



**UNIVERSITÀ
DI TRENTO**

**Facoltà di
Giurisprudenza**

Corso di Laurea Magistrale in Giurisprudenza

**Il diritto delle comunità: per uno statuto unitario
degli assetti fondiari collettivi**

**Relatore
Prof. Matteo Cosulich**

**Laureando
Pietro Gaspari**

Anno Accademico 2023/2024



**UNIVERSITÀ
DI TRENTO**

**Facoltà di
Giurisprudenza**

Corso di Laurea Magistrale in Giurisprudenza

**Il diritto delle comunità: per uno statuto unitario
degli assetti fondiari collettivi**

**Relatore
Prof. Matteo Cosulich**

**Laureando
Pietro Gaspari**

**assetti fondiari collettivi – domini collettivi – usi civici – regole alpine – tutela
dell'ambiente**

Anno Accademico 2023/2024

INDICE SOMMARIO

INDICE SOMMARIO	i
INTRODUZIONE.....	1
1 Gli assetti fondiari collettivi nello stato contemporaneo.....	5
1.1 I diritti collettivi nel lungo Ottocento.....	6
1.1.1 La proprietà dogmatica	7
1.1.2 L'infatuazione abolizionistica	8
1.1.3 La resistenza silenziosa.....	11
1.2 Gli assetti fondiari collettivi nella parentesi autoritaria.....	14
1.2.1 L'estensione della riforma fascista.....	17
1.2.2 Il fardello abolizionistico	20
1.2.3 Un piede nel futuro	23
1.3 Domini collettivi e socialdemocrazia	24
1.3.1 L'eterogenesi dei fini.....	25
1.3.2 La legislazione per la montagna	26
1.3.3 L'ancoraggio alla tutela ambientale	28
1.3.4 L'istituzione delle regioni.....	30
1.3.5 Una Terza riforma agraria?.....	33
2 Una tassonomia dibattuta	37
2.1 Le diverse catalogazioni	38
2.2 L'inquadramento dogmatico.....	40
2.2.1 Gli usi civici.....	40
2.2.2 I demani civici	41
2.2.3 Le proprietà collettive.....	45
2.3 Una nuova proposta.....	45
2.3.1 Le criticità delle ricostruzioni tradizionali.....	47
2.3.2 I caratteri del dominio collettivo.....	50
2.3.3 I vantaggi prospettati	53
3 Lo statuto dei domini collettivi	57
3.1 Una tutela sfaccettata	57
3.1.1 L'indisponibilità	59
3.1.2 La destinazione agro-silvo-pastorale	63
3.1.3 La perpetuità.....	65
3.1.4 I vincoli amministrativistici.....	66

3.1.5	L'inespropriabilità	71
3.1.5.1	La "espropriazione" compatibile	71
3.1.5.2	L'opera di pubblico interesse incompatibile	73
3.1.5.3	L'espropriazione nelle proprietà collettive chiuse	77
3.2	La sottraibilità al regime collettivistico	79
3.2.1	I requisiti per la scategorizzazione	82
3.2.2	Nelle comunioni familiari montane	90
3.2.3	Gli allentamenti del vincolo	93
3.2.3.1	Il fondo inutilizzabile.....	94
3.2.3.2	La trasformazione irreversibile.....	94
3.2.3.3	Ulteriori tentativi regionali	99
3.3	La pubblicità dei domini collettivi.....	101
4	Considerazioni in prospettiva futura e comparata	109
4.1	Qualche esempio comparatistico	109
4.1.1	Francia.....	110
4.1.2	Spagna	111
4.1.3	Svizzera.....	113
4.1.4	Austria.....	113
4.2	Valutazioni generali della disciplina	116
	CONCLUSIONI	125
	INDICE DELLE FONTI.....	129
	Disposizioni	129
	Confederazione elvetica.....	129
	Impero austriaco.....	129
	Impero francese (1804-1814).....	129
	Impero tedesco.....	129
	Regno delle Due Sicilie	129
	Regno di Sicilia al di qua del Faro (1302-1806, 1815-1816)	129
	Regno di Sicilia al di qua del Faro, poi Regno delle Due Sicilie (1806-1815).....	129
	Regno di Sardegna	129
	Regno di Spagna (1975-oggi)	130
	Regno d'Italia (1805-1814)	130
	Regno d'Italia (1861-1946)	130
	Repubblica d'Austria	131
	Repubblica francese (1958-oggi)	131

Repubblica italiana	131
Giurisprudenza	135
Commissariato per la liquidazione degli usi civici dell'Aquila.....	135
Commissariato per la liquidazione degli usi civici di Roma	135
Commissariato per la liquidazione degli usi civici di Trento.....	135
Commissariato per la liquidazione degli usi civici di Trieste	135
Consiglio di Stato	135
Corte costituzionale.....	135
Corte d'appello di Roma	136
Corte suprema di cassazione	136
Bibliografia.....	137
Sitografia	145
RINGRAZIAMENTI	147

INTRODUZIONE

I modelli di proprietà sviluppati nel tempo e nello spazio sono molti. Quello a noi più familiare, impostosi massicciamente a partire dalle codificazioni ottocentesche, ha come fulcro la figura del proprietario, che, forte dello *ius utendi et abutendi*, può godere e disporre della cosa come meglio crede, fino a farla venir meno. Oltre a questo paradigma ne esistono però altri; di uno di essi, riguardante la proprietà fondiaria, ci occuperemo in questo lavoro: il dominio collettivo.

Questo istituto, sviluppatosi nel Medioevo, è caratterizzato da un forte accento sul bene che ne è oggetto, più che sul soggetto titolare del diritto. In particolare, il suo scopo è garantire che determinate terre vengano utilizzate in modo sostenibile da parte di una certa comunità, in modo che esse possano essere trasmesse, intatte, alle generazioni future. I singoli membri del gruppo, legati dalla comune origine familiare, oppure dallo stanziamento nel medesimo territorio, possono sì godere delle terre della collettività, ma soltanto nei limiti e nei modi stabiliti dalle regole della stessa. Ciò che si vuole garantire è il miglior equilibrio tra comunità e ambiente, permettendo sì alla prima di trarre dalla natura delle utilità, ma senza intaccare la capacità di rigenerarsi del secondo.

Il modello a cui facciamo riferimento è stato indicato con nomi diversi nella tradizione giuridica italiana: “demani civici”, “demani universali”, “usi civici”; in tempi più recenti il legislatore ha utilizzato l’espressione “domini collettivi”, mentre in dottrina si è diffusa la locuzione “assetti fondiari collettivi”. Una varietà terminologica che evidenzia da un lato come siano stati diversi i contributi allo studio e allo sviluppo di questa materia, ma dall’altro come essa non abbia ancora trovato una sua chiara e univoca collocazione all’interno del sistema giuridico italiano.

Le radici di questa difficoltà sono da ravvisare in ragioni diverse: in primo luogo, il fatto che gli assetti fondiari collettivi, a partire dalla fine del Settecento, siano stati vittima di una vera e propria persecuzione da parte degli stati contemporanei. I motivi di questo atteggiamento sono due, distinti seppur intrecciati: in primo luogo, una generale avversione per tutto ciò che veniva considerato espressione dell’antico regime feudale, categoria in cui venivano fatti rientrare anche gli antichi diritti delle comunità; e poi, l’ideologia liberale, ed in particolare due suoi dogmi: da una parte l’individuo, e nella specie il cittadino operoso, che organizza i propri beni in modo da renderli redditizi e produttivi, motore del progresso personale e sociale; dall’altra la proprietà, intangibile e illimitata, assurta a diritto fondamentale, proiezione esterna dell’autonomia individuale. Un binomio inscindibile, dunque, proprietà e individuo, in cui l’uno difficilmente può essere concepito senza l’altro: l’individuo, nel senso più pieno, è il cittadino proprietario; la proprietà, nella sua forma più perfetta, è quella dell’individuo.

Che spazio possono avere, in questo contesto, i domini collettivi? Essi rappresentano la negazione di questi due assiomi: impongono un modello dominicale tutt’altro che illimitato, bensì vincolato a specifiche forme di godimento e disposizione volte alla conservazione del bene; e implicano sempre una comunità, l’interesse dalla quale prevale su quello degli individui che la compongono. Per questa ragione, si è assistito in tutta Europa a sistematiche

campagne abolizionistiche, durate lunghi decenni, volte alla definitiva eliminazione di quelli che venivano considerati come dei relitti del passato, in grado di impastoiare il progresso economico, giuridico e sociale.

A questo motivo se ne aggiunge un altro: gli assetti fondiari collettivi si configurano come modelli di gestione di terreni agricoli, boschi e pascoli, cioè di beni legati a modelli economici che, tra Ottocento e Novecento, sono stati progressivamente surclassati da altre industrie. Si aggiunga poi che spesso le terre collettive sono situate in zone montane, o comunque difficilmente raggiungibili, e che ciò renderebbe difficile l'impianto di attività economiche, anche legate al settore primario, orientate alle attuali esigenze produttive.

Nonostante questi fattori abbiano segnato un lungo periodo, in cui i domini collettivi sono stati trascurati, se non addirittura perseguitati, dal mondo giuridico, è seguita, almeno in Italia, una fase di progressiva rivalutazione di questi istituti. Motori di questo cambio di atteggiamento sono stati da una i nuovi valori social-democratici, maggiormente attenti ad uno sviluppo armonioso delle comunità; dall'altra l'attenzione ad ambiente e paesaggio, e conseguentemente ai beni naturali oggetto degli assetti fondiari collettivi. Prima con la legislazione speciale sulla montagna, poi con dei provvedimenti riguardanti la generalità dei domini collettivi, l'ordinamento italiano si è dotato di importanti strumenti di tutela e valorizzazione di questi istituti.

A questo positivo atteggiamento del legislatore è corrisposto un rinnovato interesse da parte della dottrina, che negli ultimi decenni ha dedicato approfondite indagini alla materia. Mentre in passato gli assetti fondiari collettivi erano oggetto di indagine quasi esclusivamente dal punto di vista storico, oggi vengono studiati dalla prospettiva del diritto attuale.

Queste tendenze sono da valutare con favore, per il rilievo – spesso, purtroppo, ignorato – che i domini collettivi rivestono nel nostro ordinamento. In primo luogo, un'importanza quantitativa, che si coglie osservando i dati resi pubblici dalle regioni. Solo per fare alcuni esempi, in Veneto sarebbero oggetto di domini collettivi circa 150.000 ettari di terreno (corrispondente a più dell'8% della superficie regionale), in Umbria quasi 84.000 (oltre il 10% del territorio), in Campania addirittura 350.000 (circa il 30% della regione). Stime che peraltro devono essere prese al ribasso, sia per la difficoltà di reperire i dati, sia perché i domini collettivi ancora attendono in gran parte di essere accertati nella loro natura ed estensione.

In secondo luogo, per un'importanza qualitativa. Per gli studiosi del diritto questo istituto offre spunti stimolanti per la ricostruzione del sistema, ed in particolare nella materia delle posizioni reali. Inoltre, permette di allenare una certa elasticità mentale, che aiuta ad uscire dai rigidi schemi del legalismo e dell'esegesi codicistica. Ha poi un rilievo più generale, non limitato alla tecnica giuridica: il dominio collettivo costituisce un modello positivo di gestione dei beni comuni, imperniato sotto ogni aspetto sulla sostenibilità.

In primo luogo ambientale: la gestione collettiva mira a garantire la conservazione della risorsa naturale, in modo da trasmetterla intatta ai posteri, che potranno goderne con la stessa ampiezza di chi li ha preceduti (la legge parla a questo proposito di "proprietà intergenerazionale"). In secondo luogo economica, data la tendenziale coincidenza tra comunità proprietaria ed amministratori, scelti all'interno di quest'ultima. Ed infine sostenibilità sociale:

grazie alla sua struttura esso è in grado di cementare i singoli in collettività, legandoli altresì al territorio; in base al modello gestionale adottato, poi, gli individui potranno essere più o meno coinvolti nell'amministrazione della cosa comune, a seconda che si opti per una struttura più vicina alla democrazia diretta o a quella rappresentativa.

A fronte di tutti questi apprezzamenti, e nonostante il favorevole cambio di atteggiamento da parte del mondo giuridico, ci sembra tuttavia che la materia dei domini collettivi fatichi ancora a trovare una sistemazione che la valorizzi all'interno dell'ordinamento. Causa parziale di ciò è stato il legislatore, che è talvolta intervenuto disorganicamente, regolando singole fattispecie e creando dei sottosistemi all'interno della più ampia materia degli assetti fondiari collettivi (com'è ad esempio per le comunioni familiari montane). Principale responsabile di questa situazione è però la dottrina, che, pur essendosi da tempo, e con profitto, dedicata all'analisi della materia, ha spesso preferito una ricostruzione frammentaria del fenomeno.

Gli studiosi del diritto muovono sì tendenzialmente da una premessa unitaria, proponendosi cioè di analizzare nella sua interezza l'istituto degli assetti fondiari collettivi; ma poi la tradiscono parzialmente, nel senso che nell'approfondimento dell'analisi ricostruiscono le singole manifestazioni del dominio collettivo come fenomeni differenti, con discipline in parte diversificate. Le varie forme che questi diritti delle comunità assumono, quindi, sarebbero non già specie della medesima categoria giuridica, bensì, al più, fenomeni distinti dal punto di vista del diritto, ma accomunati da alcune caratteristiche socio-economiche, quale il legame con una certa collettività e il mondo agro-silvo-pastorale.

Questo approccio determina però una frammentazione della disciplina, in cui, ad esempio, gli usi civici vengono affrontati come forma anomala di servitù, i demani civici vengono assimilati a quelli di diritto pubblico, le proprietà collettive chiuse sono inquadrare come caso anomalo di comunione civilistica. Da ciò ne deriva la difficoltà di presentare i domini collettivi come una categoria solida, con caratteristiche ben definite, e una disciplina coerente; con tutti gli svantaggi che ne derivano, tanto nell'insegnamento, quanto nella veicolazione dell'istituto nella realtà socio-economica.

Scopo di questo lavoro è quello di evidenziare tali discrepanze, verificare se una ricostruzione unitaria del dominio collettivo sia possibile in via interpretativa, ed avanzare eventualmente delle proposte in ottica *de iure condendo* laddove la lettera della legge impedisca di superare tali divergenze.

Per inquadrare meglio la questione, il primo capitolo sarà dedicato ad una succinta narrazione della storia degli assetti fondiari collettivi nell'area geografica italiana. La trattazione sarà limitata all'Età contemporanea, perché una disamina completa dell'evoluzione dell'istituto sarebbe troppo onerosa da affrontare in questa sede, ed esulerebbe dagli scopi che ci siamo prefissati. In particolare, il capitolo verrà scandito in tre paragrafi, ognuno dei quali sarà dedicato al rapporto che ciascuna delle tre grandi ideologie politiche che si sono succedute nella contemporaneità europea – liberalismo, autoritarismo, socialdemocrazia – ha avuto con gli assetti fondiari collettivi.

Si proseguirà poi con il secondo capitolo, dedicato invece alla ricostruzione dogmatica dell'istituto giuridico. Il primo paragrafo sarà dedicato alle varie

proposte tassonomiche che si sono succedute nel tempo, da quelle che identificano un unico tipo autonomo di dominio collettivo a quelle che riconducono i singoli fenomeni ad altre categorie giuridiche. Nel secondo verrà poi analizzata la ricostruzione attualmente accolta dalla generalità degli studiosi, secondo cui il complesso degli assetti fondiari collettivi sarebbe da ripartire in tre gruppi, distinti per natura e disciplina: gli usi civici, le proprietà collettive aperte, o demani civici, e le proprietà collettive chiuse. Per quanto in questo lavoro non si condivida il valore sostanziale di tale tripartizione, ad essa verrà sovente fatto riferimento per comodità espositiva. Infine, il terzo paragrafo sarà dedicato all'ipotesi ricostruttiva qui sostenuta, secondo cui tutte le varie ipotesi fenomenologiche sarebbero invece da ricondurre al medesimo istituto, il dominio collettivo, qualificabile come diritto reale maggiore.

Esaurito l'argomento più prettamente dogmatico, il terzo capitolo sarà invece deputato alla disciplina sostanziale di queste posizioni giuridiche, coincidente essenzialmente con lo statuto dei beni collettivi. Nel primo paragrafo saranno analizzati i singoli profili del regime speciale previsto dalla legge, avendo cura di evidenziare eventuali contraddizioni emergenti dalla disciplina prevista per i vari tipi di assetti fondiari collettivi. Qualora possibile, si cercherà di risolverli in via interpretativa, avanzando proposte esegetiche nuove.

Poiché il tema del capitolo è costituito dallo statuto speciale previsto per le terre collettive, il secondo paragrafo si occuperà di analizzare come esse possano essere sottratte a tale regime, evidenziando, come sopra, eventuali incongruenze, e suggerendo corrispondenti soluzioni interpretative. Infine, il terzo paragrafo sarà dedicato al regime di pubblicità di tali beni e della loro particolare condizione giuridica, con un'attenzione speciale – data l'efficacia costitutiva delle iscrizioni in esso previste – al sistema tavolare.

Per concludere, nel quarto capitolo verranno avanzate alcune proposte in prospettiva *de iure condendo*, laddove le incongruenze identificate nel sistema non possano essere risolte in via interpretativa. Prima di avanzare questi suggerimenti, verranno prima presi in considerazione alcuni ordinamenti stranieri – segnatamente, quello francese, quello spagnolo, quello svizzero, quello austriaco – per analizzare come essi affrontino la materia degli assetti fondiari collettivi. Col sostegno di questi esempi, verranno espresse delle valutazioni conclusive sul sistema italiano.

1 Gli assetti fondiari collettivi nello stato contemporaneo

A partire dal Medioevo il – tendenzialmente – monolitico *dominium* romanistico si frammenta in situazioni giuridiche diverse, rendendo possibile che sullo stesso bene, con riguardo a profili diversi, sussistano diritti dominicali di più soggetti¹. Non, dunque, una proprietà assoluta e individuale, ma tante situazioni giuridiche gravanti sulla stessa *res*, che reciprocamente si limitano e sono imputate a soggetti differenti. Il mondo giuridico europeo in cui si verifica questo fenomeno è inoltre caratterizzato da un forte pluralismo, con una società parcellizzata in plurimi gruppi intermedi.

I due estremi su cui si basa la nostra contemporaneità, lo Stato (il massimo ente collettivo, detentore di ogni potere pubblico) e l'individuo (l'unità minima, titolare della massima libertà negoziale), giocano un ruolo poco rilevante, o comunque secondario, rispetto a quello delle varie formazioni sociali che regolano la vita privata e pubblica: i ceti, le corporazioni, le confraternite. Ognuno di questi gruppi aspira a prodursi il proprio diritto, e le fonti giuridiche costituiscono un insieme composito². È in tale cornice, di proprietà scomposta e pluralismo giuridico³, che si sviluppano gli assetti fondiari collettivi⁴; questi, sebbene caratterizzati ognuno da una storia e da tratti peculiari, condividono ugualmente dei connotati comuni.

Si tratta di fenomeni giuridici in cui una comunità ben definita, in base al vincolo familiare o all'appartenenza territoriale, gode dei frutti che le offre un determinato territorio: o limitatamente a singoli profili, come il legname o il fieno, o nel modo più ampio possibile, amministrandone *uti domini* ogni aspetto della gestione. Quest'ultima viene imperniata sulla conservazione delle caratteristiche produttive del bene, in modo tale che il migliore utilizzo a cui la tradizione lo ha consacrato possa essere garantito, se non agevolato, anche a favore delle generazioni successive⁵.

¹ Per un quadro generale del fenomeno si veda F. MARINELLI, *Gli usi civici*, Milano, Giuffrè, 2022, pp. 16 ss., mentre una trattazione più analitica e approfondita è contenuta in P. GROSSI, *Le situazioni reali nell'esperienza giuridica medievale. Corso di storia del diritto*, Padova, Cedam, 1968.

² Uno sguardo d'insieme sul pluralismo giuridico medievale è dato da P. GROSSI, *L'ordine giuridico medievale*, Bari-Roma, Laterza, 2022, pp. 41 ss. Per una disamina completa della questione, si veda l'ormai classico F. CALASSO, *Medio evo del diritto. Le fonti*, Milano, Adelphi, 2021, pp. 189 ss.

³ F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pp. 16 ss. e M. C. CERVALE, *Usi civici e domini collettivi. La proprietà plurale e il diritto civile*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2022, p. 6 ss. negano un'origine romanistica dei domini collettivi. Per l'opinione contraria, secondo cui una disciplina degli assetti fondiari collettivi sarebbe stata sviluppata già nella cornice del diritto romano, si veda A. PALERMO, *Gli usi civici*, in A. AZARA, E. EULA, (a cura di), *Novissimo digesto italiano*, volume XX, Torino, Utet, 1965, pp. 210 s.

⁴ Per un approfondimento generale sullo sviluppo degli assetti fondiari collettivi in età medievale si veda A. PALERMO, *Gli usi civici*, cit., pp. 210 ss., mentre una trattazione più succinta ed esemplarmente incentrata sull'area toscana, si trova in P. NANNI, *Comunità rurali e usi civici: note storiche*, in *Gli usi civici oggi. Atti della Giornata di Studio (Firenze, 30 giugno 2005)*, Firenze, SEF-Accademia dei Georgofili, 2006, pp. 9 ss.

⁵ Così P. GROSSI, *Absolutismo giuridico e proprietà collettive*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 1990, pp. 541 ss.

Queste collettività si organizzano ed esercitano i propri diritti in maniera autonoma, nel senso propriamente etimologico del termine, ossia dandosi proprie norme: costituiscono dei veri ordinamenti originari, in quanto non fondati sulla legittimazione di una norma superiore⁶. La base normativa non è infatti costituita dal diritto civile ricavato dai giuristi a partire dai testi giustinianeî, né tantomeno da quello canonico, ma dalla consuetudine, il *corpus* di regole e principi sviluppato dai fruitori del bene. Questo diritto consuetudinario non ha esigenze sistematiche, non ambisce a trovare una sua collocazione all'interno del diritto civile o canonico, ma si basa su una razionalità pratica e concreta, e solo talvolta viene positivizzato⁷.

Gli assetti fondiari collettivi prosperano per secoli, dando forma a comunità e territori, in un intreccio inscindibile di regolazione sociale e gestione fondiaria; tuttavia, rappresentano un modello che non può che entrare in conflitto con lo Stato contemporaneo, fondato su una società dinamica e individualistica, il cui paradigma economico passa dallo sfruttamento agricolo all'impresa capitalistica, e in cui al pluralismo delle fonti si sostituisce l'assolutismo giuridico⁸. Come conciliare tutto ciò con delle realtà giuridiche che mirano a conservare più che a innovare, e che ambiscono ad autoregolarsi, senza ingerenze da parte dello Stato?

Nelle pagine che seguono si cercherà di descrivere succintamente come questo conflitto si sia evoluto, riferendosi in special modo all'area geografica italiana, passando attraverso le diverse forme che lo Stato contemporaneo ha assunto.

1.1 I diritti collettivi nel lungo Ottocento

Il XIX, nel diritto continentale europeo, è il secolo delle codificazioni, del primato della legge, in cui lo Stato riesce compiutamente ad appropriarsi dell'esclusiva potestà dei poteri pubblici, fra cui la produzione giuridica; ma è anche il secolo del liberalismo borghese, dell'esaltazione della proprietà come diritto fondamentale, della Rivoluzione industriale. Un mondo in cui sembra residuare poco spazio per gli assetti fondiari collettivi, e che infatti verranno nei casi più fortunati relegati ai margini dell'esperienza giuridica, ma il più delle volte attivamente perseguitati.

⁶ Sugli assetti fondiari collettivi come realtà autonoma all'interno di un mondo giuridico pluriordinamentale, in cui quello dello Stato è solo uno dei vari diritti esistenti, si veda in particolare P. GROSSI, *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 1990, pp. 548 ss.

⁷ Sul ruolo della consuetudine all'interno del diritto medievale si vedano F. CALASSO, *Medio evo del diritto*, cit., pp. 189 ss., P. GROSSI, *Le situazioni reali nell'esperienza giuridica medievale*, cit., pp. 67 ss. e P. GROSSI, *L'ordine giuridico medievale*, Bari-Roma, Laterza, 2022, pp. 87 ss.

⁸ L'espressione, coniata da Paolo Grossi, identifica quella concezione che fa tendenzialmente coincidere il diritto con lo Stato.

1.1.1 La proprietà dogmatica

L'analisi non può che aprirsi con il concetto di proprietà che si consolida nell'Ottocento⁹: superate le precedenti tesi sul dominio scomposto¹⁰, dottrina e legislatori accolgono una concezione del diritto come assoluto ed individuale; un diritto di proprietà che permette al singolo di ritagliarsi nella e sulla realtà empirica una sfera di influenza in cui muoversi a proprio piacimento, senza limiti, e da cui poter escludere chiunque altro¹¹. Questa concezione muove da alcuni assunti ideologici ben precisi: da una, quello dell'inefficienza delle situazioni di contitolarità di diritti sul medesimo bene, vista come ostacolo al migliore utilizzo e alla circolazione dello stesso¹²; dall'altra, quello della libertà individuale, che, unito alla libera circolazione, permette di attribuire le risorse a coloro i quali troveranno il miglior modo di sfruttarle.

Il codice napoleonico, capofila della maggior parte delle successive codificazioni europee, consacra questa idea di proprietà: innanzitutto assoluta, nel senso che conferisce al *dominus* poteri pressoché illimitati sulla cosa. Le uniche prescrizioni sono di carattere negativo, dei divieti¹³, mentre non sono neanche concepibili delle imposizioni positive, ossia dei vincoli di destinazione della cosa o degli oneri di conservazione; vale il brocardo latino dello *ius utendi et abutendi*. In secondo luogo, è una proprietà tendenzialmente individualistica. Casi di contitolarità del diritto vengono ammessi, ma sono situazioni concepite tendenzialmente come accidentali, di "equilibrio instabile"¹⁴, che il legislatore deve prevedere perché collegate a certe inevitabili vicende umano – come la contemporanea presenza di più coeredi –, ma che sono destinate a risolversi rapidamente col ritorno alla fisiologica titolarità individuale.

⁹ In merito al quale non si può che rimandare alle parole sferzanti in P. GROSSI, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, Giuffrè, 1977, pp. 5 ss.

¹⁰ Sulle quali si vedano M. C. CERVALE, *Usi civici e domini collettivi. La proprietà plurale e il diritto civile*, cit., pp. 9 ss. e F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pp. 22 ss., e, più approfonditamente, P. GROSSI, *Le situazioni reali nell'esperienza giuridica medievale*, cit., pp. 144 ss.

¹¹ La proprietà come "concetto razionale", ancor prima che come istituto giuridico, viene così definita in F. FILOMUSI GUELFI., *Enciclopedia giuridica*, Napoli, Jovene, 1917, p. 212: "[...] l'assoggettamento della cosa alla signoria del volere per farla servire agli scopi umani, [...] l'esterna sfera, dentro la quale l'uomo, come libero volere, opera, e trova le condizioni materiali per la sua vita e pel suo fisico svolgimento. [...] L'incorporamento della cosa alla mia persona, per cui essa diventa *mia*, è l'effetto d'un atto del mio volere: la cosa *mia* è assoggettata completamente alla mia signoria". I corsivi sono originali.

¹² Sulle radici di questo fenomeno delle teorie economiche e fisiocratiche di fine Settecento si veda F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pp. 28 ss. Più in generale, sulla concezione della comunione nel nostro ordinamento, si segnala F. GALGANO, *Diritto civile e commerciale*, volume I, Padova, Cedam, 2004, pp. 551 ss.

¹³ L'art. 544 del Code civil des français recita: "*La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les réglemens*". Nella traduzione ufficiale italiana del 1812: "La proprietà è il diritto di godere e disporre delle cose nella maniera la più assoluta, purché non se ne faccia un uso vietato dalle leggi o dai regolamenti".

¹⁴ L'espressione è in S. PUGLIATTI, *La proprietà e le proprietà, con riguardo particolare alla proprietà terriera*, in S. ORLANDO CASCIO, (a cura di), *Atti del Terzo Congresso nazionale di diritto agrario. Palermo - 19-23 ottobre 1952*, Milano, Giuffrè, 1954, p. 63.

Una vistosa eccezione a quest'ultima regola è contenuta proprio nella codificazione napoleonica, e riguarda il regime patrimoniale dei coniugi: in assenza di un accordo contrario tra le parti, i beni del marito e della moglie cadono in comunione tra i due¹⁵. Per quanto isolata, è una prima breccia nella concezione individualistica del *dominium*: il legislatore napoleonico si rende conto che, anche nella fisiologia delle cose, possono esistere dei casi in cui il modello proprietario individualistico può non essere il più adatto. Una scelta controcorrente, dunque, e che infatti non verrà generalmente accolta nelle successive codificazioni, come quelle asburgica¹⁶, duosiciliana¹⁷ o sabauda¹⁸, che opereranno per la regola legale della separazione dei beni.

1.1.2 L'infatuazione abolizionistica

In un mondo in cui siffatta proprietà costituisce la regola, se non il dogma, non stupisce scoprire la diffusa avversione nei confronti degli assetti fondiari collettivi, che con la loro fisiologica natura comunitaria, e i limiti che pongono alla circolazione e al godimento del bene, rappresentano un ingiustificabile relitto dell'Antico regime. Durante tutto il lungo Ottocento si levano voci critiche, che partendo dagli studiosi di economia¹⁹ si diffondono anche nel mondo giuridico. La comunione, e, più in generale, la compresenza di più diritti sullo stesso bene, è vista come "*mater malorum e mater discordiarum*".²⁰

Nella dottrina si formano opinioni diverse, ma generalmente negative, nei confronti dei domini collettivi. Una parte, più moderata, le vede come semplici relitti del passato: "*forme storiche di godimento della proprietà fondiaria che*

¹⁵ Enuncia il codice napoleonico, all'art. 1400: "*La communauté qui s'établit par la simple déclaration qu'on se marie sous le régime de la communauté, ou à défaut de contrat, est soumise aux règles expliquées dans les six sections qui suivent*". Nella traduzione ufficiale italiana del 1812: "La comunione che si stabilisce colla semplice dichiarazione di maritarsi sotto il regime della comunione, o che deriva dalla mancanza d'ogni contratto, soggiace alle regole spiegate nelle sei seguenti sezioni".

¹⁶ L'Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch del 1811, all'§. 1233., rubricato "4) Gütergemeinschaft.", prescrive: "*Die eheliche Verbindung allein begründet noch keine Gemeinschaft der Güter zwischen den Eheleuten. Dazu wird ein besonderer Vertrag erfordert, dessen Umfang und rechtliche Form nach den §§. 1177. u. 1178 des vorigen Hauptstückes beurtheilt wird*". Nella traduzione ufficiale per il Regno lombardo-veneto del 1815, sotto la rubrica "4.° Comunione dei beni;": "L'unione conjugale non costituisce per sé sola la comunione de' beni tra' conjughi. Perché esista, richiedesi uno speciale contratto, la cui estensione e forma legale è determinata dai §§. 1177 e 1178 del precedente capitolo".

¹⁷ Il *Codice civile per lo Regno delle Due Sicilie* del 1836 stabilisce che "non è vietato agli sposi di convenire una società o comunione di beni" (art. 1395), comunione che deve eventualmente risultare da una scelta espressa delle parti.

¹⁸ Nel *Codice civile per gli Stati di S.M. il re di Sardegna* del 1837 (artt. 1573 ss.) viene ammessa la comunione coniugale, ma solo con clausola espressa all'interno del contratto di matrimonio, e con il divieto di includervi alcuni diritti. Questa disciplina sarà poi quella che confluirà nel *Codice civile del Regno d'Italia* del 1865 (artt. 1433 ss.). Ereditata dal vigente *Codice civile* italiano del 1942, verrà superata in favore dell'impostazione napoleonica solo con la Legge 19 maggio 1975, n. 151, *Riforma del diritto di famiglia*.

¹⁹ Si veda ad esempio M. DELFICO, *Memoria per l'abolizione o moderazione della servitù del pascolo invernale detto dei Regi stucchi nelle province marittime di Apruzzo*, Napoli, 1787.

²⁰ Citazione da P. GROSSI, *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, cit., p. 544.

perdurano all'ombra del diritto anteriore sotto cui furono costituite²¹. Altri invece le considerano come delle serie minacce all'integrità dell'ordinamento, una vera "anomalia perturbatrice dell'ordine", che viene minato su più piani: innanzitutto quello giuridico, in quanto i domini collettivi deviano dal modello di proprietà delineato dal codice civile; poi quello economico, perché sottraggono al libero commercio le terre che ne sono oggetto; e infine quello "morale e della pubblica tranquillità", in quanto mettono in discussione il modello di cittadino operoso – e proprietario libero – su cui è imperniato l'intero ordinamento²². In breve, un vero attentato al sistema di valori e principi su cui si basava lo Stato liberale, e che già i settecenteschi programmi fisiocratici avevano iniziato a delineare²³.

Spostandosi dal campo dottrinale a quello legislativo²⁴, troviamo la stessa diffusa avversione nei confronti dei domini collettivi. Spesso inserito all'interno del quadro più generale della cosiddetta "legislazione eversiva della feudalità", l'indirizzo generalmente seguito è quella della liquidazione di tali assetti fondiari; la diffusione di questa politica e la pertinacia con cui è stata talvolta perseguita hanno portato a parlare di "infatuazione abolizionistica"²⁵. Questo fenomeno, da taluni definito "Prima riforma agraria"²⁶, assume una particolare importanza, per quanto riguarda l'area geografica italiana, nei regni di Napoli e Sicilia, e poi delle Due Sicilie²⁷.

In questi Stati, già a partire dalla fine del XVIII secolo, viene promossa una politica di liquidazione dei domini collettivi, o, come venivano allora chiamati, dei "demani"²⁸. Questo processo si intensifica durante la parentesi napoleonica,

²¹ Parole tratte da F. FERRARA, *Teoria delle persone giuridiche*, Torino, Utet, 1923, p. 489. Il corsivo è originale.

²² Queste parole sono tratte da O. REGNOLI, *Sullo scioglimento delle Partecipanze. Memoria pel Municipio di Medicina ai ministri di grazia e giustizia, e dell'interno*, in A. LOERO, (a cura di), *Oreste Regnoli. Scritti editi ed inediti di diritto civile*, Bologna, Zanichelli, 1900, p. 353. In questa memoria, in cui l'autore critica le Partecipanze emiliane, un tipo di domino collettivo, la temperie dell'epoca traspare anche dai titoli di alcuni paragrafi, come: "La soppressione delle Partecipanze è reclamata dallo spirito, dai principii e dalle disposizioni della vigente legislazione civile italiana", oppure "La soppressione delle Partecipanze è reclamata eziandio dal nostro diritto pubblico e da ragioni di ordine pubblico". Su quest'opera si veda inoltre P. GROSSI, *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, cit. pp. 509 ss.

²³ Così P. GROSSI, *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, cit., p. 510.

²⁴ Una disanima della legislazione abolizionistica in territorio italiano si trova in M. A. LORIZIO, *Domini collettivi tra sud, centro e nord. Prospettive e nostalgie*, in AA.Vv., *IV Curso del Ciclo de Cursos de Posgrado sobre Derecho Agrario y Ambiental Internacional y Jornada Internacional CUIA-UNLP sobre Recursos Hídricos (La Plata, 2018)*, La Plata (Argentina), Universidad Nacional de La Plata (UNLP) - Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 2018, pp. 72 ss., e F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pp.45 ss., mentre per una rassegna sintetica dei provvedimenti adottati dai vari Stati si veda A. PALERMO, *Gli usi civici*, cit., pp. 211 ss.

²⁵ Espressione di P. GROSSI, *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, cit., p. 509.

²⁶ Così L. OLIVETI, *La necessità di riconoscimento delle proprietà collettive da parte dello Stato*, in P. NERVI (a cura di), *Dominii collettivi e autonomia. Atti della V Riunione Scientifica (Trento, 11-12 novembre 1999)*, Padova, Cedam, 2000, p. 375.

²⁷ Sulle leggi eversive nel Meridione ed in Sicilia si veda F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pp. 35 ss., nonché F. MARINELLI, *La terra è di Dio. I beni collettivi tra storia e diritto*, L'Aquila, Centro studi sulle proprietà collettive e la cultura del giurista "Guido Cervati", 2020, pp. 14 ss.

²⁸ Ad esempio, la Prammatica 23 febbraio 1702, n. 36, *De administratione universitatum*, con cui Ferdinando IV, Re di Napoli, rilevata "la scarsa utilità proveniente da' Terreni Demaniali",

legandosi ancor più intensamente al processo di smantellamento della struttura feudale nel Mezzogiorno d'Italia ed in Sicilia. Con la Legge 1° settembre 1806, n. 185, *Sulla ripartizione de' terreni demaniali*, viene stabilito che "I demani di qualsivoglia natura, feudali o di chiesa, comunali o promiscui, saranno ripartiti ad oggetto di essere posseduti come proprietà di coloro, a' quali toccheranno". L'anno seguente viene istituito un organo giurisdizionale speciale, la Commissione feudale²⁹, col compito di dirimere le controversie sorte tra i comuni e gli ex signori feudali in materia di demani, intendendo con questa espressione "tutti i territori aperti, colti o inculti, qualunque ne sia il proprietario, su i quali abbian luogo gli usi civici, o le promiscuità"³⁰. La Restaurazione non mette freno alla progressiva abolizione dei domini collettivi, e col ritorno dei Borboni, e poi l'avvento dei Savoia, continua a fiorire l'attività di studiosi e giudici che andrà a costituire la cosiddetta "demanialistica napoletana"³¹.

Iniziative analoghe, per quanto meno incisive e più discontinue, vengono adottate contemporaneamente anche in altri territori italiani, come la Toscana³², dove dalla fine del Settecento i vari governi che si succedono (compreso quello sabauda) procedono ad una progressiva liquidazione degli assetti fondiari collettivi. Allo stesso modo, per quanto con qualche decennio di ritardo, si muove il legislatore pontificio³³; va però segnalato che, proprio nei territori appartenenti all'ex Stato della Chiesa, si spiegheranno gli effetti di due leggi del Regno d'Italia, particolarmente importanti perché controcorrente rispetto alla generale tendenza abolizionistica³⁴.

In Sardegna³⁵ il processo abolizionistico prende l'abbrivio con il noto Regio editto 6 ottobre 1820, *Sopra le chiudende, sopra i terreni comuni e della Corona, e sopra i tabacchi, nel Regno di Sardegna*, con cui viene permesso ai proprietari dei fondi di cingerli, sì da impedirne l'accesso ai terzi; sono fatte salve solo eventuali servitù, mentre sono ignorati gli eventuali usi civici. Nonostante i nefasti effetti sulla popolazione rurale³⁶, la legislazione liquidatoria per la Sardegna prosegue nei decenni successivi per la via tracciata dall'"Editto delle Chiudende", fino al Regio decreto 10 novembre 1907, n. 844, *Testo unico delle leggi in materia di usi civici per la Sardegna*.

Anche nell'Italia settentrionale, la tendenza, a partire dalla fine del XVIII secolo, è la stessa, sebbene sia utile evidenziare sin da ora come in quest'area

ne promuove la liquidazione, stabilendo norme apposite, in modo da "fare ovunque fiorire la meglio intensa Agricoltura, sorgente primordiale delle ricchezze".

²⁹ Decreto 11 novembre 1807.

³⁰ Decreto 8 giugno 1807.

³¹ Espressione in F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., p. 39 s.

³² Sulle politiche abolizionistiche in Toscana si veda P. NANNI, *Comunità rurali e usi civici: note storiche*, in *Gli usi civici oggi. Atti della Giornata di Studio (Firenze, 30 giugno 2005)*, Firenze, SEF-Accademia dei Georgofili, 2006, pp. 18 ss.

³³ Una panoramica più approfondita sullo Stato della Chiesa e le province già pontificie del Regno d'Italia si trova in F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pp. 52 ss.

³⁴ Vedi *infra* par. 1.1.3.

³⁵ F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pp. 52 s. offre uno sguardo generale sulle politiche abolizionistiche sull'isola.

³⁶ Sul punto, e, più in generale, sugli assetti fondiari collettivi sardi, si veda S. SATTA, *Gli usi civici in Sardegna*, in P. NERVI, (a cura di), *Domini collettivi e autonomia. Atti della V Riunione Scientifica (Trento, 11-12 novembre 1999)*, Padova, Cedam, 2000, pp. 376-381.

l'intervento dello Stato sia meno deciso, e la resistenza delle comunità locale all'eliminazione dei loro diritti collettivi più tenace³⁷.

All'interno di questo processo abolizionistico, un momento di particolare importanza è costituito dall'imputazione della proprietà: i soggetti che concorrono alla distribuzione delle terre già oggetto dei domini collettivi sono tendenzialmente i privati e i comuni, sebbene talvolta si preferisca attribuirle esclusivamente a questi ultimi. Ciò si verifica ad esempio nel Granducato di Toscana, dove l'abolizione dei diritti collettivi è compensata – quando è previsto un indennizzo – non con l'attribuzione di parte delle terre già comuni, ma con una somma di denaro³⁸. O ancora, nel Regno d'Italia napoleonico, i beni che sotto la cessata Repubblica di Venezia erano amministrati dai corpi degli antichi originari vengono trasferiti integralmente ai neocostituiti comuni³⁹. È grazie a questo processo che iniziano a costituirsi i demani comunali, e quel binomio beni comunali-usi civici che spesso ancora oggi caratterizza questa materia⁴⁰.

1.1.3 La resistenza silenziosa

Fuori da questo coro si levano però alcune voci isolate, che, al contrario, vedono gli assetti fondiari collettivi con maggior favore. Anche in questo caso, ad inaugurare la riflessione sono gli studiosi di economia⁴¹, seguiti poi da quelli di diritto. Costoro, per quanto poco ascoltati dal legislatore, sviluppano diversi argomenti per valorizzare questo istituto giuridico⁴².

Alcuni, in particolare i germanisti⁴³, esaltano il modello giuridico della *Gesamteigentum*⁴⁴ come forma di proprietà tipica del diritto tedesco originario, cioè precedente alla *Rezeption* romanistica⁴⁵. Alla base di questo paradigma ci sarebbe una concezione sociale e giuridica contrapposta a quella del diritto romano: non individualistica ma collettivistica, in cui i *Sonderrechte*⁴⁶ sono

³⁷ Il punto verrà approfondito nel successivo 1.1.3.

³⁸ Così U. PETRONIO, *Usi civici*, in *Enciclopedia del diritto*, volume XLV, Milano, Giuffrè, 1992, p. 933.

³⁹ Decreto 25 novembre 1806, *Relativo al modo di terminare le quistioni vertenti fra gli antichi e nuovi Originari dei comuni degli Stati ex Veneti*.

⁴⁰ Così G. PALMA, *I beni appartenenti allo Stato, agli enti pubblici e agli enti ecclesiastici*, in P. RESCIGNO, (diretto da), *Trattata di diritto privato*, volume 7, Torino, Utet, 1982, pp. 117 s.

⁴¹ Ad esempio, in G. GERVASIS, *Dissertazione sopra i Beni comunali della provincia bellunese*, in *Raccolta di Memorie delle Pubbliche Accademie di Agricoltura, Arti e Commercio dello Stato Veneto*, tomo II, Venezia, Perlini, 1790, pp. 3-36, dove viene deprecata la progressiva erosione delle terre collettive bellunesi da parte dei nobili, che ha causato un impoverimento delle comunità locali e un abbandono delle attività più virtuose di sfruttamento del territorio.

⁴² Una ricostruzione fedele del dibattito europeo ottocentesco in materia di assetti fondiari collettivi si trova in P. GROSSI, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà*, cit., pp. 43 ss. e F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pp. 40 ss. Con riguardo invece al fenomeno strettamente italiano si veda invece P. GROSSI, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà*, cit., pp. 191 ss.

⁴³ Una disamina più approfondita sul tema è offerta da P. GROSSI, *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, cit., pp. 532 ss.

⁴⁴ Cioè la proprietà collettiva.

⁴⁵ Il processo con cui, a partire in particolar modo dal XIII secolo, il diritto romano riscoperto dai glossatori viene recepito nel mondo germanico.

⁴⁶ Ossia i diritti speciali, cioè dei singoli.

perfettamente armonizzati all'interno della *Gesamtheit*⁴⁷. Una ricostruzione profondamente ideologica, infondata storicamente, e che non viene seguita dalla giurisprudenza e dal legislatore (nel 1900 entra in vigore il *Bürgerliches Gesetzbuch*, che altro non è se non il distillato della pandettistica tedesca); ma che introduce nella dottrina europea il concetto di *condominium iuris germanici*, e con esso l'idea che possa esistere un modello alternativo di proprietà, non incasellabile nelle categorie classiche romanistiche di pubblico o privato, individuale o plurisoggettivo. Certo, la *Gesamteigentum* non è un fenomeno esclusivamente o particolarmente *deutsch* o *urdeutsch*, è un'esperienza condivisa da plurime comunità sparse nel tempo e nella storia, tra cui anche certamente quella tedesca, ma le riflessioni dei germanisti hanno creato lo spazio e dato un nome all'istituto della "comunione a mani riunite", permettendo che essa venisse considerata dai giuristi europei dall'Ottocento a oggi⁴⁸.

Un secondo approccio che viene seguito per giustificare la sopravvivenza dei domini collettivi, ben diverso da quello storico, culturale e identitario, è quello sociale e politico⁴⁹. Gli assetti fondiari di cui trattiamo vengono colti nella loro dimensione concreta di organizzazione del territorio e delle comunità rurali, che non possono essere eliminate se non causando indelebili danni alle stesse. La privatizzazione delle terre comuni viene vista come "spossessamento da parte di un signore" che trasforma la "primitiva comunione popolare" in un suo "dominio particolare"⁵⁰. I domini collettivi non vanno eliminati, ma conservati e rafforzati, "in vista di una prospettiva conservazione delle strutture agrarie consolidate"⁵¹.

Queste riflessioni dottrinali hanno delle ricadute, per quanto sporadiche, anche nella legislazione. Innanzitutto, va segnalato come in alcuni codici di matrice napoleonica siano ricordati i "beni comunali"⁵². Evidentemente, in questa prima fase del processo di codificazione e omologazione giuridica, il legislatore mostra delle remore a voler ricondurre ogni situazione alla proprietà romanistica, non fosse per il fatto che a inizio XIX secolo le società rurali erano ancora costruite sui modelli tradizionali, fra cui i domini collettivi, e ignorarli nella codificazione avrebbe significato lasciare innumerevoli situazioni prive di disciplina. Il mutare dei tempi, e l'avanzamento dell'attività di liquidazione dei

⁴⁷ Cioè la collettività.

⁴⁸ Le tesi germanistiche sulla *Genossenschaft* e sulla "comunione in mano comune" sono ad esempio trattate in F. FERRARA, *Teoria delle persone giuridiche*, cit., pp. 45 ss.

⁴⁹ Così in M. C. CERVALE, *Usi civici e domini collettivi. La proprietà plurale e il diritto civile*, cit., pp. 109 ss. e F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pp. 60 ss., dove gli autori si soffermano sulle figure di Giovanni Zucconi e Tommaso Tittoni.

⁵⁰ Citazioni tratte da G. ZUCCONI, *Parere legale sui diritti d'uso civico dei popolani di Fiuminata sui beni ex-camerale*, Camerino, Savini, 1884, p. 18.

⁵¹ Parole ricavate da U. PETRONIO, *Profili giuridici dell'appartenenza e della gestione delle terre di uso civico*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 1997, p. 359.

⁵² Ad esempio, nel codice napoleonico, art. 542: "*Les biens communaux sont ceux à la propriété ou au produit desquelles habitants d'une ou plusieurs communes ont un droit acquis*". La traduzione ufficiale italiana: "I beni comunali sono quelli, alla proprietà od al prodotto dei quali gli abitanti di uno o più comuni hanno un diritto acquisito". Una formulazione pressoché identica è ripetuta anche nel codice delle Due Sicilie, all'art. 467, ma si veda quanto detto sopra sulla legislazione eversiva. Sui *biens communaux* in età rivoluzionaria e napoleonica si veda C. CREA, *Spigolando tra biens communaux, usi civici e beni comuni urbani*, in *Politica del diritto*, 3/2020, pp. 451 ss.

domini collettivi, emerge nel Codice civile del 1865, in cui i “beni comunali” non vengono più neppure menzionati⁵³; segno evidente che il legislatore confidava che il processo abolizionistico avrebbe in breve tempo eliminato ogni retaggio di questi istituti medievali, rendendone inutile la previsione di una disciplina specifica⁵⁴.

Qualche spunto in più viene dalla legislazione speciale, che in ogni caso affronta la questione degli usi civici con un approccio casistico, senza prevedere una disciplina generale del fenomeno. Così, per quanto riguarda le province già appartenenti al cessato Stato della Chiesa, viene approvata la Legge 24 giugno 1888, n. 5489, *Che abolisce le servitù di pascolo, di seminare, di vendere erbe o d'imporre tasse a titolo di pascolo, che si esercitano dagli abitanti di alcuni comuni delle provincie ex-pontificie*⁵⁵; per quanto sempre in una cornice abolizionistica, è la prima a riconoscere, per lo meno da un punto di vista storico, la preesistenza di una proprietà collettiva degli appartenenti ad una comunità sulle terre gravate dagli usi civici. Nel giro di pochi anni è seguita dalla Legge 4 agosto 1894, n. 397, *Sull'ordinamento dei domini collettivi nelle provincie dell'ex Stato Pontificio*⁵⁶, di ben maggior rilievo, con cui viene riconosciuta la personalità giuridica alle università agrarie, comunanze e partecipanze dei territori già appartenenti allo Stato della Chiesa.

Questi esperimenti, senz'altro controcorrente rispetto alle tendenze generali, rappresentano delle anomalie all'interno del quadro generale; e come tali verranno dopo non molto eliminate, ad opera della Legge 24 dicembre 1908, n. 76, *Concernente la unificazione dei sistemi di alienazione e di amministrazione dei beni patrimoniali dello Stato*, che ne sospenderà l'efficacia⁵⁷.

Se però queste iniziative legislative falliscono nel garantire una vita duratura ai domini collettivi, di sicuro chi ci riesce è la strenua opposizione delle comunità stesse, specie quelle montane⁵⁸. Che a fine Ottocento e a inizio Novecento sia ancora necessario legiferare sulla materia – e continuerà ad esserlo anche in seguito, nello Stato fascista e in quello democratico –, è espressivo del fatto che le politiche abolizionistiche dei decenni precedenti non sono riuscite ad eliminare definitivamente gli assetti fondiari collettivi. Nonostante gli interventi dei legislatori, le comunità locali continuano spesso a seguire le pratiche tramandate loro dalle generazioni precedenti, rispettando i loro ordinamenti atavici, che a

⁵³ È pur vero che all'interno del titolo dedicato alla comunione il c.c. 1865 comprende l'art. 682, che disciplina la “reciprocità dei pascoli”, ma questa figura giuridica verrà inquadrata dalla giurisprudenza tra le servitù prediali, come rapporto esistente tra due terreni, i cui proprietari abbiano il diritto di far pascolare i loro animali ognuno nel fondo dell'altro. Fattispecie ben distinta dall'uso civico di pascolo, in forza del quale tutti gli appartenenti ad una certa comunità hanno il diritto di pascere i propri animali su un terreno di proprietà altrui. Sulla distinzione tra diritto di compascolo e uso civico di pascolo si veda C. cass., sezioni unite, udienza 23 maggio 1911, in *Il foro italiano*, parte prima, 1911, pp. 872-875.

⁵⁴ Così G. PALMA, *I beni appartenenti allo Stato agli enti pubblici e agli enti ecclesiastici*, cit., pp. 115 s.

⁵⁵ Sulla quale si veda F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pp. 60 ss.

⁵⁶ Una trattazione più approfondita sul punto si trova ivi, pp. 65 ss.

⁵⁷ Come ricordano P. GROSSI, *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, cit., p. 511 e M. C. CERVALE, *Usi civici e domini collettivi. La proprietà plurale e il diritto civile*, cit., p. 110 s.

⁵⁸ Come si desume, ad esempio, da vari passaggi in A. PALERMO, *Gli usi civici*, cit., pp. 213 s.

questo punto vivono non solo a fianco, ma anche in opposizione, rispetto a quelli statali.

Le modalità con cui queste collettività mantengono in vita i loro sistemi giuridici sono diverse: prima fra tutte, la mancata applicazione delle disposizioni liquidatorie. Questa strada viene seguita ad esempio dalla Magnifica comunità d'Ampezzo⁵⁹: i boschi della collettività vengono imputati al Comune⁶⁰ già col Catasto teresiano del 1755, mentre la Patente sovrana 5 luglio 1853, n. 130, *Con cui si stabiliscono le norme per regolare e reluire i diritti di prevalersi di legna, pascoli e prodotti forestali, come pure alcuni diritti di servitù e di possesso comune e di godimento* impone lo scioglimento dei diritti collettivi in tutto l'Impero austriaco. Nonostante ciò, le Regole ampezzane continuano a svolgere la loro attività per decenni ed indisturbate, ad eccezione di una controversia col Comune, risolta nel 1887 con un compromesso⁶¹, con cui le prime ed il secondo regolano le reciproche competenze.

