

GLI USI CIVICI

UN ALTRO MODO DI POSSEDERE

STORIA E TECNICA DELLE
COSTITUZIONI E CODIFICAZIONI
CONTEMPORANEE A.A. 2025/2026



Gli assetti fondiari collettivi: quando i fatti hanno la testa dura

«Questi usi non sono abusi, non sono privilegi, non sono usurpazioni; è un altro modo di possedere, un'altra legislazione, un altro ordine sociale che inosservato discese da remotissimi secoli fino a noi... Sono i discendenti di un intero popolo... che pasceva i suoi bestiami in tutta l'ampiezza dei suoi confini...»

(Carlo Cattaneo, *Su la bonificazione del Piano di Magadino*, 1851)

- La lunga durata del pluralismo proprietario
- Gli usi civici tra consuetudini e legge
- Individuo, comunità, Stato

PARTE I
IL COLLETTIVISMO
AGRARIO NEL MEDIOEVO



Una realtà pluralistica e gli sforzi ordinatori della scienza giuridica

- Vaste masse di risorse naturali sfruttate collettivamente
- Collettivismo pre-romano
- Classificazione romanistica delle *res*
- Dal *dominium* romanistico alla «civiltà possessoria» dell'età media
- La scienza giuridica, tra ricerca dell'ordine e riconoscimento dell'effettività delle situazioni reali

Quale collettività? Il problema della titolarità



- Comunità mediatrice tra individuo e territorio
- Comunità stratificata
- Il «diritto delle cose» e il ruolo della consuetudine
- Dalla comunità al Comune (urbano e rurale)
- Comune vs. comunità (*Universitas vs. homines*)

PARTE II
LA MODERNITA': L'INIZIO
DELLA CRISI DEGLI USI CIVICI



Proprietà collettive e Stato «moderno» (secc. XV-XVII)

- La ricomparsa dello Stato, un «cantiere politico» lungo trecento anni
- Lo Stato «tutore» dei beni comunali
- Conflitti intorno agli usi civici e magistrature dedicate



Un caso di studio: la Repubblica di Venezia e i *communali*

- L'espansione in Terraferma e la confisca delle proprietà ex signorili
- Il decreto del 1495: il diritto delle comunità ai *communali*

«Decretum sit quod dicta communia et homines illorum non possint deinceps allivellare, vendere, alienare, vel in se appropriare in toto, vel in parte predicta bona communalia, sed illa teneant in communi suo, et pro usu communis et hominum, ut per formam statutorum tenentur».

- La riconquista del Dominio di Terra, i bisogni finanziari per le Guerre d'Italia



La Repubblica di Venezia e i *communal*

- Una graziosa concessione: il decreto 4 dicembre 1542

«Sono stati uditi da questo consiglio li spettabili ambascadori delle terre nostre, et li avvocati fiscali in la materia di beni comunali, et havendosi inteso di quanto danno, et ruina saria delli territorii nostri se li detti beni non li fusseno lassati, per il mancamento di pascoli, et per le altre ragion addutte, se die poner a questa materia tal fine, che possa esser di satisfattione universale di tutte le città, et territorii nostri [...]

L'anderà parte, che li beni comunali, li quali sono della Signoria nostra, siano lassati usufruttuar, et goder dalli communi, sì come è stato fin'hora, per dimostrarli l'affettione, et paterna carità, che li portamo, et il desiderio, che havemo di ogni comodità, et beneficio suo».

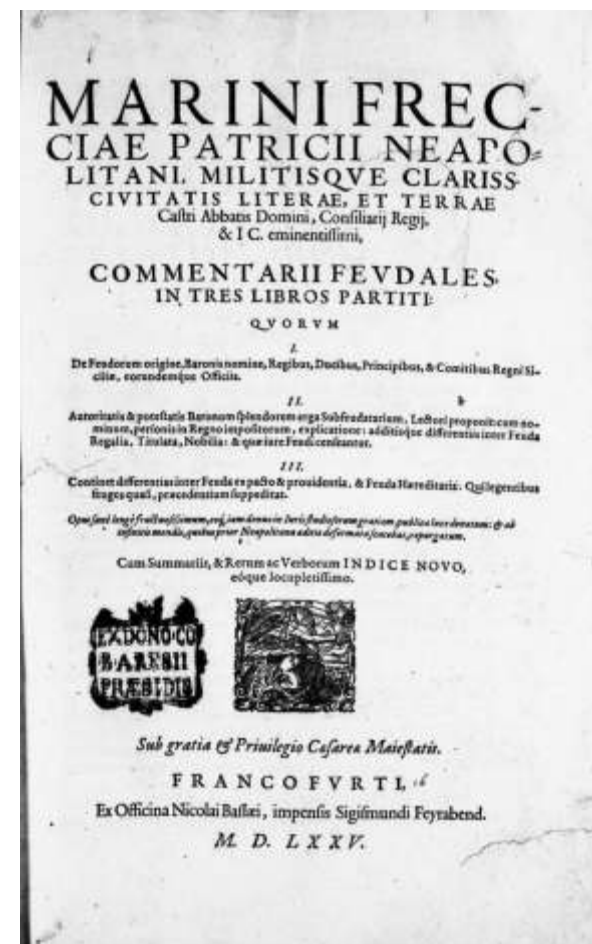
- Beni *comunali* e *comugne*
- I Provveditori sopra i beni comunali (1574)

