁰ Su cui si veda P. GROSSI, *Il momento storico-giuridico nella elaborazione dottrinale dell'autonomia del diritto agrario*, in *Riv. dir. agr.*, 1972 I, p. 35; ID., *Nascita del diritto agrario come scienza*, in *Riv. dir. agr.*, 1977, I, p. 464; N. IRTI, *Le due scuole del diritto agrario*, in *Riv. dir. agr.*, 1975, I, p. 3; A. IANNAPELLI, *La cultura agraristica tra codificazione e costituzione (1935-1952)*, in *Quaderni fiorentini*, XXVIII, 1999, p. 631; G.B. FERRI, *Proprietà produttiva e impresa agricola*, Torino, 1996.

ministrativo, dedicherà sul finire dell'Ottocento un ampio lavoro al demanio pubblico³¹, nel quale esprimerà la sua convinzione che il pubblico confluisca interamente nello stato³², negando qualsiasi reale autonomia agli enti locali od agli enti pubblici. Eppure saranno proprio gli usi civici ad incrinare questa sua certezza, alla quale resterà legato per tutta la vita, perché gli usi civici esprimono una proprietà che anche nella sua dimensione pubblicistica non può mai essere ricondotta allo stato ma che al contrario è espressione proprio di una istituzionalizzazione della proprietà su base identitaria e locale³³.

Ed anche le due leggi che si occuperanno di alcuni aspetti della materia, e cioè la legge 24 giugno 1888 n. 5489, ispirata dalla Zucconi, che pur nella sua ispirazione abolitiva è costretta a pagare un prezzo alle ragioni della proprietà collettiva in quanto l'art. 9 prevedeva l'affrancazione dell'intero fondo gravato mediante pagamento del canone annuo al proprietario, e la legge 4 agosto 1894 n. 397, voluta dal Tittoni in una visione cooperativistica, non lasceranno praticamente alcun segno sulla disciplina dei beni collettivi, e verranno in parte abolite ed in parte dimenticate nei primi anni del Novecento, indice del disinteresse dello Stato liberale per ogni fenomeno giuridico che incrinasse la presunta linearità della proprietà individuale.

³¹ O. RANELLETTI, *Concetto, natura e limiti del demanio pubblico*. Capitolo III: *Teoria*, in *Riv. it. sc. giur.* 1898, XXV e XXVI; si veda la ristampa in O. RANELLETTI, *Scritti giuridici scelti*, Pubblicazioni della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Camerino, Napoli, Jovene, 1992.

³² In questo senso B. SORDI, *Oreste Ranalletti*, nel *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, Bologna, 2013, *ad vocem*.

³³ Cfr. F. MARINELLI, *La proprietà come istituzione. Un altro modo di possedere quaranta anni dopo*, in *Un altro modo di possedere quaranta anni dopo*, Atti del XIII convegno annuale del Centro studi sulle proprietà collettive e la cultura del giurista "Guido Cervati", L'Aquila, 9 giugno 2017, Pisa, 2017.

1.5. *La legge fondamentale n. 1766 del 17 giugno 1927.* – Sarà il fascismo che, all'interno della retorica sull'autarchia agricola, riuscirà ad elaborare una legge, la l. 17 giugno 1927 n. 1766, con la pretesa di regolare l'intera materia³⁴. Se ne assumeranno il compito alcuni giuristi, Nunzio De Renzi, Giovanni Raffaglio e Romualdo Trifone, i quali tenteranno di dare una risposta alle criticità che nei decenni precedenti erano state evidenziate da Carlo Calisse e da Arrigo Serpieri, quest'ultimo artefice della legge forestale del 1923. Una legge con luci ed ombre: da un lato si unificano tutti gli usi civici della penisola, con la sola eccezione dell'arco alpino, utilizzando i principi della Commissione feudale napoletana. Principi che non tenevano conto delle realtà agricole del centro e del nord Italia, e la cui esportazione al di là dei confini meridionali costituiva una evidente forzatura. Dall'altro si dettavano delle norme semplici ed efficaci che tendevano a conservare i beni di uso civico intesi come proprietà collettiva, costruita come comunione indivisibile e senza quote, appartenente ai cittadini ed amministrata dai comuni o dalle amministrazioni separate, ed a liquidare gli usi civici intesi come servitù a favore dei naturali su beni pubblici e privati.

La legge del 1927 segna oggettivamente una pubblicizzazione della materia, perché attribuire l'amministrazione dei beni ai comuni significa applicare loro una normativa di diritto pubblico, ovvero quella normativa che i comuni dovevano normalmente osservare per amministrare i propri beni, siano essi pubblici o privati. Tuttavia gli usi civici verranno sempre costruiti come diritti soggettivi e dunque, al di là delle funzioni giurisdizionali dei commissari, nessuno ha mai seriamente dubitato che essi rientrassero nella giurisdizione ordinaria.

I principi fondamentali della materia, mutuati dalla Com-

³⁴ Si veda al riguardo l'opera di G. CURIS, *Gli usi civici*, cit., pubblicata nel 1928 immediatamente dopo l'approvazione della legge da parte di uno dei suoi più strenui sostenitori e non casualmente dedicata a Benito Mussolini.

missione feudale napoletana, saranno l'incommerciabilità, la non usucapibilità e l'imprescrittibilità: l'inalienabilità delle terre civiche discende dall'art. 12 della legge 1766/1927, che impone sempre la necessità di un'autorizzazione per la loro alienazione; quello della non usucapibilità discende dall'art. 9 della legge 1766/1927 che ne dispone sempre la reintegra "a qualunque epoca l'occupazione di esse rimonti"; quello della loro imprescrittibilità all'art. 2 della legge 1766/1927 che consente *sempre* di accertarne l'esistenza, la natura e l'estensione³⁵. Unica eccezione saranno le disposizioni in tema di legittimazione e di affrancazione, che permettono una limitata trasformazione del demanio in allodio³⁶, e quelle sul mutamento di destinazione che, in presenza di un interesse pubblico, consentono di modificare la destinazione del bene mediante una concessione onerosa e temporanea.

La legge, che distingue i terreni di uso civico in due categorie, ovvero a) quelli convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente, e b) quelli convenientemente utilizzabili per la coltura agraria, si occuperà poi dell'assegnazione a categoria, dello scioglimento delle promiscuità (usi civici esercitati da diverse comunità sullo stesso demanio), delle ripartizioni dei terreni assegnati alla categoria b). Ad essa si affiancheranno altri provvedimenti, come il R.D. del 26 febbraio 1928 n. 332, che è sostanzialmente un regolamento di attuazione, ed ulteriori provvedimenti minori, che comunque costituiranno un *corpus* legislativo sufficientemente strutturato, in grado di regolare la materia sino ai giorni nostri.

Nel 1977 la materia agricoltura e foreste venne attribuita alla potestà legislativa ed amministrativa regionale, e gli usi civici, che di tale materia facevano tradizionalmente parte,

³⁵ Si veda in argomento F. MARINELLI, *Assesti fondiari collettivi*, in *Enc. dir., Annali*, X, 2017, pp 72 ss., nonché A. GERMANÒ, *Usi civici*, in *Dig. disc. priv.*, vol. XIX, Torino 1999, pp 538 ss.

