

Alessandro Dani

LA DISCIPLINA DEGLI USI CIVICI
NELL'ORDINAMENTO VIGENTE

La legge fondamentale in materia nell'ordinamento vigente è la n°1766 del 16 giugno 1927 "Sul riordino degli usi civici", che convertì in legge tre precedenti Regi Decreti¹. Essa fu seguita, l'anno successivo, da un regolamento per la sua applicazione (approvato con il Regio Decreto del 26 febbraio 1928, n° 332). Tali disposizioni dettano tutt'oggi la disciplina basilare degli usi civici nel nostro ordinamento, integrata tuttavia da altre norme, che soprattutto hanno precisato le modalità per la sua applicazione e gli organi competenti in materia. Le più importanti sono: la legge del 10 luglio 1930, n° 1078, contenente norme sulla definizione delle controversie in tema di usi civici; il D.L. 19 ottobre 1944, n° 284, relativo alle autorizzazioni dei Commissari; l'art. 1 del D.P.R. 15 gennaio 1972, n°11 e l'art. 66 del D.P.R. 24 luglio 1977, n°616, che hanno trasferito alle Regioni le funzioni amministrative relative agli usi civici; la legge n°47 del 1985, che reprime gli abusi edilizi sulle terre di uso civico; la legge Galasso (n°431 del 1985), che ha considerato le zone interessate dagli usi civici automaticamente meritevoli di tutela paesaggistica; il D.L. n°178 del 1987 che ha previsto ipotesi di sanatoria in caso di abusi edilizi. Da segnalare sono anche alcuni articoli della nostra Carta Costituzionale, che sono stati spesso interpretati a sostegno dei diritti di uso civico e per auspicare una maggiore tutela delle comunità di essi titolari. Si tratta dell'art. 2, che garantisce i diritti inviolabili dell'uomo "sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità" e

¹ Si tratta del n°751 del 1924 ("Sul riordino degli usi civici nel Regno"), del n° 1484 del 1924 (contenente modifiche all'art. 26 del decreto precedente) e del n° 895 del 1926 (di proroga dei termini contenuti nell'art.2 del decreto n°751 del 1924).

dell'art. 43, Il comma, ove prevede limiti che la legge può apportare alla proprietà privata “allo scopo di assicurarne la funzione sociale”².

Il quadro che emerge da questa normativa è tutt'altro che semplice e lineare e non ha mancato di suscitare numerose critiche, di diverso segno. A colmare le molte lacune che esso presenta è spesso intervenuta la giurisprudenza della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato, che ha svolto un ruolo importantissimo nel definire la disciplina della materia³.

Possiamo dire che il legislatore del 1927 ha seguito sostanzialmente una linea politica di compromesso nell'affrontare la questione degli usi civici. Da un lato si trovava a disciplinare situazioni giuridiche multiformi, diffuse un po' in tutta la penisola, talvolta molto radicate nella storia socio-economica delle popolazioni⁴; dall'altro aveva altresì alle spalle una tradizione liberista-fisiocratica, risalente a fine Settecento-Ottocento volta, se non a liquidare, a ridimensionare fortemente il collettivismo agrario, per favorire un'agricoltura più moderna e produttiva. Una tradizione che tuttavia spesso non aveva dato luogo ad una politica legislativa precisa ed univoca, poiché le privatizzazioni potevano assumere in pratica connotazioni e modalità assai diverse e portare ad opposti risultati⁵. Inoltre le istanze liberiste non trovarono certo uguale accoglienza nei vari Stati pre-unitari, solo alcuni dei quali, come il Granducato di Toscana, avevano intrapreso riforme penetranti⁶, al contrario

² Per Paolo Grossi una “lettura combinata” dei primi tre articoli della Costituzione disegnerebbe una “realtà autenticamente pluriordinamentale” e “questi tre articoli sembrano scritti anche per i nostri assetti proprietari collettivi”. P. GROSSI, *Absolutismo giuridico e proprietà collettive*, in *Il dominio e le cose. Percezioni medievali e moderne dei diritti reali*, Milano 1991, p. 741. In altro luogo afferma ancora l'Autore: “i riferimenti, oggi frequenti nelle fonti e nella letteratura, alla ‘funzione sociale’ della proprietà, in sé e per sé tautologici ed inconcludenti, si coloriscono di più sul piano storico, (...) come affermazione solenne d'una teoria tendente a reinserire la proprietà fra i meri strumenti dell'organizzazione economica”. P. GROSSI, *Naturalismo e formalismo nella sistematica medievale delle situazioni reali*, in *Il dominio e le cose*, cit., p. 54.

³ G. FLORE, A. SINISCALCHI, G. TAMBURRINO (a cura di), *Rassegna di giurisprudenza sugli usi civici*, Milano 1956; G. CERVATI, *Gli usi civici nella giurisprudenza della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, 1951.

