

# ARCHIVIO

VITTORIO SCIALOJA - GIANGASTONE BOLLA

ANNALI DI STUDI SULLA PROPRIETÀ COLLETTIVA

Collaborazione scientifica ed editoriale dell'Istituto di diritto agrario internazionale e comparato di Firenze e del Centro studi e documentazione sui demani civici e le proprietà collettive.

## FINALITÀ DEL PERIODICO

L'Archivio Scialoja-Bolla mira a far convergere uno sforzo transdisciplinare collaborativo finalizzato a proporre connessioni per conoscere e comprendere gli assetti fondiari collettivi quali portatori di un sistema di valori di grande modernità e per farli riconoscere quali istituzioni il cui compito è di conservare al meglio l'ecosistema presente nel demanio civico in un sistema economico-ambiente in continua evoluzione.

# ARCHIVIO SCIALOJA - BOLLA

ANNALI DI STUDI SULLA PROPRIETÀ COLLETTIVA

# 1.2016



GIUFFRÈ EDITORE

## UN'ALTRA PROPRIETÀ: GLI ASSETTI FONDARI COLLETTIVI

di FABRIZIO MARINELLI

SOMMARIO: 1. Dalla proprietà medievale alla proprietà moderna. — 2. Gli usi civici nella storia giuridica italiana. — 3. La legge 16 giugno 1927 n. 1766 ed i provvedimenti collegati. — 4. La disciplina canonica degli usi e dei beni civici. — 5. L'organizzazione amministrativa e giurisdizionale dei demani civici: il commissario. — 6. L'attuale funzione ambientale degli usi civici. — 7. Le proprietà collettive c.d. chiuse. — 8. Ulteriori forme di assetti fondiari tradizionali.

### 1. *Dalla proprietà medievale alla proprietà moderna.*

Qualsiasi istituto giuridico affonda le proprie radici nella storia, ma questa affermazione è particolarmente significativa per gli usi civici, che traggono la loro precipua ragion d'essere proprio in una evoluzione storica assai lunga e complessa, non mediata — se non del tutto eccezionalmente — da quelli che oggi chiameremmo provvedimenti legislativi. Dunque, per comprendere le ragioni che permettono di individuare nel Medioevo la nascita delle varie categorie di assetti fondiari collettivi, occorre ricordare come nella tradizione romanistica il diritto di proprietà fosse costruito intorno al soggetto, ovvero al *paterfamilias*, e fosse fondato su di un titolo che ne garantiva la legittimità. Questo sistema presupponeva un ordinamento diffuso ed efficiente, che intorno al quinto secolo, con la caduta dell'impero romano d'occidente, viene meno.

Quindi la proprietà romana si confronta con influenze di popoli slavi e nordici che si stabiliscono nella penisola e che non hanno della proprietà una idea così raffinata come quella romanistica. Soprattutto non hanno una concezione soggettiva della proprietà, e dunque affidano la sua tutela più che ad un titolo astratto ad un rapporto concreto ed effettivo con il bene, ovvero al possesso. Mentre nel diritto romano (ovviamente con molte semplificazioni) il possesso legittimo discendeva comunque dal titolo di pro-

prietà (1), negli ordinamenti dell'alto Medioevo è il possesso a giustificare la proprietà, che sempre meno si fonda su di un titolo formale. Anzi la proprietà della terra dismette la compatta unitarietà (giuridica e concettuale) romanistica, e tende a frantumarsi in dominio diretto e dominio utile (2). La terra appartiene all'Imperatore, e quindi ai suoi feudatari, ai suoi vassalli, ai suoi cavalieri come dominio diretto, mentre appartiene al contadino, che la coltiva, come dominio utile, così detto perché collegato alle *actiones utiles* che il pretore romano concedeva al proprietario. Sul dominio utile e dunque sul lavoro del contadino gravano tutte le gabelle che in diversa misura la proprietà diretta pretende e che, se in un primo tempo erano rappresentate da una parte del raccolto, successivamente si avvicinano sempre più a canoni reali e quindi a veri e propri tributi.

L'estendersi del feudo alla maggior parte dell'Europa comporta che vaste porzioni di esso non vengano coltivate, in quanto scarsamente fertili, o vengano utilizzate esclusivamente come bosco o pascolo dalle popolazioni locali. Questo fenomeno viene prima tollerato, poi accettato e quindi riconosciuto formalmente alle comunità locali, che se ne servono nella pacifica e duratura convivenza di esercitare un loro preciso e specifico diritto. Si tratta di una appropriazione originaria, che non è mediata da alcun provvedimento legislativo o amministrativo in senso proprio, ma che si realizza attraverso un fatto: l'utilizzo della terra da parte degli abitanti di un determinato territorio al fine di soddisfare utilità economiche elementari (3). Questo insistere sull'utilizzo del bene non è casuale, ma anzi costituisce la chiave di volta di tutto il discorso, perché nasce dalla mentalità proprietaria dell'uomo medievale, che identifica nel dominio utile la sostanza del profilo del godimento del bene; ben diversa, al contrario, dalla mentalità proprietaria dell'uomo moderno, che si preoccupa piuttosto della disponibilità del bene, della sua circolazione, della sua accumulazione

(1) Tanto è vero che si ritiene che l'istituto del possesso nasca precipuamente attraverso gli *interdicta* possessori del pretore romano e si configuri sempre come possesso di un diritto e non di un bene; cfr. sul punto E. Finzi, *Il possesso dei diritti*, rist. prima ed. Milano, 1968, p. 11 ss.

