

## **Dalla comunità originaria di abitanti agli enti gestori della Legge 168/2017 sui Domini collettivi. Vecchi e nuovi conflitti - casi giurisprudenziali**

### PREMESSA

Nella prima parte della relazione risaliamo alle origini degli assetti o domini collettivi delle comunità originarie di abitanti, con riferimento alla loro storia e in particolare all'evoluzione della gestione e del regime giuridico dei patrimoni antichi delle comunità titolari.

Nella seconda parte ci occupiamo del processo demaniale e delle vertenze più recenti e di maggiore interesse in materia.

Ma prima di ogni cosa, è necessaria una premessa di carattere terminologico. *Demanio civico* e *diritto di uso civico* sono le espressioni più antiche e tradizionali usate per indicare il complesso dei beni e diritti di utilizzo che fanno capo all'intera comunità di abitanti o collettività locale insediata su un determinato territorio. Sono espressioni tipiche delle regioni del Sud e del Centro Italia, mentre nelle vallate ed aree alpine del Nord si usano termini diversi: *domini collettivi e assetti o possessi collettivi, regole, vicinie, comunelli, consorterie* etc. I domini collettivi del Nord Italia sono stati inseriti nella grande categoria delle Comunioni Familiari Montane dall'art. 10 della legge Montagna 3.12.1971 n. 1102.

Il requisito comune a tutte queste forme di possessi o assetti collettivi è l'imputabilità dei beni al gruppo di abitanti o comunità di competenza territoriale: è questo il dato essenziale che permette di distinguere la categoria delle proprietà collettive, nelle sue diverse configurazioni territoriali, dagli altri assetti proprietari, individuali, pubblici e privati.

Come sappiamo, nel sistema socio economico moderno, coesistono varie forme di proprietà<sup>1</sup>. Accanto al modello privatistico della proprietà individuale che serve agli interessi del singolo individuo (soggetto pubblico o privato), che è ed è stato il modello dominante della società borghese formatasi al cessare del regime feudale, sotto l'influsso delle teorie illuministiche del 700, vi è la proprietà pubblica che ha per oggetto i beni pubblici, destinati a soddisfare gli interessi della collettività, così come attualmente organizzata. Qui non ci occupiamo delle forme di proprietà di diritto comune o a regime pubblicistico, ma solo degli assetti proprietari dei beni che fanno capo, a titolo di apprensione originaria o a titolo derivativo (di acquisto, concessorio, etc.) al gruppo originario di abitanti o comunità locale.

La comunità originaria ha utilizzato da sempre il suo territorio e lo ha difeso e conservato nel tempo per soddisfare i bisogni di vita e di sopravvivenza propri e delle generazioni future. Questa finalità spiega il regime differenziato di inalienabilità, indivisibilità, inusufruttibilità dei beni e la loro perpetua destinazione ai bisogni della comunità titolare che è propria della categoria. Per la stessa ragione i beni delle comunità locali, originari o acquisiti, vanno tenuti distinti dai beni comuni, materiali ed immateriali, che sono i beni che servono alle necessità vitali del genere umano e quindi appartengono indistintamente a tutti gli esseri viventi (acqua, aria, salute, cultura, etc).

---

<sup>1</sup> Sulle varie categorie degli assetti proprietari CERULLI IRELLI, V., «Apprendere “per laudo” Saggio sulla proprietà collettiva», in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno* 45 (2016), pp. 295 e ss.

Occorre insistere su questa distinzione. I beni comuni, a proprietà diffusa, non vanno confusi con i beni collettivi perché non fanno capo a soggetti individuati o ad entità definite, ma appartengono ad ogni essere vivente, in modo indeterminato. Essi rendono possibile e garantiscono la vita sul pianeta: il territorio, l'aria, le acque, in una parola l'ambiente nel suo complesso. La categoria dei beni comuni, di fonte dottrinarie e non definita dal legislatore, comprende anche i beni immateriali, la qualità della vita sana, l'accesso alla cultura, la conoscenza, internet, etc. beni tutti essenziali ed irrinunciabili<sup>2</sup>.

## PRIMA PARTE

### 1. LE ORIGINI

Le origini dei patrimoni e diritti civici di utilizzo dei beni delle comunità originarie di abitanti si perdono nel tempo. Gli antichi possessi si sono formati con i primi insediamenti stabili, quando gli uomini da nomadi, cacciatori e raccoglitori dei frutti del sottobosco, hanno imparato a coltivare i campi e a vivere dei prodotti della terra. Diventati agricoltori, essi si sono stabiliti nei territori più fertili, vicini alle acque ed adatti alle colture, costruendo capanne e ripari per la notte. Si calcola che questa trasformazione sia avvenuta all'incirca 12.000 anni fa, nel neolitico, ancora meno in Europa<sup>3</sup>.

Per difendere le colture dagli animali e dagli attacchi delle altre tribù, si costruivano recinzioni in legno, che all'inizio venivano tolte dopo il raccolto, e nel tempo diventavano stabili. Accanto al bosco ed ai pascoli che fornivano legna, erba e fieno per l'intera comunità del villaggio, si sono formati così i primi possessi privati, costituiti in genere dagli orti intorno alle abitazioni<sup>4</sup>.

La vita della comunità si svolgeva in modo naturale, a mezzo il lavoro collettivo, la produzione e lo scambio diretto di beni e servizi. L'utilizzo del bene da parte dai *cives* era diretto, promiscuo e soprattutto solidale. Gli uomini più forti provvedevano ai bisogni dei più deboli (donne, bambini ed anziani) secondo gli immutabili e naturali principi di solidarietà che hanno permesso lo sviluppo e la sopravvivenza delle più antiche formazioni sociali. Gli autori di scuola naturalista dicevano che *il civis* agiva *uti singulus et uti civis* per significare che il bene apparteneva sia al singolo *civis* che alla comunità di cui era parte, tanto che nel processo demaniale il *civis* è legittimato ad agire per sé e per la comunità, senza bisogno di autorizzazioni<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> La Commissione Rodotà nel 2008 ha studiato uno schema di disegno di legge delega sui beni comuni. Oggi un Comitato popolare vorrebbe trasformare il disegno di legge delega Rodotà in una proposta di legge di iniziativa popolare al fine di introdurre nel codice civile la categoria beni comuni e dei diritti delle generazioni future.

<sup>3</sup> Cf. MONTANARI, M., «*Simbologia misteriosa e antica saggezza*», nell'inserto della *La Repubblica* domenica 1.6.2014.

<sup>4</sup> Sulle recinzioni si veda BLOCH, M., *La fine della comunità e la nascita dell'individualismo agrario nella Francia del XVIII secolo*, Milano 1979.

<sup>5</sup> Cf. CERVATI, G., «Il contenzioso in materia di usi civici e terre di uso civico», in *La Giustizia Amministrativa* 1968, p. 259.

## 2. IMPORTANZA DEGLI ASSETTI O PROPRIETÀ COLLETTIVE NEL MONDO

Gli assetti collettivi sono ancor oggi importanti perché, attraverso la gestione svolta in piena autonomia dalle comunità proprietarie, essi consentono di tutelare e conservare intatto il territorio nella sua conformazione naturale.

Gli assetti collettivi non riguardano solo il territorio italiano. Nelle forme arcaiche essi sopravvivono nelle aree territoriali più estreme, nei villaggi e zone rurali più arretrate degli stati africani, in molti paesi dell'America latina, dove le antiche civiltà dei Maja, degli Atzechi del Centro-Sud America nei secoli XV e XVI furono distrutte dai conquistatori spagnoli, nell'America del Nord, nelle riserve indiane dove i nativi hanno conservato la loro cultura, nelle aree più povere dell'Asia, presso le comunità di aborigeni dell'Australia, nelle isole neozelandesi, ad anche in molte aree interne dei paesi dell'Est Europa.

Dove si sono mantenute le antiche forme di vita, anche il territorio è stato tutelato. Ma l'aggressione dei potentati economici e finanziari degli Stati moderni è continuo e sempre più forte e minaccia di distruggere le aree naturalistiche ancora intatte. Ci limitiamo qui ricordare le più note: la deforestazione dell'Amazzonia, un polmone verde indispensabile per la vita del Pianeta, dove vivono ancora 400 tribù indigene. La loro sopravvivenza è messa in pericolo dalla distruzione di foreste e vallate ad opera delle multinazionali, e da ultimo dalle dighe che distruggono i corsi d'acqua<sup>6</sup>.

Negli Stati del Centro e del Sud America, nel Messico, nelle isole dei Caraibi, a Cuba, nel Guatemala, nel Perù, le comunità indigene degli indios, sopravvissute alla distruzione dell'impero Incas, non sono riusciti finora ad ottenere alcun riconoscimento dei loro diritti. Essi tuttavia continuano ad opporsi in modo tenace alle aggressioni sia degli States americani che delle potenti multinazionali che li schiavizzano, depredando le loro ricchissime miniere, distruggendo le foreste amazzoniche ed ambienti ancora incontaminati, ricchi dei biotipi e semi originari. Si può concludere che dove si sono mantenute le antiche forme di vita, anche il territorio è stato tutelato.

## 3. NOTIZIE STORICHE. LE FONTI

Ogni comunità originaria di abitanti, titolare di patrimoni e diritti di utilizzo collettivo e promiscuo dei beni, ha la sua storia. Le notizie storiche su origine, formazione dei patrimoni e vicende successive si traggono dagli archivi pubblici<sup>7</sup>, dagli archivi privati (famiglie nobiliari, monasteri, enti ecclesiastici), dalle storie e cronache locali e dai contenziosi più antichi. È enorme e di formidabile interesse la documentazione conservata presso i Commissariati regionali per gli usi civici: denunce degli usi, verifiche demaniali e consulenze tecniche d'ufficio, atti processuali ed amministrativi.

I documenti più antichi sono di difficile reperimento, risalgono all'alto medioevo, intorno al mille e nelle fasi storiche successive: titoli costitutivi e ricognitivi di antichi diritti, atti feudali, concessioni di terre e diritti da parte del sovrano e feudatari, registri di parrocchie, gli antichi catasti, dall'onciario del 1460, al Catasto Provvisorio e al catasto Gregoriano<sup>8</sup>. Vi è poi

---

<sup>6</sup> Cf. "Venerdi" di Repubblica n. 1622 del 10 aprile 2019.

<sup>7</sup> Archivio di Stato, Archivio dell'ex MAF (Ministero d'Agricoltura e Foreste), archivi regionali e uffici amministrativi e giudiziari dei Commissariati degli usi civici, archivi locali, presso i comuni e gli enti gestori.

<sup>8</sup> Cf. Guida usi civici, voce "Antichi catasti e archivi" [www.demaniocivico.it](http://www.demaniocivico.it).

la tradizione orale, le consuetudini, raccolte in epoca storica in statuti e regolamenti di diritto anteriore, riconosciuti nella loro integrità anche dal diritto vigente<sup>9</sup>.