Analogamente, anche nel vicino Cadore⁶², nonostante il già ricordato decreto del Regno d'Italia del 1806, il sistema regoliero non viene spazzato via, e anzi continua a dimostrarsi vitale. I comuni, eredi delle antiche regole, decidono di unirsi nel Consorzio del Cadore, poi Magnifica comunità di Cadore, che viene riconosciuto come ente morale col Regio decreto 11 ottobre 1875, n. 1151, *Che erige in corpo morale il consorzio cadorino*; fra i suoi scopi rientra anche "l'amministrazione del patrimonio dell'antica comunità cadorina, posseduto *pro indiviso*"⁶³ dai comuni consorziati.

In conclusione, possiamo osservare come le politiche di liquidazione degli assetti fondiari collettivi, avviate già nell'ultimo quarto del Settecento, vengano perseguite dagli stati che governano nell'area geografica italiana fino a inizio XX secolo. Il nuovo modello di produzione del diritto e la restaurata concezione di proprietà romanistica, assoluta ed individualistica, rappresentano ostacoli insormontabili alla sopravvivenza dei domini collettivi. Ciononostante, parte della dottrina, seguita sporadicamente dal legislatore, si spende per evitarne la scomparsa; grazie a questi interventi, ma soprattutto alla resistenza e resilienza delle comunità locali, alcuni diritti collettivi sopravvivono lungo tutto il lungo Ottocento, superando in longevità lo Stato liberale borghese, e si presentano al legislatore fascista come problema ancora irrisolto.

1.2 Gli assetti fondiari collettivi nella parentesi autoritaria

Con l'avvento del regime fascista, diversi eventi contribuiscono a concentrare l'attenzione del mondo politico e giuridico sui domini collettivi. Da

⁵⁹ Per quanto segue ci si è basati su G. RICHEBUONO, *Cenni storici sulle Regole d'Ampezzo*, Cortina d'Ampezzo, Regole d'Ampezzo, 2001.

⁶⁰ All'epoca anch'esso ente esponenziale della collettività, evoluzione della medievale Regola di fondovalle, di natura prevalentemente privatistica, ma che con la Restaurazione diventa un ente pienamente pubblicistico.

⁶¹ Il cosiddetto "Convegno di Innsbruck", sul quale si vedano E. ROMAGNOLI, *Regole dell'arco alpino*, in D. SCARELLA, (diretto da), *Novissimo digesto italiano. Appendice*, Torino, Utet, 1987, p. 609 e G. RICHEBUONO, *Cenni storici sulle Regole d'Ampezzo*, cit., pp. 63 ss.

⁶² I dati sulla Magnifica comunità di Cadore sono stati ricavati da [Magnifica di Cadore - L'Ente oggi \(magnificacomunitadicadore.it\)](https://www.magnificacomunitadicadore.it) (consultato l'ultima volta il 7 maggio 2024).

⁶³ Citazione tratta dalle motivazioni del r.d. 1151/1875.

una parte, è proprio in questi anni che si sviluppa il diritto agrario; non va tuttavia sovrastimato il rilievo di questo evento per la materia che stiamo trattando. L'interesse degli agraristi è infatti rivolto soprattutto al superamento di una visione statica della proprietà immobiliare, incentrata sulla rendita fondiaria, e alla fondazione di una concezione dinamica della stessa, più attenta alle logiche dell'economia contemporanea, e basata sul - per l'epoca - innovativo concetto di "impresa agricola". In questo contesto gli assetti fondiari collettivi vengono toccati solo di rado, e comunque considerati, più o meno consapevolmente, come un retaggio del passato, incompatibili con la nuova concezione dell'agricoltura e del suo diritto, tutta rivolta al futuro e bramosa di liberarsi delle pastoie del passato⁶⁴.

Ciò che invece contribuisce profondamente a plasmare la materia degli assetti fondiari collettivi è l'intervento del legislatore, mosso dalla ferma volontà di modernizzare e razionalizzare l'agricoltura nazionale⁶⁵. Il regime opta per un convinto interventismo statale, promuovendo quella che verrà in seguito definita come "Seconda riforma agraria"⁶⁶, chiamata a completare e superare la prima, quella intervenuta tra XVIII e XIX secolo e incentrata sulle leggi eversive della feudalità⁶⁷. All'interno di questo contesto, la riforma della materia dei domini collettivi viene suggerita anche altre circostanze politiche contingenti: dall'una, permette di evidenziare i fallimenti dei precedenti governi liberali, che più volte, e senza giungere a soluzioni definitive, avevano tentato di liquidare i domini collettivi; dall'altra, offre l'occasione per placare la fame di terra dei reduci della Prima guerra mondiale, che chiedono allo Stato il riconoscimento del loro contributo alla vittoria sotto forma di fondi da coltivare⁶⁸.

In breve tempo viene approvato il Regio decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751, *Riordinamento degli usi civici nel Regno*, poi modificato dal Regio decreto-legge 28 agosto 1924, n. 1484, *Modificazione dell'art. 26 del Regio decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751, per il riordinamento degli usi civici nel Regno*, e dal Regio decreto-legge 16 maggio 1926, n. 895, *Proroga dei termini assegnati dall'art. 2 del R. decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751, per il riordinamento degli usi civici nel Regno*. Infine, il contenuto di queste disposizioni confluisce senza modifiche sostanziali nell'ancora vigente Legge 16 giugno 1927, n. 1766, *Conversione in legge del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R. decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del R. decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del R. decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751*, tutt'ora testo fondamentale per la nostra materia.

⁶⁴ Opinione sostenuta in F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pp. 75 ss.

⁶⁵ Sulla legislazione fascista in materia agraria e forestale, con specifico riguardo alla l. 1677/1927, si vedano F. MARINELLI, *La terra è di Dio. I beni collettivi tra storia e diritto*, L'Aquila, Centro studi sulle proprietà collettive e la cultura del giurista "Guido Cervati", 2020, pp. 22 ss., nonché F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pp. 82 ss.

⁶⁶ Così in L. OLIVETI, *La necessità di riconoscimento delle proprietà collettive da parte dello Stato*, cit., pp. 375 s., dove viene interpretato il pensiero del comunista Fausto Gullo (Catanzaro, 1887 – Macchia di Spezzano Piccolo, 1974), Ministro dell'agricoltura e delle foreste del Regno d'Italia dal 1944 al 1946 e poi Ministro di grazia e giustizia della Repubblica italiana dal 1946 al 1947.

⁶⁷ Sulla quale vedi il paragrafo 1.1.2.

⁶⁸ Su queste motivazioni politiche si veda F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., p. 88.

Fra i relatori della l. 1766/1927 è presente pure Carlo Calisse⁶⁹, dalle cui parole emergono bene alcuni dei tratti che caratterizzano questo provvedimento legislativo, e che gli saranno anche causa di forti critiche. In particolare, esso viene esaltato come definitivo lavoro di “sistemazione uniforme per tutto il Regno”, un’opera finalmente in grado, dopo i deboli e occasionali interventi dei governi liberali, di ricondurre ad un’unità nazionale lo sfaccettato quadro dei domini collettivi. Un secondo punto che emerge è l’incompatibilità ideologica di questo istituto con il pensiero fascista: i saltuari tentativi dei decenni precedenti⁷⁰ di valorizzare gli assetti fondiari collettivi vengono fatti oggetto di derisione, visti come capricci pretestuosi volti a riesumare o mantenere in vita degli anacronistici relitti medievali, e – quel che è peggio – di istillare nei contadini delle aspirazioni democratiche, per mezzo dell’ampliamento e dell’esaltazione dei loro diritti collettivi⁷¹.

Dopo l’approvazione, quasi all’unanimità⁷², la l. 1766/1927, viene attuata per mezzo del regolamento contenuto nel Regio decreto 26 febbraio 1928, n. 322 *Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici nel Regno*⁷³; alcuni aggiustamenti vengono poi apportati dalla Legge 10 luglio 1930, n. 1078 *Definizione delle controversie in materia di usi civici*, in cui vengono stabilite alcune disposizioni processuali e di organizzazione giudiziaria in materia di usi civici; e dalla Legge 16 marzo 1931, n. 377, *Norme per la coordinazione della legge sugli usi civici con quelle sulla bonifica integrale*⁷⁴, che armonizza le disposizioni in materia con la disciplina contenuta nel Regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3256, *Testo unico delle leggi sulle bonificazioni delle paludi e dei terreni paludosi*⁷⁵.

L’applicazione concreta della legge procede dapprima, fino agli anni ’30, in modo alacre, salvo poi subire una battuta d’arresto, dovuta in gran parte non a delle pecche giuridiche o a carenze amministrative, bensì al periodo di difficoltà ed incertezze che deve affrontare il Regno, a causa della guerra ed alla crisi del regime fascista⁷⁶.

⁶⁹ Carlo Calisse (Civitavecchia, 1859 – Roma, 1945) fu giurista e storico del diritto italiano e canonico, nonché prima deputato (1909-1919) e poi senatore (1919-1942) del Regno d’Italia.

⁷⁰ Si allude specialmente alla l. 5489/1888 ed alla l. 397/1894, sulle quali si veda il punto 1.1.3.

⁷¹ Così in P. GROSSI, *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, cit., pp. 511 ss.; si veda in particolar modo la nota 13, dove vengono riportati alcuni brani della relazione fatta da Carlo Calisse al Senato in occasione della conversione in legge del r.d. 751/1924.

⁷² A. PALERMO, *Gli usi civici*, cit., p. 214. La cosa comunque non deve sorprendere, data la composizione delle Camere all’esito delle elezioni del 1924, svolte in un clima di intimidazione ed antidemocratico, e in cui aveva trionfato la fascista Lista nazionale.

⁷³ Sul quale vedi M. C. CERVALE, *Usi civici e domini collettivi. La proprietà plurale e il diritto civile*, cit., p. 119 ss.

⁷⁴ Una sintetica, ma efficace, disamina del quadro legislativo così delineato, prima della riforma del 2017, si trova in A. LORIZIO, *La legge usi civici: osservazioni e proposte operative*, in AA.VV., *Usi civici ieri e oggi. Studi raccolti dal Consiglio dell’Ordine degli Avvocati di Velletri*, Padova, CEDAM, 2007, pp. 2 ss., un’analisi più approfondita si trova invece in U. PETRONIO, *Rileggendo la legge usi civici*, in AA.VV., *Usi civici ieri e oggi. Studi raccolti dal Consiglio dell’Ordine degli Avvocati di Velletri*, Padova, CEDAM, 2007, pp. 79 ss.

⁷⁵ Sull’attuazione della l. 1766/1927 si veda F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pp. 93 s.

⁷⁶ Così F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., p. 94.

1.2.1 L'estensione della riforma fascista

L'obiettivo principale del legislatore fascista è quella di dare una sistemazione definitiva ed omogenea all'intera galassia dei domini collettivi. L'approccio seguito dalla maggior parte di chi si è occupato della materia fino a questo momento è di stampo principalmente storico, sociale ed economico, interessato sì ad evidenziare i tratti comuni, ma anche ad esaltare le peculiarità di ciascun caso, spesso in un'ottica di eruditismo locale. Ora il legislatore vuole seguire una strada radicalmente diversa, inaugurando una massiccia opera di armonizzazione giuridica⁷⁷.

Sotto la sineddoche di "usi civici"⁷⁸, viene raggruppato "qualsiasi [...] diritto di promiscuo godimento delle terre spettanti agli abitanti di un Comune o di una frazione di un Comune" (l. 1766/1927, art. 1). La legge si apre dunque con una definizione amplissima, ed effettivamente sono molte le fattispecie che è in grado di includere. Vi rientrano innanzitutto quelle corrispondenti agli usi civici in senso stretto, ossia quelle situazioni, diffuse soprattutto nel Mezzogiorno, di diritti collettivi gravanti sulle terre private⁷⁹; ad essi sono dedicati in particolar modo gli artt. 4-7. In secondo luogo, ricadono nella definizione dell'art. 1 i cosiddetti "demani civici"⁸⁰, gravanti su due gruppi diversi di beni: da una, quelle terre attribuite ai comuni e alle frazioni in seguito all'attuazione della legislazione abolizionistica (compresa la stessa l. 1766/1927); dall'altra tutti quei fondi, qualunque ne sia la provenienza, che sono intestati a comuni, frazioni, o associazioni agrarie comunque denominate, e su cui la comunità di riferimento esercita dei diritti collettivi; a queste situazioni è dedicato il Capo II (artt. 11 ss.) della succitata legge.

A dispetto di questa pretesa universalistica, già all'epoca vengono però sollevati dei dubbi sulla capacità della l. 1766/1927 di ricomprendere la totalità delle variegata forme in cui si manifestano gli assetti fondiari collettivi in Italia. La prima questione ad essere affrontata, già in sede di conversione del r.d.l. 751/1924⁸¹, è quella riguardante i casi in cui determinate terre vengono godute da una certa comunità, ai cui membri vengono assegnati a rotazione i singoli fondi, in modo che li coltivino individualmente per un certo tempo. Durante i lavori in Senato il problema viene posto con riguardo alle partecipanze emiliane, e già in quella sede si giunge alla conclusione che ai casi in questione, e quelli simili, non può essere applicata la l. 1766/1927, non potendosi configurare in dette circostanze degli usi civici, cioè dei diritti esercitati promiscuamente da tutti i *cives* di un certo luogo.

⁷⁷ Ivi, pp. 85 s.

⁷⁸ Le osservazioni svolte nel presente e nei due successivi paragrafi, per quanto inseriti all'interno del capitolo dedicato alla storia giuridica dei domini collettivi, contengono spunti tuttora validi per l'analisi dell'ancora vigente l. 1766/1927.

⁷⁹ Unanimi A. PALERMO, *Gli usi civici*, cit., p. 219, L. DE LUCIA, *Usi civici*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, volume XV, Torino, Utet, 1999 pp. 586 s., nonché in F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pp. 84 s., dove si tratta tuttavia del r.d.l. 751/1924.

⁸⁰ Si veda a riguardo A. PALERMO, *Gli usi civici*, cit., pp. 219 s., L. DE LUCIA, *Usi civici*, cit., pp. 590 s., e F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pp. 84 s., che si riferisce però al r.d.l. 751/1924.

⁸¹ I lavori parlamentari sono citati in *Giurisprudenza italiana*, 1935, parte I, sezione I, colonna 161.

Alla stessa risultato giunge anche la Sezione I della Suprema corte, che con la sent. 5 gennaio 1935, n. 9⁸², stabilisce che non sono regolati dalla detta legge, non trattandosi di usi civici, tutti quei casi in cui delle unioni di famiglie, comproprietarie di terreni agricolo, ne ripartiscono periodicamente fra loro la coltivazione, rimanendo a ciascun nucleo familiare il prodotto della quota posseduta e coltivata; e questo per il semplice fatto che “uso civico significa pur sempre godimento collettivo”, e per quanto possa esserne estesa l'interpretazione, non potrà mai ricomprendere il godimento esclusivamente individuale per un lungo, per quanto limitato, periodo di tempo⁸³.

Un'altra ipotesi problematica riguarda poi quelle circostanze in cui a godere dei diritti collettivi non siano già tutti gli abitanti di un certo comune o frazione, ma esclusivamente i discendenti di alcune famiglie. All'interno di questa categoria va distinto innanzitutto un sottotipo, dal carattere piuttosto scolastico, cioè quello delle associazioni agrarie che costituivano in origine una comunione privata di cittadini, i cui beni provenivano da un preciso titolo di acquisto; da questi condomini si è poi sviluppata un'organizzazione basata su un gruppo di famiglie, non coincidente neanche originariamente con la generalità degli abitanti di un certo luogo⁸⁴. Neppure in tali casi si può parlare di veri usi civici, ma di rapporti patrimoniali privatistici, e va quindi esclusa l'applicabilità della l. 1766/1927.

Simile alla fattispecie precedente, ma pur sempre non completamente sovrapponibile, è quella delle regole alpine⁸⁵, ipotesi tuttavia ben più concreta, e che infatti occasiona importanti arresti giurisprudenziali. In questi casi i beni collettivi sono amministrati da un tipo di enti, le regole appunto, rappresentative dei discendenti delle famiglie considerate originarie del luogo, i quali godono delle terre comuni. Questi corpi non si collegano ad una divisione amministrativa territoriale di stampo pubblicistico (i comuni, le frazioni⁸⁶), ma si atteggiavano come dei consorzi privati di coeredi, i quali autoregolano il godimento comune dei propri beni agnati in base a statuti propri detti “laudi”⁸⁷.

Quello che però manca rispetto all'ipotesi precedentemente ricordata, è un titolo di acquisto inequivocabilmente qualificabile come privatistico. Pur in

⁸² In *Giurisprudenza italiana*, cit., colonne 156 ss., ma si veda anche F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., p. 90. Il caso in questione riguardava una controversia sorta tra gli abitanti delle famiglie abitanti da lungo tempo in un certo luogo e quelli sopraggiunti in seguito. I primi non volevano riconoscere ai secondi i diritti che venivano sostenuti essere di uso civico; la Suprema corte vaglia dapprima l'ipotesi che tali posizioni giuridiche possano essere riconosciute solo ai titolari di determinati requisiti, e questo anche in forza della l. 1766/1927, che all'art. 26 ammette che “qualora per disposizioni speciali di leggi anteriori o per sentenze passate in giudicato fosse stato assicurato un diritto particolare ad alcune categorie di persone, il Ministero dell'economia nazionale, d'accordo col Ministero dell'interno, potrà stabilire i provvedimenti che secondo le circostanze si riterranno opportuni”. Proceda però non ritenendo l'argomentazione pertinente, in quanto nel caso di specie non ci si trova, appunto, di fronte a degli usi civici.

⁸³ Citazione e conclusioni sono in *Giurisprudenza italiana*, cit., colonna 161.

⁸⁴ Ipotesi prospettata da A. PALERMO, *Gli usi civici*, cit., p. 216.

⁸⁵ Sulle quali si veda approfonditamente E. ROMAGNOLI, *Regole dell'arco alpino*, cit., pp. 605 ss.

⁸⁶ Questi ultimi enti sono regolati dalla Legge 17 aprile 1957, n. 278, *Costituzione dei Comitati per l'amministrazione separata dei beni civici frazionali*.

⁸⁷ Definizione in O. CEINER, S. MISCELLANEO, *I protocolli notarili d'Ampezzo (1598 - 1808)*, in *Rassegna degli archivi di Stato*, 1-3/2001, p. 11, nota 11.

assenza di questo requisito, i regolieri sostengono l'incompatibilità delle loro situazioni con il quadro degli usi civici per come viene delineato dal legislatore fascista; affermano infatti che i loro diritti sono ricostruibili come una comunione privata di soli originari, e non un demanio pubblico di tutti gli abitanti.

Le regole restano per un po' di anni essenzialmente indisturbate, in un limbo in cui le antiche istituzioni continuano ad operare secondo i loro ordinamenti, finché la questione non finisce *sub iudice*. Il primo ad occuparsene è il Commissario liquidatore degli usi civici della Venezia giulia e dell'Alto Veneto, con sede in Trieste⁸⁸, chiamato a pronunciarsi su una controversia tra il Comune di Santo Stefano di Cadore e le Regole di Santo Stefano, Campolongo, Casada e Costalissoio. Nonostante le convinte argomentazioni sostenute dai regolieri, con la sentenza 31 marzo-24 giugno 1942⁸⁹ il giudice triestino stabilisce la natura di usi civici dei diritti in questione, e conseguentemente riconosce l'applicabilità della l. 1766/1927⁹⁰. Anche in una successiva lite, che vede coinvolte le Regole d'Ampezzo ed il Comune di Cortina d'Ampezzo, viene confermato il medesimo orientamento: il Commissario per la liquidazione degli usi civici della Venezia Tridentina⁹¹, con la sent. 24 ottobre-27 dicembre 1947⁹², stabilisce l'applicabilità della detta legge.

Non va infine sottaciuto che è la stessa l. 1766/1927 ad escludere dal proprio campo di applicazione, all'art. 4, co. 4, "le consuetudini di cacciare, spigolare, raccogliere erbe ed altre della stessa natura", pur dovendosi ricondurre le stesse alla categoria dogmatica degli usi civici. Ciò vale "finché non divengano incompatibili con la migliore destinazione data al fondo dal proprietario", in tal caso, stabilisce la legge, non potranno più essere esercitati.

In conclusione, si può affermare che tutte le forme in cui si manifestano gli assetti fondiari collettivi, salvo pochi, rari casi, ricadono all'interno del campo di applicazione della riforma fascista. Per tale ragione, un'analisi delle sue caratteristiche si presta ad analizzare l'intero fenomeno dei domini collettivi all'interno dello Stato autoritario.

⁸⁸ Competente anche per la Provincia di Belluno, in base all'art. 1, n. 4 del Regio decreto 16 giugno 1927, n. 1255, *Determinazione delle circoscrizioni territoriali degli uffici dei commissari per il riordinamento degli usi civici del Regno*.

⁸⁹ La sentenza, divisa in quattro parti, può essere letta al seguente indirizzo: <https://www.demaniocivico.it/commissariativeneziagiulia?start=10> (consultato l'ultima volta il 7 aprile 2024). Per un commento alla stessa si veda E. ROMAGNOLI, *Regole dell'arco alpino*, cit., p. 610.

⁹⁰ Pur attribuendo la gestione delle terre contese alle frazioni del Comune corrispondenti alle singole Regole e riconoscendo quest'ultime come associazioni rappresentative degli abitanti originari del luogo.

⁹¹ Con sede in Trento, e a cui era stata trasferita la competenza sul territorio bellunese, con l'art. 1 del Decreto del Capo provvisorio dello Stato 23 agosto 1946, n. 99, *Aggregazione del territorio della provincia di Belluno alla circoscrizione territoriale del Commissariato per il riordinamento degli usi civici della Venezia Tridentina, con sede in Trento*.

⁹² La sentenza può essere letta al seguente indirizzo: <https://www.demaniocivico.it/commissariatitrento/564-comm-uc-trento-24-ottobre-1947> (consultato l'ultima volta il 7 aprile 2024); una sua analisi si trova in E. ROMAGNOLI, *Regole dell'arco alpino*, cit., pp. 611 s., nonché in P. GROSSI, *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, cit., pp. 515 ss.

1.2.2 Il fardello abolizionistico

Il primo elemento che contribuisce a determinare l'intervento del legislatore fascista è la pesante eredità dei decenni precedenti, ed in particolare la forte influenza della demanialistica napoletana. Questo tratto emerge in diversi aspetti; primo fra tutti, l'impianto tendenzialmente liquidatorio della riforma. Esso emerge sin dall'art. 1, laddove si parla di "accertamento e liquidazione⁹³", nella denominazione attribuita agli organi che se ne occuperanno, i "Commissari liquidatori", e, più in generale, negli istituti sostanziali e processuali previsti dalla l. 1766/1927.

Quello che infatti viene delineato è un procedimento attraverso il quale – almeno per i terreni adatti all'agricoltura⁹⁴ – partendo da una situazione di incertezza e promiscuità, varie fasi dovrebbero condurre alla tendenziale attribuzione dei fondi in libera proprietà⁹⁵. Questo risultato viene raggiunto attraverso percorsi diversi⁹⁶: innanzitutto, con la liquidazione degli usi civici gravanti sui terreni privati, che si può svolgere secondo tre modalità⁹⁷, la prima delle quali, quella ordinaria, è detta "scorporo"⁹⁸ (artt. 5-6⁹⁹)

Essa prevede che il terreno soggetto a diritti collettivi venga diviso in due parti: una che resta al proprietario, libera dagli usi civici; un'altra che viene attribuita al comune, come compensazione ai suoi abitanti per l'abolizione degli stessi. Poi, nel caso in cui i proprietari abbiano introdotto delle sostanziali migliorie ai fondi gravati, o che gli stessi siano talmente piccoli da non poter essere raggruppati in unità agrarie, l'affrancazione si attua con l'imposizione sugli stessi di un "annuo canone di natura enfiteutica¹⁰⁰" da pagarsi al comune (art. 7 co. 1), sempre a titolo di compensazione per la popolazione locale per l'abolizione dei suoi diritti. Infine, per le Province ex pontificie, la liquidazione ha luogo secondo le modalità speciali previste all'art. 9 del Regio decreto 3 agosto 1891, n. 510, *Che abolisce, nell'estensione e misura dell'ultimo possesso di fatto, le servitù di pascolo, di seminare, di legnatico, di vendere erbe, di fidare o d'imporre tassa a titolo di pascolo in alcuni comuni o frazioni di comuni delle provincie di Roma, Perugia, Ascoli Piceno, Macerata, Ancona, Pesaro e Urbino, Forlì, Ravenna, Bologna e Ferrara* (art. 7 co. 2).

⁹³ Il presente corsivo ed il seguente non sono originali.

⁹⁴ La l. 1766/1927 viene vista considerata dalla struttura essenzialmente procedimentale da L. DE LUCIA, *Usi civici*, cit., p. 585, V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, Cedam, 1983, p. 343 ed L. FULCINITI, *I beni d'uso civico*, Padova, Cedam, 2000, p. 54.

⁹⁵ Così, fra i molti, A. PALERMO, *Gli usi civici*, cit., p. 224 e F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pp. 98 s.

⁹⁶ I corrispettivi procedimenti sono descritti più ampiamente in A. PALERMO, *Gli usi civici*, cit., p. 214, M.A. LORIZIO, *Usi civici*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1994, p. 3, L. DE LUCIA, *Usi civici*, cit., pp. 589 ss., e F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pp. 106 ss.

⁹⁷ Più ampiamente in A. PALERMO, *Gli usi civici*, cit., p. 224 e L. DE LUCIA, *Usi civici*, cit., pp. 588 ss.

⁹⁸ F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., p. 107.

⁹⁹ D'ora innanzi gli articoli citati senza ulteriori riferimenti sono da intendersi della l. 1766/1927.

¹⁰⁰ Questo sono le parole usate dalla legge, anche se è difficile accostare questa situazione ad un'enfiteusi; fosse solo per il fatto che nell'ipotesi delineata dall'art. 7 co. 1 proprietario ed enfiteuta coincidono nella stessa persona. Sul punto si veda L. DE LUCIA, *Usi civici*, cit., p. 589.

Sgomberato il campo dai proprietari privati, l'ideale procedimento delineato dalla l. 1766/1927 procede con lo scioglimento delle promiscuità (art. 8)¹⁰¹, cioè di quelle situazioni in cui le comunità di comuni o frazioni diversi utilizzano promiscuamente un certo demanio, pur godendo ciascuna in maniera esclusiva di altre terre collettive¹⁰². Si passa quindi alla razionalizzazione dei demani collettivi imputati a comuni, frazioni e associazioni agrarie comunque denominate, un'ampia categoria in cui rientrano tanto le terre che a loro sono giunte in seguito all'applicazione della legislazione liquidatoria, quanto tutti quei fondi di loro proprietà, di qualunque provenienza, gravati da usi civici.

Il primo passo è l'eventuale legittimazione delle occupazioni delle terre demaniali (artt. 9-10)¹⁰³. È infatti possibile che il fondo demaniale sia stato utilizzato da dei privati *uti singuli* per un lungo periodo di tempo, segnatamente almeno 10 anni (art. 9, co. 1, lett. c)). Qualora l'occupante abbia apportato "sostanziali e permanenti migliorie" (art. 9, co. 1, lett. a)), e sempre che "la zona occupata non interrompa la continuità dei terreni" (art. 9, co. 1, lett. b)), può sollevare istanza di legittimazione. Nel caso in cui sussistano questi requisiti, e venga concessa la "approvazione sovrana" (art. 10, co. 3), il fondo può essere concesso a titolo di enfiteusi all'occupatore, che dovrà corrispondere un canone annuo al comune, frazione o associazione agraria. In caso contrario le terre verranno restituite a quest'ultimi (art. 9 co. 3).

I demani succitati vanno poi divisi in due categorie in base a quale sia il loro più conveniente utilizzo (art. 11): bosco o pascolo permanente, oppure terreno agricolo. Della disciplina del primo gruppo di fondi parleremo in seguito¹⁰⁴, mentre qui interessa quella del secondo: a completamento dell'opera liquidatoria, questi terreni dovranno essere ripartiti tra i coltivatori diretti del comune o della frazione (artt. 13 ss.), che li deterranno a titolo di enfiteusi (art. 19), corrispondendo un canone annuo all'ente a cui sono attribuiti (art. 20)¹⁰⁵. Infine, questi fondi potranno restare di proprietà degli enti, oppure essere affrancati dagli enfiteuti stessi (art. 21 co. 2), riconducendo anche queste situazioni alla piena proprietà privata.

Oltre alla tendenza liquidatoria, ciò che avvicina molto la Seconda riforma agraria alla demanialistica napoletana è la preminenza del pubblico sul privato¹⁰⁶. Lo si coglie sin dalla ricostruzione che viene fatta di tutti i diritti collettivi, indipendentemente dalle diverse nature che assumono a seconda della forma in cui si manifestano. Tutte le situazioni vengono ricondotte al modello del demanio universale, in cui tutti gli abitanti di un certo comune o frazione godono di

¹⁰¹ Sul corrispondente procedimento si vedano A. PALERMO, *Gli usi civici*, cit., p. 225, L. DE LUCIA, *Usi civici*, cit., pp. 591 s. e F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pp. 122 ss.

¹⁰² Definizione in F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pp. 122 ss., che si veda anche per un'analisi della disciplina delle promiscuità.

¹⁰³ Sulla quale si vedano approfonditamente A. PALERMO, *Gli usi civici*, cit., pp. 225 ss. e F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pp. 109 ss.

¹⁰⁴ Al punto 1.2.3.

¹⁰⁵ Sul procedimento di quotizzazione o ripartizione si vedano A. PALERMO, *Gli usi civici*, cit., pp. 230 ss. e F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pp. 114 ss.

¹⁰⁶ Così, ad esempio, A. PALERMO, *Gli usi civici*, cit., p. 216, E. ROMAGNOLI, *Regole dell'arco alpino*, cit., p. 610, F. MARINELLI, *La terra è di Dio. I beni collettivi tra storia e diritto*, cit., p. 23.

determinate facoltà (art. 26)¹⁰⁷; e tutto ciò indipendentemente dal fatto che gli ordinamenti locali riconoscano la necessità di certi requisiti per il godimento dei diritti civili¹⁰⁸, o che gli stessi vengano considerati dai titolari di natura privatistica¹⁰⁹. Ed è proprio in questo, cioè nella “chiusura” dell’albo degli aventi diritto agli estranei, che è stato identificato il discrimine tra pubblico e privato¹¹⁰.

Il *favor* mostrato dal legislatore fascista per la visione meridionalista e pubblicistica emerge anche nella disciplina dei soggetti chiamati a gestire i demani collettivi. Essi sono in primo luogo quelli riconducibili all’apparato amministrativo del Regno – i comuni e le frazioni¹¹¹ – e solo eventualmente dei soggetti diversi, dalla natura più libera, e frutto dell’autonomia dei privati. Queste entità sono accomunate sotto la dizione di “associazioni agrarie”, e ricevono una disciplina di sfavore. Innanzitutto, sono sottoposte ad uno stringente controllo dello Stato: il Ministro per l’economia nazionale può infatti scioglierle, devolvendo i loro beni ai comuni e alle frazioni di riferimento, in tutti i casi in cui vi siano “motivi per ritenere inutile o dannosa la esistenza di esse” (art. 25). Inoltre, viene vietata la costituzione di nuove associazioni agrarie (art. 25, co. 3); al più possono essere riconosciute quelle già esistenti, ma comunque con una personalità generalmente di diritto pubblico¹¹².

Un ultimo elemento del quadro delineato dalla riforma fascista che richiama la demanialistica napoletana sono i soggetti chiamati a dare attuazione alla l. 1766/1927. Anche in questo caso, come già nel Regno di Napoli del 1807, vengono istituiti dei giudici speciali con funzioni miste amministrative e giurisdizionali, che richiamano le Commissioni feudali partenopee anche nel nome: i Commissariati per la liquidazione degli usi civici (artt. 27-28)¹¹³. A loro

¹⁰⁷ Questa concezione, basata sull’imputazione di ogni soggetto ad una ben definita circoscrizione territoriale pubblicistica, era contestata da quegli ordinamenti consuetudinari – in specie, quelli delle Regole d’Ampezzo -, che consentivano ad un individuo di essere titolare dei diritti collegati a più assetti fondiari collettivi. Questi casi, anziché scalfire l’impianto della l. 1766/1927, evidenziando la natura privatistica di perlomeno alcune situazioni, vennero considerate solo come delle anomalie da espungere dal sistema. Così in E. ROMAGNOLI, *Regole dell’arco alpino*, cit., p. 611.

¹⁰⁸ Anche se in seguito la giurisprudenza giungerà ad ammettere che la titolarità dei diritti possa non spettare indiscriminatamente a tutti gli abitanti di un luogo, ma essere “subordinato a speciali condizioni o qualità”. Si veda ad esempio la già citata pronuncia C. cass., sent. 9/1935, in *Giurisprudenza italiana*, cit., colonna 161.

¹⁰⁹ Come si verifica, ad esempio, nel già citato caso delle regole alpine. In particolare, nella summenzionata sentenza 24 ottobre-27 dicembre 1947 del commissario liquidatore di Trento viene dichiarato, nel dispositivo: “essere i beni e le terre delle Regole [...], terre tutte di carattere pubblico da aprirsi all’uso e godimento non solo dei componenti le Regole, ma di tutti gli abitanti del Comune”. Queste parole si trovano alla pagina 10 del seguente collegamento: <chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcgclcfndmkaj/https://www.demaniocivico.it/public/public/751.pdf> (consultato l’ultima volta il 7 aprile 2024).

¹¹⁰ Così E. ROMAGNOLI, *Regole dell’arco alpino*, cit., p. 610.

¹¹¹ Per quanto una parte della dottrina successiva abbia ritenuto che la frazioni delineate dalla l. 1766/1927 possano essere considerate dei soggetti di diritto privato. In questo senso si veda A. PALERMO, *Gli usi civici*, cit., p. 220.

¹¹² Come si ravvisa, ad esempio, in P. GROSSI, *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, cit., pp. 519 s., in riferimento alle regole cadorine.

¹¹³ Sulla loro figura si trova un approfondimento in MARINELLI, F., *La terra è di Dio. I beni collettivi tra storia e diritto*, cit., pp. 24 ss. e in M. C. CERVALE, *Usi civici e domini collettivi. La proprietà plurale e il diritto civile*, cit., pp. 137 ss.

viene affidato il compito di completare il lavoro iniziato dai loro predecessori napoleonici.

1.2.3 *Un piede nel futuro*

Per gli aspetti ricordati nel precedente paragrafo, l'opera di riforma fascista pare estremamente aderente ai modelli che la precedono, distinguendosi più per l'ampiezza della portata che per la qualità dei contenuti. Questo fatto le ha causato aspre critiche, da parte di chi¹¹⁴ ne ha denunciato la "artificiosa uniformità", ed in particolare la pretesa di voler ricondurre la generalità delle variegate situazioni presenti sul territorio italiano al modello degli usi civici, e di assorbire il tutto all'interno della sfera pubblicistica. Cionondimeno, l'intervento legislativo presenta anche notevoli elementi di novità, che preludono a quella che sarà poi l'approccio sempre più diffuso a partire dal Secondo dopoguerra.

Come già è stato ricordato¹¹⁵, i beni di comuni, frazioni associazioni agrarie gravati da beni civici, nonché quelli a loro pervenuti in seguito all'applicazione della legislazione liquidatoria, vanno divisi in due categorie: abbiamo già visto la disciplina dedicata alla seconda, quella dei terreni atti all'agricoltura (art. 11, lett. b)); resta da verificare quale sia quella della prima (art. 11, lett. a)), in quanto è in essa che si concentrano le novità di maggior rilievo¹¹⁶.

La prima tra esse, è che gli usi civici gravanti su questi beni vanno conservati (art. 12 co. 3, art. 26): è la prima volta – perlomeno nell'esperienza italiana, e fatti salvi i blandi riferimenti ai *biens communaux* dei codici di matrice napoleonica –, che uno stato contemporaneo accetta a livello generale la sopravvivenza degli assetti fondiari collettivi. Vi è di più: non solo la legge ne riconosce l'esistenza, ma predispone degli accorgimenti perché essi perdurino; per le terre su cui gravano viene infatti delineato uno statuto privilegiato, volto alla conservazione delle caratteristiche su cui si fondano gli usi civici stessi.

Innanzitutto, l'art. 12 co. 1 sottopone le terre civici al regime previsto dagli artt. 130 ss. del Regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267, *Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani* per i "patrimoni silvo-pastorali dei Comuni ed altri Enti"¹¹⁷. Una scelta coerente, poiché – nel disegno del legislatore – le terre gravate da usi civici dovranno essere solo boschi e pascoli. La sottoposizione a questa disciplina prevede che detti fondi vadano quindi utilizzati conformemente ad un piano economico approvato o, in caso di mancata presentazione del progetto, prescritto dal Comitato forestale, facente capo al Ministero dell'economia nazionale (r.d. 3267/1923, artt. 130 e 135); coerentemente con tale piano dovranno poi essere esercitati i diritti civici delle popolazioni (art. 12 co. 3).

¹¹⁴ Primo fra tutti P. GROSSI, *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, cit., p. 513, da cui sono tratte le citazioni che seguono. Ma anche, ad esempio, M. C. CERVALE, *Usi civici e domini collettivi. La proprietà plurale e il diritto civile*, cit., pp. 113 s. e MARINELLI, F., *La terra è di Dio. I beni collettivi tra storia e diritto*, cit., p. 23.

¹¹⁵ Al punto 1.2.2.

¹¹⁶ Sulle novità in ottica conservativa degli usi civici si veda anche M. A. LORIZIO, *Domini collettivi tra sud, centro e nord*, cit., pp. 78 s.

¹¹⁷ Così la rubrica del Capo II del Titolo IV del citato regio decreto.

Di ben maggior rilievo è però la prescrizione contenuta al secondo comma dell'art. 12, laddove si dice che comuni e associazioni non possono senza autorizzazione del Ministero dell'economia nazionale alienare le terre civiche o mutarne la destinazione. Da queste indicazioni dottrina e giurisprudenza hanno sin da subito ricavato una serie di corollari applicativi, che permettono di avvicinare lo statuto dei beni collettivi a quello delle terre demaniali. Su di esso ci concentreremo in seguito¹¹⁸, ma è sin da ora utile menzionare una successiva pronuncia della Suprema corte, la sent. 19 ottobre 1967, n. 2553¹¹⁹, che riassume bene il depositato di quarant'anni di esperienza ed applicazione della l. 1766/1927: "i beni di uso civico non sono demaniali in senso tecnico, ma ad essi si applica, in forza della legge particolare che li concerne, il regime giuridico dei beni demaniali, tra cui, appunto, la inalienabilità, la imprescrittibilità, la inusucapibilità".

1.3 Domini collettivi e socialdemocrazia

Tramontata l'esperienza autoritaria, l'Italia assume una nuova forma di stato, divenendo una socialdemocrazia; i suoi tratti divengono marcatamente liberaldemocratici e sociali, secondo il nuovo sistema di valori sancito dalla Costituzione.

Già in questo atto fondativo sono presenti degli elementi di rilievo per gli assetti fondiari collettivi, a partire dalla nuova concezione di proprietà che viene consacrata dall'art. 42 della Carta, ed in particolar modo al co. 2. Essa non viene più vista come il diritto assoluto ed individualistico idealizzato a partire dal secolo precedente, ma come una posizione giuridica potenzialmente variegata, e comunque subordinato all'utilità sociale. Non è certo questa la sede per enucleare tutte le implicazioni di questa nuova concezione proprietaria, ma basti evidenziare come essa aggredisca la vecchia visione liberal-borghese nei suoi più intimi fondamenti: dall'una quello dell'assolutezza, laddove stabilisce espressamente che la legge "ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti"¹²⁰; dall'altra quella dell'individualismo, nel momento in cui richiede che ne venga assicurata la "funzione sociale".

A ciò si aggiungono l'art. 9, ed in particolare la tutela del paesaggio, l'art. 43, che prevede la possibilità di riservare determinati complessi produttivi di "preminente interesse generale" a "comunità di lavoratori o di utenti"; nonché il successivo art. 44 co. 2, che impone alla legge di disporre "provvedimenti a favore delle zone montane", sede d'elezione della tenace sopravvivenza degli assetti fondiari collettivi. Un tale rinnovato quadro di valori non può che arridere agli assetti fondiari collettivi, tanto che qualcuno¹²¹ ha definito la proprietà

¹¹⁸ Al punto 2.

¹¹⁹ In *Giustizia costituzionale*, 1/1968, p. 263

¹²⁰ Corsivo nostro.

¹²¹ Così in N. MARZONA, *VINCENZO CERULLI IRELLI*, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, « *Collana dell'Istituto di diritto pubblico della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma La Sapienza* », Cedam, Padova 1983, p. XII-432., in *Jus. Rivista di scienze giuridiche*, 1-2/1984, p. 215, dove viene interpretato il pensiero contenuto nell'opera citata.

collettiva come “la forma più completa di proprietà pubblica”, e in ogni caso come un “modello adatto a concretizzare il disegno costituzionale sulla proprietà”.

È vero che alcuni strascichi delle vecchie idee continuano ad emergere fino a Novecento inoltrato; così, ad esempio, riesce ancora difficile concepire la natura privatistica delle istituzioni regoliere, data la loro struttura di “enti privati di interesse pubblico”¹²², e il Decreto legislativo 3 maggio 1948, n. 1104, *Disposizioni riguardanti le Regole della Magnifica Comunità Cadorina*, riconosce alle stesse la personalità giuridica di diritto pubblico¹²³. Ma una serie di tendenze che coinvolgono dottrina, legislatore e giurisprudenza portano decise verso una direzione: quella non solo della sopravvivenza, ma della – fino a qualche decennio prima inimmaginabile – valorizzazione degli assetti fondiari collettivi. Nell’analisi di queste tendenze, nei paragrafi che seguono, i singoli provvedimenti legislativi e giudiziali verranno analizzati in maniera superficiale, ma questo solo perché, essendo in massima parte ancora vigenti o in grado di influenzare il diritto vivente, verranno più approfonditamente illustrati nelle pagine successive.

1.3.1 L’eterogenesi dei fini

La prima tendenza che coinvolge la nostra materia ha un carattere patologico, e coinvolge prettamente la giurisprudenza. Sebbene negli anni immediatamente successivi alla riforma fascista l’attività dei commissari liquidatori fosse proseguita alacremente, a partire dal Secondo dopoguerra essa si riduce notevolmente, in particolar modo con riguardo a certi profili; quella che viene meno non è infatti l’attività giurisdizionale, incentrata sul momento del contenzioso, ma quella amministrativa, attraverso la quale dovrebbe attuarsi la progressiva liquidazione e sistemazione degli usi civici prefigurata dalla l. 1766/1927¹²⁴.

Le ragioni di questo fenomeno sono da identificare in due motivi principali: da una parte, nei criteri di selezione dei commissari liquidatori stessi, “scelti fra magistrati di grado non inferiore a quello di consigliere di Corte di appello” (art. 27 co. 2), dunque fra soggetti abituati all’attività giurisdizionale più che a quella amministrativa. Dall’altra, nel mutamento della società stessa, che a partire dal Secondo dopoguerra si orienta sempre più dall’agricoltura all’industria, rendendo inattuale il disegno alla base della riforma fascista di sviluppare una classe di piccoli proprietari terrieri¹²⁵.

La giurisprudenza dei commissari liquidatori assume dunque, a partire dagli anni ’40 del Novecento, una posizione di indifferenza nei confronti della pretesa liquidatoria delle leggi che vanno applicando. Anziché operare attivamente per lo scioglimento dei diritti collettivi, si limitano a dirimere le controversie incentrate sugli stessi, accogliendo la situazione giuridica per come viene presentata dalle parti, ed abdicando al loro dovere di innovarla. Di fatto si realizza quindi

¹²² Espressione in U. POTOTSCHINIG, *Le regole della Magnifica Comunità Cadorina*, Milano, Vita e Pensiero, 1953, p. 8.

¹²³ Sul punto si veda più approfonditamente P. GROSSI, *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, cit., pp. 546 s.

¹²⁴ F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., p. 312 ss.

¹²⁵ Ivi, pp. 94 ss.

un'eterogeneità dei fini, in cui i commissari liquidatori diventano uno strumento di conservazione degli assetti fondiari collettivi¹²⁶.

Questa posizione si rafforza in particolar modo a partire dagli anni '80 del Novecento, in cui si accentua il loro ruolo di difesa dei demani civici dagli abusi che soggetti privati ed enti pubblici tentavano di realizzare, contribuendo così in misura rilevante a tutelare tali beni, ed impedendone quella dispersione che l'abusivismo edilizio da un lato, e l'abbandono delle terre di montagna dall'altro, portano necessariamente con sé¹²⁷.

1.3.2 La legislazione per la montagna

La seconda tendenza che favorisce i demani collettivi – o almeno, una loro parte – è la legislazione speciale per la montagna¹²⁸, promulgata in attuazione del già ricordato art. 44, co. 2 della Costituzione, e con la quale il legislatore predispone un regime favorevole per alcuni dei casi più caratteristici di vera proprietà collettiva.

Il primo intervento in materia è la Legge 25 luglio 1952, n. 991, *Provvedimenti in favore dei territori montani*, anche detta "Prima legge per la montagna". Ciò che qui interessa maggiormente è l'art. 34, in cui si stabilisce che "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". È la prima volta che il legislatore italiano riconosce – almeno limitatamente a questo tipo di assetti fondiari collettivi – l'esistenza di un diritto consuetudinario altrui e preesistente, a cui rinvia in maniera espressa per la disciplina delle comunità stesse che lo hanno prodotto¹²⁹. In questa disposizione riecheggia il pensiero di Giangastone Bolla¹³⁰, grande difensore delle proprietà collettive sia da studioso sia da avvocato¹³¹, la cui formula, proposta l'anno precedente¹³², viene ripresa dal legislatore quasi immutata.

¹²⁶ Così M. C. CERVALE, *Usi civici e domini collettivi. La proprietà plurale e il diritto civile*, cit., p. 146 e F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pp. 94 ss.

¹²⁷ F. MARINELLI, *La terra è di Dio. I beni collettivi tra storia e diritto*, cit., p. 26.

¹²⁸ Sulla quale si veda L. COSTATO, *Le proprietà collettive in Italia: disciplina vigente e prospettive*, in P. Gaio, F. Nuvoli, (a cura di), *Analisi degli aspetti economico-estimativi e giuridici delle terre soggette al diritto di godimento collettivo. Atti del XXXI Incontro di Studio - Sassari, Aula Magna dell'università degli Studi - 14-15 settembre 2001*, Firenze, Centro studi di estimo e di economia territoriale, - Ce.S.E.T., 2001, pp. 29 ss., nonché M. A. LORIZIO, *Domini collettivi tra sud, centro e nord*, cit., pp. 79 s., M. C. CERVALE, *Usi civici e domini collettivi. La proprietà plurale e il diritto civile*, cit., pp. 146 s. e 149 ss. e F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pp. 316 ss.

¹²⁹ Così F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pp. 93 s. e *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, cit., pp. 529 s.

¹³⁰ Giangastone Bolla (Firenze, 1882 – Firenze, 1971) è stato avvocato e professore universitario di diritto agrario.

¹³¹ Sulla sua attività, in particolar modo come sostenitore delle regole ampezzane e cadorine, si veda GROSSI, *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, cit., pp. 528 ss.

¹³² G. BOLLA, *Terre civiche e proprietà comuni di consorti coeredi regolate dal laudo*, in *Archivio per l'Alto Adige*, 1951, p. 633.

La tendenza si accentua ancora più con la “Seconda legge per la montagna”, la Legge 3 dicembre 1971, n. 1102, *Nuove norme per lo sviluppo della montagna*, in cui alle comunioni familiari montane¹³³ viene dedicato l'intero Titolo III (artt. 10 s.). Qui non solo si ribadisce che “Per il godimento, l'amministrazione e l'organizzazione dei beni agro-silvo-pastorali appresi per laudo, le comunioni familiari montane (anche associate tra loro e con altri enti) sono disciplinate dai rispettivi statuti e consuetudini” (art. 10, co. 1), ma si evidenzia espressamente come esse non siano soggette alla disciplina comune per gli usi civici (art. 10, co. 2).

Un profilo di ulteriore interesse si ritrova anche al successivo art. 11 in base al quale “il patrimonio antico delle comunioni” è trascritto¹³⁴ o intavolato¹³⁵ come “inalienabile, indivisibile e vincolato alle attività agro-silvo-pastorali e connesse”. Viene dunque rimarcato anche in questo caso specifico lo speciale statuto delle terre collettive; essi devono infatti essere conservate ed utilizzate solo per i fini a cui la tradizione secolare le ha consacrate. Sono previste solo due parziali eccezioni a questo regime: innanzitutto, con autorizzazione regionale quei beni possono essere destinati ad attività turistica, anche se dovranno essere sostituiti con altri, in modo da conservare al patrimonio comune la primitiva consistenza forestale. In secondo luogo, i beni acquistati dalle comunioni dopo il 1952 possono circolare liberamente secondo il diritto comune¹³⁶.

Con la “Terza legge per la montagna”, la Legge 31 gennaio 1994, n. 97, *Nuove disposizioni per le zone montane*, viene fatto un ulteriore passo avanti: l'art. 3 istituisce la categoria delle “organizzazioni montane per la gestione di beni agro-silvo-pastorali”, in cui rientrano anche le comunioni familiari montane. Esse sono dotate di personalità giuridica di diritto privato e di autonoma statutaria, e si reggono secondo i loro “antiche laudi e consuetudini” (art. 3, co. 1, lett. b))¹³⁷. A questa classe la legge riconduce non solo quei soggetti che erano già stati toccati dalla precedente legislazione speciale per la montagna¹³⁸, ma anche le regole cadorine, già dichiarate enti pubblici con il d.lgs. 1104/1948, nonché le università agrarie comunque denominate delle province dell'ex Stato pontificio, riconosciute come persone giuridiche con la l. 397/1894.

Al termine di questo processo pluridecennale si completa – almeno con riguardo ad alcuni importanti enti gestori di comunioni familiari montane – un processo di privatizzazione¹³⁹, che porta gli enti stessi e le terre da loro gestite a liberarsi della qualificazione di “pubblici”, e permette di ristabilire il già menzionato confine tra pubblico e privato, cioè la chiusura ed il controllo dall'interno dell'albo dei partecipanti.

¹³³ Tassativamente elencate all'art. 10, co. 2 della stessa legge.

¹³⁴ Nei territori in cui la pubblicità immobiliare opera secondo il regime delle conservatorie.

¹³⁵ Nelle zone in cui vige il sistema tavolare.

¹³⁶ Ma questa non costituisce una vera eccezione, trattandosi di terre estranee al “patrimonio antico”.

¹³⁷ Un approfondimento su questo tipo di enti gestori degli assetti fondiari collettivi si trova in L. DE LUCIA, *Usi civici*, cit., pp. 598 ss.

¹³⁸ Le Regole d'Ampezzo, quelle del Comelico, le società di antichi originari della Lombardia, le servitù della Val Canale (l. 1102/1971, art. 10, co. 3).

¹³⁹ Così in L. DE LUCIA, *Usi civici*, cit., pp. 599 s. e M. A. LORIZIO, *Domini collettivi tra sud, centro e nord*, cit., p. 79.

1.3.3 L'ancoraggio alla tutela ambientale

Una svolta fondamentale, e che contribuisce ad innovare profondamente il discorso in materia di domini collettivi, è costituito dal progressivo collegamento degli stessi alla tematica della tutela di ambiente e paesaggio¹⁴⁰.

Un primo provvedimento in questa direzione è il Decreto del Ministero per i beni culturali e ambientali 21 settembre 1984, *Dichiarazione di notevole interesse pubblico dei territori costieri, dei territori contermini ai laghi, dei fiumi, dei torrenti, dei corsi d'acqua, delle montagne, dei ghiacciai, dei circhi glaciali, dei parchi, delle riserve, dei boschi, delle foreste, delle aree assegnate alle Università agrarie e delle zone gravate da usi civici*¹⁴¹, detto anche "Decreto Galasso"¹⁴², poi riproposta con forza di fonte primaria nel Decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, *Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale*, convertito con la successiva Legge 8 agosto 1985, n. 431, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale. Integrazioni dell'articolo 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616*¹⁴³, anche nota come "Legge Galasso".

Questa è la prima fonte legislativa italiana a tutelare organicamente l'ambiente in quanto tale, e non solo nella misura del suo valore estetico¹⁴⁴; per quel che a noi interessa, il suo art. 1, lett. h) sottopone al regime di tutela previsto dalla l. 1497/1939 – indipendentemente però dalla loro "bellezza" – tutte le "aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici"¹⁴⁵; espressione ellittica¹⁴⁶, che la dottrina ha sin da subito interpretato come capace di ricomprendere tutti i tipi di assetti fondiari collettivi¹⁴⁷. Con ciò il legislatore ha voluto attribuire alle terre comuni un valore intrinseco, e per diverse ragioni: dall'una, in quanto parte integranti del paesaggio e risultato dell'inestricabile e secolare intreccio tra natura e comunità; dall'altra, per la dimostrata capacità degli

¹⁴⁰ Valore elevato al rango costituzionale di già ricordato art. 9 della Carta. Sulla legislazione statale in materia, con specifico riguardo ai domini collettivi, si vedano e M. C. CERVALE, *Usi civici e domini collettivi. La proprietà plurale e il diritto civile*, cit., pp. 146 ss. e F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pp. 255 ss.

¹⁴¹ In merito al quale si veda approfonditamente in P. FEDERICO *Usi civici*, cit., pp. 1027 s.

¹⁴² Dal nome del suo promotore, Giuseppe Galasso (Napoli, 1929-2018), professore universitario e all'epoca Sottosegretario al Ministero dei beni culturali e ambientali.