(2) Sulla distinzione tra dominio diretto e dominio utile cfr. P. Grossi, voce *Proprietà (diritto intermedio)*, cit., p. 239.

(3) Mi permetto rinviare per l'evoluzione storica della materia a F. Marinelli. *Gli usi civici*, cit., in particolare il primo capitolo.

zione. Due universi distinti, singolarmente caratterizzati dall'essere discontinui (4); e se è proprio da questa discontinuità che nasce la diffidenza del giurista moderno per gli usi civici (5), è comunque a questa discontinuità che bisogna rivolgersi per comprendere in profondità tutte le implicazioni sociali ed economiche che gli usi civici sono in grado di esprimere, ed hanno concretamente espresso nel corso dei secoli.

Si realizza quindi il riconoscimento giuridico di una vera e propria situazione di fatto, consistente nella circostanza che i feudatari riconoscono alle popolazioni locali il diritto di utilizzare per esigenze elementari i boschi ed i pascoli che non vengono coltivati a titolo diverso. Da questa situazione nasce il complesso di diritti che successivamente verrà chiamato "usi civici", sintagma complesso che esprime tutta la riluttanza del legislatore italiano a voler considerare gli assetti fondiari collettivi come una vera e propria forma di proprietà.

## 2. *Gli usi civici nella storia giuridica italiana.*

Con il sintagma usi civici si intende, in vero, un insieme di fenomeni anche assai diversi tra di loro, espressione che il legislatore italiano ha usato come sineddoche, figura retorica che individua il tutto attraverso una parte. Gli usi civici sono infatti solo un profilo del più ampio genere degli assetti fondiari collettivi, ma l'espressione è ormai entrata nel linguaggio giuridico e nell'uso comune e non appare opportuno modificarla, pur con le predette doverose precisazioni lessicali (sostanzialmente agli usi civici sono infatti riconducibili anche le Vicinie del Friuli Venezia Giulia, le Regole dell'arco alpino, le partecipanze emiliane, le comunanze marchigiane, ed ancora le università agrarie, le comunelle e le consorzierie sparse in tutta l'Italia settentrionale e centrale). Infatti la legge 16 giugno 1927 n. 1766 ha unificato la disciplina degli usi civici in tutto lo Stato italiano, e questa scelta, peraltro non

(4) P. Grossi, voce *Proprietà (diritto intermedio)*, cit., p. 235.

(5) F. Merusi, *I domini collettivi tra l'interesse della collettività territoriale locale e il pubblico interesse*, in *I domini collettivi nella pianificazione strategica dello sviluppo delle aree rurali*, Padova, 2002, p. 39, sostiene che gli usi civici hanno "un cattivo rapporto con il diritto moderno".

da tutti condivisa (6), ha avuto come conseguenza la sovrapposizione della disciplina degli usi civici elaborati nell'esperienza demanialistica napoletana a tutte le forme di proprietà collettiva esistenti nelle varie parti della penisola, forme peraltro molto diverse tra di loro sia come contenuto economico sia come elaborazione giuridica.

La scelta di utilizzare la demanialistica napoletana non è casuale. Infatti il problema dei demani, che aveva trovato una singolare attenzione da parte dei Borboni già nel 1792 con la prammatica *De administratione universitatum*, si ripropone quando sul trono di Napoli l'imperatore Napoleone insedia prima il fratello Giuseppe poi il cognato Gioacchino Murat. Lo spirito illuministico e decisionistico di tali sovrani si espresse anche con l'abolizione della feudalità, attraverso numerosi provvedimenti legislativi: la legge 2 agosto 1806 all'art. 1 proclamerà che "La feudalità con tutte le sue attribuzioni resta abolita", ed all'art. 15 che "I demani che appartenevano agli aboliti feudi restano agli attuali possessori. Le popolazioni egualmente conserveranno gli usi civici e tutti i diritti che attualmente posseggono su di essi medesimi". Verrà quindi istituita una Commissione feudale che, grazie all'operosità del procuratore generale David Winspeare (7), in soli tre anni definirà ben 1395 giudizi. E sarà proprio quella giurisprudenza a fornire le basi per i principi generali della materia, recependo delle massime che, pur non sempre perfettamente aderenti al dato storico, esprimeranno compiutamente una disciplina completa ed organica, avente lo scopo di tutelare il demanio civico e di permetterne l'utilizzo da parte dei naturali solo nei limiti della sua sostenibilità. Questo spiega perché alcuni aspetti della materia, quali la non usucapibilità dei beni civici, sembrano andare in direzione contraria ai principi generali del diritto civile, espressi proprio in quegli stessi anni dal *Code civil*. E se un omaggio va rivolto al legislatore napoletano del primo Ottocento, esso consiste nella circostanza che, anche dopo la restaurazione, tale legislazione resterà in vigore, essendo ormai penetrata profondamente in quell'opera di modernizzazione che le riforme del periodo francese avevano prodotto. Si realizza in tal

(6) Cfr. P. Grossi, *Aspetti storico-giuridici degli usi civici*, in *I Georgofili - Quaderni* 2005, 2, p. 32.