L'origine giurisprudenziale della teoria dell'uso civico

- Il diritto «naturale» alla sopravvivenza
- La politica antibaronale napoletana (XV-XVI secolo)
- Può il Barone proibire il pascolo dei residenti nel proprio feudo? Un parere di Marino Freccia
 - La preesistenza del diritto degli abitanti
 - «*Ne vitam inermem ducam*»: investiture non ledono l'uso di sussistenza

«Item negari non potest, quin homines cives habeant secundum generalem consuetudinem totius mundi in territorio ius pascendi, et sic nulli potest per dominum loci concedi ius pascendi in eod(em) territorio sine hominum consensu; quia per talem concessionem, seu apasturationem domini ius hominum diminuitur».

(P. Antiboul, *De muneribus*, 1584)



Le critiche dei Lumi alla proprietà improduttiva

- Molteplici forme di collettivismo all'inizio del XVIII secolo
- Botanici ed *économistes* contro le proprietà collettive

«La coltivazione [delle terre] non può esplicarsi con successo che sotto le leggi della proprietà. Non è possibile immaginare una coltura eseguita in comune tra un ampio numero di famiglie: poiché per coltivare con successo, ci vuole ben altro che le braccia; ci vuole qualcuno che ha il diritto e l'interesse di dirigere i lavori [...]. La proprietà fondiaria è dunque un istituto di primaria necessità, conforme alla giustizia e all'interesse comune della società».

(G.-F. Le Trosne, *De l'Ordre social*, Paris, 1777)

- Echi italiani: circoli intellettuali e Società d'Agricoltura



«*Riguardo ai fondi tenuti in feudo o a censo, distinguonsi due specie di dominio, il dominio diretto, ed il dominio utile. Il dominio diretto, che hanno i proprietari [signori] del feudo o del censo sopra i fondi ch'essi danno a feudo o a censo, è il dominio antico, originario e primitivo del fondo, da cui si è staccato il dominio utile mediante l'alienazione che ne fu fatta; il quale in conseguenza altro più non è che un dominio di superiorità, ed un semplice diritto, che hanno i padroni [signori] di farsi riconoscere come tali dai possessori de' feudi da essi tenuti [...]. Questa specie di dominio non è già il dominio di proprietà, che dee formar la materia del presente trattato [...]. Il dominio utile di un fondo comprende quanto vi ha di utile, come di percepirne i frutti, di disporne a piacere, col peso però di riconoscere per padrone [signore] colui che ne ha il dominio diretto. Il dominio utile, riguardo ai fondi stabili, si chiama diritto di proprietà. Quegli, che ha questo dominio utile, si chiama proprietario o padrone [signore] utile; quegli che ha il dominio diretto, dicesi semplicemente padrone [signore]. Egli è in verità il proprietario del suo diritto di padronanza [signoria]; ma proprietario del fondo ne è, propriamente parlando, il padrone [signore] utile».*

(R. J. Pothier, *Traité du droit du domaine de propriété*, 1772)