Per sopperire alla mancanza del titolo, si ricorreva nei processi alla cd. *prova per immemorabile*, secondo la formula di stile “*i più vecchi del villaggio ricordano di aver appreso dai loro maggiori l'esistenza di possessi e diritti esercitati dalla comunità sui boschi, pascoli, etc. ed attestano che...*”. E, come è noto, il possesso pacifico, ininterrotto e continuato nel tempo costituisce titolo del possesso stesso<sup>10</sup>.

#### 4. LE COMUNITÀ ORIGINARIE - I DOMINI COLLETTIVI - LE *UNIVERSITATES CIVITUM* NELLE DIVERSE AREE TERRITORIALI<sup>11</sup>

In Italia le comunità originarie hanno strutture, regime giuridico e denominazioni tipiche nelle diverse aree territoriali. Il rapporto tra la comunità originaria ed il potere centrale nelle sue varie forme (feudale, signorile e comunale) ha avuto una storia diversa nei territori del Nord Italia rispetto alle regioni del Centro e degli Stati meridionali<sup>12</sup>.

Nel Lombardo-Veneto le comunità originarie erano fortemente radicate nel territorio ed hanno mantenuto la loro autonomia anche nell'età comunale, quando, nel secolo XI, dopo la battaglia di Legnano del 1176, tra la Lega dei comuni e Federico Barbarossa, e la pace di Costanza del 1183, cominciò ad affermarsi e a prevalere il libero comune.

Nelle regioni meridionali il sistema feudale a struttura patrimoniale dei re normanni e svevi si mantenne più a lungo, opprimendo le popolazioni ed ostacolando il formarsi di gestioni autonome, e quindi del comune rurale con propri organi e statuti.

La crisi delle gestioni locali ha significato il progressivo abbandono delle culture, l'allontanamento delle forze giovani e più attive dai territori montani e dalle aree interne, che hanno portato al fenomeno delle occupazioni abusive delle terre agricole migliori e alle trasformazioni e mutamenti delle destinazioni originarie nelle aree più vicine ai centri urbani. Tutto questo nell'assenza di controlli da parte degli enti gestori e delle autorità di vigilanza. L'abbandono delle terre e la migrazione ha riguardato la gran parte del territorio agricolo ed ha determinato un contenzioso continuo che ha di fatto danneggiato ed impedito la utile gestione dei beni da parte delle comunità locali e di conseguenza ogni possibilità di sviluppo e di crescita della società nelle aree più marginali.

---

<sup>9</sup> È fondamentale l'art. 34 L. 25 luglio 1952 n. 991, cd. Legge Montagna (Provvedimenti in favore dei territori montani) sulle comunioni familiari, che stabilisce: “*Nessuna innovazione è operata in fatto di comunioni familiari vigenti nei territori montani, nell'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale; dette comunioni continuano a godere e ad amministrare i loro beni in conformità dei rispettivi statuti e consuetudini riconosciuti dal diritto anteriore*”.

<sup>10</sup> Cf. art. 2 l. 1766/1927: nei giudizi di accertamento circa la esistenza, natura ed estensione dei gli usi civici, “*ove non esista la prova documentale, è ammesso qualunque altro mezzo legale di prova purché l'esercizio dell'uso civico non sia cessato anteriormente al 1800*”.

<sup>11</sup> Per approfondimento, Athena Lorzio: «Domini collettivi fra Sud, Centro e Nord - prospettive e nostalgie. Relazione al Convegno di Napoli 13 febbraio 2018», in *Aspetti fondiari alternativi - un altro modo di possedere*, pubblicato su [www.demaniocivico.it](http://www.demaniocivico.it), sez. Biblioteca, Pubblicazioni.

<sup>12</sup> Una sintesi molto attenta e precisa su questi temi, in particolare sulla formazione e vicende successive dei patrimoni e diritti civici nelle diverse regioni (Nord Italia, ex stati pontifici del centro Italia e territori meridionali), e nel passaggio dagli Stati preunitari all'ordinamento giuridico statale si trova negli “*Appunti sulla proprietà collettiva e suo ordinamento*” di Nunzio De Renzis, perito-istruttore demaniale di inizio 900, autore di pubblicazioni di grande interesse in materia. Gli *Appunti* sono pubblicati nella Rivista di Diritto Agrario del 1942 e sono scaricabili dal sito [www.demaniocivico.it](http://www.demaniocivico.it).

Va detto che anche ora siamo in una fase di crisi generale che riguarda le istituzioni, l'economia, le strutture sociali, e colpisce soprattutto la parte più debole della società. La gestione collettiva dei patrimoni agro-silvo-pastorali delle comunità locali, le antiche comunità di villaggio, e l'utilizzo diretto, promiscuo e solidale dei beni produttivi potrebbe tornare ad essere il punto di svolta, la forza vincente per ridare lavoro, sostegno e speranza di vita e di salute ad un mondo che non riesce ad assicurare una vita dignitosa e sana ad ogni categoria sociale.

#### 4.1. NELLE REGIONI DEL NORD, NELLE VALLI E ZONE MONTANE DELL'ARCO ALPINO

Le comunità originarie sono comunità a struttura familiare ed intergenerazionale, come le definisce ora la l.168/2017 sui domini collettivi<sup>13</sup>. Sono comunità chiuse, organizzate con propri organi, statuti e regolamenti, raggruppate nella grande categoria delle comunioni familiari montane. Esse hanno sempre gestito in piena autonomia i loro patrimoni agro-silvo-pastorali difendendoli dalle aggressioni e soprusi del signore e successivamente dai conflitti sia con gli enti locali che con i poteri dello Stato centrale.

Nel corso del '900 le comunioni familiari montane hanno rivendicato la loro autonomia e struttura privatistica opponendosi al sistema delle leggi unitarie del 1927/28<sup>14</sup>. Esse hanno così ottenuto, con le leggi montagna n. 991/1952 e n. 1102/1971, di poter amministrare ed organizzare i beni agro-silvo-pastorali appresi *per laudo* a norma dei rispettivi statuti e consuetudini riconosciuti dal diritto anteriore e quindi di non essere più soggette alla disciplina degli usi civici<sup>15</sup>.

Successivamente con l'art. 3 l. 31 gennaio 1994 n. 97 per le zone montane il legislatore nazionale affidò alle regioni il compito di “*riordinare la disciplina delle organizzazioni montane, anche unite in comunanze, comunque denominate, comprese le comunioni familiari montane di cui all'art. 10 l. 3.12.1971 n. 1102, le regole cadorine di cui d.lgs. 3.5.1948 n. 1104 e le associazioni di cui alla l. 4.8.1894 n. 397, sulla base dei principi indicati alle lett. a) e b) n. 1,2,3 e 4 dell'art. 3 della legge 97/94*”.

Le leggi regionali non vennero mai promulgate, ma le organizzazioni montane hanno continuato ad amministrare i patrimoni antichi agro silvo pastorali appresi per laudo, in conformità dei rispettivi statuti e consuetudini, conciliando le antiche tradizioni con le nuove e diverse esigenze e scelte gestionali della realtà attuale.

Come detto, le comunità originarie hanno nomi e regolamenti diversi nella varia zone. Nel Piemonte e nella Val d'Aosta, numerose sono ancor oggi le consorzierie formate da gruppi di antichi “*originari*”, considerati dalla l.r. 5 aprile 1973 e dalla l.r. 22 aprile 1985 n.16 “*enti speciali di natura pubblicistica*”. Nelle consorzierie la partecipazione è riservata ai proprietari dei fondi rustici che risiedono effettivamente nelle frazioni e consorzierie per il periodo dell'anno minimo stabilito dagli statuti.

Nel Veneto le antiche Regole, abolite con le leggi del regno italico del 1805/1806, sono state ricostituite in forza delle recenti leggi regionali. Le più organizzate sono le Regole del Cadore, le regole di Cortina d'Ampezzo e le regole bellunesi che gestiscono il parco regionale delle Dolomiti, la Magnifica Comunità di Fiemme, una realtà imprenditoriale di grande

---

<sup>13</sup> *Infra* par. 5.3.

<sup>14</sup> Legge 16 giugno 1927 n. 1766 di riordino degli usi civici e regolamento di attuazione approvato con r.d. 26 febbraio 1928 n. 332.

<sup>15</sup> Art. 34 l. 25 luglio 1952 n. 991 per i territori montani e artt. 10 e 11 legge montagna 3 dicembre 1971 n. 1102.

successo per la lavorazione del legno trattato con metodi biologici. Nel Friuli le Vicinie sono organizzate nel coordinamento regionale delle Vicinie, nel Carso triestino molto importanti sono le Comunelle che rivendicano tuttora la loro autonomia rispetto al Comune, anche in sede contenziosa.

#### 4.2. NELLE REGIONI DEL CENTRO ITALIA

Una storia particolare hanno le Università agrarie dei territori dell'*ex stato pontificio*, Lazio, parte delle Marche, Umbria, e nell'*Emilia*.

Nelle provincie laziali, nella seconda metà dell'800, si sono avuti aspri scontri sociali per il riconoscimento giuridico delle associazioni e università agrarie che operavano di fatto a profitto della generalità degli abitanti di un comune o frazione di comune o determinate classi di cittadini. Esse sono state riconosciute come enti/imprese sociali con la legge 4 agosto 1894 n. 397 sui *domini collettivi*, la prima legge nazionale che ha riconosciuto in Italia gli assetti collettivi come associazioni di diritto privato, pur mantenendo il controllo pubblico sull'amministrazione dei beni sociali e sulla responsabilità degli amministratori<sup>16</sup>.

In *Emilia*, le partecipanze agrarie emiliane, fin dall'entrata in vigore della legge unitaria di riordino degli usi civici del 24/27, si sono opposte alle quotizzazioni e privatizzazioni imposte dalla legge nazionale per le terre atte a cultura agraria, preservando così le attività agricole tradizionali. L'art. 65 del reg. 332/1928 ha espressamente escluso le associazioni agrarie a carattere familiare dalla applicazione delle norme relative alla sistemazione, ripartizione e godimento dei beni delle partecipanze, mantenendo la gestione comune e le antiche consuetudini agrarie.