(7) Si veda D. Winspeare, *Storia degli abusi feudali*, Napoli, 1811; sulla demanialistica napoletana si veda anche R. Trifone, *Feudi e demani*, Milano, 1909.

modo un insieme di principi e di massime che, sebbene utilizzate episodicamente nel corso dell'Ottocento, forniranno il necessario supporto ad ogni progetto di riforma, sino a permeare di sé l'intera materia negli anni venti del Novecento.

Quindi lo Stato unitario, preso da altri problemi, si disinteresserà della problematica degli assetti fondiari collettivi, che tornerà ad emergere nella seconda metà dell'Ottocento solo nelle pagine di qualche acuto meridionalista come Giustino Fortunato o di qualche giurista attento al nuovo come Giacomo Venezian. Alcuni provvedimenti legislativi dell'epoca appaiono strettamente liquidatori, come la legge 26 luglio 1865 n. 2435 che abolì gli ademprivi e le cussorgie (forme locali di usi civici) in Sardegna, mentre altri, come la legge 24 giugno 1888 n. 5489 e la legge 4 agosto 1894 n. 397, fermamente voluta da un intelligente uomo politico qual era Tommaso Tittoni, si muovono incerti tra esigenze liquidatorie e preservazione dei godimenti collettivi, e contengono al loro interno delle norme che, pur nella loro ambiguità, riconoscono alcuni diritti delle comunità locali (8).

Complessivamente, comunque, la legislazione italiana post-unitaria dimostra come l'attenzione del Paese nei confronti delle proprietà collettive fosse assai modesta: ragioni storiche, come la formazione strettamente laica e profondamente liberista della gran parte della classe politica, e ragioni economiche, come le forti spinte che provenivano dal mondo imprenditoriale per una rapida industrializzazione del paese, impedirono qualsiasi serio tentativo di affrontare una riforma della materia.

### 3. La legge 16 giugno 1927 n. 1766 ed i provvedimenti collegati.

Qualche anno dopo la definitiva presa del potere, il governo fascista decise di porre mano ad un'ampia riforma della materia in cui l'apporto giuridico ed affidò il compito ad una commissione ministeriale. Verrà così approvata negli anni che vanno dal 1924 al 1930 una legislazione complessiva della materia, assai articolata, il cui centro è la legge 16 giugno 1927 n. 1766. Si tratta della legge fondamentale in materia, che peraltro si colloca in un periodo

(8) Su tali aspetti si veda P. Grossi, "Un altro modo di possedere", cit., *passim*.

particolare per il diritto agrario, materia che proprio in quegli anni acquista importanza ed autonomia. L'agricoltura, infatti, proprio negli anni venti viene a trovarsi in una posizione centrale all'interno dello sviluppo economico italiano: il governo promuove la "battaglia del grano", allo scopo di sottrarsi all'importazione dei cereali; Nazareno Strampelli ed Arrigo Serpieri supportano la produzione agricola sia attraverso moderni esperimenti di genetica vegetale sia attraverso una nuova visione dell'economia agraria; Ageo Arcangeli e Giangastone Bolla elaborano le coordinate di un nuovo diritto agrario che si affranca dall'ordinario sistema civilistico ed assurga a materia autonoma (9).

In questo quadro, gli usi civici vengono costruiti attraverso due grandi categorie, da un lato quella degli usi civici propriamente detti, ovvero delle servitù collettive su beni privati, e dall'altro quella degli assetti fondiari collettivi, ovvero delle vere e proprie proprietà collettive facenti riferimento alla comunità degli abitanti di un determinato comune o di una determinata frazione. La necessità di ricomprendere nel perimetro della legge anche "qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento delle terre spettanti agli abitanti di un Comune", come recita l'articolo 1 della legge 1766 del 1927, ha fatto quindi prevalere la tesi di utilizzare un'unica espressione per fenomeni diversi, sottolineando indirettamente la funzione unificatrice della legge. Una unificazione che appariva con naturale al regime, sia per motivi generali, quali la fiducia riposta nell'accantonamento amministrativo e giudiziario, sia specifici, ovvero l'estrema differenza delle tradizioni e delle economie locali, percepite non come elementi da valorizzare, bensì come espressioni di autonomia, come tali da limitare e da ridimensionare.

Si è già avuto modo di notare come la legge del '27 non riuscì a dare i frutti che in essa erano stati riposti dalla classe politica e dalla dottrina demanialistica ed agraristica dell'epoca. Dopo un avvio promettente l'attività dei commissari, che erano stati individuati come attuatori privilegiati della disciplina (si veda avanti, *sub* 2.5.) si indirizzò verso l'attività giurisdizionale piuttosto che verso quella amministrativa, con un inevitabile rallentamento delle operazioni di verifica dei demani, operazione necessariamente prelimi-

(9) Sul processo che portò all'autonomia del diritto agrario cfr. N. Irti, *Le due scuole del diritto agrario*, in *Riv. dir. agr.*, 1975, I, p. 3, ora in *Scuole e figure del diritto civile*, Milano, 1979.

nare alla loro sistemazione. La guerra e la successiva industrializzazione del paese, con l'abbandono di tutti i terreni agricoli marginali, soprattutto di montagna, fecero il resto. Provvedimenti di accelerazione delle procedure di ripartizione vennero tentati nel dopoguerra (ad es. il decreto luogotenenziale 19 ottobre 1944 n. 284, *Acceleramento delle procedure di ripartizione delle terre di uso collettivo fra i contadini*) ma non portarono a risultati di qualche rilievo, così come le proposte di legge presentate nelle prime legislature repubblicane non avranno alcun esito.