Le critiche dei Lumi alla proprietà improduttiva

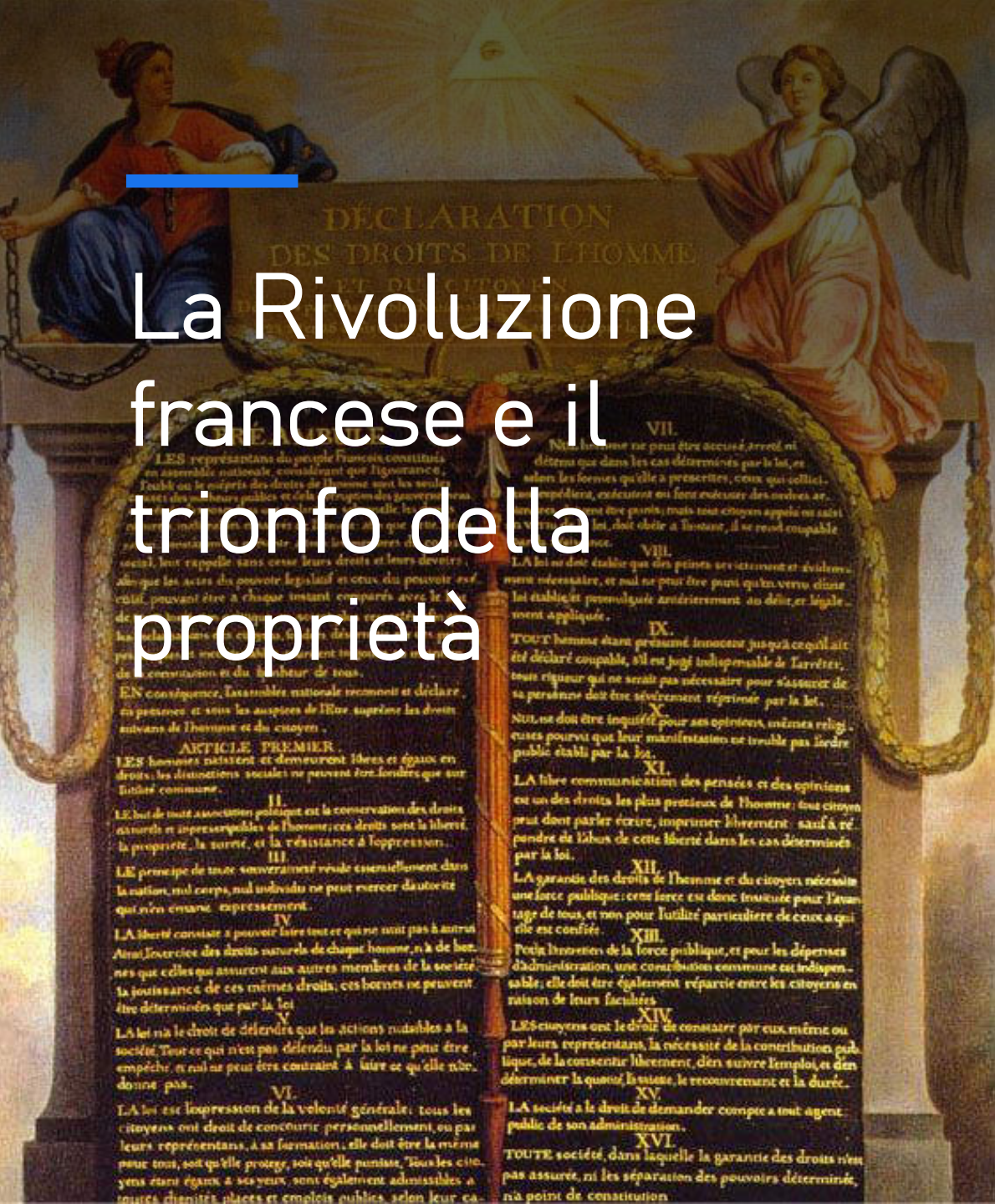
- La «vera proprietà» di Pothier secondo Tarello e Grossi
- Lo Stato e gli usi civici: dalla tutela alla liquidazione
- La Toscana di Pietro Leopoldo: abolizione dei diritti di pascolo e riforma del governo comunitario

«Con l'Editto del dì 11 aprile 1778 prescrivente la riunione del pascolo al dominio del suolo fu distrutta l'antica Legge del pascolo pubblico, per cui veniva impedito ai Proprietari ed agli agricoltori il circondare di una stabile difesa i terreni ed erano costretti ad abbandonarli al guasto dell'inselvaticato bestiame, ed a vedere il più delle volte defraudate le concepite speranze di una ubertosa raccolta. E venne nel suo intero dedotta ad effetto la ideata divisione dei Terreni Maremmani in Tenute particolari e distinte, su delle quali senza contrasto potessero i Possessori esercitare il pieno diritto di proprietà, lesa in addietro dalla odiosa servitù del pascolo pubblico».

(Francesco Maria Gianni, *Governo della Toscana sotto il regno di sua maestà il re Leopoldo II*, 1790)

PARTE III
L'OTTOCENTO: IL CODICE DEI
PROPRIETARI CONTRO GLI USI
CIVICI





La Rivoluzione francese e il trionfo della proprietà

Art. 2 – Il fine di ogni associazione politica è la conservazione dei diritti naturali ed imprescrittibili dell'uomo. Questi diritti sono la libertà, la proprietà, la sicurezza e la resistenza all'oppressione.

Art. 4 – La libertà consiste nel poter fare tutto ciò che non nuoce ad altri: così, l'esercizio dei diritti naturali di ciascun uomo ha come limiti solo quelli che assicurano agli altri membri della società il godimento di questi stessi diritti. Tali limiti possono essere determinati solo dalla Legge.