³⁶ Cfr. L. FULCINITI, *I beni di uso civico*, Padova, 1990.

vennero ad essere affidati alle cure delle regioni a statuto ordinarie, cure che si riveleranno essere non sempre disinteressate. Infatti un pur sommario esame delle legislazioni regionali³⁷ permette di evidenziare come l'interesse principale che vi è sotteso è quello di sanare le situazioni pregresse, quasi sempre abusive, e non di valorizzare la gestione dei beni demaniali, attraverso una disciplina che accompagni gli enti esponenziali delle comunità proprietarie verso un'amministrazione produttiva dei territori loro affidati. E quando le regioni non guardano al passato, ma al futuro, la loro preoccupazione appare soprattutto quella di disattendere i principi della legislazione in materia di usi civici onde renderne più semplice l'utilizzo difforme (e come tale eccezionale) da quello proprio attraverso automatismi generalizzati³⁸.

1.6. L'istituzione del Commissario per gli usi civici e il ruolo della giurisprudenza. – La legge 1766 del 1927 istituisce quindi una nuova figura di giudice-amministratore, il commissa-

³⁷ Una veloce rassegna di tali leggi si trova in F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., p. 131, con una breve premessa sul rapporto tra legislazione nazionale e regionale dopo l'approvazione della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3. Dei poteri delle regioni in materia di usi civici davo un giudizio positivo in relazione alla necessità di differenziare la disciplina di una materia diffusa in forme diverse sul territorio nazionale, tuttavia mi sembra che al giorno d'oggi nessuna regione abbia affrontato tale profilo con la necessaria determinazione.

³⁸ Si veda al riguardo Corte cost. 21 novembre 1997 n. 345 che dichiara costituzionalmente illegittima, per lesione del canone della ragionevolezza, di cui all'art. 3 Cost., la l. rg. Abruzzo 27 aprile 1996 n. 23, secondo cui gli impianti a rete pubblici o di pubblico interesse si configurano come opere di urbanizzazione e pertanto non necessitano di conformità urbanistica e non sono soggetti a concessione edilizia, ma a semplice autorizzazione comunale, che ha l'effetto di rendere immediatamente utilizzabili i suoi usi civici, sul presupposto astratto e generalizzato che la realizzazione degli impianti costituisca una diversa esplicazione del diritto collettivo di godimento; questa disciplina, secondo la Consulta, si pone in contrasto con la legislazione statale sugli usi civici.

rio per gli usi civici³⁹. Si tratta di una figura sostanzialmente nuova, ripresa proprio dalla Commissione feudale napoletana, con compiti sia amministrativi sia giurisdizionali, consistenti, in origine, nell'accertamento, nella valutazione e nella conseguente liquidazione dei diritti civici sulle terre di proprietà privata; nello scioglimento delle promiscuità esistenti tra comuni diversi o, all'interno di uno stesso comune, tra diverse frazioni di esso; nella verifica e conseguente reintegra di demani comunali; nella sistemazione (che si assumeva dovesse avere carattere definitivo) delle terre di uso civico secondo appositi piani di utilizzazione; infine, in tutte le operazioni che comportassero la trasformazione del demanio civico in allodio, ovvero le alienazioni, le legittimazioni e le ripartizioni. Il significato "politico" dei commissari è ben sottolineato da un colto ed acuto avvocato, Guido Cervati, il quale rileva come: *"E' ben noto che le cause demaniali avevano rappresentato strumenti di lotta delle popolazioni contro i feudatari: con esse la giurisprudenza napoletana ebbe il vanto, mercé una coraggiosa opera interpretativa del diritto consuetudinario e delle antiche prammatiche, di porre un certo freno ad abusi e pretese feudali e affermare la prevalenza del diritto delle popolazioni"*⁴⁰. Tuttavia le funzioni amministrative vennero ben presto trasferite al Ministero dell'agricoltura e foreste, per cui al Commissario restarono soltanto le funzioni giurisdizionali, consistenti prevalentemente nello stabilire la *qualitas soli*, ovvero la natura demaniale o allodiale dei beni sottoposti al suo giudizio. Un giudizio, quello commissariale, strutturato sull'ordinario processo civile, sebbene con alcu-

³⁹ Cfr. F. MARINELLI, *Apologia degli usi civici e del loro giudice*, in *Rass. dir. civ.*, 2015, nonché C. FEDERICO, *Il processo in materia di usi civici*, Pisa, 2017.

⁴⁰ G. CERVATI, *Il contenzioso in tema di usi civici e terre di uso civico (alcuni aspetti e problemi)*, in *La Giust. Amm.*, Milano, 1968, p. 328, ora in *Guido Cervati. Scritti sugli usi civici* (a cura di F. Marinelli e F. Politi), L'Aquila, 2013, p. 107.

ne semplificazioni, e dunque significativamente incentrato sui diritti, argomento questo che giocherà un ruolo centrale nella qualificazione dei diritti di uso civico come diritti soggettivi. Ed inoltre un giudizio in cui il commissario ha ampi poteri d'ufficio, compreso quello di iniziare l'azione in via autonoma, e di supplire all'inattività delle parti attraverso i propri poteri di impulso istruttorio.

Di fatto, comunque, i commissari, dopo un periodo di assestamento seguito alla fine della seconda guerra mondiale, e soprattutto a partire agli danni ottanta del Novecento, svolgeranno un insostituibile ruolo di difesa dei demani civici dagli abusi che soggetti privati ed enti pubblici tentavano di realizzare, contribuendo così in misura rilevante a tutelare tali beni impedendone quella dispersione che l'abusivismo edilizio da un lato, e l'abbandono delle terre di montagna dall'altro, portava necessariamente con sé⁴¹.

La giurisprudenza successiva alla legge 1766 del 1927 recepirà i più importanti principi della demanialistica napoletana, volti, come si è detto, a tutelare la proprietà collettiva. Infatti le Sezioni unite della Cassazione, con la decisione 16 luglio 1958 n. 2598, stabiliranno che l'intestazione catastale⁴² di un bene al comune, in qualsiasi tempo, costituisce una valida presunzione di demanialità, mentre con la successiva decisione 21 giugno 1966 n. 1592 stabiliranno l'applicabilità del brocardo *ubi feuda ibi demania* a tutti i territori che sono stati ricompresi all'interno di un feudo. Massime, queste, oggetto di un rilevante dibattito in dottrina, tutto giocato sull'attendibilità storica dei predetti principi e comunque sulla loro utilizzabilità giuridica anche al

⁴¹ Si veda in argomento, di recente, G. COLAVITTI, *Il commissario agli usi civici tra giurisdizione speciale e giurisdizione specializzata; spunti per una concezione plurale delle giurisdizioni*, in *Costituzionalismo.it*, 2018, fasc. 1, p. 39.

⁴² Sulla funzione e la storia del catasto si veda S. A. PARENTE, *Il catasto e gli estimi catastali: funzione impositiva e regole di governo*, Bari, 2020.

di fuori dell'Italia meridionale, dove tali principi erano stati elaborati⁴³.

Altre decisioni riguarderanno l'impugnazione delle sentenze del Commissario avanti la Corte di appello di Roma in alternativa al ricorso per Cassazione, i conflitti di giurisdizione, le reintegrazioni nel possesso, il rapporto tra estensione del demanio e confini amministrativi dei singoli comuni (che non sempre corrispondono tra di loro), contribuendo così a dare un quadro articolato e preciso delle possibili questioni⁴⁴ e formeranno un insieme di principi che recepiscono sostanzialmente l'impostazione della Commissione feudale napoletana e che mettono in risalto la singolarità della materia, che è eccentrica rispetto alle ordinate geometrie del diritto privato⁴⁵, e che risponde ad una logica fondata non già sulla circolazione dei beni bensì sulla loro conservazione. Bisogna dare atto che la giurisprudenza nel suo complesso ha saputo fornire una risposta adeguata al problema di un ordinamento in gran parte alternativo rispetto al sistema civilistico ordinario, risposta non facile, che richiedeva una grande elasticità di pensiero, necessaria per superare schemi consolidati, e che pure è riuscita ad emergere in misura significativa.

