



Diritto e Processo Amministrativo

Forme di proprietà collettiva di diritto pubblico

Frammenti di analisi tra storia, diritto ed etica a quasi cento anni dalla legge del 1927

di [Ludovico Di Benedetto](#)

8 luglio 2026

Sommario: 1. [Premessa storica](#) – 2. [Analisi della legge del 1927](#) – 3. [La legge del 2017: luci ed ombre](#) – 4. [Conclusioni e prospettive. La modernità etica degli usi civici](#)

1. Premessa storica

La storia rappresenta un tassello centrale nel mosaico di questa materia. Ogni istituto risente inevitabilmente del contesto storico in cui viene calato; ciò è ancor più vero per la proprietà collettiva di diritto pubblico. Essa, infatti, non può essere scrutata come una monade, sempre uguale a sé; viceversa, si imbeve del clima sociale in cui vive e sopravvive.

È notevole innanzitutto evidenziare che la terra nasce bene comune, è un ordinamento giuridico primario[1]. In un mitico e altamente ipotetico stato di natura, non esiste niente di “proprio”, tutto è di tutti. Scriveva l’illuminista napoletano Cuoco[2]: «la natura non riconosce altro che il

possesso, il quale non diventa proprietà se non per il consenso degli uomini».

Con l'evolversi dell'uomo, la visione collettivista si allenta e cede con i secoli il posto allo schema individualistico; tuttavia, l'idea di una proprietà comune, per un condiviso fine di sostentamento, resiste, pure esso si evolve e giunge fino ai nostri giorni. Ed è essenziale tenere bene a mente che i due mondi – proprietà collettiva e individuale – si sono affacciati sulla storia in modo parallelo, dovendosi rigettare ogni vetusta considerazione secondo la quale prima sarebbe venuto il dominio individuale e poi da questo, quasi come uno scisma, sarebbe nato quello collettivo.

Certamente l'irrompere del dominio individuale non fu un episodio imprevisto, sviluppatosi dall'oggi al domani, perché dovette insinuarsi nei costumi locali, specie per coloro che, tra violenze e minacce, erano riusciti definitivamente ad accaparrarsi una porzione di terra comune, che oramai era diventata propria di qualcuno.

Tralasciando la vivace polemica tra chi ritiene che la proprietà collettiva già esistesse nella *res publica* romana e chi invece la radica nel diritto delle popolazioni germaniche^[3], e limitandoci a registrare una grandiosa fioritura di diritti collettivi nel medioevo, si osserva che i secoli dell'era moderna e contemporanea furono invero ingenerosi verso questo fenomeno: la scoperta di nuovi territori, l'aumento esponenziale dei traffici, il consolidarsi del liberismo economico e la rivoluzione industriale inghiottirono quanto più possibile i retaggi comunitari del passato, in quanto non confacenti alla nuova *élite* dominante, rappresentata dalla borghesia. L'irruenza del paradigma appropriativo sulla scena ha sovvertito così quel reicentrismo medievale che metteva al centro lo statuto dei beni; ad esso si è sostituita l'ideologia borghese, per la quale i veri protagonisti dell'ordinamento sono diventati gli individui, dotati di poteri di disposizione illimitata delle cose.

Con la Rivoluzione del 1789, l'ideale borghese dell'individuo proprietario assunse una reale consistenza giuridica, nel nuovo disegno della proprietà privata e nell'abolizione della rete di *dominia* che invece aveva caratterizzato l'Europa fino a quel momento. Non si trattò solo di dimenticare il fenomeno della proprietà collettiva, ma essenzialmente di cancellarlo e sradicarlo dalla società. La Rivoluzione francese si caricò sulle spalle il ruolo di carnefice.

I borghesi, veri vincitori della *Révolution*, imposero il loro modello di società e il ben noto risultato fu la nascita dello Stato moderno, che veniva erto come supremo baluardo del nuovo ceto dirigente. Era, quello, uno Stato assolutamente legalista (i primi codici vedono la luce in quell'epoca), sorretto dalle chimere della certezza del diritto e della onnipotenza della legge; uno Stato che non interveniva nel settore economico e tanto meno in quello sociale («*laissez faire*,

laissez passer»); uno Stato, e questo ci interessa particolarmente, che ripudiava corpi intermedi tra esso e il popolo[4].

In quegli anni di grandi fermenti, la proprietà collettiva viene marginalizzata, perché contrastante il mito dell'unica vera proprietà, quella individuale di matrice romanistica. Della proprietà collettiva non si parla né nel codice di Napoleone né nelle leggi rivoluzionarie francesi.

In Italia si ebbe uno sviluppo parzialmente divergente. Nel sud della penisola occupato dalle armate d'Oltralpe, i sovrani napoleonici emanarono una serie di provvedimenti eversivi della feudalità, prime fra tutte le leggi del 2 agosto e del 1° settembre 1806, che decretavano la spartizione del demanio ex-feudale e la fine di ogni promiscuità, ossia di tutti gli usi civici. Questi atti legislativi accolsero l'eredità della giurisprudenza e della dottrina napoletana e stabilirono altresì che nell'ambito di ciascun dominio feudale dovesse persistere una porzione di terreno riservata alla comunità locale. Così ciascun feudo veniva diviso in due quote, di cui una in proprietà individuale all'ex feudatario, l'altra in dominio collettivo alla popolazione[5].

Rispetto al settentrione, una citazione a parte merita il decreto italico del 25 novembre 1806, n. 225 per il Veneto[6].

Dalla generale impalcatura napoleonica deriva che la comunità di abitanti viene ad essere rappresentata dal comune, nuovo soggetto erede delle antiche *universitates*, ma non in qualità di proprietario dei beni. Infatti, la giurisprudenza, specialmente quella della commissione feudale istituita a partire dal 1807, ipotizzò che i beni attribuiti al comune in seguito dell'eversione della feudalità fossero oggetto di diritti dominicali, usi civici, a favore degli abitanti. Di qui una vistosa conseguenza: a questi beni vengono applicati i caratteri delle *res demaniali*, cioè l'imprescrittibilità e l'inalienabilità, senza esserlo; il comune può dal canto proprio solo gestire la massa patrimoniale, ma è privo di unilaterali poteri di disposizione. Si comprende allora che questa forma di proprietà collettiva rimane attratta al diritto pubblico e non viene risucchiata nel diritto comune.

Alcuni atti normativi in diversi Stati regionali avevano visto la luce già prima della Rivoluzione [7]; successivamente, la carica eversiva rivoluzionaria irruppe anche nelle restanti regioni italiane, con esiti assai differenziati. I Savoia[8], ad esempio, a partire dalla carta reale n. 21 del 1839, intrapresero una vigorosa lotta contro la proprietà collettiva sarda, i cosiddetti ademprivi, consentendo sull'isola la chiusura di terreni comuni, per incoraggiare lo sviluppo del dominio individuale.

Interventi limitatori ci furono anche nello Stato pontificio. Particolarmente, ricordiamo l'editto del 27 novembre 1805 con cui il cardinal Consalvi^[9] toccò il fenomeno degli usi civici, nella variante dello *ius legnandi*. Con affermazioni moderne e lungimiranti, il testo esordisce, con tono più trattatistico che legislativo, col sottolineare la vitalità dei boschi, utili non solo per l'economia ma anche per la salute pubblica. Il contenuto precettivo della norma sta nel vietare a qualsiasi persona fisica e "a qualunque corpo morale", chiaramente ricomprendendosi le associazioni agrarie del Lazio e le partecipanze dell'Emilia, di esercitare lo *ius legnandi* senza permesso della Santa Sede, previa richiesta scrupolosamente motivata. Il tutto sotto pena di assoluta nullità del contratto di cessione. Per alcune piante, poi, si prescrive la liberalizzazione dell'utilizzo senza patente pontificia, ma col vincolo di riseminare per evitare un completo disboscamento. Infine, alle popolazioni che fruiscono del diritto di fare legna, tale diritto viene limitato alla sola legna morta ed ai cespugli infruttiferi.

Nonostante questi esempi, i diritti collettivi sopravvissero, specialmente per mezzo della stessa popolazione, conscia dell'irrinunciabilità di simili assetti, da tempo immemorabile inseriti nella dinamica locale.

La preziosa riscoperta storico-giuridica dell'esistenza di un altro modo di possedere, si ebbe nella seconda metà del XIX secolo, in concomitanza con nuove esigenze sociali, esemplificate dalla richiesta da parte delle masse non borghesi di una presenza più pregnante dello Stato, e con inedite elaborazioni antiborghesi.

Nella magistrale opera dottrinarica, dall'eloquente titolo^[10], viene puntualmente approfondito il tema della rinascita della proprietà collettiva; limitiamoci a citare i protagonisti di un florido, seppur di nicchia, dibattito: Maine^[11], Laveleye^[12], Fustel de Coulanges^[13], i nostrani Cattaneo^[14] e Venezian^[15].