In *Toscana*, con la legislazione abolitiva degli usi civici e delle promiscuità della seconda metà del 700 del Granduca Pietro Leopoldo, si volle bonificare e sviluppare l'arte agricola nelle terre paludose della Maremma. Gli Editti Leopoldini degli anni 1766/1778 contenenti i Regolamenti generali delle provincie inferiore e superiore senese e dei territori dell'ex principato di Piombino, costringevano i comunelli a vendere i diritti di pascolo, di legnatico e di macchiatico ai proprietari del suolo in modo da consolidare nella proprietà del terreno tutti i diritti di utilizzo dei frutti. Dalle cronache dell'epoca risulta che i comunelli dapprima si opposero e successivamente ricomprarono i loro beni con accordi che stabilivano l'uso comune dei beni riacquistati. Come ha riconosciuto la Corte cass. con la sent. 7 luglio 1934 n. 2455:

*“la Riforma leopoldina fu realmente benemerita perché liberò la proprietà privata da tutti i vincoli che vi avevano imposti lo Stato e i Comuni e che la facevano intristire, mentre donò ai Comuni i diritti che spettavano allo Stato sulle terre pubbliche e comunali a condizione che i Comuni stessi alienassero le terre comunali unitamente ai frutti del pascolo e del legnatico, facendosi pagare mediante stima a parte. Ma l'ordine di vendere le terre comunali non significava soppressione immediata degli usi civici che sulle terre avevano i terrieri, ma rappresentava una tendenza, mai completamente attuata, all'affrancazione graduale e prudente degli usi civici”.*

A inizio '800 intervenne la legge 19 marzo 1802 del primo Console Bonaparte che abolì anch'essa i diritti di pascolo e altri usi nelle foreste comuni, a meno che i comuni e i particolari avessero presentato titoli o atti di possesso. Cessata l'era napoleonica, in Toscana

---

<sup>16</sup> Sull'iter legislativo delle leggi liquidative dell'ex stato pontificio e della l. 397 del 1894 si veda GROSSI, P., *Un altro modo di possedere*, cit.

tornò il granduca Ferdinando III d'Asburgo. Il granduca con legge 15 novembre 1914 abolì le leggi civili del Governo napoleonico e ripristinò le leggi del Granducato di Toscana sulla feudalità, salvi i diritti legittimamente acquisiti durante il governo francese. Anche dopo gli Editti Leopoldini, in Toscana i comunelli, che in genere corrispondono alle attuali frazioni comunali, continuarono ad esercitare i loro diritti di pascolo e di legnatico. Nel sistema regionale vigente i comunelli sono stati ricostituiti nelle nuove Asbuc - Amministrazioni separate dei beni di uso civico - con le modalità previste dalle leggi regionali<sup>17</sup>. La legge vigente è la l. r. 23 maggio 2014, n. 27, molto innovativa per quanto riguarda la gestione privatistica dell'ente, cui è riconosciuta l'autonomia statutaria, sotto il controllo ripartito tra comune e regione.

#### 4.3. NELLE PROVINCE DELL'EX REGNO DI NAPOLI. IL DEMANIO CIVICO UNIVERSALE E LE LEGGI LIQUIDATRICI DEGLI USI CIVICI SULLE TERRE PRIVATE ED EX FEUDALI

Diversa la situazione nelle regioni meridionali, comprese l'Abruzzo e il Molise, dove la comunità originaria degli abitanti è stata condizionata fortemente dalla coesistenza con i poteri feudali e non ha saputo o potuto organizzarsi in strutture autonome con propri organi, statuti e regolamenti consuetudinari. A differenza delle comunità familiari montane del Nord che erano strutture chiuse a carattere familiare e dalle associazioni/impresa a fini sociali del Centro Italia, nelle regioni meridionali in genere il patrimonio agro silvo pastorale della *universitas civicum* era aperto agli usi di tutti i residenti, i *cives*, che li esercitavano in modo promiscuo. L'insieme dei *cives* costituiva l'*universitas civium*, da cui è derivato il termine "demanio civico universale" proprio degli Stati del Sud.

Tuttavia, anche nelle regioni del Sud Italia, dove vi erano comunità organizzate con regolamenti e statuti, gli usi erano esercitati secondo le modalità indicate nelle norme statutarie.

Ma nella gran parte del territorio, la comunità originaria non aveva strutture proprie, il demanio civico era amministrato dall'ente locale, il comune amministrativo. Dai vecchi contenziosi apprendiamo che spesso l'ente comune considerava i beni della comunità come beni patrimoniali comunali e ne disponeva per i propri fini di bilancio e non per gli interessi e le necessità dei *cives* titolari dei beni. Ciò anche a causa di una legislazione che non riconosceva in modo specifico i diritti delle comunità locali originarie<sup>18</sup>.

Ricordiamo, in sintesi, che con l'infeudazione del territorio, gli antichi patrimoni agro silvo pastorali delle comunità venivano concessi dal re al feudatario per sostenere gli oneri del feudo e l'esercizio dei pubblici poteri. A sua volta il feudatario concedeva i fondi per la coltivazione ai coloni e contadini del feudo con contratti di enfiteusi e di colonia e con la corrisposta di una rendita in natura (quota parte del prodotto, la decima, la terza, la quinta) o in danaro.

---

<sup>17</sup> Gli Editti Leopoldini sono pubblicati in ACROSSO, L., RIZZI, G., *Codice degli usi civici. Raccolta completa della legislazione vigente commentata articolo per articolo con la bibliografia e la giurisprudenza coordinata con richiami e note e corredata di indici*, Roma 1956 (rist. anastatica 1994).

<sup>18</sup> Cf. "Le vecchie leggi comunali e provinciali?" e la giurisprudenza relativa su [www.infodemanio-civico.it](http://www.infodemanio-civico.it), sez. norme abrogate e preunitarie.

Questo sistema di proprietà divisa fra il signore direttario e il contadino utilista si è mantenuto per tutto il medioevo fino alla cessazione del sistema feudale, a inizio '800, a seguito dell'affermarsi delle teorie illuministiche del '700.

Con le leggi abolitive del feudo vennero liquidati anche i diritti civili, confusi fra gli abusi feudali. La liquidazione consisteva nella cessazione dell'utilizzo diretto dei prodotti del fondo e l'attribuzione alla comunità dei *cives* di un compenso sostitutivo dell'uso che cessava, o in natura, per scorporo di una quota parte del fondo o con un canone in danaro.

In Italia la liquidazione degli usi civili su terre *ex* feudali e private ha avuto luogo con le leggi liquidative dell'ex Regno di Napoli del decennio napoleonico sull'abolizione della feudalità e sulla ripartizione dei demani (1806/1816). Dall'ex regno di Napoli il sistema di liquidazione si è poi esteso agli altri stati preunitari, fino ad essere recepito ed utilizzato dallo Stato unitario con le leggi del 1924/27 sul riordino degli usi civili nel Regno e relativo Regolamento di attuazione approv. Con il r.d. 332/1928.

Il sistema di liquidazione si può così sintetizzare: il demanio feudale, costituito dai fondi e latifondi agricoli, era diviso in due quote: una quota restava in proprietà piena al signore e l'altra era assegnata al comune per l'*Universitas civium*. L'*Universitas* procedeva alla ripartizione in quote e all'assegnazione delle quote in proprietà libera ai coloni e contadini del villaggio col peso di un canone annuo affrancabile.

Gli utenti concessionari "*saranno riguardati come padroni delle quote loro spettanti, padroni liberi ed assoluti*"<sup>19</sup>. Con l'assegnazione delle quote in proprietà agli utenti si mirava a creare una nuova classe di piccoli proprietari rurali. Non fu però previsto un sistema di finanziamento o micro credito a favore degli assegnatari, i quali, privi di mezzi e capitali, erano di fatto costretti a rivendere le quote all'ex padrone che gliele riconcedeva in affitto. L'abuso era così diffuso che il legislatore intervenne a vietare le vendite con la l. 12.12.1816 art. 185 che stabiliva il divieto di alienazione delle quote per un decennio, divieto prorogato a vent'anni con il decreto 6.12.1852 art. 1, di Ferdinando II. Dai contenziosi dell'epoca si apprende tuttavia che il divieto era facilmente aggirabile e fu aggirato con contratti simulati.

E i poveri contadini del Sud tornarono così a coltivare come affittuari quelle stesse terre di cui dovevano per legge diventare padroni assoluti e liberi.

Il sistema liquidativo previsto dalle leggi del decennio napoleonico, che avrebbe dovuto risolversi in un vantaggio per la classe contadina, fallì così miseramente nell'attuazione pratica, venendo ad incrementare ed aggravare il contenzioso feudale già esistente tra comune e signore.

I demani di proprietà originaria della popolazione, il *demanio civico universale*, era invece escluso dalla ripartizione, e ne fu confermato il rigoroso regime giuridico di indisponibilità e di tutela, ripreso e continuato poi dalla legislazione dello Stato unitario e dalle leggi vigenti<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Art. 32 del decreto 3.12.1908 di Gioacchino Napoleone sulle "*istruzioni per l'esecuzione della legge 1.9.1806 e del decreto 8.6.1807 sulla divisione dei demani*", e art. 4 decreto 8.6.1807 di Giuseppe Napoleone sulla definizione di demanio e norme sulla ripartizione. Cf. [www.demaniocivico.it](http://www.demaniocivico.it), sez. Leggi, "*Norme abrogate e preunitarie*".

<sup>20</sup> Cf. [www.demaniocivico.it](http://www.demaniocivico.it), sez. Leggi.

## 5. NELL'EPOCA ATTUALE

### 5.1. LA LEGGE NAZIONALE DI RIORDINO DEGLI USI CIVICI 16 GIUGNO 1927 N. 1766 E IL REGOLAMENTO DI ATTUAZIONE APPR. CON IL R.D. 28 FEBBRAIO 1928 N.332, DI EPOCA FASCISTA<sup>21</sup>

I patrimoni originari delle comunità di abitanti (o “*comunità di villaggio*”) sono soggetti ad un regime giuridico speciale, regolato tutt’ora dalle leggi nazionali del 1924/27/28, dalle leggi di tutela ambientale e dalla legislazione regionale di attuazione. Le leggi del 27/28 vanno ora interpretate, modificate ed integrate sulla base dei principi e disposizioni introdotte con la recente *legge 20 novembre 2017 n. 168 sui domini collettivi*.

I beni e patrimoni e diritti delle comunità originarie di abitanti sono fuori dal regime di diritto comune. I beni delle comunità non possono essere alienati, né divisi né rinunciati, i diritti di uso civico sono imprescrittibili; i diritti dei *cives* non si perdono mai, anche se non utilizzati, i patrimoni di demanio civico non si usucapiscono. Questo speciale regime di tutela delle leggi del 27/28, che ne ha permesso la conservazione fino ad oggi, come detto, è stato recepito e rafforzato dalla *legge 20 novembre 2017 n. 168 sui domini collettivi*.

Se consideriamo che, nonostante le occupazioni *sine titulo* e le usurpazioni continue in ogni epoca storica, i patrimoni agro-silvo-pastorali delle comunità di villaggio coprono ancora un buon terzo del territorio nazionale, si può comprendere la importanza e vitalità di questi diritti e la loro estensione originaria

La legge del ‘27 è chiamata legge di liquidazione perchè ha regolamentato la liquidazione degli usi o diritti civici delle comunità esercitati su terre private sul modello delle leggi di liquidazione del decennio napoleonico. Con la liquidazione dei diritti civici, la proprietà del fondo gravato dagli usi resta libera a favore del proprietario, che è tenuto a pagare un corrispettivo in danaro o in natura alla comunità in cambio degli usi che cessano come esercizio diretto e promiscuo da parte della popolazione.