¹⁴³ Sulla quale si veda una panoramica generale in F. MARINELLI, *La terra è di Dio. I beni collettivi tra storia e diritto*, cit., pp. 29 s.

¹⁴⁴ Precedentemente era stata approvata la Legge 29 giugno 1939, n. 1497, *Protezione delle bellezze naturali*, che tutelava l'ambiente in quanto, appunto, "bellezza" (art. 1 della stessa).

¹⁴⁵ Su tale innovazione si veda F. MARINELLI, *La terra è di Dio. I beni collettivi tra storia e diritto*, L'Aquila, Centro studi sulle proprietà collettive e la cultura del giurista "Guido Cervati", 2020, pp. 28 s.

¹⁴⁶ Capace infatti di escludere, ad esempio, tutte le terre oggetto di comunioni familiari montane, espressamente escluse dal novero e dalla disciplina degli usi civici dall'art. 10 co. 2 della l. 1102/1971.

¹⁴⁷ In questo senso, ad esempio, P. FEDERICO *Usi civici*, cit., p. 1028, M. C. CERVALE, *Usi civici e domini collettivi. La proprietà plurale e il diritto civile*, cit., p. 148, F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pp. 259 s.

assetto fondiario collettivi di garantire una gestione delle risorse naturali in grado di conservarle per le generazioni successive¹⁴⁸.

Il contenuto della Legge Galasso è poi confluito nel vigente art. 142, co. 1, lett. h) del Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, *Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137*. Queste norme sono state poi ulteriormente rafforzate dalla Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*, che è intervenuta inserendo nella Carta il dovere per la Repubblica di tutelare "l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni"¹⁴⁹. Un'innovazione che impone di perseguire delle politiche volte alla conservazione delle risorse naturali, e che offre una copertura costituzionale alle leggi vincolistiche delle stesse.

Sotto un diverso profilo, la giurisprudenza accoglie sin da subito questa indicazione del legislatore, rafforzando il legame tra domini collettivi e tutela ambientale. Capofila di una ricca serie di pronunce in questo senso sono le sentt. 27 giugno 1986, nn. 151-153 della Corte costituzionale, in cui viene stabilito come la Legge Galasso abbia introdotto un nuovo approccio alla conservazione dell'ambiente e del paesaggio, caratterizzato da "integralità e globalità", e che gli usi civici siano funzionali alla stessa¹⁵⁰.

Questa concezione, accolta prima dal giudice delle leggi e poi seguita dalle corti di legittimità e merito¹⁵¹, determina un profondo cambiamento negli assetti fondiari collettivi, nati per consentire la soddisfazione di bisogni primari del ceto contadino ed ora invece vocati alla salvaguardia di interessi di rilievo generale¹⁵². Questo fenomeno ha ricevuto valutazioni ambivalenti: da una parte, vi è chi lo ha salutato con favore, vedendo in esso un ulteriore baluardo per la conservazione delle situazioni giuridiche stesse¹⁵³. Dall'altra, c'è chi sin da subito ha rilevato come nella giurisprudenza costituzionale l'interesse paesaggistico ed ambientale fosse prevalente rispetto ai diritti collettivi stessi¹⁵⁴. Più nello specifico, è stata deplorata l'evoluzione di questi istituti in senso conservativo, evidenziando le possibili frizioni con la loro natura, intrinsecamente legata alle comunità umane di riferimento, e quindi suscettibile ai cambiamenti della realtà economica e sociale¹⁵⁵.

¹⁴⁸ Così L. DE LUCIA *Usi civici*, cit., pp. 601 ss. e M. C. CERVALE, *Usi civici e domini collettivi. La proprietà plurale e il diritto civile*, cit., pp. 147 s.

¹⁴⁹ Corsivo non originale.

¹⁵⁰ F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., p. 255, nonché ivi, pp. 264 ss.

¹⁵¹ M. C. CERVALE, *Usi civici e domini collettivi. La proprietà plurale e il diritto civile*, cit., p. 151, e, più approfonditamente, 197 ss.

¹⁵² La "parabola degli usi civici" descritta da M. E. FRANCUCCI, *Domini collettivi, forme di autogoverno per la gestione degli ecosistemi e lo sviluppo locale*, in *Scienze del territorio*, 8/2020, pp. 183 ss.

¹⁵³ Così F. MARINELLI, *La terra è di Dio. I beni collettivi tra storia e diritto*, cit., p. 29.

¹⁵⁴ L. DE LUCIA, *Usi civici*, cit., p. 601.

¹⁵⁵ Sul difficile equilibrio tra questi due aspetti si veda F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pp. 256 ss., e ivi pp. 270 ss.

1.3.4 L'istituzione delle regioni

Un altro fenomeno che segna profondamente gli assetti fondiari collettivi è l'istituzione delle regioni, nella ritardata attuazione della Costituzione, con la Legge 16 maggio 1970, n. 281, *Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario*, ed i successivi decreti attuativi. Questa novità interviene non tanto nel disegnare lo statuto dei beni collettivi, definito generalmente dalle sole norme dello Stato, quanto nel riparto delle funzioni amministrative tra i diversi soggetti che compongono la Repubblica.

Mentre alle regioni a statuto speciale viene attribuita una competenza tendenzialmente generale in materia, così non è per quelle a statuto ordinario, a cui leggi speciali conferiscono sì dei poteri, ma in modo disorganico, e solo in merito a singoli profili o aspetti specifici¹⁵⁶. Con riguardo a tutti i tipi di assetti fondiari collettivi, il coinvolgimento delle regioni inizia con il trasferimento nelle loro mani delle competenze amministrative in punto di agricoltura e foreste¹⁵⁷, materia all'interno della quale vengono all'epoca generalmente inquadrati gli assetti fondiari collettivi. Il processo viene inaugurato dal Decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 11, *Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste*, il cui disegno viene però compiutamente realizzato solo col successivo Decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, *Attuazione della delega n.382/1975 per il trasferimento delle funzioni amministrative statali alle regioni a statuto ordinario*, che attribuisce alle regioni anche le competenze amministrative già dei commissari liquidatori degli usi civici¹⁵⁸.

A queste funzioni vanno aggiunte quelle trasferite con l'art. 82 del citato d.P.R. 616/1977, in materia di "beni ambientali"¹⁵⁹. Tali competenze, di natura sempre amministrativa, assumeranno un ruolo di grande rilievo per la nostra materia solo in seguito alla Legge Galasso. Discorso diverso va fatto invece per la competenza legislativa: tale questione, estremamente rilevante, è profondamente mutata con l'evolversi del dato normativo e della coscienza giuridica¹⁶⁰.

¹⁵⁶ Per uno sguardo generale sulle competenze regionali in materia si veda L. COSTATO, *Le proprietà collettive in Italia: disciplina vigente e prospettive*, cit., pp. 30 ss., mentre un'analisi sintetica della legislazione che ha attuato questo decentramento amministrativo nella materia di nostro interesse si trova in M. C. CERVALE, *Usi civici e domini collettivi. La proprietà plurale e il diritto civile*, cit., p. 147. Più approfondite le analisi in M. COSULICH, *La legislazione regionale in materia di usi civici, a un decennio dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione: bilancio e prospettive*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 1/2014, pp. 65-86.

¹⁵⁷ M. C. CERVALE, *Usi civici e domini collettivi. La proprietà plurale e il diritto civile*, cit., pp. 169 ss. e F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pp. 137 ss.

¹⁵⁸ Così F. MARINELLI, *La terra è di Dio. I beni collettivi tra storia e diritto*, cit., pp. 24 s., nonché Id., *Gli usi civici*, cit., pp. 133 ss.

¹⁵⁹ Così la rubrica del citato articolo; più correttamente, come effettivamente specifica il testo dello stesso, si dovrebbe parlare di "bellezze naturali", con riferimento alla categoria tutelata dall'allora vigente l. 1497/1939.

¹⁶⁰ Un efficace riassunto della questione è contenuto in D. BERTANI, *Semel civicum semper tutelatum. La legge n. 168/2017 fra nuove tutele ambientali e abrogazioni tacite della liquidatoria legge n. 1766/1927*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 1/2021, p. 92, nota 3.

In particolare, in seguito alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, è stato modificato il criterio di riparto tra Stato e regioni. Come noto, precedentemente l'art. 117 indicava un elenco di materie – tra cui “agricoltura e foreste” – per le quali gli enti territoriali potevano prevedere una disciplina di dettaglio, nel rispetto dei principi stabiliti dallo Stato. Ora, invece, l'elenco tassativo è rappresentato dalle materie di competenza esclusiva o concorrente di quest'ultimo, mentre alle regioni viene attribuita ogni altro ambito secondo un criterio di residualità.

Ora, se un tempo era chiaro che la materia degli assetti fondiari collettivi rientrava nel più ampio quadro dell'agricoltura e delle foreste, e quindi nelle competenze concorrenti tra Stato e regioni, questo assunto è stato messo in discussione in tempi più recenti. In particolare, ci si è chiesti se, alla luce della Legge Galasso, esse non facesse ora invece parte della “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali” richiamata dalla Cost, art. 117, co. 2, lett. s); questione di primaria importanza, in quanto mentre la materia da ultima richiamata rientra nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, quella in punto di agricoltura e foreste non è più espressamente nominata dalla Costituzione, rientrando quindi nella categoria residuale attribuita alle regioni.

L'intricata sovrapposizione di ambiti e valori al centro del quale si situano gli assetti fondiari collettivi non permette una risposta agevole. La stessa l. 168/2017, art. 1, co. 1, esprime questa complessità, richiamando valori costituzionali diversi: la comunità come formazione sociale, quale luogo ove si realizza la personalità dell'individuo (Cost., art. 2), la tutela di ambiente e paesaggio (Cost., art. 9), nonché la funzione sociale della proprietà (Cost., art. 42, co. 2 e art. 43)¹⁶¹. Tutto ciò, senza che si dimentichi il forte legame con l'agricoltura e le foreste, comunque ineludibile, e che la dottrina non ha ommesso di evidenziare¹⁶².

Per dipanare questa matassa, il filone interpretativo di gran lunga maggioritario ha preferito favorire la valorizzazione della funzione di tutela ambientale e paesaggistica. In giurisprudenza¹⁶³ è stato affermato che la l. 168/2017 è attuativa dell'art. 9 della Costituzione, e che la qualificazione dei “[...] domini collettivi come «comproprietà inter-generazionale» (art. 1, comma 1, lettera c, della legge n. 168 del 2017) mostra una chiara proiezione diacronica affinché l'ambiente e il paesaggio siano garantiti anche alle future generazioni”. A queste affermazioni dei giudici si sono unite quelle della dottrina, che ha affermato che gli assetti fondiari collettivi siano passati da una funzione di sostentamento ad una di tutela del paesaggio¹⁶⁴, tanto da parlare di “torsione in senso ambientalistico di usi civici e proprietà collettive”¹⁶⁵.

¹⁶¹ Così M. COSULICH, *La legge 20 novembre 2017, n. 168 'Norme in materia di domini collettivi'. Osservazioni a prima lettura*, in *Rivista di diritto agrario*, 4/2017, pp. 691 ss.

¹⁶² Afferma infatti F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit. p. 270, che “le due funzioni, quella tradizionale e quella di protezione ambientale coesistono, seppur svolgendosi su due piani diversi”.

¹⁶³ C. cost., sent. 71/2020.

¹⁶⁴ In tal senso si veda E. BUOSO, *La disciplina dei terreni gravati da usi civici e delle terre collettive tra paesaggio e ordinamento civile*, in *Le Regioni*, 5-6/2018, p. 1091.

¹⁶⁵ Espressione di D. BERTANI, *Semel civicum semper tutelatum. La legge n. 168/2017 fra nuove tutele ambientali e abrogazioni tacite della liquidatoria legge n. 1766/1927*, cit., p. 96.

Come se ciò non bastasse a sancire la potestà legislativa statale, si è affiancato a questo un ulteriore filone interpretativo, promosso particolarmente dalla Corte costituzionale, che ha identificato gli assetti fondiari collettivi come materia rientrante nello “ordinamento civile”, sempre di competenza dello Stato, di cui parla la Cost., art. 117, co. 2, lett. l). Questo argomento, prima adombrato dalla Consulta nella sent. 18 luglio 2014, poi affermato compiutamente nella successiva pronuncia nel 31 maggio 2018, n. 113¹⁶⁶, è stato in seguito ripetutamente confermato, sicché, congiuntamente a quello della tutela dell’ambiente, si può dire che rappresenti oggi un baluardo insuperabile a difesa della competenza statale in materia di assetti fondiari collettivi.

Ciò detto, non va dimenticato come la legge attribuisca comunque dei poteri alle regioni in questo ambito. In primo luogo, vanno ricordati i poteri attribuiti agli enti territoriali con riguardo alle proprietà collettive chiuse, riconosciuti già nelle stesse l. 1102/1971¹⁶⁷ e l. 97/1994¹⁶⁸. In particolare, l’art. 3 della Terza legge per

¹⁶⁶ Di cui si parlerà anche *infra*, al punto 3.2.3.3.

¹⁶⁷ Che, per vero, riconosce una competenza esclusivamente regolamentare, non legislativa. Nello specifico l’art. 10, co. 3, enuncia “La pubblicità di statuti, bilanci, nomine di rappresentanti legali è disciplinata da apposito regolamento emanato dalla regione”.

¹⁶⁸ Stabilisce l’art. 3, co. 1, lett. b) di detta legge: “ferma restando la autonomia statutaria delle organizzazioni, che determinano con proprie disposizioni i criteri oggettivi di appartenenza e sono rette anche da antiche laudi e consuetudini, le regioni, sentite le organizzazioni interessate, disciplinano con proprie disposizioni legislative i profili relativi ai seguenti punti:

1) le condizioni per poter autorizzare una destinazione, caso per caso, di beni comuni ad attività diverse da quelle agro-silvo- pastorali, assicurando comunque al patrimonio antico la primitiva consistenza agro-silvo-pastorale compreso l’eventuale maggior valore che ne derivasse dalla diversa destinazione dei beni;

2) le garanzie di partecipazione alla gestione comune dei rappresentanti liberamente scelti dalle famiglie originarie stabilmente stanziate sul territorio sede dell’organizzazione, in carenza di norme di autocontrollo fissate dalle organizzazioni, anche associate;

3) forme specifiche di pubblicità dei patrimoni collettivi vincolati, con annotazioni nel registro dei beni immobili, nonché degli elenchi e delle deliberazioni concernenti i nuclei familiari e gli utenti aventi diritto, ferme restando le forme di controllo e di garanzie interne a tali organizzazioni, singole o associate;

4) le modalità e i limiti del coordinamento tra organizzazioni, comuni e comunità montane, garantendo appropriate forme sostitutive di gestione, preferibilmente consortile, dei beni in proprietà collettiva in caso di inerzia o impossibilità di funzionamento delle organizzazioni stesse, nonché garanzie del loro coinvolgimento nelle scelte urbanistiche e di sviluppo locale e nei procedimenti avviati per la gestione forestale e ambientale e per la promozione della cultura locale”.

In merito a questo punto è peraltro interessante osservare quanto stabilito dalla successiva l. 168/2017, art. 3, co. 7, ossia che: “Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni esercitano le competenze ad esse attribuite dall’articolo 3, comma 1, lettera b), numeri 1), 2), 3) e 4), della legge 31 gennaio 1994, n. 97 Decorso tale termine, ai relativi adempimenti provvedono con atti propri gli enti esponenziali delle collettività titolari, ciascuno per il proprio territorio di competenza. I provvedimenti degli enti esponenziali adottati ai sensi del presente comma sono resi esecutivi con deliberazione delle Giunte regionali”.

A noi pare che questa disposizione equipari gli atti emanati dagli enti esponenziali in caso di inerzia della regione ai provvedimenti legislativi omessi da quest’ultima, tanto da potersi affermare che l’ordinamento ammette la possibilità che le comunità titolari di diritti collettivi si autoregolino con atti aventi forza di legge (regionale).

la montagna comprende esclusivamente norme-principio, che gli enti di secondo livello sono poi chiamate ad attuare per via legislativa¹⁶⁹.

A valle di anni di attività legislativa ed amministrativa in questa materia, buona parte della dottrina critica le regioni, che non sembrano generalmente essersi dimostrate all'altezza dei compiti loro attribuiti dalla legge. Sia in generale, come si vedrà meglio nel proseguo¹⁷⁰, laddove vengono accusate di essere intervenute solo con l'intento di sanare situazioni di abuso¹⁷¹, sia con riguardo alla materia specifica delle proprietà collettive, dove solo in poche sono riuscite a produrre una disciplina esauriente della materia¹⁷².

1.3.5 Una Terza riforma agraria?

Come visto nelle pagine precedenti, a partire dal Secondo dopoguerra una serie di novità tocca il sistema degli assetti fondiari collettivi, anche se spesso in modo disorganico ed occasionale. La fonte legislativa di riferimento, nel contempo, resta la l. 1766/1927, ormai superato dall'evoluzione economica, sociale e giuridica. Viene quindi avvertita necessità di un intervento simile a quello che era stato del legislatore fascista: non tanto una riforma radicale, una rivoluzione copernicana all'interno del sistema, bensì un'opera di coordinamento, armonizzazione, e rafforzamento delle politiche adottate nei decenni precedenti.

Le ragioni che sostengono l'intervento del legislatore sono di varia natura: innanzitutto, la grande estensione delle terre interessate, corrispondente ancora a milioni di ettari in territorio italiano, nonostante le ormai quasi secolari politiche liquidatorie; in secondo luogo, la progressiva erosione dei diritti collettivi per fini spesso speculativi, e con modalità irrispettose delle procedure previste dalla l. 1766/1927¹⁷³; infine, la tendenza delle regioni – costantemente censurata dalla Corte costituzionale – a regolare la materia nell'ottica di sanare gli abusi, più che di tutelare l'istituto¹⁷⁴. Viene dunque avvertita la necessità di promuovere quella che si potrebbe definire una "Terza riforma agraria", continuatrice di quella liberal-borghese e di quella fascista, se non fosse per il fatto che la temperie è completamente mutata. In primo luogo, l'intervento giuridico è volto per la prima volta alla decisa conservazione e valorizzazione degli assetti fondiari collettivi; inoltre, il suo intervento porta ad allontanare la materia che trattiamo dal suo tradizionale terreno, quello del diritto agrario, per inquadrarlo nella tutela ambientale e paesaggistica.

¹⁶⁹ M. A. LORIZIO, *Domini collettivi tra sud, centro e nord*, cit., p. 80. Per un'analisi dei provvedimenti attuativi adottati dalle Regioni si veda L. DE LUCIA, *Usi civici*, cit., pp. 599 ss.

¹⁷⁰ *Infra*, sub 3.2.3.1 e 3.2.3.3.

¹⁷¹ Tesi sostenuta, tra gli altri, da F. MARINELLI, *La terra è di Dio. I beni collettivi tra storia e diritto*, cit., p. 24. Sul punto si veda l'esempio della Legge regionale del Lazio 3 Gennaio 1986, n. 1, *Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie* in E. BUOSO, *La disciplina dei terreni gravati da usi civici e delle terre collettive tra paesaggio e ordinamento civile*, cit., pp. 1074 ss., e M. C. CERVALE, *Usi civici e domini collettivi. La proprietà plurale e il diritto civile*, cit., p. 168 e, più approfonditamente, pp. 200 ss.

¹⁷² Per un'analisi critica si veda L. COSTATO, *Le proprietà collettive in Italia: disciplina vigente e prospettive*, cit., pp. 32 ss.

¹⁷³ Così in P. FEDERICO, *Usi civici*, cit., p. 1028.

¹⁷⁴ F. MARINELLI, *Gli usi civici*, pp. 336.

Così, a partire dagli anni '90, si susseguono tentativi di riordinare organicamente la materia, superando l'approccio della l. 1766/1927. Di particolare interesse sono il disegno di legge presentato nel 1995 dalle regioni¹⁷⁵ ed il disegno di legge unificato n. 297, elaborato dalla Camera dei deputati durante la XIII legislatura (1996-2001)¹⁷⁶. Tuttavia, è solo sul finire della XVII legislatura (2013-2018) che viene promulgata la Legge 20 novembre 2017, n. 128, *Norme in materia di domini collettivi*¹⁷⁷, il primo intervento di revisione organica della materia a novant'anni dalla legislazione fascista.

Il mutamento dei tempi si coglie già nella denominazione utilizzata per identificare le varie situazioni che la legge si propone di regolare: non più "usi civici", come nella riforma mussoliniana, ma "domini collettivi"¹⁷⁸. La locuzione è già in uso da decenni, si rintraccia durante il XIX e XX secolo tanto nella dottrina¹⁷⁹ quanto nella legislazione¹⁸⁰, ed è utile ad evidenziare le pretese proprietarie e privatistiche (il *dominium*) che gli utenti esercitano sul bene¹⁸¹.

L'art. 1, co. 1 della l. 168/2017 si apre con l'enunciazione dei principi costituzionali che la stessa si propone di attuare (i richiami a Cost., artt. 2, 9, 42, co. 2, e 43¹⁸²). Segue l'elencazione delle nuove norme cardine della materia¹⁸³: l'autonomia degli enti esponenziali delle collettività con riguardo alla propria organizzazione e al funzionamento interno, nonché alla gestione delle terre collettive; e la loro natura di enti privatistici (art. 1 co. 2)¹⁸⁴. Gli artt. 2 e 3, co. 2 ss. specificano questi principi, mentre è lasciata all'art. 3, co. 1 il compito di offrire una puntuale elencazione dei casi di applicazione della legge¹⁸⁵. Al contrario della

¹⁷⁵ In merito al quale si veda F. MARINELLI, *Gli usi civici*, pp. 321 ss.

¹⁷⁶ A cui è dedicata un'analisi in F. MARINELLI, *Gli usi civici*, pp. 323 ss.

¹⁷⁷ Una ricostruzione dell'*iter* parlamentare che ha condotto alla sua promulgazione si trova in D. BERTANI, *L'ordinamento dei domini collettivi*, Pisa, Pacini, 2020, pp. 97 ss.

¹⁷⁸ In generale su questa locuzione si vedano A. GERMANÒ, *Domini collettivi*, in AA.VV. *Digesto delle discipline privatistiche. Sezione civile*, Milano, Giuffrè, 2018, p. 203 e C. CREA, *Spigolando tra biens communaux, usi civici e beni comuni urbani*, in *Politica del diritto*, 3/2020, p. 456, nota 23.

¹⁷⁹ Ad esempio, in G. CASSANI, *Sui domini collettivi: memoria del socio prof. comm. Giacomo Cassani letta nell'adunanza dell'11 aprile 1993*, in *Annali della Società agraria della Provincia di Bologna*, Bologna, Cuppini, 1862-1938, o, ancora, A. PALERMO, *Gli usi civici*, cit., p. 217.

¹⁸⁰ Discorrono ad esempio di "domini collettivi" la l. 397/1894, nonché il r.d.l. 3267/1923.

¹⁸¹ In tal senso V. CERULLI IRELLI, *Usi civici e 'proprietà collettiva'*, cit., p. 2528, nonché F. MARINELLI, *Gli usi civici*, pp. 335.

¹⁸² Per un'analisi del rilievo di questi riferimenti costituzionali all'interno della legge trattata si veda M. COSULICH, *La legge 20 novembre 2017, n. 168 'Norme in materia di domini collettivi'. Osservazioni a prima lettura*, cit., pp. 695 ss. e M. C. CERVALE, *Usi civici e domini collettivi. La proprietà plurale e il diritto civile*, cit., pp. 226 ss.

¹⁸³ Analizzati approfonditamente in M. C. CERVALE, *Usi civici e domini collettivi. La proprietà plurale e il diritto civile*, cit., pp. 233 ss.

¹⁸⁴ Sulla quale vedi F. MARINELLI, *Gli usi civici*, pp. 339 s.

¹⁸⁵ Per una sua analisi si veda F. MARINELLI, *Gli usi civici*, pp. 338 s.

riforma fascista, non è in dubbio la sua capacità di comprendere la globalità degli assetti fondiari collettivi¹⁸⁶: usi e demani civici, ma anche proprietà collettive¹⁸⁷.

Questo testo normativo viene modificato dall'art. 63-bis del Decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, *Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*, che aggiunge all'art. 3 i co. 8-bis ss., e viene convertito dalla Legge 29 luglio 2021, n. 108, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*. Su queste innovazioni ci soffermeremo in seguito.

Un punto che preme affrontare sin da ora è il rapporto della l. 168/2017 con la l. 1766/1927: quest'ultima viene menzionata solo all'art. 3, co. 1. lett. c) della precedente, ed esclusivamente per identificare determinati casi di beni collettivi; nulla viene detto espressamente sui legami tra le fonti in sé. Occorre dunque ragionare secondo i criteri generali dell'ordinamento, ed in particolare in base all'art. 15 del Regio decreto 16 marzo 1942, n. 262, *Approvazione del testo del Codice civile* (le cosiddette "Disposizioni sulla legge in generale" o "Preleggi").

Nel caso di specie, va esclusa l'ipotesi di abrogazione implicita da esso prevista, in quanto la l. 168/2017 non contiene una "nuova disciplina dell'intera materia", tacendo completamente, ad esempio, sull'aspetto processuale del fenomeno. Potrà quindi ritenersi che la nuova legge abbia abrogato implicitamente solo le parti della vecchia incompatibili con la nuova disciplina¹⁸⁸. Questa conclusione è stata confermata dalla dottrina¹⁸⁹ e dalla Corte costituzionale, che, con la sent. 2 dicembre 2021, n. 228¹⁹⁰, ha statuito espressamente che la l. 168/2017 non ha abolito la l. 1766/1927.

Si rende a questo punto necessaria una verifica puntuale di quali parti della legislazione fascista siano ancora vigenti. Secondo autorevole dottrina¹⁹¹, si possano considerare ormai non applicabili, in quanto incompatibili col nuovo quadro delineato dalla l. 168/2017, le disposizioni sulla distinzione delle categorie a) e b) delle terre di uso civico e sulla loro ripartizione, quotizzazione e gestione (artt. 11, 13, 19 e 21). A venir meno sono altresì i principi impliciti concernenti la natura, la titolarità e lo scopo della tutela delle proprietà collettive, ora contenuti nel nuovo testo fondamentale del 2017.

¹⁸⁶ Secondo la tripartizione delineata in A. GERMANÒ, *Usi civici, terre civiche, terre collettive*, in *Rivista di diritto agrario*, 2/1999, pp. 243 ss.

¹⁸⁷ Natura e distinzione di queste categorie verranno approfondite in seguito. Per ora basti ricordare che con "usi civici" intendiamo i diritti collettivi degli abitanti di un Comune o di una Frazione su un terreno privato; con "demani civici" le proprietà fondiarie indivise degli stessi, ma imputate e gestite dai Comuni o dalle Frazioni; con "proprietà collettive" le comunioni tra discendenti delle famiglie originarie di un certo luogo.

¹⁸⁸ Così M. COSULICH, *La legge 20 novembre 2017, n. 168 'Norme in materia di domini collettivi'. Osservazioni a prima lettura*, cit., pp. 697 ss.

¹⁸⁹ Ad esempio, M. C. CERVALE, *Usi civici e domini collettivi. La proprietà plurale e il diritto civile*, cit., pp. 222 s.

¹⁹⁰ In *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2021, p. 2521 ss.

¹⁹¹ A. GERMANÒ, *I beni su cui gravano usi civici quali iura in re propria non sono espropriabili*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 3/2024, p. 1, nota 3.

Sopravvivono invece le disposizioni sulla liquidazione degli usi civici in senso stretto (artt. 4-7)¹⁹² e delle promiscuità (art. 8), nonché quelle sul procedimento di legittimazione dei terreni usurpati e già in proprietà della comunità (artt. 9-10) e la disposizione dell'art. 12 sull'alienazione dei beni civici. Inoltre, la legge n. 1766 del 1927 rimane certamente in vigore nella parte relativa sia alle competenze dell'autorità pubblica¹⁹³ in tema di verifica e reintegra dei diritti della comunità, sia alla giurisdizione dei commissari liquidatori degli usi civici in tema di giudizio sulla *qualitas soli* (artt. 27 ss.). L'attuale disciplina degli assetti fondiari collettivi, dunque, deriva dal combinato disposto di queste due leggi, nonché dalle altre disposizioni sparsamente distribuite nell'ordinamento.

In conclusione, è chiaro come dagli anni immediatamente successivi alla caduta del Fascismo venga intrapreso un percorso di progressiva valorizzazione degli assetti fondiari collettivi. Vengono ottenuti il riconoscimento della loro natura privatistica e dell'autocrazia degli enti che li gestiscono, l'accoglimento nell'ordinamento della proprietà collettiva¹⁹⁴; tutti risultati inimmaginabili nei decenni (se non addirittura nei due secoli) precedenti, e che sono raggiunti in meno di un settantennio. A ciò si affianca la novità del collegamento con la tutela di ambiente e paesaggio; un'innovazione che, sebbene possa aver reso più difficile l'adeguamento dei domini collettivi all'evoluzione della società e del mondo economico, ha senz'altro contribuito ad alimentare tra gli operatori giuridici una concezione degli stessi come un qualcosa di prezioso e fragile, e per questo degno di una tutela rafforzata.

¹⁹² Per quanto contrarie alla nuova valorizzazione degli assetti fondiari collettivi, infatti, non si può trascurare come la stessa l. 168/2017, art. 3, co. 1, lett. d)) parli di "le terre di proprietà di soggetti pubblici o privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici *non ancora liquidati*", lasciando così intendere la possibilità di procedere ancora oggi ad una liquidazione degli usi civici in senso stretto.

¹⁹³ Nella lettera della legge i commissari liquidatori, oggi le regioni.

¹⁹⁴ Per un approfondimento si veda F. MARINELLI, *Gli usi civici*, pp. 340 ss.

2 Una tassonomia dibattuta

Giunti a questo punto della trattazione, è bene soffermarsi sull'analisi delle diverse specie in cui si può declinare il *genus* degli assetti fondiari collettivi, in particolare cercando di distinguere le varie situazioni che compongono questa variegata categoria e tentando di inquadrarle all'interno della sistematica civilistica. Si tratta non di un mero esercizio classificatorio, ma di uno sforzo teorico fondamentale, poiché a seconda dell'inquadramento accolto può derivare una concezione completamente diversa della fattispecie.

Come già anticipato, le ipotesi concrete in cui si atteggiano gli assetti fondiari collettivi sono estremamente diversificate, cionondimeno presentano dei tratti comuni, che è utile indicare sin da subito. Da un punto di vista dogmatico, innanzitutto, essi possono tutti essere ricompresi nella categoria dei diritti reali di godimento, di cui presentano tutti i tratti caratterizzanti¹⁹⁵, che possono essere così riassunti: il legame essenziale con un bene, l'immediatezza, cioè l'irrelevanza della collaborazione di terzi, tenuti solo ad un dovere di astensione, e l'assolutezza, cioè la possibilità di far valere il diritto *erga omnes*¹⁹⁶.

Il secondo elemento che accomuna tutti i domini collettivi, e che d'altra parte li distingue dagli altri diritti reali, è il godimento collettivo. In particolare, secondo la Corte costituzionale, sent. 2 dicembre 2021, n. 228¹⁹⁷, essi si caratterizzano in quanto "[...] diritto reale, riservato a una comunità, di usare e godere congiuntamente in via individuale o collettiva di un bene fondiario o di un corpo idrico sulla base di una norma preesistente all'ordinamento dello Stato italiano." Prosegue il giudice delle leggi: "Esso è connotato da peculiari caratteri, i quali riflettono la sua strumentalità al soddisfacimento non solo dell'interesse privato dei titolari, ma anche di un interesse generale della collettività [...]". La cosa è "propria" non del singolo individuo, come nella proprietà romanistica, ma di una serie ininterrotta di generazioni, identificate in base ad un vincolo agnatizio o all'appartenenza territoriale.

Gli assetti fondiari non costituiscono solo una situazione reale, perché implicano sempre anche dei profili personali: l'esistenza e l'appartenenza dei soggetti ad una comunità. D'altra parte, taluni¹⁹⁸ hanno parlato di una funzione del tutto nuova del carattere della realtà, intendendosi con essa non solo il mero legame con un bene, ma la centralità dello stesso all'interno della fattispecie giuridica, che è in primo luogo uno "statuto della cosa". L'assetto giuridico è funzionale non all'affermazione dell'individuo, come nella "proprietà quiritaria", ma all'esaltazione del bene: nel senso che l'ordinamento sotteso al dominio collettivo è un insieme di norme sviluppate in secoli di esperienza volte alla conservazione e miglior utilizzazione produttiva dello stesso. Una visione ribaltata rispetto a quella liberale ed antropocentrica, in cui è la cosa, o la

¹⁹⁵ F. MARINELLI, *Gli usi civici*, pp. 193 ss.

¹⁹⁶ Così, tra i vari, F. GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, Napoli, Esi, 2019, p. 59.

¹⁹⁷ Le citazioni che seguono sono tratte da V. CERULLI IRELLI, *'Usi civici' e 'proprietà collettiva'*, cit., p. 2528.

¹⁹⁸ P. GROSSI, *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, cit., p. 541 ss., fa cui sono tratte anche le parole che seguono.

funzionalità della cosa per la collettività, a prevalere e dover essere salvaguardata, limitando e imponendo oneri ai singoli.

Ciò detto sui tratti che accomunano tutti i domini collettivi, passiamo ora a considerare la complessità delle situazioni in cui si manifestano.

2.1 Le diverse catalogazioni

Originariamente, prima che il legislatore disciplinasse in maniera organica l'intero fenomeno, parte della dottrina¹⁹⁹ riconduceva tutte le variegate fattispecie di assetti fondiari collettivi ad un'unica categoria, priva però di un contenuto fisso; a seconda dei casi, infatti, i diritti dei singoli utilizzatori potevano essere più o meno estesi, presentandosi in un ampio ventaglio. Ad una estremità venivano collocati i casi assimilabili ad uno *ius in re aliena*, o "*servitus anomala*"; all'altro capo invece il "*condominium iuris germanici*", cioè una "proprietà collettiva, divisa tra una corporazione ed i singoli che vi appartengono", o anche "tra un privato ed i singoli appartenenti ad una corporazione o comunità".

Questo sentiero venne tuttavia abbandonato con la promulgazione della l. 1766/1927, e, ancora prima, del r.d. 751/1924, sulla scorta del quale la dottrina distinse tutti i domini collettivi in due grandi gruppi, in base alla diversa disciplina positiva prevista. Da una parte gli usi civici in senso stretto, ossia i diritti che gli abitanti di un comune o una frazione esercitano su delle terre private, dall'altra i demani civici, ossia quei casi in cui le terre sono imputati ad un ente morale, esponenziale della comunità di un certo comune o di una certa frazione, che ne gode nella forma più piena ammessa per questi beni vincolati.

Taluni²⁰⁰ restano ancorati a questa bipartizione, distinguendo gli "usi civici su terre private" dalle "terre d'uso civico". Altri²⁰¹, pur senza rinnegare l'impianto di fondo – essenzialmente fondato sull'identificazione del *dominus* –, si spingono oltre, riconoscendo addirittura cinque categorie di domini collettivi, a seconda del soggetto proprietario su cui gravano: un privato, l'associazione agraria, comunque denominata, il comune o la frazione, più enti in comunione, lo Stato. Ambedue queste tesi, tuttavia, non possono essere accolte, perché insensibili all'evoluzione del mondo giuridico, ed in particolare a quelle aperture dottrinali ed innovazioni legislative che hanno recepito nel nostro ordinamento il concetto di proprietà collettiva, prima con specifico riguardo alle comunioni familiari montane²⁰², poi anche in riferimento ai demani civici.

Così, una dottrina²⁰³ più matura e attenta accoglie una catalogazione più raffinata: innanzitutto distingue i "diritti collettivi di godimento e d'uso", ossia quei diritti intestati ad una determinata collettività e che le permettono di trarre una certa utilità da terreni di proprietà di privati. Tra di essi rientrano i "diritti d'uso

¹⁹⁹ F. FILOMUSI GUELFÌ, *Diritti reali. Esposizione per il corso 1901 - 1902*, Roma, Failli, 1902, pp. 125 ss., da cui sono tratte anche le citazioni che seguono.

²⁰⁰ Ad esempio, L. DE LUCIA, *Usi civici*, cit., pp. 585 ss.,

²⁰¹ A. PALERMO, *Gli usi civici*, cit., pp. 219 s.

²⁰² Si allude alle innovazioni introdotte dalle ll. 991/1952, 1102/1971 e 97/1994, su cui vedi *retro* al par. 1.3.2.

²⁰³ V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., pp. 165 ss.

pubblico”²⁰⁴, o “servitù pubbliche”, sorti per consuetudine come facoltà degli abitanti di un certo luogo di godere limitatamente ad alcuni aspetti di certe terre private; la natura di tali diritti non è dunque neanche originariamente dominicale, ed è quindi priva di quei tratti (come, ad esempio, l’imprescrittibilità) che accomunano gli assetti fondiari collettivi alla proprietà. In questi casi le facoltà degli utenti si concentrano nel godimento di *utilitates* del fondo che non vengono consumate dall’uso, come ad esempio l’amenità di un parco o la comodità di una strada, che non vengono meno con il semplice passaggio. Ciò rende la platea dei fruitori potenzialmente estesa a chiunque, non solo alla comunità locale di riferimento. Per queste ragioni (la non qualificabilità come posizioni dominicali e – l’almeno potenziale – scollamento dalla collettività locale), a cui si aggiunge la loro spiccata qualificazione pubblicistica, nel prosieguo della trattazione questi casi non verranno ricompresi tra gli assetti fondiari collettivi.

Diversi dai “diritti d’uso pubblico” sono poi i “diritti d’uso civico”²⁰⁵, sempre gravanti su fondi privati²⁰⁶, ma profondamente diversi dalle situazioni precedentemente ricordate. Si tratta pur sempre di casi in cui gli utilizzatori “[...] fruiscono, insieme con il proprietario e promiscuamente tra di loro delle *utilitates* che fornisce la cosa oggetto dei diritti stessi”²⁰⁷. In questo caso, però, le facoltà degli utenti implicano il consumo, perlomeno temporaneo, di certi frutti ricavabili dal fondo, come la legna o le erbe, ad esempio. Tale tratto ne rende anche idealmente impossibile un’estensione indiscriminata, e limita la platea dei fruitori alla ristretta cerchia degli appartenenti alla comunità di riferimento, che l’esperienza secolare ha dimostrato avere le dimensioni adatte per godere delle utilità del fondo senza comprometterne la capacità di rigenerarle.

Inoltre, da un punto di vista storico, gli usi civici vengono generalmente concepiti come il residuo di una proprietà collettiva di cui un tempo il fondo sarebbe stato oggetto. Col passare del tempo questo dominio della comunità sarebbe stato progressivamente eroso, fino alla privatizzazione dello stesso²⁰⁸; per questo motivo, tuttavia, mantiene ancora dei tratti dominicali, come l’imprescrittibilità del diritto.

La seconda grande categoria identificata dalla succitata dottrina è quella della “proprietà collettiva di diritto pubblico”²⁰⁹, intesa in senso ampio, ossia tale da ricomprendere tutte quelle terre collegate ad una certa comunità, di cui gli appartenenti godono promiscuamente e compatibilmente con la destinazione a cui esse sono vincolate. All’interno di questa categoria la stessa dottrina distingue una sottospecie, ossia le comunioni familiari montane previste dalle ll. 991/1952,

²⁰⁴ Sui quali vedi ampiamente in V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., pp. 169 ss., e più succintamente F. GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, cit., p. 262.

²⁰⁵ In merito ai quali si veda V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., pp. 210 ss., mentre una trattazione analitica sulle differenze rispetto ai diritti d’uso pubblico si trova ivi, pp. 296 ss.

²⁰⁶ E, invero, anche sui beni patrimoniali degli enti pubblici.

²⁰⁷ In tal senso V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., p. 212.

²⁰⁸ Così A. PALERMO, *Gli usi civici*, cit., p. 219 e F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pp. 84 s.

²⁰⁹ Sulla quale si veda V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., pp. 210 ss. In questo lavoro non viene condivisa la qualificazione pubblicistica accolta dall’autore citato.

1102/1971 e 97/1994²¹⁰, diverse non tanto per natura, quanto per la disciplina positiva di favore che le riguarda.

Più recentemente²¹¹, è stata suggerita un'ulteriore ricostruzione, capace di dare maggiore autonomia al caso appena ricordato. In particolare, viene delineata una struttura tripartita: la prima categoria è quella degli usi civici, in merito ai quali valga quanto ricordato finora; la seconda è quella dei demani civici, ossia quei casi in cui *tutti* gli abitanti di un certo comune o di una frazione godono promiscuamente delle terre imputate a questi ultimi o a delle associazioni agrarie. Infine, vi è il caso delle proprietà collettive in senso stretto, o chiuse, in cui sono le comunità stesse a selezionare in base alle proprie regole interne il novero dei titolari dei diritti collettivi. Nella continuazione della trattazione, per ragioni di comodità, si farà riferimento a questa catalogazione, perché permette un'esposizione chiara e basata sulle effettive differenze del regime giuridico previste per le varie situazioni.

2.2 L'inquadramento dogmatico

I problemi che abbiamo trattato finora attengono alla categorizzazione delle varie fattispecie di assetti fondiari collettivi; discorso diverso è quello del loro inquadramento dogmatico. Mentre infatti prima questione risponde alla necessità di identificare dei tipi omogenei all'interno del variegato spettro degli usi civici (in senso lato, naturalmente), la seconda, attiene alla riconduzione di questi modelli alle categorie ordinamentali più ampie. In particolare, lo sforzo della dottrina si è concentrato nel tentativo di inquadrare i vari tipi di assetto fondiario collettivo nelle categorie civilistiche dei diritti reali di godimento, senza però giungere ad una risposta unanime.

2.2.1 Gli usi civici

Con riguardo alla natura degli usi civici, si è cercato di ricondurli ai diritti reali minori previsti dal legislatore (c.c., artt. 978 ss.). In primo luogo, avvicinandoli alle servitù²¹²; tale ricostruzione presentava però problemi irrisolvibili da ovunque la si prendesse: non si poteva considerarle servitù di diritto privato (c.c., artt. 1027 ss.), vista l'assenza di un fondo dominante; né di diritto pubblico – cioè le succitate servitù di uso pubblico –, perché mancavano i requisiti identificati dalla giurisprudenza e che sono stati sopra ricordati²¹³.

Più recentemente è stato suggerito l'inquadramento degli usi civici all'interno del diritto di uso privatistico (c.c., artt. 1021 ss.)²¹⁴, ipotesi da rigettare

²¹⁰ Provvedimento invero non citato direttamente dall'autore in questione, che scrive prima della promulgazione della legge suddetta.

²¹¹ GERMANÒ, A., *Usi civici, terre civiche, terre collettive*, in *Rivista di diritto agrario*, cit., ora più compiutamente in ID., *Domini collettivi*, in *Digesto delle discipline privatistiche. Sezione civile*, Milano, Giuffrè, 2018, pp. 203 ss.

²¹² Come anticipato F. FILOMUSI GUELFU, *Diritti reali*, cit., p. 135, non distingue dei sottotipi all'interno della categoria degli assetti fondiari collettivi, ma ammette che l'ampiezza delle facoltà degli utenti oscilla molto a seconda dei casi: dalla massima estensione (le proprietà collettive, diremmo oggi) fino alla minima, in cui ai titolari è riconosciuto un diritto che "si accosta al *ius in re aliena* o alla servitù".

²¹³ Così A. PALERMO, *Gli usi civici*, cit., p. 219 e F. MARINELLI, *Gli usi civici*, pp. 203 s.

²¹⁴ F. MARINELLI, *Gli usi civici*, pp. 199 ss.

per un doppio ordine di ragioni: innanzitutto per la durata del diritto stesso, che nel caso previsto dal c.c. non può estendersi oltre la vita del titolare se persona fisica o trent'anni nel caso di ente morale (c.c., art. 979 per il rinvio operato da c.c., art. 1026), mentre nell'ipotesi degli usi civici può avere una durata illimitata. In secondo luogo, perché il diritto privatistico è a contenuto generale (il c.c., art. 1021, prevede genericamente che l'usuuario possa "servirsi" della cosa), mentre l'uso civico ha sempre un contenuto specifico e limitato.

Abbandonata questa via, taluni hanno ricondotto gli usi civici alla proprietà frazionata, o meglio ad uno speciale caso di comproprietà: un *condominium eiusdem rei, sed diversis respectis*, in cui sullo stesso bene insistono posizioni giuridiche attive di più soggetti, sempre reali, con riguardo alle diverse utilità che possono essere ricavate dallo stesso²¹⁵. Questa ricostruzione di contitolarità del dominio sulla cosa viene peraltro confermata dalla stessa l. 1766/1927, artt. 4 ss., laddove stabilisce che le terre dei privati oggetto di usi civici debbano essere *divise* tra gli stessi e l'ente esponenziale della collettività, come succede allo scioglimento di una qualsiasi comunione; ben avrebbe potuto la legge regolare diversamente la fattispecie, prevedendo ad esempio una liquidazione in denaro degli usi civici, e solo eventualmente la possibilità, in caso di incapacienza del proprietario del fondo, di rivalersi su quest'ultimo.

Va però evidenziato come la più recente dottrina²¹⁶ tenda ad inquadrare gli usi civici come degli *iura in re aliena*, ed in particolare come dei diritti reali di godimento su cosa altrui. Questa tesi muove dall'innegabile natura reale di queste posizioni, rassegnandosi però di fronte all'impossibilità di ricondurla alle figure tipiche previste dalla codificazione civilistica. Si giunge così a riconoscerli come dei diritti reali atipici, incontrando però la difficoltà di ammetterli nel nostro ordinamento, che come noto riconosce i principi della tipicità e del *numerus clausus* dei diritti reali. A questa obiezione viene risposto che tali limiti riguardano l'autonomia privata, ma non vincolano il legislatore, il quale ben potrebbe prevedere delle nuove fattispecie. E così effettivamente avrebbe fatto, regolando, pur sparsamente in diverse leggi, gli usi civici, riconosciuti a questo punto come diritti reali non atipici (il che rimanderebbe all'autonomia privata), ma "*sui generis*"²¹⁷, in quanto estranei all'impianto codicistico.

2.2.2 I demani civici

Con riguardo ai demani civici, il problema dell'inquadramento della fattispecie all'interno della dogmatica civilistica è legato a doppio filo con una questione sulla quale la dottrina si è lungamente interrogata, ossia quella dell'identificazione del proprietario delle terre che li compongono. Come già accennato più volte, infatti, in questo tipo di assetti fondiari collettivi possono

²¹⁵ In tal senso A. PALERMO, *Gli usi civici*, cit., p. 219 e L. DE LUCIA, *Usi civici*, pp. 586 s. Con riguardo a quest'ultima opera citata, non si capisce allora perché ivi, p. 590, i domini collettivi vengano qualificati come *iura in re propria*, visto che anche gli usi civici vengono considerate come una forma frazionata di proprietà.

²¹⁶ Ad esempio, G. MINNITI, *La circolazione giuridica dei beni gravati da usi civici*, in AA.VV., *Usi civici ieri e oggi. Studi raccolti dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Velletri*, Padova, CEDAM, 2007, p. 33, nonché F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., p. 198.

²¹⁷ Definizione in F. GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, cit., p. 262.

essere identificati due poli soggettivi: dall'una, la collettività dei soggetti che beneficiano delle terre comuni; dall'altra, la persona morale (il comune, la frazione o l'associazione agraria) attraverso la quale esse vengono gestite. Chi è il *dominus* di questi fondi? I singoli abitanti come comunisti, o la persona giuridica come esclusiva proprietaria? Nel caso precedente analizzato, quello degli usi civici, questo dualismo non sussiste, e la proprietà della terra spetta innegabilmente al soggetto privato; nell'ipotesi che delineeremo in seguito, quella delle proprietà collettive chiuse, entrambi i poli sono compresenti, ma la questione non si pone per la chiarezza del dato positivo nel descrivere queste situazioni come comunioni. Nel caso in questione, invece, il problema non presenta soluzioni così univoche²¹⁸.

Una dottrina ormai superata sostiene che la proprietà spetti all'ente esponenziale: di questo avviso era ad esempio il già ricordato Carlo Calisse, relatore della l. 1766/1927. Durante il dibattito parlamentare per l'approvazione della stessa, questi sostenne infatti – con riguardo alle partecipanze emiliane e ai casi analoghi – che proprietario dei beni fossero i singoli enti, e non gli appartenenti alla collettività, a cui i fondi sarebbero stati assegnati a mero titolo di godimento²¹⁹.

Questa prima tesi resta ben radicata nel pensiero giuridico italiano, tanto che da decenni²²⁰ la si trova ribadita senza sostanziali modificazioni: l'ente esponenziale, dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, è il "proprietario esclusivo" del suolo, mentre "i singoli partecipanti hanno [...] soltanto un diritto reale di godimento, di natura corporativa, determinato dall'appartenenza all'ente"²²¹. Questa tesi ha certo il pregio di risolvere in maniera semplice la questione, identificando nel soggetto gestore anche il proprietario, nonché di giustificare il regime giuridico di queste terre, assimilabile a quello dei beni demaniali. D'altra parte, sminuisce la dimensione collettivistica del fenomeno, e ripropone i problemi che si erano posti per gli usi civici, ossia le difficoltà di inquadrare nel sistema i diritti (reali) degli utilizzatori.

Anche per queste ragioni, a seguito di una più matura e aperta riflessione, pare ora essere generalmente accolto il dato secondo cui veri proprietari sarebbero, in comunione, gli abitanti del comune o della frazione, mentre quest'ultimi, o l'associazione agraria, altri non sarebbero che i gestori dei beni collettivi. Si parla dunque di "*beni civici* [...]" in quanto appartenenti ai *cives*, ai cittadini membri di una comunità di abitanti"²²². Ci si trova dunque di fronte ad uno sdoppiamento delle facoltà legate al medesimo bene: da una la titolarità del diritto dominicale e di godimento, che resterebbero ai singoli appartenenti

²¹⁸ O almeno presentava, fino alla l. 168/2017.

²¹⁹ Si vedano le discussioni parlamentari in *Giurisprudenza italiana*, 1935, parte I, sezione I, colonna 161.

²²⁰ A. PALERMO, *Gli usi civici*, cit., pp. 219 ss., da cui sono tratte anche le citazioni che seguono.

²²¹ Tuttavia, lo stesso autore, ivi, p. 231, afferma incoerentemente che le terre civiche sono "appartenenti alla collettività della popolazione".

²²² Citazione da V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., p. 264. I corsivi sono originali.

comunità; dall'altra i poteri di amministrazione e disposizione del terreno, che sarebbero attribuiti al comune, alla frazione o all'associazione agraria²²³.

A critica di questa ricostruzione può essere però opposta un'eccezione, che parte dalle premesse che le terre collettive non sono soggette inevitabilmente²²⁴ al regime specifico di cui ci stiamo occupando. Un bosco, un pascolo, un terreno agricolo possono essere oggetto sia di un diritto di proprietà privata che di un assetto fondiario collettivo, e questo in base alle vicende storiche che lo hanno riguardato. Il che significa che una terra civica, per sua natura, potrebbe in ipotesi anche smettere di essere tale; ipotesi effettivamente prevista dall'ordinamento, che, come si vedrà²²⁵, conosce l'istituto della sdemanializzazione, o, più correttamente in questo caso, "scategorizzazione", in forza del quale un bene già collettivo diviene privato, retto dal diritto comune.

Ebbene, accogliendo la tesi dell'identificazione del proprietario nell'ente esponenziale della comunità, l'istituto della sottrazione della terra alla funzione collettiva non presenta particolari difficoltà. Il bene resta di proprietà della persona giuridica, semplicemente cambiando il regime giuridico a cui è sottoposto. Viceversa, accogliendo la ricostruzione opposta, la quale vede negli appartenenti alla collettività i condomini²²⁶ del bene, emergono alcuni punti critici. In particolare, l'eventuale scategorizzazione potrebbe essere interpretata in due modi, entrambi problematici. Da una, si potrebbe ritenere che comproprietari rimangano i "naturali"²²⁷, ma a questo punto non più di beni collettivi assoggettati ad un regime speciale, ma a quello di diritto comune previsto dal Codice civile.

La conseguenza di tale inquadramento è una difficoltà – che a noi pare difficilmente risolvibile – di giustificare che questi beni, assoggettati al diritto comune, continuino ad essere gestiti dall'ente esponenziale collettivamente, e non come una comunione ordinaria. Alternativamente, potrebbe ritenersi che la posizione soggettiva dominicale, con il provvedimento di scategorizzazione, non solo si trasformasse da collettiva a ordinaria, ma anche che si trasferisse dall'insieme dei naturali all'ente esponenziale. In questo caso ci troveremo di fronte ad un vero depauperamento del patrimonio giuridico degli appartenenti alla comunità in favore del soggetto morale, non controbilanciato da un indennizzo o altra compensazione diretta.

Per risolvere queste criticità, potrebbe darsi una lettura nuova della manifestazione di volontà con cui viene richiesta la sottrazione del bene alla destinazione collettiva. Il soggetto che la richiede è infatti, generalmente,²²⁸ l'ente esponenziale stesso, che matura tale decisione in base alle regole che possono essergli applicate, le quali sempre presuppongono un coinvolgimento, diretto o

²²³ Così, tra i molti, A. PALERMO, *Gli usi civici*, cit., p. 215 e L. DE LUCIA, *Usi civici*, cit., pp. 596 ss.

