

Giordano Ferri

Proprietà collettive e usi civici nella prospettiva storico-giuridica del Novecento

In appendice il discorso di Carlo Calisse - Senato del Regno 18 maggio 1927

SOMMARIO: 1. Gli “asseriti tratti della classicità” nel pensiero di Salvatore Pugliatti. – 2. Giuseppe Grosso e le *res communes omnium* in una reazione dottrinale alla costruzione pandettistica dell'istituto romano. – 3. I profili di Carlo Calisse e Giovanni Curis: una “nuova” dimensione pubblicistica della proprietà. – 4. La *publica utilitas* in Francesco Calasso e l'impossibilità di *reductio* dei proprietari del bene a persona giuridica nel liberale Guido Astuti. – 5. Osservazioni conclusive.

ABSTRACT: This paper focuses on the qualification and practical applications of the concepts of property and civic uses in the first half of the 19th century. In particular, this essay focuses on the studies of Legal Historians (scholars of Roman law and experts of Medieval and Modern Law) who have criticized the concept of property developed by German *Pandettistica*. The permanence of a concept of property, not corresponding to the legal experiences of the past, has led strong criticisms against legislative proposals about civic uses. Last but not least, this approach has also contributed to the failure to implement EU decisions regarding civic uses and linked to the protection of some fundamental rights.

KEYWORDS: civic uses, property, *publica utilitas*, EU decisions, fundamental rights.

1. Gli “asseriti tratti della classicità” nel pensiero di Salvatore Pugliatti

Nella recente panoramica storico-giuridica sul significato e sulle rilevanze del termine “usi civici”¹ e nell'ambito della ripresa d'interesse attorno alla valenza della proprietà collettiva² nella programmazione del territorio e nella stessa gestione ambientale, sembra prevalere una uniforme tendenza in favore di una consapevolezza, avvertita come necessaria, circa l'esistenza di un modo diverso di essere proprietari³, dell'esistenza di “terre di tutti” dinnanzi alla non troppo timida sopravvivenza del concetto monolitico di proprietà. Un concetto quest'ultimo di derivazione pandettistica contro il quale si scagliò, nei primi anni Trenta del Novecento, Salvatore

¹ Cfr. P. Grossi, *Aspetti storico-giuridici degli usi civici. Giornata di studio: “Gli usi civici oggi”*. Firenze, 30 giugno 2005, in *I Georgofili-Quaderni-2005-II*, Firenze 2006, pp. 21-35; A. Dani, *Usi civici nello Stato di Siena di età medicea*, con Prefazione di D. Quaglioni, Bologna 2003, *passim*.

² Cfr. P. Maddalena, *Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, con Introduzione di S. Settis, Roma 2014, *passim*; A. Di Porto, *Res in usu pubblico e “beni comuni”. Il nodo della tutela*, Torino 2013, *passim*; A. Dani, *Il concetto giuridico di “beni comuni” tra passato e presente*, in “Historia et ius. Rivista di storia giuridica dell'età medievale e moderna”, 6/2014, paper 7; C. Zendri, *Monti, colli e contadini alla fine del medioevo: Bartolomeo Cipolla e l'eredità della grande dottrina trecentesca*, in “Archivio Scialoja Bolla. Annali di studio sulla proprietà collettiva”, I (2004), pp. 75-87; E. Conte, *Comune proprietario o comune rappresentante? La titolarità dei beni collettivi tra dogmatica e storiografia*, in “Mélanges de l'École française de Rome. Moyen Age-temps modernes”, 114 (2002), pp. 73-94.

³ Di particolare rilievo nella cultura giuridica della seconda metà del XX secolo fu l'apporto di P. Grossi, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano 1977, *passim*.

Pugliatti⁴, sulla scia delle riflessioni già operate in Italia da Enrico Finzi⁵ e Filippo Vassalli⁶, seppur in una versione non del tutto matura per configurare la complessità e disomogeneità dell'istituto⁷, per scrollargli di dosso gli asseriti tratti della classicità.

⁴ Sulla vita e le opere si veda da ultimo A. Federico, F. Macario, *Pugliatti Salvatore*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani (XII-XX secolo)*, diretto da I. Birocchi, E. Cortese, A. Mattone, M.N. Miletti, Bologna 2013, II, pp. 1633-1637. In particolare si veda anche V. Scalisi, *I professori del genere civilistico istituzionale a Messina*, in Id., *Fonti, teoria, metodo: alla ricerca della regola giuridica nell'epoca della postmodernità*, Milano 2012, pp. 139-184.

⁵ Sulla vita e le opere si veda P. Grossi, *Finzi Enrico*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani (XII-XX secolo)*, cit., I, pp. 870-873. L'A. sottolinea come il Finzi, già nel suo contributo del 1923 su *Le moderne trasformazioni del diritto di proprietà*, apparso in *Archivio Giuridico*, estraeva la proprietà "da quel cielo di stelle fisse dove il giusnaturalismo e le carte dei diritti l'avevano proiettata, e la immergeva nella storia quotidiana dove il soggetto proprietario incrociava l'esistenza con quella dell'altro, degli altri, e dove si facevano i conti con le cose, con la loro natura strutturale, con la loro funzione economica". Si veda anche P. Grossi, *Nobiltà del diritto. Profili di giuristi*, Milano 2008, p. 357; l'A. inoltre sottolinea l'esigenza avvertita dal Finzi di collocare l'istituto della proprietà nella storia, di studiare le sue caratteristiche strutturali da un punto di vista che muove dal basso verso l'alto e non viceversa: cfr. Id., *Enrico Finzi: un innovatore solitario*, in E. Finzi, *L'officina delle cose. Scritti minori*, Milano 2013, pp. XXXII ss.: "Non lo disturba affatto – lui, appartenente a una cospicua famiglia ebraica mantovana – il diritto di proprietà individuale: lo disturba come lo si era mummificato e immobilizzato sino ad allora, nella statica rarefatta di uno stato primordiale di natura [...] dove galleggiavano figure di soggetti proprietari più simili a delle statue artefatte che a dei personaggi concreti immersi nella loro esistenza quotidiana e chiamati a popolare strade, case, fondachi, mercati, boschi e terre coltivate".

⁶ Sulla vita e le opere si veda da ultimo G.B. Ferri, *Vassalli Filippo*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani (XII-XX secolo)*, cit., II, pp. 2022-2025. L'apporto del civilista romano agli sviluppi degli studi civilistici, dunque, all'esigenza di passare da un approccio dogmatico, così consolidato nella tradizione italiana, ad un approccio storicistico che guarda lo svilupparsi ed articolarsi degli istituti giuridici nella sottostante realtà sociale, politica ed economica, è messa in luce dall'A. in alcuni passaggi della prolusione del Vassalli tenuta nell'Ateneo romano nel 1930, apparsa l'anno successivo nella *Rivista di diritto civile* con il titolo *Arte e vita nel diritto civile*: "non si dà interpretazione senza storia: e la storia del diritto è storia del pensiero, sicché il civilista, se non si mortifichi a volgare chiosatore, è certo un filosofo. È la storia del pensiero anche la comparazione: aspetti d'altri diritti che influiscono e son mutuamente influenzati per rapporti più o meno profondi, i quali spiegano il presente e promuovono l'innovazione". E sulla posizione extra-statuale del Vassalli, che confluisce nella consapevolezza di una scienza giuridica non confinata entro l'architettura degli istituti classici e delle categorie concettuali, l'A. richiama sempre la stessa prolusione romana, laddove si avvertiva "il disagio della costrizione della legge civile in un codice" in quanto esso "fissa, chiarisce, semplifica il diritto e lo mette alla portata di tutti; ma adottando sistemazioni e classificazioni, ponendo definizioni, facendo ricorso ad espedienti costruttivi, pregiudica o mortifica l'indagine scientifica".

⁷ Se è infatti vero che tanto per il Finzi – secondo il quale "non vi sono beni indifferenti allo Stato" e dunque esisteva "una demanialità indiretta, un concorso attivo dell'interesse pubblico con quello privato nel godimento delle cose", il che avrebbe segnato il tramonto dell'ideologia individualista e monolitica della proprietà (cfr. E. Finzi, *Diritto di proprietà e disciplina della produzione*, in *Atti del Primo Congresso Nazionale di Diritto Agrario*, Firenze 1936, p. 161) – quanto per il Vassalli – secondo il quale "sembra corrispondente allo stato attuale delle leggi [...] riconoscere che non vi è una sola proprietà, che vi sono piuttosto delle proprietà, in quanto l'interesse pubblico è che l'appropriazione dei beni comporti statuti diversi in armonia con gli scopi perseguiti i quali variano assai [...]. Diversi statuti della proprietà si hanno, difatti, in corrispondenza dei diversi beni" (cfr. F. Vassalli, *Per una definizione legislativa del diritto di proprietà*, in *Confederazione Fascista dei Lavoratori dell'Agricoltura* (a cura di), *La concezione fascista della proprietà privata*, Roma 1939, p. 103) – necessitava configurare l'istituto della proprietà in una cornice di innovazione, è altrettanto vero che sia il giurista fiorentino che quello romano, a differenza del Pugliatti, rispondevano quasi esclusivamente, come messo in luce da Giulio Cianferotti e da Irene Stolzi, all'esigenza di rinunciare alla costruzione del sistema giuridico intorno alla

Il civilista meridionale, benché non del tutto libero dall'impegno verso costruzioni teorico-concettuali e tuttavia consapevole delle difficoltà che il compito sistematico avrebbe richiesto in materia di proprietà, ove “non si possono tracciare linee troppo marcate e rigorose, e d'altra parte si ha appena il tempo di segnare un tratto, che la legislazione in moto continuo lo cancella”, percepì l'esigenza di riposizionare struttura e funzioni proprietarie verso la concretezza delle risultanze storiche e, dunque, dell'autenticità dei rapporti sociali, intravedendo nell'interesse l'unica dimensione originaria, e per questo costitutiva, della proprietà⁸. Una proprietà che, per usare un'espressione di Paolo Grossi, attualizzante il pensiero del fondatore della scuola giuridica messinese, non si riduce mai ad “una pura forma e ad un puro concetto, ma è sempre un assetto sostanziale, un nodo di convinzioni, sentimenti, certezze speculative, interessi grezzi”⁹. Non è un caso che, nel 1935, il Pugliatti, in un suo altro

nozione di un diritto soggettivo, basato sulla volontà individuale, a favore dell'introduzione di criteri di valutazione sociale dell'esercizio dello stesso diritto in generale (cfr. G. Cianferotti, *Gli scritti di Mario Bracci sulla proposta e l'atto complesso in diritto amministrativo*, in *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grottanelli de' Santi*, a cura di A. Pisaneschi e L. Violini, Milano 2007, I, p. 158; I. Stolzi, *Enrico Finzi*, in *Il Contributo italiano alla storia del Pensiero: Diritto*, Ottava appendice dell'Enciclopedia Treccani, a cura di P. Cappellini, P. Costa, B. Sordi, M. Fioravanti, Roma 2012, pp. 533-536). Dunque, con il Pugliatti, si assiste ad un passaggio ulteriore che si fondava indubbiamente sulla ormai matura e consapevole fragilità del modello individualistico: egli si calava nella costruzione teorica del diritto di proprietà e ne individuava appunto l'interesse come elemento costitutivo del collegamento funzionale della proprietà al bene restituendo però centralità di posizione ai soggetti protagonisti della vicenda proprietaria, ma in funzione ora dei diversi e vari ordini e piani di interessi in gioco, elevati a criterio di commisurazione tanto dei poteri, quanto delle limitazioni del proprietario. Per usare una espressione recente di Vincenzo Scalisi, il Pugliatti, a differenza del Finzi e del Vassalli “analizzato in termini di interessi ed esigenze reali di vita, l'istituto proprietario rivela una struttura complessa, e si presenta sotto una pluralità più o meno ricca di atteggiamenti, determinata dalla combinazione (sullo stesso piedistallo dell'interesse fondamentale oggetto della tutela) di vari interessi, anche di vari ordini (interessi pubblici e privati) e di diversa rilevanza (principali e accessori), tutti fatti oggetto di apposita tutela. In questo singolare e complesso intreccio di relazioni assiologiche, diversi fili reggono la trama: quello soggettivo (inteso in senso sia qualitativo sia quantitativo), quello oggettivo (per l'aspetto che concerne la struttura del diritto, ma anche per quello che attiene alla peculiarità dei beni), e ancora il momento statico e quello dinamico (con riguardo soprattutto al legame con il lavoro e l'impresa)” (cfr. V. Scalisi, *Salvatore Pugliatti*, in *Il Contributo italiano alla storia del Pensiero: Diritto*, cit., pp. 712 ss.).

⁸ S. Pugliatti, *La proprietà e le proprietà*, cit., pp. 302 ss.: se la proprietà privata individuale, nel suo schema classico, si poteva considerare come “la cellula dell'istituto” o piuttosto “come organismo monocellulare” il cui “centro di gravitazione della tutela giuridica da cui nasce” era costituito “dall'interesse alla totalità delle utilizzazioni della cosa”, rispetto al quale dunque si escludeva la concorrenza di ogni altro interesse, la realtà effettuale, commisurata con il problema della comunione degli interessi e dell'innesto del pubblico interesse, portava a considerare l'istituto stesso a diverse e sempre più ampie “categorie giuridiche”.