⁴³ Il dibattito, iniziato da G. ASTUTI, *Vecchi feticci in tema di usi civici*, in *Giur. it.*, 1954, I, 119, ora in *Tradizione romanistica e civiltà giuridica europea*, Napoli, 1984, si è poi sviluppato tra U. PETRONIO, *Rileggendo la legge usi civici*, in *Usi civici. Ieri e oggi*, Padova, 2007, pp. 79 ss. e V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., p. 269, nota 17.

⁴⁴ Una raccolta delle più importanti massime delle Sezioni unite della cassazione si trova in calce a F. MARINELLI, M.C. CERVALE (a cura di), *Codice degli usi civici e dei domini collettivi*, Pisa, 2019.

⁴⁵ In questo senso cfr. F. MARINELLI, *"In direzione ostinata e contraria". La proprietà collettiva e il diritto civile*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2014, p. 23, ora in F. MARINELLI, *Le regole del gioco. Itinerari giuridici della modernità*, Milano, 2014, p. 73.

Parte seconda. *“Guai a voi, che aggiungete casa a casa e unite campo a campo, finché non vi resti più spazio” (Isaia, 5,8). I beni collettivi tra agricoltura e ambiente.*

2.1. *La legge “Galasso” e l’intuizione della funzione ambientale.* – Nel 1985 il prof. Giuseppe Galasso (1929 – 2018), storico napoletano ed esponente del partito repubblicano, diviene sottosegretario al Ministero dei beni culturali e ambientali. In tale veste propone e difende una delle prime leggi che si pone consapevolmente l’obiettivo di tutelare l’ambiente e soprattutto quelle porzioni di territorio che per la loro configurazione meritano una rinnovata attenzione essendo più esposte al rischio di una urbanizzazione incontrollata, come le montagne e le spiagge. La legge 8 agosto 1985 n. 431, detta *Legge “Galasso”*, prevede che l’edificazione nelle zone vincolate è sottoposta ad una specifica autorizzazione, non sono previste sanatorie e chi costruisce illegittimamente deve anche riportare in pristino lo stato dei luoghi. Inoltre le regioni devono dotarsi di un piano paesaggistico che preveda vincoli di inedificabilità per le aree montane, marine ed umide, nonché per tutti i territori che appartengono al demanio civico. Tale legge è il primo provvedimento legislativo della Repubblica italiana ad occuparsi di tutela dell’ambiente: la precedente legge era la n. 1497, che risaliva al 29 giugno 1939, e che riguardava le bellezze naturali sotto un profilo principalmente estetico⁴⁶. Pur essendo una legge assai moderna per l’epoca (si dice fosse stata ispirata da Giuseppe Bottai, che del fascismo sembrava rappresentare la parte meno ottusa) essa appariva ormai come inadeguata. La legge Galasso è

⁴⁶ Ancor prima, ai primi del Novecento, venne approvata la legge 16 luglio 1905 n. 411 volta a tutelare le pinete di Ravenna, ma il provvedimento non perseguiva la tutela del territorio o dell’ambiente, facendo esclusivo riferimento a criteri estetici, mentre di maggiore interesse la legge 11 giugno 1922, n. 778 (cosiddetta legge Croce, dal nome del suo ispiratore, il filosofo Benedetto Croce) che si poneva lo scopo di tutelare sia le bellezze naturali sia gli immobili di particolare interesse storico.

poi confluita nel codice dell'ambiente, decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152, ed i suoi contenuti sono restati sostanzialmente invariati.

L'importanza per la materia degli usi civici consiste nella circostanza che in tale occasione si intuisce che i beni di uso civico rappresentano non solo un importante fattore per lo sviluppo delle attività agricole, ma anche lo strumento di una efficace tutela ambientale, grazie ai robusti vincoli che pervadono la loro disciplina. In tal modo il vincolo che grava su tali beni, e che è stato costruito dalla demanialistica napoletana per evitare che il patrimonio civico venisse disperso, diviene il mezzo attraverso cui il legislatore individua sia i beni da proteggere sia la disciplina di tale protezione. Probabilmente nel corso degli anni successivi si poteva fare di più in tema di tutela dell'ambiente, ma la normativa del 1985 ha indubbiamente segnato una svolta. Non che i beni di uso civico non siano stati oggetto di tentativi liquidatori più o meno espliciti, ma a questi tentativi ha reagito una giurisprudenza che nel suo complesso è stata all'altezza del compito che prima il legislatore napoletano e poi quello italiano gli avevano affidato.

2.2. Le prime sentenze della Corte costituzionale e i poteri d'ufficio del commissario. – La Corte costituzionale si è dedicata ad un'opera di razionalizzazione della materia che ha fornito ampio materiale alla riflessione sugli usi civici⁴⁷. Infatti negli anni Novanta tra la Cassazione e la Corte costituzionale si realizzerà un dibattito sui poteri d'ufficio del commissario che andrà oltre lo specifico tema in discussione; in particolare la Cassazione aveva sollevato il dubbio che i poteri d'ufficio del commissario, di cui abbiamo già detto, non rispettassero

⁴⁷ In generale si veda F. POLITI, *La circolazione dei beni di uso civico e la tutela costituzionale*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2006, p. 13.

sero il dettato costituzionale⁴⁸. Le prime sentenza della Corte costituzionale in argomento sono dovute soprattutto a Luigi Mengoni, un civilista che fu giudice e presidente della Corte costituzionale, originario del trentino e dunque profondo conoscitore delle regole dell'Arco alpino. Mengoni affronta il problema con la decisione 1 aprile 1993 n. 133 che, nel dichiarare la fondatezza dei poteri d'ufficio del Commissario, ne argomenta la ragionevolezza rilevando che *“Accanto agli interessi locali, di cui sono diventate esponenti le Regioni, emerge l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici nella misura in cui essa contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio”*. E precisa il suo pensiero nella successiva decisione 20 febbraio 1995 n. 46, in cui afferma che *“la sovrapposizione tra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di una integrazione tra uomo e ambiente naturale”*.

In tal modo il dibattito sui poteri d'ufficio del commissario⁴⁹ trascende la questione concretamente affrontata e permette alla Corte costituzionale di argomentare la permanenza di tali poteri sulla scorta di un interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici proprio in funzione della loro valenza ambientale e paesaggistica.

2.3. L'evoluzione della normativa statale in tema d'ambiente.

– L'Italia del secondo dopoguerra riponeva la tutela dell'ambiente, del paesaggio e dei beni culturali in due provvedimenti legislativi presi nel 1939, e tuttora vigenti. Si tratta

⁴⁸ Così Cass. Sez. un. 28 gennaio 1994, n. 858, in *Giust. civ.* 1994, I, 1523.