⁴ Per Pietro Federico, “il permanere della proprietà collettiva in Italia con dimensioni insospettabili (una ricerca del Ministero dell'Agricoltura e Foreste indica la sua consistenza dai tre ai cinque milioni di ettari, per lo più concentrati nelle zone collinari e montane), è la migliore riprova della vitalità dei valori storico-culturali che gli usi civici sottendono ed esprimono”. P. FEDERICO, *Usi civici e ambiente*, in *Usi civici*. Atti del Convegno “Proprietà collettiva ed usi civici nella Provincia di Grosseto”, a cura di S. Buetti, Grosseto 1995, p. 13.

di altri, come ad esempio il Regno delle Due Sicilie⁷. Come punto di riferimento europeo per un nuovo modello di proprietà, si pose poi il Codice civile napoleonico del 1804⁸, anche se è stato autorevolmente notato che “almeno per quanto attiene al campo della proprietà e degli altri diritti reali, il terreno storico della prima metà dell’Ottocento (e di buona parte della seconda) è, quasi ovunque in Europa, un singolare spazio di transizione, e, in quanto tale, gremito di contraddizioni, incoerenze, misoneismi, inespressi o velatamente espressi ma straordinariamente pervicaci nella loro capacità di resistenza”⁹.

A fine Ottocento avevano poi trovato espressione istanze favorevoli ad una conservazione dei diritti collettivi, soprattutto tramite Giovanni Zucconi e la sua opera dottrinale e politica, che portò, pur attraverso mediazioni, alla legge sugli usi civici del 24 giugno 1888 per le provincie ex-pontificie (c.d. legge Zucconi). Lo studioso vedeva nella proprietà collettiva “un grande rimedio per la soluzione delle questioni sociali in Italia”¹⁰. Val la pena in proposito forse ricordare come, a livello più ampio, nel secondo Ottocento si fosse registrata una crisi di fiducia in quelli che erano considerati i pilastri fondanti dello Stato liberale (democrazia rappresentativa, idea di progresso,

⁵ In Toscana, ad esempio, possiamo osservare un’ala più sensibile alle esigenze dei contadini ed una più vicina agli interessi dei grandi proprietari, intenzionati ad investire nell’enorme quantità di terre che veniva immessa sul mercato. Sul punto v. L. TOCCHINI, *Usi civici e beni comunali nelle riforme leopoldine*, “Studi storici”, II, 1961, passim; G. GIORGETTI, *Capitalismo e Agricoltura in Italia*, Roma 1977, pp. 144 e ss. Sulle motivazioni e sulla cultura sottese alle riforme toscane in tema di proprietà, v. anche M. MONTORZI, *Modelli di proprietà in Toscana al tempo delle riforme leopoldine. Premesse giuridiche di una strategia riformatrice*, in *La proprietà e le proprietà*, Atti del Convegno di Studi di Pontignano, 30 settembre - 3 ottobre 1985 (a cura di E. Cortese), Milano 1988, pp. 457-489. Sulle caratteristiche della pastorizia transumante si veda, ad esempio, D. BARSANTI, *Allevamento e transumanza in Toscana*, Firenze 1987.

⁶ Importantissima fu in Toscana l’attività riformatrice in materia di Pietro Leopoldo, tra gli anni ‘70 e gli anni ‘80 del Settecento. Essa, oltre a consentire l’affrancazione degli usi civici, dispose la vendita di ingenti patrimoni comunali e di enti pii e riformò, semplificandole, le circoscrizioni dei Comuni.

⁷ Anche se si era avuta qui la Legge 1° settembre 1806, sulla ripartizione dei demani e lo scioglimento delle promiscuità. Per lo Stato pontificio importante fu la Notificazione del 29 dicembre 1849, sull’affrancazione del diritto di pascolo, obbligatoria su richiesta del proprietario del fondo.

⁸ Con esso perde definitivamente rilievo giuridico la distinzione tra frutti industriali e frutti naturali: “Les fruits naturels ou industriels de la terre, les fruits civilsle croit des animaux, appartient au propriétaire par droit d’accession” (art. 544).

proprietà privata come mezzo di emancipazione etc.) e che fatti (come la Comune di Parigi del 1871) e ideologie nuove e di vario segno (marxismo, anarchismo, decadentismo) iniziassero a dare espressione ad un diffuso malcontento, dovuto soprattutto agli squilibri sociali lasciati o creati dall'impegnoso sviluppo industriale. In proposito si consideri, comunque, che i propugnatori ottocenteschi italiani del recupero della proprietà collettiva erano spesso divisi da una reciproca diffidenza dai socialisti: i primi (come Tommaso Tittoni, autorevole continuatore dell'opera di Zucconi) vedevano nell'azione dei secondi una lotta contro il capitalismo non sorretta da adeguati principii giuridici; mentre i socialisti (come il Ferri, ad esempio) scorrevano in queste rivendicazioni un orizzonte culturale conservatore, estraneo e concorrente al progresso socialista, poiché proponevano rimedi che non andavano ad incidere sugli equilibri di classe, ma anzi li consolidavano¹¹.

Il regime fascista condusse, in materia, un'azione dal carattere ambivalente¹². Se da un lato l'intervento legislativo fascista proseguiva nel solco del vecchio indirizzo abolizionista¹³ e, in ossequio al nuovo ruolo onnipervasivo assunto dallo Stato, tendeva a risolvere la categoria del 'collettivo' in quella del 'pubblico', d'altro canto mostrò anche un certo favore ed interesse per il

⁹. "La dottrina ottocentesca si trascinerà per buona parte del secolo un rimasticamento di vecchie impostazioni legate al modello medievale di proprietà, condite con le nuove certezze, in un quadro sistematico non privo di contraddizioni e incoerenze". P. GROSSI, *Tradizioni e modelli nella sistemazione post-unitaria della proprietà*, in *Il dominio e le cose*, cit., pp. 440-443.