La parte positiva della legge del ‘27 è, invece, quella relativa ai boschi e pascoli permanenti (di cat. A, art. 11 l. 1927), perché ne ha stabilito lo specifico regime di inalienabilità, più esattamente di alienabilità controllata attraverso le autorizzazioni, e di inusucapibilità. Ma soprattutto essa ha vincolato la destinazione del patrimonio silvo-pastorale delle comunità, consentendo così la conservazione delle aree boschive e pascolive.

Le aree agricole, nel sistema della legge del ‘24/’27 e regolamento del 1928, erano invece destinate ad essere privatizzate, attraverso un complesso sistema di piani di ricomposizione fondiaria, quotizzazione ed assegnazione delle quote alle famiglie dei coltivatori diretti a titolo di enfiteusi e con l’obbligo delle migliorie. L’intento del legislatore era quello di formare piccole proprietà contadine a vantaggio del ceto agricolo. Con l’affrancazione del canone i concessionari divenivano proprietari a tutti gli effetti. In realtà il sistema delle quotizzazioni non ha funzionato, ed è stato di fatto sostituito dalla realtà delle occupazioni abusive ed altrettanto abusive trasformazioni edilizie ed urbanizzazione del territorio.

Di fatto, nei secoli ‘800 e ‘900 la gestione dei demani civici è stata molto ridotta a causa del contenzioso che ha bloccato per anni i programmi di gestione, i piani di ricomposizione

---

<sup>21</sup> La legge nazionale 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici nel Regno, tuttora vigente, ha raccolto in un unico testo tutte le normative degli Stati preunitari ([www.demaniocivico.it](http://www.demaniocivico.it), sez. Leggi).

fondiarria, di quotizzazione e concessione delle quote (per le terre di cat. B atte a coltura). In realtà, i terreni migliori sono stati oggetto di occupazioni abusive da parte dei singoli, occupazioni in seguito sanate a prezzi irrisori con le procedure di legittimazione e di sanatoria, lunghe e complesse.

## 5.2. IL VINCOLO AMBIENTALE. CODICE DEI BENI CULTURALI, ART. 142, LETT. H) D.LGS. 22 GENNAIO 2004, N. 42

Il legislatore nazionale con la legge 8 agosto 1985 n. 431 (cd. Legge Galasso) ha inserito i patrimoni delle comunità locali di abitanti nella categoria dei beni ambientali per la necessità di conservare il territorio agro-silvo-pastorale nella sua conformazione naturale originaria. La mossa era strategica: salvare il patrimonio agro-silvo-pastorale delle comunità locali, che coprono ancora buona parte del territorio montano, considerando anche l'interesse sociale, come fonte di lavoro per i residenti. L'amministrazione di questi patrimoni da parte delle stesse comunità titolari dei diritti, in conformità dei rispettivi statuti, regolamenti e consuetudini, avrebbe, infatti, consentito di preservarli dal pericolo di trasformazioni e utilizzi irrazionali e nocivi alla salute e qualità della vita del pianeta. Si può dire che l'operazione ha avuto un certo successo, perché nonostante le dispersioni e la politica distruttiva delle urbanizzazioni e attività terziarie, si è riusciti a conservare gran parte del patrimonio agro-silvo-pastorale nel suo contesto naturale<sup>22</sup>.

Va però detto che l'uso civico, che era un diritto che assicurava un vantaggio ai *cives* in termini di utilità esistenziali, si è trasformato in un vincolo. Aggiungiamo che il vincolo ambientale ha reso più difficili le sanatorie edilizie e per questo non è stato accolto con molto favore dagli utenti. Si è trattato certamente di una misura di necessità, diretta a frenare l'usurpazione e trasformazione dei beni delle comunità locali, ma il vincolo di tutela ambientale ha provocato un sentimento di avversione assai forte per l'intero settore delle proprietà collettive e proposte generalizzate di estinzione degli usi civici.

## 5.3. LA LEGGE N. 168/2017 SUI DOMINI COLLETTIVI

La situazione gestionale dei patrimoni delle comunità collettive originarie del Nord Italia ed imprese sociali del Centro Italia, unita a quella assai vaga e confusa dei demani civici del Sud, è stata profondamente modificata con la legge 20 novembre 2017 n.168 sui domini collettivi.

La legge 168 è una legge di principi e ha valore costituzionale. È una legge importante, di sistema, perché riconosce i domini collettivi, comunque denominati e costituiti dalle prime formazioni sociali, come "*ordinamento giuridico primario delle comunità originarie*". Le comunità originarie sono quindi riconosciute e poste allo stesso livello dello Stato, e sono addirittura anteriori allo Stato come ordinamento giuridico.

Già si è detto che le strutture di queste comunità originarie sono diverse nelle diverse aree territoriali: nel Nord Italia abbiamo le comunioni familiari originarie intergenerazionali, nel Centro (ex Stato pontificio) le comunità imprese sociali mentre nel Sud Italia non ci sono

---

<sup>22</sup> Cf. [www.demaniocivico.it](http://www.demaniocivico.it), sezione "*Normativa nazionale*".

comunità, ma i demani sono aperti all'utilizzo di tutti i *cives* residenti. Essi costituiscono l'*universitas civium*.

Le comunità originarie, a norma dell'art. 1, l. 168/2017, sono soggette alla Costituzione, “con capacità di autonormazione, sia per l'amministrazione soggettiva e oggettiva, sia per l'amministrazione vincolata e discrezionale” ... in attuazione dei principi e garanzie costituzionali di cui agli art. 2 Cost. sulla funzione sociale della comproprietà collettiva intergenerazionale, artt. 2 e 42, 2° co. Cost. sui diritti inviolabili e i doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale della gestione comune, art. 9 Cost. sul valore ambientale, paesaggistico e culturale del territorio gestito dalle comunità di villaggio, art. 43 Cost. sull'utilità generale delle forme di gestione economica produttiva e dei servizi pubblici essenziali resi dalle stesse comunità (art.1, l. 168/2017)”.

Con questa operazione il legislatore statale ha inserito l'istituto della comproprietà collettiva di derivazione germanica nel nostro ordinamento giuridico allo stesso livello della proprietà individuale, pubblica e privata, di stampo romanistico.

La proprietà delle collettività può considerarsi la categoria originaria da cui sono derivati in epoca storica i diversi assetti giuridici della proprietà privata e della proprietà pubblica. Va anche detto che se nel 1947 i costituenti non vollero inserire nella costituzione, accanto alla proprietà pubblica e privata, la categoria della proprietà collettiva - nel significato di possessi facenti capo *ab origine* alle antiche comunità di abitanti - la ragione fu di natura essenzialmente socio-politica, soprattutto per il prevalere della cultura borghese/liberale dell'800 e di inizio '900. Del resto, l'avversione alle diverse forme - importantissime - del possesso del mondo contadino risulta dai lavori preparatori del testo costituzionale<sup>23</sup>.

Solo con la legge 168/2017 l'istituto della comproprietà collettiva è entrato nel nostro ordinamento giuridico, a livello costituzionale, accanto alle categorie romanistiche e classiche della proprietà individuale, pubblica e privata. Mentre il codice Napoleone considerava i biens communaux come beni propri della comunità di abitanti, che avevano su di essi un diritto riconosciuto a livello formale, in Italia il legislatore dello Stato unitario ha sempre ignorato la realtà del mondo rurale e i diritti delle comunità locali confondendoli con i beni patrimoniali dell'ente comune. Nella legge comunale e provinciale del 1865<sup>24</sup> e nel R.D. 4 febbraio 1915 n. 148<sup>25</sup> manca qualsiasi riferimento ai beni delle comunità locali. Solo nel T.U. del 3 marzo 1934 n. 383, all'art. 84, si fanno salve le leggi speciali sugli usi civici<sup>26</sup>. Sia il vecchio codice civile del 1865, che il codice civile vigente del 1942 e la stessa Costituzione del 1948 hanno sempre considerato soltanto il modello della proprietà esclusiva ed individuale di diritto romano e non le diverse forme di compossesso delle comunità originarie di derivazione germanica (cd. condominio a mani giunte o per facoltà separate). Il codice civile tratta solo delle forme contemporanee di comunione dei beni (comunione ereditaria). Nelle comunità familiari di diritto germanico, l'utilizzo dei beni era esercitato in modo diretto, promiscuo e solidale nell'interesse proprio del singolo e del gruppo, ed era limitato, come detto supra, alle esigenze primarie della comunità nel rispetto e tutela massima del territorio.

Il principio di solidarietà e sopravvivenza della comunità e del singolo è l'elemento basilare che distingue queste forme di compossesso di antico e diverso regime, risalenti al condominio di diritto germanico, dall'istituto della proprietà esclusiva individuale, pubblica o

---

<sup>23</sup> Cf. CERULLI IRELLI, V., «Apprendere “per laudo” Saggio sulla proprietà collettiva», cit.

<sup>24</sup> T.U. 20 marzo 1865 n. 2248 all. A.

<sup>25</sup> T.U. Legge comunale e provinciale.

<sup>26</sup> Cf. [www.demaniocivico.it](http://www.demaniocivico.it), *Leggi, Stato Italiano*, cit.

privata di stampo romanistico nella forma che è prevalsa alla cessazione del regime feudale e si è affermata nell'ordinamento giuridico della società borghese.

Se confrontiamo gli effetti che queste forme diverse di proprietà ed utilizzo dei beni hanno avuto sul territorio, il risultato è senz'altro a favore della proprietà collettiva in aggiunta a quella dei beni comuni.

Nel sistema vigente ad utilizzo individuale e privatistico, la funzione sociale della proprietà, pur affermata dall'art. 42 della nostra Costituzione, è stata spesso sottesa. Il territorio è stato sfruttato per finalità di lucro, in modo anche irrazionale e questo ha portato alla distruzione di moltissimi siti naturali e a danneggiare l'ambiente. Nel sistema a regime collettivo, l'utilizzo era limitato ai bisogni primari della comunità residente, e ha così permesso la conservazione dei patrimoni agro silvo pastorali e quindi indirettamente la tutela dell'ambiente. Considerando la situazione attuale del pianeta, le variazioni climatiche, l'inquinamento progressivo, la distruzione delle risorse non sostituibili, il sistema della proprietà collettiva a uso controllato è senz'altro da preferire, perché consente la preservazione del bene patrimoniale per le generazioni future. A questo punto si impone dunque un ripensamento sul modo migliore di gestire il territorio e l'ambiente.

## 6. GLI ENTI DI GESTIONE DEL PATRIMONIO DELLE COMUNITÀ TITOLARI (ART. 1, PUNTO 2 L. 168/2017)

La legge 168/2017 ha dichiarato gli enti esponenziali che gestiscono il patrimonio antico e i beni delle comunità titolari persone giuridiche di diritto privato con autonomia statutaria, superando così tutte le incertezze e le diverse teorie sostenute in passato, dagli Autori e in giurisprudenza, sulla natura giuridica pubblica o privata di queste gestioni<sup>27</sup>.