Art. 17 – La proprietà essendo un diritto inviolabile e sacro, nessuno può esserne privato, salvo quando la necessità pubblica, legalmente constatata, lo esiga in maniera evidente, e previo un giusto e preventivo indennizzo.

- Due tendenze in materia di usi civici:
 - Liberazione della proprietà da vincoli
 - Municipalità locali propulsori della privatizzazione

La Rivoluzione francese e il trionfo della proprietà

l^ tendenza: liberazione del diritto di proprietà

«Art. 1 L'assemblea nazionale distrugge intieramente il regime feudale, e decreta, che fra i diritti tanto feudali, che censuali, quelli che influiscono a mano morta reale, o personale, o li rappresentano, sono aboliti senza indennità, e tutti gli altri sono redimibili».

(Decreto 4 agosto 1789)

- La conformazione del diritto di proprietà pieno ed assoluto

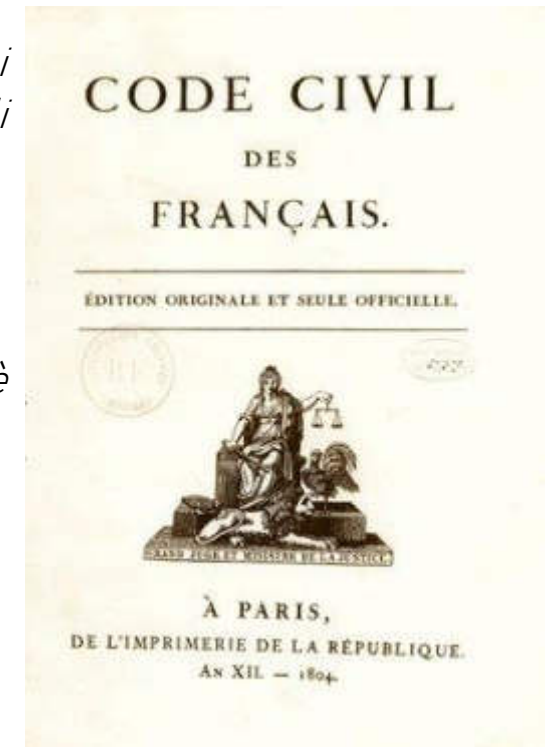
544. La proprietà è il diritto di godere e disporre delle cose nella maniera la più assoluta, purchè non se ne faccia un uso vietato dalle leggi o dai regolamenti.

- I beni comunali secondo il Codice

542. I beni comunali sono quelli, alla proprietà od al prodotto dei quali gli abitanti di uno o più comuni hanno un diritto acquisito.

- I limiti agli *iura in re aliena*

543. Si può avere sopra i beni un diritto di proprietà, od il semplice diritto di usufrutto, o solamente quello di esercitare una qualche servitù.



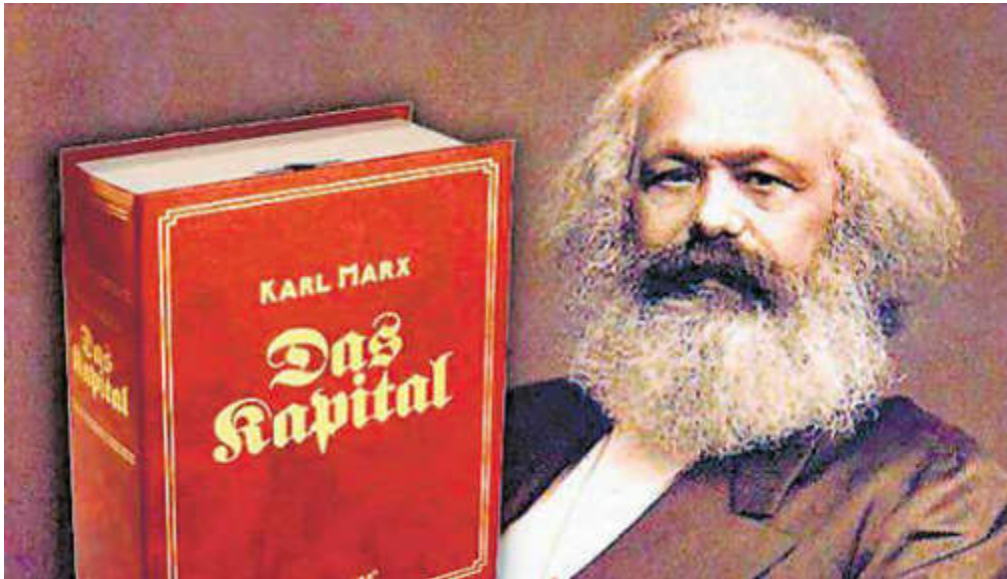
La Rivoluzione francese e il trionfo della proprietà