Dopo l'unità d'Italia, la legislazione, prodotta dalla maggioranza parlamentare di stampo liberale, comincia a costellarsi di provvedimenti limitativi ed abrogativi degli usi civici, finalizzati ad imporre al neonato Stato la sola proprietà individuale, forgiata dal codice civile. Solo due voci si ergono sul finire del secolo contro l'abolizione: Tittoni e Zucconi, parlamentari del Regno che aprirono le aule del corpo legislativo italiano all'irrompente riscoperta della proprietà collettiva.

I risultati, diciamo subito, furono nondimeno deludenti: i due provvedimenti di cui stiamo parlando, la l. n. 5489/1888 e la l. n. 397/1894, sono pur sempre atti normativi diretti all'eliminazione delle promiscuità, ma al loro interno celano un'attenzione verso gli assetti collettivi. La prima normativa prevede che in tutti i territori ex pontifici del Lazio, dell'Umbria,

delle Marche e dell'Emilia gli usi civici di pascolo, di semina, di legnatico, di fida, di erbatico esercitati da chiunque e su qualsiasi tipo di proprietà sono soppressi. La legge in parola definisce gli usi civici come servitù negative o proibitive; perciò, devono essere liquidati. Si prevede, a tal proposito, che i proprietari dei fondi gravati, in cambio dell'affrancazione, concedano agli utenti o un canone annuo o un appezzamento di terra (artt. 2 e 3); anzi, se i fruitori sono la generalità di cittadini del comune o di un'associazione agraria, devono avere obbligatoriamente un fondo rustico, che sarà sgravato di ogni peso. Quindi i diritti di uso civico si sono tramutati in una quota di una comunione.

Da ultimo, una giunta d'arbitri, istituita in ogni provincia, è incaricata per lo svolgimento di ogni attività di ripartizione nonché di risoluzione delle controversie.

Come ben sappiamo, la legge del 1888 non venne attuata del tutto ed i diritti collettivi non vennero cancellati; di questo ne è prova non solo la successiva legge fondamentale del 1927 ma la legge n. 397 del 1894. Non avrebbe avuto senso riconoscere come persone giuridiche (art. 1 c. 1) le associazioni agrarie sparse sul territorio ex pontificio, se esse fossero state svuotate della fruizione di ogni diritto collettivo. Tanto più che di seguito (art. 1 c. 2) si statuisce che quanti avevano acquisito la proprietà comune in base alla legge dell'anno precedente erano costituiti *ex lege* associazioni agrarie con personalità.

Alle associazioni viene fatto carico di redigere in assemblea tutta una serie di atti, in particolare i regolamenti che dovranno essere approvati dalle giunte provinciali amministrative. Assai rilevante è l'art. 12 il quale prevede che, se un fondo è gravato da usi eterogenei in capo a "diverse classi di utenti", cioè abitanti di differenti comuni, l'affrancazione verrà fatta a loro vantaggio in proprietà collettiva, fruita con l'obbligo di istituire un'associazione.

Dopo il lavoro di numerose commissioni parlamentari e la scrittura di progetti legislativi, l'intricato panorama post-unitario sfocia nella ben nota "legge fascistissima"[\[16\]](#) n. 1766/1927 che ovviamente risente molto dell'epoca in cui fu redatta: è una normativa a paradigma unitario, monoliticamente eretta sull'esperienza demanialistica napoletana, ed è plasmata come una delle impalcature del nascente stato fascista.

Innanzitutto, essa è stata la prima legge unificatrice della materia e questo è ben evidente se si pensa al preponderante ruolo degli organi statali, ministeri e commissari su tutti. Di conseguenza, l'unificazione si portò dietro l'accentramento e la sfiducia verso corpi intermedi.

Lampante la *ratio legis*: nel sistemare e nell'ordinare gli usi civici – nell'accezione onnicomprensiva usata dal legislatore – il regime fascista non solo mirava ad intrudersi nelle

prassi agrarie, ma anche conseguiva l'intento di strutturare una forte base di consensi per il regime, stimolando la crescita della piccola proprietà contadina, nell'ottica dell'utopica autarchia economica. La legge del 1927 è ancora vigente, ma nel corso della seconda metà del XX secolo ha subito notevoli contraccolpi e ridimensionamenti.

Il primo pensiero va alla Costituzione e, correlativamente, alla fine del regime fascista; nonostante sia venuto meno il retroterra ideologico, la legge non ha sofferto eccessivamente il trapianto nella Repubblica, segno di una valida tecnica legislativa.

Certo, la Carta costituzionale ha calato una nuova atmosfera sulla normativa e, più in generale, su tutta la materia, portando a degli inaspettati sviluppi. Per ora limitiamoci a registrare un episodio assai interessante: nel redigere l'art. 42, dedicato per l'appunto alla proprietà, alcuni sparuti esponenti dell'Assemblea costituente, tra i quali l'onorevole Bibolotti, proposero di inserirvi il concetto di proprietà collettiva: «La proprietà è pubblica, privata o collettiva [...]»[\[17\]](#). L'iniziativa fu bocciata, forse perché ritenuta troppo eversiva, forse perché i tempi non erano maturi; fatto sta che gli assetti collettivi oggi non hanno una esplicita menzione nella Carta costituzionale formale, anche se a livello sostanziale in essa si tutelano e si custodiscono, ma l'episodio dimostra come pure in seno alla costruzione della Repubblica l'ideale collettivistico è rimasto vivido nella coscienza della classe politica.

La legislazione del secondo dopoguerra sembra accantonare la problematica e si dedica ad un fenomeno specifico, ancora di rilievo oggi: la proprietà collettiva nell'arco alpino[\[18\]](#).

Proseguendo nel nostro *excursus* storico, giungiamo nel vivo degli anni 70, culminati, ai fini della nostra indagine, con il d.p.r. 616 del 1977 per mezzo del quale, tutte le funzioni amministrative attribuite dalla l. del 1927 ai commissari e al ministero, quali la liquidazione degli usi, lo scioglimento delle promiscuità, la verifica delle occupazioni e la destinazione delle terre civiche, sono passate alle regioni; allo Stato rimane la legittimazione sugli abusi, al comune la vigilanza sull'amministrazione delle terre civiche, al commissario le controversie giurisdizionali.

Un altro notevole intervento legislativo è stato quello della l. n. 431/1985 (nota come legge Galasso) che ha assoggettato a vincolo paesaggistico *ex lege* anche i beni di uso civico. Tale provvedimento, da un canto, rimarca la costante equipollenza tra bellezza naturalistica e dominio collettivo, dall'altro palesa la fonte vitale degli usi civici al giorno d'oggi, ossia un patrimonio agro-silvo-pastorale da proteggere e da tramandare alle generazioni future. L'indirizzo inaugurato dalla legge Galasso è stato confermato dall'art. 142, comma 1, lett. h) del d. lgs. 42 del 2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) che considera zone tutelate per legge le

aree assegnate alle università agrarie e quelle gravate da usi civici.

Da ultima è stata emanata la l. n. 168 del 2017 che, dedicata ai “domini collettivi” e presentata come un riassetto della materia, non solo non ha abrogato espressamente la legislazione del 1927, ma la cita in più punti. Dopo l'enfatico riconoscimento dei domini collettivi come ordinamenti giuridici primari delle comunità originarie, dotati di capacità normativa, giuridica e patrimoniale, si afferma che tutti gli enti esponenziali delle collettività titolari di diritti collettivi sono considerati persone giuridiche di diritto privato (art. 1). Mentre l'art. 2 c. 3 conferma i caratteri sostanziali di questi diritti, ossia la predialità, la normalità nell'esercizio, la titolarità riservata in capo ad una collettività localizzata; al contempo, l'art. 3 elenca, al primo comma, i beni collettivi (molti dei quali provengono dalle spartizioni ed affrancazioni di cui alla legge n. 1766: cfr. in particolare quanto indicato alle lett. b) e c) della citata disposizione) e fa salve le tradizionali caratteristiche di inalienabilità, indivisibilità, inusufruttibilità, perpetua destinazione (comma terzo).

2. Analisi della legge del 1927

«Nessuna legge in Italia ha avuto tante vicende ed è stata così lungamente e irrazionalmente combattuta, come quella vigente sul riordinamento degli usi civici»[\[19\]](#); la dottrina dell'epoca che ha scritto queste parole le giustificava adducendo l'evidenza della estenuante gestazione della legge: essa vedeva la luce dopo lunghi lavori delle commissioni parlamentari ed i regi decreti legge (in particolare il capostipite n. 751), che convertiva in legge, erano stati emanati ben tre anni prima, nel 1924. Sull'intreccio normativo si aggiunge l'importante regolamento di attuazione r.d. 332/1928, che ne precisa la portata applicativa.

Nel suo impianto generale, la legge si presenta alquanto lineare: poco più di quaranta articoli, distribuiti su quattro capi. Essa si inserisce nel filone, sviluppatosi almeno a partire dal 1800, teso ad estinguere gli usi che le popolazioni esercitano su fondi privati, con compensi in terra o in denaro; questo sistema come visto è una delle eredità derivanti dall'eversione della feudalità e dall'intento di trasformare, ove fosse possibile, l'appartenenza collettiva in individuale. Il legislatore del '27 si mantenne più o meno fedele a questa impostazione ed accantonò tanto le istanze per una rinnovata gestione collettiva quanto quelle finalizzate ad estirpare il fenomeno e a traslare la proprietà di quei beni interamente al comune.