#### 4. *La disciplina canonica degli usi e dei beni civici.*

Sugli usi civici, sin dalla loro formalizzazione attraverso le leggi eversive della feudalità, si è andata consolidando una rilevante produzione legislativa, dottrinale e giurisprudenziale che ha formato un quadro di riferimento che può definirsi "canonico", ispirando i principi generali della materia. Principi che negli ultimi anni sono stati criticati con decisione da una visione storicistica (10) che ha inteso ridimensionare il significato di molti dogmi della materia, ritenuti fondati su derivazioni storiche non sempre attendibili quando non addirittura colpevolmente distorte. Sebbene tale critica sotto un profilo strettamente storiografico possa apparire motivata, tuttavia il fatto che tali principi, a prescindere dalla loro fondatezza storica, siano stati recepiti dal legislatore e dalla giurisprudenza all'interno dell'ordinamento, ne permette un'utilizzo positivo (nel senso dell'applicabilità al diritto vigente) da parte non tanto e non solo del legislatore, quanto dell'interprete e del giudice (11).

Gli usi civici vengono dunque ad essere distinti in demanio civico vero e proprio, ovvero terreni di proprietà degli abitanti di un determinato luogo, e usi civici in senso stretto, consistenti in servitù di uso pubblico su beni privati. Mentre i primi, che possono essere assimilati a forme di comunione senza quote, devono essere conservati, protetti e valorizzati, i secondi, che possono essere assimilati a forme di servitù prediali, devono essere liquidati trattandosi di vincoli in una prospettiva moderna sostanzialmente inutili. E pro-

(10) In particolare U. Petronio, *Rileggendo la legge usi civici*, in *Usi civici. Ieri e oggi*, in *Quaderni romani di diritto privato*, Padova, 2007, pp. 79 ss.

(11) In questo senso V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983, p. 269, nota 17.

prio in relazione alla conservazione del demanio civico che vengono applicati, quali diritto positivo, i principi elaborati dalla demanialistica napoletana, ovvero la tendenziale irrilevanza delle situazioni possessorie in relazione all'acquisto della proprietà (quindi la non usucapibilità dello stesso) <sup>(12)</sup> e l'impossibilità di circolazione di tali beni se non nelle forme tassative (ed eccezionali) previste dalla legge.

Tale elevata rigidità del sistema di circolazione dei beni ha peraltro consigliato al legislatore di introdurre le norme sulla legittimazione e sull'affrancazione, che permettono, limitatamente ad alcune situazioni in cui al possesso decennale si aggiungono i miglioramenti del bene e la non interruzione della continuità del demanio, una trasformazione del demanio in allodio, ovvero in terreno libero (allodio era il nome che nel medioevo veniva attribuito ai terreni privati, sebbene pur sempre rientranti nelle limitazioni connaturali alla proprietà feudale), sia pur gravato da un canone di natura enfiteutica.

Comunque, la principale intuizione del legislatore degli anni venti fu di stabilire che la proprietà del demanio civico appartiene ai naturali, ovvero agli abitanti del borgo di riferimento, mentre la sola amministrazione di tali beni spetta all'ente esponenziale della comunità, principalmente il comune o la c.d. amministrazione separata, che si costituisce quando il comune è diviso in più frazioni, ognuna con un proprio demanio civico. Qualora vi siano delle promiscuità, ovvero delle situazioni in cui l'utilizzo del pascolo o del bosco era comune a più borghi, queste vanno sciolte in via preliminare rispetto a qualsiasi altro provvedimento.

Il sistema si struttura dunque come una vera e propria proprietà comune (assimilabile, come detto, ad una comunione senza quote) di tutti i cittadini residenti, che viene amministrata dal Comune nel loro esclusivo interesse; tanto è vero che quando in un giudizio si verifica, anche solo potenzialmente, un conflitto d'interessi tra ente Comune e cittadini, questi ultimi possono partecipare autonomamente al giudizio stesso attraverso una loro speciale rappresentanza. Inoltre, il vincolo di destinazione dei beni di uso civico è molto forte, legato da un lato alle particolari utilità che tali beni possono offrire, ma anche alla conservazione ed alla valorizzazione

zazione dei boschi e dei pascoli: sebbene il valore ambientale della materia emergerà solo molti decenni dopo l'approvazione della legge del 1927, l'idea è comunque rinvenibile già nell'art. 14 della predetta legge, in cui si parla di "conservazione del patrimonio boschivo e pascolivo nazionale".