- Legge sulle comunità locali (14/12/1789)
- Il recupero e la quotizzazione dei beni che «*sont et appartiennent de leur nature à la généralité des habitants ou membres des communes, des sections de communes dans le territoire desquelles ces communaux sont situés*»
- Legge 9 ventoso anno XII: la fine delle quotizzazioni dei *communaux*
- L'esportazione del nuovo ordinamento proprietario e della legislazione eversiva del feudalesimo
- Riforma delle amministrazioni locali

La lunga resistenza dell'«altro modo di possedere»

- Modesta efficacia delle privatizzazioni degli incolti:
 - Cause istituzionali
 - Dispute legali sulla natura giuridica dei fondi
 - Questione sociale
 - Le ragioni dei «privatizzatori»: tutela ambientale e sviluppo economico
- Le opposizioni alle aggregazioni amministrative per l'accesso ai beni in uso civico
- Gli usi civici come scomodo *tertium genus* tra proprietà privata e proprietà pubblica

La lunga resistenza dell'«altro modo di possedere»



- La riscoperta della proprietà collettiva da parte della scienza giuridica
- La critica politica della borghesia e del suo Codice

«La proprietà comune — completamente distinta dalla proprietà statale che abbiamo or ora considerato — era una antica istituzione germanica, sopravvissuta sotto l'egida del feudalesimo. Si è visto come l'usurpazione violenta della proprietà comune, per lo più accompagnata dalla trasformazione del terreno arabile in pascolo, cominciò alla fine del secolo XV e continuò nel secolo XVI. Ma allora il processo si attuò come azione violenta individuale, contro la quale la legislazione combattè, invano, per 150 anni. Il progresso del secolo XVIII si manifesta nel fatto che ora la legge stessa diventa veicolo di rapina delle terre del popolo, benché i grandi fittavoli continuino ad applicare, per giunta, anche i loro piccoli metodi privati indipendenti, La forma parlamentare del furto è quella dei Bills for Enclosures of Commons (leggi per la recinzione delle terre comuni), in altre parole, decreti per mezzo dei quali i signori dei fondi regalano a se stessi, come proprietà privata, terra del popolo; sono decreti di espropriazione del popolo»

(K. Marx, *Il capitale*, cap. XXIV)

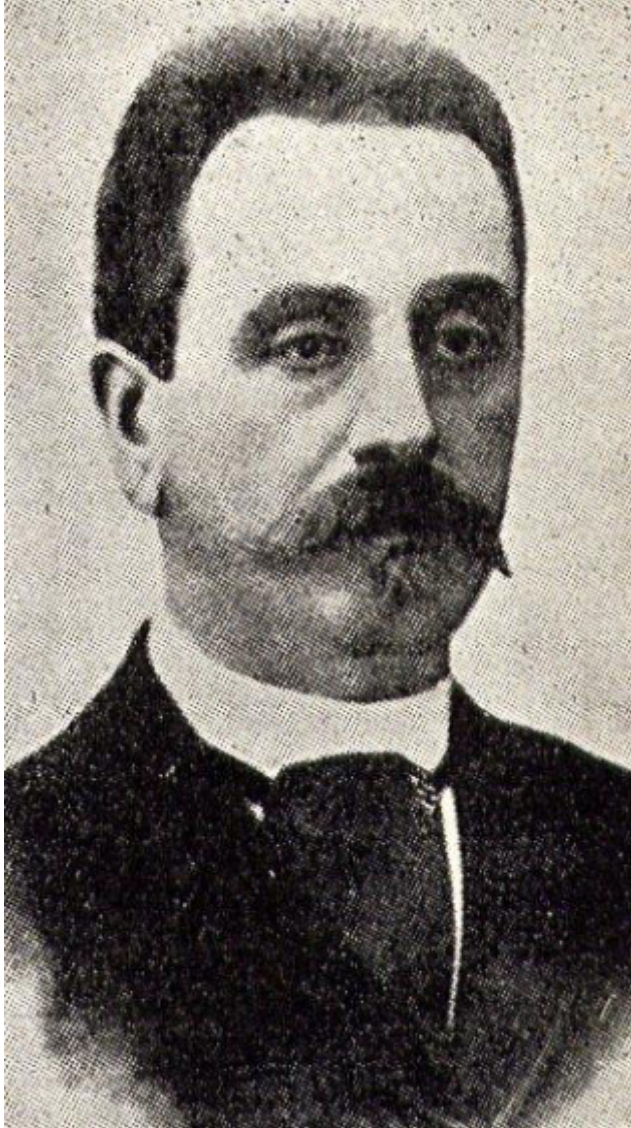
Dal privato al pubblico: le leggi n. 5489/1888 e n. 397/1894 sui domini collettivi