Non è facile dire oggi per quali ragioni sia stata respinta questa seconda tesi; forse prevalse la preoccupazione di incidere su diritti ancora vivi nelle tradizioni locali. Certo è che il testo legislativo insistette nel rafforzare piuttosto che le destinazioni finali, il rispetto dei diritti delle popolazioni, quale consacrazione degli studi napoletani.

Autorevole dottrina^[20] con lucida accortezza ha elencato gli obbiettivi della legge: mettere ordine alla confusione della materia, foriera di continue incomprensioni; unificare le leggi in materia sullo sfondo delle dottrine napoletane; porre fine alle controversie giuridiche. Eppure, come evidenzia il medesimo studioso, «la legge scontava un equivoco di fondo del fascismo di quegli anni, cioè il suo sforzo di contemperare esigenze contrapposte».

L'oggetto della legge è fissato nell'art. 1, ove si esplica che il testo normativo è dedicato all'accertamento e alla liquidazione «degli usi civici e di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento delle terre spettanti agli abitanti di un comune, o di una frazione» e alla sistemazione delle terre «provenienti dalla liquidazione suddetta e delle altre possedute da comuni, università ed altre associazioni, comunque denominate, soggette agli usi civici». In una primissima applicazione della norma, le sezioni unite della Cassazione nel 1928 chiariscono che «per usi civici s'intendono in senso ampio quelle facoltà che gli abitanti di un comune, o di una frazione, hanno di godere in varia maniera e diversa natura di fondi comunali, fermo restando il carattere generale di codeste facoltà, nel godimento in natura e in forma collettiva dei fondi soggetti al diritto».

L'alto valore riconosciuto alla proprietà collettiva è riconosciuto da tempo dal diritto pretorio tanto che «gli usi civici trovano il loro fondamento nel diritto alla vita delle popolazioni»^[21]. Sono gli abitanti locali ad essere i proprietari del demanio civico in base ad un secolare dominio e sfruttamento diretto; l'ingerenza dell'autorità comunale deriva unicamente dalla qualità di rappresentante dei cittadini, non dal ruolo di amministratore^[22].

Chiarita la portata della legge, l'art. 2, assente nel testo originale del decreto-legge, prescrive il regime probatorio per dimostrare l'esistenza, la natura e l'estensione degli usi; la prova principe è quella documentale, ma ove essa manchi è ammesso qualunque altro mezzo legale di prova, purché in questo caso l'uso non sia cessato prima dell'anno 1800. È il principio *ubi feuda, ibi demania* ad essere protagonista nelle elaborazioni giurisprudenziali, a partire dalla sentenza n. 1829/1930 della Cassazione, in cui viene sostenuto che il brocardo vale solo per i feudi con popolazione preesistente, laddove «la presunzione nasceva dalle esigenze della vita degli abitanti e da una legge naturale», e non per quelli disabitati, poiché «difettava la ragione economica che giustifica gli usi civici e, anzi, difettavano addirittura i soggetti dei medesimi». I giudici sono

molto accorti e pongono la distinzione tra feudi da sempre inabitati (*inhabitatum ab olim*), dove per l'appunto gli usi non sono mai nati, e i feudi divenuti deserti nel corso degli anni: in quest'ultimo caso i diritti non sono automaticamente estinti per desuetudine ma semplicemente sospesi, pronti a riattivarsi col ripopolarsi del territorio[23]. Se dunque l'uso civico si connetteva al "diritto naturale degli abitanti stabili", l'indagine fondamentale per la ricostruzione del demanio civico consiste nella verifica di un qualsiasi nucleo di popolazione, indipendentemente dalla quantità, anche se scevro di rappresentanza e privo di una struttura comunale.

In concreto poi, la ricerca della prova della natura feudale del territorio non va intesa allo stesso modo della prova della proprietà per l'azione di rivendica; infatti essa va portata avanti tramite gli istituti di diritto feudale, cioè andando a rinvenire l'atto di investitura e di concessione, o fonti equipollenti che accertino indirettamente il rapporto vassallatico, quali l'iscrizione nei registri (i quinternioni), gli atti di successione feudale (i relevii), le cedole di pagamento di oneri.

Sommando le ricostruzioni giurisprudenziali possiamo evidenziare che la prova per eccellenza dell'esistenza di usi civici consta di un ragionamento piramidale: innanzitutto, in positivo, verificare la feudalità e l'esistenza di uno stabile incolato; secondariamente indagare sull'inesistenza di elementi negativi, quali la cessazione dell'uso antecedente il 1800 oppure situazioni che concretamente rendano evidente l'insussistenza di usi (ad esempio la costruzione di difese o chiuse).

La prova documentale citata dall'art. 2 non richiede un titolo giuridico, bastando, invece, qualsiasi scritto attendibile da cui possa argomentarsi l'esistenza del diritto stesso; né al giudice è interdetto ricorrere a presunzioni[24]. La valutazione delle documentazioni rimane tuttavia nell'insindacabile giudizio del fatto operato dal giudice, salvo l'obbligo di motivazione. È lampante il *favor* insito in questa impostazione: essendo la prova di usi civici spesso complessa e farraginoso, si ammette una certa larghezza di significato nella nozione di documento, come pure un'ampia potestà valutativa da parte dell'organo giudicante.

L'art. 3 è stata una disposizione travagliata; essa prevede l'obbligo, entro sei mesi (originariamente due anni) dalla pubblicazione della legge, di denunciare gli usi ai commissari civici (o al pretore, chiamato a riferire ai commissari), per evitarne la prescrizione. Infatti, spirato il termine, ogni azione diretta al riconoscimento dei diritti, che non fossero in attuale esercizio, o alla rivendicazione di terreni sarebbe risultata estinta. Le dichiarazioni vengono effettuate dal podestà o dalle associazioni agrarie, in quanto rappresentanti della generalità degli abitanti, salvo la possibilità che i singoli vi provvedano direttamente.

La questione che maggiormente ha tenuto banco concerne nondimeno l'oggetto della dichiarazione, che le corti hanno ritagliato, restringendolo rispetto alla volontà del legislatore. Sin dai primi arresti[25], la giurisprudenza ha rimarcato come la denuncia fosse obbligatoria solo per gli usi civici gravanti su terre altrui, private o ex feudali, ma non per quelle su terre dell'università o degli enti locali, accettando l'impostazione secondo la quale i diritti delle popolazioni su terreni *lato sensu* pubblici sono diritti dominicali e per questo imprescrittibili[26]. A parte questa eccezione, tutti gli usi, fossero o non in esercizio, dovevano essere dichiarati, con una particolarità che lo stesso art. 3 esprime: solo per gli usi in attuale godimento, la mancata denuncia non avrebbe avuto ripercussioni sull'eventuale *actio* processuale fatta valere per il suo riconoscimento. La Suprema Corte giustifica la restrizione «perché non restasse sacrificato al più rapido raggiungimento della finalità, cui la denuncia era rivolta, ossia della liquidazione degli usi, il diritto civico»[27]; insomma, una motivazione basata su di una equa ponderazione degli interessi in gioco, a patto che l'esercizio si traduca in «un effettivo possesso dell'uso» non sporadico né occasionale.

A livello processualistico, la denuncia costituisce un presupposto del procedimento amministrativo e commissariale, mancando la quale l'azione non potrebbe intraprendersi essendo inesistente l'interesse ad agire e, se già attivata, risulterebbe estinta per cessata materia del contendere; come ogni presupposto processuale, il giudice può sempre verificarlo d'ufficio, in ogni stato e grado del giudizio. Da qui una interessante annotazione: il commissario per gli usi civici, essendo provvisto di un potere d'iniziativa d'ufficio, potrebbe aggirare l'inerzia di parte, denunciando egli stesso, mediante l'instaurazione di una causa, l'uso civico.

La distinzione tra i diritti civici esercitati su terre in proprietà privata intesi come diritti *in re aliena* ed i diritti *in re propria* fruiti su demani civici o comunali – fondanti un vero dominio collettivo – «si traduce nel riconoscimento ad ogni membro della comunità (come singolo non solo come *civis*) della titolarità delle azioni a tutela del bene comune: della legittimazione ad agire in sede possessoria e petitoria; e in sede amministrativa, avverso provvedimenti dell'autorità produttivi di effetti ablativi o comunque limitativi»[28]. La ricostruzione sembra quindi smentire l'opinione dottrina contraria[29], secondo la quale al cittadino è imputabile solo il diritto d'uso del bene, che quindi appartiene all'ente gestore; solo l'utilizzazione potrebbe allora essere oggetto di tutela processuale da parte dell'utente, non anche il bene in sé. La giurisprudenza, fin dalle prime pronunce, ha consolidato tale orientamento[30].