⁴⁹ Il dibattito è ricostruito in F. MARINELLI, *Gli usi civici. Aspetti e problemi della proprietà collettiva*, Napoli, 2000.

della legge 1 giugno 1939 n. 1089 sui beni culturali e la legge 29 giugno 1939 n. 1497 sul paesaggio, alla quale abbiamo già fatto cenno, cui si aggiunge nel 1948 l'art 9 della Costituzione che recita: *“La Repubblica... tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione”*. Una norma che da molti politici nel corso della Costituente venne ritenuta eccessiva, e che invece si è dimostrata lungimirante, soprattutto per aver posto la tutela del paesaggio tra i principi fondamentali, indicazione che verrà ampiamente valorizzata dalla giurisprudenza e dalla dottrina negli anni successivi. Dopo di che occorrerà attendere la legge “Galasso” per compiere un deciso passo in avanti consistente nel tutelare non soltanto i beni che hanno un valore estetico, nella loro singolarità (e dunque nella loro frammentazione) ma anche una serie di specifiche categorie di beni, a prescindere dal loro valore estetico, e dunque degli insiemi più vasti e meglio determinati, legge che – come già visto – viene ad essere recepita prima nel D. Lgs. 22 gennaio 2004 n. 42 e quindi nella legge 3 aprile 2006 n. 152, ovvero il codice dell'ambiente.

Tale codice allarga ulteriormente la nozione dei beni tutelati, distinguendo tra paesaggio in generale e beni paesaggistici in particolare, in modo da poter estendere la tutela a tutto il territorio ed a riservarla allo stato centrale, sottraendola alla potestà legislativa regionale. In altre parole non sono soltanto i singoli beni paesaggistici ad essere tutelati, ma l'intero paesaggio, e dunque anche le zone che non sono di per sé beni identificati in via specifica da appositi provvedimenti, ma intere porzioni del territorio che corrono il rischio di essere modificate e dunque trasformate in modo incompatibile con le caratteristiche proprie di quell'insieme ambientale. Una particolare forma di tutela, dunque, che appare singolarmente compatibile proprio con quegli strumenti che la legge Galasso prima, ed il codice dell'ambiente poi, riservano ai beni di uso civico che – pur non presentando sempre valore paesaggistico specifico – contribuiscono in misura non irrilevante al paesaggio inteso in senso generale.

2.4. *Il concetto di paesaggio e la sua tutela.* – Come abbiamo visto nel paragrafo precedente, il legislatore italiano ha perseguito con determinazione una specifica tutela del paesaggio, che dell'ambiente rappresenta la raffigurazione esterna, comprensiva non solo delle bellezze naturali ma anche dei fenomeni di antropizzazione che hanno interessato il territorio nel corso dei secoli⁵⁰. Il paesaggio rappresenta un valore assai antico, perché è proprio con Virgilio che inizia quella tradizione tutta italiana di una natura frutto dell'incontro tra ambiente e lavoro dell'uomo.

Cecini pascua, rura, duces, si legge nel noto epitaffio. Cantai i pascoli, la campagna, i condottieri. *Pascua*, le bucoliche: i pascoli e la pastorizia, che storicamente corrispondono a una delle principali funzioni dell'uso civico e che tanto hanno influenzato la cultura europea, dal cristianesimo, che usa frequentemente nella sua narrazione la metafora del pastore e del gregge, sino all'introspezione romantica di un Leopardi e del suo pastore errante nell'Asia. Oggi la pastorizia è lontana dagli interessi contemporanei, non solo perché economicamente marginale anche in quelle aree del Mezzogiorno in cui era stata fonte di diffusa ricchezza, ma anche perché incentrata su di un uso del tempo più disteso di quello attuale, sempre più accelerato e confuso. Il pastore medita e riflette, perché il suo lavoro gliene fornisce la possibilità e l'opportunità, al contrario dell'uomo contemporaneo che non ha tempo né per meditare né per riflettere.

E ancora *rura*, le georgiche, che realizzano la bellezza del paesaggio attraverso una natura che per mezzo del lavoro dell'uomo diviene campagna, una campagna che si giova delle costruzioni frutto di una necessaria antropizzazione. Antropizzazione che in passato si realizzava in forme assai rispettose dell'ambiente, per cui le chiese, le case, i castelli,

⁵⁰ Su cui P.M. CATALANI, *La collocazione sistematica degli assetti fondiari collettivi in funzione del rapporto fra comunità e ambiente*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2016, 1, p. 1.

i ponti contribuivano a creare quel paesaggio che tanto ci è stato invidiato e che è, in qualche misura, veramente unico. Non dico nulla di originale: sol per rimanere nel diritto lo ha sottolineato Paolo Grossi, riprendendo la prima lettera ai Corinzi di San Paolo e ricordando sempre l'importanza dell'incontro tra il lavoro dell'uomo e quello di Dio: *Dei enim sumus adiutores*. Dunque gli usi civici si realizzano anche come memoria storica del paesaggio, di un paesaggio che non è solo un valore ma anche un bene che sfugge a quella logica giuridica semplificatrice che distingue i beni in pubblici e privati: il paesaggio non è né pubblico, nel senso che non appartiene allo Stato o a un ente locale, né privato, perché anche se un privato possiede un bene che contribuisce al paesaggio non è tuttavia libero di utilizzarlo con quella libertà e quell'assolutezza come la retorica proprietaria porterebbe a credere⁵¹.

In questo senso si può parlare della grande bellezza degli usi civici. Quella grande bellezza italiana che affascinava gli intellettuali europei durante il *Grand tour*, ma una caratteristica della nostra terra, della nostra storia, dell'impegno e della fatica che tanti individui hanno profuso per realizzarla. Il che attribuisce a tutti noi il compito di conservarla e di valorizzarla, perché possa continuare ad esprimersi in forme che, pur nell'inevitabile modernità, rispettino le sensibilità e i valori propri dell'uomo e del suo ambiente.

2.5. *Le più recenti sentenze della Corte costituzionale* – La Regione Lazio sin dagli anni ottanta aveva approvato una legge, l. rg. Lazio 3 gennaio 1986 n. 1, volta a sanare gli abusi perpetrati nel corso degli anni sui terreni di uso civico, giungendo persino a depenalizzare (art. 8 del testo attuale) gli eventuali abusi edilizi commessi. Tale legge, nei cui confron-

⁵¹ Cfr. F. MARINELLI, *Un'altra proprietà. Usi civici, assetti fondiari collettivi, beni comuni*, cit. e ID., *Miti e riti della proprietà*, L'Aquila, 2011.

ti erano già state sollevate dalla dottrina consistenti dubbi di incostituzionalità, venne portata avanti la Corte costituzionale dal Commissario per gli usi civici del Lazio il quale ne proponeva, correttamente, una lettura in assoluto contrasto sia con i principi espressi sia dalla legge n. 1766/1927 sia con la successiva legge n. 168/2017. Tuttavia, che l'art. 8 della legge regionale del Lazio 3 gennaio 1986, n. 1, costituisse un pessimo esempio per tutte le altre regioni era convinzione diffusa tra gli addetti ai lavori, che si chiedevano quando la Corte costituzionale avrebbe cancellato tale normativa. Oggi tale speranza si è avverata, ed i principi della sentenza della Consulta del 31 maggio 2018, n. 113⁵², letti in connessione a quelli espressi dalle precedenti sentenze 18 luglio 2014 n. 210 e 11 maggio 2017 n. 103, permettono di sperare che il legislatore regionale, troppo spesso succube della richiesta degli occupatori di sanare gli abusi, sia più attento a valutare circostanze e rimedi, senza confondere le regole con le eccezioni.