⁹ P. Grossi, *La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico*, in Id., *Il dominio e le cose: percezioni medievali e moderne dei diritti reali*, Milano 1992, p. 387. Il Pugliatti infatti scriveva quasi sessanta anni prima: “Qui in sintesi e a suggello del lungo discorso, possiamo dichiarare che la parola proprietà non ha oggi, se mai ha avuto, un significato univoco. Anzi troppe cose essa designa, perché possa essere adoperata con la pretesa di essere facilmente intesa. In ogni caso l'uso di essa, con le cautele e i chiarimenti necessari, anche se si protrarrà ancora nel prossimo futuro, non può ormai mantenere l'illusione che all'unicità del termine corrisponda la reale unità di un saldo e compatto istituto” (S. Pugliatti, *La proprietà e le proprietà*, in Id., *La proprietà nel nuovo diritto*, cit., p. 309).

fecondo lavoro, sulla base della nuova riconosciuta fisionomia del diritto di proprietà multiforme e aderente alle esigenze concrete dell'individuo e della collettività, nella focalizzazione dell'interesse come punto cardine della sua struttura e dei suoi effetti giuridici, prospettò il rapporto tra interesse pubblico e interesse privato nei termini in cui l'intensità dell'interesse pubblico esprimesse quanto necessario per il soddisfacimento dei diversi bisogni collettivi, la cui realizzazione poteva spingersi fino a ridurre ai minimi termini, nel diritto positivo, l'enucleazione di un interesse privato meritevole di tutela: "Non si deve pensare ad una artificiale o forzata evoluzione storica del diritto di proprietà, precipitata in un decennio verso la radicale trasformazione del concetto tradizionale; ma piuttosto all'affermazione di nuove esigenze sociali che non distruggono, ma riducono in giusti limiti quelle puramente individuali. La tutela di tali esigenze sociali aggiunge nuovi aspetti al concetto di proprietà che, conservando quelli originari, in proporzioni sia pure ridotte, si arricchisce ed allarga, diventando capace di adattarsi alle nuovissime norme che delle additate esigenze son l'effetto necessario ed inevitabile. Così il diritto di proprietà rimane al centro dell'ordinamento giuridico-sociale, riflettendo, in una gamma più ricca e in una scala più estesa, esigenze tradizionali non cancellate e nuove impellenti necessità politico-sociali, e contemperando su più stabile base di equilibrio l'interesse pubblico e l'interesse privato"¹⁰.

2. Giuseppe Grosso e le *res communes omnium* in una reazione dottrinale alla costruzione pandettistica dell'istituto romano

In vero, la costruzione parzialmente innovatrice ma ancora ferma alla contemplazione pandettistica delle fonti romane di Vittorio Scialoja¹¹ e Pietro Bonfante¹², destinata ad avere una forte eco nell'insegnamento di Enrico Besta¹³, Emilio Albertario¹⁴ e finanche in quello di Gino Segrè¹⁵, il professore torinese che ad

¹⁰ S. Pugliatti, *Interesse pubblico e privato nel diritto di proprietà*, in Id., *La proprietà nel nuovo diritto*, cit., p. 49.

¹¹ Cfr. V. Scialoja, *Teoria della proprietà nel diritto Romano*, I, Roma 1928, *passim*; e prima ancora Id., *Nota a sentenza Corte d'appello di Catania, 01/09/1880, Min. finanze/Valsavoia, pres. Ratti, est. Interlandi*, in *Foro italiano*, 1881, pp. 1116 ss.; Id., *Corso sui diritti reali*, Roma 1907-1908, *passim*. Sulla vita e le opere del romanista si veda da ultimo G. Chiodi, *Scialoja Vittorio*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani (XII-XX secolo)*, cit., II, pp. 1833-1837.

¹² Cfr. P. Bonfante, *Le res mancipi e res nec mancipi*, Roma 1888-1889, *passim*; Id., *Lezioni di diritto romano, diritti reali*, Manoppello 1909, *passim*; Id., *Corso di diritto Romano*, II, *La proprietà*, Roma 1925, *passim*. Sulla vita e le opere si veda da ultimo L. Capogrossi Colognesi, *Bonfante Pietro*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani (XII-XX secolo)*, cit., I, pp. 292-295.

¹³ Cfr. E. Besta, *I diritti sulle cose nella storia del diritto italiano*, Padova 1933, *passim*. Sulla vita e le opere si veda da ultimo A. Mattone, *Besta Enrico*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani (XII-XX secolo)*, cit., I, pp. 240-242.

¹⁴ Cfr. E. Albertario, *Le derivazioni di acqua dai fiumi pubblici in diritto romano*, in "Buletino dell'Istituto di Diritto Romano", 38 (1930), pp. 197 ss.; Id., *Concetto classico e definizioni postclassiche del ius naturale*, in *Storia metodologia, esegesi*, Milano 1937, pp. 277 ss. Sulla vita e le opere si veda da ultimo G. Negri, *Albertario Emilio*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani (XII-XX secolo)*, cit., I, pp. 23-24.

¹⁵ Cfr. G. Segrè, *Corso di diritto romano. Le cose, la proprietà, gli altri diritti reali ed il possesso*, Torino 1927, *passim*. Sulla vita e le opere si veda da ultimo G. Nicosia, *Segrè Gino*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani (XII-XX secolo)*, cit., II, pp. 1846-1848.

ogni modo tentò il percorso “dalla radice pandettistica alla maturità romanistica”¹⁶, subì già una prima consapevole riflessione critica nel contributo del poco più che trentenne Giuseppe Grosso¹⁷. Questi, incamminandosi verso una nuova ed originale prospettiva dell’istituto romanistico della proprietà, nei suoi *Appunti sulle distinzioni delle res nelle Istituzioni di Gaio*, scritti nel 1937 sulla base delle sue lezioni torinesi ma apparsi negli *Studi di storia e diritto in onore di Enrico Besta* nel 1939, mosse una critica al lavoro di Gian Gualberto Archi¹⁸ su *La summa divisio rerum in Gaio e in Giustiniano*¹⁹. Grosso affermava, infatti, che se da una lato tanta era la gioia della conquista perché l’Archi non aveva risparmiato alla precedente dottrina “l’espressione del suo profondo disprezzo per aver trascurato sì fondamentali osservazioni”²⁰, dall’altro lato, riteneva tuttavia “ripudiare”²¹ la tesi dell’Archi, tesa a ricondurre, entro rigidi schemi, le *res extra nostrum patrimonium* a quelle *divini iuris* e le *res in nostro patrimonio* a quelle *humani iuris*, ancora sulla base di una concettualizzazione astratta della definizione gaiana (*Gai.* 2,1-9), senza tener conto della spiegazione etimologica di *religio* data da Servio Sulpicio, da Sabino, da Trebazio, e senza tener conto che Gaio aveva escluso esplicitamente che tutte le *res humani iuris*, e quindi anche le *res publicae*, fossero *in patrimonio*²². Tali considerazioni del Grosso²³ – nell’avvaloramento della tesi del Pugliatti e nello spingersi oltre gli elementi romanistici dell’istituto, in base alla forte convinzione che gli schemi romani dei diritti reali costituivano paradigmi di schematizzazione giuridica di esigenze elementari – si consolidarono in diversi suoi lavori, a partire dalle *Divagazioni di un giurista sulla proprietà*²⁴ del 1945, alle *Premesse alla interpretazione della*

¹⁶ L’espressione verrà utilizzata dallo stesso allievo Giuseppe Grosso nella prefazione a G. Segrè, *Dalla radice pandettistica alla maturità romanistica. Scritti di diritto romano*, a cura di N. Scapini, Torino 1974.

¹⁷ Sulla vita e le opere del Grosso si veda da ultimo F. Gorla, *Grosso Giuseppe*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani (XII-XX secolo)*, cit., I, pp. 1075-1077. In particolare si rinvia anche a F. Gallo, *Giuseppe Grosso a venticinque anni dalla morte*, in “Bullettino dell’Istituto di Diritto Romano”, 1998, pp. IX-XLVII.

¹⁸ Sulla vita e le opere dell’Archi si veda da ultimo M.P. Pavese, *Archi Gian Gualberto*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani (XII-XX secolo)*, cit., I, pp. 97-98.

¹⁹ G.G. Archi, *La summa divisio rerum in Gaio e in Giustiniano*, in “Studia et documenta historia et iuris”, III (1937), pp. 5 ss.

²⁰ G. Grosso, *Appunti sulle distinzioni delle res nelle Istituzioni di Gaio*, in *Studi di storia e diritto in onore di Enrico Besta. Per il XL anno del suo insegnamento*, Milano 1939, I, p. 35: “anzi, egli la colpisce senz’altro in blocco, ponendo come premessa la dolorosa constatazione che l’insegnamento della *summa divisio rerum* ha nella nostra scienza un carattere ancora pandettistico; esso parla di diritto romano in generale, prescindendo da ogni distinzione di epoche; è una provincia dunque questa non ancora studiata con occhio oltre che dommatico, anche storico”.

²¹ *Ibid.*, p. 39, n. 1.

²² *Gai.* 2,11: “Quae publicae sunt, nullius uidentur in bonis esse; ipsius enim uniuersitatis esse creduntur. Priuatae sunt, quae singulorum hominum sunt”.

²³ Destinate ad aprire un osservatorio privilegiato sulla proprietà nella cultura storico-giuridica del Novecento, con adesioni e resistenze, recentemente articolate in modo sintetico ma efficace a conferire la misura di un quadro completo della storiografia romanistica da A. Di Porto, *Res in usu publico e “beni comuni”. Il nodo della tutela*, cit., pp. 24 ss.

²⁴ G. Grosso, *Divagazioni di un giurista sulla proprietà*, in “Meridiano. Rassegna di vita sociale e politica”, 13 (1945), pp. 4-5: “Nella proprietà il concetto dell’appartenenza resta nella sua diretta e semplice espressione. Lo sviluppo sulla base della disponibilità privata dei beni mette a nudo l’essenza dell’istituto, il concetto del proprio, rispetto al quale l’elemento sociale e collettivo opera

*impostazione costituzionale della proprietà*²⁵ del 1947, alle *Formule, schemi e prospettive nell'odierna teoria giuridica della proprietà*²⁶ del 1957. Tuttavia, punto di arrivo delle sue riflessioni fu certamente il contributo su *Schemi giuridici e società dall'epoca arcaica di Roma alla giurisprudenza classica: lo sviluppo e la elaborazione dei diritti limitati sulle cose* apparso nel 1972 come sintesi delle sue indagini storico-giuridiche sulla proprietà.

Infatti, il giurista piemontese – studiando tali schemi “immersi nella realtà in cui si sono prodotti, nel momento dello sviluppo di trasformazione economica e sociale che vi ha dato impulso, nella sintesi di tradizionalismo e di realtà attuale”, per coglierne “il linguaggio vivo della storia, il senso del diritto che vive nella storia, e anche la misura delle proporzioni tra il diritto e la storia” – tratteggiò una nozione modulare dell'istituto colto nello sviluppo dei beni in senso economico patrimoniale, sviluppo che aveva accompagnato la viva realtà della società romana. La proprietà venne così vista dal Grosso non solo nell'intreccio degli elementi e caratteri tradizionali del potere del proprietario emergenti quanto al contenuto nella figura del *dominium ex iure Quiritium*, ma anche nelle *adsignationes* ai plebei per un verso, nel regime dell'*ager occupatorius* per altro verso, nelle forme di godimento dell'*ager publicus*, nelle lotte sociali, nelle distribuzioni graccane e nella particolare situazione giuridica che esse configuravano; nonché per altro verso e ancora nell'affermarsi di una proprietà

giuridicamente o come spostamento della proprietà stessa o come limite. e sostanzialmente come limite opera pure l'imposizione di un obbligo, l'elemento del dovere. E spostamento della titolarità e limite si incontrano nella comproprietà, che può rappresentare uno schema giuridico embrionale di forma collettiva che può oscillare fra un regolamento individualistico e un regolamento sociale”.

²⁵ G. Grosso, *Premesse alla interpretazione della impostazione costituzionale della proprietà*, in “Rivista di Diritto Agrario”, 1947, pp. 241 ss.: “Già ho sottolineato a diverse riprese come il giurista operi attraverso dati schemi, rispondenti alla sua visuale, inquadrata nella impostazione dell'ordinamento giuridico nelle sue esigenze formali, schemi colgono e rappresentano elementi costanti pur nelle fluttuazioni e nei rivolgimenti sociali; come egli abbia quindi tutto uno schema che si tramanda come costruzione giuridica della proprietà (attuazione giuridica della attribuzione esclusiva del bene al soggetto, di fronte alla quale si pongono i problemi dei limiti dell'oggetto, dei limiti del contenuto, degli obblighi imposti al proprietario, problemi dalla cui dosatura può addirittura dipendere un rivolgimento sociale); come però lo stesso contenuto dello schema principale, il concetto dell'attribuzione, possa già ricevere una diversa qualifica dalla premessa fornita dalla realtà sociale (basti ricordare lo sviluppo dal carattere di sovranità, che aveva l'antico *mancipium* romano, al contenuto economico della proprietà)”.