I diritti di cui all'art. 1 sono distinti in due classi dall'art. 4: nella prima troviamo gli usi «essenziali», in quanto necessari a soddisfare i bisogni primari di vita come per esempio i diritti

di pascere e abbeverare il bestiame, il legnatico per uso domestico, lo *ius seminandi*; nella seconda quelli «utili, se comprendono in modo prevalente carattere e scopo di industria», cioè in via generale quei diritti di fruizione del fondo «in modo da ricavarne vantaggi economici che eccedono quelli che sono necessari al sostentamento proprio e familiare». La corrispondente disposizione del r.d.l. del 1924 (art. 3) era vistosamente differente. Innanzitutto, mutano le definizioni: gli usi essenziali sono tali se riguardano «lo stretto uso personale necessario al mantenimento dei cittadini», quelli utili comprendono «oltre l'uso necessario personale una parte eziandio di industria». In secondo luogo, le elencazioni esemplificative erano più dettagliate, ponendo dei fortissimi dubbi sul carattere tassativo della lista: tra gli usi essenziali facevano capolino anche il diritto di pernottamento, il diritto di coltivazione, la raccolta di pietre e fossili; tra quelli utili la fruizione di ghiande e castagne, lo scuotimento di frutti pendenti. Soprattutto, esisteva una terza categoria, poi evidentemente eliminata, quella degli usi dominicali, importante la «partecipazione ai frutti e al dominio del fondo», esemplificati nei diritti, senza oneri pecuniari in favore del proprietario, di piantare alberi, seminare grano, fidare e diffidare, stabilire i corrispettivi che i cittadini dovevano pagare al *dominus* per gli alti usi. Era, questa, una categoria molto pericolosa per il legislatore, dal momento che non solo aveva dei confini alquanto fumosi ma soprattutto portava con sé un certo afflato comunistico che non poteva piacere al regime fascista.

L'art. 4 non si limita alla divisione nelle due classi, ma prevede altresì che il cacciare, lo spigolare, il raccogliere erbe non siano usi civici rientranti nella legge, bensì mere consuetudini tollerate finché non divengano incompatibili con le nuove destinazione di fondi. Mentre il diritto civico produce una limitazione nel godimento del proprietario, la consuetudine invece non pone alcun peso sulla proprietà, concernendo essa generalmente attività naturali di modestissimo valore^[31].

In cambio della liquidazione degli usi civici, vengono assegnate al comune, nel cui territorio venivano esercitati, delle quote di terreno gravato, secondo le indicazioni dell'art. 5^[32].

La portata della norma è limitata alla liquidazione di usi su terre private o ex feudali, perché per i fondi appartenenti alla collettività la cessazione degli usi non può che essere controbilanciata tramite la quotizzazione^[33].

L'art. 7, da leggere congiuntamente al cit. art. 5, prevede che i terreni troppo piccoli per essere divisi e, soprattutto, quelli pur gravati da usi ma migliorati sostanzialmente e permanentemente dal proprietario, non sono soggetti alla divisione dell'art. 5 e vengono sottoposti ad un annuo «canone di natura enfiteutica», calibrato sul valore dei diritti stabilito tramite perizia, in favore

del comune. Il secondo comma fa salvo il regime di liquidazione invertita, sancito dall'art. 9 del r.d. 510/1891, per mezzo del quale gli abitanti, in nome di usi "indispensabili" e a causa di compensi troppo modesti per la liquidazione, possono essere autorizzati dal commissario, "salvi i temperamenti che egli ritenesse convenienti", all'affrancazione di tutto o parte del fondo previo pagamento di un canone annuo al proprietario. L'art. 7 presuppone il carattere di proprietario, l'art. 9 il possesso (abusivo) ultradecennale – come poi vedremo.

Ai fini dell'art. 7 non è necessario né che le migliorie siano state apportate direttamente dal proprietario, bastando che siano state eseguite dai danti causa, né che ci sia un attuale possesso del bene. E la ragione per cui per la legittimazione dell'art. 9 è necessario il godimento almeno decennale sta in ciò, che altrimenti l'abusivo non avrebbe alcun titolo da far valere, come all'inverso il proprietario legittimo del fondo quando richiede di evitare la divisione.

Si pone un arguto parallelismo tra due ipotesi, discendenti dalla liquidazione degli usi: l'una (art. 5) che il fondo gravato sia sostanzialmente rimasto immutato; l'altra (art. 7) che il fondo stesso sia stato invece sostanzialmente e permanentemente migliorato dal proprietario. La legge sul riordinamento disciplina i due casi in maniera diversa: nel primo si procede alla divisione del fondo tra proprietario e comune e l'uso civico si converte in un diritto di proprietà del comune; nel secondo la divisione è tassativamente esclusa e sovviene un canone enfiteutico a favore del comune e l'uso civico si converte in diritto reale del comune e nel conseguente diritto di quest'ultimo ad un'annua prestazione da parte del proprietario, cui rimane ferma la possibilità dell'affrancazione[34].

Questa diversità di trattamento trova, del resto, logica spiegazione nel riconoscimento che il legislatore ha voluto dare al proprietario che ha curato le sue terre. Quindi o vi è divisione del fondo ex art. 5, sulla base del valore del terreno, o essa è esclusa e l'unico valore che conta è quello dell'uso. Le due ipotesi e le due norme si escludono a vicenda e sarebbe assai errato ritenere che l'art. 5 sia una *species* del *genus* di cui all'art. 7, in quanto né la legge né la logica lo possono ammettere.

Una questione molto disputata ha riguardato la nozione di canone di natura enfiteutica riportato dalla norma. Quando il legislatore ha voluto attribuire preciso carattere enfiteutico al rapporto, lo ha fatto espressamente così come nell'art. 19 che poi vedremo. Ciò autorizza a ritenere che lo stesso legislatore, nel qualificare di natura enfiteutica i canoni derivanti da liquidazione ed enfiteutici – semplicemente – quelli derivanti da quotizzazioni e trasformazioni di utenze, non ha inteso riconoscere ad essi il medesimo carattere, né accomunarli in un'unica disciplina, ma solo porre il rilievo che gli uni come gli altri seguono l'immobile e non la persona, a guisa di onere

reale. Mentre, infatti, i canoni enfiteutici esprimono una cointeressenza in atto tra proprietario e controparte, i canoni “di natura enfiteutica”, che qui rilevano, attestano l’avvenuta estirpazione di ogni comunanza di intenti sul terreno, essendo il diritto reale di uno dei condomini convertito nel diritto personale all’equivalente in denaro. L’immediata affrancabilità di questi ultimi, consentita *ex art. 33 r. d. 332/1928*, costituisce conferma che essi soggiacciono ad un rapporto giuridico transitorio, istantaneo e non permanente, quale è invece tradizionalmente quello enfiteutico[35].

Già si è fatto qualche fugace cenno all’art. 9, ma ora è il momento di scrutarlo più dettagliatamente. L’occupatore di terre di uso civico, appartenenti a comuni, fazioni, università o pervenute loro per effetto delle liquidazioni, può richiedere la legittimazione, qualora ricorrano congiuntamente i requisiti indicati, e cioè che egli vi abbia apportato (il decreto-legge qui aggiungeva “col proprio lavoro”) sostanziali e permanenti migliorie, che la zona occupata non interrompa la continuità dei terreni, che l’occupazione duri da almeno un decennio. Se la legittimazione non venisse concessa, in ogni caso il fondo deve tornare al legittimo possessore.

Le Sezioni Unite[36] ebbero modo di affermare che la legittimazione dell’occupazione non è «un contratto tra comune ed usurpatore, e nemmeno rappresenta un diritto di quest’ultimo», ma un mero interesse legittimo; essa si concreta in un beneficio che lo Stato concede, nell’esercizio discrezionale della sua potestà amministrativa, che sfugge al controllo del giudice ordinario, «in quanto, anche concorrendo le condizioni di legge, può il beneficio stesso negarsi per prevalenti interessi di ordine superiore e per ragioni di convenienza economica e amministrativa». Curiosa la conclusione del ragionamento: in definitiva, la legittimazione è «uno speciale negozio di diritto pubblico, con cui il potere sovrano sana l’illegittimità dell’occupazione»; forse sarebbe stato sufficiente far riferimento ad un atto amministrativo di tipo concessorio[37].

L’art. 10 completa la disposizione precedente e precisa che, qualora si approvi la legittimazione, il commissario deve imporre sul fondo un canone di natura enfiteutica a favore del comune o dell’associazione, il cui valore deve essere calcolato seguendo i criteri indicati. In ogni caso, la legittimazione deve essere approvata dal Presidente della Repubblica – in origine, dal re.

La sanzione del Presidente trasforma definitivamente, con efficacia *erga omnes* e non retroattiva, il terreno demaniale in privato, trasponendo ogni relativa controversia presso il giudice ordinario. Ogni rapporto che l’occupatore abbia avuto con terzi resta al di fuori del provvedimento, rimanendo quindi regolato esclusivamente in relazione alla condizione giuridica in cui il fondo si trovava al momento del rapporto[38].

