

Tratto dalla Voce Usi Civici, M. A. Lorizio, in Enc. Giuridica Treccani, 1994 vol. XXXII pag. 1 - 13

1. Regime giuridico delle proprietà e diritti collettivi 1. Premessa: La legge 16 giugno 1927 n.1766 e reg. di attuazione approvato con r.d. 26 febbraio 1928 n. 332 inseriscono i beni e diritti delle popolazioni (proprietà e diritti collettivi), in un regime di gestione programmata a destinazione vincolata e diversificata secondo la vocazione dei beni.

Tale regime è stato confermato dalla legge 168/2017 sui Domini Collettivi, la quale riconosce

La legge distingue due categorie di beni:

beni di cat. A: patrimoni silvo-pastorali, gestiti a fini produttivi e di conservazione ambientale in base a piani economici di sviluppo;

beni di cat. B: terre atte a coltura, ripartite in quote da assegnarsi in enfiteusi agli aventi diritto.

L'art. 11 della legge n.1766/27 è fondamentale: la norma comprende nel regime della legge del 1927 sia i beni collettivi originari, intendendo per tali i beni delle comunità di abitanti organizzate stabilmente in un territorio e le terre acquisite attraverso ogni forma di possesso collettivo (Cass., sez. II, 5 gennaio 1950, n. 51, in Giur. compl. cass. civ., 1950, II quadr., 11; Cass., S.U., 15 gennaio 1954, n. 64, in Giur. compl. cass. civ., 1955, III bim., 341), che i beni assegnati ai comuni, frazioni od associazioni agrarie per effetto delle operazioni di sistemazione delle terre e di liquidazione dei diritti di cui all'art. 1 stessa legge e normative anteriori.

Al fine di risolvere una questione sorta negli ultimi decenni del sec. XIX circa la natura dei beni della collettività intestati all'ente esponenziale (comune) e destinati all'esercizio degli usi, il legislatore nazionale del 1927 ha sottoposto allo stesso regime tutti i beni posseduti dai comuni (e frazioni) su cui si esercitano gli usi, comprendendo così tra le terre collettive anche quelle gravate da usi che fossero comunque nel possesso del comune. Vi sono anche beni non di origine civica ma assimilati ad essi con leggi speciali (art. 9 l. 1° dicembre 1971, n. 1102, c.d. legge-montagna) oltre le terre acquistate ai sensi dell'art. 22 della legge del 1927 per aumentare la massa delle terre da quotizzare.

Le terre collettive anteriormente alla legge del 1927 erano indicate con termini diversi nelle varie località e regioni: in genere demani universali nel sud, altrove, soprattutto negli ex Stati pontifici, proprietà o domini collettivi, in altre zone d'Italia terre comuni, comunanze, comunaglie, e regole e vicinie nell'arco alpino, ecc. Questi beni furono in passato utilizzati per fini esistenziali e a scopo di commercio dagli utenti e per le esigenze più diverse. L'associazione degli utenti di norma costituì il nucleo su cui si sono formati i comuni moderni quali enti rappresentativi della comunità e dei suoi diritti (Santi Romano; Ranelletti O. Concetto, natura e limiti del demanio pubblico. Teoria in Riv. It. Sc. Giur.1898, 159 ss.; Bognetti). Anche se l'argomento è stato trattato solo marginalmente, per un certo tempo, dagli storici del diritto e sottovalutato in genere dai giuristi in un contesto socio-economico dove gli intenti liquidativi della legge hanno di fatto prevalso sulle opposte esigenze conservative dei patrimoni delle popolazioni espresse dalla stessa legge del 1927, in giurisprudenza tuttavia si è sempre tenuto presente il rapporto *universitas civium* — intesa come comunità di abitanti organizzata in un territorio — ed ente-comune quale successore della prima: ed anche quando la gestione dei beni pubblici è passata al comune, si è mantenuta distinta la gestione