¹⁰. *Usi civici e proprietà collettive nel centenario della legge 24 giugno 1888. Atti del Convegno in onore di Giovanni Zucconi (1845-1894)*, a cura di P. L. Falaschi, Camerino 1991, p. 126.

¹¹. U. PETRONIO, *Profili giuridici dell'appartenenza e della gestione delle terre di uso civico*, in "Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente", n. 6, anno VI, giugno 1997, p. 359.

¹². Al momento della conversione in legge del decreto del R.D.L. del '24, non mancò chi fece osservare che "le mutate e migliorate condizioni della società hanno in gran parte svuotato del loro contenuto economico gli usi civici, che non rappresentano più un beneficio apprezzabile da ogni ordine di cittadini, specialmente perché l'esercizio diretto dell'uso non offre quel compenso che in misura molto superiore può attingersi da altre e più proficue occupazioni". *Relazione ministeriale* citata in U. PETRONIO, *Usi e demani civici fra tradizione storica e dogmatica giuridica*, in *La proprietà e le proprietà*, cit., p. 538. L'ostilità del regime per la proprietà collettiva è provata dal fatto, secondo Paolo Grossi, che nei due Congressi nazionali di diritto agrario del 1935 e del 1938 "un'attenzione assolutamente irrisoria" fu dedicata alla materia, che non avrebbe trovato uno spazio adeguato neppure nell'*Archivio 'Vittorio Scialoja per le consuetudini giuridiche agrarie e le tradizioni popolari italiane*. P. GROSSI, *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, cit., pp. 704-705.

collettivismo agrario (nel quadro non lineare del c.d. ruralismo mussoliniano) e sembra si debba addirittura all'intervento personale del Duce se il principio della imprescrittibilità degli usi civici (che fa eccezione alle regole della proprietà) non fu cancellato¹⁴.

Diverse tradizioni si mischiano dunque (purtroppo è il caso di dire non felicemente) nella legislazione sugli usi civici del 1927, la prima valida per tutto il territorio nazionale. Anzitutto, come abbiamo già detto, il legislatore ha inteso comprendere nel termine di usi civici una varietà di situazioni, riferibili a contesti sociali ed istituzionali diversi, solo in via generale riconducibili entro il grande alveo del collettivismo agrario. Sulla inopportunità di tale scelta e della estensione a livello nazionale di una disciplina uniforme si espressero in molti già al momento dell'approvazione della legge¹⁵. A tali 'guasti' (unificazione nazionale della disciplina ed uniformazione terminologica impropria) il Grossi aggiunge quello di aver rivestito le situazioni dell'Italia centro-settentrionale con una normativa nata nel meridione e quello di aver ricondotto questi diritti nella sfera pubblicistica¹⁶. Nello stesso metodo di liquidazione per quote degli usi civici è stata da taluni ravvisata una evidente contraddizione. Come ha rilevato Ugo Petronio, "gli usi, che sono nati in un contesto nel quale non era necessario pensare alla proprietà della terra per identificare l'appartenenza di essi e il loro regime giuridico, sono stati convertiti e si convertono in situazioni reali di appartenenza della

¹³. La formazione di una diffusa piccola proprietà era auspicata da alcuni per calmare le agitazioni che avevano attraversato il mondo rurale all'indomani della prima guerra mondiale, e quindi per attirare le simpatie di taluni ceti rurali verso il fascismo.

¹⁴. Sul punto, invero, il dibattito parlamentare, come riferisce il Curis, fu sofferto e la "grave e dibattuta questione" dell'imprescrittibilità fu addirittura "in modo speciale studiata dal Capo del Governo, on. Benito Mussolini, al cui personale intervento si deve se la base fondamentale della legge, il principio della imprescrittibilità, consacrato dalla storia, poté essere salvato, mentre stava per naufragare miseramente fra i marosi in cui si dibatteva, come nave in tempesta. Egli solo - è doveroso riconoscerlo - ebbe in quel momento la chiara e precisa percezione dell'importanza sociale, economica e giuridica del grave e ponderoso problema, che da Tiberio Gracco era stato lanciato ai posteri, attraverso i secoli". G. CURIS, *Gli usi civici*, Roma 1928, p. 27. Non per niente, dunque, la legge del '27 sugli usi civici fu considerata tra le c.d. *leggi fascistissime*, cioè tra quelle che maggiormente valevano a caratterizzare il regime.

¹⁵. L'Ufficio centrale del Senato aveva rilevato la diversità di condizioni sociali nelle varie aree italiane e nei vari tempi, tale da scongiurare un riconoscimento dei diritti civici in modo troppo ampio e generale. G. CURIS, *Gli usi civici*, cit., p. 50.

¹⁶. P. GROSSI, *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, cit., pp. 703-704.

terra (...)”¹⁷. L’Autore rileva anche che la legge determinò un’estensione del modello meridionale del demanio civico o universale, ritenuto per lungo tempo sia da dottrina e giurisprudenza non estendibile alle altre parti d’Italia, considerato che nell’Ottocento, negli Stati preunitari dell’Italia centro-settentrionale, si ritenevano i terreni comunali gravati da usi civici di proprietà dell’ente comunale medesimo, con la conseguenza che si riteneva loro applicabile la legge comunale e provinciale e si ritenevano prescrivibili ed espropriabili¹⁸.