La legittimazione non è né una transazione né una conciliazione, ma un atto del potere sovrano emesso dal commissario per gli usi civici, nell'esercizio di poteri discrezionali. Atto che va ricompreso nella categoria delle concessioni amministrative. L'intervento del Presidente è solo un tassello procedurale, finalizzato a rendere efficace ed eseguibile la deliberazione del commissario.

L'art. 11 prevede due tipologie di terreni civici: quelli utilizzabili come bosco o pascolo permanente (lett. A) saranno sottoposti alla legge forestale (r.d. 3267/1923), con la chiarificazione da un canto che gli enti pubblici non potranno mai alienarli o mutarne la destinazione (vedasi al riguardo l'art. 99 del r.d. 215/1933) senza l'autorizzazione del ministero (oggi, della regione), dall'altro che vi si conserveranno le promiscuità delle popolazioni, «in conformità del piano economico [...] e non potranno eccedere i limiti stabiliti dall'art. 521 c.c. 1865 [ora art. 1021 c.c.]» (art. 12); quelli dedicati alla coltura agraria (lett. B) invece, sgravati dagli usi collettivi, andranno ripartiti fra le famiglie di agricoltori che abitano il territorio, secondo un piano tecnico di sistemazione e privilegiando i meno abbienti (art. 13 c. 1)[39]. Gli atti della ripartizione sono soggetti all'omologazione commissariale e all'approvazione del Presidente della Repubblica (art. 13 c. 2). L'assegnazione a categoria è di competenza dei commissari secondo un piano di massima strutturato da un delegato tecnico designato dal commissario, seguendo il disposto dell'art. 14

Nello specifico, la giurisprudenza ha specialmente rimarcato il carattere inalienabile della massa patrimoniale di cui alla lett. A dell'art. 11. Solo la pubblica amministrazione può autorizzarne la vendita in conformità alle disposizioni legislative. Questa autorizzazione, si badi, non può sanare una alienazione già effettuata – che è nulla – ma rappresenta un «provvedimento di sdemanializzazione e, quindi, solo dopo di essa la terra può formare oggetto di alienazione»[40]. Sono pertanto riaffermati, in sintonia con la risalente produzione normativa del Mezzogiorno, i principi di inusucapibilità, imprescrittibilità – “vittoria personale di Mussolini”[41] – inalienabilità, immutabilità di destinazione.

La disposizione gemella racchiusa nell'art. 13 è stata oggetto di una attenta analisi, dal momento che le corti hanno ritenuto, conformemente al successivo art. 19, che la ripartizione coincidesse con la concessione di un'enfiteusi. Si legge che «l'assegnatario (in enfiteusi) della singola unità fondiaria diventa titolare di un diritto soggettivo al dominio utile del fondo»[42] e specialmente che «l'assegnazione è fatta a solo titolo di enfiteusi con l'obbligo di migliorie e dell'osservanza delle altre condizioni determinate nel piano di ripartizione [...], non è ammessa l'affrancazione se non dopo l'esecuzione e l'accertamento delle prescritte migliorie né prima dell'affrancazione

la divisione o la alienazione del fondo»[\[43\]](#).

Il canone enfiteutico, aggravato dall'obbligo di migliorie sotto pena della restituzione del fondo (art. 19), è fissato sulla base del prezzo dell'unità fondiaria, «realizzabile in libera contrattazione, tenuto conto dei vincoli giuridici apposti all'assegnazione» e quelli preesistenti (art. 20). Esso è affrancabile solo ultimate le migliorie richieste (ed accertate dall'ispettorato provinciale dell'agricoltura); prima dell'affrancazione non sono ammesse divisioni o alienazioni delle unità fondiarie (art. 21). Nel caso di terreni abbandonati o devoluti dagli assegnatari, essi devono essere riassegnati secondo gli artt. 13 e 19, in quanto prima dell'affrancazione la concessione è subordinata ad un complesso di obblighi e divieti, la cui violazione non può non importare il venir meno del beneficio ed il bene ritorna nella massa demaniale per essere nuovamente elargito[\[44\]](#).

La legge del '27 non si è limitata alla liquidazione degli usi civici, ma ha previsto in aggiunta la cancellazione delle associazioni agrarie comunque denominate, se aventi un patrimonio inadeguato al fine ovvero se risultanti inutili o dannose, su iniziativa del commissario o degli stessi utenti. Tuttavia, non si tratta di una eliminazione indiscriminata: pur sottolineandosi che non sarà ammessa la costituzione di nuove entità – affermazione smentita nel corso della storia – si aprono le porte del riconoscimento di quelle già esistenti di fatto (art. 25). I terreni civici delle associazioni estirpate saranno trasferiti ai comuni o frazioni in cui si trovano e trattati a seconda della loro destinazione a categoria di cui all'art. 11; lo stesso vale per i “beni di altra natura posseduti” dai detti enti, cioè in proprietà privata, ma il comune in questo caso non può mutarne la destinazione, salvo autorizzazione ministeriale.

L'ultima norma di diritto sostanziale che preme ricordare è l'art. 26, il quale prescrive che tutti i terreni di uso civico, sia comunali sia frazionali sia delle associazioni, devono essere aperti a favore di tutti i cittadini del territorio locale, salvo l'esistenza di diritti particolari riconosciuti da leggi anteriori o da sentenze passate in giudicato. La parte finale dell'articolo attiene peculiarmente alla gestione da parte della frazione, la quale, in qualità di autonoma persona giuridica, è separata nei rapporti *iure privatorum* dal comune, mentre per le attività di diritto pubblico è un tutt'uno con l'ente comunale. Ne consegue che la frazione, proprio in base al citato art. 26, conserva integra la proprietà dei beni che gestisce a profitto dei frazionisti. La frazione è rappresentata dal podestà del comune (oggi, il sindaco) finché non viene nominato il commissario prefettizio per l'amministrazione separata.

Chiude il testo legislativo la disciplina dei commissari liquidatori degli usi civici (artt. 27 e ss.). Questa giurisdizione speciale, oggigiorno avvicinata di molto al regime ordinario civilistico,

assommava tanto funzioni amministrative quanto giurisdicenti, ma le prime sono passate negli anni '70 alle regioni. In concreto, i confini della giurisdizione commissariale consistono nel giudicare tutte le questioni concernenti l'esistenza, la natura e l'estensione dei diritti collettivi (art. 29).

In conclusione, non possiamo esimerci da una valutazione finale. Complessivamente, sembrano prevalere le ombre sulle luci; infatti, affianco ai positivi risultati, esemplificati dal riconoscimento dell'esistenza del fenomeno e dalla buona tecnica legislativa, irrompono i molteplici difetti: il regime della gestione e della destinazione è fallito, nessun salvataggio per i fondamentali enti intermedi dediti secolarmente alla salvaguardia dei patrimoni collettivi, la miope unificazione di tutti gli usi. Si è insomma livellato quanto non era livellabile, immiserendo in una dimensione appiattita quanto, al contrario, necessitava di essere valorizzato in tutte le sue sfaccettature.

Modesto e tiepido anche il risultato pratico della divisione delle terre e della categorizzazione: mentre i beni della lett. A sono stati per buona parte tutelati, quelli della lett. B, tra usurpazioni e abusivismo, con la più o meno esplicita connivenza ovvero superficialità dei comuni, non hanno avuto la destinazione che spettava loro.

Per quel che concerne la giurisdizione commissariale, essa nel corso degli anni ha dimostrato sfoggio di buone qualità, forse troppa intraprendenza, ma tra pronunce della Corte costituzionale e interventi legislativi ha mutato molti dei suoi connotati; questo suona come un *requiem* per tale giurisdizione, che oggi si trova stritolata tra chi ne vorrebbe la completa abolizione, giustificata dalla scemante attività di *iurisdictio*, e chi ne proclama l'incostituzionalità, in quanto giudici speciali ereditati dal fascismo.

3. La legge del 2017: luci ed ombre

Nel 2017, come già anticipato, è stata varata la l. n. 168, intitolata "Norme in materia di domini collettivi". I tre articoli che compongono la legge – è stato sottolineato^[45] – sono ricchi di enunciazioni e principi, ma alquanto scarni di sostanza: il risultato è una normativa di scarsa portata precettiva che potrebbe, soprattutto nell'immediato, avere una non cospicua applicazione pratica, sovrastata dalla legge del 1927.

Nell'intitolazione fa capolino il lemma "domini collettivi" che il legislatore, in passato, ha usato solo in un'altra occasione, a dire la l. n. 397/1894 – già sopra richiamata – riferita agli assetti

collettivi dei territori dell'ex Stato pontificio. Né nella l. del 1927 né nell'impalcatura normativa successiva si rinviene questa espressione, ove invece si parla di usi civici e affini.