dall'appartenenza riconosciuta sempre in capo alla collettività (Cass., sez. Ii, 26 maggio 1937, n. 1695, in Foro it., 1937, I, 908; Cass., 18 marzo 1949, n. 604, in Giur. compl, cass. civ., 1949, III quadr., 940; Cass., sez. II, 5 gennaio 1950, n. 51, cit.; Cass., 16 luglio 1958, n. 2598 ined.; Cass. 22 marzo 1967, n. 654, in I, 1967, I, 1046; Cass., sez. II, 11 febbraio 1974, n. 387, in Foro it., 1974, I, 1910, con nota di M. Berri, nella stessa linea della giurisprudenza preunitaria, dove per lo più il problema è trattato di riflesso al fine di riconoscere legittimazione processuale al singolo [civis](#) che agisce a tutela dei diritti della collettività in luogo del comune inattivo o in conflitto di interessi con la popolazione: Cass. Roma, 26 aprile 1885, in La legge, 1885, II, 116; Cass. Roma, 5 ottobre 1899, in Giur. it., 1900, I, 1, 129; Cass. Roma, 31 dicembre 1904, in Giur. it., 1905, I, 1, 189).

Nella dottrina pubblicistica più recente si nota invece un interesse diverso per la categoria delle proprietà collettive, di gruppi o comunità originarie di abitanti insediate in un territorio (le antiche comunità di villaggio) cui si riconosce autonomia ed uno specifico regime mantenutosi fino all'ordinamento attuale (Giannini, M.S., I beni pubblici, Roma, 1963, § 44, e in partic. Cerulli Irelli, V., Proprietà pubblica e diritti collettivi, Padova, 1983).

In zone determinate, per lo più del centro nord, si sono mantenute anche gestioni patrimoniali autonome che col tempo si sono trasformate sempre più in forme organizzate chiuse di membri unite dal vincolo familiare o da requisiti di professionalità o di incolato, rette da propri statuti e consuetudini. Anche se la legislazione del 1927 ha cercato di unificare tutte le gestioni collettive in un solo regime a carattere pubblicistico, le comunità a carattere più chiuso ed esclusivo hanno rivendicato spesso una struttura ed origine privatistica sul modello dell'associazione agraria (comunione familiare nei territori montani) che mal si conviene alle origini e titoli costitutivi delle stesse organizzazioni. La tesi circa la natura privatistica di questi gruppi è stata tenacemente sostenuta da una parte della dottrina (Bolla, G. G. La proprietà regoliera del Cadore e la legge degli usi civici, Firenze 1946, Romagnoli, E., Comunioni familiari e regole dell'arco alpino, in Riv. Dir. Agr. 1971, 156) ed ha portato in epoca recente al riconoscimento legislativo di forme autonome di gestione che pur tuttavia ne ha lasciato integro il regime di inalienabilità.

2. - Regime giuridico. - Caratteristica delle terre collettive è stato ed è tuttora il particolare regime di indisponibilità e di destinazione vincolata ai bisogni primari della comunità di abitanti (art. 12, 2° co., l.1766/27).

L'inalienabilità dei patrimoni delle popolazioni ha avuto spiegazioni diverse: nelle zone ad influenza germanica la si è ritenuta derivata dalla concezione stessa della proprietà collettiva: gli scrittori meridionali, considerando il passaggio storico *universitas civium* - comune, risalirono al principio di indisponibilità proprio delle terre pubbliche (per i demani comunali: art. 176 l. 12 dicembre 1816 sull'amministrazione civile del Regno delle Due Sicilie) e ne trovarono l'origine nella costituzione di Leone Augusto «*de vendendis rebus civitatum*» inserita nel codice giustiniano (Rinaldi, A., Il Comune e la Provincia nella storia del diritto italiano, Potenza, 1881, 88 e 371 ss., ed autori ivi citati).

Quel che a noi interessa è che la giurisprudenza ha confermato lo sforzo unificatore della dottrina e sia pure con motivazione diversa ha recepito il principio della indisponibilità dei beni civici col massimo rigore permettendone così la conservazione (cfr. per l'Italia meridionale Cass., 19 febbraio 1948 [ined.](#); Cass., 27 febbraio 1946, n. 192, in Foro it., 1946, I, 724; per l'Italia centrale Cass., 28

maggio 1955, n. 1567, in Giur. compl. cass. civ., 1955, III bim., 395, e per l'arco alpino Cass., sez. II, 24 luglio 1963, n. 2062, in Giust. civ., 1963, I, 2334). Di fatto si è verificata — già nel corso dell'800 fino ad oggi — una notevole dispersione dei patrimoni collettivi rispetto alla loro antica consistenza; anche se ne residuano estensioni ingenti, il fenomeno è veramente impressionante e ciò non per difetto di norme, ma per le continue occupazioni di terre da parte dei singoli facilitate dal difetto di gestioni utili e dalla scarsa tutela di questi beni da parte degli organi gestori.