²⁶ G. Grosso, *Formule, schemi e prospettive nell'odierna teoria giuridica della proprietà*, in “Il diritto dell'economia”, 2 (1957), pp. 1007-1015: P. A. si è soffermato in particolare sulla costruzione innovativa del Pugliatti e sull'assunto che non vi era una sola proprietà, ma vi erano più proprietà le cui qualificazioni erano emerse da una concreta visione storicistica, lontana sia da un approccio individualistico che da una visione profondamente critica della dottrina che tende ad anteporre allo schema giuridico la funzione sociale dell'istituto: “Certo è vivo il monito che gli schemi formali astratti servono per inquadrare una realtà, non per togliere il suo volto riducendola ad una anodina genericità: la proprietà non si riduce all'astrazione dello schema e ad una posizione di domande tipo; ma dalla soluzione di queste emerge una realtà individuata, emerge una concezione della proprietà: per fare un esempio drastico, un regime che ammetta la proprietà privata solo per certi beni di uso ed un regime che la ammetta per gli strumenti della produzione, hanno ben diverse concezioni della proprietà! Ed ecco che si scorge la sutura fra l'astratto e il concreto; che del resto il massimo dell'astrazione è quello che più impellentemente fa piombare nella diretta visione del concreto: se lo schema astratto in sé è fuori della storia e della vita e si presenta con una serie di problemi tipo, la proprietà in concreto è individuata dalla concreta soluzione di tali problemi” (p. 1014).

pretoria e nei rapporti col *nudum ius Quiritium*, nella proprietà dei *peregrini*, nella proprietà provinciale²⁷.

A prescindere dagli approdi ideologici anti individualistici che in fondo caratterizzarono la sua formazione, soprattutto nel dato pertinente alla libertà – per converso concepita e regolata nella cultura borghese, per usare un'espressione cara a Francesco De Martino, come fine a se stessa, al di fuori di qualsiasi subordinazione agli interessi del gruppo, i quali sono considerati “nient'altro che la somma degli interessi individuali che dovendo convivere si limitano reciprocamente in senso negativo”²⁸ – quel che rileva nel pensiero del romanista piemontese è l'analisi effettiva del dato storico colto nella sua concretezza e che spinge a ritenere il diritto di proprietà limitato dalle fonti romane in funzione della collettività e che, dunque, spinge a pensare il sistema romanistico non incentrato sull'individuo²⁹.

La consapevolezza della portata modulare e non assoluta dell'istituto, formatasi nella visione storicistica dell'esperienza romana e medievale, è forse definitivamente penetrata nella scienza giuridica italiana con le lezioni genovesi di Riccardo Orestano, che inducono lo storico del diritto ad una maggiore e diretta attenzione alle fonti. Orestano, soffermandosi sulla nozione di esperienza giuridica e di conoscenza della stessa, metteva in risalto il problema delle “autoproiezioni” ossia il fatto che la *scientia iuris* per esprimere la realtà, della quale essa è parte, è arrivata ad enucleare e a utilizzare la propria stessa esperienza come una nozione astratta: “A tali nozioni astratte viene assegnata una funzione per così dire “vicariale” della realtà e ciò in maniera tanto più accentuata quanto più è remota l'esperienza cui si riferisce, la quale vive e rivive in noi non tanto nella sua concretezza, ma attraverso e mediante i simboli, le immagini che di essa noi ci facciamo, i moduli e i tipi in cui può esser stata schematizzata, i clichés che ce ne sono stati tramandati, le concettualizzazioni cui è stata sottoposta in passato e che noi stessi ne operiamo. Non solo, ma sovente di queste nozioni astratte siamo portati a farne una vera e propria entificazione, che talvolta vien spinta così a fondo da formarci di esse delle immagini più o meno larvamente o apertamente “antropomorfe”, come di enti aventi una propria vita, quasi dotate di una propria realtà corporea, con proprie vicende e proprie sorti”³⁰.

²⁷ G. Grosso, *Schemi giuridici e società dall'epoca arcaica di Roma alla giurisprudenza classica: lo sviluppo e la elaborazione dei diritti limitati sulle cose*, in *Aufstieg und Niedergang der römischen Welt*, I, 2, Berlin-New York 1972, pp. 134-162.

²⁸ F. De Martino, *Individualismo e diritto privato romano*, Roma 1941, p. 251.

²⁹ Cfr. F. Sitzia, *Aqua pluvia e natura agri. Dalle XII Tavole al pensiero di Labeone*, Cagliari 1999, pp. 55 ss.

³⁰ R. Orestano, *Introduzione allo studio storico del diritto romano*, Torino 1953, I, pp. 121-122. L' A. sarebbe tornato ampiamente sul punto nelle edizioni successive, rielaborate e rivedute, dell'opera: “L'impiego della nozione di “esperienza giuridica” – per poterne trarre i maggiori vantaggi – abbisogna di alcune precisazioni. Anzitutto va ridetto – in limine e con la massima chiarezza – che pur essa è semplicemente e soltanto una “nozione”, cioè una creazione mentale, e non la enunciazione di una realtà (mi si passi il bisticcio) “realmente” esistente. È una immagine rappresentativa “costruita” sulla realtà, il risultato di un'operazione conoscitiva, ma non è essa stessa qualcosa di “reale” (cfr. Id., *Introduzione allo studio del diritto romano*, Bologna 1987, p. 355). Sulla vita e le opere si veda da ultimo M. Campolunghi, *Orestano Riccardo*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani (XII-XX secolo)*, cit., II, pp. 1461-1464. Illuminanti anche le pagine di P. Grossi, *Storia di esperienze giuridiche e tradizione romanistica (a proposito della rinnovata e definitiva “Introduzione allo studio del diritto romano di Riccardo Orestano)*, in “Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno”, 17 (1988), pp. 533 ss.

Sugli approdi pandettistici italiani e le relative divergenze sono illuminanti le recenti pagine di Andrea Di Porto per ragguglio storico e spunti critici: assume particolare rilievo lo studio del pensiero di Vittorio Scialoja sulla nozione di proprietà delle acque intesa come “proprietà fidecommissaria” e sulla nozione di azione popolare percepita come esempio di diritto pubblico diffuso³¹.

Nella stessa prospettiva romanistica, di particolare ausilio sono gli studi su le *res communes omnium* di Domenico Dursi, il quale ha affrontato anche gli orientamenti pandettistici del XX secolo al riguardo, di cui necessita dare conto, sia pure entro i limiti della presente trattazione³².

Le *res communes omnium*, attraverso l'enunciazione del giurista Elio Marciano, accolta nel Titolo VIII del Libro I dei *Digesta*³³, possono essere considerate strumenti attraverso cui i Romani tentarono di far prevalere le istanze delle comunità umane sulla volontà di dominio del singolo o quantomeno di contemperare le opposte esigenze.

È in questo quadro che il Mommsen aveva definito le *res communes omnium* come una categoria giuridica “senza né capo né coda”³⁴ ed il Bonfante³⁵ prima ed il Volterra³⁶ dopo avevano sostenuto che fosse un concetto vago, una categoria priva di effettiva rilevanza giuridica e frutto di influenze retoriche, letterarie e filosofiche. Su queste basi, in un'ottica viziata da una nozione di *res* strettamente connessa al concetto di diritto soggettivo – concetto ignaro alle fonti romane e che pervenne ad una sua compiuta elaborazione solo con la Pandettistica tedesca³⁷, nell'ambito di un

³¹ A. Di Porto, *Res in usu publico e “beni comuni”. Il nodo della tutela*, cit., pp. 77 ss.

³² Mi riferisco sia alla sua tesi di dottorato su *Studi in tema di res communes omnium* (Dottorato in Diritto romano, diritti antichi e storia degli studi romanistici, XXVII ciclo), discussa presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma “La Sapienza” nel mese di marzo 2015, pp. 4-11, sia ai numerosi incontri e colloqui, sicuramente formativi, sull'istituto romano della proprietà avvenuti nella preparazione del presente contributo.

³³ Seppur con la diversità testuale determinata dall'assenza delle *res publicae*, a proposito della quale sembra convincente l'opinione della dottrina dominante facente capo allo stesso Grosso “che Marciano includesse nel suo elenco anche le *res publicae* e che l'omissione del Digesto sia dovuta ad una caduta accidentale” (cfr. F. Sini, *Persone e cose: res communes omnium. Prospettive sistematiche tra diritto romano e tradizione romanistica*, in “Diritto@Storia”, n.7, 2008).

³⁴ T. Mommsen, *Sopra una iscrizione scoperta in Frigia*, in “Bullettino dell'Istituto di Diritto Romano”, 2 (1889), p. 130.

³⁵ A tal riguardo si esprime P. Grossi, *Un altro modo di possedere: l'emersione di forme alternative di proprietà nella coscienza giuridica postunitaria*, Milano 1977, pp. 218 ss.

³⁶ E. Volterra, *Corso di istituzioni di diritto romano*, Roma 1958, pp. 314 ss.

³⁷ Sono illuminanti, ancora una volta, le parole di Riccardo Orestano laddove egli sottolinea che la Pandettistica ha dato luogo “ad una formazione dottrinale *sui generis*, la quale da un certo momento in poi cominciò ad assumere una propria autonoma connotazione di oggetto, di funzioni e di sorti” e che per lungo tempo “è stata considerata una delle interpretazioni più alte e genuine del diritto romano dei Romani”, al punto che “ancora oggi agli occhi dei non tecnici Pandettistica e diritto romano si identificano o quasi, anche perché sono di provenienza pandettistica la maggior parte degli schemi entro cui [...] la romanistica è stata solita ordinare i dati delle fonti romane” (cfr. R. Orestano, *Introduzione allo studio del diritto romano*, Bologna 1987, p. 477). Per la ricostruzione delle posizioni assunte dalla storiografia giuridica contemporanea sulla Pandettistica tedesca nella cultura giuridica europea si rinvia da ultimo a M. Caravale, *Storia del diritto nell'Europa moderna e contemporanea*, Roma-Bari 2012, pp. 285 ss. L'A. evidenzia che se con Savigny e la Scuola storica si è assistito “all'incontro tra ordine e tradizione” nascente “dalla capacità della dottrina di disegnare l'unità estratta dell'istituto” per

ripensamento complessivo degli istituti e dei principi in termini di situazioni giuridiche soggettive³⁸ – la corrente che seguì al Mommsen mise in dubbio – come osserva il Dursi – la stessa appartenenza delle *res communes omnium*, beni insuscettibili di proprietà³⁹ e categoria ibrida, al novero dei beni in senso strettamente giuridico, in quanto non destinati a rapporti giuridici patrimoniali⁴⁰.

3. I profili di Carlo Calisse e Giovanni Curis: una “nuova” dimensione pubblicistica della proprietà

Una significativa riflessione di impostazione pubblicistica sulla proprietà, che ha poi indotto una parte della dottrina al superamento del confronto immobilizzante tra il modello liberale classico fortemente radicato nella costruzione pandettistica e la proprietà collettiva, la si deve anzi tempo a Carlo Calisse⁴¹ e Giovanni Curis⁴².

renderlo “vitale plasmando al suo interno il diritto della tradizione e adeguandolo continuamente alle cangianti necessità sociali”, perché il fondatore “faceva risalire alla giurisprudenza romana l’individuazione di un ordine sistematico del diritto fondato sulla categoria concettuale dell’istituto, insieme con la lettura sempre aggiornata del diritto spontaneamente maturato nella realtà sociale”, con Puchta si assiste ad un’accentuazione esponenziale del valore del contributo della dottrina alla definizione di “un sistema unitario ed organico del diritto” (p. 287).

³⁸ Cfr. P. Catalano, *Diritto, soggetti, oggetti: un contributo alla pulizia concettuale sulla base di D. 1,1,12*, in *Iuris Vincula. Studi in onore di Mario Talamanca*, II, Napoli 2001, pp. 95-117. Più di recente si veda E. Stolfi, *Riflessioni attorno al problema dei “diritti soggettivi” fra esperienza antica ed elaborazione moderna*, in “Studi Senesi”, 55 (2006), pp. 120 ss. Si afferma, del resto ormai pacificamente, che nella tradizione dell’antichità romana non c’è traccia del concetto di diritto soggettivo: quest’ultimo nasce infatti per rispondere ad una precisa esigenza storica, quella della borghesia “di costruire attorno ai diritti soggettivi una società a propria immagine, ove la crescita del profitto è tutt’uno con la ragione, con la calcolabilità del valore delle cose, a cominciare dal valore di ciò che fanno le persone, collocate entro i rapporti sociali [...] Il pensiero giuridico attraverso la nozione di diritto soggettivo, traduce la nozione economica del mercato” (cfr. M. Brutti, *Il diritto privato nell’antica Roma*, Torino 2011, p. 70). Sul problema della proprietà romana intesa come diritto soggettivo per derivazione pandettistica si veda, più segnatamente, A. Di Porto, *Interdetti popolari e res in usu publico*, in *Diritto e processo nell’esperienza romana. Atti del seminario torinese (4-5 dicembre 91) in memoria di Giuseppe Provera*, Napoli 1994, pp. 502 ss. Da ultimo si veda P. Catalano, *Droit naturel, Ius Quiritium: observations sur l’anti-individualisme de la conception romaine de la propriété*, in *Le nuove leggi cinesi e la codificazione: la legge sui diritti reali. Convegno Internazionale (Roma, 29-30 novembre 2007-1 dicembre 2007)*, Roma 2009, pp. 121 ss.