Le due citate decisioni della Corte costituzionale, che precedono la 113 del 2018, hanno per oggetto delle norme della Regione Sardegna che prevedono la sclassificazione, ovvero il venir meno del vincolo demaniale civico, non più come eccezione alla regola della perpetuità di tale vincolo, ma come regola generale nel caso di una modificazione delle condizioni economiche e fattuali dei beni di uso civico: concezione errata che la Corte giustamente condanna sul presupposto di un interesse ambientale della materia che necessita del concorso delle attribuzioni statali e di quelli regionali. Le regioni italiane, infatti, con poche eccezioni, hanno promulgato leggi che scontavano da un lato petizioni di principio favorevoli

⁵² Su cui si veda F. POLITI, *Una sentenza storica in materia di usi civici e proprietà collettive? Osservazioni alla sentenza n. 113 del 2018*, in *Giur. Cost.*, 2018, fasc. 3, p. 1281; L. DE LUCIA, *Gli usi civici tra autonomia della collettività e accentramento statale*, in *Giur. Cost.*, 2019, fasc. 3, p. 1289. Più in generale si veda L. PRINCIPATO (a cura di), *Usi civici ed attività negoziale nella legalità costituzionale*, Torino, 2018.

allo sviluppo della proprietà collettiva, cui non hanno fatto seguito azioni concrete, dall'altro leggi che tendevano a sanare le occupazioni pregresse, favorendo la sclassificazione spesso a condizioni di estremo favore per l'occupatore abusivo. L'art. 1 della legge Regione Sardegna 2 agosto 2013, n. 19, nel prevedere un piano straordinario di accertamento degli usi civici (che in Sardegna sono estesissimi) non richiedeva la sua tempestiva comunicazione alle autorità statali le quali quindi non avevano la possibilità di esercitare i necessari controlli paesaggistici. Inoltre tale legge attribuiva ai Comuni la possibilità di effettuare transazioni in materia e di attuare dei piani che prevedano "permuta, alienazioni, sclassificazioni e trasferimenti dei diritti di uso civico", anche in questo caso ritenute non compatibili con l'art. 117 Cost. che riserva allo stato la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Quindi la Regione Sardegna, attraverso quella che veniva strumentalmente definita un'operazione di riordino, in realtà intendeva svuotare la tutela dei beni di uso civico attraverso modalità eccessive e sproporzionate, come tali sanzionate dalla Consulta nella decisione n. 210 del 18 luglio 2014.

Sempre la Regione Sardegna, con pervicace intento liquidatorio, approvava quindi la legge 11 aprile 2016 n. 5, che riproponeva sostanzialmente la possibilità di sclassificare i terreni del demanio civico. Ed anche in questo caso la Corte costituzionale boccia la legge con la sentenza n. 103 del dell'undici maggio 2017, facendo riferimento all'interesse dello Stato alla tutela del paesaggio, rilevando peraltro come le esigenze temporanee di utilizzazione di singole porzioni di beni demaniali civici possano essere raggiunte attraverso l'istituto del mutamento di destinazione, che permette una temporanea "sospensione" del vincolo civico, ma che – una volta conclusa la specifica esigenza – torna alla sua destinazione originaria.

La legge della Regione Lazio 3 gennaio 1986 n. 1, come modificata dall'art. 8 della legge Regione Lazio 27 gennaio 2005 n. 6 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative

norme transitorie) prevedeva una sanatoria generalizzata, che comportava anche la sanatoria degli eventuali reati urbanistici conseguenti. In questo caso la presunzione del legislatore regionale dava il meglio di sé, coinvolgendo anche le sanzioni penali di modo che il cittadino, che aveva occupato in modo illegittimo l'uso civico edificandovi in difformità della legge, si ritrovava con un bene acquistato a prezzo vile, sanato sia nelle violazioni urbanistiche amministrative che in quelle penali. La norma appariva di sicuro irragionevole, e bisogna riconoscere alla Corte costituzionale un importante impegno nel superamento della dimensione agraristica degli usi civici e nella sua trasformazione in una funzione paesaggistica ed ambientale. Inoltre con tale sentenza si opera senza dubbio un riaccentramento della materia degli usi civici in capo allo Stato, derivante sotto il profilo formale dalla nuova funzione ambientale e paesaggistica attribuita alla materia, ma anche – sotto il profilo sostanziale – dalla diffusa sfiducia nella capacità delle regioni di soddisfare ragionevolmente gli interessi, per quanto complessi ed articolati, connessi alla materia degli usi civici.

2.6. *L'ambiente come bene comune.* – Un illustre storico dell'antichità, Salvatore Settis, ha ricostruito qualche anno fa⁵³ le caratteristiche tutte italiane dell'ambiente, del territorio e del paesaggio, sottolineando come il corso dei secoli abbia da un lato permesso la realizzazione di un sistema unico, come tale diffusamente riconosciuto nella sua bellezza, e dall'altro abbia creato le condizioni per una sua conservazione, che non è soltanto affidata a una legislazione più o meno efficace, ma soprattutto al senso civico e alla passione dei cittadini, intesi come singoli e come comunità, in grado di contrastare efficacemente l'egoismo degli speculatori. E se

⁵³ S. SETTIS, *Paesaggio costituzione cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, 2° ed., Torino, 2012.

non tutte le leggi a difesa dell'ambiente sono state efficaci, l'impegno civile da parte dei cittadini italiani non è mai venuto meno. Quindi, secondo Settis, è proprio a questo afflato civile che deve appoggiarsi l'opera di conservazione del paesaggio, perché senza un'educazione al bello delle nuove generazioni difficilmente sarà possibile mantenere un adeguato livello di protezione. Educazione al bello che in Italia è stata ed è particolarmente diffusa, a causa proprio della bellezza della natura e del paesaggio italiano: insomma, vivere nella bellezza educa alla bellezza.

D'altra parte il territorio fa da cornice alla maggior parte dei beni comuni⁵⁴, che senza la terra non avrebbero alcun senso e alcun significato. L'importanza della terra non è un artificio retorico, perché a ben vedere tutta la nostra civiltà poggia proprio su di essa, non solo in senso materiale ma anche in senso simbolico. Scrive Giuseppe Capograssi che l'uomo *“per vivere non ha altro patrimonio che la terra, questa terra su cui cammina, su cui posa le sue case e le sue tombe, su cui poggia si può dire la sua storia”*⁵⁵. E due millenni prima, lo abbiamo già ricordato, è il poeta Virgilio a sottolineare nelle *“Georgiche”* l'importanza dell'incontro tra la natura e il lavoro dell'uomo, e sarà infatti proprio questo incontro a rendere l'Italia una delle nazioni complessivamente più belle.

Una grande bellezza che è frutto non solo di una conformazione geografica particolare, qual è quella italiana, e di un clima sostanzialmente sempre mite, ma anche del lavoro dell'uomo, che con il passare delle generazioni ha reso il paesaggio italiano qualcosa di unico. E la storia si sposa con la natura, perché l'uso civico verrà considerato non solo come espressione della libertà comunale e dunque come proprietà collettiva identificativa della comunità cittadina, ma anche

⁵⁴ Su cui mi permetto di rinviare a F. MARINELLI, voce *Beni comuni*, in *Enc. dir.*, *Annali*, VII, Milano, 2014, p. 157.

⁵⁵ G. CAPOGRASSI, *Agricoltura, diritto, proprietà*, in *Riv. dir. agr.* 1957, 1, p. 1.

come strumento di opposizione allo spagnolo conquistatore, portato a considerare il territorio del Mezzogiorno italiano terra di conquista e di rapina. Alle sfide di ieri, si aggiungono le sfide di oggi⁵⁶.