Il regime di indisponibilità assoluta persiste in pendenza delle operazioni di verifica delle terre sottoposte al regime di legge, verifica che si conclude, ultimate le operazioni di scorporo, reintegra e legittimazione, con l'atto di assegnazione a categoria in base a piano di massima (artt. 11-13 1. cit., v. infra 3.10). Dopo l'assegnazione, l'indisponibilità è limitata ai soli beni di cat. A (boschi e pascoli) (art. 12, 2° co., 1. cit., infra 3.11.), mentre per i beni produttivi (cat. B) essa è mantenuta fino alle operazioni di quotizzazione e cessione delle quote in enfiteusi agli aventi diritto (v. infra, 3.12). Con l'assegnazione a categoria — definito atto di accertamento costitutivo — il demanio civico perde le sue caratteristiche di terra collettiva quale «compendio di beni in proprietà collettiva di una comunità di abitanti» e si converte, secondo le finalità della legge, «in proprietà collettiva a destinazione pubblica ovvero in proprietà privata per le quote di terra a vocazione agraria» (Cerulli Irelli, V. op.cit.). Ne consegue che l'assegnazione a categoria è atto condizionante l'applicazione della nuova normativa di gestione ai beni delle popolazioni: mentre le terre produttive di cat. B sono destinate alla privatizzazione e cioè ad essere ripartite in quote, secondo piani tecnici di sistemazione fondiaria o di avviamento colturale ed assegnate a titolo di enfiteusi agli utenti (arti. 13 ss. 1. cit.), le terre di cat. A (boschi e pascoli permanenti) acquisiscono un particolare regime a destinazione pubblica: la destinazione è vincolata alla produzione e/o conservazione ambientale e la gestione è finalizzata alla destinazione secondo piani economici e regolamenti degli usi formati ed approvati a norma della legge forestale 30 dicembre 1923, n. 3267 (art. 12 1. cit. e art. 130 legge forestale) (infra, 3.3.3.1). Per l'interesse pubblico ad esse riconosciuto, le terre civiche sono state sottoposte anche ai vincoli della l. 8 agosto 1985, n. 431, di conversione del d.l. 27 giugno 1985, n. 312, sulla tutela delle zone di particolare interesse ambientale (art. 1, lett. h) infra 2.1.1.

2.1. - Interesse e tutela ambientale dei beni civici - La Corte costituzionale ha ritenuto legittima la istituzione di parchi regionali sui territori di demanio civico: la decisione è molto interessante perché riconosce «per i beni silvo-pastorali la 'subordinazione' della 'destinazione pubblica all'utilizzazione come fattori produttivi, impressa ad essi dalla l. del 1927 (art. 11, lett. a, e art. 12, 1° co.)', nel nuovo ordinamento costituzionale, all'interesse di conservazione dell'ambiente naturale, in vista di una utilizzazione, come beni ecologici, tutelato dall'art. 9, 2° co., Cost.» (C. cost., 4-11 luglio 1989, n. 391, per il Parco naturale delle Lame del Sesia in Piemonte).

Il giudice costituzionale ha ritenuto anche non necessario il mutamento di destinazione per l'inserimento delle terre civiche in un parco o in una riserva naturale. La sentenza non è invece condivisibile nella parte in cui considera di natura privatistica i diritti civici senza sottolinearne la specificità di diritti reali di godimento attribuiti ed esercitati dai soggetti «uti singuli et uti cives», cioè dai singoli in quanto facenti parte del gruppo o comunità insediata nel territorio. Trascurare questo aspetto significa snaturare l'intero istituto nella sua origine e natura giuridica (cfr. Cervati, G., Il contenzioso in tema di usi civici e terre di uso civico, in La giustizia amministrativa a cura di G. Miele, Vicenza 1968, 235 ss., e Cerulli Irelli, V.op.cit.,