La legge fondamentale del 16 giugno 1927 (n° 1766) non fornisce una definizione di uso civico (né di proprietà collettiva) ed essa è stata quindi elaborata dalla dottrina e dalla giurisprudenza. Per Ugo Petronio si tratterebbe di “diritti spettanti a una collettività, organizzata o no in una persona giuridica pubblica a sé, ma comunque concorrente a formare l’elemento costitutivo di un Comune o di altra persona giuridica pubblica ed ai singoli che la compongono, e consistenti nel trarre alcune utilità elementari (...) dalle terre, dai boschi o dalle acque di un determinato territorio (...). Contenuto dell’uso civico è, quindi, il godimento a favore della generalità e non di un singolo o di singoli (...). Ciò non toglie che i singoli componenti quella determinata collettività abbiano, proprio per il fatto che vi appartengono, il diritto uti singuli di esercitare i diritti suddetti”¹⁹.

Premesso questo concetto generale, va subito detto che il nostro ordinamento fa una distinzione importante dei diritti collettivi in due gruppi²⁰:

1) gli usi civici gravanti su terre di privati, che sono destinati ad essere liquidati, nel modo che vedremo;

2) gli usi civici esercitati su terre già appartenenti alla comunità (cioè del demanio civico, veri e propri casi di proprietà collettiva riconosciuti dal nostro ordinamento)²¹ che implicano, al contrario, un vincolo conservativo e di pianificazione economica (si prevede la distinzione preliminare di esse in due

¹⁷. U. PETRONIO, *Usi e demani civici*, cit., p. 535.

¹⁸. Il Petronio ricorda che tale concezione non solo fu autorevolmente ribadita da Oreste Ranelletti e Carlo Calisse, ma fu accolta anche da Giacomo Venezian, sostenitore sì di una proprietà collettiva (e non comunale), ma solo nel Meridione d’Italia. U. PETRONIO, *Dalla legge del 1927 al disegno di legge quadro: problemi storico-giuridici*, in *Gli usi civici. Realtà e prospettive*, Atti del Convegno di Roma 1-2 giugno 1989, a cura di O. Fanelli, pp. 41-42.

¹⁹. U. PETRONIO, *Usi civici, ad vocem*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLV, Milano 1992, p. 931.

categorie: la categoria A, includente terreni convenientemente utilizzabili collettivamente come pascolo o bosco, e la categoria B, che comprende terre da destinarsi alla coltivazione, previa ripartizione in quote). La inclusione nell'una o nell'altra categoria avviene (dopo una fase consultiva) con provvedimento della Regione, atto importante perché i terreni di categoria A sono da considerarsi inalienabili e indisponibili e gli usi civici su di essi esercitati imprescrittibili. E' possibile, tramite apposito procedimento, un mutamento di destinazione, purché siano salvaguardati i diritti della popolazione e sia sempre possibile il ritorno alla destinazione precedente (gli usi civici, ricordiamo, sono ritenuti imprescrittibili). La quotizzazione invece prevista per i terreni della categoria B avviene tra le famiglie di coltivatori diretti residenti nel Comune (o della frazione se il demanio civico ha tale dimensione)²².

Nel secondo dopoguerra un importante fenomeno di cui occorre prendere nota è quello delle occupazioni abusive, spesso con edificazioni, di terreni civici, fenomeno che si è sviluppato parallelamente con l'aumento demografico, con il turismo di massa, con le trasformazioni relevantissime del mondo rurale. I solitari luoghi montani o paludosi posti in prossimità del mare (tipicamente oggetto di antiche forme di utilizzo collettivo), si sono non di rado trasformati in luoghi di villeggiatura e sono stati fatti oggetto (talora illegalmente, anche a causa della scarsa tutela delle pubbliche amministrazioni)

²⁰. Più precisamente potrebbero forse distinguersi, come fa il Palermo, 1) usi civici sulla proprietà privata, 2) usi civici gravanti su beni di proprietà dell'ente collettivo, 3) usi civici gravanti su beni del Comune e della frazione, 4) usi civici gravanti su beni in comunione fra enti, 5) usi civici su beni demaniali e patrimoniali dello Stato. A. PALERMO, *Usi civici*, ad vocem, in "Nuovissimo Digesto Italiano", vol. XX, pp. 219-220. Per un approfondimento della sintesi che segue si vedano V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova 1983; P. FEDERICO, *Usi civici e ambiente*, cit.; U. PETRONIO, *Usi civici*, ad vocem, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLV, Milano 1992. In tali contributi, a cui abbiamo fatto riferimento, è possibile anche trovare ulteriori indicazioni bibliografiche.