La declinazione ambientale della proprietà collettiva ha fatto ritenere utile la proposta di rendere il commissario per gli usi civici giudice unico dell'ambiente, eliminando le diverse giurisdizioni (civile, amministrativa, contabile) che in qualche misura vanno ad incidere sulla tutela ambientale, non sempre con risultati adeguati. Al contrario il commissario per gli usi civici che, non dimentichiamolo, è un giudice ordinario, ha dimostrato con la sua storia e con le sue sentenze una grande capacità di intervenire efficacemente a tutela direttamente del demanio civico, ma indirettamente del paesaggio e dell'ambiente che, in molte zone della penisola, sono espressione della capacità di conservazione dei beni collettivi. Il che dimostra come a volte una buona legge ed un ruolo ben definito aiutino il giudice nel proprio lavoro, e lo indirizzino verso una tutela di valori costituzionali che, in situazioni diverse, probabilmente avrebbero ricevuto una tutela di gran lunga inferiore.

Parte terza. *“Non ci sarà tra voi alcun indigente o mendico” (Deut. 15, 2-4). I beni collettivi tra comunità e solidarietà.*

3.1. *Lo stato dell'arte nel 2017: gli enti esponenziali dei beni di uso civico.* – Sul finire del 2017 il Parlamento italiano approva la legge n. 168 (l. 20 novembre 2017 n. 168, *Norme in materia di domini collettivi*)⁵⁷ che si pone la finalità di regolare in

⁵⁶ In questo senso F. POLITI, *Assesti fondiari collettivi e cultura giuridica. I valori delle proprietà collettive come fondamento di responsabilità civica e quali strumenti di risposta alle sfide contemporanee*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2013, p. 37.

⁵⁷ Su cui si veda F. MARINELLI, *Dagli usi civici ai domini collettivi*, in *Giust.*

modo maggiormente attuale i “domini collettivi”, sintagma che sostanzialmente dovrebbe comprendere tutta la materia che in passato veniva ricompresa nell’espressione usi civici, anche se sul punto le posizioni sono divergenti⁵⁸. D’altra parte una manutenzione della complessa disciplina che si era stratificata nel corso degli anni appariva necessaria, sia per mettere ordine nella complessa legislazione che aveva interessato la montagna e dunque gli usi civici dell’arco alpino, sia per evitare che le regioni adottassero normative poco incisive, che sanavano vecchi abusi e ne rendevano possibili di nuovi; in tal modo il legislatore nazionale assecondava l’indirizzo già opportunamente espresso dalla Corte costituzionale, che come si è visto aveva dichiarato incostituzionali diverse leggi regionali volte a rendere meno rigidi i vincoli imposti dalla normativa in materia.

Si tratta di una legge di principio, che non sostituisce la precedente legge del 1927 ed i provvedimenti ad essa collegati, ma che sostanzialmente incide sugli enti esponenziali delle realtà di uso civico, privatizzandoli, dotandoli di ampia autonomia, sottraendoli ai controlli, a volte soffocanti, a volte distratti, di regioni e comuni e – in prospettiva sto-

civ., 2018 e ora in F. MARINELLI, *Un'altra proprietà*, cit., pp. 165 ss.; M. C. CERVALE, *Usi civici, diritto civile e tutela del paesaggio: la nuova legge sui domini collettivi*, in *Rass. dir. civ.*, 2018, p. 1159 ss, si legge ora in F. MARINELLI (a cura di), *Lezioni sulla proprietà collettiva*, Pisa, 2020, p. 353 ss.; F. MARINELLI, F. POLITI (a cura di), *Domini collettivi ed usi civici. Riflessioni sulla legge n. 168 del 2017*, Atti del XIV Convegno annuale del Centro studi sulle proprietà collettive e la cultura del giurista “Guido Cervati” svoltosi a L'Aquila il 31 maggio 2018, Pisa, 2019; F. MANGONE, G. MARI, F. ROLLERI (a cura di), *Assesti fondiari alternativi. Un altro modo di possedere*, Napoli, 2018.

⁵⁸ Si veda in argomento G. PAGLIARI, “*Prime note*” sulla l. 20 novembre 2017 n. 168 (norme in materia di domini collettivi), in *Dir. ec.*, n. 98, 2019 p. 13 ss. nonché D. BERTANI, *L'ordinamento dei domini collettivi*, Pisa, 2020, p. 175 il quale afferma che la nuova legge 168/2017 non si applicherebbe agli usi civici in senso proprio, ovvero alle terre di proprietà di soggetti pubblici o privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati.

rica – unificando la disciplina di tali enti su tutto il territorio nazionale, eliminando alcune differenze tra gli usi civici meridionali e quelli dell’arco alpino. Resta tuttavia quell’impostazione classica circa le proprietà collettive, che svolgono un ruolo insostituibile relativamente ai piccoli borghi delle nostre montagne, assai spesso costruiti proprio in funzione dei boschi e dei pascoli, che costituiscono sia l’elemento economico della comunità, sia l’elemento identitario. L’elemento economico perché il bosco permette di scaldarsi, grazie alla legna ed al carbone (che si ottiene scaldando la legna in ambienti poveri di ossigeno, le carbonaie), e il pascolo permette di ottenere insieme la carne, il latte e la lana. L’elemento identitario perché questi fattori costituiscono anche le tradizioni del borgo, la sua storia, il suo intrecciarsi con la natura, i suoi valori, primi tra tutti quelli della solidarietà e della sussidiarietà. La comunità è una comunità solidale dove, pur vivendo situazioni frugali quando non addirittura povere, ciascuno si fa carico dei problemi degli altri, e dove nessuno viene lasciato indietro. Ed è una comunità dove la sussidiarietà si esprime concretamente, perché nel villaggio ciascuno non soltanto fa quello che sa fare, ma è anche pronto ad intervenire dove si manifesta una situazione di fragilità o di criticità.

Si tratta di valori antichi, ma non per questo superati, che anzi meriterebbero una più valida tutela in relazione a quei fenomeni che – al contrario – tendono a cancellarli, come l’urbanizzazione e l’industrializzazione, con relativo consumo del suolo e delle risorse naturali. Non si vuole di certo proporre la retorica del buon tempo antico, che non reggerebbe ad una seria analisi economica, ma si vuole proporre la possibilità di un altro modo di possedere, di un’altra proprietà, di un altro e diverso modo di costruire le relazioni economiche e sociali, basate più sul collettivo e sul comune che sull’individuale e sul personale.

3.2. *La nuova legge sui domini collettivi: i beni.* – La legge n. 168/2017 esordisce sottolineando il rilievo costituzionale dei beni di uso civico stabilendo che “In attuazione degli articoli 2, 9 e 42, secondo comma, e 43 della Costituzione, la Repubblica riconosce i domini collettivi, comunque denominati, come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie...⁵⁹, ma sotto altro profilo la nuova legge fornisce addirittura un’interpretazione degli assetti proprietari tale da incidere proprio sulla struttura della proprietà, creando secondo parte della dottrina un terzo ordinamento civile della proprietà, che si aggiungerebbe alla proprietà privata ed alla proprietà pubblica⁶⁰. Un’ipotesi tanto affascinante quanto complessa, che in questa sede non può neanche essere discussa.

Quindi il primo comma dell’art. 3 della legge 168/2017 fornisce un’elencazione dei beni collettivi che sono a) “le terre di originaria proprietà collettiva della generalità degli abitanti del territorio di un comune o di una frazione ... comunque denominate”; b) “le terre, con le costruzioni di pertinenza, assegnate in proprietà collettiva agli abitanti di un comune o di una frazione, a seguito della liquidazione dei diritti di uso civico ...”; c) “le terre derivanti da scioglimento delle promiscuità di cui all’art. 8 della legge 16 giugno 1927, n. 1766”; d) “le terre di proprietà di soggetti pubblici e privati, sulle quali i residenti del comune e della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati”; e) “le terre collettive comunque denominate, appartenenti a famiglie discendenti dagli antichi originari del luogo” nonché le terre collettive

⁵⁹ Sulla legge 168 del 2017 cfr. ulteriormente G. PAGLIARI, “*Prime note*” sulla l. 20 novembre 2017 n. 168 (norme in materia di domini collettivi), cit., pp. 11 - 42; F. POLITI, *Prefazione* al codice degli usi civici e dei domini collettivi, Pisa, 2019; D. BERTANI, *L’ordinamento dei domini collettivi*, cit. In prospettiva comparatistica si veda D. GRANARA, *La cultura degli usi civici. Un fenomeno globale*, Roma, 2020.