##### 5. *L'organizzazione amministrativa e giurisdizionale dei demani civici: il commissario.*

Sommando insieme una funzione amministrativa ed una giurisdizionale il commissario per gli usi civici, la cui figura è regolata dagli articoli che vanno dal 27 al 36 della legge del '27, si connota in modo assolutamente singolare all'interno della processualistica italiana, che secondo una consolidata tradizione separa in modo netto l'attività amministrativa da quella giurisdizionale, ed all'interno di quest'ultima divide i diritti soggettivi dagli interessi legittimi <sup>(13)</sup>.

In realtà, sin dal 1977, anno in cui ebbe inizio il concreto trasferimento delle funzioni dallo Stato alle regioni, l'attività amministrativa dei commissari venne devoluta alle regioni. Ad essi restò l'attività giurisdizionale, che peraltro si era dimostrata la più congeniale ad una figura, quella del commissario appunto, ricoperta da magistrati ordinari spesso (soprattutto in passato) di grado elevato ed alla fine della carriera. Una funzione che aveva lo scopo di far decidere la *qualitas soli*, ovvero la demanialità o meno del terreno sottoposto a giudizio, con la forza del giudicato, che si riteneva più "resistente" al trascorrere degli anni rispetto a qualsiasi provvedimento amministrativo, che poteva sempre essere revocato o modificato. Il che in qualche misura rispondeva al vero, anche se nella dottrina più recente va facendosi strada la tendenza a mettere in discussione anche l'efficacia assoluta al giudicato commissariale, in quanto molte sentenze risalenti ad anni ormai assai lontani nel tempo non corrispondono più alla realtà attuale dei territori.

La particolarità della giurisdizione commissariale consiste inoltre nei cosiddetti poteri d'ufficio, ovvero nella possibilità di iniziare autonomamente un giudizio sulla *qualitas soli*, qualora il commissario riceva notizia di una sua, anche implicita, contestazione. Ad

<sup>(13)</sup> Cfr. P.M. Catalani, *L'esperienza giurisprudenziale nel Commissariato agli usi civici d'Abruzzo, con particolare riferimento alla validità degli atti di trasferimento dei terreni soggetti ad uso civico*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 1, 2006, p. 19.

<sup>(12)</sup> Si veda sul punto A. Masi, *Il possesso degli usi civici. Ieri e oggi*, Padova, 2007, p. 21.

esempio, se la guardia forestale rimette al commissario una informativa nella quale si afferma che tizio ha occupato abusivamente un terreno che si assume di uso civico, il commissario può iniziare il giudizio chiamando avanti a sé l'abusivo occupatore ed il comune o l'amministrazione separata che amministrano il terreno, affinché venga stabilito con sentenza che il terreno occupato è appartenente al demanio civico e di conseguenza l'occupatore venga condannato al suo rilascio. Il problema, già posti negli anni novanta con una serie di decisioni contrastanti che hanno occupato sia la Corte di Cassazione<sup>(14)</sup>, sia la Corte Costituzionale<sup>(15)</sup>, ha avuto di recente modo di riproporsi, ed è stato risolto in modo non ancora definitivo<sup>(16)</sup>.

Il giudizio avanti il commissario ha la forma di un ordinario giudizio civile, anche se la procedura tende ad essere semplificata e sfrondata di formalismi e preclusioni. Un ruolo importante, decisivo, in questo giudizio è ricoperto dalla figura del consulente tecnico, che ha lo scopo di individuare i demani civici e di stabilirne gli esatti confini. In ciò aiutato dai catasti vecchi e nuovi (sino al catasto onciario del Regno di Napoli, un catasto descrittivo così detto perché le misure erano stabilite in once, risalente alla metà del Settecento), che hanno costituito nel corso dei secoli la rappresentazione del territorio e che si sono incrociati con gli elaborati delle verifiche demaniali, che descrivevano appunto i terreni appartenenti al demanio civico ed i loro confini.

Le sentenze dei vari Commissari possono essere appellate avanti la Corte d'appello di Roma, presso la quale è istituita una sezione speciale che si occupa esclusivamente di tale materia, e solo per la Sicilia avanti la Corte d'appello di Palermo. La procedura avanti la Corte d'appello ha maggiori attinenze con l'ordinario processo d'appello civile ed è stata recentemente sottoposta ad una parziale riforma<sup>(17)</sup>, che non ha comunque inciso sulla struttura complessiva del giudizio. Avverso le decisioni della Corte d'appello

<sup>(14)</sup> Si tratta di Cass., S.U., 28 gennaio 1994, n. 858 e 859, in *Giust. civ.*, 1994, I, 1523; Corte Cost. 1 aprile 1993, n. 133, in *Giust. civ.*, 1993, I, p. 1736 nonché Corte Cost.

<sup>(15)</sup> Corte Cost. 1 aprile 1993, n. 133, in *Giust. civ.*, 1993, I, p. 1736 nonché Corte Cost. 20 febbraio 1995 n. 46, in *Giust. civ.*, 1995, I, 865.

<sup>(16)</sup> Cfr. Corte Cost., Ord. 14 febbraio 2014, n. 21.

<sup>(17)</sup> Si veda l'art. 33 del d.lgs. 150/2011, su cui F. Marinelli, C. Federico, *L'appello in materia di usi civici dopo la riforma introdotta dal D. lgs. 150/2011*, in *Archivio Scialoja-Bobbio*.