³⁹ In tal senso recentemente S. Ruiz, J.M. Alburquerque, *Algunas notas referentes a la experiencia administrativa romana de protección de los recursos naturales*, in *Hacia un derecho administrativo y fiscal romano*, 1, Madrid 2011, pp. 419 ss.

⁴⁰ Sul punto si rinvia a A. Schiavon, *Storia dei dogmi e individualità dei giuristi nell’interpretazione della categoria delle res communes omnium*, in *Storia dei dogmi e individualità storica dei giuristi romani. Atti del Seminario Internazionale (Montepulciano 14-17 giugno 2011)*, Trento 2012, pp. 593 ss. citato dal Dursi il quale conclude che “nello studio della categoria delle *res communes omnium* si sono confrontate due impostazioni metodologiche, l’una volta a dare rilievo all’approccio biografico nello studio del diritto romano e quindi alle influenze culturali, all’impostazione ideologica e al ruolo di Marciano nella burocrazia imperiale; l’altra diretta ad analizzare la categoria marcianea secondo la più tradizionale impostazione dogmatica” (cfr. D. Dursi, *Studi in tema di res communes omnium*, tesi di dottorato, cit. p. 8).

⁴¹ Sulla vita e le opere si veda P. Alvazzi del Frate, *Calisse Carlo*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani (XII-XX secolo)*, cit., I, pp. 389-391.

⁴² Sulla vita e le opere si veda F. Marinelli, *Curis Giovanni*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani (XII-XX secolo)*, cit., I, p. 620.

Entrambi furono storici del diritto italiano ed entrambi furono legati alla legge del 1927 in materia di demani civici la cui disciplina normativa⁴³ era stata improntata al bagaglio culturale della demanialistica napoletana dei primi decenni dell'Ottocento, estendendo di fatto ed unificando la disciplina del Mezzogiorno a tutti i demani civici. Sulla natura e sullo spirito dell'iniziativa legislativa in questione, più recentemente, si sono soffermati con contributi magistrali – l'uno da storico del diritto, gli altri due da civilisti sensibili agli aspetti storico-giuridici – Ugo Petronio⁴⁴, Gianfranco Palermo⁴⁵ e Fabrizio Marinelli⁴⁶. Tali giuristi, in riflessioni certo non indifferenti alla esistenza di contaminazioni dogmatiche nelle prospettive borghesi ed individualistiche della proprietà⁴⁷, hanno studiato l'iter formativo della legge del 1927 e le articolazioni interne, ne hanno messo in luce le contraddizioni ed incoerenze sulla base della percezione, tutta storica, dell'importanza dell'elemento collettivo delle proprietà, nelle sue diverse forme e nel suo diverso modo di atteggiarsi, e dei beni civici come “beni essenziali” dell'individuo e come strumento di formazione e sviluppo della personalità sul territorio.

In questa sede si vuole solo, dunque, prendere in esame l'aspetto dottrinale che fece da sfondo alla legge del 1927 e che vide come attori protagonisti il Calisse ed il Curis.

Nel loro pensiero, per lo più incentrato sugli ordinamenti giuridici medievali, si rinviene – è bene precisare – una percezione della dimensione pubblica della proprietà sensibilmente diversa da quella offerta dalle fonti romane e dalla interpretazione che di esse ha fornito la letteratura romanistica libera dalle costruzioni dogmatiche di età liberale. Del resto, come ha sottolineato Ennio Cortese, la razionalizzazione dell'istituto della proprietà compiuta dai glossatori e dai commentatori del tardo medioevo, spostando il baricentro del diritto dal soggetto titolare al bene, dunque, al godimento ed all'esercizio concreto, comportò un mutamento del rapporto tra proprietà privata e proprietà pubblica: Andrea d'Isernia e Marino da Caramanico finirono, non a caso, per identificare il *dominium* romano, ormai svuotato di tutti i suoi

⁴³ Proprio in forza dell'apporto sia di colui che di tale legge fu relatore in Parlamento un anno prima di lasciare l'attività politica quando, chiamato nella Facoltà giuridica romana, fondò la *Rivista di storia del diritto italiano* (condividendone la direzione con il Tamassia ed il Bradileone), sia di colui che con i suoi studi approfonditi, di carattere non solo teorico, in materia di usi civici e proprietà collettive indirizzò la penna del legislatore fascista.

⁴⁴ Cfr. in particolare U. Petronio, *Usi civici*, in *Enciclopedia del diritto*, XLV, Varese 1992, pp. 930-952; Id., *Rileggendo la legge usi civici*, in “Rivista di diritto civile”, 2006, pp. 615-665.

⁴⁵ Cfr. G. Palermo, *I beni civici, la loro natura e la loro disciplina*, in *Usi civici ieri e oggi. Studi raccolti dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Velletri*, Padova 2007, pp. 45-78.

⁴⁶ Cfr. F. Marinelli, *Gli usi civici*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, diretto da A. Cicu, F. Messineo, L. Mengoni, P. Schlesinger, 2° ed., Milano 2013, pp. 1-99.

⁴⁷ Lo stesso Petronio scrive: “gli usi civici, e più in generale la proprietà collettiva, hanno offerto lo spunto per studiare, in tempi recenti, un fenomeno culturale importante, che la storiografia e la scienza giuridica avevano sentito come minoritario o forse perché avevano raccolto le spinte, ideologiche anch'esse, che venivano dalla concezione unitaria e monolitica della proprietà privata come modello unico della proprietà in quanto tale; salvo che, nel tempo, questa prospettiva di apertura culturale, diretta ad affiancare alla proprietà “classica” anche “un altro modo di possedere” storicamente esistito, si è andata rassodando anch'essa, proprio come la proprietà classica, in un modello, ed è stata presentata quasi come la forma migliore di proprietà...” (cfr. U. Petronio, *Rileggendo la legge usi civici*, cit., pp. 616-617).

contenuti originari, con il *demanium*, preoccupandosi, inoltre, di delimitare quest'ultimo per "il perdurare della concezione privatistica del rapporto corrente tra il re ed i beni demaniali"⁴⁸.

Infatti, il Calisse, nel suo contributo *Gli usi civici nella Provincia di Roma* del 1906, fin dalle riflessioni sulla realtà territoriale di Roma nel fiorire del medioevo, scrisse che "la idea della collettività, e specialmente di una collettività generale pel popolo perdeva ogni dì più la corrispondenza con la realtà" in quanto "nuovi interessi prevalevano su quelli che, pur avendo per propria ragione le consuetudini e le utilità del popolo, appartenevano però ad un tempo che sempre più si faceva remoto, e che era congiunto con uno stato di civiltà molto meno progredito". E, nel confronto con la realtà feudale, concluse che le terre pubbliche "erano occupate dai feudatari in nome dello stato, di cui si facevano rappresentanti" ed anche le terre comunali in quanto "traevano pur essi a sé il dominio per l'ufficio del difenderle e pel corrispondente diritto di gravarne l'uso con una tassa, che a proprio vantaggio riscuotevano". Sebbene l'idea di una proprietà modulare e multiforme venne percepita rivivere nella pluralità ordinamentale del medioevo, certo è che, secondo il Calisse, l'idea della proprietà romana portatrice di quel *plus* valore pubblicistico insito nelle *res communes omnium* si era depressa e arrestata nella nuova concezione di diritto popolare e di *demanium*. Sulla base dell'impronta assolutistica degli ordinamenti medievali, tanto che "veramente non era più il tempo di parlare di diritti dinanzi al monarca assoluto od a chi ne aveva la rappresentanza"⁴⁹, il Calisse concluse che "si cambia, in conseguenza, il fondamento di quanto una volta poteva essere diritto popolare; ora non si hanno più che interessi, che bisogni del popolo, a cui devono corrispondere i provvedimenti, le concessioni di chi governa. E in questa condizione vengono ad esser posti anche gli usi civici"⁵⁰. Il sovrano, cui era riconducibile la pubblicità delle terre, venne percepito come "un marito e sua moglie è la cosa pubblica; i poteri e i beni che gli sono dati costituiscono la dote del matrimonio; in conseguenza, egli deve con essi sostenere i pesi corrispondenti, e soprattutto provvedere ai bisogni della famiglia, che è il popolo"⁵¹.

Gli usi civici furono così considerati come "un debito inerente, per chi deve soddisfarlo, all'ufficio stesso del governo, alla ragione stessa della signoria; debito, per chi deve trarne il vantaggio, giustificato ed imposto dai bisogni fondamentali della vita, e perciò imprescrittibile, immutabile"⁵².

Dalla nuova deriva pubblicistica della proprietà gli usi civici, a prescindere dalle considerazioni che lo storico del diritto avanza sul carattere di "diritto di natura" degli stessi, pervengono così ad una classificazione teorica che li accompagnerà fino alle molteplici riforme ordinatrici ed uniformizzanti di cui il Calisse si ebbe ad occupare prima da studioso e poi da legislatore. Infatti, nel discorso al Senato del Regno, pronunciato il 18 maggio 1927, nel punto inerente alla determinazione del compenso

⁴⁸ E. Cortese, *Demanio (diritto intermedio)*, in *Enciclopedia del diritto*, Varese 1964, XII, p. 79.

⁴⁹ Perché "in lui ogni diritto si assomma, accompagnato sì dall'obbligo di provvedere al bene dei sudditi, come lo ha il padre verso la famiglia, ma di quest'obbligo pur il monarca è l'arbitro, sia in quanto alla estensione, sia in quanto al modo di provvedervi" (cfr. C. Calisse, *Gli usi civici nella Provincia di Roma*, Prato 1906, p. 35).

⁵⁰ *Ibid.*, p. 35.

⁵¹ *Ibid.*, p. 37.

⁵² *Ibid.*, p. 38.

conseguente alla liquidazione degli usi, riconoscendone un maggior valore economico, venne a definire essenziali gli usi civici “che servono ai necessari bisogni delle popolazioni; che hanno per oggetto determinate necessità della vita, nella cui soddisfazione trovano la loro misura ed il loro compimento”⁵³ e venne a ritenere non liquidabili e, dunque non soggette alla riforma, quelle terre “che, per le loro naturali condizioni ed anche per le necessità della popolazione, sono adatte ad essere usate come bosco o come pascolo permanente”⁵⁴. Su questi presupposti teorici, la legge del 1927, nella determinazione liquidatoria rispondente alle esigenze di sostenere l’agricoltura, pose la distinzione tra gli usi civici intesi come servitù di uso civico sui terreni privati ed i demani collettivi, le terre di proprietà dei naturali amministrate dai Comuni.

Lo stesso Curis, che difese a spada tratta il decreto legge n. 751 del 22 maggio 1924 sul riordinamento degli usi civici⁵⁵, destinato poi a tradursi in legge nel 1927, nelle sue opere precedenti come quella sugli *Usi civici, proprietà collettive e latifondi* del 1917, considerata significativa dalla dottrina autorevole del tempo, da Biagio Brugi a Pietro Bonfante, a Giuseppe Salvioli, aveva sostenuto la tesi dell’apertura delle terre collettive al godimento di tutti i cittadini, senza distinzione di origine e di classe, la conseguente illegittimità del diritto degli originari e delle classi al godimento delle terre collettive, con esclusione degli altri cittadini, “l’identità e non distinzione né separazione tra Comune e università degli uomini”⁵⁶.

4. *La publica utilitas* in Francesco Calasso e l’impossibilità di *reductio* dei proprietari del bene a persona giuridica nel liberale Guido Astuti

Negli stessi anni di Giuseppe Grosso e con le stesse prospettive storicistiche, con indiretta consapevolezza, si inserì sul nodo controverso della categoria concettuale della proprietà anche Francesco Calasso⁵⁷, proteso a considerare la tendenza corrente all’esposizione formalistica e dogmatica – riprendo le parole dell’allievo Ennio Cortese

⁵³ C. Calisse, *Pel riordinamento degli usi civici*, Roma 1927, p. 12.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 17.

⁵⁵ G. Curis, *Commento teorico-pratico del R.D. Legge 22 Maggio 1924, n. 751 sul Riordinamento degli Usi civici con la Raccolta completa della legislazione*, Roma 1924, p. 3: “Il decreto-legge 22 maggio 1924 n. 751, sul riordinamento degli usi civici, è oggetto di critiche così vivaci ed ingiuste, da far, legittimamente, supporre, a che lo abbia esaminato senza prevenzioni e con coscienza e competenza, che esse sieno mosse da motivi, che esulano da quell’obiettività, alla quale sarebbe doveroso attenersi nell’esame di una materia così, economicamente e socialmente, importante”.

⁵⁶ G. Curis, *Usi civici, proprietà collettive e latifondi. Dottrina, Legislazione e Giurisprudenza*, Napoli 1917, pp. 627 ss.