2.1.1. Il vincolo paesaggistico della l. 431/85: La necessità di tutelare i patrimoni collettivi residui e non trasformati irreversibilmente dall'intervento dell'uomo, ha indotto il legislatore nazionale ad estendere all'intera categoria dei diritti e beni civici delle comunità locali (impropriamente definite « aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici ») il vincolo di tutela paesaggistica di cui alla legge n. 1497 del 1939 (l. 431 del 5 agosto 1985, art. 1, lett. h). Con l'includere i territori a gestione collettiva nell'ambito dei beni di interesse ambientale e paesaggistico protetti ex lege, il legislatore statale ha riconosciuto il ruolo essenziale che le gestioni delle comunità locali hanno avuto nella storia e conformazione del paesaggio e la necessità di conservarle per il contributo dato alla « salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio ». Anche il giudice costituzionale, in una serie di sentenze, ha giustificato il mantenimento degli speciali poteri di impulso d'ufficio riconosciuti ai commissari per gli usi civici, proprio riferendosi all'interesse generale della collettività alla conservazione degli usi civici in funzione di difesa ambientale (Corte cost. 1° aprile 1993, n. 133, in Foro it., 1993, I, 2126 con nota di Pietrosanti; A. Germanò, La tutela della natura civica delle terre e degli usi quale interesse pubblico generale: il dictum della Corte costituzionale, in Dir. e giur. agr. e ambiente, 1993, 280; Corte cost. 20 febbraio 1995, n. 46, in Il Giornale di diritto amm., 1995, 609 con nota di Lorzio e in Riv. giur. ambiente 1996, 79, con nota di Nonzimta M.)

Il vincolo ambientale, se ha contribuito a creare un nuovo interesse intorno a questi antichi diritti, soprattutto nell'ambito dottrinario e giurisdizionale, non ha trovato lo stesso favore e consenso tra le comunità locali e gli amministratori dei patrimoni collettivi, abituati a considerare questi beni soltanto come possibili fonti di reddito per i bilanci comunali e degli enti.

Bisogna convenire con gli utenti e con i gestori locali su di un concetto di base: il diritto civico storicamente non è stato mai inteso od utilizzato come un vincolo. Al contrario, esso era fonte di vita per i cives e, nello stesso tempo, la presenza del civis sul territorio ne costituiva il maggior fattore di difesa e conservazione. Al contrario, i vincoli paesaggistici sono stati sentiti dalle comunità locali come una costrizione, nei limiti in cui essi vengono a comprimere gli antichi diritti ed il loro esercizio in conformità delle norme statutarie e consuetudinarie: ne è prova la conflittualità continua con gli enti - parco entro i perimetri tutelati.

In passato, negli anni 80', c'è stato un fortissimo contenzioso tra i Comuni d'Abruzzo all'interno del perimetro del Parco naz. d'Abruzzo e l'Ente - Parco sulla gestione dei demani boschivi e pascolivi delle comunità; anche le comunanze agrarie all'interno del Parco naz. dei Monti Sibillini hanno reagito con ricorsi avverso la loro inclusione nel perimetro del Parco. Anche l'assenza dei rappresentanti delle comunità locali all'interno della Comunità del parco (organo consultivo e propositivo dell'ente-parco) è segno dello spregio dell'ordinamento centrale nei confronti delle stesse comunità e dei loro diritti sul territorio. (L. 6 dicembre 1991 n.394, legge-quadro sulle aree protette, art. 10)

In realtà, i vincoli paesaggistici e la maggiore rigidità della normativa non possono risolvere i molti problemi che stanno alla base della crisi dell'istituto e che sono dovuti alle nuove e mutate necessità della società nei suoi vari contesti (urbano, rurale, terziario, industriale, etc.). E solo studiando un nuovo e più efficace modello di gestione, che si può arrestare l'attuale processo di disgregazione dei patrimoni delle collettività, ma di questo tratteremo alla fine (mondo moderno).