è peraltro possibile ricorrere in Cassazione, sia pur con un termine abbreviato e, naturalmente, per i soli motivi di legittimità.

#### 6. *L'attuale funzione ambientale degli usi civici.*

La funzione tradizionale degli usi civici è molto ampia e diversificata. Il legislatore del '27 aveva abbandonato l'idea di stabilire tutti i differenti modi di utilizzo, ma una loro elencazione può essere rinvenuta nel regio decreto legislativo 22 maggio 1924, n. 751, che sarebbe poi divenuto la legge 1776 del 1927. Alla prima classe appartenevano (si segue l'elencazione contenuta nel citato decreto, pur con il suo linguaggio antico) i diritti di pascere, abbeverare il bestiame, pernottare con questo, coltivare con una "corrisposta" (ovvero un canone) al proprietario, far legna per lo stretto uso del fuoco, per gli strumenti rurali, e per la riparazione delle abitazioni, nonché quelli di cavar pietra e fossili di prima necessità ed occupare suoli per costruirvi abitazioni. Alla seconda classe appartenevano, oltre i diritti suddetti, anche gli altri di utilità, come quelli di far legna per venderla nel Comune, raccogliere ghiande cadute o castagne, pascere per uso proprio o del proprietario sia in tutto il comprensorio del terreno, sia in una parte di esso, scuotere i frutti pendenti, mandarvi animali a "soccio" (istituto che prevedeva il governo del bestiame dietro compenso della metà del ricavato), cuocere calce per il commercio ed essere preferito ai compratori d'altro Comune nella vendita e nel consumo dei frutti del comprensorio stesso. Alla terza classe appartenevano i diritti di far piante ortizie senza prestazione, seminare grano per uso proprio o marzatrici indistintamente e senza corrisposta o con una così tenue che mostri di essere una semplice ricognizione di dominio, partecipare al diritto di fida e diffida od all'introito dei terraggi (assegnazioni di terre demaniali a privati coperte e dei frutti destinati alla vendita, fissare in ogni anno la corrisposta che i cittadini debbono pagare al proprietario per ghiande, castagne e simili. Come si vede, ed al di là del linguaggio antiquato, tipico delle tradizioni agricole, si tratta di utilità che riguardano sia il demanio civico vero e proprio sia l'uso civico su fondi privati, ma comunque utilità tutte sostanzialmente collegate alla pastorizia, all'uso del bosco, all'agricoltura ed alle attività elementari che in qualche misura vi sono connesse.

Sebbene non sia esatto affermare che gli usi civici avrebbero completamente perso, al giorno d'oggi, la loro funzione agraria, è certamente vero come l'utilizzo agricolo e pastorale di molti terreni di montagna non risponda più alle esigenze della moderna economia (18). Soprattutto la pastorizia è sempre meno diffusa, e comunque risente sia dell'assenza di una mano d'opera qualificata e disponibile, sia di un approccio tendenzialmente imprenditoriale, che evita i terreni marginali di montagna, tuttavia l'uso razionale del bosco per il taglio della legna rimane ancora molto diffuso sia sulle Alpi che sugli Appennini.

Il problema si è posto in diverse occasioni, e la scarsa attualità della funzione economica dei beni di uso civico così come è stata costruita nei secoli viene sottolineata sia dalla dottrina sia dalla giurisprudenza, le quali, però, si guardano bene dal farne discendere conseguenze negative. Sarà proprio la dottrina e la giurisprudenza italiana, per una volta singolarmente unite, ad elaborare la funzione di protezione ambientale cui la Corte costituzionale, con alcune importanti decisioni, darà un significativo riconoscimento.

D'altra parte una maggiore coscienza ambientalista, collegata ad una più decisa protezione del paesaggio come sistema unificante della natura con il lavoro dell'uomo, e ad una valorizzazione del territorio e dei suoi frutti (si pensi al ruolo svolto negli ultimi decenni dalla cosiddetta "cucina" del territorio, spesso chiamata "cucina a chilometro zero", nel senso che quello che viene cucinato è, o quanto meno dovrebbe essere, prodotto sul posto) ha trovato proprio nei terreni di uso civico, prevalentemente nei boschi e pascoli di alta montagna, il suo terreno di elezione, ed ha riflettuto sulla capacità di questo istituto nel mantenere un equilibrio ecologico che in altre realtà è entrato in irrimediabile crisi. Se tale funzione ambientale poteva, seppur assai timidamente, rinvenirsi già nella legge del '27, essa è stata ufficialmente sancita dalla cosiddetta legge Galasso (l. 8 agosto 1985, n. 431) che ha avuto il merito e forse la presunzione di estendere la propria protezione a tutti i beni di uso civico. Parlo di presunzione perché l'evoluzione della materia ha dimostrato che il vincolo di uso civico è molto più

(18) Si vedano al riguardo A. Massart, *La gestione dei domini collettivi nella strategia dello sviluppo rurale*, in *Domini collettivi e nuovi protagonisti per la promozione dello sviluppo rurale*, Padova, 2002, p. 31 e F. Nuvoli, *Aspetti economico-estimativi delle terre soggette al diritto di godimento collettivo*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2007, p. 275.

efficace nella protezione dell'ambiente rispetto a quello — pur meritorio — contenuto nella predetta legge, che peraltro è successivamente confluito nel d.lgs. 490 del 1999, ovvero il Testo unico dei beni culturali e ambientali.