²¹. Il concetto di *demanio civico* (o *demanio universale*, o *proprietà collettiva*) è consolidato in giurisprudenza e nella prevalente dottrina; non mancano tuttavia storici del diritto che criticano questa costruzione. Principalmente, tra gli autori più recenti, ricordiamo Ugo Petronio, il quale ritiene che, in base alla stessa legge del 1927, si debba parlare solo di proprietà comunale destinata ad uso civico (in sintonia col pensiero dello Zanobini). Petronio nega, anzi, che una *proprietà collettiva* abbia mai trovato riconoscimento nei vari Stati italiani preunitari, almeno sin dal Medioevo comunale. V. ad es. U. PETRONIO, *Usi civici: radici storico-giuridiche; gli organi preposti (Comuni, Frazioni, Amministrazioni separate)*, in V. CERULLI IRELLI, DI MARCO (a cura di), *Usi civici. I problemi attuali e le prospettive di riforma*. Atti del Convegno di Rocca Santa Maria, Teramo, (8-9 novembre 1993), Firenze 1995, pp. 10-11, oltre alla già citata voce dell'Enciclopedia del Diritto, curata dal medesimo Autore.

ni) di investimenti cospicui (pensiamo a piste da sci, alberghi, villaggi turistici, infrastrutture varie etc.), con totale abbandono della destinazione agrosilvo-pastorale. Ma occorre considerare anche, ed è certo un aspetto non secondario, i delicati problemi sorti con il trasferimento di questi beni: pensiamo all'acquirente in buona fede di un terreno gravato da usi civici (che ricordiamo, non risultano dai pubblici registri immobiliari!), che può scoprire tardivamente di aver comprato (magari da un Comune) in modo non idoneo a divenire regolarmente proprietario. E' oggi di fondamentale importanza, dunque, il quesito seguente: cosa avviene nel caso di occupazioni abusive di demani civici da parte di privati? Le strade che si aprono sono due: la reintegra demaniale e la legittimazione. Nel primo caso, dopo una perizia e il provvedimento di reintegra demaniale da parte della Regione, si ha la restituzione al Comune (in veste di rappresentante della collettività) o alla frazione della terra abusivamente occupata, più la corresponsione dei frutti ed il pagamento delle spese procedurali. Nel secondo caso, la legittimazione, che può essere discrezionalmente concessa quando ricorrano alcuni requisiti (1- occupazione ultradecennale; 2- non interruzione topografica di terre civiche; 3- presenza di migliorie permanenti e sostanziali a seguito di investimenti del privato) può portare, con certe modalità, alla acquisizione della piena proprietà in capo all'occupante. Abbiamo detto che i demani civici sono inalienabili; in via del tutto eccezionale, secondo la giurisprudenza, è però consentita la loro vendita, previa autorizzazione regionale, in tre casi: quando la comunità interessata tragga da essa un reale beneficio; quando riguardi un fondo poco esteso; quando l'uso civico esercitato non è più necessario alla popolazione. Questa, in sintesi, è la disciplina riguardante i demani civici, ossia le terre interessate da usi civici appartenenti alla popolazione (*uti cives*) di un Comune o una frazione, soltanto rappresentata dal Comune/ente giuridico (il demanio civico è, secondo l'opinione di dottrina e giurisprudenza prevalente, una proprietà collettiva e non si tratta di beni patrimoniali del Comune). Vediamo ora quella degli usi civici gravanti su fondi privati.

Gli usi civici su fondi privati (eccetto quelli di caccia e pesca) sono in via generale destinati alla liquidazione, che può avvenire in tre modi diversi.

1) Con la quotizzazione e suddivisione del fondo tra il privato e il Comune (o frazione o associazione) in cui si trova la terra (art. 5 legge n°1766/

²². Molte quotizzazioni si ebbero nella prima intensa fase di applicazione della legge (dall'emanazione fino al 1940-41), ma tale attività è andata esaurendosi col tempo, poiché troppo spesso non hanno, in realtà, raggiunto il loro scopo di favorire una piccola proprietà.

27). La parte che rimane al privato diviene proprietà privata piena, mentre l'altra diviene demanio civico. Ai fini di tale suddivisione la legge distingue gli usi civici da liquidare in essenziali (I classe) ed utili (II classe). Essenziali sono quelli che provvedono al mantenimento personale degli utenti, e danno diritto alla comunità di trattenere da 1/8 alla metà del fondo; utili sono quelli che implicano una attività produttiva-commerciale, e danno diritto alla comunità ad una quota del fondo pari a un minimo di 1/4 fino ad un massimo di 2/3 del fondo. Questo primo modo di liquidazione è quello considerato "normale" dalla giurisprudenza, anche se non è stato il più seguito.

2) La seconda ipotesi (art. 7, I comma, legge n° 1766/27), assai ricorrente, prevede i casi in cui il privato abbia già realizzato sul fondo migliorie permanenti e sostanziali o quando si tratta di piccoli appezzamenti non raggrup-pabili in unità agrarie. In questi casi il proprietario rimane in possesso di tutto il fondo pagando un canone annuo al Comune, corrispondente al valore monetario dei diritti di uso civico, determinato da un perito. Può comunque affrancarsi dal canone pagando contestualmente venti annualità.

3) La terza ipotesi (per le provincie dell'ex Stato pontificio, art. 7, II comma, della legge 1766/27) prevede l'assegnazione dell'intero fondo privato alla comunità, dietro pagamento di un canone al proprietario, quando ricorrono determinate esigenze di tutela degli interessi della collettività.

E' chiaro dunque che anche il procedimento di liquidazione degli usi civici, possibile solo su terre private, normalmente non elimina l'utilizzazione collettiva, che potrà persistere, nella forma tutelata di demanio civico, su una parte anche importante (fino ai 2/3) del fondo, o su tutta la superficie dietro pagamento di un canone al proprietario.