²²⁴ Come si verifica per altri tipi di bene, che non possono che essere soggetti ad un certo regime in base alla loro natura. Si pensi, ad esempio, a quelli rientranti nel demanio essenziale.

²²⁵ *Infra*, sub 3.2.

²²⁶ In senso naturalmente etimologico, e non codicistico.

²²⁷ Cioè gli appartenenti alla comunità.

²²⁸ Con l'eccezione principale dell'espropriazione per pubblica utilità, ma in questo caso la posizione dominicale viene trasferita all'ente pubblico espropriante, sicché non si presenta il problema di cui ora stiamo trattando.

indiretto²²⁹, degli appartenenti alla comunità. Ebbene, questo loro atto di partecipazione potrebbe essere considerato come una rinuncia al loro diritto, ma condizionata. Nel senso che l'abdicazione alla propria posizione giuridica dominicale sul bene si perfezionerà esclusivamente nel momento della scategorizzazione; solo allora si produrranno gli effetti in favore dell'ente esponenziale, che diverrà proprietario del bene.

Un'altra difficoltà riguarda poi la definizione dei rapporti con altri istituti analoghi. La situazione che stiamo definendo si configura come una comproprietà di più soggetti sugli stessi beni fondiari, ma che si fatica a ricondurre al modello di comunione previsto dal c.c., artt. 1100 ss. Innanzitutto, contitolari del diritto collettivo si diventa esclusivamente a titolo originario, e questo per due ragioni: in primo luogo, in base alla disposizione della l. 1766/1927, art. 26, co. 1, "I terreni di uso civico dei Comuni e delle frazioni e quelli delle associazioni, sia che passino ai Comuni od alle frazioni, sia che restino alle associazioni stesse, debbono essere aperti agli usi di tutti i cittadini del Comune o della frazione". Il diritto, dunque, si acquista e si perde automaticamente con lo *status* di incolato²³⁰. In secondo luogo, perché – come viene pacificamente riconosciuto²³¹ – in questo peculiare caso di comunione non sono previste quote imputate ai singoli e di cui gli stessi possano liberamente disporre.

Questo punto introduce un altro grande elemento distintivo rispetto alla comunione ordinaria: così come il singolo non può liberamente decidere di esserne parte o meno, così non può richiederne lo scioglimento. Al contrario della comproprietà codicistica, quella in questione è una situazione giuridica concepita non come temporanea, destinata a risolversi quanto prima con il ritorno a tante proprietà individuali, ma come stabile e fisiologica. Un ultimo elemento distintivo riguarda infine le vicende del bene comune: mentre nella previsione codicistica sono i comproprietari a stabilirne liberamente l'impiego e la disposizione, nel caso delle terre civiche è l'ente esponenziale ad amministrarli, e comunque sempre all'interno di un regime peculiare volto alla conservazione del bene e della possibilità di continuare ad esercitare gli usi civici²³².

In conclusione, è chiaro che la fattispecie che stiamo delineando si discosta notevolmente dal modello di comunione ordinaria previsto dal Codice civile. Per tale ragione, oggi i demani civici vengono dunque generalmente riconosciuti sì come delle comunioni, ma del tutto particolari, in cui i proprietari sono identificati

²²⁹ Così, nel caso di un comune a cui sono attribuiti dei demani civici, a decidere saranno gli organi eletti dai cittadini dello stesso. Diversamente, nel caso di un'associazione agraria è possibile che la volontà venga manifestata direttamente dagli appartenenti alla comunità.

²³⁰ V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., p. 302.

²³¹ Si vedano, ad esempio, V. CERULLI IRELLI, *Apprendere "per laudo". Saggio sulla proprietà collettiva*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 1/2016, pp. 297 ss.; Id., *Proprietà collettiva, demani civici ed usi civici*, in AA.VV., *'Un altro modo di possedere'. Quarant'anni dopo. Atti del XIII Convegno annuale del Centro studi sulle proprietà collettive e la cultura del giurista "Guido Cervati"*, a cura di F. MARINELLI – F. POLITI, Pisa, Pacini, 2017, pp. 65 ss.; M. C. CERVALE, *Usi civici e domini collettivi. La proprietà plurale e il diritto civile*, cit., pp. 45 ss.

²³² Caratteristiche pacificamente riconosciute dalla dottrina, si veda ad esempio F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pp. 222 ss.

negli abitanti di un certo luogo, mentre la gestione dei beni è affidata a delle distinte persone giuridiche, di diritto pubblico o privato.

2.2.3 Le proprietà collettive

Esaurito il discorso sugli usi ed i demani civici, non resta che analizzare l'ultima categoria rientrante nella tripartizione dei demani collettivi, ossia quella delle proprietà collettive in senso stretto, o chiuse. Esse si distinguono dai demani civici, o proprietà collettive aperte, per il fatto che la comunità dei titolari non viene definita dalla residenza in un certo comune o in una determinata frazione – elementi pur sempre pubblicistici –, ma dalle regole interne proprie della collettività dei consorti stessa. Così è ben possibile che una persona abitante da lungo tempo in un determinato luogo non sia titolare delle facoltà riconosciute ai suoi vicini, ma anche – dal lato opposto – che chi viva altrove continui a goderne in maniera più o meno piena, anche solo per il fatto, ad esempio, di appartenere ad una certa famiglia; il che rende possibile che uno stesso soggetto sia titolare di diritti afferenti ad assetti fondiari collettivi diversi, senza naturalmente risiedere contemporaneamente in entrambi i luoghi in cui essi sono radicati. E tutto ciò in base all'ordinamento proprio della comunità stessa.

Sulla titolarità del diritto dominicale poi non pare esservi dubbio, poiché è la legge stessa a qualificare queste situazioni come “comunioni” (l. 1102/1971, art. 10, l. 97/1994, art. 3); sulla natura di questa contitolarità di diritti valgono le stesse considerazioni sopra esposte in merito ai demani civici, in particolare con riguardo all'inesistenza di quote. Per quanto riguarda invece l'ente esponenziale delle proprietà collettive, è chiaro che esso rappresenta solo l'amministratore dei beni comuni, e certo non il proprietario.

2.3 Una nuova proposta

Al termine di questa rassegna di tesi che sono state avanzate nei decenni scorsi, sarà permesso a chi scrive suggerire una propria ipotesi. La sua elaborazione nasce dall'insoddisfazione per le conclusioni a cui è giunta la dottrina, nel tentativo di dare una sistemazione degli assetti fondiari collettivi all'interno della sistematica civilistica. In particolare, non convince la particolarizzazione di quello che – perlomeno nelle premesse – viene concepito come un fenomeno unitario. Si allude alla ricostruzione di alcuni assetti fondiari collettivi come *iura in re aliena*, e all'assimilazione di altri a vari fenomeni proprietari, che vanno dal demanio pubblico, alla proprietà di enti privati, alla comunione a mani riunite. Queste tesi, per quanto argomentate e spesso ampiamente condivise, portano tutte a degli esiti che non ci sentiamo di approvare: dall'una, allo spezzettamento dogmatico del fenomeno, che viene diviso tra i diritti reali minori e le varie forme di comunione della proprietà²³³; dall'altra, alla non piena valorizzazione dello stesso, soventemente soffocato

²³³ Così, ad esempio, F. GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, cit., affronta il tema dei beni collettivi e dei demani civici trattando i beni in generale (p. 210), gli usi civici all'interno del paragrafo dedicato alle servitù prediali (p. 262), la proprietà collettiva delle comunioni familiari montane nell'impresa familiare (p. 331).

all'interno di categorie, come quella della proprietà civilistica, che mal si adattano ai suoi tipici tratti giuridici e non rendono onore alla sua evoluzione storica.

Come si è detto, una delle principali difficoltà che riguardano questa materia riguarda il limite che l'ordinamento pone alla proliferazione dei diritti reali, vincolati ai principi del *numerus clausus* e della tipicità. Si è però già osservato che tali confini sono posti ai privati, e non certo al legislatore, il quale ben può prevedere nuove e diverse situazioni reali, diverse da quelle contenute classicamente nel Codice civile. Ora, sulla scorta di tale premessa viene comunemente sostenuto che la legge avrebbe introdotto una nuova categoria di diritti reali minori, gli usi civici, e un nuovo modello di comunione dominicale, ossia la proprietà collettiva, nelle due forme del demanio civico e delle comunioni familiari montane. Ora, condividendo le premesse sui limiti generali in materia di diritti reali, è necessario tornare alla lettera della legge per verificare come effettivamente si sia mosso il legislatore nella sua opera di innovazione all'interno di questo ambito.

A partire dalla prima disciplina organica della materia, introdotta col r.d. 751/1924 e confermata dalla l. 1766/1927, e fino all'ultimo intervento di riforma, con la l. 168/2017, la legge ha sempre affrontato in maniera unitaria tutte le variegate manifestazioni di assetti fondiari collettivi presenti sul territorio italiano, accomunandoli prima sotto il nome di "usi civici" e poi sotto quello di "domini collettivi". In entrambi i casi, inoltre, si è cercato di dare una definizione univoca, all'interno della quale potessero essere comprese tutte le fattispecie: l'art. 1 della l. 1766/1927 parla di "[...] qualsiasi [...] diritto di promiscuo godimento delle terre spettanti agli abitanti di un Comune, o di una frazione di Comune"²³⁴; l'art. 3 della l. 168/2017, nell'elencare i vari tipi di beni collettivi, ricomprende tutte le situazioni precedentemente ricordate: i demani civici (lett. a)-c)), gli usi civici (lett. d), f)), le proprietà collettive (lett. e)).

Al di là dell'identificazione di tutti i tipi di assetti fondiari collettivi nella stessa categoria, il legislatore del 2017 li accomuna anche sotto altri aspetti. Ad esempio, ritiene di individuare il fondamento e la legittimazione del suo intervento negli stessi principi costituzionali (artt. 1 co. 1 e 2, co. 1); ma soprattutto, fissa per tutti i casi un nucleo essenziale di disciplina comune: innanzitutto dal punto di vista dei soggetti chiamati ad amministrare i beni (artt. 1, 2, co. 2 e 4, 3, co. 7-8), che, indipendentemente dal tipo di situazione giuridica – con la parziale²³⁵ eccezione delle proprietà collettive – sono sempre i medesimi: comune, frazione, o associazione agraria. Le stesse considerazioni possono essere fatte per il

²³⁴ E poco importa che, alla luce dell'evoluzione del mondo giuridico, le proprietà collettive in senso stretto non possano essere fatte ricadere in questa categoria. Fino alla promulgazione della legislazione speciale per la montagna era chiara la volontà del legislatore di ricomprenderle nella categoria degli usi civici, e granitica lo seguiva la giurisprudenza.

²³⁵ Infatti, è vero che le proprietà collettive *stricto sensu* sogliono essere amministrate da dei soggetti eccezionali, non previsti dall'impianto generale della l. 1766/1927. Tuttavia, si tratta di una deroga solo parziale, e, per quanto fisiologica, eventuale, in quanto giusta l'art. 2, co. 4 della succitata legge "I beni di proprietà collettiva e i beni gravati da diritti di uso civico sono amministrati dagli enti esponenziali delle collettività titolari. In mancanza di tali enti i predetti beni sono gestiti dai comuni con amministrazione separata". Dunque, nell'ipotesi eccezionale in cui sia assente un ente esponenziale dei condomini, di natura privatistica, la gestione delle terre collettive viene attribuita ad uno dei tre soggetti identificati dalla l. 1766/1927.

regime oggettivo dei diritti collettivi (artt. 2 co. 3, 3, co. 2-3²³⁶, 5-6 e i nuovi co. 8-*bis* ss.), che è tendenzialmente il medesimo, indipendentemente che si trattino di usi civici o proprietà collettive, aperte o chiuse.

Il legislatore, dunque, sembra considerare il fenomeno come unitario; certo, si potrebbe ritenere che con il medesimo intervento egli abbia introdotto dall'una un nuovo diritto reale minore, dall'altra uno nuovo regime della comunione, ma non sarebbe forse più lineare riconoscere che abbia delineato una nuova, unica, situazione reale? E in tal caso, di che tipo? La proposta che ci sentiamo di suggerire è che il legislatore abbia introdotto, prima in forma larvata con la l. 1766/1927, e poi in modo più pieno e consapevole con la l. 168/2017, un vero e proprio nuovo diritto reale: non minore, ma *maggiore*, quale la proprietà, e parallelo ad essa, che possiamo chiamare, sulla scorta della lettera della legge, "dominio collettivo"²³⁷. Un'ipotesi invero non completamente nuova, ma che porta a compimento alcune suggestioni già adombrate da tempo nelle tesi di parte della dottrina²³⁸.

2.3.1 Le criticità delle ricostruzioni tradizionali

Le considerazioni che ci hanno portato a questa conclusione sono di varia natura: le prime riguardano il rapporto tra proprietà collettive *lato sensu* e proprietà privata. Come sopra ricordato, infatti, in ogni loro manifestazione si è tentato, più o meno agevolmente, di ricondurre il rapporto tra terre collettive e comunità di riferimento (o ente esponenziale) al rassicurante legame tra soggetto

²³⁶ Il co. 2 richiama il "patrimonio antico" previsto dalla l. 1102/1971, art. 34, che lo qualifica come "inalienabile, indivisibile e vincolato alle attività agro-silvo-pastorali e connesse". Il co. 3 stabilisce che per la generabilità dei beni collettivi il regime giuridico resta quello "dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'insuscipibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale. Fatto salvo l'intervento con cui C. cost., sent. 11 maggio-15 giugno 2023, n. 119, ha eliminato il regime dell'inalienabilità da quelli delle terre di uso civico in senso stretto. Questa decisione, tuttavia, non scalfisce la ricostruzione di una disciplina unitaria del fenomeno degli assetti fondiari collettivi, come si vedrà.

²³⁷ La questione invero può essere vista in due modi diversi: o considerando il dominio collettivo come uno dei tipi di proprietà accolti dall'ordinamento, a fianco, ad esempio, della "proprietà quiritaria" ex 832 c.c., o della proprietà di beni culturali ex d.lgs. 42/2004, oppure come una vera situazione dominicale diversa dalla proprietà, la quale a sua volta comprende al suo interno dei tipi speciali o eccezionali.

La questione però rientra nell'ampio dibattito, nato dalle riflessioni pugliattiane, su "la proprietà e le proprietà", materia che esula dall'oggetto di questa tesi. Ciò che preme qui evidenziare sono invece le caratteristiche strutturali autonome del dominio collettivo, che impediscono di ricondurlo tanto alla proprietà privata ex art. 832 c.c., quanto ai vari modelli di proprietà pubblica, ed in particolare al demanio pubblico, accolti dall'ordinamento.

²³⁸ Così, ad esempio, si vedano le considerazioni di Francesco Filomusi Guelfi riportate *infra*, al punto 2.1.1. Più recentemente, anche GROSSI, P., *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, p. 541, afferma che "fan parte di una nozione lata ma corretta di proprietà collettiva sia comunioni che hanno ad oggetto una 'servitù' di pascere, di seminare, di spigolare, di legnare e via dicendo con un contenuto diventato nel tempo – per fattori esterni e contingenti – ridotto o addirittura ridottissimo di godimento del bene, od altre che costituiscono effettivi condominii con la totalità del godimento dei fondi e l'organizzazione della gestione agro-silvo-pastorale delle mani dei condomini". Già il grande giurista e storico del diritto, dunque, raggruppava nella stessa categoria giuridica, e non sociale o economica, tutti gli assetti fondiari collettivi, qualificandoli generalmente come "proprietà collettiva".

proprietario e cosa oggetto del di lui diritto, quasi fosse fondamentale, imprescindibile, ricondurre ogni caso all'art. 832 c.c.

Ora, questa sembra per noi rappresentare una forzatura, e per più ragioni: in primo luogo, con riguardo alle varie situazioni di proprietà collettiva, ci pare difficile accettare che le stesse possano essere sussunte nella fattispecie civilistica, i cui pilastri sono costituiti dalla pienezza e dall'esclusività. E ciò con riguardo ad entrambe le facoltà, o gruppi di facoltà, attribuite al proprietario: tanto quella di disporre, quanto quella del godere dell'oggetto del suo diritto. Pilastri presenti al più in una forma estremamente ridimensionata, sia nel caso dei demani collettivi, sia in quello delle proprietà collettive in senso stretto: di "pienezza" si fa fatica a parlare, giacché la facoltà di godere è limitata dal vincolo di destinazione posto al bene, mentre quella di disposizione è tendenzialmente assente, visto il regime di inalienabilità. Per quanto riguarda poi l'esclusività, che essenzialmente si concretizza nello *ius excludendi alios* dell'art. 841 c.c., essa è fisiologicamente negata, a causa della naturale struttura pluralistica dei domini collettivi.

Certo, si potrebbe sostenere che questo sia solo il modello di proprietà generalmente e residualmente previsto dal legislatore, il quale ammette diversi casi in cui essa può essere limitata. Così, troviamo le varie fattispecie di comunione, o i diritti reali minori, o ancora quei tipi di proprietà che pongono vincoli di varia natura al loro titolare²³⁹. Sono queste ipotesi in cui il diritto del *dominus* è limitato in misura più o meno estesa, vuoi per il particolare regime giuridico previsto per la cosa, vuoi per la presenza di diritti reali di altri soggetti sulla stessa.

Questi casi non sono però completamente sovrapponibili ai tipi di proprietà collettiva (in senso lato), e per più ragioni: in certi casi, come di solito nei diritti reali minori, la limitazione della proprietà è visto solo come un accidente temporaneo, destinato ad essere rimosso portando con ciò alla riespansione delle facoltà del *dominus*; più in generale, nella maggior parte dei casi ricordati, l'assetto giuridico resta nella disponibilità delle parti, che possono tendenzialmente scegliere in qualsiasi momento di riportare la situazione al modello ordinario dell'art. 832 c.c.; infine, nelle ipotesi evocate, le limitazioni alla proprietà vengono generalmente viste come dei confini esterni che riducono negativamente il perimetro del diritto del *dominus*.

Al contrario, nei domini collettivi, le facoltà dei titolari sono descritte *positivamente* dai termini che stabiliscono le modalità di godimento e disposizione del bene; essi non costituiscono dei limiti ad un ipotetico diritto più ampio che viene così ristretto, ma ne definiscono il suo naturale modo d'essere. Per tale ragione, queste limitazioni non sono viste come degli accidenti temporanei, ma come un qualcosa di tendenzialmente perpetuo, e per questi motivi sottratto alla disponibilità delle parti.

²³⁹ Evocati originariamente in S. PUGLIATTI, *La proprietà e le proprietà, con riguardo particolare alla proprietà terriera*, cit., pp. 46 ss.

D'altra parte, si potrebbe sostenere – come effettivamente è stato fatto da alcuni²⁴⁰ –, che ci troviamo di fronte ad un caso, per quanto *sui generis*, di proprietà pubblica. A fondamento di tale tesi vi sarebbe la natura propria delle cose oggetto di dominio collettivo, pubbliche in quanto funzionalmente collegate al soddisfacimento degli interessi di una certa comunità, nonché il regime disegnato dal legislatore per questi beni, affine a quello dei demani.

Ora, come giustamente osservato dalla dottrina²⁴¹, tale conclusione dev'essere rigettata, per l'insormontabile ragione che non spetta alla giurisprudenza o agli studiosi identificare i beni pubblici “sulla base di una compita interpretazione dell'intero sistema normativo”²⁴², in quanto “funzionali al soddisfacimento degli interessi della collettività”²⁴³; esso, infatti, è compito esclusivo del legislatore, che, data l'eccezionalità del regime pubblicistico, deve provvedervi con espressa previsione.

Il fatto che lo statuto dei beni demaniali e quello delle terre collettive coincida in gran parte è, appunto, solo una coincidenza, nel senso che non dipende dalla sussistenza di un rapporto di genere e specie tra le due categorie, ma da circostanze autonome che incidentalmente hanno portato il legislatore a prescrivere per entrambi i casi un regime analogo²⁴⁴. Anche la destinazione dei beni collettivi al soddisfacimento degli interessi di una certa collettività non può essere considerata come un elemento discriminante per qualificare queste terre come pubbliche, e la situazione dominicale come proprietà pubblica. Il carattere della “utilità sociale” non è infatti esclusivo di quest'ultima categoria, come emerge chiaramente dal dettato di Cost, art. 42, co. 1: “La *proprietà privata* è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di *assicurarne la funzione sociale* e di renderla accessibile a tutti”.

Vi sono poi altri problemi che ostano alla qualificazione delle proprietà collettive come proprietà pubbliche, ed in particolare come dei demani in senso tecnico: innanzitutto, anche queste situazioni restano per alcuni aspetti riconducibili alla struttura generale della proprietà, in particolare sotto il profilo della soggettività, in quanto pure in tali casi il *dominus* è tendenzialmente un unico soggetto²⁴⁵; inoltre, ricondurre i demani collettivi e le proprietà collettive *stricto sensu* ad un modello pubblicistico costituirebbe una parziale negazione del lungo processo evolutivo e delle espresse previsioni legislative che hanno portato ad inquadrare tali fattispecie nell'ambito del diritto privato.

²⁴⁰ Si veda, a mo' esempio di una ben più ampia giurisprudenza, la sentenza delle sezioni unite della Suprema corte 14 febbraio 2011, n. 3665, secondo cui “il bene è pubblico non tanto per le circostanze di rientrare in una delle astratte categorie del codice quanto piuttosto per essere fonte di un beneficio per la collettività, sino ad ipotizzare casi di gestione patrimoniale dei beni pubblici”.

²⁴¹ Così G. AGRIFOGLIO, *Contributo allo studio degli usi civici e della proprietà collettiva*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2023, pp. 106 ss.

²⁴² C. cass., sent. 3665/2011.

²⁴³ *Ivi*.

²⁴⁴ G. AGRIFOGLIO, *Contributo allo studio degli usi civici e della proprietà collettiva*, cit., pp. 109 s.

²⁴⁵ Mentre nelle proprietà collettive in senso lato è necessariamente compresente una pluralità di contitolari.

Consideriamo ora l'ultima categoria di assetti fondiari collettivi, cioè gli usi civici in senso stretto: in questo caso le difficoltà maggiori sono costituite dall'inquadramento di tali situazioni all'interno della categoria dei diritti reali minori di godimento. In parte, valgono le considerazioni sopra ricordate: come detto poc'anzi, le limitazioni del diritto di proprietà sono ammesse dall'ordinamento, ma tendenzialmente hanno una durata massima prestabilita, e alle parti è riconosciuta la possibilità di riespandere quando lo preferiscano le facoltà del *dominus*, estinguendo il diritto reale minore. Ora, questi sono entrambi tratti assenti negli usi civici *stricto sensu*, che sono sottratti alla disponibilità delle parti e che hanno una durata tendenzialmente perpetua. Un altro carattere, congiunto a quest'ultimo, che impedisce di associare gli usi civici ai diritti reali minori è la loro imprescrittibilità, attribuito generalmente riconosciuto, tra i diritti reali, alla sola proprietà.

2.3.2 I caratteri del dominio collettivo

Ora, volendo considerare tutte le fattispecie sopra ricordate come manifestazioni di una medesima situazione reale, ossia del diritto di dominio collettivo, è necessario identificare quali siano i tratti essenziali di questa posizione giuridica attiva, nonché le ragioni che giustificano l'ampia diversificazione in cui si declina nella realtà giuridica.

Con riguardo al primo punto, sarà utile sviluppare un parallelismo con la proprietà privata codicistica. Essa si caratterizza strutturalmente per la compresenza di due elementi essenziali, ossia il soggetto proprietario e il bene oggetto del diritto, mentre il contenuto di quest'ultimo è prestabilito dalla legge, e solo eventualmente può configurarsi diversamente per la compresenza di alcuni elementi accidentali (come un usufrutto sulla stessa cosa). Gli elementi essenziali all'identificazione e quindi alla sussistenza di un dominio collettivo sono invece, almeno in parte, differenti.

Da una parte, è pur sempre necessaria l'individuazione dell'oggetto del diritto, ossia del fondo da cui la comunità trae la propria utilità; dall'altra, il polo soggettivo è costituito dalla collettività dei titolari²⁴⁶, che può non coincidere con la figura del proprietario, senza che ciò influisca minimamente sull'identificazione del diritto collettivo. Infine, ed è questo elemento completamente assente nella proprietà, è necessario che venga definito il contenuto di questo diritto, ossia le singole facoltà o il fine per cui i contitolari possono godere del bene²⁴⁷. Contenuto che, peraltro, è limitato negativamente dai requisiti identificati dalla legge: esso deve infatti "avere normalmente, e non eccezionalmente, ad oggetto utilità del fondo consistenti in uno sfruttamento di esso" (l. 168/2017, art. 2, co. 3, lett. a)).

²⁴⁶ In base alla l. 168/2017, art. 2, co. 3, lett. b), uno dei due elementi necessari perché si possa parlare di dominio collettivo è che esso sia "riservato ai componenti della comunità, salvo diversa decisione dell'ente collettivo".

²⁴⁷ Solo alcuni aspetti del contenuto del diritto vengono infatti stabiliti dal legislatore, come ad esempio, con riguardo alla disposizione, il vincolo dell'inalienabilità, e al godimento, la perpetua destinazione agro-silvo-pastorale (l. 168/2017, art. 3, co. 3). Con riguardo però al contenuto specifico di ogni situazione, stabilisce la stessa legge, all'art. 3, co. 5, che "L'utilizzazione del demanio civico avviene in conformità alla sua destinazione e secondo le regole d'uso stabilite dal dominio collettivo".

Queste osservazioni ci portano ad introdurre un secondo punto, ossia il rapporto tra la proprietà individuale ed il dominio collettivo. Già è stato evidenziato come quest'ultimo venga considerato un diritto reale maggiore al pari della precedente: è necessario ora giustificare questa affermazione.

Come la proprietà, anche il dominio collettivo condivide alcuni tratti che consentono di porli sullo stesso piano: entrambi sono innanzitutto delle posizioni giuridiche attive imprescrittibili, al contrario dei diritti reali minori, che possono estinguersi per non uso ventennale. Entrambi, inoltre, si identificano autonomamente, e senza cioè che sia necessario collegarli ad un altro diritto, come succede, al contrario, con i diritti reali minori, i quali vengono considerati come una frazione delle facoltà del proprietario che momentaneamente vengono imputate ad altro soggetto, ma che ad esso sono destinate a tornare. Il caso è diverso nell'assetto fondiario collettivo, in cui, come detto, il diritto si identifica autonomamente, in base ai propri elementi essenziali, senza che la proprietà del bene assuma un qualche rilievo.

Andando oltre, possiamo dire anche che proprietà e dominio collettivo si configurano come delle situazioni indipendenti, nel senso che l'una può esistere o coesistere indipendentemente dall'altro: e ciò conduce alla conclusione che lo stesso bene può essere oggetto di entrambe le posizioni giuridiche attive. Questo è proprio ciò che succede nel caso degli usi civici in senso stretto, in cui pacificamente si accetta che coesistano un proprietario ex 832 c.c. ed una collettività con propri diritti di promiscuo godimento sulla cosa. Al contrario, nelle altre fattispecie di dominio collettivo – i demani civici e le proprietà collettive *stricto sensu* – il bene può essere visto come oggetto esclusivamente del diritto della comunità, e non di quello proprietario di qualche individuo.

Questa indipendenza tra proprietà e dominio collettivo spiega dunque la possibilità che gli assetti fondiari collettivi si manifestino tanto come usi civici, quanto come proprietà collettive, aperte o chiuse. La giustificazione di tale conclusione sta nel fatto che su ogni bene possono essere esercitate facoltà dominicali diverse²⁴⁸, in base allo statuto della cosa. Ordinariamente, su di essa possono dispiegarsi i poteri più ampi, in un fascio ben riassunto dall'espressione dello *ius utendi et abutendi*. In tal caso, tutte queste facoltà saranno di regola assorbite all'interno della proprietà, e solo eventualmente alcune di esse potranno esserne separate ed attribuite ad un soggetto diverso dal proprietario²⁴⁹.

L'ordinamento ammette però alcune ipotesi in cui un bene è vincolato esclusivamente ad una specifica destinazione, il che riduce l'autonomia dominicale alle sole attività finalizzate a questo scopo. La proprietà collettiva ha ad oggetto proprio terre di questo tipo, vincolate alla destinazione agro-silvo-pastorale. In questo caso, la totalità delle facoltà dominicali collegate ad esse verranno assorbite all'interno del dominio collettivo: non c'è spazio per proprietà individuale su quel bene, perché tutti i singoli poteri esercitabili su di esso, e che derivano dal suo *status* vincolato ad una certa destinazione nell'interesse di una comunità, sono già racchiusi nella definizione in positivo del diritto collettivo.

²⁴⁸ Si veda V. CERULLI IRELLI, V., *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., pp. 28 ss. in merito a quella che viene ivi definita come "autonomia dominicale".

²⁴⁹ Come si verifica nel caso dei diritti reali minori.

Vi è infine una terza ipotesi, in cui le facoltà dominicali esercitabili sulla stessa cosa sono attribuite in parte alla proprietà, ed in parte al dominio collettivo. In tal caso – si allude, naturalmente, agli usi civici in senso stretto – alla comunità di riferimento interessa esercitare esclusivamente delle specifiche facoltà collegate al bene, e non gestirlo *in toto*. Da ciò ne deriva la possibilità che un individuo sia ammesso a goderne e disporne liberamente, seppur con un limite esterno: in ogni momento dev'essere garantita alla comunità la possibilità di esercitare sulla cosa i singoli poteri rilevanti nell'interesse collettivo. Entrambe le situazioni convivono, parallelamente, e trovano ciascuna un fondamento originario, non l'uno dipendente dall'altro, in un equilibrio a cui ogni soggetto, individuale o collettivo, è data la possibilità di trarre dal medesimo bene l'utilità per questi più rilevante.

Un ulteriore motivo di diversificazione delle varie situazioni va poi individuato nelle modalità di gestione del dominio collettivo: a seconda del caso, infatti, sono possibili due grandi modelli di riferimento: o quello delle comunioni familiari montane, che trovano il proprio fondamento nella l. 1102/1971, e che godono del massimo grado di autonomia²⁵⁰, oppure uno fra i tre paradigmi descritti nella l. 1766/1927: l'associazione agraria, comunque denominata, il comitato frazionale, regolato dalla Legge 17 aprile 1957, n. 278, *Costituzione dei Comitati per l'amministrazione separata dei beni civici frazionali*, e infine, il comune con amministrazione separata (l. 168/2017, art. 2, co. 4). Lo sfavore del legislatore per quest'ultimo modello, e, specularmente, la preferenza per una gestione diretta da parte dei titolari, emerge dalla lettera della legge: sarà il comune ad occuparsi dei diritti collettivi solo nell'ipotesi residuale della mancanza degli "enti esponenziali delle collettività titolari"²⁵¹.

La locuzione che il legislatore utilizza nella disposizione da ultimo citata ci permette di approfondire un punto di grande rilievo, ossia il ruolo degli organismi²⁵² chiamati alla gestione dei domini collettivi. Come già evidenziato dalla dottrina²⁵³, il legislatore ha accolto l'espressione di "ente esponenziale" per superare un dibattito che lungamente aveva animato giurisprudenza e studiosi, quello cioè sulla posizione dei comuni – e, conseguentemente, di tutti gli altri enti chiamati a gestire i beni collettivi – rispetto alle terre oggetto di assetti fondiari collettivi. Ad una tesi che sosteneva che tali persone giuridiche fossero le proprietarie delle terre comuni, e che agli appartenenti alla collettività spettasse un mero diritto reale di godimento, se ne contrapponeva un'altra, che identificava in esse le sole rappresentanti delle comunità, i cui membri sarebbero stati i veri titolari dei diritti sui beni²⁵⁴.

²⁵⁰ Stabilisce, da ultimo, la l. 168/2017, art. 2, co. 2, che "Le comunioni familiari vigenti nei territori montani continuano a godere e ad amministrare i loro beni in conformità dei rispettivi statuti e consuetudini, riconosciuti dal diritto anteriore".

²⁵¹ L. 168/2017, art. 2, co. 4.

²⁵² Utilizziamo questa espressione volutamente generica perché non vi è consenso sulla natura dei comitati frazionali, ed in particolare è dibattuto se essi rappresentino degli organi del comune o delle persone giuridiche autonome.

²⁵³ Si veda, ad esempio, E. CONTE, *Comune proprietario o comune rappresentante? La titolarità dei beni collettivi tra dogmatica e storiografia*, in *Mélanges de l'école française de Rome*, 1/2002, pp. 73 s.

²⁵⁴ Sulla questione vedi anche *supra*, al punto 2.2.2.

Entrambe le posizioni presentavano delle criticità: la prima, per le ragioni che abbiamo sopra esposto; la seconda, perché collegava una situazione del tutto peculiare – il rapporto tra una collettività di abitanti e il soggetto chiamato a gestire i beni promiscuamente goduti dai suoi membri – ad un istituto giuridico, quello della rappresentanza, dalle caratteristiche molto ben definite, e non ravvisabili nel caso di specie. Per tali ragioni, il legislatore ha preferito fare riferimento alla figura dell'ente esponenziale, originariamente sviluppatosi nel diritto processuale amministrativo.

Questo soggetto, pur essendo estraneo rispetto al diritto altrui, e non avendo ricevuto la qualifica formale di rappresentante, ha comunque la facoltà di agire in giudizio a tutela di un interesse diffuso. E, sembra ammettere il legislatore in questo caso specifico, a gestire su un piano sostanziale i beni oggetto del medesimo; ipotesi generalmente non ammessa in altri casi, ma che in questo trova fondamento nel legame funzionale tra ente esponenziale ed interesse diffuso stabilito dalla legge stessa.

In base alle premesse ora esposte in merito agli enti esponenziali si comprende come, sebbene su un piano empirico possano apparire notevoli differenze in base al modello gestionale prescelto, tali divergenze non tocchino la fattispecie da un punto di vista sostanziale. Ciò di cui si tratta resta infatti, in ogni caso, un dominio collettivo imputato agli appartenenti alla comunità; ciò che cambia è invece il modello gestionale prescelto, in modo analogo, per certi aspetti, a quanto si verifica nel caso di condominio, in cui gli appartenenti alla comunione possono decidere di gestirla direttamente o di affidarsi ad un amministratore esterno, senza che ciò tocchi la sostanza delle loro posizioni giuridiche²⁵⁵.

2.3.3 I vantaggi prospettati

Se accettiamo quanto finora esposto, dunque, il quadro che ne esce è quello di un'unica categoria dogmatica in grado di ricomprendere le varie manifestazioni di dominio collettivo²⁵⁶, le quali si distinguono tra di loro, da un punto di vista pratico, per delle vicende meramente occasionali: dall'una, l'estensione delle facoltà attribuite ai contitolari del dominio, e la possibilità che esso coesista con un diritto di proprietà sullo stesso bene²⁵⁷; dall'altra, il modello di amministrazione della cosa collettiva prescelto²⁵⁸. In questo senso è corretto parlare di una pluralità e diversità tra gli assetti fondiari collettivi: con questa locuzione va infatti intesa la fattispecie giuridica nella sua globalità, considerando tanto l'ampiezza dei diritti dei contitolari quanto il sistema gestionale adottato.

Questo concetto va però tenuto distinto da quello di dominio collettivo, che indica invece il tipo diritto reale al centro di tutte le possibili variegate fattispecie di assetti fondiari collettivi. Da un punto di vista pratico, dunque, può essere utile

²⁵⁵ Sul condominio e i problemi sollevati da questa figura giuridica si veda M. C. CERVALE, *Usi civici e domini collettivi. La proprietà plurale e il diritto civile*, cit., pp. 57 ss.

²⁵⁶ Con un ritorno all'antica tesi accolta in F. FILOMUSI GUELFI, *Diritti reali. Esposizione per corso 1901 - 1902*, cit., pp. 125 ss.

²⁵⁷ E in base a ciò si distinguono gli usi civici dalle proprietà collettive in senso lato.

²⁵⁸ Che può essere uno tra quelli della l. 1766/1927 oppure la comunione familiare montana ex l. 1102/1971, riservata alle proprietà collettive chiuse.

parlare di una tripartizione in usi civici (*stricto sensu*), demani civici o proprietà collettive aperte, proprietà collettive in senso stretto o chiuse, intendendo con ciò i vari tipi di assetti fondiari collettivi in cui l'unico dominio collettivo si può declinare.

Tale ricostruzione del sistema presenta alcuni vantaggi non trascurabili: in primo luogo, essa è coerente con l'evoluzione dell'istituto, secondo le tesi che vengono generalmente accettate. La maggior parte della dottrina, infatti, accoglie la ricostruzione secondo cui esso sarebbe in ogni caso derivato da un'originaria "proprietà collettiva": in taluni casi²⁵⁹ essa si sarebbe conservata nella sua integrità originaria; altre volte²⁶⁰, in seguito all'istituzione dei comuni contemporanei, i beni oggetto di tale situazione reale, precedentemente imputati all'*universitas* degli abitanti, sarebbero stati attribuiti ai neocostituiti enti pubblici quali successori di quest'ultime nella "esponenzialità" dei residenti²⁶¹; infine, in certi casi²⁶² i diritti collettivi sarebbero stati progressivamente erosi dal privato, e in capo alla collettività sarebbero rimaste solo alcune specifiche facoltà²⁶³.

Nonostante una diversa evoluzione delle singole fattispecie, dunque, tutti gli assetti fondiari collettivi condividerebbero un'origine comune in una situazione dominicale, e ciò giustificherebbe il permanere di determinati tratti, come ad esempio l'imprescrittibilità dei diritti collettivi.

Il secondo vantaggio che deriva dall'accoglimento del dominio collettivo come diritto reale maggiore è quello di risolvere i problemi legati all'inquadramento delle sue diverse manifestazioni all'interno delle categorie tradizionali del diritto civile. I principi della tipicità e del *numerus clausus* dei diritti reali smettono dunque di essere un problema ed un limite in questa materia, per assurgere a fondamento e giustificazione di una valorizzazione unitaria della stessa. Non va poi trascurata la coerenza di questo disegno con l'approccio seguito dal legislatore, che, come detto, ha inteso affrontare unitariamente la questione degli assetti fondiari collettivi.

²⁵⁹ Nelle proprietà collettive chiuse ancora esistenti.

²⁶⁰ Ci riferiamo, naturalmente, ai demani civici.

²⁶¹ In tal senso si vedano F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., p. 216. Per comprendere meglio il processo di attribuzione di questi beni ai comuni può essere utile ricordare la distinzione fatta in L. DE LUCIA, *Usi civici*, cit., pp. 590 s.: da una parte vi sarebbero i comuni – o perlomeno, quelli cittadini – dell'Italia settentrionale e centrale, i quali avrebbero acquisito una loro personalità giuridica diversa rispetto a quella dei propri abitanti in epoca medievale, in un contesto non feudale, e che quindi avrebbero acquisito sin da subito delle terre libere da diritti collettivi, qualificabili come veri beni patrimoniali.

Dall'altra i comuni dell'Italia meridionale, i quali sarebbero sorti solo in età napoleonica, venendo però identificati come i successori delle antiche *universitates* di antico regime, da cui avrebbero ereditato la "rappresentanza" degli abitanti del luogo, ma non, naturalmente, la proprietà delle terre civiche, in quanto *nemo plus iuris in alium transferre potest quam ipse habet*, titolari di questi beni sarebbero restati, come lo erano nel previgente sistema feudale, le collettività di abitanti. Aggiungiamo che tale discorso può essere esteso anche ai comuni rurali dell'Italia centrale e settentrionale, come risulta evidente dalla vicenda delle regole alpine: con l'avvento del regime napoleonico esse vennero trasformate in comuni, a cui furono imputate le terre già regoliere, cioè civiche.

²⁶² Gli usi civici in senso stretto.

²⁶³ Così, ad esempio, A. PALERMO, *Gli usi civici*, cit., p. 219 e F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pp. 84 s.

Inoltre, questa prospettiva favorisce uno studio unitario del fenomeno²⁶⁴, non più parcellizzato tra i diritti reali minori e le varie forme di comunione, ma ricondotto ad unità non solo fenomenologicamente, ma anche dogmaticamente. Da ciò ne deriva una valorizzazione del dominio collettivo nelle sue varie forme, che cessa di essere considerato come un'anomalia all'interno dell'ordinamento, una forma minore ed eccentrica di proprietà o di altro diritto reale, e diviene un istituto dotato di propria autonomia e dignità.

Infine, tale ricostruzione permette di risolvere le questioni legate alla pubblicità immobiliare. Come si vedrà meglio nel proseguo²⁶⁵, infatti, sebbene questa materia pare non abbia sollevato particolare dibattito tra dottrina e giurisprudenza, ci sembra che presenti, nondimeno, dei profili piuttosto critici, che vale la pena perlomeno scandagliare, e che, ci sembra, potrebbero essere positivamente risolti adottando la tesi che abbiamo testé esposto.

²⁶⁴ Approccio che viene addirittura avversato da parte della dottrina, come ad esempio V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., p. 264 s., dove si afferma che “[...] tale impostazione non è da condividere”.

²⁶⁵ *Infra*, sub 3.3.

3 Lo statuto dei domini collettivi

Dopo aver analizzato la struttura dogmatica dei vari assetti fondiari collettivi, nelle pagine che seguono ci dedicheremo al regime giuridico speciale che li riguarda. Come già anticipato²⁶⁶, essi sono infatti destinatari di uno statuto privilegiato previsto dalla legge, volto alla loro conservazione; esso presenta dei punti controversi, mentre altri sono pacifici: i secondi verranno solo brevemente riassunti, mentre ai primi sarà dedicata un'analisi più approfondita.

È bene precisare sin da ora, in introduzione al capitolo, che, sebbene la l. 168/2017, all'art. 3, co. 3, parli di "regime giuridico dei *beni* collettivi", questo riguarda i diritti stessi, più che le cose che ne sono oggetto: così, ad esempio, è il dominio collettivo, e non la terra su cui viene esercitato, che è inalienabile, o che non può essere usucapito, o che garantisce una facoltà di godimento limitata alla destinazione agro-silvo-pastorale. Ciò detto, per ragioni di comodità, si farà spesso ricorso ad una diffusa metonimia, riferendosi alle terre collettive pur intendendo con ciò i diritti che le hanno per oggetto.

3.1 Una tutela sfaccettata

L'evoluzione ormai secolare della disciplina riguardante gli assetti fondiari collettivi ha determinato un progressivo stratificarsi delle norme riguardanti il loro statuto sostanziale. Il legislatore ha infatti provveduto con tecniche diverse a delineare il regime speciale proprio di queste situazioni giuridiche. Nelle pagine che seguono cercheremo di sistematizzare i singoli profili della disciplina in questione.

È bene affrontare sin da subito un punto, ossia quello del rapporto tra regime dei beni collettivi e regime dei beni demaniali. Sin dalla promulgazione della l. 1766/1927, infatti, parte di dottrina e giurisprudenza hanno rilevato profonde similitudini tra gli statuti dei due tipi di beni, entrambi imperniati sui concetti di inalienabilità, indivisibilità e inusucapibilità. Muovendo da tale somiglianza, taluni²⁶⁷ hanno inteso includere tanto i beni demaniali quanto quelli collettivi all'interno della medesima categoria, le "cose" o "beni pubblici"; altri²⁶⁸ hanno sostenuto essere la materia dei domini collettivi bipartita: sul piano soggettivo, essa sarebbe di natura privatistica, mentre su quello oggettivo

²⁶⁶ *Infra*, al punto 1.2.3.

²⁶⁷ Si allude alla tesi sostenuta da V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., pp. 165 ss., secondo il quale «Cose pubbliche» sono quei beni immobili, appartenenti sia allo Stato o ad altro ente pubblico, sia i privati, sia a collettività, o comunità di abitanti – beni dunque per i quali indifferente appare il profilo dell'appartenenza – che sono caratterizzati da ciò, di essere *aperti* al godimento e all'uso di una collettività più o meno ampia, a volte indifferenziata a volte individuata, di persone». I corsivi sono originali.

²⁶⁸ In tal senso si veda A. GERMANÒ, *Domini collettivi*, cit., p. 207, secondo cui "Anche su questo punto il legislatore del 2017 è intervenuto: dopo aver stabilito che gli enti esponenziali delle comunità collettive hanno personalità giuridica di diritto privato (art. 1, 2° co.), la nuova legge stabilisce che «il regime giuridico dei beni collettivi resta quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'inusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale» (art. 3, 3° co.). Dunque, in modo chiaro *la disciplina dei domini collettivi è privata quanto ai soggetti ed è pubblica quanto agli oggetti: infatti, l'inalienabilità, l'indivisibilità e l'inusucapibilità sono i caratteri dei beni pubblici demaniali*". I corsivi sono nostri.

pubblicistica, identificando il regime proprio delle terre collettive con quello demaniale.

A noi pare che entrambi queste tesi siano da rigettare: accogliendola verrebbe infatti negato il progressivo processo di privatizzazione della materia, e di emancipazione dal diritto pubblico. Se è vero che i domini collettivi condividono dei tratti in comune con i beni demaniali, ciò va considerato esclusivamente come una convergenza evolutiva. Le due ipotesi di regime di tutela, infatti, sono rette da due *rationes* differenti: nel caso delle terre collettive, ciò che si vuole tutelare è la possibilità per una specifica comunità di ricavare dal territorio dei mezzi di sostentamento, a cui si è aggiunta in seguito alla Legge Galasso il valore ambientale dello stesso; l'istituto del demanio, invece, è previsto per il soddisfacimento delle più generiche esigenze degli enti pubblici, che possono anche prescindere o addirittura contrapporsi agli interessi sopra evocati. Ciò non toglie, naturalmente, che differenti *rationes* possono trovare esplicitazione negli stessi strumenti giuridici, come si verifica in questo caso, e come evidenziato anche dalla parte maggioritaria di dottrina²⁶⁹ e giurisprudenza²⁷⁰.

²⁶⁹ In questo senso, e con argomenti ben più convincenti di quelli qui brevemente richiamati, si veda AGRIFOGLIO, G., *Contributo allo studio degli usi civici e della proprietà collettiva. Una storia parallela*, cit., pp. 106 ss., nonché ID., *Usi civici e proprietà collettive: da demanium a dominium*, in *Giurisprudenza italiana*, 11/2023, pp. 2337 s.; in particolare, ci sentiamo di condividere pienamente l'opinione espressa in A. GERMANÒ, *I beni su cui gravano usi civici quali iura in re propria non sono espropriabili*, cit., pp. 3 s.: “[...] ritengo di aggiungere che a me sembra che, accanto alla proprietà privata e alla proprietà pubblica nominate nell’art. 42 Cost., vi sia una cosiddetta «proprietà collettiva», caratterizzata dal fatto che i titolari dei domini collettivi sono soggetti privati e che i loro beni, che non possono che essere privati, presentano, però, caratteri di parademianialità. In sostanza, si tratta di una particolare proprietà privata conformata da uno specifico regime di godimento e di disposizione: quella, appunto, dei beni collettivi. [...] Ora, se i titolari dei domini collettivi hanno personalità giuridica di diritto privato per espressa disposizione del comma 2 dell’art. 1 della legge n. 168/2017, e se i beni di detti soggetti, che sono soggetti privati, non possono che essere, anch’essi, privati, tuttavia gli aspetti sopra evidenziati danno a questi beni una caratteristica pubblicistica: in altre parole la «proprietà collettiva» è una proprietà privato-pubblica, privata quanto ai soggetti, pubblica non per sua natura ma quanto al regime parademaniale dei beni collettivi. I corsivi sono nostri.

²⁷⁰ Molto interessante il recente intervento di C. cost., sent. 199/2023, volto a rilevare l'irrelevanza, con riguardo al regime dei beni collettivi, della distinzione proprietà pubblica-proprietà privata, e dell'autonomia del loro statuto. In particolare, il Giudice delle leggi afferma al punto 9.2 della richiamata pronuncia: “Vero è che normalmente il regime dei beni viene associato alla titolarità del diritto di proprietà, tant’è che la stessa dicotomia costituzionale fra proprietà pubblica e privata (art. 42, comma 1, Cost.) sottende una diversificazione dei rispettivi regimi, correlata prevalentemente alla titolarità del diritto dominicale. Tuttavia, proprio il dato testuale dell’art. 3 comma 1, fa emergere la diversa scelta del legislatore di intendere quale fattore qualificante del regime del bene, e di riflesso della proprietà, non la titolarità del diritto, bensì la destinazione del bene; non a caso, nell’ambito della lett. d) dell’articolo appena citato, perde di rilevanza la stessa distinzione fra proprietà pubblica e privata, venendo entrambe le nozioni attratte nel regime dei beni collettivi. In sostanza, dove l’art. 3, comma 1, lett. d), qualifica come beni collettivi le terre di proprietà privata e attribuisce a tali beni, in virtù del comma 3, il regime di inalienabilità, indivisibilità, inusucapibilità e perpetua destinazione, non intende affatto riferirsi al solo al solo contenuto e ai tratti tipici del diritto di uso civico, ma vuole specificamente rivolgersi alla proprietà privata, plasmando il suo regime sulle esigenze della destinazione impressa sul bene dalla destinazione del diritto collettivo”.

3.1.1 L'indisponibilità

Il profilo dell'indisponibilità attiene ad alcune delle facoltà riconosciute al *dominus* del bene, e specificamente a quelle di disposizione²⁷¹. Questo principio viene pacificamente riconosciuto dalla dottrina²⁷², che lo ricava per generalizzazione di due aspetti specifici ed espressamente nominati del regime dei beni collettivi: quello dell'inalienabilità e quello dell'indivisibilità.

Il primo implica che le terre comuni siano *extra commercium*, e che, salve le ipotesi eccezionalmente previste²⁷³, non possano essere ceduti – a nessun titolo – a terzi da parte dell'ente esponenziale (*rectius*: dagli appartenenti alla comunità, veri titolari del diritto, per mezzo dell'ente esponenziale). Tale norma è prevista espressamente dall'art. 3, co. 3, della l. 168/2017, ma già precedentemente era stata pacificamente accettata da dottrina e giurisprudenza come implicito nella l. 1766/1927²⁷⁴. Tale previsione è inoltre rafforzata dalla l. 1102/1971, art. 11, co. 1, dove, con specifico riguardo ai beni delle comunioni familiari montane, viene stabilito che essi vadano trascritti o intavolati come inalienabili.

Ci preme inoltre evidenziare come anche strutturalmente la possibilità di alienare il dominio collettivo presenterebbe delle difficoltà: tale diritto, come abbiamo già ribadito più volte, si presenta infatti definito su poli diversi rispetto alla proprietà, imperniati sul bene che ne è oggetto, sulla comunità di riferimento, e sulle facoltà che gli appartenenti alla stessa possono esercitare sul bene collettivo. Ora, visto che *nemo plus iuris in alium transferre potest quam ipse habet*, ciò che gli enti esponenziali (*rectius*: l'insieme degli appartenenti agli stessi) si troverebbero ad alienare non sarebbe un diritto di proprietà tradizionalmente inteso, ma questa specifica posizione attiva. Da ciò

In senso contrario, ossia a favore di un appiattimento della disciplina dei beni comuni sul regime dei beni demaniali, si veda C. cass., sez. un., sent. 3665/2011, in cui viene affermata la natura sostanzialmente demaniale dei beni collettivi, e questo in quanto “il bene è pubblico non tanto per le circostanze di rientrare in una delle astratte categorie del codice quanto per essere fonte di un beneficio per la collettività, sino ad ipotizzare casi di gestione patrimoniale dei beni pubblici. [...] La] “demanialità” esprime una duplice appartenenza a ente esponenziale, dove la seconda (titolarità dell'ente in senso stretto) si presenta, per così dire, come appartenenza di servizio che è necessaria, perché è questo ente che può e deve assicurare il mantenimento delle specifiche rilevanti caratteristiche del bene e la loro fruizione. Sicché, al fine di riconoscere se in concreto il particolare bene di cui si discute fa parte della realtà materiale che la norma, denominandola, inserisce nel demanio, si deve tener conto in modo specifico del duplice aspetto finalistico e funzionale che connota la categoria dei beni in questione”.

²⁷¹ Con le quali intendiamo quelle facoltà concernenti non tanto il bene oggetto del diritto, quanto il diritto medesimo. In esse rientrano tutte le ipotesi di cessione definitiva e piena del dominio (per mezzo, ad esempio, di compravendita o donazione), nonché di cessione temporanea e anche parziale dello stesso (attraverso la costituzione di diritti reali minori).

²⁷² Si vedano, ad esempio, F. MARINELLI, *Gli usi civici*, pp. 125 ss., nonché – ma in una prospettiva pubblicistica che non ci sentiamo di condividere – V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., pp. 82 ss.

²⁷³ Ossia qualora sia intervenuta la “scategorizzazione” o “sdemanializzazione” del bene, come vedremo meglio al punto 3.2.

²⁷⁴ In particolare, come necessario corollario dell'art. 12, il quale stabilisce un regime autorizzativo speciale per l'alienazione del bene collettivo. Ciò implica naturalmente che, salvo questa eccezionale autorizzazione, esso non possa essere ceduto ad altri soggetti.

deriverebbero una serie di conseguenze problematiche: si pensi solamente, nel caso in cui l'avente causa fosse un individuo, alla difficoltà di concepirlo titolare di una situazione giuridica che, per sua natura, richiede il collegamento con una collettività.

Il regime di inalienabilità non presenta particolari problemi quando ci muoviamo all'interno delle ipotesi di proprietà collettive, aperte o chiuse. Ha invece sollevato alcune criticità nelle ipotesi di usi civici in senso stretto, in cui a confliggere ci sono da una parte l'interesse del privato alla libera circolazione del proprio bene, e dall'altra quello della collettività alla conservazione dello *status quo*.