Quindi numerose sentenze della Corte costituzionale (19) hanno insistito sul punto, creando insieme alla dottrina, un sistema che si è andato sviluppando e che al giorno d'oggi appare sufficientemente delineato.

### 7. Le proprietà collettive c.d. *chiuse*.

Accanto agli usi civici propriamente detti, che si caratterizzano, sulla scia della tradizione demaniaistica napoletana, per essere accessibili da tutti coloro che sono residenti in un determinato Comune o in una determinata frazione, e che pertanto vengono definiti *aperti*, esistono delle altre forme di proprietà collettiva montana, riservate ai discendenti delle famiglie originarie del luogo e che conseguentemente vengono definite *chiuse*. Si tratta di tradizioni molto antiche, che si sono conservate in ambienti particolari, spesso isolati a causa del territorio impervio come nelle valli montane alpine.

La proprietà collettiva chiusa più importante, ed anche più studiata, è costituita dalle c.d. *Regole ampezzane*, che ancor oggi vengono osservate nella conca di Cortina d'Ampezzo, ma ve ne sono diverse in tutto l'arco alpino, come le Regole di Spinale e Manez, la Magnifica comunità cadorina o la Magnifica comunità di Fiemme (20). Prendiamo ad esempio proprio le Regole Ampezzane: sino alla metà dell'Ottocento le regole si occupavano solo dei pascoli e dell'alpeggio del bestiame, mentre la Magnifica Comunità d'Ampezzo, che successivamente sarebbe divenuta Comune, si occupava delle strade, dei boschi, in genere delle necessità del territorio. Sostanzialmente la popolazione delle undici regole, corrispondenti ad altrettanti villaggi, godevano di un elevato grado di autonomia all'interno dell'Impero austriaco. Ma già nel 1887 la

(19) Tra le prime cfr. Corte Cost. 27 giugno 1986, nn. 151, 152 e 153, in *Foro it.*, 1986, I, c. 2689; più di recente Corte cost. 18 luglio 2014, n. 210, in *Foro it.*, 2014, I, c. 2651.

(20) Vedi al riguardo G.C. De Martini, *Profili giuridici degli enti regolieri nel quadro del nuovo assetto degli enti montani*, Milano, 1973.

proprietà dei beni e dei pascoli venne intestata al Comune e, con il ritorno all'Italia e l'avvento del fascismo, ogni residua autonomia venne assai limitata. Tuttavia l'amministrazione dei pascoli, che sembrava non interessare i gerarchi, i quali numerosi avevano costruito le loro ville nella conca, rimase affidata alle Regole. Dopo alcune incomprensioni con la Repubblica italiana, che voleva semplicemente ricondurre le regole ad un ente pubblico, tradendo una secolare tradizione, e dopo un complesso iter giudiziario si giunse, sul finire degli anni cinquanta, ad una transazione che riconosceva alle Regole il novanta per cento delle terre amministrative; quindi, nei decenni successivi, anche la tradizionale autonomia amministrativa ebbe modo di essere riconosciuta dalle leggi sulla montagna che si sono via via succedute (21).

Il forte legame identitario che gli ampezzani hanno sempre avuto con il loro territorio, che significativamente viene chiamato "patrimonio antico", ha permesso di coniugare insieme la tutela e la valorizzazione dell'ambiente con lo sviluppo turistico, creando un sistema integrato che, legando vecchie tradizioni a nuove esigenze, riesce a mantenere un equilibrio altamente positivo, come viene peraltro diffusamente riconosciuto. In particolare deve sottolinearsi come da un lato sia proprio la forte radice identitaria a permettere tali risultati e dall'altro come sia un incolato tradizionalmente ristretto (ovvero il diritto ed il dovere di risiedere sul territorio, che non è collegato alla mera residenza anagrafica) a garantire nel tempo la necessaria coesione sociale. Tanto è vero che oggi le Regole appaiono talmente affidabili da aver istituito esse stesse il Parco naturale delle dolomiti d'Ampezzo, che viene gestito con attenzione ed efficienza dalle Regole stesse.

Tali modelli di assetti fondiari collettivi, fondati non già sul normale rispetto del principio che i residenti sono coloro iscritti all'anagrafe del Comune bensì sulla discendenza (quasi sempre esclusivamente maschile) e sull'effettività del domicilio, si caratterizzano per una particolare vitalità economica e sociale, che li rende singolarmente presenti ed attivi nelle zone di competenza:

(21) Su questi profili si veda S. Lorenzi, *La Comunità d'Ampezzo quale modello di gestione del territorio: accordi e sinergie tra Regole e Comune per la tutela dell'ambiente e della popolazione locale*, in P. Nervi (a cura di) *Cosa apprendere dalla proprietà collettiva. Consuetudine tra tradizione e modernità*, Padova, 2003, p. 327.

non soltanto di una capacità di elaborazione delle antiche tradizioni in senso moderno, ma anche di una capacità di proporre un modo di vivere a contatto della natura che si coniuga con un'offerta turistica tanto qualificata quanto rispettosa dell'ambiente.