È venuto meno così lo stallo derivato dalla mancata attuazione da parte delle regioni dell'art. 3 della legge montagna 31.01.1994 n. 97, che aveva affidato alle regioni stesse il compito di stabilire le modalità per il conferimento della personalità giuridica alle organizzazioni montane per la gestione dei beni agro silvo pastorali, previa verifica dei presupposti in ordine ai nuclei familiari e agli utenti aventi diritto e ai beni oggetto della gestione comunitaria.

Ne consegue che gli enti esponenziali delle comunità che gestiscono attualmente i patrimoni collettivi e i diritti di uso civico delle comunità titolari continuano ad amministrare gli antichi patrimoni collettivi come enti di diritto privato.

Essi però devono ricostituirsi come associazioni private a norma del codice civile con il procedimento e modalità di cui alla l. 10 febbraio 2000 n. 361 sul riconoscimento delle persone giuridiche private e per l'approvazione delle modifiche dell'atto costitutivo e dello statuto.

---

<sup>27</sup> Si è discusso molto nella giurisprudenza della cassazione anni 30/50 sulla natura pubblicistica o privata di queste associazioni, definite dapprima ente pubblico economico, poi ente pubblico non economico ed infine ente pubblico minore dalla sentenza ss.un. 3155/1985. La Corte di cassazione per un certo periodo (fine anni '50-1980) aveva ritenuto poter qualificare le università agrarie laziali come enti pubblici economici estendendo ai dipendenti i contratti collettivi di lavoro (Cass., S.U., 8 maggio 1957, n. 1577, in Giust. civ., 1957, I, 764) mentre la gestione era vincolata alle norme degli enti locali. Questa situazione contraddittoria è stata superata da Cass. S.U. 13 maggio 1980, n. 3135 per l'U.A. di Bracciano, in Giur. it., 1980, I, 1, 1128 che ha inquadrato le U.A. laziali tra gli enti pubblici non economici.

La legge 168/2017 non indica le modalità per la nomina degli organi e questa è una carenza della legge che va colmata con il regolamento di attuazione. La legge 168/2017 dice solo che dove non ci sono gli enti, i beni sono gestiti dai comuni con amministrazione separata, e dove vi sono beni civici frazionali, le popolazioni interessate possono costituire i comitati per l'amministrazione separata di detti beni civici frazionali ai sensi della legge 17 aprile 1957 n. 278 (art. 2, comma 2, punto 4).

La legge 278/1957 però riguarda la convocazione dei comizi da parte dei prefetti per la elezione degli organi sul modello della nomina per i piccoli comuni, ma qui si tratta di nominare gli organi di un'associazione giuridica di diritto privato, quindi il richiamo non è conferente.

Né si può condividere la norma che affida ai comuni con amministrazione separata i beni delle comunità, dove non ci sono gli enti gestori. Come si è detto sopra, i comuni sono stati in passato pessimi gestori e lo sono ancora e quindi anche questa parte della legge va ripensata (art. 2, comma 4 l. 168/17).

Non può non preoccupare la gestione dei demani civici da parte dei comuni, nelle zone dove manca la comunità originaria di abitanti e quindi soprattutto nelle Regioni meridionali, considerando l'importanza e la vastità dei demani civici e i gravi conflitti di interesse cui ha dato luogo nel passato la gestione comunale e di cui abbiamo già detto supra (par. 1.5).

La legge 168/2017 comunque è destinata ad avere un impatto assai forte sulla realtà delle gestioni collettive nella parte in cui, dichiarando gli enti gestori persone giuridiche private, consente ad essi di operare con piena autonomia senza essere più condizionati dal potere regionale di vigilanza e tutela sugli enti, trasferito alle Regioni con il d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11, all'art. 1 ult. co. "sul trasferimento alle regioni ordinarie delle funzioni amministrative in materia di usi civici", completato con il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, di attuazione della delega n. 382/1975 "per il trasferimento delle funzioni amministrative statali alle regioni a statuto ordinario" (artt. 66, 71, 78 per gli usi civici). Come sappiamo, anche il controllo regionale sulla gestione dei patrimoni agro-silvo-pastorali ex art. 11 ult. co. cit. è stato esercitato malissimo con carenze e ritardi e con grave danno per gli enti.

## 7. REGIME GIURIDICO DEI BENI DELLE COMUNITÀ TITOLARI

La legge 168/2017 ha confermato il regime giuridico di indisponibilità, inalienabilità ed indivisibilità dei beni delle comunità locali e la perpetua destinazione agro silvo pastorale del patrimonio antico delle comunità, a norma della legge 16 giugno 1927 n.1766 sul riordino degli usi civici nel regno e rel. regolamento di attuazione (r.d. 26 febbraio 1928 n. 332). Di più ha rafforzato tale regime con il vincolo paesaggistico imposto dall'art. 142, comma 1, lett.h) del codice dei beni culturali e del paesaggio sull'intera categoria dei beni di demanio civico.

Il regime di cui alle leggi del 1927/28 e art. 142 codice ambientale - è stato reso ancora più rigido con l'interpretazione che ne ha dato la Corte costituzionale con la sent. n. 113/2018 che ha dichiarato illegittime le leggi regionali del Lazio sul regime di sanatoria delle aree di demanio civico abusivamente edificate.

Questa è la parte positiva della legge 168/17, come riconosciuto anche dalle sentenze costituzionali in materia (da ult. sent. 113 e 178/2018). Dopo vi sono le criticità già rilevate *sub par.6* per quanto riguarda la gestione comunale del demanio civico, soprattutto

considerando l'indifferenza del legislatore nazionale per i problemi relativi alla gestione dei beni del demanio civico universale dove mancano enti di gestione organizzati con organi e statuti. Il problema riguarda dunque soprattutto le regioni meridionali. Come si è detto, in questi casi la legge 168/2017 ha mantenuto la gestione comunale nonostante i disastri provocati in passato dalle amministrazioni pubbliche locali che di frequente si sono avvalse dei beni della comunità locale per risanare i propri bilanci, ledendo così i diritti originari dei *cives*.

Con la legge 168/2017 il regime giuridico dei beni resta quello della inalienabilità, indivisibilità e inusucapibilità e della perpetua destinazione agro silvo pastorale, senza alcuna deroga (art. 3, comma 3, l. 168/17). A tale regime si aggiunge, come si è detto, il vincolo paesaggistico ambientale di cui all'art. 142, comma 1, lett. b) del d.lgs. n. 42 del 2004. La legge 168/17, all'art. 3 comma 6, ritiene che il vincolo paesaggistico garantisce la conservazione degli usi civici e contribuisce così alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio e che “*tale vincolo è mantenuto anche in caso di liquidazione degli usi civici*”. Ma se la liquidazione ha l'effetto di liberare dagli usi civici la quota che resta al proprietario, non si comprende la ragione della conservazione del vincolo ambientale.

Vi è poi il problema dell'abrogazione implicita delle norme delle leggi del 1927/28 che sono incompatibili con le norme della legge 168/2017. Vengono meno di certo tutte le norme delle dette leggi del 1927/28 che riguardano la quotizzazione delle terre agricole di cat. B, le concessioni in enfiteusi delle quote agli utenti, l'affrancazione del canone enfiteutico e conseguente privatizzazione delle terre di cat. B, nonché la norma sulla legittimazione delle occupazioni abusive ultradecennali, quando le terre sono state migliorate e non interrompono la continuità del demanio (art. 9 l. 1766/1927). Su questo concorda anche la corte cost. con le sentenze Carosi n. 113 e 178 del 1918 che ritengono non più necessaria a questo punto l'assegnazione a categoria dei beni civici e la distinzione fra le due categorie A e B di cui all'art. 11 della legge 1766/1927.

## SECONDA PARTE

### 8. IL CONTENZIOSO NELLE VARIE EPOCHE

#### 8.1. CONTENZIOSO FEUDALE

Con il termine “*contenzioso feudale*” si indicano tutte le liti pendenti tra *ex* feudatario e *Universitas civium* di qualunque natura derivate dalle leggi del Regno di Napoli abolitive della feudalità e divisione dei demani del 1806. Tale contenzioso fu risolto nel Centro-Sud in brevissimo tempo con le circa 3000 sentenze della Commissione feudale nominata da Gioacchino Murat con il decreto 11.11.1807.

Con le leggi liquidative del decennio napoleonico, al contenzioso feudale si aggiunsero le vertenze tra il comune e i *cives* a seguito della ripartizione delle terre agricole *ex*-feudali e dell'assegnazione agli utenti delle quote da parte del Comune per conto dell'*Universitas civium*. Questo contenzioso è stato molto intenso così come il contenzioso tra gli utenti assegnatari e

*l'ex feudatario*, ed è durato grosso modo fino a metà '900<sup>28</sup>.

Oramai le più grosse liquidazioni sono state definite e le vertenze conciliate. È ancora pendente qualche vecchio processo, ma riguarda casi limitati. Bisogna dire che la maggior parte dei contenziosi relativi alle liquidazioni degli usi civici su terre private ex feudali sono stati conciliati tra il signore ed il comune anche in sede stragiudiziale. Ad esempio nei Castelli Romani tra il Principe Chigi ed il Comune di Ariccia.

## 8.2. IL CONTENZIOSO ATTUALE: IL PROCESSO USI CIVICI NEL SISTEMA DELLA L. 16 GIUGNO 1927 N. 1766

Il processo sul contenzioso usi civici è tuttora regolato dagli artt. 27 - 41 della legge 16 giugno 1927 n. 1766. Nel sistema della legge del '27, la competenza giurisdizionale in materia è attribuita a giudici speciali dell'ordine giudiziario ordinario: i commissari regionali per gli usi civici che hanno competenza territoriale regionale e pluriregionale.

I Commissari regionali del '27 sono stati istituiti sul modello dei Commissari ripartitori del Regno di Napoli, che operarono nel decennio che seguì la legge 2 agosto 1806 abolitiva della feudalità. I primi Commissari furono nominati con il decreto di Gioacchino Murat del 23 ottobre 1809. Si trattava di giudici speciali, che avevano sia poteri amministrativi che decisorii. Essi dovevano compiere tutte le operazioni amministrative di riparto ed assegnazione dei demani ex feudali e, quando sorgevano vertenze, tentare di conciliarle. Se non riuscivano, dovevano decidere rapidamente la controversia, con decisioni esecutive ed irrevocabili<sup>29</sup>.