⁵⁷ Per il significato dell’apporto di Francesco Calasso agli studi di storia del diritto si rinvia a: E. Cortese, *A vent’anni dalla scomparsa di Francesco Calasso*, in “Rivista di Storia del Diritto Italiano”, 58 (1985), pp. 5 ss.; M. Bellomo, *Per Francesco Calasso: “in memoriam”, a trenta anni dal 10 febbraio 1865*, in “Rivista Internazionale di Diritto Comune”, 7 (1996), pp. 371 ss.; E. Cortese, *Agli albori del concetto di Diritto comune in Italia (sec. XII-XII)*, in *El dret comú i Catalunya, Actes del VIII Simposi internacional*, Barcelona 1999, pp. 173-195; F.P. Casavola, *Francesco Calasso: diritto romano e diritto comune*, in “Index”, 28 (2000), pp. 75 ss.; M. Caravale, *Alle origini del diritto europeo. Ius commune, droit commun, common law nella dottrina giuridica della prima età moderna*, Bologna 2005, pp. 4-21. Sulla vita e le opere si veda da ultimo U. Petronio, *Francesco Calasso*, in *Il Contributo italiano alla storia del pensiero: Diritto*, cit., pp. 749 ss.

– “necessariamente vuota perché sganciata dalla concreta realtà umana”⁵⁸. Talvolta con indiretta consapevolezza in quanto, nel 1943, in un suo scritto su *Ius publicum e ius privatum nel pensiero comune classico*, affrontando il delicato tema delle difficoltà con cui la scienza giuridica medievale aveva tentato di definire il concetto della *publica utilitas* e del rapporto fra questa e l'*utilitas* privata in relazione ai diversi interessi individuali e della collettività⁵⁹, pervenne a soluzioni quantomeno innovative per la dottrina del tempo.

In particolare il Calasso, in chiave sicuramente antidogmatica, analizzò il superamento in Azzone ed in Accursio del pensiero di Piacentino, che sul passo ulpiano *duae sunt positiones*⁶⁰ aveva ritenuto esistere una separazione netta tra lo *ius publicum*, inteso come *scientia de rebus publicis* (*sacra, sacerdotes, magistratus*), e lo *ius privatum*, inteso come *scientia de rebus privatis*⁶¹: i glossatori successivi infatti respinsero l'interpretazione del fondatore della scuola di Montpellier sostenendo di ritrovare nel frammento di Ulpiano la sostanziale unità del diritto, unità che non poteva essere infranta dal semplice ricorso a due tipologie di studio, a due punti di vista⁶².

Consequenziale e sintomatico fu anche il richiamo del Calasso alla definizione di *utilitas publica* cui giunse il penetrantissimo acume critico di Enrico da Susa, le cui considerazioni segnarono un punto fermo nella dinamica dottrinale dell'età del diritto comune: sulla base delle considerazioni dell'Ostiense “tutto il diritto positivo (*ius authenticum*) può dirsi, in senso largo, pubblico, sia in relazione alla sua *auctoritas*, in

⁵⁸ E. Cortese, *Calasso Francesco*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani (XII-XX secolo)*, cit., I, p. 383. Da ultimo, sul punto, si veda anche C. Petit, *Culto e cultura della storiografia giuridica in Italia*, in *Il Contributo italiano alla storia del pensiero: Diritto*, cit., pp. 741 ss.

⁵⁹ Anche e soprattutto in risposta alle formulazioni astratte della romanistica del tempo (cfr. P. Bonfante, *La progressiva diversificazione del diritto pubblico e privato*, in Id., *Scritti giuridici vari*, Roma 1926, IV, pp. 28 ss.; G. Rotondi, *Osservazioni sulla legislazione comiziale romana di diritto privato*, in Id., *Scritti giuridici*, Milano 1922, I, pp. 5 ss.) e di alcuni studi di storia del diritto (cfr. G. Forchielli, *Il concetto di “pubblico” e di “privato” nel diritto canonico*, in *Studi di storia e diritto in onore di Carlo Calisse*, Milano 1940, II, pp. 485 ss. Il Calasso rimprovera all'A. di aver toccato il problema storico senza esame diretto delle fonti. Un rinvio critico è fatto anche a M. Roberti, *Svolgimento storico del diritto privato in Italia*, Padova 1935, I, pp. 51 ss.).

⁶⁰ D. 1.1.1.2: “Huius studii duae sunt positiones, publicum et privatum. Publicum ius est quod ad statum rei romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem: sunt enim quaedam publice utilia, quaedam privatim. Publicum ius in sacris, in sacerdotibus, in magistratibus constitit. privatum ius tripartitum est: collectum etenim est ex naturalibus praeceptis aut gentium aut civilibus”.

⁶¹ Piacentino, *Summa Institutionum*, tit. *de iustitia et iure*, nella ed. di A. Converso della ristampa della ed. Moguntiae 1535 (*Corpus Glossatorum Iuris Civilis* 1), Augustae Taurinorum 1973, p. 2: “Huius studii duae sunt positiones id est duo reurm genera in quibus posita est, id est de quibus loquitur haec scientia, ius publicum, res publica, ius privatum, res privata: vel aliter, duae sunt positiones, ius publicum id est scientia de rebus publicis, consistentibus in sacris, in sacerdotibus, in magistratibus, et haec scientia traditur in primo Codicis. Et ius privatum id est scientia de rebus privatis”.

⁶² Azzone, *Summa Institutionum*, tit. *de iustitia et iure*, Venetiis 1584, c. 1048: “Huius studii duae sunt positiones, publicum et privatum, quod quidem sic exponunt, id est huius iuris per studium discendi, vel adipiscendi, duae sunt species. Species nam dicuntur positiones, quia sub genere ponuntur et assignantur. Vel quia posita specie, ponitur et genus, sed non e converso. Vel sic: duae sunt positiones, id est, super duobus ponitur ars ista studio discenda, id est, super iure publico, et privato. Nec nam prima expositio placet, quod ex diversitate rerum, vel personarum super quibus ius ponatur diversae eius species ponantur vel videantur. Hac nam ratione infinitae essent species iuris, quia infiniti sunt homines, et infinitae sunt res”.

quanto deriva tutto dal potere pubblico (*a publicis personis*), sia per la sua finalità intrinseca (*utilitas*), in quanto è interesse pubblico (*rei publicae expedit*) ch'esso venga egualmente osservato"⁶³. Tale consapevolezza, sul piano generale, del Calasso non lo condusse tuttavia ad una rivisitazione critica dell'approccio dogmatico dell'istituto, se non con riferimento alla proprietà germanica peraltro pacificamente intesa come poliedrica⁶⁴. Di certo si può cogliere nel suo pensiero una sottile ma significativa differenza da quello del suo predecessore alla cattedra romana Pier Silverio Leicht che – pur avendo inaugurato un filone storico-giuridico di studi pubblicistici a partire dalla sua prolusione romana del 1935 su *Oriente ed Occidente nella storia del diritto pubblico italiano nell'Alto Medioevo* e avendo dimostrato come l'evoluzione delle istituzioni pubbliche del periodo bizantino in Italia coincidesse in molti punti con quella delle istituzioni sviluppatesi sotto l'influsso dei Franchi e come l'Italia avesse elaborato in modo autonomo tali germi, così da creare un'evoluzione propria non confusa con quella degli altri paesi d'Occidente⁶⁵ – non giunse ad interrogarsi sulla convergenza tra le due sfere del diritto e a mettere in dubbio, nella interpretazione delle fonti medievali, la netta cesura dogmatica tra diritto pubblico e diritto privato⁶⁶.

Altrettanta differenza non è dato cogliere nella concezione dell'istituto della proprietà, pietra angolare nelle riflessioni dei due medievisti: il Leicht⁶⁷, riconoscendo da un lato l'importanza della penetrazione e applicazione di principi e istituti germanici, dall'altro il cambiamento, perché, almeno alla fine dell'Alto Medioevo, e per quanto concerne più specificatamente il diritto friulano, gli istituti in disuso erano i germanici, mentre tendevano a riaffermarsi le antiche istituzioni romane, si confrontò sempre con un modello proprietario classico unitario e monolitico⁶⁸; il Calasso, pur

⁶³ F. Calasso, *Ius publicum e ius privatum nel pensiero comune classico*, in *Studi in memoria di Francesco Ferrara*, I, Milano 1943, pp. 81-82.

⁶⁴ La quale, ponendosi in una linea di discontinuità con il modello romano secondo la concezione che si era consolidata nella romanistica del tempo in cui egli si era formato, si colorò di una molteplicità di elementi strutturali, si suddivise in forme alternative, come il possesso, si sgretolò in istituti asseritamente ignoti alla civiltà romana, come la proprietà collettiva, che vedevano ormai lontana quell'ipotesi univoca, che tanto aveva attanagliato la corrente pandettistica, di una signoria piena, eminente e assoluta sulla cosa.

⁶⁵ P.S. Leicht, *Oriente ed Occidente nella storia del diritto pubblico italiano nell'Alto Medioevo*, in "Rivista di Storia del Diritto Italiano", XIV (1936), pp. 209-229.

⁶⁶ Finanche negli *Studi sulla proprietà fondiaria nel Medioevo* apparsi tra il 1903 ed il 1907, ove egli aveva evidenziato la connessione profonda tra gli aspetti pubblicistici e privatistici in particolar modo nell'ordinamento dei domini e possessi terrieri e dei rapporti di concessione fondiaria.

⁶⁷ I cui studi furono stimolati dalla polemica tra lo Schupfer ed il Tamassia sulla sopravvivenza dell'elemento romano nelle forme e nelle istituzioni consuetudinarie della vita giuridica medievale in relazione alla questione che divise la storiografia giuridica di età intermedia sul carattere prevalentemente romano o germanico assunto dal diritto in Italia nell'Alto Medioevo, ovvero su quanto gli istituti romanistici avessero resistito all'influenza del diritto germanico: sul punto cfr. M. Roberti, *Il metodo storico di Nino Tamassia*, in "Rivista di Storia del Diritto Italiano", 1932, pp. 5 ss.; M. D'Amelio, *Gli studi di storia del diritto italiano nel ventennio fascista. Introduzione*, in "Il Pensiero giuridico italiano", I (1941), pp. 7 ss.; F. Calasso, *Commemorazione del socio Pier Silverio Leicht*, in *Atti dell'Accademia Nazionale dei Lincei. Rendiconti, Cl. di scienze morali, storiche e filologiche*, s. 8, XIII (1968), pp. 281-288; G. Astuti, *L'opera scientifica di Pier Silverio Leicht*, in *Commemorazione di Pier Silverio Leicht*, Udine 1958, pp. 15 ss.; B. Paradisi, *Apologia della storia giuridica*, Bologna 1973, pp. 118 ss.

⁶⁸ P.S. Leicht, *Studi sulla proprietà fondiaria nel Medioevo*, I, Milano 1964, pp. V ss.

nella sua prospettiva storica di disamina della “coesistenza” e “compenetrazione” nel Medioevo della tradizione romana con la tradizione germanica, nel mettere a confronto i rispettivi elementi strutturali della proprietà⁶⁹, partì comunque dal presupposto che l’idea di una “signoria eminente e assoluta sulla cosa era ignota alla civiltà germanica, che quando fu portata fra noi, non s’era molto allontanata dal regime della proprietà collettiva” sicché “il concetto di proprietà che ne risulta non assume quel carattere unitario che è proprio della concezione romana”, concezione ormai inattuabile in quanto “le condizioni economiche dei tempi non si sarebbero prestate a quest’ultima, e avrebbero finito certamente con l’infrangerla anche indipendentemente da ogni infiltrazione di principi barbarici, come si può dedurre da alcune tendenze che cominciavano già a rivelarsi durante il Basso Impero”⁷⁰.

In un’ottica più penetrante, forse animato anche per questo tema d’indagine da una “inclinazione allo studio del particolare” e, dunque, da un’attenzione “crocianamente votata al concreto specifico e preclusa all’universale astratto”⁷¹, Giovanni Cassandro⁷² pubblicò nel 1943 un contributo monografico sulla dottrina meridionale degli usi civici, riprendendo in modo critico le teorie giusnaturalistiche che i trattatisti del Cinquecento e del Seicento avevano maturato per porre e giustificare un argine concreto ai diritti del feudatario e per garantire la persistenza di un demanio civico costitutivo di una ricchezza collettiva. La sottolineatura di fondo dell’opera sta nel fatto che le teorie e le formule confezionate dai giuristi del XVI e XVII secolo, benché sorte non per la necessità di approdi teorici ma per risolvere problemi pratici, non rispondevano alla concretezza dei ragionamenti portati avanti dalla giurisprudenza romana, riletta e rivissuta sul punto nelle considerazioni dei giuristi del XIII e XIV secolo. Due soli passaggi, per ragioni di sintesi espositiva, occorre ripercorrere, ad avviso di chi scrive, nel pensiero del Cassandro: il richiamo a Benedetto da Isernia e al riferimento alle *res communes omnium*; il richiamo a Luca da Penne ed all’interesse pubblico dei beni comuni alla collettività. Benedetto da Isernia aveva scritto infatti che “De iure autem naturali non loquitur, quia eo iure non solum mare, sed alia omnia erant omnibus communia, et nulla potestas plus unquam alii competebat”⁷³ e Luca da

⁶⁹ F. Calasso, *Il Medioevo del diritto*, Milano 1954, p. 131: “Contenuto del diritto stesso, secondo la concezione germanica, non è, come nella romana, una ideale signoria assoluta sulla cosa nettamente distinta da ogni altra forma possibile di godimento della cosa stessa (possesso, usufrutto, ecc.), bensì il rapporto materiale ed esteriore, che designa col nome di *gewere*, resa latinamente vestitura, e che indica appunto la volontà, protetta dalla legge, di tenere la cosa in proprio potere. Il quale rapporto materiale è esteriormente identico, quantunque intrinsecamente d’intensità o ampiezza differente, ma fondato sempre su una causa riconosciuta dal diritto, nella proprietà piena come nel possesso, nell’usufrutto, ecc., e quindi è egualmente tutelato; diverso è invece, come si direbbe con linguaggio romano, l’*animus*, ma questo non ha, nella concezione germanica primitiva, giuridica rilevanza. Sicché, mentre da un lato in questa concezione la fondamentale differenza del diritto romano tra proprietà e possesso è ignota, d’altra parte si rende possibile che sopra la stessa cosa possano coesistere più *gewere* a diverso titolo, e tutte quindi giuridicamente protette”.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 130.