Così come era stato a suo tempo per la nozione di usi civici che il legislatore degli anni 20 ha usato indiscriminatamente per accorpare realtà diversissime tra loro, allo stesso modo pare possa dirsi per quella di domini collettivi: un lemma, questo, che assorbe le variegate forme organizzative degli assetti agro-silvo-pastorali sparsi nella penisola (consorterie, regole, partecipanze, ademprivi, vicinie...), obliterandone le specificità storiche e culturali e dimenticandosi che in alcune realtà, specialmente nel meridione, strutture del genere non si sono sviluppate.

De iure condendo, più felice avrebbe potuto essere l'espressione neutra ma storicamente appropriata e accettata da larga parte della dottrina di "proprietà collettive"[\[46\]](#).

L'art. 1 della nuova legge prevede enfaticamente il riconoscimento esplicito da parte della Repubblica dei domini collettivi come ordinamenti giuridici primari; l'affermazione è di grande impatto sul piano dei principi, se sol si pensi che lo stesso verbo ("riconoscere") viene impiegato nella Carta costituzionale allorché si tratta di far propri elementi giuridici preesistenti alla Repubblica (in un'ottica, se si vuole, giusnaturalistica; classico esempio ne è l'art. 2 Cost.).

Tuttavia, dal punto di vista concettuale, non sembra facile argomentare il riconoscimento dei domini collettivi come ordinamenti giuridici primari. Ciò che caratterizza questi ultimi, infatti, è la possibilità di autorganizzarsi e, peculiarmente, di autoprodurre norme giuridiche in condizione di indipendenza da altri ordinamenti: così non sembra (più) per gli enti esponenziali delle collettività locali, visto che la medesima legge all'art. 1 c. 2, nel concedere loro la personalità giuridica di diritto privato (un duplicato per certi enti, come le comunioni montane dell'arco alpino, già provviste di tale personalità ex art. 3 della l. n. 97/1994), ne comporta, fatalmente, l'attrazione alla disciplina civilistica, interna all'ordinamento statale. La capacità di autonormazione di cui pure parla il legislatore (art. 1 c. 1 lett. b) sembra quindi appiattirsi all'emanazione di atti strumentali all'organizzazione interna e alla gestione dei beni.

Gli enti gestori delle proprietà collettive paiono allora acuire la loro anfibia di fondo: come soggetti organizzativi, persone giuridiche private; come strutture di gestione di una proprietà inalienabile ed imprescrittibile, enti pubblici.

Altri studiosi[\[47\]](#), infine, rimarcano come, nonostante la legge del 2017 abbia portato con sé nuove problematiche (a titolo meramente esemplificativo: i rapporti con la legge del 1927, le

interazioni tra enti locali ed enti gestori) e lascino irrisolte altre “ataviche” (l’esplicita copertura costituzionale delle proprietà collettive, i legami tra comunità e soggetto gestore), essa abbia avuto il merito, proprio per mezzo del riconoscimento della personalità di diritto privato, di implementare maggiori forme di elasticità per il perseguimento degli scopi di questi enti che «non possono essere equiparati ad amministratori privati che operano nel mercato secondo le regole del diritto comune, proprio perché gestiscono un patrimonio a regime pubblicistico».

4. Conclusioni e prospettive. La modernità etica degli usi civici

Dopo la disamina delle proprietà collettive nel tempo presente, a conclusione del lavoro si propone uno studio sul futuro di questi fenomeni. Dalle premesse, dobbiamo avvertire che non sembrerebbero prospettarsi esiti fausti.

Fin dalle prime applicazioni della legge del 1927, le operazioni in essa previste non sono state compiute per intero; mancano le classificazioni, le quotizzazioni sono sempre andate a rilento e dove sono state fatte non hanno apportato grandi vantaggi. A ciò si aggiunga la frequente noncuranza da parte degli enti preposti alla tutela del patrimonio, i quali talvolta sono completamente disinteressati o ignorano il fenomeno, talaltra, in nome di esigenze di cassa, sono i primi a tentare di sgretolare i beni collettivi.

Questo triste panorama è sintetizzabile nella schietta formula “tragedia dei beni comuni”[\[48\]](#). A livello economico, infatti, i beni in senso lato pubblici sono un fallimento di mercato, dal momento che ciascun fruitore è portato, egoisticamente, a trarre la maggior quota possibile di utilità dal bene al minimo costo. Nondimeno, il patrimonio collettivo è deputato a produrre risorse in quantità finita, quindi all’incremento di benessere attuale di un utente corrisponde la riduzione di godimento delle generazioni future.

È possibile porre un freno a questa deprecabile evenienza responsabilizzando e rendendo veramente protagonisti gli enti gestori, che, chiamati a contemperare l’utilizzazione individuale con le esigenze di conservazione, si risolvono essere i migliori alleati per la conservazione di un patrimonio così rilevante.

La vincente chiave di lettura è stata prodotta dalla giurisprudenza della Cassazione[\[49\]](#) e dalla Corte costituzionale[\[50\]](#), le quali hanno connesso il fenomeno della proprietà collettiva all’ambiente e, tramite la difesa di questo, alle generazioni future. Le *res* civiche, come tutti i beni

sottoposti al diritto reale di proprietà, hanno una funzione sociale: la loro è un coacervo di garanzie, quali la tutela del paesaggio, delle bellezze naturali, la profilassi per un ambiente salubre, che sono tutte teleologicamente tese a conservare il territorio così come è e a consegnarlo al mondo che verrà. Con un opportuno *caveat*: né il vincolo ambientale si esaurisce esclusivamente negli usi civici, né questi si risolvono semplicemente nella tutela dell'ambiente.

La terra oggetto di proprietà individuale esclude, mentre la terra bene comune include; in essa sembra quasi che l'uomo appartenga al bene e non viceversa. L'accezione includente porta con sé un implicito aspetto: il diritto di accesso. Tutti devono poter godere del patrimonio collettivo, ma tutti dovranno rispettare la fruizione dei contemporanei e, in aggiunta, degli individui futuri.

I variegati caratteri nominati in precedenza vengono certamente desunti dal piano costituzionale; già si è citata la funzione sociale della proprietà di cui all'art. 42, aggiungiamo il principio di sussidiarietà orizzontale dell'art. 118 c. 4. Gli enti gestori, infatti, sono da considerare come i soggetti più capaci di realizzare adeguatamente l'interesse generalissimo della salvaguardia dell'ecosistema, per mezzo dell'inalienabilità e incommerciabilità del demanio collettivo. Il "collettivo" vuole essere, pertanto, un "pubblico" non statalistico né burocratico, ma gestito in modo da corrispondere esaustivamente agli interessi dei cittadini, in modo democratico e partecipato. A tal riguardo, sembra perfettamente calzante un brevissimo cenno all'art. 153 della Costituzione di Weimar (1919)[\[51\]](#) che, nel trattare della proprietà non solo come diritto assoluto, ma anche come dovere etico e civile, conclude la disposizione con un enfatico comma: «La proprietà obbliga. Il suo uso, oltre che al privato, deve essere rivolto al bene comune».

Al di là delle problematiche dal sapore sistematico e formalistico, è interessante analizzare un profilo moderno assai curioso, dato dalla interrelazione tra beni collettivi e beni comuni. Si è già sottolineato come, in un certo senso, la proprietà collettiva venga ricompresa, spesso in maniera sbrigativa ed inesatta, in una ampia accezione di bene comune; tuttavia, i due fenomeni sono diversi[\[52\]](#). In entrambi, la cosa è essenziale per la realizzazione di un interesse del singolo, ciò che cambia è il profilo della posizione soggettiva. Nel caso della proprietà collettiva abbiamo un diritto soggettivo spettante alla collettività, i cui membri *uti singuli* e *uti cives* lo esercitano; nell'altro troviamo un interesse legittimo collettivo, in quanto il cittadino è inevitabilmente astretto all'azione amministrativa dell'ente locale.

Inoltre, si registra una differenza quantitativa di non poco conto: gli utenti di una proprietà collettiva sono un agglomerato di individui che, per quanto ampio, è ben determinato; i fruitori di una *res* comune sono invece indeterminabili, salvo ritenere che la comunità precisa coincida

con l'intera umanità. I beni comuni, a rigore, appartengono a tutti; quindi, a nessuno in particolare. Tutti sono legittimati ad accedervi, ma nessuno può vantarvi diritti esclusivi.

Ciò che preme sottolineare, alla luce di queste considerazioni, è, pur tra tutte le differenze evidenziate, l'unità di scopo che accomuna proprietà collettive e comuni: ambedue sono istituite funzionalmente alla preservazione di un preciso utilizzo di una cosa, in conformità alle esigenze delle popolazioni presenti e future.

Dal collegamento tra collettivo e comune, tra soggetto ed oggetto, tra uomo e natura possiamo in conclusione trattare del profilo filosofico ed etico insito nel nostro studio [\[53\]](#).

Posto dinanzi alla situazione limite a cui ha condotto lo sviluppo tecnologico, l'uomo deve prendere consapevolezza delle trasformazioni irreversibili da lui causate che mettono in forse l'esistenza delle generazioni future. Il pericolo e la minaccia insiti in questo approccio fondano una "euristica della paura" che si lega ad un nuovo impegno etico, una responsabilità, cioè verso la natura intesa come garante della conservazione della specie umana.