- Dopo l'Unità: particolarismo e questione agraria

«Sarebbe ormai tempo che provvide disposizioni di legge togliessero una buona volta tanti terreni dalle mani dei comuni, per concederli all'industria privata con grandissimo beneficio delle classi meno agiate e senza pregiudizio alcuno, ma anzi con sensibile interesse delle poco prospere condizioni finanziarie delle amministrazioni comunali, sia per la maggior rendita che ne verrebbe a ricavare, sia col migliorare le condizioni dei bilanci comunali per l'aumento dei cespiti d'entrata in proporzione diretta dello sviluppo della ricchezza territoriale nei singoli comuni»

(F. Nobili Vitelleschi, *Atti della giunta per la inchiesta agraria*, 1884)

- Una proposta di legge liquidatoria per le province dell'ex Stato Pontificio



- L'opposizione di Giovanni Zucconi

«Il vizio non è nella proprietà collettiva in sé medesima, la quale anzi presentasi come la più adatta e la più conforme allo stadio di cultura nel quale trovansi le terre gravate dagli usi civici. Il vizio o difetto vero consiste invece nel dualismo fra proprietari ed utenti, creato e mantenuto dallo stato di incertezza continua dei diritti reciproci di ciascuno, incertezza che alla sua volta produce oppressioni da una parte, abusi dall'altra, danni alle salve ed ai campi, litigi e processi dispendiosi ed interminabili. [...] [il fine della legge dovrebbe essere] quello di far cessare questo stato di dualismo e di incertezza, col separare, ove riesce possibile ed utile all'agricoltura, la proprietà degli utenti da quella dei padroni dei fondi servienti, e col regolare l'esercizio degli usi civici, là dove la loro abolizione da questo scopo di pubblico utile non verrebbe giustificata»

(G. Zucconi, Atti parlamentari. Camera dei Deputati. Legislat. XV, 1^a sessione 1882-83-84)

- Gli emendamenti collettivistici: separazione dei diritti tramite affrancazione e mantenimento degli usi civici

Dal privato al pubblico: le leggi n. 5489/1888 e n. 397/1894 sui domini collettivi

- Il problema della gestione dei fondi affrancati
- Le suggestioni cooperativistiche nella proposta di Tommaso Tittoni
- La personalità giuridica pubblica degli enti gestori dei domini collettivi

«Nelle Provincie degli ex Stati pontifici e dell'Emilia, le Università agrarie, comunanze, partecipanze e le associazioni istituite a profitto della generalità degli abitanti di un Comune, o di una frazione di un Comune, o di una determinata classe di cittadini per la coltivazione o il godimento collettivo dei fondi, o l'amministrazione sociale di mandrie di bestiame, sono considerate persone giuridiche. Gli utenti ai quali sia stata o sarà assegnata la proprietà collettiva dei fondi ai termini degli articoli 3 e 9 della Legge 24 giugno 1888, n. 5489, sono, per virtù della presente Legge, costituiti in associazioni considerate egualmente persone giuridiche».