⁷¹ E. Cortese, *Cassandro Giovanni*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani (XII-XX secolo)*, cit., I, p. 479.

⁷² Sul profilo biografico si rinvia alle belle pagine di M. Caravale, *Giovanni Cassandro storico del diritto e giudice costituzionale*, in *Tradizione romanistica e costituzione*, diretto da L. Labruna, a cura di M.P. Baccari e C. Cascione, I, Napoli 2006, pp. 135-150.

⁷³ Cfr. *Iuris Interpretes saeculi XIII*, curantibus scholaribus leidensibus duce F. Meyers, MCMXXV, p. 26, glossa n. 51 in *l. venditor* (D. 1, 8, 4, 13), in G.I. Cassandro, *Storia delle terre comuni e degli usi civici nell’Italia*

Penne sostenne, a fronte dei diritti del feudatario di cogliere acqua dal fiume, la natura pubblica del fiume stesso che scorreva “in territorio castris” in quanto sarebbe spettato a chiunque il diritto di prendere acqua “naturalis iure” sulla base del presupposto che “aqua enim profluens, sicut et aer iure naturali communis est”⁷⁴.

Quasi a voler disegnare un prosieguo di interessi scientifici tra gli storici del diritto italiano che insegnarono nella Facoltà giuridica romana, distante dalla posizione così definita del Leicht e dalle conclusioni cui giunse il Calasso nei primi anni Cinquanta del Novecento, appaiono sintomatiche le riflessioni offerte da Guido Astuti⁷⁵ nel primo *Convegno internazionale di diritto agrario*, tenutosi proprio nell'anno in cui Calasso, il suo predecessore alla cattedra romana, licenziava le bozze del *Medioevo del diritto*. L'Astuti, infatti, sulla base degli approdi cui erano giunti Arrigo Solmi⁷⁶, Gian Piero Bognetti⁷⁷ e Pietro Rasi Caldugno⁷⁸, benché di formazione politica liberale (e su tale tema lo dimostra la sottolineatura critica alla “pretesa demanialità universale, imprescrittibile ed inalienabile per diritto di natura”), all'indomani dell'entrata in vigore della legge Sila (L. 230 del 12 maggio 1950)⁷⁹, si occupò delle “categorie di diritti di godimento spettanti ai componenti di comunità o collettività su fondi rustici” necessariamente da distinguersi e differenziarsi “sia per la loro origine e formazione storica, sia per la loro struttura e qualificazione giuridica”, delineando sì l'opportunità di abbandonare “le viete formule di una tradizione dottrinale e giurisprudenziale che appartiene ormai al passato”⁸⁰ ma al contempo riconoscendo l'esistenza di un assetto proprietario collettivo che si contrapponeva al modello classico individuale e liberale e che trovava la sua ragion d'essere in una concezione modulare della proprietà improntata sul modello romano delle *res communes omnium*, sulla proliferazione medievale delle categorie proprietarie di tradizione germanica ed, infine, sull'impossibilità, spintasi fin all'età moderna, di ridurre a persona giuridica l'insieme dei soggetti comproprietari del bene:

meridionale, Bari 1943, p. 249.

⁷⁴ Cfr. *Commentaria in tre posteriores libros Codicis Justiniani*, ed. di Lione, 1582, pp. 458a-459b, in G.I. Cassandro, *Storia delle terre comuni e degli usi civici nell'Italia meridionale*, cit., pp. 250-251.

⁷⁵ Sulla vita e le opere si veda la ricca voce di M. Caravale, *Astuti Guido*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani (XII-XX secolo)*, cit., I, pp. 119-121.

⁷⁶ Cfr. A. Solmi, *Sulla natura giuridica delle società degli antichi originari e delle partecipanze agrarie nel sistema della proprietà fondiaria dell'Italia superiore*, in Id., *Studi storici sulla proprietà fondiaria nel Medio Evo*, Roma 1937, pp. 327 ss; Id., “*Ademprivia*”. *Studi sulla proprietà fondiaria in Sardegna*, in *Studi storici sulla proprietà fondiaria nel Medio Evo*, cit., pp. 299 ss. Sulla vita e le opere si veda A. Mattone, *Solmi Arrigo*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani (XII-XX secolo)*, cit., II, pp. 1889-1892.

⁷⁷ G.P. Bognetti, *Sulle origini dei comuni rurali del Medioevo*, in “*Studi Pavesi*”, X, 1926, pp. 131 ss.

⁷⁸ P. Rasi Caldugno, *Le corporazioni fra gli agricoltori*, Studio storico-giuridico, Milano 1940, pp. 7 ss.

⁷⁹ L'ultima delle iniziative legislative uniformatrici con cui si sancì la piena espropriabilità di tutte le terre private soggette ad usi civici, reali o presunti in quanto il tenore del testo portava l'interprete a ritenere che tutte le terre di proprietà privata gravate da usi civici dovevano essere oggetto di commassazione nel computo dei patrimoni dei singoli espropriandi e si potevano trasferire *ope legis* i diritti di uso civico sulle relative indennità di espropriazione.

⁸⁰ È l'argomentazione che lo spinse a criticare, nello stesso anno, la legge 1766 del 16 giugno 1927: cfr. G. Astuti, *Vecchi fetici in tema di usi civici*, in “*Giurisprudenza Italiana*”, 1954, I, 1, cc. 15 ss.

A questo proposito, è superfluo notare la esistenza di una certa varietà di regole, formatesi laddove e quando l'incremento delle popolazioni più non consentì un libero uso di tutti e di ciascuno secondo i propri bisogni, ed impose la necessità di una disciplina con reciproche limitazioni: ma in generale questa disciplina non comportò determinazione di quote, né stabilità di possessi familiari o individuali, e la partecipazione a questi diritti non dipese dal possesso fondiario privato, ma dalla appartenenza alla collettività per origine e per residenza⁸¹.

In linea con tali riflessioni, di lì a poco si espresse anche la Suprema Corte di Cassazione:

Per uso civico si intende sia il diritto dell'intera collettività di trarre alcune utilità primarie dalle terre su cui l'uso grava, sia l'esercizio di tale diritto, che non può avvenire se non per mezzo del singolo utente, il quale, in quanto membro della collettività, è titolare, egli stesso, come *singulus et civis*, dell'uso nei confronti del proprietario della terra su cui l'uso grava nei confronti degli altri utenti. Nessun diritto spetta direttamente al Comune, il quale entra in considerazione solo come rappresentante organizzato della collettività titolare dell'uso⁸².

5. Osservazioni conclusive

Alla luce di tali considerazioni, svolte al fine di comprendere quanto asserita fosse la nozione monolitica ed individualistica di proprietà nella complessità dell'esperienza giuridica romana e quanto la rappresentazione di essa nella dottrina italiana della prima metà del Novecento, nonostante il radicamento delle formulazioni dogmatiche, iniziasse a risentire delle nuove prospettive di studio del diritto romano e della storia

⁸¹ G. Astuti, *Aspetti e problemi del riordinamento degli usi civici in Italia*, in Id., *Tradizione romanistica e civiltà giuridica europea. Raccolta di Scritti*, a cura di G. Diurni, II, Napoli 1984, p. 1166. L'impronta di una concezione della proprietà più affine alla formazione liberale di Astuti, tuttavia, sarebbe emersa chiaramente nella sentenza della Corte costituzionale n. 157 emessa il 9 novembre 1973 che lo ebbe da relatore. La questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Tribunale di Milano in relazione all'art. 16 della legge 4 marzo 1877, n. 3706, e all'art. 26 del t.u. 8 ottobre 1931, n. 1604, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, si prospettava in ragione dell'assunto del giudice *a quo* che "le acque pubbliche, beni demaniali destinati alla soddisfazione dei bisogni della collettività, debbono essere aperte all'uso di tutti i cittadini, con le autorizzazioni eventualmente necessarie; che i diritti esclusivi di pesca hanno nella maggior parte dei casi origine da privilegi feudali, ormai privi di ragionevole giustificazione, e perpetuano ingiuste disparità di trattamento tra i cittadini, in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, che garantisce a tutti pari dignità sociale ed eguaglianza davanti alla legge". Il ragionamento seguito dal giudice costituzionale Astuti nella motivazione della pronuncia di infondatezza, partendo dal presupposto che "i beni appartenenti al pubblico demanio sono nel nostro ordinamento oggetto di diverse forme di uso: vi sono usi normali, comuni o speciali, e usi eccezionali, caratterizzati dalla parziale sottrazione di beni demaniali all'uso generale, collettivo o individuale, e dalla correlativa attribuzione di diritti di godimento esclusivo a determinati soggetti", concludeva stabilendo che "per quanto concerne il demanio idrico, accanto agli usi comuni o civici, alcuni dei quali soggetti a regime di autorizzazioni o licenze amministrative, v'è una molteplicità di utilizzazioni a fini civili, agricoli, industriali, che non sono aperte alla generalità dei cittadini, ma limitate a speciali categorie di utenti, in regime di concessione amministrativa; così, le derivazioni di acqua pubblica, per uso di forza motrice, potabile, irriguo, industriale sono oggi consentite solo a coloro che ne ottengono regolare concessione, la quale comporta l'attribuzione di un diritto personale ed esclusivo, di natura patrimoniale" (cfr. Corte cost. 9 novembre 1973, n. 157, pres. Bonifacio, rel. Astuti).

⁸² Cass. 2 febbraio 1962, n. 210, in *Foro amministrativo*, 1962, II, p. 394.

del diritto nel periodo intermedio e moderno, ove si individuano nuove ragioni pubblicistiche dei beni collettivi e delle proprietà, occorrerebbe interrogarsi – a prescindere da qualsivoglia recepimento incondizionato dei valori del “comunitarismo cattolico” e del “collettivismo comunisteggiante”⁸³ e a prescindere dalle funzioni cui è chiamato ad adempiere lo storico del diritto – sulle cause del mancato recepimento degli approdi cui è giunta la Commissione Rodotà nel 2007. Questa, infatti, elaborando principi e criteri direttivi di uno schema di disegno di legge delega al Governo per la novellazione del Capo II del Titolo I del Libro III del Codice Civile, nonché di altre parti dello stesso Libro ad esso collegate per le quali si presentino simili necessità di recupero della funzione ordinante del diritto della proprietà e dei beni, ha sottolineato la necessità di una nuova definizione della categoria dei beni comuni che non rientrano nella specie dei beni pubblici poiché sono a titolarità diffusa, funzionali alla realizzazione dei diritti fondamentali (costituzionalmente garantiti) e il cui regime prescinde, appunto, dall'appartenenza proprietaria.

Occorrerebbe interrogarsi⁸⁴, inoltre, sul mancato recepimento da parte della giurisprudenza comunitaria⁸⁵ del ragionamento offerto dalla Suprema Corte di Cassazione a Sezione Unite nella pronuncia del 14 febbraio 2011⁸⁶ laddove ha ritenuto che *“dall'applicazione diretta degli art. 2,9,42 della Costituzione si ricava il principio della tutela della umana personalità e del suo corretto svolgimento nell'ambito dello Stato sociale, anche nell'ambito del paesaggio, con specifico riferimento non solo ai beni costituenti, per classificazione legislativa - codicistica, il demanio ed il patrimonio oggetto della personalità dello Stato ma anche riguardo a quei beni che, indipendentemente da una preventiva individuazione da parte del legislatore, per loro intrinseca natura o finalizzazione, risultino sulla base di una compiuta interpretazione dell'intero sistema normativo, funzionali al perseguimento ed al soddisfacimento degli interessi della collettività e che – per tale loro destinazione alla realizzazione dello Stato sociale - devono ritenersi “comuni” prescindendo dal titolo di proprietà, risultando così recessivo l'aspetto demaniale a fronte di quella funzionalità del bene rispetto ad interessi della collettività”*⁸⁷.

⁸³ Utilizzo un'espressione di U. Petronio, *Rileggendo la legge usi civici*, cit., p. 616.

⁸⁴ In un bel saggio recente su *Costituzionalismo dei beni comuni*, Marco Fioravanti ha osservato in proposito come sia necessario “risalire alle origini delle categorie giuridiche e politiche moderne e ritrovare la dialettica tra potere costituente e potere costituito, tra insurrezione e costituzione, ma questa volta al di là dello Stato” (cfr. M. Fioravanti, *Costituzionalismo dei beni comuni*, in “Storica”, 55 (2013), p. 137).