In particolare, la l. 168/2017 aveva introdotto, al citato art. 3, co. 3, un indistinto vincolo di inalienabilità per tutte le terre oggetto di domini collettivi, includendo in ciò anche le terre dei privati gravate dagli usi civici *stricto sensu*. Da tale limitazione sarebbe derivata l'impossibilità per l'individuo di alienare a qualunque titolo siffatti beni; portando alle estreme conseguenze questa norma, si sarebbe potuto arrivare all'ipotesi assurda del divieto di trasmettere il bene anche in eredità, trattandosi anch'essa di una – seppur particolare, in quanto a titolo universale – successione nel diritto.

Date queste motivazioni, la norma in questione è stata posta al vaglio della Corte costituzionale, che ha accolto le censure prospettate con la sent. 15 giugno 2023, n. 119²⁷⁵. In particolare, i giudici della Consulta hanno ritenuto che la norma sottoposta alla loro attenzione fosse in contrasto con la Cost, artt. 3 e 42, co. 2, in quanto affetta da "illogicità, incoerenza e intrinseca irragionevolezza, oltre che da sproporzione, rispetto all'obiettivo prefissato"²⁷⁶.

Le ragioni che hanno portato a questa conclusione sono varie: innanzitutto, lo *ius sequelae* caratteristico dei diritti reali – tra cui, naturalmente, gli usi civici – permette di opporre gli stessi a chiunque, rendendo con ciò irrilevante l'eventuale successione di altri soggetti nella proprietà del bene. A ciò si aggiunge la tutela garantita dall'assoggettamento delle terre civiche ai vincoli galassini: in particolare, il d. lgs. 42/2004 (il già richiamato *Codice dei beni culturali e del paesaggio*), art. 146, co. 1, stabilisce che il proprietario non possa apportare "modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione"; da ciò deriva, ancora una volta, che nei confronti del titolare del diritto dominicale, chiunque egli sia, potranno essere impedito tutte quelle operazioni in

²⁷⁵ Sulla quale sono stati numerosi i contributi della dottrina, tra cui si ricordano A. JANNARELLI, *La legge sui domini collettivi all'attenzione della Corte costituzionale. Una prima correzione della legge e una "legnata" all'avvocatura dello Stato*, in *Il Foro italiano*, 7-8/2023, Parte prima, colonne 2051 ss., F. POLITI, *Se il verbo "resta" non significa "resta tutto come prima". Un'incostituzionalità della legge n. 168 del 2017 con qualche luce e qualche ombra*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/2023, pp. 1361 ss., L. PRINCIPATO, *Per una lettura unitaria della circolazione giuridica dei beni gravati da usi civici in "re aliena" e dei demani collettivi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/2023, pp. 1370 ss., A. GERMANÒ, *Sulla sentenza n. 119/2023 della Corte costituzionale*, in *Diritto agroalimentare*, 2/2023, pp. 393 ss., G. M. ANTONELLI, *La circolazione dei terreni gravati da usi civici*, in *Notariato*, 5/2023, pp. 539 ss., G. DI GENIO, *Beni staggiati e beni collettivi nella "dottrina notarile" offerta alla Corte costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, 5/2023, pp. 236 ss., F. CLERICÒ, *Regime circolatorio dei beni di soggetti privati gravati da uso civico. Problematiche di costituzionalità della norma. Soluzioni interpretative*, in *Rivista del Notariato*, 3/2023, pp. 745 ss.

²⁷⁶ C. cost., sent. 119/2023, punto 10.2.

grado di incidere negativamente sulla natura dei beni oggetto di uso civico. Il divieto di inalienabilità, dunque, non presenta alcuna necessaria connessione con gli scopi perseguiti dalla l. 168/2017, né dalla disciplina paesaggistica²⁷⁷.

La poco fortunata espressione di cui all'ormai non più vigente art. 3, co. 3 della l. 168/2017 è probabilmente dovuta ad una confusione e sovrapposizione tra concetti differenti. In questo snodo, infatti, si incrociano tre diversi istituti giuridici: da una parte, il diritto di proprietà del privato; dall'altra, gli usi civici di cui gode la comunità; infine, il bene oggetto di entrambi. Come abbiamo dichiarato in apertura a questo capitolo, è necessario tenere separati il diritto – e conseguentemente il regime giuridico che lo riguarda – dal bene che ne è oggetto, cosa che l'art. 3, co. 3 non fa. Eventualmente inalienabile non sarà tanto la terra, quanto il diritto su quella terra; bisogna dunque chiedersi di che diritto stiamo trattando: e qui subentra l'ulteriore distinzione, quella tra proprietà individuale e usi civici collettivi. La Corte costituzionale giustamente tiene separati i due concetti, evidenziando come oggetto del regime conservativo non sia il diritto di proprietà, quanto quello collettivo.

Questa conclusione ci permette di riflettere ancora una volta sul rapporto del dominio collettivo con gli istituti civilistici: ne viene infatti evidenziata l'alterità, ma anche la possibilità di coesistere sul medesimo bene, rispetto alla proprietà quiritaria. Come abbiamo evidenziato sopra, il diritto di uso civico, in quanto manifestazione del dominio collettivo, si presenta come posizione giuridica originaria e autonoma, completamente indifferente al parallelo e diverso diritto di proprietà. Questi caratteri di originarietà e autonomia permettono inoltre di porlo sul medesimo livello di quest'ultima, e correttamente parte della dottrina parla, riferendosi a queste posizioni giuridiche, di "diverse situazioni dominicali"²⁷⁸. Dunque, ancora una volta, due *species* del medesimo *genus*²⁷⁹, e non un diritto reale a cui accede una limitazione accidentale e "minore".

Il secondo frammento di disciplina da cui viene ricavato il principio generale dell'indisponibilità è costituito dall'indivisibilità del bene. Similmente a quanto visto per l'inalienabilità, essa viene espressamente prevista dalla l. 168/2017, art. 3, co. 3, nonché – ma solo con riguardo alle comunioni familiari montane – dalla l. 1102/1971, art. 11, co. 1. In maniera forse meno intuitiva rispetto a quanto visto sopra per l'incommerciabilità, anche questo profilo ha a che fare con la disposizione del bene: questo insieme di facoltà riguarda infatti, come detto, non tanto il bene in sé, quanto il diritto di cui esso costituisce l'oggetto. Ora, si tratta di atto con cui si dispone di esso anche la mera divisione, in quanto ne modifica la struttura, che passa da quella della comunione ad una serie di diritti individuali.

Al di là delle espresse previsioni normative, osterebbe alla possibilità di addivenire ad una divisione delle terre collettive tra gli appartenenti alla comunità

²⁷⁷ Con queste conclusioni concorda la dottrina. Si veda, ad esempio, RUOTOLO, M., *Gli effetti della decisione di incostituzionalità sulla circolazione immobiliare. Il caso degli usi civici*, in *Rivista AIC*, 1/2023, pp. 100 ss.

²⁷⁸ Così JANNARELLI, *La legge sui domini collettivi all'attenzione della Corte costituzionale. Una prima correzione della legge e una "legnata" all'avvocatura dello Stato*, cit., colonna 2053.

²⁷⁹ Nella nostra ipotesi, quello dei "diritti reali maggiori".

anche una ragione strutturale. Come evidenziato dalla dottrina²⁸⁰, la causa di qualsiasi negozio divisivo è rappresentata dall'attribuzione in proprietà esclusiva di beni precedentemente considerati parte di un insieme giuridico unitario, nel nostro caso espresso dalla comunione. Per la precisione, nell'idea "[...] di proporzione si racchiude il nucleo essenziale e costante degli interessi dei condividenti: l'esigenza di veder "concretato" il contenuto patrimoniale della partecipazione, espressa logicamente e quantitativamente dal concetto di quota: in una parola, *l'interesse alla «distribuzione quotativa» di una massa patrimoniale*"²⁸¹. Ora, se ciò rappresenta la causa di tutti i negozi divisivi, e se la causa è elemento essenziale di ogni negozio²⁸², appare evidente come un'attribuzione di quote sia un elemento imprescindibile perché si possa avere una divisione. Ed è qui che sta il problema: come infatti accettato pacificamente²⁸³, la comunione caratterizzante gli assetti fondiari collettivi è del tipo a mani giunte, nel quale, per definizione, è assente l'elemento della quota.

Per rendere possibile la divisione dei domini collettivi, dunque sarebbe necessario non solo che il legislatore eliminasse il divieto ora espressamente previsto dalla legge, ma anche che stabilisse il criterio di ripartizione tra gli appartenenti alla comunione. In assenza di tale norma, dividere i beni collettivi tra i fruitori sarebbe fisiologicamente impossibile, perché ognuno di essi potrebbe accampare diritti sull'interezza degli stessi.

Questa regola dell'indivisibilità si applica senz'altro ai beni oggetto di proprietà collettive, aperte e chiuse. Più problematico il discorso concernente gli usi civici in senso stretto. In questo caso, infatti, vietare la divisione – del diritto di proprietà, naturalmente, e non di quello della collettività – parrebbe una limitazione eccessiva ed ingiustificata della libertà negoziale della parte, soprattutto per il fatto che, in forza del diritto di sequela proprio dei domini collettivi, gli usi civici potrebbero essere opposti anche ai singoli proprietari succeduti alla precedente situazione unitaria. In forza di tale ragionamento,

²⁸⁰ Secondo le ragioni limpidamente esposte in G. AMADIO, *Coeredità e atti di disposizione della quota (in margine a Cass. Sez. un., 15 marzo 2016, n. 5068)*, in *Rassegna di diritto civile*, 3/2017, pp. 761 ss., nonché ID., *Funzione distributiva e tecniche di apporzionamento nel negozio divisorio*, sotto <https://elibrary.fondazione notarariato.it/articolo.asp?art=17/1702&mn=3> (consultato l'ultima volta il 9 luglio 2024).

²⁸¹ Ivi. I corsivi sono originali.

²⁸² Il nostro ordinamento positivo, come noto, è privo di una disciplina generale dei negozi giuridici, a sopperire l'assenza della quale vale quanto dettato in materia di contratti. In questo caso, intendiamo riferirci all'art. 125 del c.c., dove vengono elencati gli elementi essenziali di questo specifico tipo di negozio giuridico.

²⁸³ Sulla qualificazione delle proprietà collettive come comunioni a mani riunite, o *iuris germanici*, concordano, ad esempio, Si vedano, ad esempio, V. CERULLI IRELLI, *Apprendere "per laudo". Saggio sulla proprietà collettiva*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 1/2016, pp. 297 ss.; ID., *Proprietà collettiva, demani civici ed usi civici*, in AA.VV., *Un altro modo di possedere. Quarant'anni dopo. Atti del XIII Convegno annuale del Centro studi sulle proprietà collettive e la cultura del giurista "Guido Cervati"*, a cura di F. MARINELLI – F. POLITI, Pisa, Pacini, 2017, pp. 65 ss.; M. C. CERVALE, *Usi civici e domini collettivi. La proprietà plurale e il diritto civile*, cit., pp. 45 ss.; ID., *Poteri di disposizione dei beni collettivi: ragioni, limiti e prospettive*, in *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, 20/2024, p. 636.

alcuni²⁸⁴ ritengono applicabili le conclusioni della Corte costituzionale, sent. 199/2023 in materia di inalienabilità anche alla parte dell'art. 3, co. della l. 168/2017 che impone l'indivisibilità delle terre comuni.

Un ultimo profilo, che ci interessa perlomeno accennare, riguarda la possibilità di istituire diritti reali minori sui beni comuni. Come già anticipato, la dottrina ricava il principio generale di indisponibilità partendo dalle previsioni espresse di inalienabilità e indivisibilità degli stessi. Tra le facoltà di disporre rientrano però non soltanto la possibilità di realizzare negozi giuridici dei tipi che abbiamo visto essere espressamente proibiti dal legislatore, ma anche quella di costituire diritti reali minori.

A noi pare che estendere l'indisponibilità fino al punto di impedire questa facoltà possa risultare eccessivo: le ipotesi di alienazione o divisione sono infatti vietate dalla legge perché qualora si realizzassero verrebbe meno la concreta possibilità di gestire attraverso gli enti esponenziali le terre comuni. Questo rischio, tuttavia, non si configura necessariamente nel caso in cui sulle terre collettive venga costituito un diritto reale minore. A presidio dell'integrità dei diritti collettivi ci pare sia sufficiente l'operare di un altro principio, ossia quello del vincolo di destinazione, e che non sia necessario invocare il ben più invasivo principio di indisponibilità. Ci sembra dunque accettabile che sulle terre collettive venga istituito, ad esempio, un diritto di servitù, purché sia fatta salva la destinazione agro-silvo-pastorale del bene, e non vengano lesi i diritti collettivi degli appartenenti alla comunità.

3.1.2 La destinazione agro-silvo-pastorale

Il secondo elemento di specialità riguardante il regime dei beni collettivi attiene non più ai poteri di disposizione, ma alle facoltà di godimento. Al contrario di quanto si verifica per la generalità degli altri beni, oggetto del diritto di proprietà ex art. 832 del c.c., in questo caso il *dominus* – o meglio, i *domini* – non saranno titolari dell'ampissimo *ius utendi et abutendi*; costoro potranno godere delle terre collettive esclusivamente nel rispetto della finalità agro-silvo-pastorale che è loro propria. Taluni²⁸⁵ hanno definito questo vincolo "di destinazione naturale e perpetua", evidenziando con ciò da una la connaturalità di essa al bene, dall'altra il legame con i cicli biologici o perlomeno parte degli stessi.

Tale profilo di disciplina trova fondamento nella l. 168/2017, art. 3, co. 3, ed è inoltre rafforzato, per quanto riguarda le comunità familiari montane, dalla l. 1102/1971, art. 11 co. 1. Un ulteriore conferma vale per le terre collettive assegnate a comuni, frazioni e associazioni agrarie in base alla l. 1766/1927, la quale prevede un analogo vincolo di destinazione "come bosco o pascolo permanente" all'art. 12, co. 2 (che richiama la categoria di cui alla lettera a) del precedente art. 11).

Riguardo al contenuto di questo vincolo, parte²⁸⁶ vi ravvisa due profili: uno interno, in forza del quale gli appartenenti alla comunità non possono chiedere lo

²⁸⁴ In particolare, A. JANNARELLI, *La legge sui domini collettivi all'attenzione della Corte costituzionale. Una prima correzione della legge e una "legnata" all'avvocatura dello Stato*, cit., colonna 2054.

²⁸⁵ Ossia A. PALERMO, *Gli usi civici*, cit., pp. 231.

²⁸⁶ In tal senso si esprime F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., p. 129.

scioglimento del diritto collettivo; uno esterno, che impone il divieto di modificare la struttura e la finalità economica del bene. A noi pare che la prima previsione trovi migliore inquadramento sotto la categoria dell'indisponibilità²⁸⁷, e che il contenuto del vincolo di destinazione possa essere ristretto al secondo punto. Va peraltro fin da ora evidenziato, ma si approfondirà il punto in seguito²⁸⁸, come sia possibile un eccezionale mutamento della destinazione, in seguito a provvedimento autorizzativo.

Un punto che ci interessa evidenziare è l'ampiezza di tale vincolo: ci sembra infatti che esso non possa essere esteso fino al punto di imporre un'*esclusiva* finalità agro-silvo-pastorale, ma sia possibile, entro certi limiti, affiancare quest'ultima con altre utilizzazioni del territorio²⁸⁹. In particolare, ci pare che la legge voglia assicurarsi che l'utilizzo agricolo, a pascolo o bosco non venga limitato o impedito da altre attività concorrenti sul fondo, e che quest'ultime allo stesso tempo non ledano i diritti degli appartenenti alla comunità. In tal senso, sarebbe però possibile destinare il bene ad altre finalità parallele, come ad esempio quella turistica, purché il concreto esercizio delle stesse sia tale da non intralciare l'utilizzazione del bene secondo il vincolo imposto dalla legge.

Quella che può essere vista come una particolare specificazione di tale principio veniva evidenziata già da una dottrina risalente²⁹⁰, e consiste nella gratuità dei diritti degli appartenenti alla collettività. Questo requisito non viene qui accolto nella sua interezza²⁹¹, ma riteniamo possa valere ad escludere alcune ipotesi di affiancamento di attività diverse a quella agro-silvo-pastorale. Così, ad esempio, ci sembra ammissibile e naturale che una zona montana oggetto di dominio collettivo possa essere sfruttata anche a finalità turistiche, in quanto meta di escursioni ed altre attività che non limitano l'utilizzazione agricola, a pascolo o bosco; diversamente, non ci sembra legittimo che l'accesso a tale area venga sottoposto ad un pagamento all'ente esponenziale, perlomeno per gli appartenenti allo stesso. In tal caso, infatti, verrebbe imposta una limitazione all'esercizio dei diritti collettivi, giustificata non da esigenze legate alla conservazione del bene secondo le sue finalità²⁹², ma esclusivamente dallo sfruttamento turistico dello stesso.

²⁸⁷ Sul quale vedi *supra*, al punto 3.1.1.

²⁸⁸ *Infra*, sub 3.2.

²⁸⁹ Con questa tesi concorda A. GERMANÒ., *Usi civici e proprietà collettive: da demanium a dominium*, cit., pp. 2340, il quale parla di una "funzione economica" degli assetti fondiari collettivi che si deve "conciliare con la perpetua destinazione agro-silvo-pastorale di tali beni e con la loro conservazione per le generazioni future". Per tale ragione, si dovrà "[...] attribuire a tali beni una funzione economica che dovrà essere compatibile con la loro perpetua destinazione agro-silvo-pastorale".

²⁹⁰ Ossia A. PALERMO, *Gli usi civici*, cit., pp. 231.

²⁹¹ La legge, infatti, non fa mai riferimento espresso ad una generalizzata gratuità dei diritti degli appartenenti alla comunità; né ci sembra di potere escludere che, in base agli ordinamenti propri dell'ente esponenziale, l'esercizio di alcuni diritti collettivi possa essere sottoposto a determinate prestazioni da parte dei fruitori, come, ad esempio, delle attività gratuite da svolgersi a favore dello stesso.

²⁹² Limitazioni in tal senso sono senz'altro ammissibili, in quanto necessarie per la conservazione delle caratteristiche produttive del bene collettivo. Così, ad esempio, sarà legittimo prevedere dei massimali al prelievo di legname dai boschi, perché l'assenza di qualsiasi limite

3.1.3 La perpetuità

Ai due profili sopra ricordati, che si pongono come limitanti rispetto alle tradizionali facoltà dominicali, se ne affianca un terzo, che è invece norma di favore: la perpetuità del dominio collettivo. Queste situazioni giuridiche non sono infatti concepite dal legislatore come instabili, ma destinate a durare; per garantire questa continuità nel tempo vengono stabilite due regole, corollari del principio di perpetuità.

In primo luogo, l'imprescrittibilità dei diritti collettivi. Per i casi regolati dalla l. 1766/1927, tale norma viene ricavata dall'art. 2 della medesima legge, il quale stabilisce che è sempre possibile accertare l'esistenza, natura ed estensione del diritto²⁹³. Per i casi non soggetti alla disciplina degli usi civici (in senso lato, naturalmente), e quindi, essenzialmente, per le comunioni familiari montane, manca una disposizione espressa da cui ricavare in modo sicuro questa norma, ma per estendervi le conclusioni ricavate per i casi oggetto della l. 1766/1927 basterebbe anche solo l'argomento analogico. Inoltre, alcuni²⁹⁴ fanno derivare l'imprescrittibilità dall'assimilazione dei beni collettivi al demanio pubblico, condividendo l'opinione di parte della giurisprudenza²⁹⁵.

Il secondo profilo attiene invece all'inusucapibilità dei diritti collettivi. Esso è ora sancito espressamente dalla l. 168/2017, che la prevede all'art. 3 co. 3. Per i beni soggetti alla l. 1766/1927, inoltre, esso viene ricavato dall'art. 9 della medesima, il quale stabilisce che, in caso di occupazione delle terre comuni da parte di soggetti terzi, le comunità titolari di diritti sulle stesse vadano reintegrate nel loro possesso, "a qualunque epoca l'occupazione di esse rimonti"²⁹⁶, facendo con ciò intendere che il possesso del bene *uti dominus*, per quanto protratto nel tempo, non possa essere in grado di alterare la situazione dominicale dello stesso.

In questi casi, peraltro, la regola dell'inusucapibilità conosce delle eccezioni, da ritenersi ancora valide, in quanto, sebbene incompatibili con la successiva l. 168/2017, sono speciali rispetto ad essa. Esse sono costituite dalle disposizioni in tema di legittimazione e di affrancazione, che permettono una limitata trasformazione del demanio in allodio. Per quanto riguarda invece le proprietà collettive chiuse, l'imprescrittibilità viene ribadita, ancora una volta, dalla l. 1102/1971, art. 11, co. 1.

Al di là delle espresse previsioni legislative, alcuni²⁹⁷ vedono nell'inusucapibilità un elemento naturale dei beni collettivi, per ragioni diverse. In

porterebbe all'impossibilità di rinnovamento della risorsa comune, e conseguentemente ne impedirebbe la funzione di sostentamento degli appartenenti alla comunità in base alle proprie esigenze personali e familiari.

²⁹³ Tesi argomentata in F. MARINELLI, *La terra è di Dio. I beni collettivi tra storia e diritto*, cit., pp. 22 s., nonché ID., *Gli usi civici*, cit., p. 127.

²⁹⁴ *Ivi*.

²⁹⁵ Si veda, ad esempio, la sentenza della Suprema corte del 19 ottobre 1967, n. 2553, in cui si afferma che "i beni di uso civico non sono demaniali in senso tecnico, ma ad essi si applica, in forza della legge particolare che li concerne, il regime giuridico dei beni demaniali, tra cui, appunto, la inalienabilità, la imprescrittibilità, la inusucapibilità".

²⁹⁶ Così F. MARINELLI, *La terra è di Dio. I beni collettivi tra storia e diritto*, cit., pp. 22 s., nonché ID., *Gli usi civici*, cit., p. 128.

²⁹⁷ È di tale avviso F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pp. 127 s.

primo luogo, essa rappresenterebbe un corollario dell'inalienabilità: così come non sarebbe possibile acquistare la titolarità del bene a titolo derivativo, a maggior ragione non si potrebbe farlo a titolo originario. Inoltre, in queste ipotesi non sussisterebbero le ragioni a giustificazione dell'usucapione: da una parte, perché ciò che rileva in siffatte ipotesi non è tanto l'utilizzo effettivo da un determinato titolare, ma quello potenziale da una comunità indefinita nel tempo; in secondo luogo, perché il bene resterebbe comunque oggettivamente destinato al suo fine e soggettivamente riferibile ad una certa comunità.

Un ultimo punto da menzionare con riguardo all'inusucapibilità riguarda gli usi civici in senso stretto. Abbiamo visto come la l. 168/2017, all'art. 3, co. 3, stabilisca tale regime come regola generale dei beni collettivi, ivi comprese le terre di proprietà privata gravate da usi civici (in senso stretto, si intende). Ebbene, l'applicazione piana di tale disposizione determinerebbe un'estensione del regime di tutela dei domini collettivi anche alla proprietà privata, il titolare della quale si vedrebbe protetto indirettamente dall'eventuale usucapione del suo diritto. Come però abbiamo già evidenziato in punto di inalienabilità e indivisibilità, è necessario distinguere i tre concetti che si incrociano in questa norma: da una parte il diritto di proprietà, dall'altra il diritto di dominio collettivo, e infine il bene oggetto di entrambi. Ciò che può essere oggetto di usucapione è il diritto, non tanto il bene; dunque, da una piana lettura della disposizione parrebbe emergere che né proprietà quiritaria né dominio collettivo possono essere usucapiti.

Tuttavia, anche ad una prima lettura appare evidente come il legislatore abbia inteso tutelare in modo speciale solo il secondo, e non la prima, la quale potrà dunque essere ordinariamente usucapita. Concordiamo quindi con quella parte della dottrina²⁹⁸ secondo cui andrebbe estesa anche al profilo dell'inusucapibilità la sent. 199/2023 della Consulta. Quest'ultima ha infatti dichiarato l'incostituzionalità di quelle parti della l. 168/2017, art. 3, co. 3 che prevede l'estensione del regime di inalienabilità anche ai beni di proprietà privata (o, più correttamente, al diritto di proprietà privata aventi ad oggetto gli stessi beni gravati da usi civici).

3.1.4 I vincoli amministrativistici

Quanto detto finora in merito al regime delle terre collettive ha a che fare con i profili civilistici della materia, attenendo al contenuto e alla struttura del diritto dal punto di vista del rapporto con i privati. Oltre a questi esistono tuttavia anche degli aspetti pubblicistici dello statuto dei beni collettivi, che toccano materie tipicamente amministrativistiche.

Il più importante di questi profili, perché riguardante la totalità delle terre civiche, è quello riguardante i cosiddetti vincoli galassini. Come infatti ricordato precedentemente, il d.l. 312/1985, poi convertito dalla l. 431/1985²⁹⁹, ha incluso

²⁹⁸ In particolare, A. JANNARELLI, *La legge sui domini collettivi all'attenzione della Corte costituzionale. Una prima correzione della legge e una "legnata" all'avvocatura dello Stato*, cit., colonna 2054.

²⁹⁹ Oggi confluito nel d.lgs. 42/2004, meglio noto come *Codice dei beni culturali e del paesaggio*.

anche le terre oggetto di dominio collettivo³⁰⁰ tra i beni ad essi sottoposte. Oggi il fondamento positivo della classificazione delle terre collettive come beni paesaggistici si rinviene nel d. lgs. 42/2004, ossia il *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, ed in particolare all'art. 142, co. 1, lett. h). Esso indica quei beni che sono assoggettati ai vincoli galassini per legge, senza cioè che si renda necessario un preventivo atto amministrativo a ciò specificamente diretto³⁰¹. A tale disposizione si aggiunge ora l'art. 3, co. 6, della l. 168/2017, che ribadisce l'imposizione del vincolo paesaggistico sulle terre collettive.

È interessante notare come le terre civiche siano automaticamente incluse tra gli immobili ritenuti di pregio paesaggistico, e senza che si renda necessaria una preventiva valutazione del loro valore estetico. Il bene collettivo è tutelato in quanto tale, proprio ed esclusivamente in forza del regime giuridico che gli è proprio. Le ragioni sottostanti a questa scelta del legislatore possono essere identificate in un duplice profilo: innanzitutto, la tendenzialmente secolare destinazione agricola, a bosco o pascolo, che ha contribuito a plasmare queste terre in un modo senz'altro armonioso. I paesaggi così delineati e mantenuti nel tempo si sono sottratti ai due esiti sì opposti – da una, l'abbandono e l'inselvaticamento; dall'altra, l'urbanizzazione –, ma entrambi deleteri per la conservazione delle caratteristiche peculiari di questi tipi di immobili che hanno toccato buona parte delle superfici coltivate, boschive e pascolive del territorio della Repubblica. Il che le rende tendenzialmente suscettibili di possedere quei “cospicui caratteri di bellezza naturale” (d. lgs. 42/2004, art. 136, lett. a)) e di “non comune bellezza” (d. lgs. 42/2004, art. 136, lett. b)) che il Codice dei beni culturali e del paesaggio si ripromette di tutelare.

Inoltre, la legislazione attuale si ripropone il fine di tutelare i beni paesaggistici non esclusivamente per la loro apprezzabilità estetica, ma anche per gli altri valori, accolti e promossi dall'ordinamento, che incarnano in sé. Così, gli immobili vanno protetti non solo qualora siano dotati di quei tratti di bellezza sopra ricordati, ma anche quando godano di caratteri di “memoria storica” (d. lgs. 42/2004, art. 136, lett. a)), nonché di un “caratteristico aspetto avente valore [...]

³⁰⁰ Per vero, l'art. 142, co. 1, lett. h) del suddetto decreto parla esclusivamente di “aree assegnate alle università agrarie” e “zone gravate da usi civici”. Cionondimeno, parrebbe irragionevole escludere le altre ipotesi di assetti fondiari collettivi, alle quali sarebbe possibile estendere il regime galassino anche solo in forza di analogia. Di questo avviso è, ad esempio, F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pp. 259 s.

³⁰¹ I beni non inclusi nelle categorie indicate dall'art. 142 possono essere sottoposti a vincolo paesaggistico attraverso due procedimenti: il primo, disciplinato dall'art. 137, attribuisce a delle commissioni regionali il compito di “formulare proposte per la dichiarazione di notevole interesse pubblico degli immobili indicati alle lettere a) e b) del comma 1 dell'articolo 136 e delle aree indicate alle lettere c) e d) del comma 1 del medesimo articolo 136”.

Alternativamente, un bene può essere assoggettato al regime paesaggistico nella fase di elaborazione del piano paesaggistico. In particolare, l'art. 143, co. 1, lett. d) stabilisce che nella stesura dello stesso sia compresa anche la “eventuale individuazione di ulteriori immobili od aree, di notevole interesse pubblico a termini dell'articolo 134, comma 1, lettera c), loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso, a termini dell'articolo 138, comma 1”; prevede inoltre la seguente lett. e) la “individuazione di eventuali, ulteriori contesti, diversi da quelli indicati all'articolo 134, da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione”.

tradizionale”³⁰². Data la tendenziale compresenza di questi due profili – quello estetico e quello storico-tradizionale – nelle terre collettive, il legislatore ha ritenuto di assoggettarli automaticamente alla disciplina vincolistica, stabilendo una presunzione assoluta del loro “notevole interesse pubblico”.

Venendo ora al contenuto di tale regime, esso si articola principalmente in due profili. Il primo prevede che i beni tutelati siano destinatari di uno specifico “piano paesaggistico” (d. lgs. 42/2004, artt. 143-145), da coordinarsi con gli altri strumenti di pianificazione del territorio. Oltre ad individuare e dare una rappresentazione del bene e delle sue caratteristiche (art. 143, co. 1, lett. a)-e)) il piano paesaggistico deve anche identificare i fattori di rischio per l’integrità del paesaggio (lett. f)), i provvedimenti necessari per sanare le eventuali situazioni di degrado dei beni (lett. g)), a cui si aggiungono le misure in grado di contemperare le esigenze di tutela con quelle di trasformazione del territorio (lett. h)), nonché le normative di uso in base alle finalità del bene e i corrispettivi obiettivi di qualità (lett. i)).

In questo processo di pianificazione dev’essere garantita, oltre a quella di tutte le istituzioni pubbliche coinvolte³⁰³, anche la partecipazione di tutti i soggetti interessati³⁰⁴. Appare subito evidente, quindi, come sia fondamentale che della stesura del piano paesaggistico siano sempre resi partecipi gli enti esponenziali delle comunità che degli immobili tutelati sono *domini*, o sui quali comunque esercitano dei diritti collettivi³⁰⁵. A tale fine sono previste “ampie forme di pubblicità”, e le regioni “[...] disciplinano mediante apposite norme di legge i procedimenti di pianificazione paesaggistica, anche in riferimento ad ulteriori forme di partecipazione, informazione e comunicazione” (d. lgs. 42/2004, art. 144, co. 1).

Il secondo profilo, forse di ancora maggior rilievo, del regime vincolistico attiene invece alla cosiddetta “autorizzazione paesaggistica” (artt. 146 ss.)³⁰⁶. Essa è uno strumento attraverso il quale l’amministrazione valuta preventivamente la compatibilità di un certo intervento di trasformazione del territorio col bene paesaggisticamente vincolato. In particolare, “I proprietari,

³⁰² Ha affermato la Corte costituzionale, nella sent. 20 febbraio 1995, n. 46, che “La legge del 1985 [ossia la Legge Galasso], invece, ha introdotto “una tutela del paesaggio improntata a “integralità e globalità” (sent. n. 151 del 1986) sicché essa è divenuta sinonimo di tutela ambientale (cfr. sentenze nn. 359 del 1985, 67 del 1992, 269 del 1993).

Sotto questo profilo la sovrapposizione fra tutela del paesaggio e tutela dell’ambiente si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di una “integrazione tra uomo e ambiente naturale” [...]. Per un’analisi della citata sentenza si veda G. DI GENIO, *Gli usi civici nel quadro costituzionale (alla luce della legge n. 168 del 20 novembre 2017)*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 108 ss.

³⁰³ In particolare, i piani paesaggistici sono approvati dalle regioni in base agli indirizzi formulati dal competente ministero. R. GAROFALI, *Compendio di diritto amministrativo. I settori speciali*, Molfetta, Nel diritto editore, 2021, p. 122.

³⁰⁴ Ivi compresi le “associazioni portatrici di interessi diffusi, individuate ai sensi delle vigenti disposizioni in materia di ambiente e danno ambientale”.

³⁰⁵ In base a come viene ricostruito il sistema, se accettano il diritto reale del dominio collettivo o lo spezzettamento dogmatico degli assetti fondiari collettivi.

³⁰⁶ Sulla materia in generale si veda A. FERRETTI, *Manuale di diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Pozzuoli, Edizioni Giuridiche Simone, 2019.

possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili ed aree di interesse paesaggistico, tutelati dalla legge, [...] non possono distruggerli, né introdurre modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione” (art. 146 co. 1). Qualora intendano realizzare tali modificazioni, “[...] hanno l’obbligo di presentare alle amministrazioni competenti il progetto degli interventi che intendano intraprendere, corredato della prescritta documentazione, ed astenersi dall’avviare i lavori fino a quando non ne abbiano ottenuta l’autorizzazione” (art. 146, co. 2).

Per ottenere tale permesso è necessario esperire un procedimento che coinvolge vari enti pubblici³⁰⁷. Indipendentemente dall’ottenimento dello stesso, inoltre, il Ministero dei beni culturali e le regioni conservano comunque il potere di inibire la continuazione dei lavori, qualora possano procurare pregiudizio al paesaggio (art. 150, co. 1), nonché, naturalmente, in tutti i casi in cui essi vengano avviati senza la necessaria autorizzazione.

In aggiunta a questa sommaria esposizione del regime vincolato delle terre collettive in quanto beni paesaggistici, è interessante aggiungere una postilla. Per la generalità degli altri profili di tutela, infatti, la sclassificazione del bene fa ricadere lo stesso nel regime ordinariamente previsto per la generalità dei beni privati (patrimoniali). A parere di autorevole dottrina³⁰⁸, ciò non si verifica, invece, con i vincoli galassini. Questa conclusione viene ricavata muovendo dalla l. 168/2017, art. 3, co. 6, il quale stabilisce che “con l’imposizione del vincolo paesaggistico sulle terre gravate da usi civici di cui all’articolo 142, comma 1, lettera h) del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, l’ordinamento giuridico garantisce l’interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell’ambiente del paesaggio. *Tale vincolo è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici*”³⁰⁹.

La prima osservazione riguarda il portato di tale disposizione: per quanto in essa si parli “usi civici”, riprendendo il testo del d. lgs. 42/2004, valgono naturalmente anche qui le osservazioni svolte precedentemente sul punto, e quindi l’inclusione di tutti i domini collettivi nella sineddoche³¹⁰. Ciò detto, si ritiene che dalla lettura della succitata disposizione debba essere ricavata l’efficacia ultrattiva del vincolo paesaggistico, che permarrebbe anche nell’ipotesi in cui in bene fosse sottratto alla sua destinazione collettiva. Per esprimere tale

³⁰⁷ In particolare, le soprintendenze (organi periferici del Ministero della cultura) e le regioni, ma sono previsti anche numerose eccezioni.

³⁰⁸ Alludiamo, in particolare, a G. PAGLIARI, *Prime note sulla l. 20 novembre 2017, n. 168*, in *Il diritto dell’economia*, 1/2019, e D. BERTANI, *Semel civicum semper tutelatum. La legge n. 168/2017 fra nuove tutele ambientali e abrogazioni tacite della liquidatoria legge n. 1766/1927*, cit., pp. 91 ss.

³⁰⁹ Il corsivo è nostro.

³¹⁰ A conferma di ciò, si veda D. BERTANI, *Semel civicum semper tutelatum. La legge n. 168/2017 fra nuove tutele ambientali e abrogazioni tacite della liquidatoria legge n. 1766/1927*, cit., p. 103.

concetto, la dottrina ha parlato di “supervincolo paesaggistico”³¹¹, coniando anche il nuovo brocardo “*semel civicum semper tutelatum*”³¹².

A noi pare che questa conclusione vada condivisa. Come evidenziato sopra, ci pare che le terre collettive siano tutelate per un doppio ordine di ragioni: da una, per il peculiare regime che le riguarda, dall'altra, per la finalità agricola, a bosco o pascolo a cui sono state destinate per lungo tempo. Ora, per quanto con la scategorizzazione dei beni civici possa venir meno il primo motivo che ne giustifica una tutela rafforzata, così non è per il secondo, che permane indipendentemente dal tipo di gestione fondiario ed assetto dominicale che li riguarda.

Non vogliamo chiudere questo punto senza perlomeno ricordare come la trattazione della materia paesaggistica non esaurisca il novero di tutele e vincoli amministrativistici di cui godono le terre collettive. Nell'ordinamento sono infatti presenti plurimi, ulteriori casi in cui i beni civici sono toccati da una speciale disciplina di matrice pubblicistica.

Il primo lo abbiamo già ricordato³¹³, ed è previsto dalla l. 1766/1927, art. 12, co. 1. In particolare, viene qui stabilito che per i “terreni [civici] convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente” valgono le regole previste dal r. d. 3267/1923, artt. 130 ss., che riguardano nello specifico i “patrimoni silvo-pastorali dei Comuni ed altri Enti”³¹⁴. Una disciplina speciale che riguarda, tuttavia, esclusivamente foreste e pascoli oggetto di diritto collettivo, e che esclude dunque le terre strettamente agricole. Una disciplina, inoltre, che viene dettata per gli usi civici, e che quindi non trova applicazione – se non attraverso una filtrata analogia – alle proprietà collettive chiuse.

Un altro caso di regime peculiare per i domini collettivi che può essere ricordato riguarda i parchi e le riserve naturali³¹⁵. Infatti, la Legge dicembre 1991, n. 394, *Legge quadro sulle aree protette*, prevede una specifica considerazione dei diritti delle comunità con riguardo al regolamento del parco ed al piano del parco. Un esempio in tale senso è l'art. 5, co. 5, il quale stabilisce che “Restano salvi i diritti reali e gli usi civici delle collettività locali, che sono esercitati secondo le consuetudini locali. Eventuali diritti esclusivi di caccia delle collettività locali o altri usi civici di prelievi faunistici sono liquidati dal competente commissario per la liquidazione degli usi civici ad istanza dell'Ente parco”. Ciò per garantire il miglior temperamento possibile tra le esigenze, in questo caso – straordinariamente – opposte di tutela ambientale e interessi collettivi della comunità.

Questi ulteriori casi di regime speciale amministrativistico vengono qui solo brevemente ricordati, a mo' di esempio, e questo per due ragioni. La prima, è che essi non riguardano mai la globalità delle terre civiche – al contrario dei vincoli paesaggistici –, ma solo alcune ipotesi specifiche; la seconda è che spesso, ma

³¹¹ Così G. PAGLIARI, *Prime note sulla l. 20 novembre 2017, n. 168*, cit., p. 17

³¹² La cui paternità va attribuita a D. BERTANI, *Semel civicum semper tutelatum. La legge n. 168/2017 fra nuove tutele ambientali e abrogazioni tacite della liquidatoria legge n. 1766/1927*, cit., p. 104.

³¹³ *Supra*, al punto 1.2.3.

³¹⁴ Così la rubrica del Capo II del Titolo IV del citato regio decreto.

³¹⁵ A riguardo di ciò si veda F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pp. 261 ss.

con le dovute eccezioni, essi riecheggiano il regime previsto per la generalità dei beni privati.

3.1.5 L'inespropriabilità

Una questione particolarmente spinosa, di nuovo di natura amministrativistica, attiene infine alla possibilità di espropriare le terre collettive³¹⁶. Il dato da cui bisogna muovere è senz'altro quello normativo: mentre un tempo esso era silente sul punto, la Legge 28 dicembre 2015, n. 221, *Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali*, con il suo art. 74, co. 1, ha introdotto un nuovo comma 1-bis all'art. 4 del Decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità*, detto anche "TU espropri"³¹⁷.

Lo stesso articolo è stato poi oggetto di innovazioni ad opera dell'art. 12-bis del Decreto-legge 1 marzo 2022, n. 17, *Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali*, convertito dalla Legge 27 aprile 2022, n. 34, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17, recante misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali*. In particolare, con quest'ultimo intervento all'art. 4 del TU espropri sono stati aggiunti i co. 1-ter e 1-quater.

3.1.5.1 La "espropriazione" compatibile

Il succitato art. 4, co. 1-bis stabilisce ora che "I beni gravati da uso civico non possono essere espropriati o asserviti coattivamente se non viene pronunciato il mutamento di destinazione d'uso, fatte salve le ipotesi in cui l'opera pubblica o di pubblica utilità sia compatibile con l'esercizio dell'uso civico". Detta disposizione prospetta due diversi scenari: nel primo, l'intervento di pubblico interesse può coesistere con l'utilizzazione del bene a scopi agro-silvo-pastorali, e senza che vengano limitati o lesi i diritti collettivi. È un caso specifico dell'ipotesi che abbiamo presentato sopra³¹⁸, ossia quella in cui sia possibile diversificare le finalità delle terre collettive senza ledere il loro specifico vincolo di destinazione.

La perpetua destinazione agro-silvo-pastorale, inoltre, è funzionale – come tutto il regime vincolistico dei beni collettivi – alla tutela di precisi valori costituzionali³¹⁹: la comunità come corpo sociale in cui si manifesta la personalità

³¹⁶ Anche il tema contiguo delle occupazioni per pubblica utilità, che qui non tratteremo, presenta numerose criticità. Si veda a proposito C. Bona, *Sulla legittimazione delle occupazioni di fondi in proprietà collettiva*, in *Il Foro italiano*, 7-8/2022, 3, pp. 373 s.

³¹⁷ Ciononostante, è stato anche recentissimamente affermato da F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., p. 269, che "Dal punto di vista teorico il legislatore non si è mai posto espressamente il problema dell'espropriazione dei terreni gravati da usi civici o di quelli riconducibili alle proprietà collettive, per i quali la problematica presenta maggiore interesse".

³¹⁸ *Infra*, al punto 3.1.2.

³¹⁹ Come dichiarato *expressis verbis* dalla l. 168/2017, art. 1, co. 1.

dell'individuo (Cost., art. 2), l'ambiente ed il paesaggio (Cost., art. 9)³²⁰, la funzione sociale della proprietà (Cost., art. 42, co. 2, e art. 43). Perché tale funzione venga garantita, dunque, non è sufficiente che l'ente espropriante effettui una mera valutazione di compatibilità dell'opera pubblica che si intende realizzare con una generica destinazione agro-silvo-pastorale. Una tale ponderazione sarebbe insufficiente per valorizzare le finalità di tutela di tale vincolo; è invece necessario che la compatibilità venga commisurata anche sulla concreta possibilità che gli appartenenti alla comunità continuino ad esercitare i propri diritti collettivi.

I citati, nuovi, co. 1-*ter* e 1-*quater* stabiliscono poi delle presunzioni: una prima, relativa, in forza della quale “[...] si intendono di norma compatibili con l'esercizio dell'uso civico gli elettrodotti di cui all'articolo 52-quinquies, comma 1”. Presunzione vincibile dalla regione o dal comune da essa delegato, che “[...] nell'ambito del procedimento autorizzativo per l'adozione del provvedimento che dichiara la pubblica utilità dell'infrastruttura” può esprimere, motivando, una diversa valutazione. La seconda, di carattere assoluto, stabilisce invece che “[...] si intendono sempre compatibili con l'esercizio dell'uso civico le ricostruzioni di elettrodotti aerei o interrati, già esistenti, di cui all'articolo 52-quinquies, comma 1, che si rendano necessarie per ragioni di obsolescenza [...]”, ma con un limite, ossia che “[...] siano realizzate con le migliori tecnologie esistenti e siano effettuate sul medesimo tracciato della linea già esistente o nelle sue immediate adiacenze”.

Enunciato il dettato normativo, analizziamolo più da vicino. Come detto, il d.P.R. 327/2001 stabilisce che in questi casi di compatibilità con l'utilizzazione agricola, a pascolo o bosco, sia possibile procedere ad “espropriazione” senza che venga pronunciato il mutamento di destinazione. A noi pare che le interpretazioni possibili di questa disposizione siano due: la prima, più coerente con la lettera della legge, vorrebbe che, effettuata la valutazione di compatibilità, conclusasi con esito positivo, l'ente pubblico proceda con l'ablazione del terreno.

A questo punto, esso diverrebbe di sua proprietà, mentre con riguardo alla posizione della comunità precedentemente titolare del diritto dominicale ci paiono presentarsi due possibilità: in primo luogo, potrebbe ritenersi precluso l'esercizio delle sue precedenti facoltà, ma in tale caso la previa valutazione di compatibilità si rivelerebbe inutile. Alternativamente, alla comunità potrebbe essere riconosciuto un nuovo diritto, cioè quelli di continuare ad esercitare tali facoltà, ma su un terreno ora di proprietà dell'ente pubblico espropriante.

Anche quest'ultima ipotesi presenta delle difficoltà logiche e sistematiche: come qualificare tale diritto? Da una parte, infatti, esso avrebbe il contenuto, amplissimo, della proprietà collettiva, potendo la comunità di riferimento continuare a beneficiare di tutte le utilità traibili dal fondo; dall'altra, tale diritto avrebbe per oggetto un bene di proprietà di un altro soggetto, come nel caso degli usi civici. In breve, un irrocervo difficilmente inquadrabili nella ricostruzione che viene generalmente accolta degli assetti fondiari collettivi, fondata sui diritti reali di godimento tradizionali.

³²⁰ Che, in questa materia, in base al filtro effettuato dal *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, non corrispondono all'ambiente e al paesaggio come mero fatto naturale, ma nell'unione dello stesso con un certo modello di gestione, ossia quello collettivistico.

Vi è poi una terza possibilità, che a nostro avviso potrebbe risultare coerente con la proposta che abbiamo suggerito sopra: si potrebbe infatti prefigurare una di quelle ipotesi di coesistenza di demanio collettivo e proprietà (pubblica, in questo caso) sullo stesso bene; un caso di dominio scomposto in cui il riparto delle facoltà, contrariamente a quanto si verifica nel caso degli usi civici in senso stretto, penderebbe a favore della comunità, la quale continuerebbe a poter trarre tutte le utilità agro-silvo-pastorali del fondo, mentre l'ente pubblico diverrebbe *dominus* del bene limitatamente a quegli aspetti collegati all'opera di pubblica utilità compatibile. Quello che nascerebbe, dunque, sarebbe sì un diritto nuovo, ma in capo all'ente pubblico (una proprietà limitata agli aspetti legati all'opera pubblica), mentre resterebbe invariata la titolarità e consistenza del dominio collettivo.

Esaurite le possibili ricostruzioni suggerite dalla prima interpretazione possibile del citato co. 1-*bis*, possiamo ora analizzare la seconda lettura, che vede il termine "espropriati" utilizzato in maniera atecnica. In questi casi, infatti, non ci troveremmo di fronte ad una vera espropriazione, ossia al trasferimento del diritto dominicale dal privato ad un ente pubblico, ma ad un altro strumento, di carattere comunque coattivo e autoritativo, con il quale quest'ultimo potrebbe utilizzare il bene collettivo per realizzare l'opera di pubblica utilità, pur senza toccare il *dominium* del soggetto esponenziale della comunità.

Ci sembra che questa interpretazione presenti diversi vantaggi: in primo luogo, evita l'alternativa precedentemente ricordata, che costringe a scegliere tra l'inutilità della valutazione di compatibilità ed una difficile ricostruzione della posizione giuridica della comunità che può esercitare delle facoltà sul terreno. Inoltre, si adatta bene alla natura eccezionale di tale istituto: col venir meno delle esigenze di pubblica utilità, cesserebbe il potere dell'ente pubblico di utilizzare il fondo, che tornerebbe automaticamente oggetto esclusivo del diritto collettivo. E questo senza che si renda necessario un ritrasferimento³²¹, o un provvedimento estintivo³²², del diritto di proprietà dell'ente pubblico. Per tornare alla situazione precedente all'atto ablativo, infatti, sarebbe in ogni caso necessario l'intervento dell'autorità; e questo perché, in forza della sua imprescrittibilità, ed a maggior ragione della sua natura patrimoniale indisponibile, il diritto dominicale dell'ente pubblico non potrebbe estinguersi da solo, né essere usucapito.

3.1.5.2 *L'opera di pubblico interesse incompatibile*

Possiamo ora a passare alla seconda ipotesi delineata dall'art 1-*bis*, ossia quella in cui l'opera di pubblica utilità non sia compatibile con la destinazione agricola, a bosco o pascolo. Va qui premesso che il bene collettivo deve ritenersi di per sé inusucapibile, come affermano concordemente dottrina³²³ e

³²¹ Nel caso in cui si accetti che con l'espropriazione il diritto di proprietà venga acquisito *in toto* dall'ente espropriante.

³²² Ipotizzando che il provvedimento ablatorio determini il sorgere di una *nuova* posizione giuridica dominicale in capo all'ente espropriante, il quale diverrebbe proprietario solo limitatamente a quegli aspetti collegati all'opera di pubblica utilità.

³²³ Si vedano, tra i più recenti, A. GERMANÒ, *I beni su cui gravano usi civici quali iura in re propria non sono espropriabili*, cit.; F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pp. 268 ss.; AGRIFOGLIO, G.,

giurisprudenza³²⁴, ma che può diventare soggetto alla disciplina comune (e quindi anche all'espropriabilità) in caso di scategorizzazione. Per giungere a ciò la legge impone³²⁵ il mutamento di destinazione del bene, il che coincide con l'eccezionale sottrazione dello stesso al regime vincolato che gli è proprio, tema che verrà analizzato in seguito³²⁶. Ci pare tuttavia necessario evidenziare già a questo punto una distinzione, imperniata sul tipo di assetto fondiario collettivo che viene ritenuto di pubblico interesse ai fini dell'espropriazione.

Vi è una prima ipotesi, ossia quella della proprietà collettiva, che non pone particolari problemi. In tali casi, la terra viene scategorizzata, divenendo così un bene privato patrimoniale di proprietà dell'ente esponenziale, e può essere oggetto di un provvedimento ablativo secondo il diritto comune. Diversa invece la disciplina degli usi civici: autorevole dottrina e giurisprudenza di massimo livello³²⁷ ritengono infatti che le terre da essi gravate siano espropriabili come

Contributo allo studio degli usi civici e della proprietà collettiva, cit., pp. 114 ss. a cui vanno aggiunti i più risalenti, per quanto non meno autorevoli, A. PALERMO, *Gli usi civici*, cit., pp. 231 e V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., pp. 131 ss., e in particolare p. 137.

³²⁴ Tra le moltissime, concordi pronunce si ricordano: Corte costituzionale, sent. 30 dicembre 1961, n. 78, in cui il giudice delle leggi afferma la non espropriabilità delle terre civiche per la loro natura demaniale; Commissario agli usi civici del Lazio, sent. 4 giugno 1981 e 18 febbraio 1991; Corte d'appello di Roma, sezione speciale usi civici, sent. 21 aprile 1992, Corte di cassazione, sezioni unite, sent. 12 giugno 1969, n. 2073, sent. 28 settembre 2011, n. 19792, sezione II, sent. 29 marzo 2024, n. 8573, in cui l'espropriabilità è esclusa non per la natura demaniale delle terre civiche, ma "assimilabile a quella demaniale".

Vanno però segnalate, per quanto risalenti, alcune decisioni in senso contrario: in particolare Consiglio di Stato, sezione IV, sent. 22 gennaio 1964, n. 10, e Corte di cassazione, sent. 26 aprile 2007, n. 9986. A risolvere definitivamente il contrasto giurisprudenziale sono comunque intervenute le sezioni unite, che con sent. 10 maggio 2023, n. 12570, hanno stabilito la necessità di una previa sdemanializzazione. Per un'analisi di questa pronuncia si vedano A. LEUZZI, *La "sdemanializzazione" dei beni gravati da uso civico di dominio collettivo*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 6/2023, pp. 1334 ss., A. CANALE, A., *Usi civici e potere espropriativo. Nota a Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 10 maggio 2023, n. 12570*, in [Diritto Amministrativo \(ildirittoamministrativo.it\)](#) (consultato l'ultima volta il 24 luglio 2024), nonché G. AGRIFOGLIO, *"Demanio civico": un'anfibologia*, in *Il Foro italiano*, 11/2023, 1, pp. 3241-ss.

³²⁵ Peraltro, questa necessità era già stata indicata dalla dottrina, come V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., p. 137, il quale affermava "[...] che i beni in dominio collettivo [...] non possono essere oggetto di espropriazione per pubblica utilità, se non dopo «sdemanializzati». La Corte costituzionale, accogliendo tale tesi, con la sent. 156/1995 aveva censurato la l. 97/1994, nella parte in cui prevedeva la possibilità di estinguere i diritti collettivi per mezzo del provvedimento espropriativo senza sentire "[...] il parere della regione interessata in merito alla cessazione dei diritti di uso civico esistenti sui beni espropriandi, quando il decreto di esproprio sia pronunciato da una autorità statale".

³²⁶ *Infra*, al punto 3.2., e questo perché ora stiamo trattando del regime proprio dei beni collettivi. Col mutamento di destinazione il bene smette di essere tale, diventando un comune bene privato patrimoniale, soggetto alla disciplina comune anche in materia di espropriazione.