⁶⁰ R. VOLANTE, *Un terzo ordinamento civile della proprietà. La l. 20 novembre 2017, n. 168, in materia di domini collettivi*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2018, p. 1067 ss.

disciplinate dalle varie leggi sulla montagna che si sono succedute nel tempo, e che si riferiscono soprattutto alle regole dell'arco alpino; f) "i corpi idrici sui quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici".

A mio avviso siffatta elencazione permette di identificare i domini collettivi con gli usi civici ad eccezione di quelli indicati alla lettera d), ovvero gli usi civici in senso proprio, costruiti come servitù dei naturali su beni pubblici e privati. Anzi, la categoria degli usi civici non si riduce, ma si allarga notevolmente, perché in essa vengono ad essere ricomprese le proprietà collettive costituite dalle regole dell'arco alpino. Tuttavia la categoria degli assetti fondiari collettivi è una categoria espansiva, nel senso che in essa vanno ricondotti tutti i fenomeni collettivi che incidono sulla proprietà della terra in una originaria funzione agro-silvo-pastorale, successivamente mutatasi in funzione ambientale. Uno dei meriti della legge 168/2017 è proprio quello di aver razionalizzato una categoria, quella dei domini collettivi e degli assetti fondiari collettivi, unificando la disciplina dei vari fenomeni che la storia e la geografia avevano costruito con accurata pazienza nel corso dei secoli. Fenomeni vari, ma che avevano in comune non solo un bene oggetto di appropriazione originaria da parte di una comunità determinata con finalità agricole e con vincolo perpetuo, ma anche una comunione senza quote, di proprietà dei naturali ma amministrata da un ente esponenziale della collettività, sia esso il comune, o la frazione, o un'altra forma di università agraria.

3.3. *Segue. I soggetti: privatizzazione e autonomia.* – La legge n. 168/2017 stabilisce quindi che gli enti esponenziali dei beni di uso civico, tranne ovviamente i comuni, sono di natura privatistica, rafforzando così l'orientamento che si era già manifestato in passato da parte della dottrina⁶¹, ma che non

⁶¹ Mi permetto rinviare a quanto sostenuto in F. MARINELLI, *Gli usi civici*,

emergeva compiutamente dalla legge del 1927. Al contrario, le proprietà collettive dell'arco alpino avevano sicuramente una configurazione privatistica, discendente dalla varie leggi sulla montagna che se ne erano occupate, e cioè la legge n. 102 del 1971 che ha disciplinato le comunioni familiari montane escludendone la loro sottoposizione alla legge sugli usi civici in quanto fondate su un diritto consuetudinario incompatibile con lo schema della legge n. 1766/1927, che ne avrebbe alterato la funzione economica e sociale, e la successiva legge n. 97/1994 che ha stabilito la loro natura privata. Peraltro mentre gli usi civici di derivazione meridionale sono chiamati "aperti", perché in relazione all'incolato è sufficiente prendere la residenza in un comune per far parte dei naturali, le regole dell'arco alpino sono considerate "chiusi", in quanto solo i discendenti degli antichi abitanti dei luoghi possono vantare diritti sui beni collettivi.

Questa generale privatizzazione, inoltre, dilata considerevolmente i margini di autonomia degli enti esponenziali della collettività, definiti ordinamenti giuridici privati delle comunità originarie, dotati di capacità di autonormazione, di capacità di gestione del patrimonio naturale economico e culturale, di autonomia statutaria. In sostanza essi possono liberamente decidere la loro attività con i soli limiti della Costituzione e del rispetto dei principi fondamentali della materia. Il corollario dei predetti principi consiste poi nel ridurre i controlli sulla disciplina della materia da parte sia delle

cit., p. 227: "Il diritto collettivo non è proprio dell'ente pubblico territoriale definito come *comune*, ma di una pluralità di soggetti privati, ed il fatto che ad esso sia impresso un vincolo di destinazione non produce necessariamente l'attrazione dello stesso nell'ambito del diritto pubblico. Si verrebbe cioè ad avere una proprietà privata collettiva, caratterizzata da alcuni vincoli ed amministrata in alcuni casi da un ente pubblico; non sempre, perché le amministrazioni separate e le associazioni agrarie non hanno natura pubblicistica. Ma il rapporto dominicale tra *cives* e bene, proprio perché il dominio non passa alla persona giuridica ma resta della collettività, si configura come un rapporto di diritto privato ...".

regioni a statuto ordinario sia degli stessi comuni, controlli raramente utilizzati per favorire le amministrazioni separate, ed anzi spesso considerati come mero esercizio di potere da parte di una burocrazia regionale e comunale che considera (di solito senza neanche ammetterlo) gli usi civici come un vincolo ingiustificato alla libertà di antropizzazione del territorio. D'altra parte le esperienze recenti dei giudizi in materia di usi civici vedono sempre più spesso contrapposti i naturali e dunque gli enti esponenziali delle collettività rispetto alla classe politica ed alla burocrazia dei comuni e delle regioni.

Per cui deve essere valutata positivamente l'art. 3 della legge n. 168/2017 che ritaglia alle regioni delle specifiche limitate competenze, stabilite facendo uno specifico rinvio alla legge sulla montagna, ovvero alla legge 31 gennaio 1994 n. 97. Con tale rinvio, previo un provvedimento di riordino che andava adottato entro un anno dall'entrata in vigore della legge (termine ampiamente trascorso invano), le regioni avrebbero dovuto disciplinare le condizioni per autorizzare i mutamenti di destinazione, le garanzie di partecipazione di tutti i rappresentanti delle famiglie originarie alla gestione comune dei beni, forme specifiche di pubblicità dei patrimoni collettivi, modalità e limiti del coordinamento tra organizzazioni, comuni e comunità montane.

3.4. *La solidarietà tra generazioni presenti e generazioni future.* – La tutela ambientale espressa dai beni di uso civico è particolare perché non è meramente conservativa, bensì volta a rendere compatibile il lavoro dell'uomo con la tutela del bene. Il valore di scambio del bene, essenziale nel paradigma liberale della proprietà individuale, espressione della facoltà di *disporre* del bene, viene ad essere posto in secondo piano dal valore d'uso della proprietà collettiva, espressione della facoltà di *godere* del bene. In tal modo il diritto di proprietà, che all'art. 832 del codice civile vigente (traduzione dell'art. 544 del *code civil*) è definito come il diritto di godere

e di disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo, viene ad essere collegato all'indicazione costituzionale della funzione sociale della proprietà⁶².

Funzione sociale della proprietà che, vista per decenni come un limite alle facoltà dominicali, può essere declinata come vincolo interno al diritto dominicale, consistente nell'utilizzo del bene in modo compatibile alla sua conservazione, realizzandosi in tal modo una tutela intergenerazionale che vincoli la fruizione del bene ad un parametro conservativo⁶³. Nulla di diverso, in sostanza, di quanto ben conoscevano i contadini che nell'uso del bosco garantivano la sua sopravvivenza futura. Per i boschi questa saggia impostazione è stata ampiamente recepita dalle leggi forestali, ma essa può ben essere utilizzata anche con riferimento ad altri beni naturali, come l'acqua o più in generale lo stesso territorio, in modo da garantire lo sfruttamento sostenibile di tutti beni per loro natura quantitativamente limitati.