Dunque, non si prospetta eminentemente un pericolo fisico, ma in maniera più pregnante uno di tipo metafisico e ontologico, che connetta l'essere di oggi con la garanzia del dover essere di domani.

Gli sviluppi della modernità hanno svelato la fragilità della natura o, meglio, la miopia dell'uomo nei confronti della gestione delle risorse naturali. È l'uomo a doversi assumere la responsabilità di custodire, moralmente e giuridicamente, la biosfera.

Troppo frequentemente ci si dimentica che qui non si tratta tanto delle generazioni presenti, come si evince dalle individualistiche etiche tradizionali, ma di coloro che, in una prospettiva collettiva, ci succederanno in futuro; difatti l'unico imperativo categorico che viene a dipanarsi sta nel compiere scelte che si armonizzino con l'integrità futura del genere umano. La minaccia di un potenziale stravolgimento futuro, deleterio tanto per la natura quanto per l'umanità, deve spronarci a salvaguardare l'equilibrio dell'ecosistema, formatosi lentamente nell'arco di millenni. Finché il pericolo non venga a costituirsi non sappiamo ancora cosa sia da proteggere e perché; diventa allora essenziale questa presa di coscienza.

Nel mondo globalizzato non è possibile pensare che l'azione di un individuo non possa avere ripercussioni sulle posizioni altrui. Pertanto, nel mettere in gioco ciò che è proprio, inevitabilmente si puntano beni altrui su cui non si ha diritto. Non è mai possibile giustificare il sacrificio della totalità degli interessi delle popolazioni del futuro.

Lo schema giuridico tradizionale per cui al diritto di uno corrisponde il dovere degli altri di rispettarlo, non funziona nella nuova etica in quanto lì è necessario l'esserci contemporaneo di tutti i soggetti, senza attenzione verso chi non c'è ancora; qui invece è fondamentale tenere in debito conto proprio le posizioni di quanti sono di là da venire. Tale obbligo verso il futuro si consustanzia in un duplice dovere: l'esserci dell'umanità futura e l'essere così di essa. L'esistenza dell'umanità ha sempre la precedenza.

Il principio di responsabilità crea un rapporto tra garante-responsabile e garantito connotato da totalità, intesa nel senso che esse abbracciano ogni aspetto dei loro oggetti; continuità, cioè la responsabilità non può in concreto mai cessare; e futuribilità, perché proiettata verso l'avvenire. Dovrebbero essere esattamente questi caratteri a guidare l'opera di conservazione del nostro ambiente, a partire dalle proprietà collettive. Senza la natura l'essere umano non può sopravvivere. Quindi proteggere la natura per difendere l'uomo, ma anche il contrario poiché l'uomo è e rimane componente della natura.

Ciononostante, è pur vero che in ogni epoca l'essere umano ha usato liberamente l'ambiente circostante, ritenuto invulnerabile dall'esterno, per interessi egoistici; ma oggi non è più così, la tecnologia ha raggiunto vette un tempo impensabili che hanno posto in forse la sopravvivenza del pianeta. È necessario rendersene conto ed agire di conseguenza, il prima possibile.

Sembra essere questo, d'altra parte, il sostrato culturale da cui muovono alcune recenti pronunce della Consulta in materia ambientale^[54], ispirate dalla recente riforma costituzionale^[55] che ha modificato l'art. 9, che fa ora testualmente riferimento alle "future generazioni", e, in maniera correlata, l'art. 41. L'opzione del legislatore costituzionale riflette una posizione culturale particolarmente avanzata per la tutela del bene ambiente: quest'ultimo viene inteso non solo come spazio in cui si svolge l'esistenza umana e quindi in connessione con il bene paesaggio e con il bene salute, secondo la tradizionale impostazione antropocentrica, ma anche nei suoi ulteriori corollari della biodiversità e di tutela intergenerazionale.

La carica innovativa della novella costituzionale impone un notevole cambio di prospettiva nella solidarietà fra le specie e nella solidarietà intergenerazionale, rilevanti indipendentemente dalla configurabilità di una situazione di diritto soggettivo concreta e attuale a cui agganciare il bene della vita ambiente. L'uomo di oggi ha un dovere eticamente, socialmente e giuridicamente rilevante verso l'uomo di domani.

[1] P. Grossi, *La proprietà e le proprietà: problemi storico-giuridici*, Giornata di studi in memoria di Guido Cervati, 2005.

[2] V. Cuoco, *Saggio storico sulla rivoluzione di Napoli*, Milano, Tipografia Sonzogno, 1806.

[3] N. De Renzis, *Appunti sulla proprietà collettiva e suo ordinamento*, in *Rivista di diritto agrario*, 1942.

[4] Come non ricordare la legge Le Chapelier del 14 giugno 1791 che vietava le organizzazioni di lavoratori e l'astensione collettiva dal lavoro.

[5] Si veda a tal proposito anche il decreto 3 dicembre 1808.

[6] Esso ha convogliato l'amministrazione delle proprietà collettive del Veneto, che al tempo della Serenissima spettava ai "corpi degli antichi originari", ai comuni, a seguito della cancellazione di quei corpi (art. 1). Qualora tuttavia gli originari fossero riusciti a dimostrare di aver acquisito i detti beni "col proprio denaro", i terreni dovevano tornare agli originari, per esserne divisa la proprietà tra costoro (artt. 2 e ss.). Questo decreto, pertanto, ha riconosciuto senza dubbio la qualità pubblica dei beni dei corpi, laddove ne ha disposto il trasferimento alle municipalità, e ha eccettuato quei fondi acquisiti privatamente, correttamente distinguendo a seconda del titolo acquisitivo, cioè mediante apprensione per laudo o per acquisto privato. Per approfondimenti, V. Cerulli Irelli, *Apprendere per laudo – saggio sulla proprietà collettiva*, in *Quaderni fiorentini*, n. XLV/2016.

[7] Si pensi agli atti di Leopoldo di Lorena in Toscana del 17 giugno 1776 per la provincia pisana e dell'11 aprile 1778 per la provincia senese; si rimanda ancora a V. Cerulli Irelli, op. cit.

[8] A. Solmi, *Ademprivia, studi sulla proprietà fondiaria in Sardegna*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, n. LXXII/1904.

[9] *Funditus*, A. Lorzio, *Il processo usi civici negli Stati preunitari*, Seminario sugli usi civici organizzato dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati, Roma, 2011.

[10] P. Grossi, *Un altro modo di possedere*, Milano, Giuffrè, 1977.

[11] H. Maine, *Ancient Law*, Londra, John Murray, 1861.

[12] E. De Laveleye, *De la propriété et de ses formes primitives*, Parigi, Alcan, 1874.

[13] F. De Coulanges, *Ricerche su alcuni problemi della storia*, Parigi, Hachette, 1885.

[14] C. Cattaneo, *Su la bonificazione del Piano di Magadino a nome della Società promotrice. Primo rapporto*, Lugano, Tipografia della Svizzera Italiana, 1851.

[15] G. Venezian, *Reliquie della proprietà collettiva in Italia*, Discorso inaugurale all'università di Camerino, 1887.

[16] Così etichettata in G. Curis, *Gli usi civici*, Roma, 1928.

[17] V. Falzone, F. Palermo e F. Cosentino, *La costituzione della repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Milano, Mondadori, 1976.

[18] Per brevità, ci si limita a rinviare ai testi normativi: il d.lgs. 1104/1948, la l. 991/1952, la l. 1102/1971 sino a giungere alla l. 97/1994.

[19] G. Curis, op. cit.

[20] U. Petronio, *Dalla legge del 1927 al disegno di legge quadro: problemi storico – giuridici*, in *Giurisprudenza agraria italiana*, 1989.

[21] Cass. n. 604/1949.

[22] In termini Cass. n. 51/1950.

[23] Cfr. altresì Cass. n. 3345/1953. Gli usi civici non possono estinguersi per pura desuetudine, come nel caso di abbandono del territorio da parte dei locali, importando ciò una mera sospensione. Gli usi rimangono in uno stato potenziale nella massa patrimoniale, insiti nelle *res*, pronti a tradursi in atto non appena una nuova popolazione migri sul territorio e li faccia valere per i propri bisogni di vita.

[24] Cass. n. 1233/1934.

[25] Cass. nn. 1631/1930, 1200/1932, 407/1948, 708/1950.

[26] V. Cerulli Irelli, *Apprendere per laudo – saggio sulla proprietà collettiva*, in *Quaderni fiorentini*, n. XLV/2016.

[27] Cass. n. 1766/1951.

[28] V. Cerulli Irelli, op. cit.

[29] G. Curis, op. cit.; U. Petronio, *Usi civici*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. ILV, Milano, 1992.

[30] Ad esempio, Cons. St. n. 825/1960. Vi si legge: «gli utenti [...] sono legittimati ad agire [...] anche *iure singulare* per qualsiasi azione a tutela dei beni e dei diritti civici».

[31] Sulla distinzione, già Cass. n. 2424/1933.