#### 8. *Ulteriori forme di assetti fondiari tradizionali.*

A quelle descritte si aggiungono alcune residuali forme di assetti fondiari tradizionali, quali i tratturi o il maso chiuso. Si tratta di forme di proprietà interessanti, sia perché dimostrano la latitudine di uno schema articolato che non si presta ad essere imbalsamato in categorie, sia perché contribuiscono a sottolineare la permanente validità di alcune forme tradizionali di proprietà collettiva della terra funzionali allo sfruttamento economico del territorio.

I tratturi sono delle vie di comunicazione che, in passato, avevano lo scopo di condurre le greggi dalla montagna al mare in autunno, e di riportarle nei pascoli appenninici in primavera. I principali tratturi vanno dall'Abruzzo al Tavoliere delle Puglie attraversando il Molise, e nel corso di alcuni secoli hanno rivestito un'importante rilievo economico, permettendo alle grandi famiglie armentizie di intessere relazioni privilegiate con il Regno di Napoli, tanto da riuscire a realizzare la Dogana di Foggia che, istituita nel 1447, ha rappresentato il centro di un sistema economico-sociale che coinvolgeva tre regioni, l'Abruzzo, il Molise e la Puglia. Ulteriori esempi di economie tratturali, anche se meno rilevanti di quelle che collegavano l'Abruzzo con la Puglia, possono rinvenirsi nel Lazio, dall'appennino abruzzese verso l'agro pontino e l'agro romano, ed in Toscana, anche in questo caso dalle zone appenniniche verso la maremma.

Intorno ai tratturi si è sviluppata una civiltà contadina in movimento che ha realizzato non solo rifugi dove passare la notte, ma anche paesi, chiese, ponti, strade che ancor oggi ne testimoniano l'importanza economica e sociale. Un'importanza che ha giustificato diversi provvedimenti di tutela e di valorizzazione da

originaria funzione e sono spesso divenuti degli agriturismi, il che ha permesso di adeguarsi sia al mercato sia ad una società economicamente più aperta ed articolata, senza snaturare quella che era la sua specifica individualità. Ciò non toglie come essi rappresentino un modello economico-giuridico assai particolare, espressione di un determinato territorio e con una forte valenza identitaria. Proprio in quanto tali meritevoli di essere considerati anch'essi all'interno degli assetti fondiari collettivi.

parte delle regioni interessate<sup>(22)</sup>. La legislazione regionale qualifica il tratturo come demanio armentizio regionale, il che permetterebbe di nutrire dei dubbi in ordine alla sua appartenenza in senso stretto agli assetti fondiari collettivi. Tuttavia la funzione socio-economica dei tratturi, strettamente legata alla pastorizia, nonché una natura ambigua in relazione alla sua titolarità ne permette, pur con le necessarie cautele, l'inserimento nella categoria degli assetti fondiari collettivi. Quello che più conta è, comunque, la circostanza che le regioni hanno ritenuto di dover proteggere e valorizzare i tratturi, utilizzando una regolamentazione che sotto molti profili richiama quella sull'uso civico.

Altrettanti dubbi potrebbero nutrirsi nei confronti dell'appartenenza del Maso chiuso alla categoria degli assetti fondiari collettivi. Il Maso chiuso, infatti, è un istituto caratteristico dell'Alto Adige, e consiste in un appezzamento di terreno di proprietà di una singola famiglia patriarcale, adibito alla coltivazione del suolo ed all'allevamento del bestiame, che si qualifica per essere indivisibile e per avere un vincolo di destinazione assai rigido<sup>(23)</sup>. La dimensione del terreno appartenente al Maso chiuso è rigidamente stabilito in funzione dell'economia di una famiglia patriarcale, e questo stretto rapporto tra ambito territoriale, ambito familiare ed ambito economico-sociale giustifica una disciplina eccezionale, sia in tema di diritto di proprietà sia in tema di diritti successori. Infatti il Maso chiuso circola esclusivamente attraverso la successione ad uno solo degli eredi, di regola il maschio maggiormente in grado di continuare l'attività economica, mentre le quote degli altri eredi vengono liquidate in natura. Nulla di diverso, nella sostanza, del quanto il legislatore ha recentemente stabilito con l'istituzione del patto di famiglia (l. 14 febbraio 2006, n. 55).

Tuttavia anche il Maso chiuso ha sempre più risentito dell'evoluzione della moderna economia, e molti masi hanno perso la loro

(22) In particolare si tratta della l. Regione Abruzzo 29 luglio 1986, n. 35, modificata dalla l. Regione Abruzzo 134/1998; della l. regione Molise n. 9/1997, che ha istituito il Parco dei tratturi del Molise; della l. Regione Puglia 23 dicembre 2003, n. 29.

(23) Sul Maso chiuso si veda G. Gabrielli, voce *Maso chiuso* in *Dig. disc. priv.*, II, Torino, 1994, p. 205; più recentemente V. Barba, *Le disposizioni relative al Maso chiuso*, *Le disposizioni testamentarie*, diretto da G. Bonilini e coordinato da V. Barba, Torino 2011.