⁸⁵ Cfr. Sentenza CEDU, Seconda Sezione, del 23 settembre 2014 (ric. n. 46154/2011), Valle Pierimpiè Società Agricola s.p.a. c. Italia.

⁸⁶ Sulla pronuncia della Suprema Corte e sulla relativa bibliografia si veda A. Di Porto, *Res in usu pubblico e “beni comuni”. Il nodo della tutela*, cit., p. 47-51. Sul punto si veda anche N. Irti, *L'acqua tra beni comuni e concessioni (o la pluralità delle “appartenenze”)*, in *Le concessioni idroelettriche*, a cura di M. De Focatiis, A. Maestroni, Torino 2014, pp. 2 ss.

⁸⁷ Cfr. Cass. civ., sez. un., 14 febbraio 2011, n. 3665.

Appendice

Per il riordinamento degli usi civici: discorso di Carlo Calisse pronunciato al Senato del Regno il 18 maggio 1927⁸⁸

CALISSE, *relatore*. Le osservazioni che sin sono venute facendo dagli onorevoli Senatori che han preso parte a questa discussione, si riferiscono tutte alle disposizioni che sono contenute ne' singoli articoli di questo disegno di legge: e perciò io non avrei chiesto al Senato di consentirmi una breve esposizione generale della legge stessa, se il senatore Santucci non mi avesse richiamato con la dichiarazione da lui poc'anzi fatta. A questa io debbo corrispondere, esprimendo innanzi tutto il dispiacere, che i miei Colleghi ed io vivamente sentiamo, di non averlo consenziente anche su ciò che or ora egli ha esposto, dopo che in tutto il nostro lavoro ci siam tanto giovati della sua dottrina e della sua esperienza.

Sulla necessità di una legge, che ponesse fine alla molteplicità delle differenze regionali in così importante materia quale è questa degli usi civici, quanto si è detto dai precedenti oratori dimostra che siam tutti d'accordo. Solo si è fatta qualche riserva sulla convenienza di una legge rigidamente unica di fronte alle varietà che gli usi civici hanno da regione a regione. Ma le varietà non toccano il punto essenziale. Questo è unico e costante in tutte le forme degli usi civici; i quali altro non sono che i diritti che la popolazione di un determinato territorio esercita su terre che in proprietà appartengono ad altri, usandone secondo la loro destinazione ed in soddisfazione dei propri bisogni. Intorno a questo punto essenziale si formano poi le varietà. Varietà nei soggetti del diritto civico: son tali, ordinariamente tutti gli appartenenti al Comune; ma non mancano gli esempi che ciò non basti, richiedendosi anche talune speciali qualità, come il domicilio che duri da un certo tempo, il possedere una certa quantità di bestiame, l'appartenere ad una determinata associazione, la discendenza da famiglie originarie del luogo. Varietà negli oggetti: se frequente è il diritto di far legna ne' boschi e pascolo ne' luoghi a ciò adatti e non raro quello della semina, altri usi particolari son pur numerosi, e di tutti è poi variabile il contenuto e il modo dell'esercizio, poiché se v'è materia, come ben diceva il senatore Santucci, in cui il diritto nasce dal fatto, essa è questa degli usi civici. E varietà s'incontra, né lieve nelle forme legislative, che da tempi remoti questi usi son venuti prendendo, come nei loro elementi economici, che tanto dipendono dalle particolari condizioni de' luoghi e dei loro abitanti, senza tacere che a tutto questo s'aggiungono e s'intrecciano interessi sociali e politici: anzi son questi, men visibili e più profondi, che han dato alla questione una sempre maggiore gravità, con la conseguenza della necessità di una legge, che finalmente venisse a regolarla tutta, secondo ordine pubblico e della incontrastata ed attiva autorità dello Stato.

Ciò non poteva ottenersi se non con legge unica per tutti e su tutto. Le varietà, di cui si è detto, sol questo esigono, che la legge sia tale, che intorno alla chiarezza ed alla

⁸⁸ Carlo Calisse, *Pel riordinamento degli usi civici. Discorso pronunciato (al) Senato del Regno nella tornata del 18 Maggio 1927*, Roma, Tipografia del Senato di G. Bardi, 1927, pp. 4-21.

fermezza dei suoi principi ammetta, in quelle sue particolari disposizioni che ne sono capaci, la possibilità dell'equo adattamento alla varietà delle condizioni e dei bisogni, che siano ancora da considerarsi e soddisfarsi.

A tutto questo la legge a Voi proposta, onorevoli Colleghi, pienamente corrisponde.

Essa muove dal proposito che le terre debbano essere liberate dalla servitù che loro impongono gli usi civili, poiché altrimenti, come la esperienza ha dimostrato ed è facile intendere, non possono esser tratte a miglioramento di coltura ed aumento di produzione. Ma il diritto che le aggrava, diritto delle popolazioni, deve pur essere riconosciuto, e deve perciò essere compensato nel suo giusto valore.

Le leggi precedenti non avevano a ciò provveduto abbastanza, e non ebbero quindi il buon successo che se ne era sperato. Non avevano fatto giusta considerazione di qualcuno di quegli elementi, che si è detto che sono men visibili, ma più profondi e vitali nella questione che trattiamo. Per esempio, facendosi, a norma di legge, l'affrancazione della servitù del legnatico mediante il pagamento di una somma di denaro all'ente che rappresentava la popolazione, questa nessun vantaggio diretto ne aveva, ma tutto ne aveva il danno di non aver più legna pel fuoco domestico e doverla acquistare a prezzo, ove prima non aveva altra pena che del raccogliarla e portarla via. Non v'era corrispondenza fra il diritto tolto, considerato in ogni suo elemento, e il prezzo pagato a chi aveva la rappresentanza della generalità degli utenti. Né questo era unico caso. Perciò la nuova legge stabilisce, come principio generale, che il compenso per l'uso civico, che è tolto, debba essere dato mediante la cessione di una parte del fondo su cui quello gravava. Non è nuovo questo principio; giacché esso fu nel secolo scorso applicato nell'Italia meridionale, e dalla esperienza non felice, che là se e fece, taluno è stato indotto a dubitare del bon successo di questa sua nuova applicazione. Ma le condizioni son del tutto mutate. La ripartizione delle terre là fu protratta per decenni e decenni, e non mai pienamente eseguita, per le forti resistenze che vi si facevano, per la insufficienza dei mezzi e dei poteri assegnativi, per le condizioni stesse dei luoghi, male adatte alla trasformazione delle terre feudali in piccoli individuali possessi. Onde avveniva che colui stesso che ne aveva ottenuto la concessione cercasse disfarsene per qualsiasi guadagno, che potesse sollecitamente ritrarne. Tutto felicemente oggi è mutato. Ad aiutare il lavoratore della terra, onde non senta mai il bisogno né il desiderio di abbandonarla o trascurarla, si ha tutto un complesso ordine di provvedimenti, che fa capo allo Stato, e si ramifica per tutta la struttura economica e sociale della Nazione. Né la ben ricomposta autorità dello Stato può temere di opposizioni che rendano vana la sua legge e neppure ne ritardino l'applicazione. Tutto, perciò, induce a tener per certo che questa potrà esserne piena ed efficace.

Per giungere all'abolizione dell'uso civico ed alla determinazione del suo compenso è necessario, innanzi tutto, farne l'accertamento in tutti i suoi elementi. E da questo

appunto ha principio la legge, che vuole che dell'uso civico siano riconosciuti non solo la esistenza, ma anche la sua estensione ed il suo valore.

Con ciò si collega la grave questione se possa l'uso civico cessare per decorrer di tempo, mediante prescrizione. Certo non è necessario che il suo esercizio sia presente ed attuale; può questo esserne cessato, senza che esso abbia perduto la sua giuridica esistenza. Ma da ciò non si può giungere, come in passato si è fatto, ad una generale dichiarazione d'imprescrittibilità. Dichiarare imprescrittibili gli usi civici nelle loro particolari configurazioni val quanto supporre non capaci di economico e sociale miglioramento le popolazioni che li possiedono; val quanto impedire ogni utile trasformazione della terra che vi è sottoposta. Un elemento d'imprescrittibilità v'è contenuto, ed è il diritto che la popolazione ha di non rimanere spettatrice inerte dell'abbandono delle terre che la circondano, che il lavoro non ne sia fatto con la sua esclusione, che ai suoi bisogni sia dato sempre il mezzo di soddisfare nella misura che ne è necessaria. Ma da ciò non segue che rimanga immutabile il modo di provvedere a queste naturali esigenze; anzi, è da farsi che a modi di primitivo sfruttamento delle terre succedano altri sempre più convenienti a progrediente civiltà. Ben diceva il senatore Santucci che l'uso civico può cessare per desuetudine, in quanto che ne sia cessato il bisogno in coloro che lo esercitavano, e siano state portate a miglior coltura le terre che ne erano oggetto.

Questo concetto generale è stato accolto nella presente legge, e se ne deve riconoscenza e lode al Governo, che così ha tolto un grave impedimento alla giusta risoluzione della questione degli usi civici. Infatti, si è posto un termine fisso, oltre il quale non si ammette più domanda per il loro riconoscimento. Dentro questo termine si deve chiedere che si faccia l'accertamento dell'uso civico, a cui si crede di avere diritto; altrimenti, ogni azione per farlo valere è perduta. Per l'avvenire così è provveduto. In quanto al passato, non si era posta determinazione alcuna di tempo per l'esercizio del diritto civico, di modo che se ne sarebbe potuto richiedere il riconoscimento, anche se da secoli esso fosse cessato. Né si sarebbe così secondata questa legge in uno dei più importanti suoi fini, di rendere, cioè, le liti men frequenti che sia possibile e meno arbitrarie. Quest'Ufficio centrale, perciò d'accordo col Governo, aggiunse a questo disegno di legge un articolo, il secondo, col quale fu stabilito che per procedere all'accertamento di un uso civico dovesse questo esser stato esercitato entro gli ultimi 60 anni precedenti la data del decreto che ora si converte in legge, 22 maggio 1924, ed entro gli ultimi 100 anni, se fosse esistito in territorio presunto feudale. Debbo dichiarare che questa formula, accettata per transazione fra varie concorrenti difficoltà, poteva dar luogo ad interpretazioni diverse, e si riduceva in sostanza ad ammettere ordinariamente la prescrizione centenaria, poiché facile sarebbe stato il porre innanzi, per ogni caso, la presunzione della feudalità del fondo. La duplicità delle date non era che apparente, né propriamente giuridico era il criterio della distinzione fra l'una e l'altra. In conseguenza, Governo ed Ufficio centrale propongono a questo articolo un emendamento, pel quale il termine si fa unico, ma si protrae in là, fino al principio del secolo passato: dall'anno 1824, al quale si sarebbe giunti con la prescrizione centenaria anzidetta, si va al 1800. Qui è sorto il dissenso col collega Santucci, che ha già fatto udire al Senato le ragioni del suo contrario parere: ragioni, che, senza dubbio, hanno peso, ma che tuttavia non son parse tali da dover prevalere. Innanzi tutto, io ho già detto che si era concordi nella opinione che

L'articolo di cui stiamo trattando avrebbe dovuto in qualche modo essere corretto. Non si deve poi perdere di vista il fatto che con questa legge si viene a porre disciplina in una materia che, oltre ad essere piena per sé stessa di difficoltà, è stata finora agitata da passioni e disordini: e quindi a farla ricevere da tutti col convincimento della sua necessità e giustizia giova l'usare, ove si può, larghezza, affinché a nessuno sembri che troppo angusta via siasi lasciata per l'esperimento di diritti che si creda si avere. Ed in ultimo, se, come ha osservato l'onorevole collega Santucci, nessun significato ha per gli usi civili l'anno 1800, io osservo che nemmeno potrebbe averne uno qualsiasi l'anno 1824. Anzi, per primo io aggiungo che può esserne ragione il fatto che esso segua un momento che precede quei rivolgimenti a cui la materia degli usi civili non si sottrasse. Ciò che verso la fine del secolo XVIII non era stato che parziale tentativo, non sempre seguito da durevoli effetti, dopo il 1800 si fa movimento generale, che, per l'argomento del nostro discorso, mette capo alla abolizione della feudalità in ogni parte d'Italia, e con essa sono avvolti gli usi civici, che se ne considerano ramificazioni e residui che debbono essere aboliti. Da allora, infatti, son le leggi, specie nel mezzogiorno d'Italia, che procedono alla loro trasformazione o soppressione: incomincia da allora veramente la lotta tra i contrastanti interessi che a loro riguardo si formano, e alla cui composizione questa legge intende: riprendere, dunque, di là il tempo per richiedere pel riconoscimento della esistenza di un uso civico il fatto del suo esercizio, non sembra del tutto senza ragione né senza equità.

E perciò l'Ufficio centrale, d'intesa col Governo, propone che l'art. 2 sia, da quale si legge nel testo presentato al Senato, modificato in questo senso, che, qualora non possa la esistenza dell'uso civico essere dimostrata con documento, del cui valore dovrà poi giudicare il magistrato, possa ammettersi altro mezzo legale di prova, accompagnata, però, dalla condizione che esso non sia cessato, senza essere stato poi più ripreso, anteriormente all'anno 1800.

Stabilita la esistenza degli usi civici, se ne deve poi accertare, per la giusta determinazione del compenso che per essi è dovuto, il loro valore e la loro estensione.