[32] Per i diritti essenziali da un minimo di un ottavo (originariamente un quarto) ad un massimo di un mezzo, per i diritti utili (e nel decreto-legge pure per quelli dominicali) da un quarto (anzitutto la metà) fino ai due terzi (nel testo originario tre quarti). Quest'ultimo criterio si applica anche nel caso in cui sul medesimo fondo vengano liquidati al contempo usi essenziali ed utili. Se si tratta invece di un solo diritto, il commissario può stabilire di concedere una quota inferiore ai minimi indicati nell'articolo. I criteri per le compensazioni dell'art. 5 sono enucleati all'articolo seguente (inesistente nel r.d.l.) e consistono nell'estensione e nel valore venale del fondo; a tal fine il commissario può richiedere una perizia tecnica. La misura del distacco non può essere oggetto di reclamo, essendo una valutazione discrezionale e amministrativa del commissario, a meno che la questione sia strettamente correlata con la controversia sugli usi, come quando si debba decidere sulla quantità ed estensione di terre soggetto ad uso civico (*ex multis* Cass. nn. 1403/1936, 3295/1939, 943/1952).

[33] Cass. n. 1681/1951.

[34] Sul distinguo, Cons. St. n. 232 del 1950.

[35] Sintetizziamo la disciplina *sui generis* delle comunioni condominiali e delle servitù dell'art. 8. Partiamo dal terzo comma che ci aiuta nelle definizioni (assenti nel decreto-legge): le

comunioni sono generali o particolari, per condominio o per servitù, le prime concernono tutti i territori delle comunità, le seconde solo alcune parti. Ebbene, le comunioni generali per servitù reciproche e tutte le comunioni particolari non ricadenti su demani comunali devono essere sciolte senza compenso. Si registrano tuttavia delle eccezioni: le comunioni generali per condominio e tutte le particolari create fra comuni, fra comuni e frazioni, tra frazioni sono pur sempre eliminate, ma a ciascun comune o frazione viene attribuita la proprietà di parte delle terre interessate, corrispondente al valore dei diritti, tenuto conto della popolazione, degli animali da pascolo, dei bisogni degli enti locali. Inoltre, è previsto che «in considerazione dei bisogni dell'economia locale» le menzionate promiscuità possono essere conservate per iniziativa del commissario, che riferirà al ministero – oggi – dell'agricoltura, il quale vi provvederà. Come si evince dalla norma, il problema di più difficile risoluzione è quello della comprensione del concetto di comunione.

In una prece sentenza delle Sezioni Unite (10 maggio 1929) viene invocata addirittura la discussione avvenuta in Senato circa l'art. 8: «può la promiscuità derivare da condominio; tale è il caso di due comuni dei quali uno sia nato per separazione dall'altro [...] ovvero può derivare da servitù come avviene se gli abitanti di un comune abbiano acquistato sul terreno del comune confinante l'esercizio di un diritto sia per compere sia per avvenuta prescrizione». Nella decisione n. 943/1952, la Suprema Corte individua le promiscuità per comunione, che possono assumere la forma generale, se risultavano stabilite su tutti i possedimenti delle università, o la forma particolare, contemplanti una parte degli appezzamenti; e le servitù «acquistate, nelle quali il godimento stava tutto da una parte e dall'altra un *patis*». Di norma, le promiscuità prendono vita per contratto, per prescrizione immemorabile, forse per *ius filiationis*; la loro origine storica viene rintracciata dai giudici nel regime feudale, allorché raccolti i prodotti della terra, «era uso dovunque che tanto il feudatario che i cittadini potevano far pascolare i loro animali sui terreni altrui per reciproca tolleranza. Questa non era una promiscuità ma una servitù reciproca».

Successivamente, in Cass. 3006/1954, viene così delineata la distinzione tra le comunioni del primo comma (generalmente per servitù reciproche e particolari su terreni allodiali) che «solo impropriamente si possono ricondurre nel concetto degli usi civici, che sono diritti normalmente originari, trovando così le comunioni [...] la loro fonte in una tolleranza corrispettiva reciproca, cui era sempre possibile porre fine senza che il loro scioglimento potesse importare alcun compenso»; e quelle del secondo (generalmente per condominio e particolari favore degli enti locali), «integranti per natura l'esercizio di veri e propri diritti di uso civico, [in cui] esula il concetto di reciprocità [...], e lo scioglimento di una di esse non implicava necessariamente lo scioglimento contemporaneo dell'altro né poteva avvenire senza compenso».

[36] Pronuncia n. 1232/1934.

[37] Come già chiarito dalla giurisprudenza amministrativa, a partire da Cons. St. n. 365/1930.

[38] Cass. nn. 1267/1933, 2846/1940, 414/1943.

[39] I fondi rientranti nella categoria B possono essere affidati dal ministero ad un delegato tecnico affinché prima della ripartizione siano sottoposti ad opere di sistemazione e trasformazione necessarie alla razionale costituzione di unità fondiari (art. 15). Il delegato deve essere assistito da quattro cittadini esperti in materia, scelti dal sindaco (nel r.d.l. dal consiglio comunale) e dall'assemblea dell'associazione agraria. Ultime le operazioni, il delegato è chiamato a redigere il piano di spartizione. L'insieme di queste terre non costituisce, ha precisato la giurisprudenza, una persona giuridica, né tantomeno il delegato può essere parte in causa, essendo semplice amministratore (Cass. n. 2517/1951).

Il ruolo del delegato appena descritto può essere affidato al direttore tecnico, se nominato in conformità al r.d. 3267/1923 (art. 17); le opere di trasformazione possono essere svolte, per volontà del ministero esplicitata in apposita convenzione, all'opera nazionale dei combattenti o ad altri enti legalmente riconosciuti (art. 18).

[40] Cass. nn. 3117/1940, 1424/1950 e 3690/1953.

[41] G. Curis, op. cit.

[42] Cass. n. 2659/1952.

[43] Cass. n. 802/1953.

[44] Rilevante la norma di cui all'art. 23, in cui si prevede la possibilità che i contadini assegnatari delle quote potranno fondare dei consorzi per la gestione comune; addirittura, in alcuni casi, altamente discrezionali, il ministero può renderlo obbligatorio.

[45] L. Fulciniti, *I domini collettivi tra archetipi e nuovi paradigmi*, in *Diritto Agroalimentare*, 3, 2018. Più in generale, M. Cosulich, *La legge 20 novembre 2017, n. 168, "Norme in materia di domini collettivi". Osservazioni a prima lettura*, in *Rivista di diritto agrario*, Napoli, 4, 2017; G. Pagliari, *"Prime note" sulla l. 20 novembre 2017, n. 168 ("norme in materia di domini collettivi")*, in *Il diritto dell'economia*, 1, 2019. In G. Di Genio, *Gli usi civici nella legge n. 168 del 2017 sui domini collettivi: sintonie e distonie attraverso la giurisprudenza costituzionale e il dibattito in sede Costituente*, in *Federalismi.it*, 18, 2018, la legge viene definita come "a contenuto costituzionalmente inutile".

[46] Se non quella di "assetti fondiari collettivi"; su queste precisazioni terminologiche, cfr. P. Grossi, *I domini collettivi come realtà complessa nei rapporti con il diritto statale*, in *Rivista di diritto agrario*, 3, 1997.

[47] A. Lorizio, *Domini collettivi tra sud, centro e nord. Prospettive e nostalgie*, Atti del Convegno presso l'Università Federico II di Napoli, Napoli, 2018. Enfatizza questi aspetti anche F. Mastroberti, *Comunità, usi civici e beni comuni dopo la legge n. 168 del 2017*, in *Annali della facoltà giuridica dell'Università di Camerino-Note*, 13, 2024.

[48] E. Ostrom, *Come alcune comunità hanno evitato la tragedia delle risorse collettive*, in AA. VV., *Le terre civiche tra l'istituzionalizzazione del territorio e il declino dell'autorità locale di sistema*, Atti della IV Riunione scientifica del Centro studi e documentazione sui demani civici e le proprietà collettive, Università di Trento, 7-8 novembre 1998, Padova, 2000.

[49] In specie, sent. n. 3813/2011.

[50] Esempiarmente sentt. nn. 310/2006 e 103/2017.

[51] Per approfondimenti si veda C. Mortati, *La Costituzione di Weimar*, Firenze, Sansoni, 1946.

[52] V. Cerulli Irelli e L. De Lucia, *Beni comuni e diritti collettivi*, disponibile al sito <http://www.demaniocivico.it/>, 2013.

[53] Nel farlo ci avvaliamo dell'insigne proposta dell'autore tedesco H. Jonas, *Il principio responsabilità*, Francoforte, Insel Verlag, 1979. Mediante una lucidissima analisi, il filosofo si fa portavoce di scottanti problematiche sociologiche, coinvolgenti la sopravvivenza della natura e, quindi, dell'uomo stesso.

[54] Ci si riferisce, in particolare, alle pronunce nn. 119/2023, 105/2024, 152/2024 e 125/2025.

[55] Di cui alla l. cost. 1/2022.