Diverso era il sistema del contenzioso negli Stati preunitari dell'Italia centrale e settentrionale. Nello Stato della Chiesa e nel Granducato di Toscana il contenzioso era affidato a Giunte d'Arbitri, che provvedevano come amichevoli compositori e con decisioni inappellabili; invece, nel Regno di Sardegna e nelle provincie settentrionali, in Piemonte, in Lombardia, nel Veneto, nel Trentino ed Alto Adige, le operazioni amministrative di riparto erano svolte dalle prefetture ed organi amministrativi e per le vertenze si andava ai tribunali.

Negli anni più recenti, il contenzioso ha riguardato soprattutto il fenomeno delle occupazioni *sine titulo* delle terre di demanio civico, le trasformazioni abusive irrimediabili, i mutamenti di destinazione non autorizzati, e l'abusivismo edilizio. Come si è detto più volte, la cattiva gestione comunale dei beni delle comunità locali ha portato di fatto alla dispersione di molti demani civici. Sono frequenti ancor oggi i conflitti tra l'ente comune e la comunità dei cives che rivendicano i propri antichi diritti e patrimoni. Nonostante queste realtà, nelle aree dove non vi sono enti di gestione organizzati, e quindi soprattutto nel Centro Sud, la legge 168/2017 ha mantenuto l'affidamento comunale della gestione dei beni di demanio civico, con i conseguenti contenziosi e conflitti di interesse tra Comune e Comunità (*infra*).

---

<sup>28</sup> Una sintesi delle leggi sul processo demaniale negli Stati preunitari è contenuta nella relazione presentata al Seminario usi civici del 1 febbraio 2011 all'Aula Avvocati del Centro Studi del Consiglio dell'Ordine avvocati di Roma, palazzo di Giustizia, piazza Cavour, pubblicata nel sitoweb [www.demaniocivico.it](http://www.demaniocivico.it), sez. Biblioteca, pubblicazioni. Per notizie bibliografiche/storiche sui demani civici del sud Italia, si veda BULGARELLI LUKAS, A., «I beni comuni nell'Italia meridionale: le istituzioni per il loro management», in *Glocale. Riv. Molisana di storia e scienze sociali*, 9-10, Beni Comuni, gennaio 2015, MARINELLI, F., *Dagli usi civici ai domini collettivi*, intervento svolto a L'Aquila il 16.01.2018 presso la Facoltà di Economia in occasione di un seminario di dottorato sulla legge 168/2017, pubblicato in [www.demaniocivico.it](http://www.demaniocivico.it) sez. Biblioteca, "Pubblicazioni?".

<sup>29</sup> Cf. *Supra* nota 20.

Le ragioni della diversità di gestione dei patrimoni delle comunità nelle diverse aree territoriali sono certamente culturali, dovute allo specifico contesto storico, socio-economico degli stati preunitari, che ha dato luogo ad un diverso rapporto tra comunità di abitanti, istituzioni locali pubbliche e potere centrale.

Il rapporto delle comunità originarie con i poteri locali più forti è stato in genere conflittuale: nell'alto medioevo con il feudatario, dal sec. XI in poi anche con il comune e la città, nell'ordinamento moderno con le amministrazioni pubbliche ai vari livelli, centrale e locali.

Nei conflitti con il feudatario, il popolo si appellava al re che interveniva a favore dei *cives* contro i soprusi del signore. Nel feudo normanno e svevo, che era giurisdizionale e anche patrimoniale, il feudatario concedeva in enfiteusi ai contadini, con contratti di colonia, il diritto di coltivare ed utilizzare i prodotti della terra, ricevendo in cambio una quota del prodotto (la terza, la quinta) che costituiva la sua rendita. È importante considerare che nel feudo abitato gli atti di concessione ai coloni del diritto di coltivare e utilizzare i prodotti della terra erano sempre atti ricognitivi dei diritti originari della comunità e non atti costitutivi di nuovi diritti<sup>30</sup>.

### 8.3. LE VERTENZE PIÙ SIGNIFICATIVE DI EPOCA RECENTE

Per poter intendere la complessità ed i problemi di questo contenzioso, è necessaria una premessa sulla particolare situazione giuridica e fattuale dei demani civici/assetti collettivi nelle diverse aree territoriali della penisola. Si stima che il patrimonio di demanio civico, inteso in senso omnicomprensivo, copra ancora un buon terzo del territorio nazionale, nonostante le occupazioni abusive di fatto e le trasformazioni continue del territorio per finalità diverse da quelle di legge, soprattutto edificatorie, infrastrutturali e per attività terziarie.

L'aggressione e l'occupazione a vario titolo dei patrimoni delle comunità di villaggio è un problema antico, determinato dalla trasformazione socio economica della comunità originaria, ma è soprattutto un problema culturale. Il mondo degli assetti collettivi è stato a lungo sottovalutato dalla cultura dominante della società borghese. Le autonomie locali nella maggior parte dei casi non hanno saputo mantenere il controllo del proprio territorio, il rapporto con il comune ente amministrativo è stato spesso conflittuale. Le ragioni sono storiche e sociali, come già detto nella prima parte<sup>31</sup>.

Fatta questa premessa, esaminiamo ora gli orientamenti più significativi della giurisprudenza dei commissariati usi civici del Centro Sud, dagli anni '70 in poi, quando con il trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative in materia, che prima erano esercitate dagli stessi commissari per gli usi civici, questi hanno mantenuto le sole attribuzioni giurisdizionali e sono rimasti come commissari-giudici<sup>32</sup>.

La presente indagine è limitata ai commissariati del Centro-Sud ed è tratta dalla relazione presentata al Convegno sui beni comuni che si è tenuto a Trieste il 28/29 ottobre 2016<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> *Supra*, par. 4.3.

<sup>31</sup> *Supra*, Par. 4.

<sup>32</sup> D.P.R. 15 gennaio 1972 n. 11, art.1 lett. r e D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, attuazione della delega di cui all'art. 1 l. 22 luglio 1975 n. 382, art. 66 e art. 71, lett. i e art. 78.

<sup>33</sup> Cf. Relazione Convegno Trieste del 28/29 ottobre 2016, pubblicato in [www.demaniocivico.it](http://www.demaniocivico.it) sez. Biblioteca, sottosezione Pubblicazioni.

I commissariati più attivi sono il Commissariato di Roma, che ha competenza sulle tre regioni del Lazio, Umbria e Toscana, ed il Commissariato de L'Aquila. Indichiamo anche alcune importanti pronunce di carattere storico del Commissariato usi civici di Napoli (che comprende Campania e Molise) e una sentenza del Commissariato di Catanzaro (Calabria) sulla ripartizione del demanio ex feudale ed assegnazione delle quote ai *cives* più bisognosi.

Il Commissariato usi civici di Roma si è caratterizzato nel passato, soprattutto nella seconda metà del '900, per una tendenza non sempre in linea con la normativa speciale in materia e con l'esigenza di conservazione e tutela dei demani civici. Vi sono certamente aree, di accertata natura e regime demaniale civico, che di fatto sono state trasformate ed utilizzate per finalità edificatorie, infrastrutture e servizi. Si tratta di beni che hanno perso le caratteristiche naturali originarie del territorio agro silvo pastorale, ma che comunque appartengono alla comunità e per le quali sarebbe stato necessario avviare una procedura di sanatoria anche in via conciliativa. In molti casi, invece, il Commissario ne ha invece dichiarato la natura allodiale.

Nel Commissariato de L'Aquila, c'è stata, in un determinato periodo nella seconda metà del '900, una tendenza opposta, diretta alla reintegra anche delle aree di demanio civico abusivamente edificate e comprese nelle periferie urbane.

Le conseguenze, naturalmente, sono state assai gravi sia per le comunità che per i soggetti interessati. Le comunità di abitanti, di certo, non si possono trasformare in amministratori di condomini. In Abruzzo è quindi intervenuto il legislatore regionale che ha introdotto una speciale procedura di sanatoria degli abusi edilizi su terre civiche consentendo la èppossibilità di sclassificare le terre civiche che, per effetto di utilizzazioni improprie oramai consolidate, hanno da tempo irreversibilmente perduto la conformazione fisica e la destinazione funzionale di terreni agrari ovvero boschivi e pascolivi<sup>34</sup>. Indubbiamente, le urbanizzazioni e trasformazioni non autorizzate nell'ambito del territorio di pertinenza delle comunità di abitanti, costituiscono un problema assai grave. Esso tuttavia va risolto con strumenti adeguati, legislativi ed amministrativi, e soprattutto con la gestione attenta ed il controllo continuo del territorio da parte degli enti gestori e delle autorità sovraordinate. Compiti che non possono essere assunti dai commissari-giudici.

È anche da considerare che per le terre di demanio civico accertato, occupate senza titolo, edificate o urbanizzate in varia forma, non c'è un interesse pubblico alla reintegra, ma la comunità ha diritto ad un indennizzo a titolo risarcitorio, commisurato al valore attuale delle terre usurpate e sottratte al suo patrimonio (sent. Corte Cost. n. 83/1996, di grande interesse).

Indichiamo alcuni contenziosi del Commissariato usi civici di Roma che hanno interessato molti comuni laziali, un contenzioso sulle acque di Nocera Umbra, un giudizio iniziato nel 1992 e ancora pendente dinnanzi il Commissariato usi civici di Napoli e una vertenza sulla ripartizione dei demani feudali nel Sud decisa dal Commissariato usi civici di Catanzaro.

---

<sup>34</sup> Art. 10 l.r. 3 marzo 1988 n. 25 e succ. mod.

### 8.3.1. COMMISSARIATO USI CIVICI DI ROMA

*Comune di S. Angelo Romano.* Il contenzioso ha riguardato le Macchie comunali, di accertata origine e natura demaniale civica, intestate a “*Comunità e popolo di Sant’Angelo*”, utilizzate da sempre dai *cives*, successivamente in parte infeudate con la corrisposta della quinta a favore del feudatario (Cesi, Orsini, da ultimo Borghese per la Macchia detta “*responsiva della quinta al barone*”, e in parte rimasta Macchia libera nell’utilizzo promiscuo e diretto del popolo. A inizio 800, la Macchia libera fu incamerata a titolo di proprietà dalla Reverenda Camera Apostolica (R.C.A.) per pagare i debiti della comunità, e a tal fine data in concessione enfiteutica alla stessa comunità con l’onere del pagamento del canone a favore della R.C.A. Il canone venne quindi trasferito dalla R.C.A. a favore delle Suore Ospedaliere della Misericordia di Roma. I due canoni, canone Borghese ed il canone delle Suore ospedaliere, furono negli anni 1907/8 affrancati dal Comune di S. Angelo per conto della comunità con atti notarili. In precedenza, in data 24.5.1894, il Comune aveva deliberato di quotizzare le Macchie e di concedere le quote in enfiteusi perpetua o in affitto ai cittadini che già ne avevano il possesso di fatto. I contratti di enfiteusi e di affitto non furono, tuttavia, mai stipulati in quanto i beni erano ancora gravati dal canone Borghese e dal canone delle Suore ospedaliere. Ma anche dopo gli atti notarili di affrancazione dei due canoni, gli atti singoli di assegnazione delle quote e concessione in enfiteusi ai cittadini possessori di fatto, non furono stipulati né furono richiesti né pagati i canoni. Successivamente, gli originari possessori hanno in parte edificato *sine titolo* i terreni e abusivamente ceduto a terzi le quote, con successivi passaggi del possesso.