In riguardo al loro valore, si sono ripartiti tutti in due classi, quella degli essenziali e l'altra degli utili. Usi civici essenziali sono quelli che servono ai necessari bisogni delle popolazioni; che hanno per oggetto determinate necessità della vita, nella cui soddisfazione trovano la loro misura ed il loro compimento: essenziale, per esempio, è l'uso civico del far legna nel bosco per il fuoco domestico, del pascolare il bestiame per il proprio lavoro. Utili son quelli che si esercitano anche per scopo più ampio, come del fare il legname per gli strumenti agricoli o per la costruzione di case, del pascolare per far lucro mediante la vendita del bestiame o dei suoi prodotti. Hanno un contenuto maggiore questi usi civici in confronto di quelli dell'altra categoria, e maggiore deve esserne perciò il compenso.

Il secondo criterio per la loro valutazione è quello della estensione che essi hanno. In conseguenza, la porzione del fondo che deve cedersi in compenso a chi aveva il diritto dell'uso civico abolito, è in relazione con la quantità del fondo stesso che a questo era sottoposta, e perciò nella legge si dice il "fondo gravato": la totalità, se l'uso civico si estende su tutto, una parte soltanto, se a questa l'uso stesso è ristretto.

Con ciò ho risposto alle osservazioni che ha fatto l'onorevole senatore Di Stefano, a cui pareva non chiara in questo punto la espressione della legge. Egli, di più, alla parola “fondo” vorrebbe sostituita l'altra “demanio”, quale è usta nella legislazione napoletana e di Sicilia. Ma egli vorrà consentirmi che in contrario io osservi che appunto perché la parola “demanio” ha, in tal materia, un significato proprio dell'Italia meridionale, quello, cioè, di terra appartenente al Comune o ad altro pubblico ente, sulla quale gli abitanti del luogo godono degli usi civici: non può esser essa adoperata in una legge generale per tutto lo Stato, ove si han ragioni che con quel significato con la conoscono. Dir fondo gravato è a parer mio espressione completa, che per tutti vale con uno stesso e chiaro senso: cioè, che del fondo, solo in quanto è gravato dagli usi civici, deve una porzione esser ceduta in compenso di questi.

La relazione tra il fondo, su cui gli usi civici sono esercitati, e la porzione, che deve esserne assegnata in loro compenso, fu già stabilita con varia misura del decreto napoletano del 1810, in questo disegno di legge preso ad esempio, la quale dall'on. Di Stefano, se io ho ben compreso le sue parole, si vorrebbe qui ristabilita nei precisi suoi termini.[...]

CALISSE, *relatore*. L'Ufficio centrale, consenziente il Governo, ha modificato tali termini per ottenere una maggiore possibilità di adattamento della legge alle varietà del diritto esercitato. Nell'Italia meridionale gli usi civici potevano avere materia più ricca che altrove, maggiori potendo là essere le necessità cui dovevano soddisfare, a cagione delle particolari condizioni dei luoghi e delle loro popolazioni: ne sia esempio il pascolo attraverso i cosiddetti tratturi, sulla Sila e via dicendo. Altrove lo stesso uso poteva ridursi a cosa ben tenue: per esempio, il pascolo estivo nelle campagne del Lazio, fra l'avvenuta raccolta del grano e la preparazione per la nuova sementa: pochi mesi, durante i quali le campagne non hanno lavoro né frutto. E' sembrata, quindi, cosa giusta che il compenso, per essere mantenuto in corrispondenza col valore dell'uso civico a cui si riferisce, fosse determinato in proporzioni più particolari, distanziando, più che nel decreto del 1810 non si fosse fatto, i termini estremi delle sue misure, fra i quali il magistrato deve tenersi per applicar quella che più egli giudichi conforme allo scopo. Così, per esempio, ove si poneva la quarta parte del fondo come la minor misura di compenso per gli usi civici essenziali, ora può scendersi sino alla parte ottava; e di più si dà al magistrato la facoltà di assegnare una porzione anche da meno, quando riconosca che l'uso civico è di così poca entità che neppure in quel tanto può corrispondergli il compenso. Come si vede, date di questo per disposizione di legge le misure, nel giudizio sul valore dell'uso civico non si ha più necessità di chiederne la perizia.

La esperienza dimostra che la perizia non di raro complica ed aggrava le liti; ma oltre a questo, in materia di usi civici essa non può tener conto di quegli elementi che non sono sempre né esattamente apprezzabili sotto l'aspetto economico: elementi, come si è detto, familiari, sociali, politici, di cui si deve pur tener conto, se si vuole che la legge risponda a giustizia, e raggiunga lo scopo che tutti ci proponiamo. E' anche da notarsi che il dover stimare caso per caso l'uso civico mediante perizia era conseguenza del doverne comprendere la soppressione col pagamento di una somma di denaro: questo sistema ora non si ha più, sostituito, come si è detto, dall'altro della cessione di una porzione della terra, fatta taluna eccezione in speciali e ben determinate circostanze. Così, gli appezzamenti di terreno tanto piccoli e di tali

condizioni, che nessuna utilità si avrebbe da chi ne ricevesse una porzione; i terreni che hanno avuto permanente trasformazione di migliore cultura agraria, la quale dalla loro divisione potrebbe esser danneggiata; si lasciano interi al loro proprietario, ed in un canone, a lui imposto, si muta il compenso per l'uso civico da cui li ha liberati. Il compenso in qualche caso può anche del tutto mancare; per esempio nel caso di talune promiscuità. Sono i diritti che si esercitano promiscuamente fra abitanti di territori diversi. La origine può, esser varia. Può la promiscuità derivare da condominio. Tale è il caso di due Comuni, dei quali uno sia sorto per separazione dall'altro che già prima esisteva: il territorio già unico si è diviso ora fra i due, ma, ciò non ostante, si conservò in favore di tutta la popolazione il diritto che già vi aveva, quello, per esempio, del far legna nella parte boscosa del territorio medesimo: il titolo di questo diritto è il condominio. Ovvero la promiscuità può derivare da servitù; come avviene se gli abitanti di un Comune abbiano acquistato sul territorio del Comune confinante l'esercizio di un diritto, sia per compra che ne abbiano fatto, sia per avvenuta prescrizione. La legge di cui discutiamo scioglie tutte le promiscuità, ora mediante compenso ed ora senza: nessun compenso è dato allora che questo è inerente al fatto stesso dello scioglimento, quando, cioè, ciascuna delle due parti, se perde il diritto di usare della terra altrui, esclude con ciò stesso dalla propria ogni estranea concorrenza, e così ne aumenta con la libertà il valore. Non manca, finalmente, la possibilità che le parti fra proprietario ed utenti siano invertite, che a questi, cioè, sia dato il diritto di affrancazione, venendo con ciò gli utenti stessi in possesso di tutto il fondo, è al proprietario corrispondendo un canone adeguato: circostanze del tutto eccezionali, bisogni essenziali ed evidenti della popolazione debbono giustificare, volta per volta, un simile provvedimento, sulla cui opportunità larga facoltà di giudizio è data al magistrato che lo deve deliberare. Ma tutti questi, che si son venuti indicando, sono casi speciali e rari, che la legge ha preveduto per la ragione che già io dissi, che, cioè, l'unificare in norme comuni la materia degli usi civici per tutto lo Stato non dovesse portare trascuranza per quegli'interessi particolari che meritino ancora considerazione e tutela. La regola generale rimane però quella che l'uso civico, che si abolisce, debba esser compensato con la cessione di una parte del fondo che ne era gravato.

Tale cessione deve esse fatta al Comune nel cui territorio il fondo si trova. Si forma una massa, così, di terre a cui altre convengono da altre parti, come ho già detto nella relazione di questo Ufficio centrale, che qui non occorre ripetere. E di tutte si deve fare una prima generale distinzione, poiché debbono non essere tolte all'uso civico quelle terre che, per le loro naturali condizioni ed anche per le necessità della popolazione, sono adatte ad essere usate come bosco o come pascolo permanente. La destinazione non se ne può mutare, tranne che per giusta cagione, approvata dal Ministero della Economia nazionale; ma d'altra parte il diritto, che agli abitanti ne è conservato, è limitato a quell'uso che già si disse chiamarsi essenziale, in quanto, cioè, sia necessario per i bisogni della persona e della sua famiglia. Per questa stessa ragione, l'esercizio non può esserne negato ad alcuno: ed infatti la legge ordina che i terreni

soggetti all'uso civico debbono essere aperti a tutti i cittadini, chiunque ne sia il proprietario, o il Comune o una sua frazione od una associazione.

Qui s'incontra la questione delle associazioni, a cui si riferisce quanto han detto, a proposito delle partecipante emiliane ed alpine, gli onorevoli senatori, P. Niccolini e Passerini. In generale le associazioni, che hanno in proprietà terre soggette ad uso civico, sono conservate, pur con la facoltà data al governo di scioglierle, quando creda che non abbiano più una utile finalità. Sono varie nelle loro specie: università agrarie, comunanze, società degli originarii, partecipante. A riguardo di queste ultime si è detto dagli onorevoli Colleghi, che poc'anzi ho nominato, che non è loro applicabile la presente legge, perché sulle terre che loro appartengono non si ha l'esercizio di un vero uso civico: sono terre divise fra gli appartenenti alla associazione, i quali le possiedono per un determinato tempo, pagano in corrispondenza un canone, e le coltivano intensamente; in sostanza, sono, così, già raggiunti gli scopi che la legge si propone. E può esser vero: e perciò, ove nella legge si aveva la specifica menzione delle partecipante, essa è stata tolta, insieme con altre specificazioni, lasciando soltanto la indicazione dei Comuni e delle Università, ed aggiungendo, in generale, che nelle disposizioni della legge sono comprese tutte quelle associazioni che, comunque siano denominate, sono soggette all'esercizio di usi civici. Così, non facendo enumerazione di speciali forme di associazione, da un lato si sfugge al pericolo che taluna in essa non compresa possa credersi non soggetta alla legge; dall'altro si evita che questa possa essere estesa a quelle che si dimostrino non aventi le condizioni che per farle suo oggetto la legge richiede. Ciò può avvenire precisamente per le partecipante, e perciò non sono state menzionate: ma nemmeno io crederei di poterne fare teoricamente una esclusione generale, poiché con lo stesso nome possono essere indicate anche associazioni che sotto le disposizioni della legge debbano essere comprese.

Ciò detto, e ritornando al punto poc'anzi trattato, aggiungo che le terre sciolte dall'uso civico, e che non siano quelle che tuttavia si conservano a bosco ed a pascolo, debbono fra gli abitanti, i quali siano lavoratori agrari, essere ripartite a titolo di enfiteusi, con l'obbligo, di far miglioramenti e di pagare un canone. A questo riguardo la legge stabilisce esatte norme per impedire abusi, che in passato si ebbero, e per raggiungere il fine, che si vuole, di dare impulso all'agricoltura e trarne il maggior benessere individuale e comune. Non credo di dover stancare il Senato con la particolare esposizione di questa parte della legge: potrò, se saran fatte osservazioni, trattarne nella discussione sui singoli articoli.

Ciò che ancora è necessario brevemente dire è della giurisdizione stabilita per l'attuazione della legge. È una giurisdizione speciale, giustificata dalla specialità della materia, e più dalla necessità che nel modo più breve e più semplice che si possa siano

eseguite le operazioni che gli scopi della legge richiedono, e risolte le questioni che fra diversi interessi non potranno non sorgere.

Tutta la giurisdizione è affidata ad un commissario, regione per regione. Secondo quel che si è detto, egli è in pari tempo investito di poteri amministrativi e di poteri giudiziari. E gli uni e gli altri sono, come si comprende, di necessaria larghezza, senza, però, che la legge manchi di determinarli in tutte le loro applicazioni, mentre, d'altra parte, li difende contro il pericolo che una soverchia facoltà di reclamo possa indebolire le decisioni del commissario e trarre, come in passato accadeva, questioni anche non gravi in liti interminabili.

Il reclamo è ammesso, e deve essere fatto alla Corte d'appello che ha giurisdizione nel territorio ove sono situate le terre che danno oggetto alla controversia. Ma si pongono limiti.

A questo proposito, l'on. Di Stefano ha osservato che la facoltà del reclamo contro decisioni interlocutorie del commissario dovrebbe essere ammessa appena fosse tal decisione pronunciata in modo da comprendere la risoluzione di qualche punto essenziale della questione, mentre la disposizione della legge ora è che anche su tal punto non possa esser fatto reclamo se non dopo la decisione definitiva. Non è impedito, nel caso esposto ora dall'onorevole Collega, il reclamo; ne è solo ritardato il tempo, in modo che possa reclamarsi contro tutta intera la decisione, ed aversi così una risoluzione unica, invece che interrompere il corso del giudizio e frazionarlo con questioni accessorie. Ciò, se io non m'inganno, dovrebbe essere sufficiente risposta alla osservazione dell'onorevole senatore Di Stefano; tanto più che è pur da osservarsi che tali disposizioni sono oramai in vigore ed uso da tre anni, e mutar sistema in fatto di procedura sopra una stessa materia, che non è ancora uscita dallo stato di adattamento alle nuove sue forme, può essere cagione di anche non lievi inconvenienti.