La legge del 1927 prevede un termine di sei mesi²³ per la dichiarazione degli usi civici gravanti su terre di privati e non più in esercizio; in caso di mancata dichiarazione, non sarebbe stato più possibile rivendicare tali diritti²⁴. Erano quindi esclusi dall'obbligo di dichiarazione gli usi civici ancora in esercizio e quelli insistenti su terre di Comuni e frazioni. Tra questi ultimi, un caso particolare è dato dai diritti spettanti alla popolazione di un Comune o frazione ed esercitati sul territorio di un altro Comune o frazione, insieme agli abitanti di esso. E' questa l'ipotesi dei c.d. diritti promiscui, che sono in genere destinati alla liquidazione mediante attribuzione ad un Comune o fra-

²³. Il termine decorreva dalla pubblicazione della legge medesima, secondo il disposto dell'art. 3.

zione di una quota di terreno gravato in proprietà piena; tuttavia la Regione può conservare la promiscuità per ragioni economiche locali.

L'esistenza o meno degli usi civici su di un territorio può essere (e spesso è) questione tutt'altro pacifica, per il coinvolgimento di interessi economici che comporta. E' ovvio che i privati siano tutt'altro che entusiasti dal veder riconoscere usi civici sul proprio territorio; ma anche le Amministrazioni comunali hanno visto spesso questo tipo di diritti, per i vincoli ne derivano, soprattutto come un ostacolo. E' facilmente comprensibile, dunque, la delicatezza ed importanza dell'accertamento degli usi civici, avente solo natura dichiarativa e non costitutiva.

Il procedimento di accertamento dell'esistenza degli usi civici è affidato oggi ad Istruttori demaniali (nominati dalla Regione), che procedono ad una indagine di tipo storico-giuridico²⁵. Per gli usi civici cessati dopo il 1800 è ammessa qualsiasi prova, anche testimoniale, mentre per quelli cessati prima del 1800 è possibile solo la prova documentale. Possono costituire mezzi di prova documentale, ad esempio, statuti medievali, privilegi e patti feudali e così via, fino, in ipotesi, agli editti dei sovrani barbarici. In tema di prove, la nostra giurisprudenza ha inoltre recepito la massima "ubi feuda, ibi demania"²⁶ accolta dalla Commissione feudale napoleonica del 1807, in base alla quale si presume l'esistenza di demani ed usi civici in tutte le terre ex-feudali, eccetto quelle poste legittimamente (in base alle leggi del tempo) in regime di bandita e quelle di feudi disabitati. Su tale presunzione assoluta non sono mancati autorevoli dissensi in dottrina, come quelli di Giovanni Curis e di Carlo Calisse, che decisamente respingevano questa sorta di dogma, sostenendo invece che sempre occorre produrre una documentazione specifi-

²⁴. La disposizione intendeva eliminare le gravi incertezze causate da sempre possibili rivendicazioni (nonché possibili iniziative politiche demagogiche ad esse connesse). Tuttavia, secondo Guido Astuti, "questo scopo è stato frustrato interpretando la norma secondo criteri di arbitrarietà, malintesa larghezza, accolti anche da aberranti decisioni giurisprudenziali", per cui, in sostanza, il termine di decadenza non è fatto valere in molti casi. G. ASTUTI, *Aspetti e problemi del riordinamento degli usi civici in Italia (1954)*, cit., p. 40. Secondo Gian Piero Bognetti improvvida fu anche la distinzione tra usi civici in esercizio e quelli non più esercitati, perché finì per premiare spesso forme di uso clandestine ed illegittime. G. P. BOGNETTI, *Per la riforma della legge sugli usi civici*, in "Rivista di diritto agrario", XXXIII (1954), parte I, p. 291.

²⁵. E' stata da taluni (ad es. dal Petronio) criticata la prassi che vede l'affidamento di queste complesse ricerche ad architetti e geometri, considerato che esse implicano precise e non superficiali conoscenze di storia del diritto.

²⁶. Che consegue agli altri due brocardi "ubi feuda, ibi usus" e "ubi usus, ibi demania".

ca²⁷. A questa presunzione legale si aggiunge poi quella, ribadita dalla Corte di Cassazione, per cui l'esistenza di un centro incastellato importerebbe la presenza un feudo, assunto certo molto discutibile. Il ricorso a queste presunzioni appare dettato soprattutto dalla contingente necessità di far fronte, in molti casi, alla oggettiva carenza di informazioni storiche sui diritti civici, ma è evidente che ai fini di una ricostruzione rigorosa devono essere valutati con molta cautela.

Rimangono da vedere gli aspetti della titolarità e della gestione degli usi e dei demani civici, nonché la ripartizione delle competenze dei pubblici poteri in materia.

La titolarità appartiene ai membri della collettività come singoli (la giurisprudenza più recente riconosce al singolo utente anche l'azione a difesa dei beni civici), anche se il Comune o la frazione di appartenenza e le associazioni agrarie costituite per la gestione dei beni hanno tuttavia un potere di rappresentanza (sono anch'essi titolari dell'azione di tutela; al Comune spetta anzi anche nei casi in cui essa non venga esercitata dalle frazioni o dalle associazioni agrarie). I beni (o meglio i demani) civici di Comuni e frazioni formano oggetto di amministrazione apposita e separata: nel caso di frazioni, si ha un comitato di amministrazione composto di tre o cinque membri scelti tra i frazionisti, tenuti a gestire i beni civici a vantaggio degli abitanti stessi della frazione, sotto la supervisione del Sindaco.