Il Commissario usi civici di Roma, con un gran numero di sentenze (sent. nn. 41-60 del 9 sett. 2002, sentenze nn. 46-63 del 17 dicembre 2004, succ. sentenze n.56- 57-59 del 2009) ha ritenuto che le Macchie comunali, con il pagamento dei canoni Borghese e delle Suore ospedaliere, fossero divenute beni patrimoniali disponibili del Comune e che le enfiteusi di cui alla delibera comunale del 1894, che non fu mai attuata con contratti singoli (nella delibera del 1894 sono anche menzionati eventuali contratti di affitto, anch’essi mai stipulati), fossero enfiteusi di diritto comune, di cui l’enfiteuta poteva liberamente disporre anche prima dell’affrancazione del canone. Certamente, nel caso di specie, si trattava di enfiteusi di fatto, anteriori alla legge del 1927 che all’art. 21, richiede l’affrancazione del canone e l’accertamento delle migliorie prima di qualunque atto di divisione, alienazione o cessione a qualunque titolo del bene. Ma anche per le enfiteusi o comunque concessioni ad utenza anteriori alla pubblicazione del *d.l. 22 maggio 1924 n. 751 (conv. nella l. 1766/27 con altri decreti)*, gli artt. 26, 27 e 28 del r.d. 332/1928, *regol. di attuazione della l. 1766/1927, stabiliscono* una particolare procedura per l’accertamento delle concessioni a utenza, la regolarità delle procedure e la trasformazione in enfiteusi perpetua con l’adeguamento dei canoni a termini dell’art. 10 legge del 27 per le concessioni anteriori al 1919. Tutto questo non è stato considerato dal commissario del Lazio che ha ritenuto e dichiarato allodiali i fondi delle Macchie comunali, occupati, edificati ed in parte alienati dagli originari assegnatari, in al modo confondendo l’enfiteusi demaniale con l’enfiteusi di diritto comune, che può essere ceduta anche prima dell’affrancazione del canone. Le prime sentenze del 2002 non furono impugnate dal Comune di Sant’Angelo Romano per evidente conflitto di interesse degli amministratori comunali. Molti giudizi sono stati conciliati. Gli appelli furono respinti, avendo anche la Corte di appello di Roma, sez. usi civici, ritenuto che le terre demaniali

oggetto di enfiteusi perpetua sono comunque di natura allodiale, indipendentemente dalla esistenza dei contratti individuali.

*Comune di Guidonia Montecelio.* Lo stesso problema della pretesa allodialità delle terre di demanio civico accertato, e concesse in enfiteusi è trattato nelle sentenze commissariali n. 58/2006 e sent. n.29 del 2007 che riguardano i demani civici della comunità di Guidonia Montecelio.

In queste sentenze, tra l'altro, il Commissario ha ritenuto che negli Stati ex pontifici, i beni gravati da usi civici erano regolati dall'art. 141 della legge com.le e prov. e quindi erano patrimonio disponibile del comune che ne poteva liberamente disporre.

Il Commissario non ha però considerato che in base all'art. 112, all. A alla l.20 marzo 1865 n.2248, se

*“i beni comunali deggiono di regola essere dati in affitto, nei casi in cui lo richieda la condizione speciale dei luoghi, il consiglio comunale potrà ammettere la generalità degli abitanti del comune a continuare il godimento in natura del prodotto dei suoi beni, ma dovrà formare un regolamento per determinare le condizioni dell'uso ed alligarlo al pagamento di un corrispettivo”.*

La stessa disposizione si ritrova agli artt. 178 e 258 del t.u. del 1915 e all'art. 14 del t.u. 14 sett. 1931 n.1175. Si deve aggiungere che l'art. 84 del t.u. l.c.p. del 1934 n.383, al 2° co. faceva salve espressamente le leggi speciali sui beni civici<sup>35</sup>.

L'ente comune, quando amministra i beni della comunità di abitanti, è tenuto a rispettare lo speciale regime e non confonderli con i beni patrimoniali disponibili e regolati dalla legge comunale e provinciale. Ricordiamo anche che la Corte di Cassazione di Roma, in molte sentenze di inizio '900, distingueva in modo preciso i beni della comunità dai beni patrimoniali disponibili dell'ente comune. E riteneva non potersi applicare ai beni delle comunità le norme sull'affitto dei beni comunali e le leggi sulla vendita dei beni incolti<sup>36</sup>.

*Comune di Frascati:* terreni del demanio civico di Frascati nella circoscrizione amministrativa di Roma, demanio civico di Frascati; Terreni in loc. Vermicino, intestati nel catasto pontificio di Frascati del 1872 al Comune di Frascati per la popolazione e all'Università dei Boattieri per l'Arte Agraria con le servitù civiche di pascolo. L'Università dei Boattieri pagava il canone al Comune (Perizia Capparelli), le servitù civiche erano state affrancate in parte.

Altri terreni, acquistati dalla Comunità di Frascati per atti privati (1886/87) e intestati alla Comunità nel vecchio catasto pontificio, furono successivamente trasferiti dalla Comunità per atti pubblici all'Università dei Boattieri, poi diventata 'Università dell'arte agraria di Frascati (anni 1884, 1900, 1901).

L'Università Agraria quotizzò i terreni e li concesse in enfiteusi agli utenti con l'obbligo delle migliorie. Nel 1905, molti terreni passarono alla Consociazione agraria di Frascati per affrancazione delle servitù civiche, con sentenza della Giunta d'Arbitri di Roma, altri fondi furono assegnati all'Opera nazionale combattenti, che con successivi atti li trasferì all'U.A. di Frascati. Sciolta nel 1925 l'U.A. di Frascati, il suo patrimonio passò al Comune con la stessa destinazione civica di sopprimere ai bisogni degli utenti.

---

<sup>35</sup> Capo IV - Della finanza e contabilità. Art. 84. I beni comunali si distinguono in beni demaniali e beni patrimoniali. Nulla è innovato per quanto concerne i terreni soggetti agli usi civici, alle disposizioni delle leggi speciali che regolano la materia.

<sup>36</sup> Art.107 e 133 l. 15 ottobre 1859 n.3272; artt.112 ss l. 20 marzo 1865 n.2248 All.A; l. 4 luglio 1874 n.2011.

Le tenute Gregna, S. Andrea e Quadrato, in Comune di Roma, erano intestate nel vecchio catasto pontificio all'ECA (Ente Comunale di Assistenza), che le aveva acquistate da privati per asta giudiziaria. Dall'ECA i beni passarono alla U.A. di Frascati che li acquistò per i bisogni della popolazione e successivamente, sciolta l'U.A., passarono al Comune con la stessa destinazione.

Le dette tenute sono state dichiarate beni patrimoniali del Comune di Frascati con numerosissime sentenze commissariali, tutte impugnate in appello (con atti separati) e conciliate in pendenza degli appelli. Dal 1999, di concerto tra regione Lazio, comune di Frascati e il commissariato usi civici di Roma, è stato intrapreso un vasto programma di conciliazione che ha condotto alla soluzione transattiva, con omologazione commissariale, di ben 742 vertenze su 931 procedimenti complessivi. Ciononostante, per le cause in cui la conciliazione non è stata effettuata e si è giunti a sentenza, si è verificata una disparità di opinioni all'interno dello stesso commissariato. C'è chi ha ritenuto la natura privata dei fondi e l'assenza di qualsivoglia vincolo di civico demanio in ragione del fatto che essi appartenevano alla Congregazione di Carità di Frascati prima che questa, nel 1921, li vendesse all'Università Agraria di Frascati. I fondi quindi erano allodiali né avrebbero perduto tale qualità con l'ingresso nel patrimonio dell'ente agrario.

Altro Commissario invece ha ritenuto che tali fondi erano sì privati quando appartenevano alla Congregazione di Carità, ma erano pure gravati da usi civici in favore della comunità di Frascati, come iscritto nel catasto pontificio ancora vigente al 1 gennaio 1872. Si configurava, pertanto, l'Istituto, assai consueto nei territori ex pontifici, dell'uso civico gravante su fondi privati, fino a quando questi erano appartenuti alla Congregazione di Carità. Poi, nel 1921 essi entrarono nel patrimonio di un ente collettivo, l'Università Agraria di Frascati, e così acquistarono natura collettiva, secondo la disciplina della legge allora vigente n. 397 del 4 agosto 1894, che riconobbe la personalità giuridica ai domini collettivi negli ex Stati pontifici.

*Latina-Terme di Fogliano.* La vertenza ha riguardato terreni assegnati a coloni, in ragione delle leggi di bonifica e di riforma agraria che interessarono l'Agro Pontino. Successivamente I fondi furono venduti dai coloni, divenutine proprietari, a una società di capitali, interamente partecipata dal Comune di Latina. Nel 1990 i comuni limitrofi all'Agro Pontino, Sermoneta, Cisterna di Latina e Bassiano, hanno instaurato un giudizio innanzi al Commissariato di Roma per chiedere che fosse riconosciuto l'antico uso civico gravante sui fondi occupati dai coloni, e quindi trasferiti alla suddetta società di capitali, partecipata dal Comune di Latina. In primo grado il commissario ha riconosciuto la natura giuridica privata dei fondi senza alcun vincolo civico, in base alla legge del 16.3.1931 n. 377 di coordinamento della legge usi civico con quelle sulla bonifica integrale. Le leggi sulla bonifica infatti avevano espressamente abolito ogni uso civico sui terreni oggetto di bonifica che in seguito vennero assegnati effettivamente a coloni che poi provvedevano a riscattarli divenendone proprietari. La sentenza è stata impugnata dinanzi alla sezione speciale della Corte d'Appello di Roma da parte dei Comuni di Cisterna, Bassiano e Sermoneta, ed il giudizio di appello è tutt'ora pendente.

*Umbria: Nocera Umbra.* Un singolare incrocio tra competenze giurisdizionali amministrative e quelle speciali commissariali si è verificato nella causa fra il Comune di Nocera Umbra, la Comunanza Agraria Appennino Gualdese ivi stanziata e una società per azioni funzionale alla captazione di acqua minerale da fonti su terreni appartenenti alla comunanza (Acqua Rocchetta e Uliveto).