³²⁷ Tesi sostenuta dalla giurisprudenza (si veda, ad esempio, Corte costituzionale, sent. 25 maggio 1957, n. 67, sent. 11 luglio 1989, n. 391, sent. 10 maggio 1995, n. 156, un'analisi della quale si trova in G. DI GENIO, *Gli usi civici nel quadro costituzionale (alla luce della legge n. 168 del 20 novembre 2017)*, cit., pp. 108 ss.; Corte di cassazione, sent. 11 giugno 1973 e n. 1671) e condivisa dalla dottrina. In tal senso si ricorda, tra i vari, V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., pp. 137 ss. e E. TOMASELLA, *Espropriabilità dei beni civici*, in P. NERVI, (a cura di), *Dominii collettivi e autonomia. Atti della V Riunione Scientifica (Trento, 11-12 novembre*

qualsiasi altro bene privato, trasferendosi l'estinzione del diritto di uso civico sull'indennità.

Per quanto questa sia la tesi generalmente accolta, a noi non sembra di poterla condividere. In primo luogo, perché la lettera della l. 168/2017, art. 3, co. 3³²⁸ e del d.P.R. 327/2001, art. 4, co. 1-*bis*³²⁹ pare voler affermare il medesimo regime sia per le terre demaniali civiche sia per quelle gravate da usi civici *stricto sensu*. A quello testuale si aggiunge poi un argomento logico-sistematico: la tesi sostenuta da dottrina e giurisprudenza maggioritarie ci pare infatti che contenga una buona parte di verità, ma che le corrette conclusioni pratiche non vengano sorrette da una altrettanto corretta argomentazione giuridica. Ci sembra infatti giusto affermare che nella maggior parte dei casi sia effettivamente possibile espropriare le terre private gravate da usi civici senza procedere ad una preventiva scategorizzazione, ma dissentiamo sulla motivazione e sulle conseguenze giuridiche di tale provvedimento.

A noi pare, infatti, che ciò si renda legittimo non perché tali beni siano sempre espropriabili in sé, ma in base alla piana applicazione del d.P.R. 327/2001, art. 4, co. 1-*bis*. Come sappiamo, i diritti di uso civico hanno per oggetto specifiche utilità traibili dal fondo³³⁰; in più, secondo la nostra tesi, l'ampiezza del vincolo agricolo, a pascolo o bosco va commisurata all'esercizio di tali diritti, nel senso che il bene non potrà essere utilizzato per altre finalità solo nel caso in cui ciò limiti o impedisca il loro godimento³³¹. Ciò considerato, sarà statisticamente molto più probabile che in caso di usi civici l'opera di pubblico interesse possa essere considerata compatibile con i diritti collettivi e la destinazione finalistica a cui essi vanno commisurati.

Nell'ipotesi ora delineata, dunque, il diritto di proprietà sarà espropriabile, non così quello di uso civico. Nel caso di opera incompatibile con l'esercizio dello stesso, invece, si renderà necessario un provvedimento ablatorio anche della posizione dominicale collettiva. In questo caso, tuttavia, sarà necessario indennizzare tanto il privato, quanto comunità, entrambi espropriati del loro diritto reale maggiore.

1999), Padova, Cedam, 2000, p. 127. Si veda ivi, p. 130, anche l'osservazione secondo cui l'espropriazione della terra gravata da usi civici (in senso stretto) sarebbe da equiparare alla liquidazione prevista dalla l. 1766/1927. Questa conclusione è condivisa anche da C. cost., sent. 156/1995, nonché F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pp. 269 s.

³²⁸ Che non distingue, quanto al vincolo di destinazione agro-silvo-pastorale, tra proprietà collettive e sui civici, dovendosi ritenere anche le terre oggetto di quest'ultime sottoposte a questa limitazione dell'utilizzazione.

³²⁹ Il quale parla genericamente di terreni soggetti ad usi civici, dovendosi con questa espressione intendere sia i demani civici sia gli usi civici in senso stretto.

³³⁰ Al contrario delle proprietà collettive, dove i diritti della comunità comprendono tutte le utilità traibili dal fondo, pur sempre nell'ambito della destinazione agro-silvo-pastorale.

³³¹ Questa considerazione vale soltanto considerando i profili di tutela giustificati dai diritti collettivi in sé, nel senso che le terre civiche sono tutelate anche per la loro valenza paesaggistico-ambientale, e la possibilità di mutarne la *rerum substantia* dev'essere considerata anche sotto questo punto di vista. Per affiancare un'altra utilizzazione a quella agricola, a bosco o pascolo sarà dunque necessario da una parte verificare che ciò non leda i diritti collettivi dei naturali, e dall'altra la sua compatibilità con la disciplina paesaggistica.

Inoltre, non ci pare neppure condivisibile l'opinione di quella dottrina³³² secondo la quale – seppur esclusivamente quando il mutamento di destinazione tocchi “singole porzioni di beni alle quali viene attribuita una funzione diversa” – in caso di espropriazione di pubblica utilità non si sottrarrebbe il bene al patrimonio civico. Si tratterebbe infatti del mero riconoscimento di una diversa funzione, pur sempre nell'interesse della collettività, mentre la natura di demanio civico e l'imputazione del diritto di “proprietà” alla collettività resterebbero invariate³³³.

A questa conclusione si giunge muovendo dall'art. 41 del r.d. 332/1928, il quale stabilisce che “[...] a tutte o parte delle terre sia data una diversa destinazione, quando essa rappresenti un reale beneficio per la generalità degli abitanti [...]. In tal senso il decreto conterrà la clausola del ritorno delle terre, in quanto possibile, all'antica destinazione quando venisse a cessare lo scopo per il quale l'autorizzazione era stata accordata. Qualora non sia possibile ridare a queste terre l'antica destinazione, il Ministro per l'economia nazionale potrà stabilire la nuova destinazione delle terre medesime”. Da tale disposizione viene ricavata la norma per cui la natura demaniale civica permarrrebbe, per quanto in forma sotterranea, anche in seguito all'intervento espropriativo, per riemergere col venire meno delle ragioni di pubblica utilità.

Non ci sentiamo di condividere questa opinione. Essa implica uno snaturamento dei tratti essenziali dell'espropriazione, negandone la natura ablatoria. L'ente pubblico acquisirebbe non la proprietà della terra, ma un'altra posizione giuridica, che gli permetterebbe di utilizzare il bene per l'intervento di pubblica utilità. È pur vero che tale conclusione coincide in parte con la proposta interpretativa che abbiamo avanzato sopra, in materia di “espropriazioni” compatibili; ma mentre in quel caso – o almeno così riteniamo di credere – tale conclusione è imposta da argomenti logici e sistematici, nell'ipotesi ora in esame ci sembra che dalla piana interpretazione della disposizione non sorga tale necessità.

Inoltre, l'art. 41 non detta una disciplina organica delle espropriazioni delle terre collettive, ma regola la più ampia e generica ipotesi di autorizzazione del mutamento di destinazione³³⁴, che costituisce solo un frammento della fattispecie espropriativa. Le norme ivi previste vanno quindi coordinate con quelle dettate in via generale nel d.P.R. 327/2001. Quindi, da una parte è vero che il legislatore prevede – coerentemente con il generale *favor* accordato ai diritti collettivi – un particolare regime nel caso in cui l'interesse pubblico venga meno, ma dall'altra detto regime opera come una deroga, e non una sostituzione *in toto* alle regole comuni dell'espropriazione. Generalmente il venir meno delle esigenze di

³³² Ci riferiamo a M. C. CERVALE, *Usi civici e domini collettivi. La proprietà plurale e il diritto civile*, cit., pp. 165 s. e ID., *Poteri di disposizione dei beni collettivi: ragioni, limiti e prospettive*, cit., pp. 638 ss.

³³³ Più precisamente, viene sostenuto in M. C. CERVALE, *Poteri di disposizione dei beni collettivi: ragioni, limiti e prospettive*, p. 165, che “[...] il procedimento di mutamento di destinazione d'uso non sottrae il bene al patrimonio civico, non lo aliena né lo permuta: ne riconosce una diversa funzione, limitata nel tempo e con carattere oneroso, esercitata sempre per la soddisfazione di un interesse della collettività che ne rimane proprietaria”.

³³⁴ La scategorizzazione delle terre collettive può infatti essere chiesta anche dalla comunità stessa, come si vedrà meglio nel prosieguo.

pubblica utilità è un fenomeno irrilevante per le vicende espropriative: una volta trasferito il diritto all'ente pubblico, tale situazione deve considerarsi definitiva; nel caso di beni collettivi, invece, il legislatore ammette la possibilità del ritorno allo *status quo ante*.

Ci pare che questa interpretazione sia suffragata anche dai toni ipotetici utilizzati dal legislatore: solo nel caso in cui sia possibile il ritorno alla precedente destinazione questa via dev'essere perseguita; in caso contrario, sarà stabilita una nuova utilizzazione. La norma ora ricordata si sposa difficilmente con un eventuale perdurare della natura di demanio civico del bene: si dovrebbe infatti ammettere che ad una prima autorizzazione al mutamento di destinazione (per realizzare l'opera di pubblica utilità) ne dovrebbe seguire una ulteriore, all'esito negativo della quale il bene perderebbe definitivamente la sua natura di demanio civico attribuito alla comunità. Non si capisce, allora, perché l'indennizzo dovrebbe essere riconosciuto in seguito alla prima valutazione (che comunque sarebbe finalizzata a garantire al bene un'utilità collettiva) e non alla seconda, quando effettivamente si realizzerebbe il *vulnus* per la comunità.

3.1.5.3 *L'espropriazione nelle proprietà collettive chiuse*

Giunti a questo punto, ci pare doverosa un'ultima riflessione: finora abbiamo parlato riferendoci a tutti gli assetti fondiari collettivi, senza distinzione. Si rende però necessaria una precisazione: il d.P.R. 327/2001 parla espressamente di "usi civici". È indubbio che in tale locuzione siano compresi tanto gli usi civici *stricto sensu*, quanto le proprietà collettive aperte, o demani civici, secondo la sineddoche propria della l. 1766/1927. Perplessità maggiori presenta invece l'estensione della disciplina in esame alle proprietà collettive chiuse, o regole alpine. Esse, infatti, per espressa previsione del legislatore, "non sono [...] soggette alla disciplina degli usi civici" (l. 1102/1971, art. 10, co. 2), il che comporterebbe l'inapplicabilità a questi casi dell'art. 4, co. 1-*bis*-1-*quater* del d.P.R. 327/2001, specificamente riguardante gli "usi civici". Bisogna dunque chiedersi quale sia il diritto applicabile a queste ipotesi.

Ora, come già evidenziato, un'espropriabilità indiscriminata di tutte le terre collettive – ivi comprese quelle regoliere – è da ritenersi esclusa, prima ancora che dal dato normativo, dalla natura stessa di tali beni³³⁵. A questo punto ci pare che le alternative siano due: la prima consiste nell'ammettere l'espropriazione per pubblica utilità solo in seguito ad un procedimento di sdemanializzazione (o meglio, sclassificazione³³⁶), in maniera analoga a quanto visto per le altre terre collettive³³⁷. Il che potrebbe essere sostenuto in forza di un'applicazione

³³⁵ In quanto, come visto, vengono considerati destinatari di un regime parademaniale comprensivo del tratto dell'inespropriabilità.

³³⁶ Preferiamo questa espressione perché più neutra rispetto a quella di "sdemanializzazione", dai richiami fortemente pubblicistici.

³³⁷ Il che si traduce nella regola per cui le terre collettive – comprese quelle regoliere – sono di per sé inespropriabili, ma è possibile che un provvedimento autoritario le sottragga al regime vincolistico che è loro proprio, facendole diventare beni privati patrimoniali, soggette al comune principio di espropriabilità.

analogica del d.P.R. 327/2001³³⁸, o per mezzo del combinato disposto dell'art. 42, co. 3 della Cost.³³⁹ e delle l. 1102/1971, art. 11, co. 3 e l. 97/1994, art. 3, co. 1, lett. b), n. 1³⁴⁰.

La seconda, più estrema, ammette invece la radicale inespropriabilità di tali terre, o meglio, l'impossibilità per l'ente espropriante di attivare unilateralmente – e cioè senza perlomeno l'assenso della comunità per mezzo dei suoi enti esponenziali – il procedimento di sclassificazione in seguito al quale le terre collettive, ora comuni beni patrimoniali, potranno essere espropriate. A tale ricostruzione si oppone però la Cost, art. 42, co. 3, la quale prevede la generale possibilità di espropriare “nei casi previsti dalla legge, e salvo indennizzo” le proprietà private. Visto che ci pare non si possa dubitare della natura privata delle proprietà regoliere – per quanto soggette ad un regime parademaniale – riteniamo che tale disposizione costituzionale rappresenti un insuperabile ostacolo a tale interpretazione.

Viste tali criticità, la giurisprudenza³⁴¹ ha rigettato quest'ultima interpretazione, accogliendo invece la prima. Sicché, così come previsto per le terre oggetto di usi e demani civici, anche quelle attribuite alle comunioni familiari montane potranno essere espropriate, ma solo in seguito ad uno specifico procedimento di scategorizzazione³⁴², all'interno del quale dovranno essere coinvolti ed ascoltati gli enti esponenziali della comunità.

Va infine ricordata l'ipotesi in cui l'opera di pubblica utilità sia compatibile con la destinazione agro-silvo-pastorale (nonché, come spiegato sopra, con il concreto esercizio dei diritti collettivi). Abbiamo già evidenziato come in questi

³³⁸ Tesi che sembra essere implicitamente accolta dalla celebre sent. 7021/2016 delle sezioni unite. In particolare, al punto 4.4. della succitata pronuncia, viene fatto espresso richiamo al d.P.R. 327/2001, art. 4, co. 1-bis. Per una critica generale a questa pronuncia si vedano M. TAMPONI, *Proprietà e green economy: diritto dominicale, ambiente e risorse naturali*, in *Diritto agroalimentare*, 3/2016, pp. 445 s., nonché A. GERMANÒ, *Quando le Sezioni Unite ritengono di jus dicere*, in <https://www.demaniocivico.it/pubblicazioni/1474-quando-le-sezioni-unite-ritengono-di-jus-dicere/> (consultato l'ultima volta il 24 luglio 2024). L'ultima fonte citata contiene una critica specifica in merito all'applicazione diretta delle norme in materia di usi civici.

³³⁹ Il quale stabilisce che “La proprietà privata può essere, nei casi previsti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale”.

³⁴⁰ Con il quale è previsto che le regioni disciplinino i casi di autorizzazione al mutamento di destinazione. Evidenziamo qui che, salva l'ipotesi di applicazione analogica dell'art. 12 della l. 1766/1927, questa è l'unica disposizione con cui la legge prevede – per quanto in maniera indiretta, disciplinando cioè la corrispettiva facoltà legislativa regionale – la possibilità di mutamento di destinazione anche per le terre delle proprietà collettive chiuse.

³⁴¹ In particolare, si veda la già citata sent. 7021/2016 delle sezioni unite.

³⁴² Ivi viene affermato, al punto 4.4.: “Ciò, però, non comporta alcun vincolo di inespropriabilità dei beni regolieri, né la subordinazione del loro esproprio a forme di autorizzazione o consenso della Regola: tali beni, infatti, non possono ritenersi sottratti al principio generale di cui all'art. 42, terzo comma, Cost., secondo cui la proprietà privata (qual è quella in esame) può essere espropriata - salvo indennizzo - per motivi di interesse generale.

Nessuna disposizione porta ad una tale conclusione.

Il vincolo di inalienabilità e il divieto di mutamento di destinazione dei beni (se non autorizzato dalla regione), stabiliti dalla legge n. 97 del 1994 e dalla legge regionale di attuazione n. 26 del 1996, hanno come destinatari gli stessi soggetti collettivi proprietari e certo non precludono alla regione di valutare l'esistenza di un interesse pubblico prevalente che imponga l'espropriazione dei beni regolieri e la loro sottrazione alla destinazione originaria, così come la regione stessa, come detto, detto può autorizzare un tale mutamento deliberato dalla Regola”.

casi, almeno per quanto riguarda gli usi e i demani civici, sia previsto dall'art. 4, co. 1-*bis*, del d.P.R. 327/2001 un regime speciale. La questione è se esso possa essere applicato anche ai casi di proprietà collettive chiuse: da una parte, non riteniamo possibile un'applicazione diretta di tali norme a questa ipotesi; dall'altra, potrebbe essere sostenuta un'estensione analogica, anche e soprattutto per il regime favorevole alle comunità contenuto in questa previsione.

3.2 La sottraibilità al regime collettivistico

Analizzati i vari profili in cui si articola il regime speciale di tutela previsto per gli assetti fondiari collettivi, possiamo ora passare alla considerazione di un fenomeno che li riguarda molto da vicino, ossia la possibilità che tale regime venga meno. I beni collettivi, infatti, non godono di questo statuto in maniera esclusiva ed incondizionata, come si verifica invece per il cosiddetto "demanio necessario"³⁴³, ma solo perché, per via delle vicende storiche che li hanno riguardati, essi sono stati sottoposti a tale regime. Un medesimo terreno agricolo, bosco o pascolo, infatti, potrebbe essere tanto assoggettato al regime collettivistico quanto di proprietà privata. Da ciò ne deriva la possibilità che esso venga sottratto al regime peculiare previsto dalla legge, divenendo un comune bene patrimoniale privato, attraverso un procedimento che taluni chiamano "sdemanzializzazione", mentre altri, a cui noi ci uniamo, "scategorizzazione"³⁴⁴.

Tale norma viene espressa, con formulazioni diverse, in varie parti dell'ordinamento. Per quanto riguarda usi civici e proprietà collettive aperte, essa trova fondamento nella l. 1766/1927, art. 12, co. 2 il quale stabilisce che "I Comuni e le associazioni non potranno, senza l'autorizzazione del Ministero dell'economia nazionale, alienarli o mutarne la destinazione". Questa disposizione prevede due scenari, entrambi riconducibili alla sottrazione del bene alla sua funzione collettiva ed al corrispettivo regime: la prima è quella della mera modificazione della destinazione, senza che vi sia un trasferimento del diritto ad altri soggetti. Questa ipotesi è più dettagliatamente regolata dal regolamento attuativo di detta legge, ossia il r. d. 332/1928, ed in particolare dall'art. 41³⁴⁵.

Il secondo scenario prospettato dall'art. 12, co. 2 è invece quello dell'alienazione del bene collettivo, disciplinato più nel dettaglio dall'art. 39 del

³⁴³ Ossia l'insieme di quei beni identificati dal c.c., art. 822, co. 1, come il lido del mare, le spiagge, le rade e i porti, i quali possono essere esclusivamente di proprietà dello Stato.

³⁴⁴ Sul fenomeno in generale, si veda l'approfondita – per quanto oggi in parte superata dal dato positivo – analisi di E. TOMASELLA, *I possibili mutamenti di destinazione delle terre civiche: la Cassazione include ... Le discariche*, in P. NERVI, (a cura di), *Cosa apprendere dalla proprietà collettiva. La consuetudine fra tradizione e modernità. Atti della VIII Riunione Scientifica (Trento, 14-15 novembre 2002)*, Padova, Cedam, 2003, pp. 133 ss.

³⁴⁵ "Potranno i Comuni e le Associazioni agrarie richiedere, ed il Ministro dell'economia consentire, che a tutte o parte delle terre sia data una diversa destinazione, quando essa rappresenti un reale beneficio per la generalità degli abitanti, quali la istituzione di campi sperimentali, vivai e simili. In tal caso il decreto di autorizzazione conterrà la clausola del ritorno delle terre, in quanto possibile, all'antica destinazione quando venisse a cessare lo scopo per il quale l'autorizzazione era stata accordata.

Qualora non sia possibile ridare a queste terre l'antica destinazione, il Ministro per l'economia nazionale [ora Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste] potrà stabilire la nuova destinazione delle terre medesime".

suddetto regio decreto³⁴⁶. È interessante analizzare i rapporti di esso con il mero mutamento di destinazione, e, a riguardo, sono astrattamente prospettabili due interpretazioni.

La prima vede l'alienazione come caso alternativo e diverso rispetto alla modificazione del vincolo finalistico. Le discipline dei due fenomeni, dunque, resterebbero autonome, e si potrebbe avere alienazione senza mutamento di destinazione, oltre che, naturalmente, il fenomeno inverso. A noi sembra però che questa lettura presenti delle criticità logico-sistematiche: innanzitutto, come insegna il brocardo latino, *nemo plus iuris in alium transferre potest quam ipse habet*, ci sembra che la comunità non possa alienare un diritto di proprietà ex c.c., art. 832, ma soltanto il diritto collettivo di cui è titolare. Sicché il soggetto acquirente si troverebbe a subentrare in una posizione giuridica con cui difficilmente potrebbe essere ritenuto compatibile, anche considerando solo la presumibile assenza, nel caso di acquisto da parte di un individuo, di una comunità di fruitori di riferimento, elemento essenziale perché si possa avere un dominio collettivo.

Secondo una diversa lettura, si potrebbe considerare che l'avente causa acquisti un diritto proprietario sorto *ex novo*, ma nessuna disposizione autorizza a credere che ciò comporterebbe l'estinzione del dominio collettivo della comunità. A questo punto si verrebbe a creare una situazione problematica di coesistenza sullo stesso bene di un diritto di proprietà quiritario ed uno di dominio collettivo, per certi versi analoga ad una delle ipotesi interpretative richiamate in materia di espropriazione per pubblica utilità³⁴⁷. Analogamente a quanto visto sopra, si potrebbe inquadrare tale evenienza nella figura del dominio scomposto, in cui al nuovo proprietario sarebbero riconosciute esclusivamente quelle facoltà tali da non limitare o escludere l'utilizzazione agro-silvo-pastorale del bene e l'esercizio concreto dei diritti collettivi.

In senso contrario alla prima proposta ermeneutica, l'alienazione del bene civico potrebbe essere invece interpretata come una *species* della mutazione di destinazione, caratterizzata da un *quid pluris*, ossia dall'elemento traslativo. L'antecedente logico e giuridico, dunque, sarebbe costituito dalla rimozione del vincolo finalistico; in questo atto sarebbe riassunto l'intero fenomeno della scategorizzazione, in quanto in seguito all'autorizzazione il bene cesserebbe di essere assoggettato al regime parademaniale per passare a quello patrimoniale privato. Come detto in testa a questo capitolo, il regime dei "beni" in realtà

³⁴⁶ "Il Commissario regionale, dopo avere accertata la consistenza delle terre possedute dai Comuni e dalle Associazioni, ed avere approvati i piani di massima e di utilizzazione, potrà anche proporre al Ministro l'alienazione di quei fondi che per le loro esigue estensioni non si prestano a qualsiasi forma di utilizzazione prevista dalla legge.

Per ottenere l'autorizzazione ad alienare terre comuni o demani comunali e le altre provenienti dall'affrancazione degli usi civici, i Comuni e le Associazioni agrarie dovranno farne domanda con motivata deliberazione da sottoporsi all'approvazione della Giunta provinciale amministrativa. Il Ministero dell'economia nazionale [ora Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste] provvederà sentito il parere del Commissario regionale".

³⁴⁷ E, segnatamente, quella in cui, in caso di opera pubblica compatibile con la destinazione agro-silvo-pastorale (e con il concreto esercizio dei diritti collettivi), l'ente pubblico espropriante diverrebbe titolare di un diritto dominicale che gli permetterebbe di godere e disporre del bene solo limitatamente a quegli aspetti collegati con l'opera di pubblica utilità compatibile, permanendo, d'altro canto, tutte le facoltà della comunità.

riguarda i “diritti” sugli stessi: ragion per cui la scategorizzazione altro non rappresenterebbe che un fenomeno di trasformazione del diritto da dominio collettivo a proprietà privata. A questo punto detta posizione giuridica potrebbe essere liberamente trasferita e fatta oggetto di qualsiasi atto dispositivo³⁴⁸.

Una base giuridica diversa è invece quella su cui poggia la possibilità di “sdemanializzare” i beni delle proprietà collettive aperte. In particolare, essa viene sancita in primo luogo dalla l. 1102/1971, art. 11, co. 3, la quale stabilisce che “[...] la legge regionale determinerà limiti, condizioni, controlli intesi a consentire la concessione temporanea di usi diversi dai forestali, che dovranno comunque essere autorizzati anche dall'autorità forestale della regione”. A essa si aggiunge la l. 97/1994, art. 3, co. 1, lett. b), n. 1, che non disciplina *ex professo* questo punto, ma il potere legislativo delle regioni in materia di regole alpine.

Tra le varie facoltà loro riconosciute rientra quella di disciplinare, appunto, “le condizioni per poter autorizzare una destinazione, caso per caso, di beni comuni ad attività diverse da quelle agro-silvo-pastorali, assicurando comunque al patrimonio antico la primitiva consistenza agro-silvo-pastorale compreso l'eventuale maggior valore che ne derivasse dalla diversa destinazione dei beni”.

³⁴⁸ Va detto che un tempo le fattispecie del mutamento di destinazione e dell'alienazione del bene collettivo erano nettamente distinte anche sul piano procedimentale. Per la seconda ipotesi, infatti, il r.d. 322/1928, art. 39, co. 2 prevedeva: “Per ottenere l'autorizzazione ad alienare terre comuni o demani comunali e le altre provenienti dall'affrancazione degli usi civici, i Comuni e le Associazioni agrarie dovranno farne domanda con motivata deliberazione da sottoporsi all'approvazione della Giunta provinciale amministrativa. Il Ministero dell'economia nazionale provvederà sentito il parere del Commissario regionale”.

Diversamente, nel caso di mutamento di destinazione era richiesta un'autorizzazione concessa con decreto del Ministero dell'economia nazionale (art. 41). Stabilire dunque quale rapporto intercorresse tra i due fenomeni, se di genere e specie o autonomia reciproca, era fondamentale per determinare il procedimento da seguire: accogliendo la prima tesi, sarebbe stato necessario prima esperire quello dettato per il cambio di destinazione, e poi quello per l'alienazione; accettando la seconda, ogni operazione avrebbe potuto seguire la propria via. In un tale regime, optare per un rapporto di genere e specie tra le due ipotesi sarebbe stato più difficilmente sostenibile, anche perché il procedimento di alienazione, più complesso, sembrava assorbire in sé le valutazioni richieste per il cambio di destinazione. In particolare, in entrambe le ipotesi la decisione finale spettava al Ministero dell'economia nazionale, e solo per le ipotesi di alienazione (più invasiva) era previsto il coinvolgimento di altri soggetti pubblici.

Oggi questi due procedimenti devono ritenersi abrogati tacitamente, in quanto sono state trasferite alle regioni le funzioni amministrative un tempo attribuite allo Stato e ai commissari liquidatori. Da ciò ne deriva che, tanto nelle ipotesi di mera trasformazione della destinazione, quanto in quella di alienazione, ad essere coinvolto sarà solo questo soggetto pubblico. Stabilire che la seconda rappresenta un'ipotesi speciale della prima non dovrebbe dunque determinare un aggravio procedimentale (salvo che le regioni in forza dei loro poteri regolamentari non abbiano regolato con delle procedure diverse i due fenomeni); l'utilità di tale ipotesi sta nell'evidenziare come in entrambi i casi sia necessario procedere ad una medesima ponderazione degli interessi in gioco.

La differenziazione, dunque, non si svolgerà sul tipo di attività amministrativa da svolgere in astratto, ma casomai sul peso da attribuire ai diversi interessi da bilanciare in concreto: l'autorizzazione sarà più facilmente concessa nel caso in cui la terra da scategorizzare resterà attribuita all'ente esponenziale; più difficile nell'ipotesi di alienazione, perché si presume che di fronte a questa prospettiva sarà comparativamente più forte l'interesse della comunità a restare in possesso del bene, per quanto assoggettato al regime collettivistico.

3.2.1 I requisiti per la scategorizzazione

Appurato che l'alienazione altro non rappresenta che un'ipotesi speciale di sottrazione alla destinazione collettiva, possiamo procedere trattando unitariamente entrambe le ipotesi. Il primo, e forse più spinoso, punto della questione riguarda le ragioni che possono essere poste a fondamento della sottrazione del bene dalla destinazione collettiva. Anche già solo intuitivamente, infatti, si comprende come lo speciale regime di tutela previsto per le terre civiche sarebbe irrimediabilmente compromesso dalla possibilità che esse vi siano sottratte indiscriminatamente, senza la necessità che siano previsti determinati presupposti e che ne sia vagliata l'effettiva sussistenza. La legge, conseguentemente, prevede delle condizioni essenziali perché si possa giungere alla scategorizzazione delle terre civiche.

Il primo requisito ha un carattere normale, e consiste nella legittimazione di un'autorità pubblica ad autorizzare la sottrazione alla funzione collettiva. Tale soggetto era stato identificato originariamente, dalla l. 1766/1927, nel Ministero dell'agricoltura e delle foreste, in seguito, e fino a oggi, nelle regioni. È interessante spendere delle riflessioni sulle ragioni di tale autorizzazione: data la natura privatistica dei beni, infatti, potrebbe ritenersi più ragionevole sostenere che la scelta se mantenerli sottoposti al regime vincolato o meno spetti ai soggetti direttamente interessati. Invece, tutto il contrario.

Parte della dottrina³⁴⁹ ritiene che tale regime sia giustificato dalla natura stessa delle situazioni giuridiche soggettive: l'ente esponenziale del bene, non essendone proprietario, non potrebbe disporre dello stesso, che potrebbe essere sottratto dalla sua funzione esclusivamente in presenza dell'assenso di tutti i naturali. Solo un atto amministrativo di un organo superiore potrebbe esprimere presuntivamente la presenza di questa volontà, e perfezionare la richiesta di scategorizzare il bene.

A noi sembra che questa opinione sia da condividere solo in parte: da una, ha certo il pregio di identificare i veri titolari della situazione dominicale negli appartenenti alla comunità, ma, dall'altra, non ci sembra che ciò possa rilevare nel punto che ora stiamo trattando. L'ente esponenziale, infatti, esiste proprio per evitare che per la gestione del bene sia necessario trovare l'accordo tra tutti i singoli aventi diritto, ed è la sua decisione che permette di presumere *iurisi et de iure* l'esistenza di una volontà in tal senso tra tutti loro.

Certo, potrebbe sostenersi che tale ragionamento possa operare esclusivamente per gli atti di gestione ordinaria, e non per quelli di gestione straordinaria, fra cui rientra certamente la sottrazione del bene alla destinazione collettiva. Tuttavia, giunge in soccorso contro questa critica un ulteriore argomento: la richiesta di scategorizzazione, oltre che dall'ente esponenziale, può infatti giungere anche da altri soggetti, come, ad esempio, nel caso dell'espropriazione, dall'autorità procedente. In tali ipotesi risulta del tutto inutile richiamare il perfezionamento della volontà della comunità, perché essa si assume come inesistente. Non giova a nulla dire che l'atto amministrativo serve per far presumere che la scategorizzazione sia voluta dai naturali, quando questa

³⁴⁹ Così F. MARINELLI, *Gli usi civici*, p. 126.

è invece richiesta da altri (nell'esempio, l'ente pubblico espropriante), e addirittura contro il volere della comunità.

Ci sembra invece che il fondamento dell'autorizzazione dell'autorità trovi fondamento altrove. L'intero regime previsto per gli assetti fondiari collettivi, infatti, è giustificato dalla loro funzionalità a tutelare determinati valori, indicati dall'art. 1, co. 1 della l. 168/2017, che richiama la Cost., artt. 2, 9, 42, co. 2 e 43, e meglio precisati nel successivo art. 2, co. 1³⁵⁰. Essi possono essere riassunti in tre poli: innanzitutto l'ambiente, che in seguito alle riforme degli ultimi decenni³⁵¹ pare essere divenuto il fulcro della materia; in secondo luogo, la funzione sociale della proprietà, garantita dalla gestione nell'interesse collettivo delle terre civiche; infine, la comunità, considerata come formazione sociale all'interno della quale si svolge la personalità dell'individuo, e che vede nell'amministrazione dei beni collettivi un pilastro della sua esistenza.

Interessi che dunque superano quelli delle singole collettività, e che sono di rango costituzionale, nonostante l'inquadramento privatistico della fattispecie. Ciò giustifica il necessario intervento dell'autorità pubblica, rappresentante "il potere sovrano di un tempo"³⁵², che si presume sia meglio in grado di valutare il bilanciamento tra questi interessi e quelli prospettati dal soggetto che richiede il mutamento di destinazione. Una soluzione forse paternalistica, ma che tendenzialmente rafforza la tutela degli assetti fondiari collettivi.

Oltre a questo requisito formale, è inoltre necessario che la legge stabilisca dei presupposti sostanziali in base ai quali l'autorità pubblica possa valutare l'ammissibilità della scategorizzazione. In materia di usi civici e proprietà collettive aperte, la l. 1176/1976, art. 12, co. 2 non offre lumi, parlando genericamente di "autorizzazione del Ministero dell'economia nazionale". Tuttavia, il r. d. 332/1928, art. 41 fornisce qualche chiarimento in più, laddove parla di "*reale beneficio per la generalità degli abitanti*, quali la istituzione di campi sperimentali, vivai e simili". Per quanto riguarda le proprietà collettive chiuse, invece, la l. 97/1994, art. 3, co. 1, lett. b), n. 1 delega alle regioni l'individuazione delle "[...] condizioni per poter autorizzare una destinazione, caso per caso, di beni comuni ad attività diverse da quelle agro-silvo-pastorali".

Al di là di queste diverse, e molto generiche, formulazioni legislative, si ritiene generalmente che l'autorità pubblica debba attenersi a criteri più stringenti per permettere la scategorizzazione del bene collettivo. Una dottrina risalente³⁵³

³⁵⁰ Che stabilisce che "La Repubblica tutela e valorizza i beni di collettivo godimento, in quanto:

a) elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali;
b) strumenti primari per assicurare la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale;
c) componenti stabili del sistema ambientale;
d) basi territoriali di istituzioni storiche di salvaguardia del patrimonio culturale e naturale;
e) strutture eco-paesistiche del paesaggio agro-silvo-pastorale nazionale;
f) fonte di risorse rinnovabili da valorizzare ed utilizzare a beneficio delle collettività locali degli aventi diritto".

³⁵¹ Cioè a partire dalla Legge Galasso (1985).

³⁵² Parole dello stesso F. MARINELLI, *Gli usi civici*, p. 126.

³⁵³ In particolare, A. PALERMO, *Gli usi civici*, cit., p. 232 ss., con cui concorda, più recentemente, F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pp. 126 s. il quale tuttavia tiene conto di alcune necessarie riserve da tenere in considerazione alla luce della l. 431/1985.

sosteneva – in verità, riferendosi al più specifico caso dell’alienazione – che essa fosse possibile esclusivamente in tre casi, ossia: “a) quando l’alienazione o il mutamento di destinazione rappresentano un reale beneficio per la generalità degli abitanti, come la costruzione di un’opera di interesse generale; b) quando l’alienazione ha progetto un fondo limitatamente esteso tale da non prestarsi a qualsiasi forma di utilizzazione (art. 39, 1° comma Regol.); c) quando le terre di uso civico non siano più necessarie ai bisogni delle popolazioni”.

Esclusa la particolare ipotesi *sub b)*³⁵⁴, dunque, l’alienazione (che, come visto, presuppone la scategorizzazione) sarebbe possibile in tutti quei casi in cui essa si sostanzierebbe in un vantaggio, come nell’ipotesi a), o, perlomeno, in un non-svantaggio, come in c), per la comunità. Secondo questa tesi³⁵⁵, il provvedimento favorevole potrebbe essere sempre pronunciato nel caso in cui sia presente “qualsiasi specie di interesse prevalente, o industriale o di altra natura” su quello degli appartenenti alla comunità. Un presupposto estremamente generico, che riconosce all’autorità pubblica un potere amplissimo, sia con riguardo all’identificazione di tale interesse, sia della ponderazione di esso con quello “delle popolazioni utenti”. È importante, tuttavia, osservare come i due interessi da ponderare, sia quello alla conservazione della utilizzazione collettiva, sia quello contrario, non vadano considerati come mere somme degli interessi particolari dei singoli appartenenti alla comunità, ma dal punto di vista della collettività nella sua globalità³⁵⁶.

Altra dottrina aggiunge degli ulteriori limiti alle ipotesi appena ricordate. In primo luogo, per quanto riguarda i boschi, si dovrà avere riguardo della legislazione forestale (in particolare, del già menzionato r. d. 3267/1923), che prevede limitatissimi casi di alienazione³⁵⁷. In secondo luogo, qualora venga alienata una porzione fondiaria, da ciò non dovrà derivare un “[...] nocumento al godimento dell’uso civico, ove questo sia effettivamente esercitato; né ai possibili sviluppi che tale esercizio possa avere nel futuro [...]”³⁵⁸.

Con questa prima tesi, che concentra la sua attenzione sull’interesse della comunità titolare dei diritti collettivi, concorda anche parte della giurisprudenza. In particolare, la Corte costituzionale, con la sent. 11 maggio 2017, n. 103, ha espressamente riconosciuto questo “principio tradizionale, secondo cui eventuali mutamenti di destinazione – salvo i casi eccezionali di legittimazione delle occupazioni e di alienazione dei beni silvo-pastorali – devono essere compatibili con l’interesse generale della comunità che ne è titolare”. In particolare, una

³⁵⁴ Che verrà trattata a fondo nel prosieguo, al punto 3.1.5.2.

³⁵⁵ Così A. PALERMO, *Gli usi civici*, cit., pp. 233 s.

³⁵⁶ Si legge in particolare ivi che: “In taluni casi infatti l’interesse della produzione agricola, avuto riguardo a peculiari caratteristiche regionali, può portare alla conservazione di forme di utilizzazione del suolo antiche, ma più favorevoli all’interesse (*uti singuli*) degli utenti. È giusto che tale interesse possa assumere una posizione di subordinazione di fronte allo sviluppo di altri settori produttivi che possono più proficuamente utilizzare il bene (interessi industriali, turistici, ecc.) I quali possono procurare una fonte di maggiore benessere non solo nei confronti della collettività degli utenti ma dell’intera comunità politica. Diversamente se il mutamento della destinazione dovesse giovare solo ad un ristretto numero di persone o soddisfare soltanto un interesse pubblico generale”.

³⁵⁷ In tal senso V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., pp. 381 ss.

³⁵⁸ Ivi, p. 388. Si veda altresì il parere concorde in F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., p. 127.

conferma di tale norma viene identificata nel succitato r. d. 332/1928, art. 41, laddove si parla del “reale beneficio per la generalità degli abitanti”.

È tuttavia la stessa giurisprudenza³⁵⁹ ad aggiungere un ulteriore elemento: poco prima di quanto sopra riportato afferma infatti che “Il riconoscimento normativo della valenza ambientale dei beni civici ha determinato [...] l'introduzione di vincoli diversi e più penetranti [...]”. Un tempo era vero che gli assetti fondiari collettivi erano previsti nell'ottica della sussistenza delle comunità rurali di riferimento, e pertanto la loro eventuale estinzioni andava valutata esclusivamente alla luce del loro interesse. Oggi non è più così: abbiamo già evidenziato sopra³⁶⁰ come a partire dalla Legge Galasso l'attenzione del legislatore si sia concentrata sulla funzione di tutela paesaggistica ed ambientale dei domini collettivi, e come questo nuovo approccio sia stato consacrato dal riferimento ai valori costituzionali contenuto nell'art. 1, co. 1 della l. 168/2017. Ebbene, a noi pare che sia questo il punto di partenza da dove muovere per stabilire i presupposti della scategorizzazione.

Le conclusioni dottrinali che abbiamo richiamato non devono essere abbandonate, perché comunque interpretano correttamente anche quanto stabilito dalla legge vigente. In particolare, esse evidenziano come nella ponderazione tra interesse al mantenimento ed alla rimozione del vincolo collettivistico debba aversi riguardo del beneficio concreto della comunità, e questo è coerente con due dei valori che la disciplina degli assetti fondiari collettivi intende tutelare, ossia la funzione sociale della proprietà e la comunità come corpo in cui l'individuo si realizza. A ciò va però ora aggiunto un ulteriore elemento: ossia quello della tutela ambientale e paesaggistica, che dovrà entrare nel bilanciamento come interesse da tenere in considerazione. Alla previsione dell'art. 41 del regolamento attuativo della l. 1766/1927 va dunque necessariamente introdotta l'innovazione apportata dalla l. 168/2017.

In conclusione, riteniamo che l'autorizzazione possa essere concessa dalla regione sì in presenza di un qualsiasi interesse generale superiore; ma che per la valutazione di tale interesse non sia sufficiente considerare il beneficio per la comunità locale, bensì anche il detrimento che l'ambiente ed il paesaggio rischiano di ricevere dalla scategorizzazione del bene, e conseguentemente ad una nuova e diversa utilizzazione. Ciò che dunque compete all'autorità, è un'attività valutativa di interessi contrapposti, espressiva di una tipica

³⁵⁹ Si veda anche la sent. 28 settembre 2011, n. 19792, dove le sezioni unite affermano una “[...] tendenziale mutazione funzionale, all'uso civico essendo riconosciuta una nuova caratterizzazione della sua natura di bene collettivo, in quanto utile – se non soprattutto – alla conservazione dell'ambiente e per di più per ciò stesso non soltanto a favore dei singoli appartenenti alla collettività dei fruitori del bene nel singolo contesto territoriale collegato alla possibilità di concreto utilizzo dell'immobile, ma evidentemente alla generalità dei consociati”.

³⁶⁰ *Sub* 1.3.3.

discrezionalità amministrativa³⁶¹; solo al termine di questa complessiva ponderazione, l'autorità pubblica potrà pronunciarsi sull'autorizzazione³⁶².

È però importante analizzare più da vicino le modalità con cui si dovrà svolgere questo giudizio di bilanciamento. In primo luogo, esso dovrà prendere in considerazione la situazione per come si presenta in concreto. Non dovrà dunque essere un generico raffronto tra, ad esempio, la destinazione di un certo bene a bosco o impianto di risalita. Sarà inoltre fondamentale considerare l'operazione per cui si richiede la scategorizzazione nella sua interezza.

Come detto, infatti, sebbene tutte le fattispecie autorizzatorie (ivi compresa, in particolar modo, l'alienazione) richiedano una comune e preventiva sottrazione del bene al suo vincolo collettivistico, la ponderazione degli interessi in gioco non potrà non tenere in considerazione gli ulteriori elementi dell'operazione prospettata. Così, riprendendo l'esempio di sopra, sarà fondamentale verificare se l'eliminazione del vincolo a destinazione boschiva del bene sarà finalizzata all'alienazione dello stesso, ed alla costruzione dell'impianto di risalita da parte di terzi, o invece all'erezione dello stesso da parte dell'ente esponenziale, che resterà proprietario del nuovo manufatto. Dato il ruolo dell'interesse della comunità in generale si capisce come anche un tale aspetto dell'operazione che si rende realizzare sia di grande rilievo.

La ponderazione degli interessi si atteggerà diversamente anche a seconda del soggetto da cui giungerà l'istanza di scategorizzazione. In primo luogo, qualora a richiederla sia l'ente esponenziale, la regione potrà già presumere integrato il requisito del superiore interesse della comunità. Certo, potrà comunque svolgere ulteriori controlli, ma ci sembra che un intervento eccessivamente incisivo dell'autorità pubblica rappresenterebbe un'indebita intrusione della stessa nelle scelte del soggetto privato (la comunità), che si verrebbe privato della facoltà di identificare le scelte per sé più convenienti. D'altra parte, come sopra evidenziato, la valutazione regionale si rende necessaria anche per evitare la lesione di superiori interessi collegati alla tutela di paesaggio e ambiente; in questo ambito, invece, ci sembra che la regione potrebbe continuare a svolgere un controllo più incisivo, fatta naturalmente salva la possibilità dell'ente esponenziale di presentare le sue osservazioni, considerato anche il fatto che – tendenzialmente – questi avrà una conoscenza del territorio di cui si tratta superiore a quella dell'autorità pubblica.

³⁶¹ Anche se va ricordata l'opinione contraria espressa in G. PALERMO, *I beni civici, la loro natura e la loro disciplina*, in AA.VV., *Usi civici ieri e oggi. Studi raccolti dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Velletri*, Padova, CEDAM, 2007, p. 75, secondo cui "[...] a fronte della garanzia della quale godono gli interessi primari della persona, nessuno spazio è da considerare aperto a valutazioni discrezionali di autorità amministrative o comunque esercenti attività di corrispondente natura (come i Commissari regionali nell'originaria previsione dell'art. 27 della L. 1766/1927), potendo tali autorità operare solo nella più stretta osservanza delle norme e dei criteri prefissati dal legislatore; il che induce a configurare i relativi provvedimenti come atti vincolati, ovvero adottabili con mera efficacia esecutiva, in ragione della funzione peculiarmente assolta".

³⁶² Con questa tesi concorda la dottrina ormai maggioritaria. Si veda, ad esempio, M. C. CERVALE, *Usi civici e domini collettivi. La proprietà plurale e il diritto civile*, cit., p. 162, la quale afferma che "Le esigenze da ponderare sono entrambe rilevanti: da un lato, l'interesse generale alla realizzazione dell'opera pubblica; dall'altro, l'interesse collettivo alla salvaguardia di beni con destinazione agro-silvo-pastorale e alla funzione ambientale e paesaggistica degli stessi".

Un'ipotesi invece diversa è costituita da quei casi in cui la scategorizzazione non sarà richiesta dall'ente esponenziale stesso, ma da un soggetto diverso. Il caso a cui stiamo pensando è naturalmente quello dell'espropriazione. In tale ipotesi il bilanciamento dell'ente regionale si rivelerà più complesso. Da una, resteranno invariate le osservazioni concernenti gli aspetti ambientali e paesaggistici; dall'altra, sarà più complesso valutare il vero interesse della comunità nell'operazione. È necessario a proposito distinguere tre ipotesi: nella prima, ente esponenziale ed autorità espropriante coincidono³⁶³. Si pensi al comune a cui sono imputate delle terre civiche utilizzate a pascolo, che intenda realizzare una strada sulle stesse. In questo caso, varranno le considerazioni su esposte: il soggetto stesso è chi è in grado di valutare al meglio il proprio interesse, pertanto, in merito a questa richiesta, i poteri regionali dovranno considerarsi particolarmente limitati.

Differente è il caso in cui l'autorità espropriante sia un soggetto diverso dall'ente esponenziale. In questo caso la regione si troverà tendenzialmente di fronte a due parti dialettiche opposte, delle quali una sosterrà la superiorità della pubblica utilità, tale da surclassare l'interesse alla conservazione del dominio collettivo, sia per il beneficio che apporta alla comunità che per il rilievo ambientale e paesaggistico. Dall'altra l'ente esponenziale, che mirerà a dimostrare che il prospettato vantaggio pubblico non è in grado di prevalere sull'interesse della comunità e per l'ambiente alla conservazione del vincolo collettivo e della destinazione a bosco, pascolo o agricola.

Particolarmente critica è infine la terza ipotesi, in cui il soggetto espropriante corrisponde con la regione. In questo caso l'ente territoriale dovrà occuparsi di diverse attività amministrative, che a noi sembra dovrebbero essere tenute logicamente separate. In primo luogo, dovrà valutare la sussistenza di un pubblico interesse alla realizzazione di una determinata opera su un bene oggetto di diritti collettivi; poi, dovrà verificare se la realizzazione della stessa sia compatibile in concreto con l'esercizio degli stessi³⁶⁴. In caso negativo, dovrà infine provvedere alla ponderazione tra i due interessi contrapposti: da una parte, quello alla conservazione del vincolo collettivistico, a favore della quale deporranno l'interesse attuale della comunità, unitamente alla tutela di paesaggio e ambiente; dall'altra, quello alla sua eliminazione, sostenuto dal prospettato vantaggio per la collettività. Riteniamo questa terza ipotesi particolarmente critica, in quanto il soggetto chiamato a decidere del bilanciamento tra interessi è a sua volta sostenitore di uno dei due, e il suo giudizio non potrà che essere inquinato da tale coincidenza.

Questi che abbiamo visto sono dunque i requisiti essenziali perché si possa scategorizzare una terra collettiva: il provvedimento dell'autorità competente, e l'interesse prevalente. Tuttavia, la legge richiede che l'atto autorizzativo contenga un ulteriore elemento, ossia le indicazioni di come e in che misura il bene potrà tornare alla sua condizione precedente. Ci riferiamo al già richiamato r.d.

³⁶³ Con riguardo a questa ipotesi si veda anche F. MARINELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., pp. 135 ss.

³⁶⁴ Qualora infatti l'opera potesse essere realizzata senza interferire con i diritti collettivi – o almeno, questa è la tesi che sosteniamo – non si renderebbe necessaria l'espropriazione. Sul punto si veda più ampiamente *supra*, sub 3.1.5.3.

322/1928, art. 41, nella parte in cui richiede che il decreto di autorizzazione contenga “[...] la clausola del ritorno delle terre, in quanto possibile, all'antica destinazione quando venisse a cessare lo scopo per il quale l'autorizzazione era stata accordata”. La tutela offerta dall'ordinamento a tutela degli assetti fondiari collettivi è tale da conservarsi anche in seguito all'estinzione degli stessi: non solo il loro perdurare è garantito da uno statuto di favore, ma anche nel momento in cui vengono meno su una certa porzione di terra, la pubblica amministrazione deve interessarsi della possibilità che “risorgano”.

Abbiamo già sopra affrontato la questione, rilevando come taluni ritengano che da questa disposizione possa essere ricavata la norma secondo cui il bene, anche una volta mutata la sua destinazione, non cesserebbe di possedere natura collettiva. Rimandiamo *supra* per la critica a questa tesi; a noi basti qui ricordare come tale previsione sia prevista dal legislatore in via generale, e non con esclusivo riguardo alle ipotesi di espropriazione per pubblica utilità. Il che ci fa ritenere che sia che il terreno resti imputato all'ente esponenziale, sia che esso venga alienato o trasferito coattivamente ad altri, opererà questa previsione. Una tutela estremamente forte, che – a noi sembra di ritenere – implica necessariamente il ritrasferimento della posizione dominicale dal terzo avente causa all'ente esponenziale precedentemente titolare della posizione giuridica³⁶⁵.

Da una parte, è vero che tale previsione potrebbe andare a svantaggio del terzo avente cause, che potrebbe così trovarsi titolare di un diritto precario, in quanto destinato a tornare al dante causa col venire meno dell'interesse pubblico che ha giustificato l'alienazione. A controbilanciamento di questa evenienza ci sembra necessario, se si accetta la possibilità di un ritorno del bene alla comunità, riconoscere che al momento del ripristino dello *status quo ante* l'ente esponenziale sarà tenuto alla restituzione di quanto ricevuto per il trasferimento del *dominium* sul bene (essenzialmente, il prezzo nel caso di compravendita e l'indennizzo nel caso di espropriazione).

Un ulteriore profilo critico attiene invece all'affidamento dell'acquirente, che potrebbe ritenere di diventare titolare di un diritto tendenzialmente perpetuo (quale è la proprietà), quando invece il permanere nel suo patrimonio sarà soggetto a termine o condizione, a seconda della possibilità di valutare con certezza o meno, al momento del decreto autorizzativo, la possibilità di un

³⁶⁵ È pur vero, tuttavia, che la previsione di un ritorno all'antica funzione viene prevista dal legislatore all'art. 41, dettato in materia di mero mutamento di destinazione, e non anche dall'art. 39, che riguarda l'ipotesi di alienazione. Noi siamo propensi a ritenere, come abbiamo spiegato sopra, che la seconda fattispecie sia in un rapporto di specialità, e non deroga, rispetto alla prima, sicché tutte le osservazioni svolte in materia di mero mutamento di destinazione varrebbero anche nel caso di successivo trasferimento del diritto.

A sostegno di questa tesi ci pare di poter richiamare la procedura originariamente prevista dal regolamento attuativo stesso: quella per il cambio di destinazione era più semplice, incentrata sull'autorizzazione ministeriale; nell'ipotesi di alienazione questo modulo procedimentale non veniva eliminato, ma ampliato, prevedendo altresì una fase precedente in cui dovevano essere acquisiti i pareri della giunta provinciale amministrativa e del commissario liquidatore regionale.

Questo ci corrobora nel convincimento che, essendo comunque l'atto finale sempre rappresentato dal decreto autorizzativo ministeriale, anche dal punto di vista contenutistico le due ipotesi non presentassero particolari distinzioni (se non nella motivazione, nella misura in cui nel caso dell'alienazione sarebbe stato necessario rendere conto dei pareri espressi dalle altre pubbliche amministrazioni).

ripristino dell'antica funzione. Ciò non presenta particolari difficoltà nel caso dell'espropriazione, in quanto unico interesse del soggetto espropriante è quello di realizzare l'opera di pubblica utilità; venuto meno l'interesse generale alla stessa, e di fronte alla prospettiva della restituzione dell'indennizzo, non dovrebbero presentarsi problemi al ripristino dello *status quo ante*.

Diversamente nel caso di acquisto a titolo diverso, in cui l'interesse dell'avente causa non sempre coinciderà con la pubblica utilità che giustifica la scategorizzazione del bene. Al venir meno della seconda (e quindi, al sorgere della possibilità della restituzione del bene alla comunità) potrebbe ancora sussistere il primo, che verrebbe leso dal ripristino dello *status quo ante*. Queste osservazioni sono legittime, ma, d'altra parte, l'ordinamento conosce già ipotesi di acquisto non definitivo, basti pensare alla vendita con patto di riscatto *ex c.c.*, art. 1500³⁶⁶. Inoltre, le condizioni di ritorno del bene alla funzione collettiva dovrebbero essere già note all'acquirente – e quindi considerate nell'elaborazione del negozio traslativo –, in quanto contenute nel decreto di autorizzazione.