Il nostro ordinamento prevede una funzione di alta vigilanza e controllo da esercitarsi su tutti i beni di uso civico da parte di organi centrali, analogamente a quanto avviene in altri settori amministrativi e a quanto già avveniva negli Stati d'Ancien régime.

La legge del 1927 attribuiva l'alta vigilanza sulla gestione di questi beni al Ministero dell'Agricoltura e Foreste, mentre tutte le altre funzioni, ammini-

27. C. CALISSE, *Le riforme della legge per gli usi civici nella Provincia di Roma*, in "Archivio giuridico Filippo Serafini", LXXVIII (1907), p. 184. Anche l'Astuti ha evidenziato come l'abuso di questa massima "ha consentito una arbitraria larghezza nell'accertamento dell'esistenza di usi civici sulla base di semplici presunzioni, indipendentemente da qualsiasi elemento di prova", dato che, secondo l'Autore, tali presunzioni non trovano alcun riscontro fuori del Meridione, "sia perché l'origine storica degli usi civici ed altri diritti di godimento collettivo è molto spesso anteriore e comunque indipendente dalla formazione dei possessi beneficiari feudali, e la esistenza di questi diritti non può essere considerata come elemento proprio e tipico del regime giuridico del feudo". G. ASTUTI, *Aspetti e problemi del riordinamento degli usi civici in Italia (1954)*, cit., pp. 44-45. Sulla inopportunità dell'estensione di questo principio a tutta l'Italia, v. anche G. P. BOGNETTI, *Per la riforma della legge sugli usi civici*, cit., p. 286.

strative e giurisdizionali, erano attribuite al Commissario per la liquidazione degli usi civici (art. 27). Un importante mutamento si è avuto con il D.P.R. n°616 del 1977, che ha concentrato nelle Regioni tutte le funzioni amministrative e nella figura del Commissario quelle giurisdizionali. Lo Stato rimane competente invece per le legittimazioni di occupazioni abusive. Più specificamente la Regione si occupa della verifica demaniale (attraverso la nomina di Istruttori demaniali e periti), delle reintegre e delle assegnazioni a categoria delle terre, della liquidazione degli usi civici su terreni di privati, delle autorizzazioni alle alienazioni e ai mutamenti di destinazione. Il Commissario è invece competente per l'accertamento dell'esistenza e del tipo dei diritti e della natura demaniale delle terre, nonché per l'emissione di provvedimenti conservativi.

Possiamo riassumere che la proprietà collettiva, nonostante l'indirizzo liquidatorio degli usi civici su terre di privati, trova riconoscimento e tutela nei beni civici (o demanio civico). I poteri su di essi da parte dei Comuni e delle frazioni sono considerati di natura rappresentativa, gestionale e tutoria, mentre la titolarità del diritto reale spetterebbe ai singoli membri della collettività in quanto tali. La disciplina che in materia ha soprattutto delineato la nostra giurisprudenza impone dunque di prestare attenzione alla distinzione, spesso quanto mai problematica, tra beni collettivi (o civici, che dir si voglia) e beni comunali (di proprietà del Comune/ente giuridico). Sul punto ci sembra opportuno riportare direttamente quanto afferma il Cerulli Irelli, espressione dell'orientamento dottrinale oggi prevalente.

“(...) Il principio fondamentale seguito dalla giurisprudenza può essere rappresentato con la proposizione, che la proprietà del bene è di natura collettiva di diritto pubblico, anziché privata ovvero patrimoniale dell'ente, quando essa è pervenuta al soggetto collettivo ovvero all'ente comune attraverso successione dall'originaria comunità di abitanti dislocata sul territorio; quando, in altre parole, la proprietà stessa del soggetto collettivo o dell'ente rimonta all'originario dominio sul bene della comunità d'abitanti, della quale il soggetto collettivo ovvero l'ente pubblico Comune sono i naturali successori, sono quelle figure soggettive che per ragioni di fatto ovvero senz'altro giuridiche, ne hanno preso il posto. Anche qui, in tema di prove di tale originario dominio collettivo nei casi concreti, viene seguito dalla giurisprudenza un sistema di presunzioni. I beni comunali (di natura produttiva ovviamente, diversi da quelli c.d. di uso pubblico di cui all'art. 824 del codi-

ce) sono ritenuti di appartenenza collettiva civica qualora non siano stati acquistati dall'ente con atti giuridici che debbono essere provati (compravendita, donazione, legato, espropriazione forzata etc.), e sempre che l'acquisto da parte dell'ente non sia stato fatto con l'esplicito scopo di destinare i beni stessi alla ripartizione tra i cittadini utenti, ovvero non siano stati incorporati con altri aperti all'uso collettivo della popolazione"²⁸.