La concessione rilasciata dalla Regione Umbria alla società di capitali al fine di sfruttare le fonti era stata effettuata senza alcun preventivo mutamento di destinazione dei terreni di uso collettivo. Si trattava infatti di fondi appartenenti al patrimonio civico della Comunità Agraria Appennino Gualdese. La Comunità ricorse sia in sede amministrativa al Tar di Perugia che dinanzi al Commissariato Usi Civici di Roma. Entrambi i magistrati riconobbero la nullità degli atti amministrativi che avevano condotto alla concessione senza previo mutamento di destinazione. Il Tar Perugia, come conseguenza diretta dell'invalidità degli atti, ne comminava la nullità e riconosceva incidentalmente la natura collettiva dei terreni. Il Commissariato di Roma, a sua volta, riconosceva incidentalmente l'invalidità degli atti amministrativi ed affermava in via principale la *qualitas soli* collettiva dei fondi su cui si trovavano le fonti di acqua minerale.

### 8.3.2. COMMISSARIATO USI CIVICI DI NAPOLI

*Demanio civico di Colle di Lauro in Comune di Larino (Campobasso)*. Si tratta di un lunghissimo contenzioso attualmente pendente innanzi alla Corte di Cassazione, avente ad oggetto l'azione di accertamento e declaratoria della *qualitas soli* di un terreno di Colle di Lauro in Comune di Larino. Il Comune di Larino era intervenuto nel 1992 in un pregresso giudizio civile tra privati al fine di rivendicare la demanialità civica di Colle di Lauro.

L'appartenenza originaria dell'area di Colle di Lauro all'antico demanio universale del popolo di Larino era stata già accertata dalla Commissione feudale con sentenza del 29 novembre 1809, con due sentenze di merito rese *inter partes*; sentenza n. 3 del 15 settembre 2005 del Commissario per gli usi civici di Napoli, integrata sul punto della demanialità universale civica di Colle di Lauro, dalla sentenza n.9 del 19 luglio 2007 della Corte di appello di Roma, sez. usi civici.

Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione con sentenza n. 15688 del 2 luglio 2010, hanno tuttavia dichiarato estinto il giudizio per motivi procedurali. Nel 2010 il giudizio è stato riproposto dal Comune di Larino ed è tuttora pendente.

### 8.3.3. COMMISSARIATO USI CIVICI DI CATANZARO

*Comune di Crotona*: sentenza del Commissario 13 dicembre 2007, confermata con sentenza della Cassazione n. 15260/2017.

Il Commissario per la Calabria, richiamate le disposizioni legislative dell'epoca sulle operazioni di ripartizione del demanio ex-feudale tra il Barone e l'Universitas civium (Comune), e successiva ripartizione della parte assegnata al Comune in quote da sorteggiare ed assegnare ai cittadini aventi diritto<sup>37</sup>, nonostante i dubbi e le perplessità espresse dallo stesso C.T.U. sulla legittimità delle operazioni e la validità dei successivi atti di alienazione e cessione delle quote da parte degli assegnatari, ha ritenuto regolari e legittime le dette operazioni e validi gli atti di alienazione delle quote. Anche se effettuate nel periodo

---

<sup>37</sup> In particolare artt. 31 e 32 decreto 3 dicembre 1808: istruzioni per l'esecuzione della legge 1 settembre 1806 sulla ripartizione dei demani e del decreto 8 giugno 1807 sulla divisione dei demani, in part. art. 4 e ss.; art. 185 della legge 12 dicembre 1816 sulle quote demaniali assegnate ed abbandonate.

decennale del divieto ex art. 31 decreto 3 dicembre 1808 e art. 185 legge 12 dicembre 1816 e in violazione delle dette norme.

Dalla documentazione storica riportata dal perito demaniale ed esaminata dal CTU, risulta che, nel caso di specie, non furono mai redatti i verbali di consegna delle quote agli assegnatari sorteggiati. Le quote venivano indicate, ma non sorteggiate. Ciò risulta da una lettera del 10 maggio 1811 dell'agente demaniale Sarlo, vi sono anche lettere di quotisti che denunciavano di non aver mai avuto le quote consegnate.

La procedura di sorteggio ha riguardato ben 611 quote, che comprendevano 750 ettari dislocati in montagna, in 34 località diverse ed assai distanti fra di loro. Il sorteggio fu effettuato il giorno 15 aprile 1811 e quindi a distanza di pochi giorni dall'ordinanza Masci del 26 marzo 1811, registrata il 6 aprile 1811, che aveva disposto la formazione delle quote da parte del Comune. Sul punto, lo stesso C.T.U. aveva rilevato l'impossibilità materiale della formazione e consegna effettiva, in pochi giorni, ai cittadini delle quote comprese in un territorio così vasto.

Consideriamo che i *cives* sorteggiati ricevevano la quota di terra, ma non avevano alcuna possibilità di coltivarla in piena autonomia, mancavano di tutto, attrezzi, sementi, avevano appena il necessario per vivere, e quindi, assegnata formalmente la quota, velocemente la rivendevano con atti, spesso simulati, allo stesso ex feudatario, e così continuavano a coltivare come affittuari o coloni, quelle terre di cui per legge dovevano diventare "*padroni*"<sup>38</sup>.

Come detto, per tutelare gli assegnatari e frenare le vendite, intervenne il legislatore che vietò le compravendite per un decennio, termine poi prorogato ad un ventennio<sup>39</sup>. Poiché il decreto 1808, art. 31, non indicava la decorrenza del decennio di divieto, intervenne di nuovo il legislatore che con l'art. 185 della l. 12 dicembre 1816 sull'amministrazione civile, evidentemente per fare chiarezza, dati i soprusi e le prepotenze baronali, stabilì che il decennio decorreva dalla data del possesso.

Con la conseguenza che le vendite avevano luogo alla scadenza precisa del decennio dall'immissione in possesso. Nel caso di Crotona, risultando dalla stessa documentazione esaminata dal CTU, che non vi era stata la consegna né formale né materiale delle quote, le quote stesse, di fatto, rimasero nella disponibilità giuridica del Comune proprietario, anche se nel possesso di fatto degli assegnatari. I contadini, che erano già nel possesso materiale delle quote, hanno continuato a coltivare il fondo in base a fittizi contratti di affitto con l'ex feudatario. Essi però non potevano considerarsi "*padroni*" della quota a norma art. 31 e 32 del r.d. 1808 e quindi non potevano venderla all'ex feudatario alla scadenza del decennio dall'immissione in possesso. Tuttavia il Commissario, nonostante la prova documentale storica contraria, ha ritenuto ugualmente regolari le operazioni di sorteggio e l'immissione dei quotisti nel possesso dei fondi anche se le vendite erano state effettuate a pochi giorni di distanza dallo scadere del decennio, calcolata dalla data del sorteggio.

---

<sup>38</sup> Art. 32 decreto di Gioacchino Napoleone, 3 dicembre 1808, istruzioni per l'esecuzione della l. 1 settembre 1806 e del d. 8 giugno 1807 sulla divisione dei demani.

<sup>39</sup> Art. 31 del decreto del 3 dicembre 1808 cit. e decreto di Ferdinando II del 6 dicembre 1852, art. 1.

## CONCLUSIONI E PROPOSTA FINALE

A duecento anni dalle leggi di abolizione della feudalità, ripartizione dei demani feudali ed assegnazione delle quote ai *cives*, l'enorme contenzioso che ne è seguito, in aggiunta al contenzioso demaniale precedente, può considerarsi esaurito.

Abbiamo indicato alcuni contenziosi di carattere storico ancora pendenti. Aggiungiamo anche che in alcuni comuni laziali le liquidazioni dei diritti civici sulle terre feudali più importanti hanno avuto luogo negli anni 20 e ss. all'epoca di entrata in vigore della legge del 27, con atti notarili stipulati fra il sindaco ed il principe, senza strascichi giudiziari ed è stata questa procedura senz'altro la cosa più saggia. Nel comune di Ardea, feudo Cesarini Sforza, non si volle accettare la proposta transattiva di Maria Torlonia e le liquidazioni sono ancora da definire dopo un contenzioso secolare. Oramai il contenzioso commissariale riguarda per lo più le sanatorie edilizie sulle terre civiche e qualche liquidazione di diritti civici residua.

Se vogliamo effettivamente tutelare il territorio collettivo rimasto nel possesso delle comunità locali, e cioè essenzialmente il patrimonio agro silvo pastorale indispensabile per garantire la sanità dell'ambiente e la salute degli esseri viventi, sarebbe cosa saggia e opportuna estendere la competenza dei commissari giudici a tutte le vertenze - anche successive all'accertamento della *qualitas soli* che possono sorgere durante la gestione dei patrimoni delle comunità di abitanti e che oggi vengono deferite alla competenza del giudice ordinario o del giudice amministrativo. Traformare così i commissari per gli usi civici (termine oramai obsolete e da abbandonare) in un vero e proprio giudice del territorio.

I commissari per gli usi civici avrebbero così giurisdizione esclusiva su tutte le vertenze di qualsiasi oggetto e natura riguardanti i patrimoni ed i diritti delle comunità di abitanti di qualsiasi origine e natura.

## BIBLIOGRAFIA

ACROSSO, L., RIZZI, G., *Codice degli usi civici. Raccolta completa della legislazione vigente commentata articolo per articolo con la bibliografia e la giurisprudenza coordinata con richiami e note e corredata di indici*, Roma 1956 (rist. anastatica 1994)

BLOCH, M., *La fine della comunità e la nascita dell'individualismo agrario nella Francia del XVIII secolo*, Milano 1930

BULGARELLI LUKAS, A., «I beni comuni nell'Italia meridionale: le istituzioni per il loro management», in *Glocale - Riv. molisana di storia e scienze sociali*, 9-10, Beni Comuni, gennaio 2015

CERVATI, G., «Il contenzioso in materia di usi civici e terre di uso civico», in *La Giustizia Amministrativa* 1968

CERULLI IRELLI, V., «Apprendere "per laudo" Saggio sulla proprietà collettiva», in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno* 45 (2016)

DE RENZIS, N., «Appunti sulla proprietà collettiva e suo ordinamento», in *Rivista di Diritto Agrario* (1942)

LORIZIO, M.A., «Domini collettivi fra Sud, Centro e Nord - prospettive e nostalgie. Relazione al Convegno di Napoli 13 febbraio 2018», in *Assesti fondiari alternativi - un altro modo di possedere*, pubbl. su [www.demaniocivico.it](http://www.demaniocivico.it), sez. Biblioteca, "Pubblicazioni

LORIZIO, M.A., *Sul processo usi civici negli Stati pre-unitari*, in [www.demaniocivico.it](http://www.demaniocivico.it) sez. biblioteca, sottosezione pubblicazioni, del 1.2.2011

MARINELLI, F., *Dagli usi civici ai domini collettivi*, intervento svolto a L'Aquila il 16.1.2018 presso la Facoltà di Economia in occasione di un seminario di dottorato sulla legge 168/2017, pubblicato in [www.demaniocivico.it](http://www.demaniocivico.it) sez. Biblioteca, "Pubblicazioni?"

MONTANARI, M., *Simbologia misteriosa e antica saggezza*, nell'inserto de La Repubblica domenica 1.6.2014