All'autorità pubblica, dunque, spetterà un'ulteriore valutazione, oltre al bilanciamento di interessi di cui abbiamo precedentemente parlato. Sarà infatti suo compito stabilire la possibilità e le modalità del ritorno allo *status quo ante*, secondo un giudizio prognostico. Non può infatti essere ammessa una valutazione *ex post*, in quanto la legge stabilisce espressamente che essa dov'essere contenuta nel "decreto di autorizzazione". Solo nell'ipotesi in cui il ritorno all'antica destinazione fosse in tutto o in parte impossibile, l'autorità pubblica (un tempo il Ministero per l'economia nazionale, ora la regione) potrà "[...] stabilire la nuova destinazione delle terre [...]" già collettive (r. d. 322/1928, art. 41). Tale valutazione ci pare che possa essere senz'altro effettuata *ex ante*, qualora fosse rilevabile sin da subito l'impossibilità della restituzione del terreno alla sua precedente destinazione, ma anche *ex post*, atteggiandosi come ipotesi di impossibilità sopravvenuta, nonostante in sede autorizzativa un ripristino non fosse stato escluso.

Tutto ciò considerato, non può che evidenziarsi come in ogni fase e per ogni aspetto del procedimento di scategorizzazione sia fondamentale il coinvolgimento della comunità interessata, come affermato anche dalla giurisprudenza³⁶⁷ e dalla dottrina³⁶⁸. Tale considerazione assume una particolare

³⁶⁶ Ossia quello speciale tipo di compravendita con cui "Il venditore può riservarsi il diritto di riavere la proprietà della cosa venduta mediante la restituzione del prezzo e i rimborsi [...]" (c.c., art. 1500, co. 1) per "[...] le spese e ogni altro pagamento legittimamente fatto per la vendita, le spese per le riparazioni necessarie e, nei limiti dell'aumento, quelle che hanno aumentato il valore della cosale spese sostenute dal compratore" (c.c., art. 1502, co. 1).

³⁶⁷ In particolare, la sent. 7021/2016 delle sezioni unite ha stabilito al punto 4.5 che: "[...] tale attività di ponderazione non può prescindere, ai fini di una piena cognizione, da un coinvolgimento delle comunità regoliere, stante il rilievo costituzionale della loro tutela".

³⁶⁸ Si veda, ad esempio A. CANALE, *Usi civici e potere espropriativo. Nota a Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 10 maggio 2023, n. 12570*, cit., in specie laddove afferma che "Se è vero come è vero che il procedimento amministrativo è forma abituale di esercizio del potere, principale luogo di composizione e sintesi dei contrapposti interessi, questo non può non valere a maggior ragione quando si inverte la finalità di destinazione di questi beni". Aggiunge nel prosieguo, riferendosi però alla contigua ipotesi di dichiarazione di cessazione del

importanza nell'ipotesi di sottrazione alla funzione collettiva finalizzata all'espropriazione per pubblica utilità. In questo caso, la partecipazione dell'ente esponenziale sarà imprescindibile per valutare correttamente il suo interesse al mantenimento o alla rimozione del vincolo sul bene. Certo, la comunità degli interessati non sarà titolare di un vero potere di veto, in grado di inibire l'azione amministrativa³⁶⁹; ma sarà necessario un rafforzato onere motivazionale per considerare legittima la decisione della pubblica autorità. In caso contrario, la sua scelta si rivelerebbe come un'arbitraria e paternalistica interferenza nelle scelte di un soggetto privato, pur sempre libero di stabilire come meglio crede ciò che è meglio per sé.

In chiusura va infine osservato, come rilevato già da risalente ed autorevole dottrina³⁷⁰, che in caso di vizi nell'azione della pubblica amministrazione essi potranno essere fatti valere non solo dall'ente esponenziale, ma anche dai singoli appartenenti alla stessa. Sarà dunque possibile che un individuo, anche contrapponendosi alle decisioni adottate dalla persona giuridica collettiva, ritenga che la scategorizzazione sia stata illegittima, ad esempio per la prevalenza dell'interesse della comunità allo *status quo*, non correttamente valutato dalla regione.

3.2.2 Nelle comunioni familiari montane

Quanto detto finora riguarda essenzialmente gli usi e i demani civici, che trovano la loro disciplina specifica nella l. 1766/1927 e nel corrispondente regolamento attuativo. Come già ricordato, per quanto la legge escluda espressamente l'applicabilità diretta delle norme dettate in materia di usi civici (in senso lato) alle proprietà collettive chiuse, la possibilità che anche le terre di

diritto collettivo: "Solo la garanzia dei passaggi procedurali volti ad appurare la perdita di destinazione ad uso civico, nel pieno contraddittorio con la collettività titolare, salvaguarda quest'ultima".

³⁶⁹ Si legge in seguito ivi, al medesimo punto: "la modalità di tale coinvolgimento va individuata, secondo un'interpretazione adeguatrice costituzionalmente orientata, nel parere (non vincolante), cioè nell'obbligo dell'organo competente di sentire le Regole [...]". La pronuncia è comunque oggetto di critiche da parte di M. TAMPONI, *Proprietà e green economy: diritto dominicale, ambiente e risorse naturali*, cit., pp. 445 s., nonché da A. GERMANÒ, *Quando le Sezioni Unite ritengono di jus dicere*, cit.

Lo strumento del parere, del resto, non può ritenersi escluso dalla deliberazione di Giunta oggetto di contestazione, trovando già ampio riconoscimento, nella materia in esame, sia nella legge n. 97 del 1994, il cui art. 3 prevede che le regioni disciplinino con legge le organizzazioni montane "sentite" le stesse, sia nella legge regionale del Veneto n. 26 del 1996, la quale, all'art. 14, come sopra riportato, stabilisce che gli enti pubblici territoriali devono acquisire il "preventivo parere" delle Regole "nelle scelte urbanistiche e di sviluppo locale, nonché nei processi di gestione forestale ed ambientale e di promozione della cultura locale", con obbligo degli enti medesimi di motivare espressamente, nell'assumere le deliberazioni finali, sul parere acquisito.

Inoltre, e in conclusione, il parere costituisce lo strumento generale adeguato allorché si tratti di garantire il coinvolgimento di tutti i soggetti portatori di interessi pubblici nella procedura di valutazione comparativa con altri interessi coinvolti (cfr. Corte cost. n. 156 del 1995, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, della legge n. 97 del 1994, nella parte in cui, in caso di espropriazione di terreni montani per opere pubbliche o di pubblica utilità, non prevedeva che fosse sentito il parere della regione interessata in merito alla cessazione dei diritti di uso civico esistenti sui beni espropriandi)".

³⁷⁰ A. PALERMO, *Gli usi civici*, cit., p. 233.

quest'ultime vengano scategorizzate trova autonomo fondamento nella l. 97/1994, art. 3, co. 1, lett. b), n. 1. Va ora verificato se anche a queste situazioni siano estensibili le conclusioni raggiunte sopra in materia di usi e demani civici, e se la materia che stiamo ora trattando presenti delle norme speciali.

Con riguardo al primo requisito, ossia quello formale, ci sembra che non si presentino particolari differenze: la l. 97/1994 si riferisce ad un'autorizzazione che deve provenire dalla regione, e in seguito al trasferimento delle funzioni amministrative di Stato e commissari liquidatori in materia di usi civici (in senso lato), saranno sempre gli stessi enti regionali a pronunciarsi sulla scategorizzazione. Per quanto concerne il secondo, abbiamo evidenziato come la delineaazione del presupposto sostanziale non vada ricercata tanto nella l. 1766/1927 e nel r.d. 322/1928, che contengono formulazioni piuttosto generica, quanto direttamente nella l. 168/2017, che, evidenziando i valori che gli assetti fondiari collettivi, indica anche quali sono gli interessi da far entrare nel giudizio valutativo dell'ente autorizzante. Disciplinando quest'ultima fonte anche le proprietà collettive chiuse, ci sembra che le conclusioni tratte sopra possano applicarsi anche al caso ora in esame³⁷¹.

Più spinosa la questione sulle condizioni di ritorno allo *status quo ante*, prevista dal r.d. 322/1928, art. 41. Da una parte è vero che si tratta di una norma dettata esclusivamente per gli usi civici e le proprietà collettive aperte, e che un'applicazione diretta non sarebbe possibile. D'altro canto, resta percorribile la strada dell'applicazione analogica: a noi sembra che la *ratio* ed il contenuto di questa norma ben possano accordarsi con la disciplina prevista per le comunioni familiari montane, particolarmente attenta alla loro conservazione e ad evitare l'erosione delle loro terre collettive³⁷². Per tale ragione, per quanto in questa materia si debba ricorrere con parsimonia alla tecnica analogica, pena lo svilimento della previsione contenuta nella l. 1102/1971, art. 10, co. 2, ci sembra che nel caso qui in esame sia possibile estendere le previsioni in materia di usi e domini civici anche alle proprietà collettive chiuse, salvo quanto si dirà in seguito con riguardo ai terreni compensativi.

Veniamo ora ai tratti che invece distingue maggiormente le proprietà collettive dagli usi e i domini civici. Va innanzitutto premessa una fondamentale divisione introdotta con riguardo ai beni delle comunioni familiari montane. La l. 1102/1971, art. 11, li ha infatti distinti in due categorie: da una parte, quelli già attribuiti all'ente esponenziale prima del 1952³⁷³, che costituiscono il cosiddetto

³⁷¹ Proprio in un caso in cui erano coinvolte le Regole di San Vito di Cadore, quindi un'ipotesi di proprietà collettive chiuse, le sezioni unite, con la sent. 7021/2016, al punto 4.5, hanno stabilito che: "Tuttavia, la suddetta funzione di interesse sociale da attribuire ai soggetti titolari delle proprietà collettive in esame, i quali concorrono alla tutela del paesaggio ed allo sviluppo socio-economico delle zone montane (garantiti dalla Costituzione, in particolare all'art. 44, secondo comma), esige che, nell'ambito di una procedura di espropriazione per pubblica utilità – quale quella di cui si discute, diretta alla costruzione di impianti di energia alimentati da fonti rinnovabili –, occorra procedere ad una valutazione comparativa tra l'interesse pubblico alla realizzazione dell'opera e l'opposto interesse pubblico al mantenimento dell'originaria destinazione dei terreni, quale mezzo di salvaguardia dell'ambiente".

³⁷² Si veda in particolare quanto verrà *infra* evidenziato in merito alle compensazioni per il mutamento di destinazione del patrimonio antico a fini turistici.

³⁷³ Antecedentemente, cioè, alla l. 991/1952, cioè il primo atto normativo con cui sono state riconosciute le peculiarità delle regole dell'arco alpino.

“patrimonio antico”, soggetto al regime vincolato di cui ci stiamo occupando in questo capitolo. Dall'altra, tutti i beni acquistati successivamente a questa data, disciplinati invece dal diritto comune, e quindi liberamente commerciabili.

Ciò detto, l'elemento che più macroscopicamente distingue i domini e gli usi civici dalle proprietà collettive chiuse è il radicale regime di inalienabilità del patrimonio antico delle seconde. Mentre infatti nel primo caso si parla di “inalienabilità controllata”³⁷⁴, in quanto la legge prevede comunque la possibilità di trasferirli, per quanto al ricorrere di certe specifiche condizioni, in nessuna parte dell'ordinamento si rinviene questa possibilità per i beni regolieri³⁷⁵, né in questo caso è da ritenersi accettabile un'estensione analogica, stante la contrarietà di questa previsione con la *ratio* sottostante a tutta la disciplina altamente vincolistica delle comunioni familiari montane. La legge parla infatti esclusivamente di “concessione temporanea di usi diversi dai forestali” (l. 1102/1972, art. 11, co. 3) e di “destinazione, caso per caso, di beni comuni ad attività diverse da quelle agro-silvo-pastorali” (l. 97/1994, art. 3, co. 1, lett. b), n. 1).

È però vero che la sottrazione alla destinazione a bosco, pascolo o agricola potrebbe essere considerato come una scategorizzazione *in toto*, che farebbe passare il bene dal patrimonio antico a quelli liberamente commerciabili, secondo quanto stabilito dall'art. 11 succitato. Tuttavia, dalla lettera nella legge ci sembra una tesi difficile da sostenere, riferendosi la stessa in modo espresso “Solo i beni acquistati dalle comunioni dopo il 1952”. Il che significa che, indipendentemente dalla destinazione del bene, se è esso è stato attribuito all'ente esponenziale della comunità prima del detto anno resterà comunque *extra commercium*.

Il secondo elemento che distingue la disciplina di usi e demani civici da quella delle proprietà collettive chiuse riguarda invece i “terreni compensativi”. Stabilisce infatti la l. 1102/1971, art. 11, co. 2, che “Quei beni che previa autorizzazione regionale venissero destinati ad attività turistica dovranno essere sostituiti in modo da conservare al patrimonio comune la primitiva consistenza forestale”. A questa previsione fa eco la successiva l. 97/1994, art. 3, co. 1, lett. b), n. 1), che ribadisce che le regioni devono regolare la fattispecie “[...] assicurando comunque al patrimonio antico la primitiva consistenza agro-silvo-pastorale compreso l'eventuale maggior valore che ne derivasse dalla diversa destinazione dei beni”.

Ci preme subito chiosare queste disposizioni con due osservazioni: la prima riguarda l'utilizzo dei termini “bosco” e “consistenza forestale”, che riteniamo essere una sineddoche in grado di comprendere non solo le foreste, ma anche i pascoli ed i terreni agricoli, pena il ricadere in una ingiustificata diversificazione. Non si capisce infatti perché, dal punto di vista dell'interesse collettivo³⁷⁶, la

³⁷⁴ Espressione che si trova nella dottrina, come in, F. MARINELLI, *La circolazione dei beni di uso civico*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 1/2006, p. 9, nonché nella giurisprudenza, come ad esempio nella sent. 12570/2023 delle sezioni unite, nonché in dottrina. Per un approfondimento si veda A. GERMANÒ., *Usi civici e proprietà collettive: da demanium a dominium*, cit., pp. 2341.

³⁷⁵ Naturalmente in senso lato, non essendo tutte le comunioni familiari montane riconosciute dalla legge riconducibili al modello delle regole delle Alpi orientali.

³⁷⁶ Ma la questione effettivamente può essere vista diversamente se si ritiene che il legislatore abbia tenuto in particolare considerazione l'interesse specifico alla conservazione del patrimonio forestale della Repubblica, espresso nel r.d.l. 3267/1923.

perdita di un bosco dovrebbe essere considerata più grave di quella di un pascolo. La seconda considerazione richiama la prima: la lettera della legge parla esclusivamente di nuova destinazione “ad attività turistica”. Anche in questo caso, ci sentiamo di interpretare questa disposizione come una *sineddoche*, perché non vediamo perché un altro utilizzo del terreno (ad esempio, per scopi artigianali o industriali) debba essere considerato diversamente. Troviamo conferma di ciò nella più recenti previsioni contenute nella l. 97/1994, al cui art. 3, co. 1, lett. b), n. 1 si parla genericamente di “attività diverse da quella agro-silvo-pastorale” e “primitiva consistenza agro-silvo-pastorale”.

Una questione rilevante attiene poi al regime a cui tali terreni compensativi dovranno essere sottoposti: se da una è vero che essi vengono ricevuti dalle regole a fronte del mutamento di destinazione di una terra del patrimonio antico, ci sembra difficile interpretare la legge nel senso che questi nuovi beni vengano sottoposti al regime che gli è proprio. La lettera parla infatti espressamente, come ricordato sopra, solo dei “beni acquistati dalle comunioni dopo il 1952”; ci sembra quindi che i terreni compensativi saranno assoggettati non alla generalità dei vincoli propri del patrimonio antico, ma solo a quello di destinazione a bosco (o, riteniamo, pascolo o campo). Inoltre, sarà naturalmente scambiabile esclusivamente con beni soggetti al medesimo limite, pena il vanificare la norma in esame, volta alla conservazione della “primitiva consistenza agro-silvo-pastorale”.

È ora interessante analizzare il rapporto della disciplina dei terreni compensativi con quella prevista dall’art. 41 del r.d. 322/1928. Abbiamo stabilito sopra la possibilità di applicare la norma favorevole in esso contenuta anche alle proprietà collettive chiuse; resta da vedere come essa può coordinarsi con la materia ora in esame. A noi sembra che i due istituti possano coesistere: in generale, la restituzione del bene (già) collettivo alla sua antica destinazione si porrà in un momento successivo ed eventuale. In più, nell’ipotesi più tutelata delle regole alpine³⁷⁷, l’integrità delle terre collettive verrà mantenuta e garantita sin da subito, per mezzo della sostituzione del bene sottratto alla destinazione agro-silvo-pastorale con un terreno compensativo.

Questa conclusione potrebbe presentare degli inconvenienti nel caso in cui si ammettesse la possibilità di alienare a terzi le terre collettive, in quanto questi potrebbe essere gravato prima dell’onere di identificare e procurare le terre compensative, e poi di restituire quelle già collettive. Tale problema, tuttavia, non si pone, in quanto, come visto, la possibilità di trasferire i beni delle comunioni familiari montane a terzi non sembra essere ammessa dall’ordinamento.

3.2.3 *Gli allentamenti del vincolo*

Quanto visto finora, con tutta la delicata ponderazione degli interessi in gioco ed il coinvolgimento dei vari soggetti privati e pubblici, rappresenta la regola generale per giungere alla sottrazione di un certo bene al regime collettivo. L’ordinamento conosce tuttavia dei casi derogatori, in cui può essere seguito un procedimento più snello per giungere al medesimo risultato. Le ragioni sono diverse, ma a fondamento di tutte queste ipotesi vi è generalmente la

³⁷⁷ Anche qui si tratta naturalmente di una *sineddoche*.

presunzione che la terra civica sia di scarso interesse per la comunità di riferimento.

3.2.3.1 *Il fondo inutilizzabile*

Il primo caso di questo tipo è quello previsto dal r.d. 332/1928, art. 39, co. 1, il quale prevede che dopo aver “[...] accertata la consistenza delle terre possedute dai Comuni e dalle Associazioni, ed avere approvati i piani di massima e di utilizzazione [...]”, sia possibile che l’autorità pubblica proponga l’alienazione “[...] di quei fondi che per le loro esigue estensioni non si prestano a qualsiasi forma di utilizzazione prevista dalla legge”. È una delle tre ipotesi già ricordate dalla dottrina³⁷⁸, in cui il vincolo finalistico può venire meno perché ciò non rappresenterebbe alcuno svantaggio per la comunità dei naturali.

In seguito alle innovazioni legislative degli ultimi decenni, ci sembra però che la previsione regolamentare necessiti di essere integrata da quanto previsto oggi dalle fonti superiori. In particolare, come evidenziato, la valutazione della possibilità di scategorizzare il bene deve attualmente tenere conto di due profili: da una parte, l’interesse della collettività; dall’altro, quello ambientale. Ebbene, per quanto l’ipotesi prevista dal regolamento permetta un onere procedimentale e motivazionale inferiore per quanto riguarda il primo profilo, così non è per il secondo, che dovrà comunque essere vagliato approfonditamente secondo le regole ordinarie³⁷⁹.

Sull’ampiezza di questa ipotesi, valgono le osservazioni già fatte altrove: essa viene prevista nell’ambito della disciplina degli usi civici (*lato sensu*), che, come visto, non può essere applicata direttamente anche alle comunioni familiari montane, stante l’esclusione espressa prevista dalla l. 1102/1971, art. 10, co. 2. A noi sembra che in questo caso non sia possibile neppure un’applicazione analogica, poiché la norma ora in esame si inserisce nel quadro della liquidazione degli usi civici, il cui spirito e finalità sono del tutto estranee al *corpus* normativo concernente le regole dell’arco alpino, tutto volto a garantirne la sopravvivenza e l’autocrazia.

3.2.3.2 *La trasformazione irreversibile*

Una seconda ipotesi prevista dall’ordinamento è quella delle “terre civiche che abbiano irreversibilmente perso la conformazione fisica o la destinazione funzionale di terreni agrari, boschivi o pascolativi”. Apriamo la trattazione del punto ora in esame con questa specifica espressione, perché in grado di

³⁷⁸ Il già citato A. PALERMO, *Gli usi civici*, cit., p. 232 ss.

³⁷⁹ Infatti, non è per niente peregrina l’ipotesi di disaccoppiamento tra interesse della comunità e ambientale-paesaggistico. Si pensi, ad esempio, ad un biotopo situato in prossimità di un pascolo: per quanto la collettività abbia poco interesse a restarne titolare, poiché non trae nessuna utilità da quello che generalmente è visto come un semplice stagno, così non è dal punto di vista dell’ecosistema locale.

L’alienazione del terreno, e la sua sottrazione alla destinazione agro-silvo-pastorale, potrebbe determinare l’abbandono dell’area come pascolo; da ciò deriverebbe un impoverimento delle acque del biotopo, che passerebbero da eutrofiche a oligotrofiche, con irrimediabili ripercussioni sull’ecosistema.

racchiudere circolarmente la vicenda di cui accingiamo a trattare: essa ne segna il punto di partenza e quello di arrivo.

A partire dagli anni '70 le regioni iniziano ad esercitare la loro potestà legislativa, toccando anche la materia degli assetti fondiari collettivi. All'interno di questa produzione normativa ha un decisivo rilievo, per la notevole capacità innovativa e la profonda influenza che eserciterà fino ad oggi, la Legge regionale dell'Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25, *Norme in materia di usi civici e di gestione delle terre civiche*, poi modificata dalla successiva Legge regionale dell'Abruzzo 8 settembre 1988, n. 77, *Modifica all'art. 10 della L.R. 2 marzo 1988, n. 25 recante norme in materia di usi civici e gestione delle terre civiche*³⁸⁰.

Ciò che interessa particolarmente di queste disposizioni è l'art. 10, co. 2, il quale stabiliva che "Nei casi in cui, per effetto di utilizzazioni improprie ormai consolidate, porzioni di terre civiche abbiano da tempo irreversibilmente perduto la conformazione fisica e la destinazione funzionale di terreni agrari ovvero boschivi o pascolivi, il Consiglio regionale, su richiesta motivata del comune territorialmente interessato, ovvero dell'Amministrazione separata frazionale, sentito il comune, se trattasi di beni di pertinenza frazionale, può disporre la sclassificazione di dette terre dal regime demaniale civico".

L'elemento di favore per la regione, rispetto alla procedura ordinaria, si rinviene nel ruolo attribuito alla ponderazione degli interessi. In questo caso, infatti, l'ente territoriale non deve commisurare quello della comunità al mantenimento del vincolo, ma svolgere una valutazione oggettiva dello stato dei luoghi³⁸¹, e delle vicende che vi hanno condotto³⁸², essendo titolare al più di una certa discrezionalità tecnica. Considerazioni analoghe valgono per il secondo interesse che generalmente milita a favore del mantenimento del vincolo collettivo del bene, ossia quello ambientale e paesaggistico. Giacché uno dei requisiti che la legge impone è quello del rispetto della corrispettiva disciplina, si presume che esso possa essere garantito anche nel contesto attuale; dunque, in una situazione in cui il bene non è più utilizzabile come bosco, pascolo o terreno agricolo, e sul quale, pertanto, non ha più senso il permanere del corrispettivo vincolo.

Pertanto, la regione deve semplicemente occuparsi di una valutazione oggettiva della sussistenza dei requisiti indicati dalla legge, secondo la propria discrezionalità tecnica. Nel caso in cui tale attività dovesse dare un esito positivo, procedere a pronunciare la sclassificazione del bene. Una situazione ben diversa da quella ordinaria, in cui l'ente territoriale, facendo ricorso alla propria discrezionalità amministrativa, deve, innanzitutto, identificare e commisurare da una l'interesse per la comunità e l'ambiente a mantenere la qualità civica del bene, dall'altra quello pubblico a rimuoverlo; e in secondo luogo, ponderare questi due opposti interessi e verificare quale dei due sia prevalente.

³⁸⁰ Sulle vicende ed il contenuto di questa legge regionale si vedano F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pp. 137 ss. e 177 ss., nonché M. C. CERVALE, *Usi civici e domini collettivi. La proprietà plurale e il diritto civile*, cit., pp. 178 ss.

³⁸¹ Verificando, dunque, un duplice profilo: che il terreno non sia più servibile per le finalità agro-silvo-pastorali oggetto dei domini collettivi, e che tale inservibilità sia irreversibile.

³⁸² Essenzialmente, verificando il rispetto della normativa paesaggistica e urbanistica.

Da questa analisi emerge subito come quella approntata dal legislatore regionale rappresenti una corsia preferenziale rispetto al regime ordinariamente previsto per la sottrazione delle terre civiche alla loro destinazione collettiva. Se a ciò si aggiunge che tale procedimento agevolato si fonda su pregresse "utilizzazioni improprie", e quindi in violazione della disciplina vincolistica propria di questi beni, si coglie immediatamente la criticità di questa norma per l'efficacia della tutela delle terre civiche.

Così, con ordinanza del 16 aprile 1991, il Commissario liquidatore per gli usi civici dell'Aquila sottopone la citata norma al vaglio della Corte costituzionale, lamentando la violazione dei seguenti parametri costituzionali: dell'art. 117, in quanto vulnererebbe i principi fondamentali in materia stabiliti dalla l. 1766/1927, in particolare nella parte in cui stabiliscono l'immutabilità della destinazione dei beni civici³⁸³; l'art. 118, perché i poteri esercitati esulerebbe quelli delegati alle regioni dal d.P.R. 616/1977³⁸⁴; l'articolo 42, co. 3, in quanto la sclassificazione consisterebbe sostanzialmente in una forma di espropriazione forzata per la collettività proprietaria senza alcun compenso a titolo di indennizzo.

A tali rilievi la Corte costituzionale risponde con la sent. 30 dicembre 1991, n. 511, in cui mantiene un atteggiamento piuttosto ossequioso nei confronti del legislatore regionale, dichiarando l'infondatezza delle prospettate questioni di legittimità. In primo luogo, ritiene che la procedura delineata dalla legge abruzzese non sia in contrasto con i principi stabiliti nella disciplina statale, ma che vada ad integrarla, prevedendo una necessaria ipotesi di sanatoria per quei casi in cui degli usi civici si sia "quasi perduto il ricordo"³⁸⁵, e comunque i terreni non possiedano più quelle necessarie caratteristiche "che qualificavano i terreni come beni del demanio collettivo"³⁸⁶. Con riguardo all'art. 118, il giudice delle leggi rileva come la materia degli usi civici rientri in quella più ampia dell'agricoltura e delle foreste³⁸⁷, in cui le regioni hanno potestà concorrente; infine, in merito all'art. 42, co. 3, viene affermato che la scategorizzazione non è stata priva di corrispettivo, perché controbilanciata dalla realizzazione di opere urbanistiche ed industriali di pubblico interesse.

Sulla scia dell'Abruzzo, e con l'avallo della Corte costituzionale, altre regioni adottano provvedimenti analoghi: si ricordano, a titolo di esempio, la Legge regionale del Veneto 22 luglio 1994, *Norme in materia di usi civici*, il cui art. 7 stabilisce la sclassificazione per quei terreni che "hanno irreversibilmente perduto la conformazione fisica e la destinazione funzionale di terreni agrari, boschivi e pascolivi per effetto di occupazioni abusive o di utilizzazioni improprie ormai consolidate"; oppure la Legge regionale del Molise 23 luglio 2002, n. 14, *Usi civici e gestione delle terre civiche*, che all'art. 8 permette la sottrazione al vincolo

³⁸³ La Cost., art. 117, co. 1, nel testo allora vigente, stabiliva che i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato costituissero un limite alla potestà legislativa concorrente delle regioni.

³⁸⁴ Con cui furono attribuite alle regioni le competenze amministrative già statali in materia di agricoltura e foreste, ivi compresi gli usi civici.

³⁸⁵ C. cost., sent. 511/1991, punto 2.

³⁸⁶ Ivi, punto 3.

³⁸⁷ La Corte costituzionale si rivela dunque sorda alle innovazioni apportate dalla Legge Galasso, pur accorse ben sei anni prima della pronuncia, con cui agli assetti fondiari collettivi era stata riconosciuta una funzione ambientale.

collettivo di quelle “terre civiche che abbiano da tempo irreversibilmente perduto la conformazione e la destinazione funzionale”; ancora, la Legge regionale della Calabria 21 agosto 2007, n. 18, *Norme in materia di usi civici*, il cui art. 24 contiene disposizioni analoghe.

Di particolare interesse, per le conclusioni giurisprudenziali a cui ha portato, è la Legge regionale della Sardegna 3 luglio 2017, n. 11, *Disposizioni urgenti in materia urbanistica ed edilizia. Modifiche alla legge regionale n. 23 del 1985, alla legge regionale n. 45 del 1989, alla legge regionale n. 8 del 2015, alla legge regionale n. 22 del 1984 e alla legge regionale n. 12 del 1994*. In particolare, l’art. 39 introduce il nuovo art. 18-*quater* alla Legge regionale della Sardegna 14 marzo 1994, n. 12, *Norme in materia di usi civici. Modifica della legge regionale 7 gennaio 1977, n. 1, concernente l'organizzazione amministrativa della Regione sarda*, il quale stabilisce che “Possono essere oggetto di sdemanializzazione i terreni soggetti a uso civico appartenenti ai demani civici” qualora, cumulativamente ad altre condizioni³⁸⁸, “abbiano irreversibilmente perso la conformazione fisica o la destinazione funzionale di terreni agrari, ovvero boschivi o pascolativi per oggettiva trasformazione”.

Una formulazione in linea con quella utilizzata dell’Abruzzo e dalle regioni che ne avevano seguito l’esempio, e che quindi non dovrebbe presentare particolari problemi dal punto di vista costituzionale. Al contrario, il giudice delle leggi, con la sent. 26 luglio 2018, n. 178³⁸⁹, dimostra di aver maturato una sensibilità ben diversa da quella del 1991 in materia di assetti fondiari collettivi. Dopo aver risolto alcune questioni concernenti il riparto di competenze tra Regione autonoma della Sardegna e Stato, la Corte costituzionale procede con l’analisi del merito della questione. Richiamando la sua precedente giurisprudenza³⁹⁰, inquadra la materia degli “usi civici” all’interno dell’ordinamento civile, salda competenza statale, e afferma che, pertanto, la trasformazione delle terre civiche in allodio può verificarsi in presenza del “presupposto indefettibile della previa “sclassificazione”, che può concretarsi solo nelle fattispecie legali tipiche”³⁹¹ previste dalla l. 1766/1927 e dal r.d. 322/1928.

Alla luce di questo arresto giurisprudenziale vengono virtualmente a cadere anche tutte le norme simili previste dalle varie leggi regionali simili. Il legislatore statale decide tuttavia di prestare ascolto alle esigenze espresse dalle regioni, consistenti in un regime agevolato di scategorizzazioni per quelle terre ormai inservibili come beni civici, e provvede con il d.l. 77/2021, poi convertito dalla l. 108/2021, con cui introduce i nuovi commi 8-*bis*, 8-*ter* e 8-*quater* all’art. 3 della l.

³⁸⁸ Ossia che “siano stati alienati, prima dell’entrata in vigore della legge 8 agosto 1985, n. 431 (Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale. Integrazioni dell’art. 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977 n. 616), da parte dei comuni mediante atti posti in essere senza il rispetto della normativa di cui alla legge n. 1766 del 1927” e “non siano stati utilizzati in difformità alla pianificazione urbanistica”.

³⁸⁹ Sulla quale si veda più approfonditamente nonché M. C. CERVALE, *Usi civici e domini collettivi. La proprietà plurale e il diritto civile*, cit., pp. 206 ss.

³⁹⁰ In particolare, la sent. 31 maggio 2018, n. 113, sulla quale ci soffermeremo nel proseguo.

³⁹¹ C. cost., sent. 178/2018, punto. 5.

168/2017³⁹². Il recepimento delle tendenze regionali, tuttavia, non si atteggia come pedissequa copia delle norme previste dagli enti territoriali, ma apporta delle notevoli innovazioni.

Il nuovo co. 8-*bis*, è vero, riprende l'espressione già utilizzata nella prima legge abruzzese, laddove prevede che, al ricorrere di ulteriori requisiti³⁹³, possano essere scategorizzati quei terreni che "abbiano irreversibilmente perso la conformazione fisica o la destinazione funzionale di terreni agrari, boschivi o pascolativi". Tuttavia, la mera sottrazione – ormai solo formale – di tali terre alla funzione collettiva non esaurisce la fattispecie delineata dal legislatore statale, che si interessa anche di mantenere l'originaria consistenza del patrimonio collettivo³⁹⁴.

Per raggiungere questo obiettivo la legge stabilisce che la mera scategorizzazione non sia possibile, ma che sia sempre necessario provvedere ai corrispettivi "trasferimenti di diritti di uso civico e permuta". Il che significa che le posizioni giuridiche collettive non possono essere soppresse *sic et simpliciter*, ma vanno ricostituite altrove, ed in particolare su "terreni di superficie e valore ambientale equivalenti che appartengono al patrimonio disponibile dei comuni, delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano" (l. 168/2017, art. 3, co. 8-*ter*). Da questo scambio dell'oggetto dei diritti delle comunità deriverà che i terreni che ne sono liberati saranno assoggettati al diritto comune, con l'eccezione del permanere del vincolo paesaggistico (co. 8-*quater*)³⁹⁵, mentre quelli che ne sono stati *ex novo* assoggettati saranno destinatari del regime specifico dei beni collettivi (8-*ter*).

Passiamo ora all'analisi di questa innovazione. La prima questione che ci sembra debba essere risolta è quello del campo di applicazione della novella: la lettera della legge non parla generalmente di domini o beni collettivi, come avrebbe potuto più economicamente fare, ma di "diritti di uso civico" e "terreni a uso civico appartenenti al demanio civico". Questa osservazione ci porta a ritenere che la disciplina in esame non possa essere applicata alle proprietà collettive chiuse, che difficilmente possono essere ricondotte alle espressioni utilizzate dal legislatore. Osserviamo a margine che, data la precisa catalogazione dei beni collettivi contenuta nel co. 1 del medesimo articolo, si sarebbe potuto agevolmente fare riferimento alle categorie qui indicate, anziché utilizzare queste espressioni, non chiarissime.

³⁹² Su questa innovazione si vedano i commenti di F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pp. 343 ss., nonché M. C. CERVALE, *Usi civici e domini collettivi. La proprietà plurale e il diritto civile*, cit., pp. 266 ss.

³⁹³ Segnatamente: l'autorizzazione comunale, la "oggettiva trasformazione" intercorsa "prima della data di entrata in vigore della legge 8 agosto 1985, n. 431" (lett. a)) il rispetto dei vigenti strumenti di pianificazione urbanistica (lett. b)) e della disciplina paesaggistica (lett. c)).

³⁹⁴ Per vero, la possibilità di permuta era già stata riconosciuta dalla citata l. reg. Sardegna 11/2017.

³⁹⁵ Il che ci sembra rafforzi quella tesi, già ricordata, che vuole che il vincolo paesaggistico si protragga sulle terre civiche anche una volta che sono state scategorizzate, secondo il brocardo *semel civicum, semper tutelatum*.

Andando oltre, questa innovazione è stata criticata da più parti³⁹⁶, e per vari ordini di ragioni. Innanzitutto, ne è stata rilevata la potenziale incostituzionalità, per violazione della Cost., art. 77, in quanto “[...] l’articolo della legge di conversione, intervenendo sulla materia degli usi civici, è eterogeneo rispetto al decreto legge”³⁹⁷. Addentrandosi poi nel merito, la dottrina ha rilevato vari problemi con riguardo ai terreni compensativi, in particolare a causa dell’unicità di ogni assetto fondiario collettivo, intimamente legato col suo territorio. Ci si chiede, in primo luogo, se sia effettivamente possibile identificare “terreni di superficie o valore ambientale equivalenti”, e in base a quali criteri. Anche qualora ciò fosse realizzabile, questi due requisiti meramente oggettivi sembrano incapaci di compensare la perdita subita dalla comunità di riferimento. Sarebbe infatti necessario affiancarli perlomeno ad un criterio soggettivo, ossia la capacità di questi terreni compensativi di fornire alla collettività la medesima utilità di quelli scategorizzati.

Secondo il nostro avviso questa novella non è completamente da condannare: è positiva nella misura in cui introduce un elemento di flessibilità la cui esigenza era avvertita da più parti, e che è in grado di conciliare parzialmente la conservazione degli assetti fondiari collettivi con i nuovi bisogni delle comunità. D’altra parte non rappresenterebbe uno sminuimento dei diritti civici, data la previsione dei terreni compensativi, ma questa disposizione è monca nella parte in cui, come detto, la legge non richiede un legame di questi con la comunità stessa.

3.2.3.3 *Ulteriori tentativi regionali*

Oltre a far leva sull’irrimediabile inservibilità come bene collettivo, negli anni le regioni hanno cercato di rendere più agevole la procedura di scategorizzazione dei beni collettivi con altri mezzi. Tra i primi tentativi si può ricordare la Legge regionale dell’Abruzzo 27 aprile 1996, n. 23, *Impianti di pubblici o di pubblico interesse*, con cui l’ente territoriale mirava a semplificare, se non eliminare – essendo l’autorizzazione ridotta ad un provvedimento del sindaco –, la procedura di rimozione del vincolo di quelle terre trasformate per motivi industriali o urbanistici. Tutto ciò sul presupposto che la realizzazione di tali opere rappresentasse solo un diverso atteggiarsi del diritto collettivo di godimento della comunità.

Un altro caso importante è quello della Legge regionale del Lazio 3 gennaio 1986, n. 1, *Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie*, ed in particolare il suo art. 8. Questa disposizione permetteva ai comuni ed alle università agrarie di alienare le terre civiche, al ricorrere di determinate circostanze, senza richiedere la preventiva autorizzazione.

³⁹⁶ In particolare, da C. BONA, *Sull’indisponibilità e sui vincoli di destinazione delle proprietà collettive, dalla l. 1766/27 alla legge 108/21 (passando per Corte cost. 228/21)*, in *Il Foro italiano*, 4/2022, 1, pp. 1224 ss., da C. SALVI, *Proprietà e possesso*, Torino, Giappichelli, 2022, pp. 13 ss., da F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pp. 345 s., da M. C. CERVALE, *Usi civici e domini collettivi. La proprietà plurale e il diritto civile*, cit., pp. 268 s.

³⁹⁷ Così C. BONA, *Sull’indisponibilità e sui vincoli di destinazione delle proprietà collettive, dalla l. 1766/27 alla legge 108/21 (passando per Corte cost. 228/21)*, in *Il Foro italiano*, 4/2022, 1, p. 1224, a cui si aggiunge F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., p. 345.

A questa tendenza allo sminuimento del vincolo collettivo si è opposta la Corte costituzionale, che ha invalidato prima la legge abruzzese, con la sent. 21 novembre 1997, n. 345³⁹⁸, e poi quella laziale, con la celebre sent. 31 maggio 2018, n. 113³⁹⁹. Le ragioni addotte dal giudice delle leggi sono simili, e si ricollegano entrambe al riconoscimento di una potestà esclusiva statale in materia di assetti fondiari collettivi.

Questo argomento, espresso ancora a livello embrionale nella sent. 345/1997, viene sviluppato pienamente nella sent. 113/2018, nella quale si legge che “l’ordinamento civile si pone quale limite alla legislazione regionale”⁴⁰⁰, poiché “L’art. 66 del d.P.R. n. 616 del 1977, che ha trasferito alle Regioni soltanto le funzioni amministrative in materia di usi civici, non ha mai consentito alla Regione – e non consente oggi, nel mutato contesto del Titolo V della Parte II della Costituzione – di invadere, con norma legislativa, la disciplina dei diritti, estinguendoli, modificandoli o alienandoli”⁴⁰¹. Da ciò ne deriva che “Un bene gravato da uso civico non può essere [...] oggetto di alienazione al di fuori delle ipotesi tassative previste dalla legge n. 1766 del 1927 e dal r.d. n. 332 del 1928”, e le norme regionali che si pongono in contrasto con queste disposizioni devono essere dichiarate invalide per contrasto con la Cost., art. 117, co. 2, lett. a).

Questa conclusione, oltre che essere avallata dalla dottrina⁴⁰², è stata più recentemente confermata dalla Corte costituzionale, che l’ha ribadita con la sent. 24 aprile 2020, n. 71, la sent. 2 dicembre 2021, n. 228, e, infine, la sent. 21 maggio 2024, n. 152⁴⁰³. Nelle pronunce ora ricordate l’argomento dell’ordinamento civile si è affiancato a quello della tutela ambientale, pure competenza statale. Questo binomio, ormai radicato nella giurisprudenza costituzionale, rappresenta ora un formidabile limite alla potestà legislativa delle

³⁹⁸ Sulla quale si veda M. C. CERVALE, *Usi civici e domini collettivi. La proprietà plurale e il diritto civile*, cit., pp. 182 ss.

³⁹⁹ Per un’analisi di questa pronuncia si veda M. C. CERVALE, *Usi civici e domini collettivi. La proprietà plurale e il diritto civile*, cit., pp. 200 ss., e, più approfonditamente, E. BUOSO, *La disciplina dei terreni gravati da usi civici e delle terre collettive tra paesaggio e ordinamento civile*, in *Le Regioni*, 5-6/2018, pp. 1074 ss.

⁴⁰⁰ C. cost. 113/2018, punto 4.

⁴⁰¹ *Ivi*.

⁴⁰² Si veda, a titolo di esempio, F. POLITI, *Prefazione*, in F. MARINELLI, M. C. CERVALE, *Codice degli usi civici e dei domini collettivi*, p. VIII.

⁴⁰³ Ad evidente suggello di questo connubio tra tutela ambientale ed inquadramento dell’ordinamento civile può essere ricordato quanto affermato dalla Corte costituzionale nella citata sent. 152/2024, al punto 10.2: “In definitiva, dalla legge n. 168 del 2017 emergono una esplicita opzione a favore della qualificazione privatistica degli enti esponenziali, con un riconoscimento *ex lege* della personalità giuridica di diritto privato, nonché una valorizzazione della proprietà collettiva, che sottende una responsabilizzazione delle comunità chiamate a preservare l’ambiente, anche nell’interesse delle generazioni future.

Si delinea, dunque, uno stretto legame fra la tutela dell’ambiente e l’uso collettivo dei beni, la cui gestione è assegnata a un ente di diritto privato.

Simile scelta si pone in sintonia con quel generale ripensamento dei rapporti fra pubblico e privato, che si evince dalla riforma del Titolo V della Costituzione (art. 4 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione»), nella parte in cui ha valorizzato – sulla base del principio di sussidiarietà – il fenomeno dell’associazionismo «per lo svolgimento di attività di interesse generale» (art. 118, quarto comma, Cost.). I corsivi sono nostri.

regioni, ed in particolare alla tendenza dimostrata in decenni di attività normativa all'allentare il regime di tutela dei beni collettivi.

3.3 La pubblicità dei domini collettivi

Esaurita la trattazione dello statuto sostanziale dei beni collettivi, ci pare utili dedicare un ultimo approfondimento ad un tema strettamente legato alla loro circolazione, ossia quello della pubblicità immobiliare, ossia lo strumento attraverso il quale dovrebbe emergere, a beneficio di tutti gli interessati, il particolare regime di cui queste terre godono. A quanto ci risulta, questo punto non ha ancora sollevato contrasti in sede dottrinale⁴⁰⁴ o giurisprudenziale⁴⁰⁵, per quanto a noi paia di notevole rilievo dogmatico.

La materia manca di una disciplina espressa organica, né sono stati promossi interventi legislativi specifici tali da permettere di ricostruire un sistema completo. In compenso, di fronte a ipotesi di assetti fondiari collettivi, nella pratica si è ritenuto di applicare le norme generali della pubblicità immobiliare, senza prevedere specifici aggiustamenti imposti dalla peculiarità di questi casi. A parere di chi scrive, questa tendenza è senz'altro lodevole, perché ha evitato di sollevare contrasti ed incertezze, perniciosi per la circolazione dei beni e la certezza del diritto; d'altra parte, tuttavia, sembra sollevare talune criticità rispetto alla lettera della legge, o, perlomeno, lasciare in ombra alcuni interrogativi che per essere risolti necessitano di un'argomentata giustificazione interpretativa.

Prima di approfondire il discorso pare utile richiamare la struttura generale della disciplina della pubblicità immobiliare nella Repubblica italiana. Come noto, coesistono infatti sul territorio dello Stato due diversi sistemi: da una parte quello di diritto comune, chiamato anche "sistema della trascrizione" o "delle conservatorie", regolato dagli artt. 2643 ss. del c.c.; dall'altra, il cosiddetto "sistema tavolare", o "del libro fondiario"⁴⁰⁶, disciplinato dalla "Legge tavolare",

⁴⁰⁴ Tra i rarissimi interventi degli studiosi del diritto si segnalano S. DE VOGLI, *L'informatizzazione (della pubblicità immobiliare) e le situazioni di appartenenza: proprietà individuale, proprietà collettiva e usi civici*, in P. NERVI, (a cura di), *Dominii collettivi e autonomia. Atti della V Riunione Scientifica (Trento, 11-12 novembre 1999)*, Padova, Cedam, 2000, pp. 257 ss., ID., *La modernizzazione del sistema informativo territoriale: l'anagrafe immobiliare integrata e le proprietà collettive*, in P. NERVI, (a cura di), *Cosa apprendere dalle proprietà collettive. La consuetudine fra tradizione e modernità. Atti della VIII Riunione Scientifica (Trento, 14-15 novembre 2002)*, Padova, Cedam, pp. 167 ss., nonché A. GERMANÒ, *Sul soggetto a cui debba imputarsi il diritto di proprietà delle terre civiche. Nota a TAR Friuli-Venezia Giulia, 18 aprile 1994 n. 137*, in *Rivista di diritto agrario*, 2/1996, pp. 161 ss. In entrambi i casi, tuttavia, l'argomento tecnico della pubblicità immobiliari dei domini collettivi viene appena sfiorato: il primo contributo si concentra infatti più in generale sul processo di informatizzazione delle situazioni di appartenenza, mentre il secondo affronta principalmente la questione della titolarità del diritto di proprietà sulle terre collettive.

⁴⁰⁵ Molto pochi e di scarso rilievo ricostruttivo gli interventi giurisprudenziali. Si cita a titolo di esempio l'ordinanza di rettifica 4 giugno 1957 del Commissario per la liquidazione degli usi civici per la Province di Trento e di Bolzano. In questo provvedimento viene affrontata la questione dell'intavolazione del diritto di proprietà delle terre collettive attribuite agli abitanti di una frazione, contro le pretese del comune di essere iscritto come proprietario di dette terre.

⁴⁰⁶ Applicato negli attuali Enti di decentramento regionale di Trieste e Gorizia; nelle Province autonome di Trento e Bolzano; in alcuni comuni dell'Ente di decentramento regionale di Udine, cioè Aiello del Friuli, Aquileia, Campolongo Tapogliano, Cervignano del Friuli, Chiopris-

ossia il Regio decreto 28 marzo 1929, n. 499, *Disposizioni relative ai libri fondiari dei territori delle nuove province*⁴⁰⁷.

Il primo dei due sistemi è caratterizzato da una struttura su base personale, nel senso che è organizzato come una collezione degli atti riferibili a dei singoli soggetti. Ciò che viene pubblicizzato sono appunto gli atti, e le risultanze hanno efficacia, in generale⁴⁰⁸, dichiarativa. Il secondo, al contrario, ha una struttura reale, nel senso che è organizzato come un registro degli immobili, di ognuno dei quali viene presentata la situazione giuridica sostanziale. Ciò di cui viene data pubblicità sono proprio i diritti, e le iscrizioni hanno efficacia tendenzialmente⁴⁰⁹ costitutiva⁴¹⁰.

Ora, quanto al sistema della trascrizione, gli assetti fondiari collettivi non paiono presentare particolari profili critici: come detto, oggetto della pubblicità non è tanto la situazione giuridica in sé, quanto l'atto da cui essa risulta. Così, per ogni ipotesi di terre comuni, siano esse configurabili come proprietà collettive *stricto sensu*, usi o demani civici, verrà inserito nel registro immobiliare titolo costitutivo o dichiarativo portato a fondamento di tali situazioni. La loro peculiarità, dunque, non è tale da determinare problemi applicativi, perché gli interrogativi di natura sostanziali restano sullo sfondo. Un caso ben diverso è invece quello che si presenta qualora debba essere applicato il regime tavolare; in tali casi, come già chiarito, alle iscrizioni è attribuita efficacia costitutiva. La questione, dunque, si intreccia con la ricostruzione dogmatica degli assetti fondiari collettivi, e con l'identificazione del soggetto proprietario.

Le domande che sorgono spontanee sono molte: in primo luogo, in che modo debba essere reso pubblico il vincolo collettivistico; poi, che ruolo abbia il contenuto dello stesso; infine, come si riporti nel registro l'indicazione del

Viscone, Fiumicello Villa Vicentina, Malborghetto-Valbruna, Pontebba (limitatamente alla frazione di Pontefella), Ruda, San Vito al Torre, Tarvisio, Terzo di Aquileia; nel Comune di Pedemonte (Provincia di Vicenza), nei comuni di Magasa e Valvestino (Provincia di Brescia); in tre comuni della Provincia di Belluno, ossia Cortina d'Ampezzo, Colle Santa Lucia e Livinallongo del Col di Lana (con riguardo a questi due ultimi, si veda la nota seguente).

⁴⁰⁷ Per vero, a fianco di questi due sistemi maggiori, ne va ricordato almeno un terzo: il cosiddetto "sistema dell'archiviazione", ormai diffuso esclusivamente nei Comuni di Livinallongo del Col di Lana e Colle Santa Lucia. Esso è costituito dal regime vigente nell'Impero austro-ungarico prima di quello tavolare, caratterizzato da una struttura mista, nel senso che pur essendo strutturato su una base personale (come il sistema delle conservatorie), le sue risultanze hanno efficacia costitutiva (come nel sistema tavolare).

Al momento della promulgazione del r.d. 499/1929, l'impianto del libro tavolare (presupposto fondamentale per l'applicazione del sistema tavolare) non era ancora stato completato in tutti i nuovi territori annessi al Regno d'Italia, sicché l'art. 1 co. 3, coerentemente con la disciplina asburgica previgente, prevede come regime transitorio la conservazione del sistema dell'archiviazione. Nei decenni successivi l'impianto del libro fondiario venne completato nella maggior parte dei territori, con l'eccezione – per via delle particolari vicende amministrative che li riguardarono – dei Comuni di Colle Santa Lucia e Livinallongo del Col di Lana, sicché oggi questi sono gli ultimi due casi in cui vige ancora il sistema dell'archiviazione.

⁴⁰⁸ Vanno infatti fatte salve le ipotesi di efficacia costitutiva, come nel caso dell'iscrizione dell'ipoteca ex c.c., art. 2808, co. 2.

⁴⁰⁹ "Tendenzialmente" perché ad avere efficacia costitutiva è soltanto uno, sebbene il principale, tipo di iscrizioni, ossia le intavolazioni. Le altre due *species* di iscrizioni, cioè le annotazioni e le prenotazioni, hanno efficacia dichiarativa.

⁴¹⁰ Per un approfondimento sulla differenza tra i due sistemi si veda M. CUCCARO, *Lineamenti di diritto tavolare*, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 8 s.

proprietario, qualora si ritenga vada effettuata. Quesiti che si moltiplicano, laddove si consideri la possibilità che a seconda del tipo di assetto fondiario collettivo⁴¹¹ trattato le questioni da risolvere si atteggiino diversamente.

Nella prassi, gli assetti fondiari collettivi sono così rappresentati tavolarmente: per quanto riguarda i casi di proprietà collettiva *lato sensu*, il diritto di proprietà viene intavolato a favore dell'ente esponenziale della comunità, sia esso un soggetto pubblico (come il comune, nel caso di un demanio civico) o privato (come nelle ipotesi delle comunità familiari montane ex l. 1102/1971, art. 10 s.). Corrispettivamente, il regime vincolato del bene (inalienabilità, indivisibilità, inusucapibilità e perpetua destinazione agro-silvo-pastorale) viene evidenziato come aggravio ricadente sullo stesso. Analogo procedimento viene seguito per gli usi civici, iscritti nel cosiddetto "foglio C"⁴¹².

Ora, partendo da una prospettiva tradizionale – che quindi inquadra i casi di assetti fondiari collettivi nelle abituali categorie civilistiche – si vede subito come da questa impostazione derivino notevoli conseguenze sostanziali, data la natura costitutiva delle impostazioni, in specie con riguardo alla figura del proprietario. Con riguardo agli usi civici, non emergono particolari questioni, essendo la rappresentazione fornita dal sistema tavolare coerente con la ricostruzione generalmente accorta di queste fattispecie. Diverso il discorso per quanto riguarda le proprietà collettive, aperte e chiuse: infatti, nel momento in cui nel foglio B viene indicato l'ente esponenziale, secondo i meccanismi consueti del diritto tavolare, questi dovrebbe diventare proprietario degli immobili contenuti nella partita tavolare.

Questa conclusione poteva essere salutata positivamente da quella dottrina – un tempo maggioritaria, ma oggi pressoché scomparsa – che ricostruisce i domini collettivi in questo senso, identificando negli appartenenti alla comunità dei titolari di meri diritti di godimento, e nel soggetto che li rappresenta il vero proprietario dei beni. Oggi, tuttavia, questa ricostruzione viene osteggiata tanto dalla giurisprudenza che dalla dottrina, che propendono a favore dell'individuazione dei proprietari nei fruitori stessi dei beni comuni.