L'altro aspetto, legato al precedente della titolarità, che può far insorgere qualche confusione è quello del potere di gestione e di rappresentanza. Data la delicatezza della questione, seguiamo ancora la lettera del Cerulli Irelli:

“La comunità d'abitanti è titolare dei suoi diritti come soggetto collettivo (...) ma essa come tale non è soggetto giuridico, e quindi non può essere titolare di situazioni giuridiche. Lo sono, in proprio, i singoli membri della comunità - i cives - che i diritti della comunità esercitano nel loro proprio interesse, e perciò uti singuli. La comunità non è soggetto giuridico: l'imputazione ad essa dei diritti e delle altre situazioni giuridiche resta un fatto meramente astratto, se non risolto dall'ordinamento attraverso schemi tecnici adeguati. Nella proprietà collettiva (...) si ha un fenomeno di distribuzione dei poteri e delle facoltà costituenti il contenuto della situazione dominicale tra l'ente (la forma organizzativa) nel quale la comunità d'abitanti trova il suo rappresentante - nel nostro ambito: comune, frazione (amministrazione separata frazionale), associazione agraria - e la comunità stessa come quella vivente nei suoi singoli membri. D'altro canto, i poteri amministrativi concernenti la gestione della cosa comune e l'esercizio degli usi collettivi sono sempre imputati all'autorità amministrativa fissata dalla legge (che a volte coincide con l'ente rappresentativo della comunità, a volte, più spesso, è dislocata in altro ambito organizzativo (...)"²⁹.

²⁸. V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., pp. 267-268. Ed a riguardo del carattere di proprietà collettiva *pubblica*, l'Autore specifica: “Occorre sempre considerare a tal proposito che nel nostro ordinamento vige il principio (...), già sanzionato dal decreto italoico del 1806, che *la proprietà collettiva della terra si presume pubblica (cioè spettante ad una comunità d'abitanti anziché ad un soggetto collettivo o ad una comunione di diritto privato)*, salvo che un determinato gruppo di persone o di famiglie non dimostri di aver acquistato la terra con mezzi propri”. *Ibid.*, cit., p. 271.

²⁹. *Ibid.*, cit., pp. 304-305.

E' quest'ultimo il caso delle Associazioni agrarie (categoria generale che comprende differenti situazioni, tra cui, con qualche limite e peculiarità, le Partecipanze emiliane, nonché le Regole cadorine, di Ampezzo e di Comelico, non però le comunioni familiari montane), costituite appositamente per la gestione di beni civici quando l'ambito della collettività titolare non coincide con quello dell'ente-struttura organizzativa rappresentativa. Tuttavia la legge prevede l'apertura di tali beni civici all'uso di tutti gli abitanti della frazione o del Comune, previa disciplina statutaria da darsi da parte dell'associazione stessa (in tale potestà normativa sembrerebbe dunque da individuare il fondamento del mantenimento della figura giuridica dell'associazione agraria).

GLI USI CIVICI

GLOSSARIO (terminologia attuale)

Associazione agraria: è costituita per la gestione dei beni civici; in genere ha carattere più ristretto della comunità territoriale in cui si inserisce; è attualmente vietata la loro costituzione ex novo, anche se la competenza legislativa in materia è ora affidata delle Regioni;

Beni civici, beni comuni: beni inclusi nel demanio civico, sono considerati di proprietà collettiva;

Beni comunali: sono beni di proprietà del Comune come ente giuridico (non sono proprietà collettive); possono far parte del patrimonio o del demanio comunale;

Beni comunali demaniali: sono beni di proprietà pubblica del Comune (inalienabile, inusucapibile, imprescrittibile ed inespropriabile);

Beni comunali patrimoniali: possono essere indisponibili (cioè vincolati ad una specifica destinazione di utilità pubblica) e disponibili;

Beni comunali di interesse pubblico: sono quelli che soddisfano direttamente ed istituzionalmente un interesse pubblico;

Comunioni familiari montane: i beni ad esse appartenenti esulano dalla disciplina degli usi civici. Sono inalienabili, indivisibili e destinati in perpetuo alle attività agro-silvo-pastorali;

Demanio civico o collettivo: beni di proprietà collettiva (uti singuli, uti cives) della popolazione di un Comune o di una frazione. Il Comune/ente giuridico, formalmente intestatario della proprietà, avrebbe in questi casi, in realtà, solo una funzione di rappresentanza della collettività titolare;

Diritti collettivi: diritti spettanti ai membri, come singoli, di una collettività, in quanto tali (comprendono sia i diritti di uso civico che i diritti di uso pubblico); possono avere il contenuto più vario, in contraddizione con la dottrina del numero chiuso dei diritti reali; i diritti collettivi sono stati creati sostanzialmente dalla giurisprudenza e dalla dottrina;

Diritti promiscui: sono un particolare tipo di usi civici, che si hanno quando essi sono esercitati da una comunità sul territorio di un'altra comunità;

Diritti di uso pubblico: riguardano l'utilizzo di beni immobili senza implicarne un vero e proprio sfruttamento, come avviene invece nell'uso civico. Possono essere su beni privati o su beni pubblici;

Dominio collettivo: beni di proprietà collettiva (originaria o formatasi a seguito di liquidazione di usi civici) di Associazioni o Università agrarie;

Promiscuità: v. diritti promiscui;

Reintegra demaniale: provvedimento che dispone la restituzione di beni collettivi abusivamente occupati;

Usi civici: diritti di godimento di determinate utilità spettanti ad una comunità su terre di proprietà privata (sono destinati alla liquidazione mediante l'apposito procedimento);

Verifica demaniale: è il procedimento di accertamento degli usi civici, che avviene per mezzo di Istruttori demaniali.