PARTE IV
GLI USI CIVICI TRA PRODUTTIVISMO
FASCISTA E TUTELA DELL'AMBIENTE E
DEL PAESAGGIO



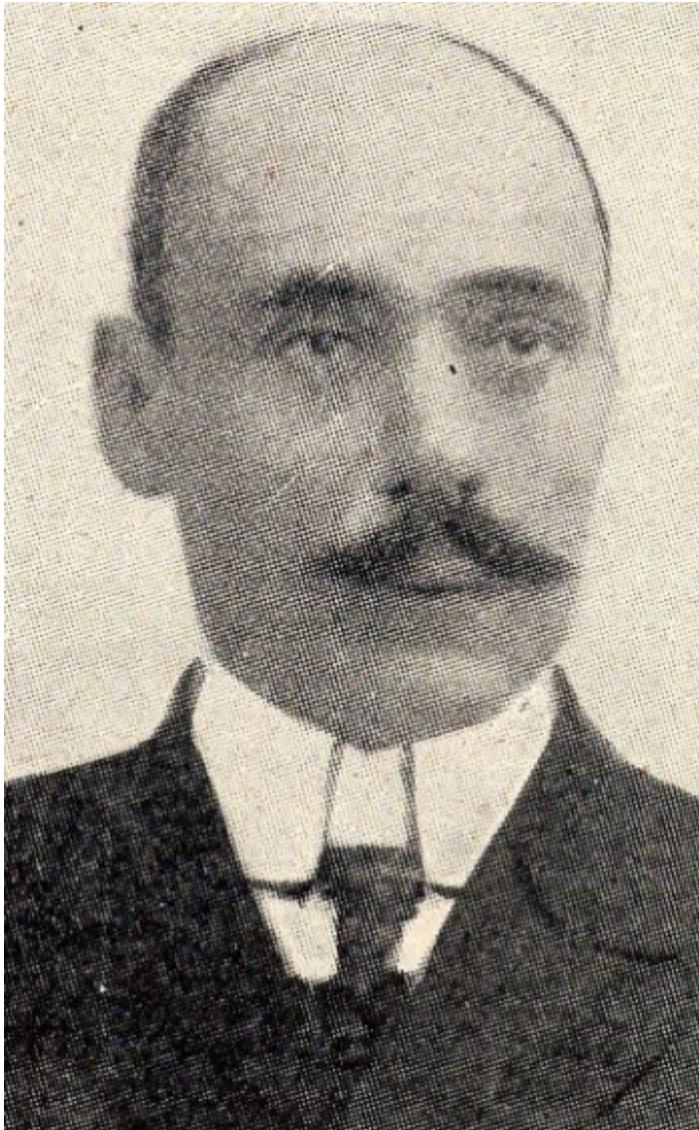
La legge sugli usi civici n. 1766/1927

- Il Fascismo e la concezione della proprietà

«La differenza fra regime corporativo e regime liberale riguarda la proprietà non direttamente, ma di riflesso, precisamente nel modo di considerare il produttore. La dottrina liberale ritiene che chi produce a fine di interesse proprio realizza implicitamente, in generale l'interesse della Nazione. Noi crediamo invece che le divergenze siano frequenti e gravi, anche perché il concetto di questo interesse è per noi fascisti assai più ampio e diverso che per i liberali. Fine delle discipline corporative è appunto di condurre il produttore ad agire in conformità dell'interesse nazionale».

(A. Serpieri, *La proprietà della terra*, 1939)

- Obiettivi produttivistici, redistributivi e anti-popolari nella disciplina degli usi civici



La legge sugli usi civici n. 1766/1927

- Lo scopo della legge (art. 1)

«L'accertamento e la liquidazione generale degli usi civici e di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento delle terre spettanti agli abitanti di un Comune o di una frazione di Comune, e per la sistemazione delle terre provenienti dalla liquidazione suddetta e delle altre possedute da Comuni, università ed altre associazioni agrarie, comunque denominate, soggette all'esercizio degli usi civici».

- Unificazione di situazioni reali differenti

- 
- La classificazione degli usi civici

«Per gli effetti della presente legge i diritti di cui all'art. 1 sono distinti in due classi:

1° essenziali, se il personale esercizio si riconosca necessario per i bisogni della vita;

2° utili, se comprendano in modo prevalente carattere e scopo di industria.

Appartengono alla 1^ classe i diritti di pascere e abbeverare il proprio bestiame, raccogliere legna per uso domestico o di personale lavoro, seminare mediante corrisposta al proprietario.

Alla 2^ classe appartengono, congiunti con i precedenti o da soli, i diritti di raccogliere o trarre dal fondo altri prodotti da poterne fare commercio, i diritti di pascere in comunione del proprietario e per fine anche di speculazione; ed in generale i diritti di servirsi del fondo in modo da ricavarne vantaggi economici, che eccedano quelli che sono necessari al sostentamento personale e familiare.

Per gli effetti della presente legge sono reputati usi civici i diritti di vendere erbe, stabilire i prezzi dei prodotti, far pagare tasse per il pascolo, ed altri simili, che appartengono ai Comuni sui beni dei privati. Non vi sono invece comprese le consuetudini di cacciare, spigolare, raccogliere erbe ed altre della stessa natura. Di queste gli utenti rimarranno nell'esercizio, finché non divengano incompatibili con la migliore destinazione data al fondo dal proprietario».



La legge sugli usi civici n. 1766/1927

- I poteri del Commissario agli Usi civici
- Destinazione degli usi civici:
 - Terreni utilizzabili come bosco o pascolo permanente -> vincolo
 - Terreni utilizzabili per la coltura agraria -> quotizzazione «*Fra le famiglie dei coltivatori diretti del Comune o della frazione, con preferenza per quelle meno abbienti, purché diano affidamento di trarne la maggiore utilità*»
- Vincoli e limitazioni alla creazione di nuovi enti collettivi
- Una legge temporanea
- Una contrastata applicazione

La costituzionalizzazione degli usi civici

- La Costituzione e la proprietà
- Il problema delle comunioni familiari montane: il D.lgs. 1104/1948 e la personalità giuridica alle Regole cadorine
- L. 991/1952 (Provvedimenti in favore dei territori montani)

Art. 34. (Comunioni familiari) Nessuna innovazione e' operata in fatto di comunioni familiari vigenti nei territori montani nell'esercizio dell'attivita' agro-silvo-pastorale; dette comunioni continuano a godere e ad amministrare i loro beni in conformita' dei rispettivi statuti e consuetudini riconosciuti dal diritto anteriore.