2.2. - Mutamento di destinazione - La destinazione dei beni di cat. A non è rigida ma può essere variata in relazione alle esigenze contingenti della collettività, ad esito di un procedimento tecnico-amministrativo di competenza regionale (artt. 40-41 r.d. n. 332 cit.), secondo una ratio derivata dagli anteriori ordinamenti (Cass., sez. II, 30 marzo 1951, n. 698, in *Giur. compl, cass. civ.*, 1952, I quadr., 1). Ove la nuova destinazione venga a cessare, il decreto di autorizzazione prevede il ritorno delle terre alla destinazione originaria o ad altra da stabilirsi (Cons. St., sez. VI, 30 ottobre 1979, n. 755, in *Cons. St.*, 1979, I, 1489). Nel Lazio con 1. reg. 3 gennaio 1986, n. 1 (Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie) si è prevista una forma anomala di mutamento di destinazione per le terre di proprietà collettiva destinate ad uso edificatorio e per servizi nei p.r.g. (art. 2).

2.3. - Deroghe al regime di indisponibilità - Il regime di indisponibilità dei beni di cat. A può essere derogato solo in casi eccezionali (per terre residue o marginali ovvero inidonee in assoluto a fini di legge) o — secondo la giurisprudenza — per realizzazioni di finalità di pubblico interesse (così parere Cons. St., sez. II, 11 febbraio 1981, n. 1277/79, in *Cons. St.*, 1982, I, 1493), ed è regolato da una normativa assai restrittiva (art. 39 r.d. n. 332), interpretata con criteri rigorosi dalla giurisprudenza che ne ha spesso equiparato gli effetti a quelli della demanialità (Cass., sez. II, 12 dicembre 1953, n. 3690). Nelle molte pronunce di nullità assoluta di vendite non autorizzate ovvero utilizzate illegittimamente, si è stabilito il principio che l'alienazione può essere consentita solo se ne ricorrano effettivamente i presupposti di legge e sempre dopo il compimento della verifica e l'assegnazione a categoria (Cass., S.U., 10 novembre 1980, n. 6017, in *Giur. it.*, 1982, I, 1, 1621, con nota di F. Adornato).

La Corte costituzionale ha definito il regime di inalienabilità dei beni di demanio civico come un regime di «alienabilità controllata», ammettendo la possibilità anche di assoggettamento dei beni civici ad espropriazione forzata (C. cost, 11 luglio 1989, n. 391; in precedenza, *contra*, C. cost., 25 maggio 1957, n. 67, in *Foro it.*, 1957, I, 925, e 30 dicembre 1961, n. 78). Anche per l'espropriazione di questi beni occorre la previa autorizzazione dell'autorità competente ex art. 12, 2° co., 1. cit. e art. 39 r.d. n. 332/1928, cit.

Nel Lazio la 1. reg. n. 1/1986 ammette una particolare forma di alienazione conciliativa per le situazioni pregresse di edificazione abusiva su terre civiche (art. 8).

In Abruzzo la 1. reg. 3 marzo 1988, n. 25 e succ. mod. prevede il potere regionale di disporre la classificazione dal regime demaniale civico di porzioni di terre civiche che per effetto di utilizzazioni improprie oramai consolidate «abbiano da tempo irreversibilmente perduto la conformazione fisica e la destinazione funzionale di terreni agrari, ovvero boschivi e pascolivi» (art. 10, 4° co.).

2.4. - Convalida delle autorizzazioni alla alienazione di terre civiche non assegnate a categoria. - Il fenomeno delle vendite di terreni di demanio civico non assegnati a categoria ha assunto soprattutto negli anni '60-'80 dimensioni preoccupanti. Al fine di evitare le rigorose conseguenze della nullità assoluta di tali vendite — beninteso quando fossero state autorizzate dall'Autorità competente — è intervenuto in alcune regioni il legislatore con norme di diritto transitorio: così in Abruzzo la 1. reg. 3 marzo 1988, n. 25 (art. 7, 4° co.) attribuisce al Consiglio regionale il potere di provvedere alla convalida delle autorizzazioni all'alienazione delle terre civiche non previamente assegnate a

categoria, quando gli atti di alienazione siano stati stipulati e registrati anteriormente all'entrata in vigore della legge. Il Consiglio regionale è tenuto a valutare l'interesse pubblico delle autorizzazioni da convalidare. La norma transitoria — giustificata dagli inammissibili ritardi ed omissioni degli uffici nella definizione delle procedure di classificazione dei terreni civici — è stata considerata legittima dalla C. cost. in diverse sentenze e sotto diversi aspetti (sentenze 26 gennaio 1990, n. 31; 25 maggio 1992, n. 221, e 27 maggio 1992, n. 237).