3.5. *Beni collettivi e beni comuni.* – Poiché negli ultimi vent'anni il dibattito sui beni comuni ha subito una decisa accelerazione, credo sia utile accennare alla differenza tra i beni collettivi e i beni comuni⁶⁴. I beni collettivi appartengono ad una collettività determinata che ne è proprietaria (anzi, sono i singoli componenti ad esserne proprietari) e che li amministra secondo indirizzi solidali, identitari e compatibili con la tutela dell'ambiente. I beni comuni appartengono invece

⁶² Su cui cfr. F. MARINELLI, *Funzione sociale della proprietà dall'essere all'essere*, in *I rapporti patrimoniali nella giurisprudenza costituzionale*, cit.

⁶³ La legge 168/2017 parla espressamente, all'art. 1, comma c) di un patrimonio "che fa capo alla base territoriale della proprietà collettiva, considerato come comproprietà inter-generazionale".

⁶⁴ In generale cfr. F. MARINELLI, voce *Beni comuni*, in *Enc. dir., Annali cit.*; si veda anche, in argomento, U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Bari-Roma, 2011 e V. CERULLI IRELLI, L. DE LUCIA, *Beni comuni e diritti collettivi. Riflessione de jure condendo su un dibattito in corso*, in *Giustamm.it*.

ad una collettività indeterminata, che non li amministra ma che attraverso forme di democrazia diretta ne vorrebbe indrizzare la libera fruizione⁶⁵.

Alcuni principi delle due discipline sono compatibili, e l'ispirazione di fondo è simile, quanto meno nell'opporli ad una concezione egoistica della proprietà privata che vede nell'assolutezza del diritto di proprietà il modello di diritto soggettivo. Tale aspetto comune permetterebbe una osmosi tra le due discipline, che però in concreto non si riesce a realizzare, probabilmente più per motivi ideologici che per divergenze su motivi concreti.

All'interno della nuova disciplina riceve una rinnovata attenzione il problema dell'acqua, un problema centrale per la sua rilevanza sociale ed economica⁶⁶, che fa dell'acqua uno dei beni comuni per eccellenza. La legge n. 168/2017 cita espressamente all'art. 3, punto f), i corpi idrici tra i beni del demanio civico: "*Sono beni collettivi ... f) i corpi idrici sui quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici*". La dizione è talmente ampia e fa riferimento ad un esercizio così diffuso che praticamente tutte le sorgenti che si trovano su demani civici vengono riconosciuti automaticamente come beni collettivi, e dunque per essere utilizzati a fini commerciali devono rispettare la disciplina del mutamento di destinazione attraverso una concessione onerosa e limitata nel tempo.

Tale riconoscimento, probabilmente implicito anche in passato, ma oggi sicuramente affermato dalla nuova legge, apre nuovi spazi alla possibilità che i corpi idrici divengano una delle risorse economiche di maggior rilievo dei domini collettivi.

⁶⁵ In argomento si veda F. MARINELLI, *Usi civici e beni comuni*, in *Rass. dir. civ.* 2013, 2, p. 406, ora in F. MARINELLI, *Le regole del gioco*, Milano, 2014, p. 53, nonché P. GROSSI, *Il cammino delle terre comuni*, cit., p. 97, nota 124.

⁶⁶ In termini generali si veda B. RANDAZZO, L. VIOLINI (a cura di), *Il diritto all'acqua*, Milano, 2017.

3.6. *I domini collettivi e il diritto privato.* – Giunti alla conclusione dell'itinerario che dal Medioevo ci ha condotto all'oggi, l'autore delle presenti pagine, educato al rigore del diritto privato e convinto assertore della stretta aderenza del diritto alla storia, non può dunque che convenire con la tendenza della Corte costituzionale a ricondurre il fenomeno della proprietà collettiva all'interno del diritto civile, da cui se ne era allontanato a seguito della legge 1766 del 1927, la quale assecondava gli indirizzi pubblicistici del fascismo, incentrati su di uno statalismo che negava ogni pluralismo sociale. Un indirizzo, quello della legge 1766/1927, mantenuto ed anzi rinforzatosi con l'attribuzione della materia alle regioni ordinarie, nel 1977, ma che aveva dimostrato tutta la sua opacità nell'ostinazione delle regioni a controllare gli enti esponenziali delle collettività proprietarie, a non favorirli concretamente, a perseguire con pervicace determinazione ogni possibile forma di sanatoria degli abusi commessi a danno del patrimonio demaniale civico. Come si è visto, sarà solo l'impostazione della legge 168 del 2017 ed il più recente orientamento della Corte costituzionale ad invertire tale tendenza, a valorizzare gli assetti fondiari collettivi ed i loro enti esponenziali, e quindi a ricondurre la materia nell'alveo del diritto civile.

Ma il ritorno della materia all'interno del diritto privato non è solo una conseguenza della logica sistematica che affida il diritto di proprietà, e dunque anche i diritti di proprietà collettivi, all'ordinamento civilistico, ma anche un'opportunità che da un lato svincola i domini collettivi dai controlli degli enti locali e dall'altro ne libera le energie economiche, culturali e sociali, rafforzando le caratteristiche di solidarietà di una proprietà collettiva ben diversa da quella classica. Una proprietà che, dunque, permette l'utilizzo dei beni da parte degli uomini sol perché sono stati donati loro e che dunque devono essere utilizzati secondo quella funzione sociale della proprietà che la Costituzione riconosce e valorizza⁶⁷. Mi sem-

⁶⁷ Si veda al riguardo la recente enciclica di Papa Francesco, del 3 otto-

bra che questa impostazione della proprietà collettiva, identitaria, solidale, rispettosa dell'ambiente e delle generazioni future ben si identifichi con quella proprietà della terra che Dom Giovanni Franzoni ci ha descritto nella lettera pastorale che dà il titolo a queste pagine, scritta nel 1973 ed ancora oggi estremamente attuale.

bre 2020, *Fratelli tutti*, che al punto 120 afferma: “Di nuovo faccio mie e propongo a tutti alcune parole di San Giovanni Paolo II, la cui forza non è stata forse compresa: «Dio ha dato la terra a tutto il genere umano, perché essa sostenti tutti i suoi membri, senza escludere né privilegiare nessuno». In questa linea ricordo che «la tradizione cristiana non ha mai riconosciuto come assoluto o intoccabile il diritto alla proprietà privata, e ha messo in risalto la funzione sociale di qualunque forma di proprietà privata». Il principio dell’uso comune dei beni creati per tutti è il «primario principio di tutto l’ordinamento etico-sociale», è un diritto naturale, originario e prioritario. Tutti gli altri diritti sui beni necessari alla realizzazione integrale delle persone, inclusi quello della proprietà privata e qualunque altro, «non devono quindi intralciare, bensì, al contrario, facilitarne la realizzazione», come affermava San Paolo VI. Il diritto alla proprietà privata si può considerare solo come un diritto naturale secondario e derivato dal principio della destinazione universale dei beni creati, e ciò ha conseguenze molto concrete, che devono riflettersi sul funzionamento della società. Accade però frequentemente che i diritti secondari si pongono al di sopra di quelli prioritari e originari, privandoli di rilevanza pratica”.

Finito di stampare
novembre 2020
TIPOGRAFIA D'ARTE, L'AQUILA
ISBN...