Art. 11 (Patrimonio) Il patrimonio antico delle comunioni è trascritto o intavolato nei libri fondiari come inalienabile, indivisibile e vincolato alle attività agro-silvo-pastorali e connesse.

Quei beni che previa autorizzazione regionale venissero destinati ad attività turistica dovranno essere sostituiti in modo da conservare al patrimonio comune la primitiva consistenza forestale.

La costituzionalizzazione degli usi civici

- Il trasferimento delle competenze amministrative in materia di usi civici
- La «regionalizzazione» delle liquidazioni
- L'ambiente e il vincolo paesaggistico sugli usi civici (c.d. Legge Galasso)
- Le «sentenze Mengoni»

«Accanto agli interessi locali, di cui sono diventate esponenti le Regioni, emerge l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici nella misura in cui essa contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio».

La costituzionalizzazione degli usi civici

- La legge n. 168/2017 sui domini collettivi: una legge grossiana?
 - La razionalizzazione della materia nell'ambito dell'ordinamento civile
 - Domini collettivi come «ordinamento giuridico primario»
 - La personalità giuridica privata degli enti esponenziali
 - Vincoli e promozione della gestione autonoma
 - Critiche: raccordo con la l. n. 1766/1927; competenze regionali; innovatività.

Dagli usi civici ai «beni comuni»: cenni su un dibattito recente

- Il dibattito novecentesco tra civilisti e pubblicisti sulla proprietà
- Un tema pop: i «beni comuni»
- La commissione Rodotà e la proposta di riforma della disciplina dei beni nel codice civile

«Beni comuni, ossia delle cose che esprimono utilità funzionali all' esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona. I beni comuni devono essere tutelati e salvaguardati dall' ordinamento giuridico, anche a beneficio delle generazioni future. Titolari di beni comuni possono essere persone giuridiche pubbliche o privati. In ogni caso deve essere garantita la loro fruizione collettiva, nei limiti e secondo le modalità fissati dalla legge»

«Sostituzione del regime della demanialità e della patrimonialità attraverso una classificazione dei beni pubblici fondata sulla loro natura e sulla loro funzione».

Dagli usi civici ai «beni comuni»: cenni su un dibattito recente

- Collettivo vs. comune
- Dall'acqua bene comune al Comune come progetto politico
- Le cooperative di comunità: beni comuni e aree interne

«Ai fini della presente legge ed in assenza di norme nazionali che le riconoscano, si definiscono cooperative di comunità le società cooperative che hanno per scopo il rafforzamento del tessuto sociale ed economico delle comunità interessate, con l'accrescimento delle occasioni di lavoro, di nuove opportunità di reddito e, in particolare, con la produzione e la gestione di beni e servizi rivolti prioritariamente alla fruizione piena dei diritti di cittadinanza e al soddisfacimento dei bisogni dei cittadini che vi appartengono. Nel perseguire questo obiettivo le cooperative valorizzano le risorse umane, le innovazioni, le tradizioni, i beni culturali, ambientali e comuni presenti nella comunità»

(Legge regionale Liguria 14/2015)

- L'amministrazione condivisa urbana

Casi giurisprudenziali: la compatibilità degli Statuti di Regola con la Costituzione

- Corte di Cassazione 14053/2015 e 2295/2025 sulla Regola di Casamazzagno (BL)
 - La disparità di trattamento tra Regolieri
 - La forza di consuetudini millenarie ai sensi dell'art. 2 Cost.
 - La Costituzione come limite all'autonomia statutaria
 - La disposizione «*Il diritto a far parte della Regola è basato sul vincolo di discendenza con gli antichi cognomi delle famiglie originarie e partecipanti alla Regola di Casamazzagno*» è illegittima anche ex l. n. 168/2017

Casi giurisprudenziali: opere su terreni gravati da u.c. e limiti al cambio di destinazione d'uso

- Commissario per la liquidazione usi civici Lazio Umbria Toscana sent. 39/2024
 - Autorizzazione ampliamento stazione sciistica Regione Lazio
 - Iter amministrativo tra Regione e Comuni
 - Cambio di destinazione d'uso e conservazione usi civici
 - Censure del Commissario UC: obbligo di gara e conservazione del vincolo ambientale
 - Obbligatoria valutazione benefici concreti del cambio di destinazione d'uso