Le alternative che a questo punto si presentano sono due: da una parte, almeno in linea teorica, facendo piana applicazione delle norme tavolari, si potrebbero indicare nel foglio B tutti i membri della comunità, in quanto comproprietari delle terre collettive. Questa soluzione presenta tuttavia delle insormontabili difficoltà: la prima è di ordine squisitamente pratico, in quanto questo approccio imporrebbe di aggiornare la partita tavolare seguendo le vicende successive di tutti gli appartenenti alla collettività, spesso costituite da centinaia se non migliaia di persone. La seconda è di natura sistematica, in quanto dalla mera indicazione dei soggetti come comproprietari non

⁴¹¹ Secondo la tripartizione che abbiamo deciso di seguire, per ragioni più di comodità espositiva che sostanziali, tra usi civici, demani civici e proprietà collettive.

⁴¹² Il libro fondiario, attorno al quale ruota il sistema tavolare, è composto da "partite tavolari" articolate in tre fogli: il primo, detto "foglio A" o "della consistenza", identifica i mobili contenuti nella stessa; il secondo, detto "foglio B" o "della proprietà", indica il proprietario; il terzo, "foglio C" o "degli aggravii", evidenzia i pesi gravanti sugli immobili compresi nella partita. Per un approfondimento di questa assolutamente sommaria introduzione si veda M. CUCCARO, *Lineamenti di diritto tavolare*, cit., pp. 9 ss.

emergerebbe il peculiare regime della comunione a mani riunite, per segnalare la quale sarebbe necessaria perlomeno una specifica iscrizione.

A queste osservazioni si aggiunge poi il dato normativo, che preclude definitivamente la possibilità di seguire questa strada. In linea generale, sebbene la l. 1766/1927 e la l. 168/2017 non stabiliscono norme espresse sulla pubblicità immobiliare delle terre collettive, alcune disposizioni lasciano intendere che esse vadano imputate all'ente esponenziale. Così, ad esempio, la l. 1766/1927 parla di terre "appartenenti ai Comuni, alle frazioni, ed alle associazioni" (art. 9), di "terreni assegnati ai Comuni" (art. 11), oppure "trasferiti ai Comuni o alla frazione" (art. 25).

Queste norme non sembrano muoversi su un piano sostanziale⁴¹³, ma pare che mirino a identificare, esclusivamente da un punto di vista formale, il soggetto a cui attribuire questi beni. D'altra parte, la l. 1102/1971⁴¹⁴, all'art. 11, co. 1, stabilisce che l'insieme dei beni di natura collettiva è "[...] intavolato nei libri fondiari come inalienabile, indivisibile e vincolato alle attività agro-silvo-pastorali". Certo, neanche in questo caso si dice espressamente a favore di chi debba essere intavolato il diritto di proprietà, ma sembra dato per scontato che il soggetto da indicare nel foglio B sia la comunione intesa come soggetto rappresentativo dei partecipanti.

Date queste insuperabili obiezioni, non resta che seguire la seconda via, ossia quella di ammettere che, in questa materia, le iscrizioni tavolari abbiano un significato diverso rispetto a quelle di diritto comune. In questa prospettiva l'iscrizione nel foglio B avrebbe la funzione non tanto di indicare il soggetto che con essa diviene proprietario dei beni, quanto di segnalare l'ente esponenziale dei veri proprietari del bene, identificati solo indirettamente, cioè in base alle norme applicabili al soggetto superindividuale. Da tale indicazione, congiuntamente a quelle contenute nel foglio C, dovrebbe essere inoltre dedotta la natura di comunione a mani giunte della proprietà, e, più in generale, l'applicabilità della disciplina dei domini collettivi alla fattispecie.

Resta certo parzialmente irrisolto un problema: attraverso questi elementi indiziali (imputazione del bene ad un soggetto superindividuale e iscrizione dei vincoli) può certamente essere ricavata la natura di bene collettivo degli immobili contenuti nella partita tavolare, ma essa non risulta con l'immediatezza e l'inequivocabilità che dovrebbero essere propri di un sistema di pubblicità immobiliare. Così, ad esempio, pure i beni appartenenti al demanio pubblicistico intestati ad un comune saranno indicati come inalienabili e indivisibili, mentre un vincolo agro-silvo-pastorale può essere apposto anche in attuazione della disciplina urbanistica locale, che lo preveda per determinati fabbricati; ancora, un ente regoliero può essere intestatario tanto di beni collettivi soggetti al regime parademaniale, quanto di beni patrimoniali privati di diritto comune.

Come si vede, dunque, la pubblicità degli assetti fondiari collettivi presenta alcune difficoltà di coordinamento con la disciplina sostanziale. Questo si verifica,

⁴¹³ Vengono accuratamente evitate espressioni tecniche come "proprietario" o "diritto di proprietà", che avrebbero risolto definitivamente la questione dell'identificazione del *dominus* delle terre collettive. Ma la questione è già stata affrontata *infra*, al punto 2.2.2.

⁴¹⁴ Applicabile però esclusivamente alle comunioni familiari montane, e non a tutti gli altri casi di domini collettivi.

a nostro avviso, a causa delle diverse temperie giuridiche e culturali in cui sono stati sviluppati i due sistemi normativi. I sistemi di pubblicità immobiliare sono infatti nati nell'Ottocento, e si basano sulle categorie dogmatiche accettate all'epoca, prima fra tutte la proprietà, assoluta ed individuale.

Al contrario, i domini collettivi ottengono un pieno riconoscimento giuridico in una fase successiva, e si pongono in frontale contrapposizione con la concezione di *dominium* sottesa ai sistemi di pubblicità immobiliare. La struttura di questi ultimi, dunque, non è adatta ad accogliere e rappresentare fedelmente i diritti collettivi: i primi, infatti, sono strutturati in modo tale da evidenziare il polo essenziale della proprietà quiritaria, ossia la figura del *dominus*, a cui si aggiungono elementi eventuali, come ad esempio i diritti reali minori, o degli altri gravami accidentali. I secondi, invece, presentano una struttura ben diversa, i cui momenti fondamentali sono costituiti dalla comunità dei fruitori, eventualmente personificata in un soggetto collettivo, e dal contenuto del diritto⁴¹⁵ (non sempre predeterminato dalla legge, come succede nella proprietà *ex c.c.*, art. 832).

A nostro avviso, e accogliendo la concezione del dominio collettivo che abbiamo sopra esposto⁴¹⁶, è da questi presupposti che bisogna partire, cioè dalla necessità che i registri immobiliari diano una corretta ed immediata rappresentazione dei diritti comuni, fondata sui poli che abbiamo appena ricordato. Ciò porta in primo luogo ad escludere che le iscrizioni possano influire sulla situazione giuridica sostanziale sottostante⁴¹⁷, tesi peraltro pacificamente accolta anche nell'ambito della ricostruzione tradizionale. A questa conclusione, tuttavia, se ne affianca una seconda, che riguarda più in generale la funzione e la struttura del libro fondiario.

Come abbiamo visto, in materia di domini collettivi all'intervolazione nel foglio della proprietà deve giocoforza attribuirsi efficacia diversa rispetto a quella di diritto comune, pena il riconoscere nell'ente esponenziale il *dominus* dei beni compresi nella partita. Ora, come giustificare ciò, da un punto di vista logico e sistematico? A nostro avviso, accogliere il dominio collettivo come diritto reale maggiore a fianco della proprietà quiritaria permette di giustificare questa diversificazione del trattamento.

Il foglio B si atpeggia dunque non tanto a luogo ove ritrovare la figura del proprietario, quanto quello in cui rinvenire in primo luogo che situazioni reali *originarie* insistano sugli immobili (proprietà individuale o dominio collettivo); e, conseguentemente, di identificare i soggetti titolari di tale posizione. Identificazione che sarà necessariamente da calibrare sulla struttura propria della situazione reale in questione: nella prima ipotesi, sarà sufficiente indicare, con efficacia costitutiva, gli esatti soggetti proprietari; nella seconda, con efficacia meramente dichiarativa, bisognerà riportare un soggetto collettivo, e in base alle regole applicabili allo stesso, potranno essere identificati gli effettivi titolari del diritto.

⁴¹⁵ Che può essere il più ampio, seppur sempre vincolato alla finalità agro-silvo-pastorale, come nel caso delle proprietà collettive chiuse, o ristretto a singoli profili, come il diritto di legnatico, negli usi civici.

⁴¹⁶ Al punto 2.3.

⁴¹⁷ Cosa che invece si verificherebbe riconoscendo efficacia costitutiva anche nella nostra materia alle intervitazioni ne foglio B.

Da questa diversa concezione dell'indicazione nei pubblici registri derivano alcune conseguenze. Innanzitutto, la necessità di indicare nel foglio B, sin da principio, il diritto dominicale di cui si tratta (proprietà individuale o dominio collettivo). In secondo luogo, la superfluità dell'iscrizione dei vincoli di inalienabilità, inusucapibilità, indivisibilità e perpetua destinazione agro-silvo-pastorale, essendo essi linearmente ricavabili dall'assoggettamento dei beni al diritto collettivo⁴¹⁸. Ciò peraltro è coerente con la natura di tali tratti peculiari del loro regime giuridico: essi non costituiscono degli accidenti, delle limitazioni temporanee destinate a cadere riespandendo il contenuto assoluto della proprietà⁴¹⁹, e quindi da identificare come dei "gravami" che pesano, riducendola, sulla proprietà; essi rappresentano invece il modo di essere naturale di quei beni, una situazione perpetua e fisiologica, che delimitano il diritto in maniera non negativa, ma positiva.

Un'ulteriore conseguenza di tale concezione della pubblicità immobiliare in questa materia si ha con riguardo agli usi civici. Come abbiamo evidenziato sopra, l'attuale soluzione adottata nella prassi non desta particolari problemi nella concezione tradizionale, in quanto coerente con la ricostruzione dogmatica generalmente accolta: su certi immobili, oggetto della proprietà quiritaria di determinati soggetti, gravano degli speciali diritti reali minori di godimento, attribuiti a delle comunità indeterminate, che limitano le facoltà del *dominus*, e vanno quindi, correttamente, indicate nel foglio dei gravami.

Ebbene, abbiamo già espresso sopra le nostre perplessità con riguardo a questa ricostruzione, osservando, in particolare, come essa sminuisca la natura originaria e dominicale dei diritti di uso civico. Ci pare che queste conclusioni possano trovare qui un'importante applicazione: se infatti accettiamo che gli usi civici altro non siano che uno dei modi in cui si manifesta il diritto reale (maggiore) di dominio collettivo, e che il luogo in cui esso vada evidenziato sia il foglio B, ne consegue come anche gli eventuali usi civici riguardanti un certo fondo debbano essere costì riportati.

Le ragioni di questa conclusione sono presto evidenziate: anche in questa ipotesi, infatti, ci troviamo di fronte non ad un momentaneo gravame che pesa su un fondo, ma ad una situazione fisiologica, e tendenzialmente perpetua. In breve, come già ricordato, in un'ipotesi di *condominium eiusdem rei, sed diversis respectis*. In questi casi di proprietà scomposta sarà quindi necessario evidenziare nel foglio B la compresenza di due situazioni dominicali originarie ed autonome: da una parte la proprietà individuale ed i rispettivi titolari; dall'altra il dominio collettivo e la comunità di riferimento. Inoltre, al contrario di quanto si verifica nelle ipotesi di proprietà collettive (aperte o chiuse)⁴²⁰, dovrà essere definito il perimetro delle facoltà attribuite agli appartenenti alla comunità, non essendo queste prestabilite dalla legge.

⁴¹⁸ Resteranno naturalmente necessari nei casi espressamente previsti dalla legge, ossia, nella specie, quello delle comunioni familiari montane, giusta la l. 1102/1971, art. 11, co. 1.

⁴¹⁹ Come si verifica, ad esempio, con un vincolo a destinazione agro-silvo-pastorale di un certo fabbricato previsto dalla normativa urbanistica di un comune, destinato a venir meno allo scadere del termine stabilito dalla stessa.

⁴²⁰ In cui le facoltà riconosciute ai titolari sono le più ampie, purché sempre all'interno del perimetro della destinazione agro-silvo-pastorale.

A questa ricostruzione può essere tuttavia opposta una forte obiezione, costituita dal principio di tassatività in materia tavolare. Esso non viene previsto espressamente, ma ricavato per via interpretativa: il r. d. 499/1929, art. 9, stabilisce che possono essere oggetto di intavolazione e prenotazione esclusivamente i diritti in esso elencati⁴²¹; per quanto concerne le annotazioni, invece, possono riguardare esclusivamente quegli atti o fatti “riferentesi a beni immobili” per i quali “[...] la legge estese, quelle anteriori mantenute in vigore o quelle successive richiedano o ammettano la pubblicità, a meno che questa debba eseguirsi nelle forme dell’articolo 9 della presente legge⁴²²” (r. d. 499/1929, art. 20, lett. h)).

Da queste disposizioni la dottrina⁴²³ ricava la norma secondo cui le iscrizioni tavolari costituirebbero un *numerus clausus* e delle ipotesi eccezionali, non suscettibili di interpretazione analogica. Il fondamento di tale principio viene rinvenuto nella natura stessa della pubblicità immobiliare, che deve costituire uno strumento di conoscenza chiaro ed univoco per tutti i consociati. Abbandonare il criterio della tassatività in favore di un “sistema aperto”, in cui è l’interprete a stabilire se un determinato diritto, atto o fatto sia meritevole di essere pubblicizzato, determinerebbe una situazione di incertezza e arbitrio⁴²⁴.

Tale principio di tassatività imporrebbe di ricondurre tutte le possibili iscrizioni alle categorie espressamente previste dal legislatore. Così, sul piano della pubblicità immobiliare, si verificherebbe un fenomeno speculare a quello già osservato sul piano sostanziale: in quest’ultimo, la dottrina si è affannata e si affanna nel tentativo di inquadrare le varie manifestazioni di domini collettivi nelle tradizionali categorie civilistiche; nel precedente, sarebbe necessario ricondurre ogni caso ai diritti tavolari espressamente nominati.

A questa ricostruzione in termini di tassatività si è tuttavia opposta già da tempo una ricostruzione differente, che tende ad interpretare il sistema tavolare come retto da un diverso principio di *tipicità*. Esso predicherebbe non già che sarebbero suscettibili di iscrizione i casi menzionati nelle norme tavolari; ma tutte quelle ipotesi previste dal *diritto sostanziale* di diritti reali, riguardanti cioè una *res* e dotati del requisito dell’opponibilità. Questa interpretazione garantirebbe al sistema tavolare una valvola di sfogo, in modo da impedire di irrigidirlo e renderlo indifferente alle innovazioni sul piano sostanziale; d’altra parte, garantirebbe comunque una chiusura del sistema, impedendo l’ingresso incondizionato di qualsiasi contenuto frutto dell’autonomia negoziale all’interno della pubblicità immobiliare⁴²⁵.

⁴²¹ Ossia le proprietà, le servitù, i diritti edificatori di cui al c.c., art. 2643, numero 2-bis del codice civile, gli usufrutti, i diritti di uso, di abitazione, di enfiteusi, di superficie, di ipoteca, i privilegi, per i quali leggi speciali richiedano l’iscrizione nei registri immobiliari, e gli oneri reali.

⁴²² Ossia per mezzo di intavolazione o prenotazione.

⁴²³ Si veda in tal senso M. CUCCARO, *Lineamenti di diritto tavolare*, cit., pp. 15 ss.

⁴²⁴ Così F. GAZZONI, *La pubblicità immobiliare*, Volume I, Milano, Giuffrè, 1998, p. 594, e analogamente F. TOMMASEO, *Problemi attuali del diritto tavolare*, in *Notariato*, 3/2022, 1 ss.

⁴²⁵ La tesi viene sostenuta da G. PETRELLI, *L’evoluzione del principio di tassatività nella trascrizione immobiliare. Trascrizioni, annotazioni, cancellazioni: dalla “tassatività” alla “tipicità”*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1999, ID., *Pubblicità legale e trascrizione immobiliare tra interessi privati ed interessi pubblici*, in *Rassegna di diritto civile*, 3/2009, pp. 689 ss., ID.,

Tale tesi permette di accogliere favorevolmente un'interpretazione sistematica delle norme tavolari tali da permettere di valorizzare le tipicità del dominio collettivo. La premessa è che il legislatore, con la l. 168/2017 (e prima ancora, con la l. 1766/1927) abbia introdotto un nuovo diritto reale, ossia il dominio collettivo. Da tale antecedente può essere tratta la coerente conclusione che tale innovazione sostanziale abbia riverberato automaticamente anche sul piano delle forme della pubblicità immobiliare, ed in particolare sul sistema tavolare. Come evidenziato sopra, infatti, in ogni sua manifestazione il dominio collettivo presenta quei tratti di realtà e opponibilità ai terzi che giustificano l'istituto della pubblicità immobiliare. Senza che ciò sminuisca le necessità sistematiche di attribuire un significato peculiare alle iscrizioni riguardanti queste fattispecie, viste le loro specifiche peculiarità.

Tassatività delle ipotesi di trascrizione e vincoli a parcheggio, in *Studium iuris*, 3/2010, pp. 243 ss., nonché M. CUCCARO, *Lineamenti di diritto tavolare*, cit., pp. 16 ss.

4 Considerazioni in prospettiva futura e comparata

Nelle pagine che precedono abbiamo analizzato la disciplina sostanziale degli assetti fondiari collettivi nella Repubblica italiana, partendo sempre dal dato positivo e spingendoci nell'interpretazione fin dove era concesso dalla lettera della legge. Vorremmo ora avanzare qualche osservazione in una prospettiva diversa, non più *de iure condito* ma *de iure condendo*, avendo anche cura di gettare uno sguardo su altri ordinamenti.

4.1 Qualche esempio comparatistico

Il punto di partenza da cui bisogna muovere è la storia comune⁴²⁶ che ha tendenzialmente riguardato tutti gli assetti fondiari collettivi in Europa: fino alla fine del XVIII secolo essi rappresentano una forma diffusissima, specie in contesti rurali, di possesso e gestione del territorio⁴²⁷; in seguito, subiscono un secolare processo di erosione in favore vuoi della proprietà privata quiritaria, vuoi di quella pubblica, di solito comunale⁴²⁸. In alcuni casi vengono completamente rimossi dal diritto⁴²⁹, in altri riescono a sopravvivere, ma sempre come eccezione e ipotesi recessiva⁴³⁰. All'interno di questa seconda categoria, possono essere

⁴²⁶ Per un quadro generale si può consultare AA.VV., *Les propriétés collectives face aux attaques libérales (1750-1914). Europe occidentale et Amérique latine*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2003.

⁴²⁷ Sul punto si vedano le ampie esposizioni di P. GROSSI, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà*, cit. e P. H. STAHL, *Le radici dell'Europa. Il diritto ottocentesco su comunità di villaggio e familiari*, Milano, Jaka Book, 1979.

⁴²⁸ Per un efficace visione d'insieme si può fare riferimento alla schematizzazione contenuta in AA.VV., *Les propriétés collectives face aux attaques libérales (1750-1914). Europe occidentale et Amérique latine*, cit., pp. 35 ss., intitolata *Chronologie des attaques contre les propriétés collectives en Europe*.

⁴²⁹ È, ad esempio, il caso della Repubblica federale tedesca, dove l'antica *Gewere* viene espunta prima dall'elaborazione pandettistica e poi dai codici, residuando solo come materia di interesse storico. Va però menzionati i casi ancora esistenti di *Waldinteressenschaften*. Sono questi casi speciali di comproprietà boschiva condivisa tra i proprietari degli immobili di un certo territorio, similmente a quanto si vedrà per le *Stammsitzliegenschaften* austriache.

A differenza del caso austriaco, tuttavia, proprietario del bene non è l'ente pluripersonale, ma i naturali *pro quota*. La gestione delle terre comuni deve svolgersi collettivamente, secondo quanto stabilito dal § 744 del Bürgerliches Gesetzbuch. Le *Waldeinteressenschaften* non sono qui trattate in via principale per il loro scarso rilievo normativo e dogmatico, essendo limitate a pochissimi casi territorialmente circoscritti e non avendo un riconoscimento di rango federale, restando riconosciute solo per mezzo di interventi puntuali ed occasionali dei *Länder*.

A riguardo si veda, come esempio di *Waldinteressenschaft* e della corrispettiva disciplina, ANONIMO, *Hauberggenossenschaften und Waldinteressenschaften*, in <https://www.kreis-altenkirchen.de/INTERNET/B%C3%BCrgerservice/Was-erledige-ich-wo-/Hauberggenossenschaften-und-Waldinteressenschaften.php?ModID=10&FID=2154.190.1#:~:text=Die%20Waldinteressenschaft%20ist%20eine%20weitere,%C3%BCber%20gemeinschaftliche%20Holzungen%20von%201881>. (consultato l'ultima volta il 30 luglio 2024). Una panoramica generale della questione si trova invece in K.-H. THIEMANN, J. MOCK, M. SCHUMANN, *Erste Neugründung einer Waldgemeinschaft auf Basis von § 1008 BGB im Flurbereinigungsverfahren Kell am See, Rheinland-Pfalz*, in *zfv*, 6/2016, pp. 397 ss.

⁴³⁰ Così in Francia. Sull'argomento si vedano N. VIVIER, *Les biens communaux en France au XIXe siècle. Perspectives de recherches*, in *Histoire & Sociétés Rurales*, 1/1994, pp. 119 ss.,

distinti dei gradi di evoluzione diversa della disciplina degli assetti fondiari collettivi.

I casi che seguono saranno solo esemplificativi di questi diversi stadi di maturazione. Si tratta, naturalmente, di una breve rassegna sintetica di una situazione europea ben più complessa e sfaccettata: oltre agli ordinamenti di seguito analizzati, esempi di terre civiche si ritrovano anche in Portogallo⁴³¹, Romania⁴³², Scozia⁴³³, Inghilterra⁴³⁴, così come oltreoceano⁴³⁵. Il permanere di tali istituti in un così ampio ventaglio di contesti dimostra la loro resilienza, l'attaccamento delle comunità alla loro sopravvivenza, e non ultimo, la loro costante attualità.

4.1.1 Francia

In alcuni casi, il legislatore sembra adottare delle soluzioni vicine alla nostra l. 1766/1927, crea cioè una categoria analoga agli usi e demani civici aperta a tutti gli appartenenti ad una determinata comunità, con tratti più o meno marcatamente pubblicistici. Il primo esempio di questo tipo è la Repubblica francese, in cui i domini collettivi conoscono un riconoscimento generale già da lungo tempo, essendo regolati sin dalla codificazione napoleonica del 1804, come abbiamo già ricordato⁴³⁶.

In particolare, ne sono previsti di due tipi: il primo è quello dei “*biens communaux*”, regolati dall'art. 542 del Code civil français, che li identifica come “[...] *ceux à la propriété ou au produit desquels les habitants d'une ou plusieurs communes ont un droit acquis*”⁴³⁷. Vi sono poi i “*biens sectionneaux*”, distinti dai precedenti perché imputati ad una collettività più ristretta rispetto a quella comunale. Questi ultimi sono previsti dall'art. L. 2411-1 del *Code général des collectivités territoriales*, a sua volta composto da una parte legislativa (contenuta nella *Loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie Législative du code général des collectivités territoriales*) e da una regolamentare (per la quale si veda il *Décret n° 2000-318 du 7 avril 2000 relatif à la partie Réglementaire du code général des collectivités territoriales*).

e Id., *Les biens communaux en France*, in AA.VV., *Les propriétés collectives face aux attaques libérales (1750-1914). Europe occidentale et Amérique latine*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2003, pp. 139 ss.

⁴³¹ Si tratta dei cosiddetti “*barrios*”, una presentazione sintetica dei quali si trova in R. BROUWER, *Baldios and common property resource management in Portugal*, in *Unasyuva*, 1995, pp. 37 ss.

⁴³² In merito ai quali si veda A. PALETTO, A. F. SÂRGHE, *Il ruolo delle proprietà collettive nella gestione dei boschi in Romania*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 1/2009, pp. 89 ss.

⁴³³ Se ne parla in A. GREYTER, *Dare valore al bene comune. Proprietà collettive, diritti d'uso e servizi ecosistemici: spunti per una comparazione tra Trentino, Lake District e Highlands scozzesi*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 1/2008, pp. 285 ss.

⁴³⁴ I *commons* ancora esistenti.

⁴³⁵ Si veda, ad esempio, il caso della proprietà collettiva in Brasile, una trattazione della quale si legge in E. CALICETI, *La funzione socio-ambientale degli statuti appropriativi: la proprietà collettiva Quilombola nell'ordinamento agrario brasiliano*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 1/2008, pp. 233 ss.

⁴³⁶ *Supra*, sub 1.1.3.

⁴³⁷ “I beni comunali sono quelli, alla proprietà od al prodotto dei quali gli abitanti di uno o più comuni hanno un diritto acquisito”.

Questi istituti presentano dei tratti di forte somiglianza con i nostri demani civici comunali e frazionali: anche in questo caso, infatti, i diritti collettivi sono attribuiti a tutti gli abitanti del corrispettivo ente territoriale⁴³⁸. I beni sono imputati al comune o alla sezione – corrispondente alla nostra frazione, e dotata di personalità giuridica di diritto pubblico⁴³⁹ –, i quali non solo li amministrano, ma ne sono i veri proprietari⁴⁴⁰. I naturali, nell'ordinamento francese, godono sì di una certa tutela dei loro diritti, i quali vengono riconosciuti dall'ordinamento come acquisiti, e quindi non modificabili⁴⁴¹, ma in un quadro di forte pubblicizzazione della materia.

4.1.2 Spagna

Anche nel Regno di Spagna gli assetti fondiari collettivi sopravvivono⁴⁴², ma con un grado di sviluppo ed autonomia maggiore rispetto alla Francia. Tra i vari modelli presenti⁴⁴³, quelli principali⁴⁴⁴ sono costituiti dai “*montes vecinales*”, ora riconosciuti dalla *Ley 55/1980, de 11 de noviembre, de montes vecinales en mano común*⁴⁴⁵, che presenta notevoli spunti di interesse.

In primo luogo, essa muove dal presupposto che le terre di cui tratta siano oggetto di una comunione a mani giunte (*en mano común*) tra i membri di una certa collettività, che ne sono quindi gli effettivi proprietari⁴⁴⁶. In secondo luogo, costoro costituiscono dei “raggruppamenti vicinali” che hanno natura, per espressa previsione legislativa, di “gruppi sociali”, e non di “entità amministrative”⁴⁴⁷, il che ci pare possa far ritenere che ci troviamo di fronte a delle

⁴³⁸ Si veda ad esempio il punto I., co. 3, del citato art. L. 2411-1 del Code général des collectivités territoriales, il quale stabilisce che “*Sont membres de la section de commune les habitants ayant leur domicile réel et fixe sur son territoire*”.

⁴³⁹ Ivi, co. 2: “*La section de commune est une personne morale de droit public*”.

⁴⁴⁰ Come pacificamente riconosciuto, si legga, ad esempio, in ANONIMO, <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/administrer-les-sections-de-commune> (consultato l'ultima volta il 26 luglio 2024). Si veda però l'opinione contraria di F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., p. 349.

⁴⁴¹ Così F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., p. 349.

⁴⁴² Per un'accurata disamina della materia si veda I. VIVAS TESÓN, C. FEDERICO, *Proprietà collettive e tutela dell'ambiente in Italia e in Spagna*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 1/2009, pp. 65 ss.

⁴⁴³ Oltre ai *montes vecinales*, infatti, l'ordinamento spagnolo conosce anche le “*comunidades de pastos i leñas*” (“comunità di pascolo e legna”) e i “*proindivisos*” o “*montes de socios*” (“indivisi”), sui quali si veda I. VIVAS TESÓN, C. FEDERICO, *Proprietà collettive e tutela dell'ambiente in Italia e in Spagna*, cit., pp. 66 s.

⁴⁴⁴ Per la loro diffusione sul territorio nazionale, secondo quanto riportato ivi, p. 67.

⁴⁴⁵ A cui si affiancano le legislazioni di quelle comunità autonome competenti a regolare tale materia.

⁴⁴⁶ Così I. VIVAS TESÓN, C. FEDERICO, *Proprietà collettive e tutela dell'ambiente in Italia e in Spagna*, cit., pp. 72 ss.

⁴⁴⁷ Stabilisce infatti l'art. 1 della citata legge che le *montes vecinales*: “[...] con independencia de su origen, pertenezcan a agrupaciones vecinales en su calidad de grupos sociales y no como entidades administrativas y vengán aprovechándose consuetudinariamente en mano común por los miembros de aquéllas en su condición de vecinos” (“indipendentemente dalla loro origine, sono pertinenti ad un raggruppamento vicinale nella sua qualità di gruppi sociali e non come entità amministrative e vengono goduti consuetudinariamente a mani giunte dai membri di quelle in base alla loro condizione di vicini”).

fattispecie privatistiche, e non di diritto pubblico⁴⁴⁸. Bisogna tuttavia osservare che, per quanto dette comunità si regolino in base a propri statuti autonomi⁴⁴⁹, essi sono da un canto già parzialmente determinati dalla legge⁴⁵⁰ nel loro contenuto⁴⁵¹, e, dall'altra, soggetti all'approvazione da parte di "[...] *el órgano más inmediato de la justicia municipal, en cuyo territorio radique el monte*"⁴⁵².

Le *montes vecinales*, poi, godono di uno statuto giuridico promozionale, imperniato, analogamente ai domini collettivi italiani, sull'indisponibilità⁴⁵³, la perpetuità⁴⁵⁴ e l'assoggettamento a speciali norme amministrativistiche di favore, tra cui si segnala, ad esempio, l'esenzione fiscale⁴⁵⁵. La perpetua destinazione agro-silvo-pastorale non è prevista espressamente, ma può essere ricavata da un'interpretazione complessiva della disciplina, in particolare da quelle norme che assoggettano i beni comuni al Ministero dell'agricoltura⁴⁵⁶, nonché dalle previsioni che impongono agli amministratori dei beni di vegliare "*por su conservación e integridad*"⁴⁵⁷.

Questo regime conservativo, tuttavia, è mitigato da numerose norme che permettono la sottrazione delle terre comuni al regime vincolato, ammettendo al ricorrere di determinate circostanze, ad esempio, la permuta⁴⁵⁸, l'espropriazione per pubblica utilità – preceduta necessariamente dall'ascolto delle comunità interessate – e la cessione temporale per la realizzazione di opere "[...] *que redunden de modo principal en beneficio directo de los vecinos*"⁴⁵⁹. È interessante osservare come i *montes vecinales* spagnoli, anche grazie alle norme da ultime ricordate, restino prevalentemente finalizzate a realizzare l'interesse delle comunità di riferimento, mentre nell'ordinamento italiano, come abbiamo potuto osservare, a tale funzione si affianca – forse addirittura assumendo un ruolo prevalente – quello di tutela ambientale e paesaggistica.

⁴⁴⁸ Condivide questa conclusione I. VIVAS TESÓN, C. FEDERICO, *Proprietà collettive e tutela dell'ambiente in Italia e in Spagna*, cit., p. 72, ma si veda l'opinione contraria di F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., p. 354, secondo il quale "Si discute se si tratti di proprietà collettiva privata o pubblica".

⁴⁴⁹ Art. 4, co. 1.

⁴⁵⁰ Si vedano varie disposizioni contenute negli artt. 4-9, nonché 14.

⁴⁵¹ Ma, d'altra parte, questo è ciò che fa il sempre anche il diritto italiano quando regola l'istituzione di soggetti giuridici morali di diritto privato. Basti pensare ai requisiti contenutistici degli statuti di società ed associazioni.

⁴⁵² Art. 4, co. 2,

⁴⁵³ Essi sono inalienabili ed indivisibili.

⁴⁵⁴ Sono infatti espressamente qualificati come imprescrittibili.

⁴⁵⁵ Detta l'art. 2, paragrafo 1, della citata *Ley*: "*Los montes vecinales en mano común son bienes indivisibles, inalienables, imprescriptibles e inembargables, no estarán sujetos a contribución alguna de base territorial ni a la cuota empresarial de la Seguridad Social Agraria y su titularidad dominical corresponde, sin asignación de cuotas, a los vecinos integrantes en cada momento del grupo comunitario de que se trate*".

⁴⁵⁶ Si veda, ad esempio, l'art. 9, paragrafo 1.

⁴⁵⁷ Così, sempre a titolo di esempio, l'art. 14, n. 2.

⁴⁵⁸ Art. 2, paragrafo 2: "*No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, podrá procederse excepcionalmente a la permuta entre terrenos de valor similar de montes colindantes de los regulados por esta Ley, por acuerdo de las comunidades interesadas y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo quince*".

⁴⁵⁹ Art. 3.

4.1.3 Svizzera

Un ulteriore esempio comparatistico che ci interessa presentare è quello della Confederazione elvetica⁴⁶⁰. Qui, ed in particolare nel Canton Ticino, gli assetti fondiari collettivi hanno subito un'evoluzione che probabilmente rappresenta un *unicum* nella storia giuridica europea, in quanto lo Stato contemporaneo, anziché cercare di sopprimerli, li ha valorizzati all'interno del proprio sistema. Così, durante il periodo napoleonico, si è assistito ad una scissione tra comune politico, paragonabile al nostro comune pubblicistico, e di cui fanno parte tutti i soggetti residenti nel corrispettivo territorio, e comunità rurale o economica, con funzione prevalentemente patrimoniale e composta dagli appartenenti alle famiglie autoctone⁴⁶¹. Quest'ultimo soggetto ha preso il nome di "patriziato", ed è oggi regolato dalla *Legge organica patriziale* (LOP) del 28 aprile 1992, e dal corrispettivo provvedimento attuativo, cioè il *Regolamento di applicazione della legge organica patriziale* (RALOP) dell'11 ottobre 1994.

Il patriziato è un ente pubblicistico, il cui scopo principale è quello di gestire le proprietà collettive della comunità di riferimento, composte principalmente da boschi. Come visto per la Spagna, anche in questo caso la legge determina in parte il contenuto degli statuti della persona giuridica, e li sottopone al controllo di altri soggetti giuridici. Proprietari dei beni collettivi, e membri del comune patriziale, non sono tutti i residenti della circoscrizione amministrativa, ma i discendenti – per via materna o paterna – delle antiche famiglie patriziali, a cui possono essere aggregati nuovi soggetti⁴⁶².

I beni patriziali sono soggetti ad un regime volto alla loro conservazione, ma, al ricorrere di circostanze eccezionali, possono essere alienati, purché il ricavato sia utilizzato in attività prevalentemente forestali nell'interesse della collettività. Anche in questo caso, dunque, come già osservato per l'ordinamento spagnolo, la funzione prevalente dell'assetto fondiario collettivo resta quella di realizzare l'interesse della comunità di riferimento.

4.1.4 Austria

Ancora diversa è la situazione nella Repubblica d'Austria, in cui sono diffuse le *Agrargemeinschaft*⁴⁶³, variamente tradotte in italiano come "comunità

⁴⁶⁰ Sul tema della proprietà collettiva in Svizzera, ed in particolare sul patriziato ticinese, ci si può affidare alle efficaci sintesi di P. BELLATO, *Il patriziato nel diritto pubblico ticinese*, in *Amministratore*, 1/2001, pp. 153 ss., e F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pp.355 ss.

⁴⁶¹ F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., p.356 s.

⁴⁶² In base alla LOP, artt. 24 ss.

⁴⁶³ Un'analisi di questi istituti, soprattutto economica e socio-economica, si trova in W. SEHER, *Überlegungen zur Vulnerabilität von Agrargemeinschaften im Österreichischen Alpenraum – Riflessioni sulla vulnerabilità delle comunioni agrarie sul versante austriaco dell'arco alpino*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 1/2021, pp. 29 ss., mentre per una trattazione più propriamente giuridica si veda F. W. MERLIN, *Integrale Neuregelung agrarischer Gemeinschaften - Nuova e integrale regolamentazione di comunioni agrarie*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 1/2024, pp. 93 ss.

agricole”⁴⁶⁴, o “associazioni agrarie”⁴⁶⁵. Un tempo la materia era regolata da una legge-quadro del *Bund* (la federazione), il *Bundesgesetzblatt Nr. 103/1951*, Flurverfassungs-Grundsatzgesetz, la cui attuazione era lasciata alla facoltà legislativa concorrente dei singoli *Länder* (gli stati federali). In seguito alla *Bundesgesetzblatt I, Nr. 14/2019*, Bundesgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz, das Übergangsgesetz vom 1. Oktober 1920, in der Fassung des B. G. Bl. Nr. 368 vom Jahre 1925, das Bundesverfassungsgesetz betreffend Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierungen außer Wien, das Bundesforstegesetz 1996, das Datenschutzgesetz, das Bundesgesetzblattgesetz, das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz und das Bundesgesetz über die Europäische Ermittlungsanordnung in Verwaltungsstrafsachen geändert werden, l’art. 12 del *Bundes-Verfassungsgesetz* (la costituzione federale austriaca) non menziona più la “*Bodenreform*”⁴⁶⁶ tra le competenze concorrenti di *Bund* e *Länder*, il che significa che essa ricade ora nella categoria residuale prevista dall’art. 15, che regola la facoltà legislativa esclusiva degli stati federali. Da ciò ne deriva che ogni *Land* può liberamente disciplinare la materia.

La principale differenza ravvisabile nella normativa locale riguarda il criterio di collegamento dei singoli alla comunità agricola⁴⁶⁷: in alcuni, rari territori (primo tra tutti il Voralberg, ma non solo⁴⁶⁸) si segue il principio personale, il che significa che è membro della *Agrargemeinschaft* il discendente delle stirpi che la hanno costituita o che vi sono state ammesse. Il criterio più diffuso, invece, è quello reale: l’appartenenza alla comunità agricola si acquista con la titolarità della proprietà di un determinato immobile, denominato “*Stammsitzliegenschaft*”⁴⁶⁹. Il primo criterio ricorda – in parte – le nostre comunioni familiari montane, il secondo quello degli usi e dei demani civici.

⁴⁶⁴ Traduzione da E. LANG, *Comuni e comunità agricole in Austria, in particolare in Tirolo e Voralberg*, in <https://www.demaniocivico.it/pubblicazioni/744-lang-e-comuni-e-comunita-agricole-in-austria/> (consultato l’ultima volta il 28 luglio 2024).

⁴⁶⁵ È questa la traduzione scelta dalla Provincia autonoma di Bolzano, dove le *Agrargemeinschaften* sono altresì diffuse. Si veda ANONIMO, *Associazioni agrarie (interessenze, vicinie)*, in <https://agricoltura.provincia.bz.it/it/associazioni-agrarie-interessenze-vicinie> (consultato l’ultima volta il 28 luglio 2024).

⁴⁶⁶ Traducibile come “questioni di riforma agraria”, locuzione con la quale si intendono tutti gli interventi legislativi volti ad incidere sull’assetto dominicale della proprietà terriera.

⁴⁶⁷ Sulla distinzione tra principio di personalità e principio di territorialità si veda E. LANG, *Comuni e comunità agricole in Austria, in particolare in Tirolo e Voralberg*, cit., p. 1.

⁴⁶⁸ Si veda, ad esempio, il § 33, capoverso 1 del *Landesgesetzblatt für Tirol Nr. 74/1996*, *Tiroler Flurverfassungslandesgesetz 1996*, in cui si dice che *Agrargemeinschaft* è anche quella costituita su una “*persönliche (walzende) Mitgliedschaft*” cioè “appartenenza personale”, qualificata tecnicamente come “*walzende*”. Nel proseguo ci riferiremo alla legislazione dello Stato federale del Tirolo, per la particolare importanza che le *Agrargemeinschaften* rivestono nel suo territorio, come affermato in E. LANG, *Comuni e comunità agricole in Austria, in particolare in Tirolo e Voralberg*, cit., p. 1.

⁴⁶⁹ Come previsto, ad esempio, ivi, dove si fa riferimento ai “*Mitglieder einer Gemeinde oder Mitglieder einer Nachbarschaft, einer Interessentschaft, einer Fraktion oder einer ähnlichen Mehrheit von Berechtigten kraft einer mit einer Liegenschaft (Stammsitzliegenschaft) verbunden Mitgliedschaft*”, ossia ai “Membri di un comune o i membri di una vicinia, di un’interessanza, di una frazione o di una simile maggioranza di aventi diritto in forza di un’appartenenza legata ad un immobile”, immobile definito tecnicamente “*Stammsitzliegenschaft*”.

Le *Agrargemeinschaften* rappresentano delle persone giuridiche di diritto pubblico⁴⁷⁰; godono di ampia autonomia, per quanto la legge stabilisca norme imperative (come il § 34, capoverso 2) e dispositive (ad esempio, il § 34, capoverso 4) in grado di incidere sul contenuto dei singoli statuti. Sono infine soggette ai poteri di autorità pubbliche dipendenti dagli stati federali, le *Agrarbehörden*, con funzioni miste amministrative e giurisdizionali (§ 71 ss.)⁴⁷¹.

Va subito evidenziato come titolari del diritto di proprietà sulle terre civiche siano le stesse comunità agrarie: la legge parla espressamente del loro “*Eigentum*”, ossia della loro “proprietà”, come ad esempio al § 33, capoverso 2⁴⁷². Ai singoli membri delle *Agrargemeinschaften* spettano invece dei meri diritti di godimento sui beni comuni, finalisticamente vincolati all’uso agricolo e boschivo – come diremo meglio tra poco –, e che dovranno inoltre essere da loro esercitati “*gemeinschaftlich und unmittelbar*”, ossia “collettivamente e direttamente” (§ 33, capoverso 1).

Passando poi al regime delle terre delle comunioni agrarie, esso ricorda in parte quello dei beni collettivi italiani, nel senso che l’ordinamento prevede un regime favorevole alla loro conservazione. A differenza del nostro sistema, tuttavia, quello austriaco permette ordinariamente lo scioglimento, parziale o totale, della *Agrargemeinschaft*⁴⁷³, che si traduce o nell’estinzione della stessa, con redistribuzione delle terre tra altri soggetti, o nella sottrazione di solo alcune di esse alla comunità⁴⁷⁴. Per quanto queste ipotesi non rappresentino dei casi eccezionali, esse sono sottoposte ad alcune condizioni, imperniate sull’interesse della comunità locale e sulla miglior utilizzazione delle terre⁴⁷⁵.

Inoltre, similmente a quanto si verifica per i domini collettivi, anche le terre delle comunità agricole sono soggette ad un vincolo di destinazione analogo alla

⁴⁷⁰ Come stabilisce espressamente il § 34, capoverso 3: “*Agrargemeinschaften sind Körperschaften des öffentlichen Rechtes*”, cioè “Le comunità agrarie sono delle corporazioni di diritto pubblico”.

⁴⁷¹ Per un riassunto delle stesse si veda P. HERBST, *Rural Common Property in Austria*, in <https://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/items/25390e71-48f6-4001-8218-0f76d7aef727> (consultato l’ultima volta il 31 luglio 2024), p. 6.

⁴⁷² A conforto di questa lettura soccorre anche la dottrina, come, ad esempio, E. LANG, *Comuni e comunità agricole in Austria, in particolare in Tirolo e Vorarlberg*, cit., p. 3.

⁴⁷³ § 42 s.

⁴⁷⁴ Sul punto si veda P. HERBST, *Rural Common Property in Austria*, cit., p. 8.

⁴⁷⁵ In particolare, stabilisce il § 42, capoverso 4, che “*Eine Teilung ist nur zulässig, wenn*”

- a) *die Anteilsrechte rechtskräftig festgestellt sind;*
- b) *die gänzliche oder teilweise Aufhebung der Gemeinschaft der Verbesserung der Agrarstruktur dient und nicht den Interessen der Landeskultur widerspricht;*
- c) *die Teilung für die Stammsitzliegenschaften dauernd vorteilhafter ist als die Aufrechterhaltung der Gemeinschaft und*
- d) *die pflegliche Behandlung und die zweckmäßige Bewirtschaftung der zu bildenden Teilflächen gewährleistet ist*”, ossia che “Una divisione è ammessa solo se:

- a) i diritti dei partecipanti sono stati giuridicamente stabiliti;
- b) l’abolizione parziale o totale della comunità serve al miglioramento della struttura agricola e non è contrario all’interesse della cultura del territorio;
- c) la divisione è permanentemente più vantaggiosa per le *Stammsitzliegenschaften* rispetto alla conservazione della comunità e
- d) sono garantiti l’attento trattamento e la corretta gestione dei singoli appezzamenti da realizzare”.

nostra funzione agro-silvo-pastorale⁴⁷⁶: gli appartenenti alle stesse possono infatti utilizzarle esclusivamente “für land- und forstwirtschaftliche Zwecke”, ossia “a scopo di agricoltura o silvicoltura”; a questo si aggiunge poi un ulteriore limite, ossia quello secondo cui l’utilizzo va esercitato “auf Grund alter Übung”, cioè “in base all’antico uso” (§33, capoverso 1).

4.2 Valutazioni generali della disciplina

Le considerazioni in ottica comparatistica che abbiamo ora svolto ci offrono vari spunti per valutare la disciplina italiana per come si presenta allo stato dell’arte. In primo luogo, possiamo trarre delle conclusioni positive: il nostro ordinamento si discosta in primo luogo da quelli, come quello tedesco, in cui gli assetti fondiari collettivi sono stati pressoché eliminati, residuando esclusivamente come ipotesi puntuali e recessive, e suscitando l’interesse quasi solo degli storici del diritto. Il sistema italiano si distingue positivamente altresì da quello francese: infatti, nonostante le buone premesse, quali il riconoscimento dei diritti collettivi a livello generale, ed addirittura nella codificazione civilistica, questo istituto non sembra qui godere di una particolare vitalità, e tende ad essere assorbito nei beni comunali⁴⁷⁷.

Il sistema italiano muove da premesse simili a quelle dell’ordinamento francese: nella l. 1766/1927 sono presenti molti elementi di contatto, quali l’identificazione del gestore dei beni collettivi in un soggetto pubblico (il comune o la frazione *alias* sezione), o l’apertura a tutti gli abitanti di una certa circoscrizione amministrativa. L’ordinamento italiano è però riuscito ad evitare con un discreto successo la deriva degli assetti fondiari collettivi verso il puro diritto pubblico, e l’assorbimento dei corrispettivi beni nel demanio comunale. Le ragioni di questo fenomeno, secondo noi, sono da rintracciare nella tenacia di singole comunità e nella lungimiranza di certi studiosi, che, dalla fine dell’Ottocento, sono riusciti ad immettere nel nostro ordinamento degli “anticorpi”, in grado, se non di eliminare del tutto, perlomeno di limitare le tendenze abolizionistiche.

Prima con le partecipanze emiliane e le università agrarie, poi con le regole cadorine, sono state previste delle isole normative, al riparo – perlomeno parzialmente – dalla l. 1766/1927 e dalle insidie in essa intrinseche. Delle isole che hanno permesso al sistema di continuare a riflettere e ad accettare la possibile esistenza di forme dominicali alternative alla proprietà dogmatica liberale. Questi anticorpi, trasformati in semi, hanno iniziato a dare frutto: prima con la legislazione sulla montagna, poi col riconoscimento di un valore ulteriore negli assetti fondiari collettivi – quello ambientale e paesaggistico – ed infine con la l. 168/2017. Quest’ultimo intervento, di ampio respiro, ha non solo dato nuova dignità alla generalità dei domini collettivi, ma ha in parte esteso alle situazioni regolate dalla disciplina fascista delle norme innovative, che erano stati nel

⁴⁷⁶ Facendo riferimento esplicito alla “natura agro-silvo-pastorale” dei diritti dei naturali si esprime W. SEHER, Überlegungen zur Vulnerabilität von Agrargemeinschaften im Österreichischen Alpenraum – *Riflessioni sulla vulnerabilità delle comunioni agrarie sul versante austriaco dell’arco alpino*, cit., p. 32 ss.

⁴⁷⁷ Così F. MARINELLI, *Gli usi civici*, p. 350.

frattempo previsto per le comunioni familiari montane, rivitalizzando così usi e demani civici e dando una nuova chiave di lettura alla l. 1766/1927.

Se da una parte questa evoluzione ha evitato il tendenziale oblio degli assetti fondiari collettivi, il risultato a cui ha portato presenta tuttavia degli svantaggi, che emergono dal confronto con altri ordinamenti. La – comprensibile – volontà di alcune comunità locali, sostenute da paladini nel foro e nell'accademia, di sfuggire alla piena applicazione della disciplina fascista, ha portato al nascere di vari corpi normativi speciali, solo in parte ricondotti ad unità dalla l. 168/2017. Da ciò ne derivano, ci pare, due problemi: il primo ha a che fare con la pura interpretazione del diritto, laddove a seconda della situazione di cui si tratta va preventivamente verificato il *corpus* di norme applicabili.

Non ci riferiamo tanto – o non solo – al rapporto tra la l. 168/2017 e la l. 1766/1927, quanto a quello tra norme dettate in materie di usi e demani civici e disciplina delle comunioni familiari montane. In primo luogo, talvolta sono dettate norme frontalmente diverse per le due ipotesi, come si verifica, ad esempio, per i terreni compensativi in caso di mutamento a destinazione turistica del patrimonio antico, previsti esclusivamente per le regole dell'arco alpino. Questi casi ci sembrano delle irragionevoli differenziazioni, vuoi perché ora tutti i domini collettivi vengono ritenuti espressivi dei medesimi valori costituzionali⁴⁷⁸, vuoi perché le situazioni fattuali ed esigenze concrete sono generalmente sovrapponibili, trattandosi in tutti i casi di territori montani. Se come *tertium comparationis* vengono adottate queste norme, dunque, ci sembra che l'assetto delineato dal legislatore non possa che essere affetto dal vizio di irragionevolezza.

Un altro problema riguarda poi l'integrazione delle reciproche discipline: per come è strutturato l'attuale sistema, usi e demani civici, regolati dalla l. 1766/1927, e comunioni familiari montane, disciplinate dalla legislazione speciale per la montagna, non sono in un rapporto di genere e specie, ma costituiscono due *species* del comune *genus* "dominio collettivo" regolato dalla l. 168/2017. Da ciò ne deriva che le norme previste per usi e domini civici non possono essere applicate pianamente alle comunioni familiari montane⁴⁷⁹, salvo la verifica di eventuali disposizioni derogatorie di carattere speciale; conclusione che opera naturalmente anche in senso contrario. Dovrà invece verificarsi volta per volta se le norme dettate in ciascuno dei due sistemi siano eventualmente espressive di principi validi anche per l'altro, e procedere poi ad applicazione analogica. Tutto ciò naturalmente a detrimento della certezza e della chiarezza del diritto.

Un ulteriore problema che ci sembra derivi dalla pluralità di fonti e diversità di trattamento dei vari tipi di domini collettivi è di natura dogmatica e culturale. Come già evidenziato sopra⁴⁸⁰, infatti, la previsione di una disciplina unitaria della materia (prima con la l. 1766/1927, poi con la l. 168/2017) non ha portato ad una altrettanto unitaria ricostruzione degli assetti fondiari collettivi. Se è vero che spesso la dottrina specialistica ha considerato globalmente il fenomeno, va

⁴⁷⁸ In base all'art. 1, co. 1 della l. 168/2017.

⁴⁷⁹ Conclusione peraltro rafforzata positivamente dalla già più volte ricordata l. 1102/1971, art. 10, co. 2, la quale stabilisce espressamente che alle comunioni familiari montane non va applicata la disciplina dettata in materia di usi civici.

⁴⁸⁰ Al punto 2.3.1.

anche osservato che, nonostante, ciò essa si è poi generalmente orientata verso una ricostruzione diversificata dei vari casi, da cui è discesa una polverizzazione della materia, frammentata in argomenti diversi dalla manualistica, ognuno talmente pulviscolare da non meritare un'approfondita trattazione. Da ciò ne deriva che il dominio collettivo, nonostante la sua rilevanza sia dal punto di vista teorico, per la diversità rispetto ai modelli dominicali tradizionali, sia da quello pratico, vista l'ampiezza delle superfici che tocca, resta materia ben nota agli specialisti, ma quasi sconosciuta alla generalità dei giuristi e anche dei diretti interessati, che pur potrebbero trarne un vantaggio.

Questa frammentazione della materia risulta tanto più evidente se consideriamo alcuni degli ordinamenti a noi vicini. In Austria con le *Agrargemeinschaften*, in Svizzera coi patriziati, in Spagna con le *montes vecinales*, tutte le situazioni di gestione collettiva del patrimonio agro-silvo-pastorale sono accomunate dalla stessa base giuridica, da un'identica disciplina, dallo stesso tipo di istituto⁴⁸¹. Ci sembra che questo modello potrebbe essere positivamente replicato anche in Italia: ricondurre ad unità le sfaccettate situazioni del nostro territorio⁴⁸² non significherebbe omologarle, ma esclusivamente riconoscere un nucleo di disciplina comune, una base giuridica unitaria su cui poggiare. Come succede altrove, poi, agli enti esponenziali potrebbe essere riconosciuta un'ampia autonomia statutaria tale da permettere loro di mantenere le proprie peculiarità. Un'autocrazia in gradi di estendersi dal criterio di appartenenza dei soggetti alla comunità, ai diritti riconosciuti ai suoi partecipanti, alle modalità di gestione del bene comune.

Questa *reductio ad unum* toccherebbe due profili: in primo luogo quello soggettivo, delineando un tipo di persona giuridica omogeneo in cui ricondurre tutte le attuali amministrazioni frazionali, università agrarie, regole e vicinie comunque denominate. Come ulteriore effetto positivo ci sembra si delineerebbe poi la forzata separazione dell'ente esponenziale da altri soggetti pubblici, in particolare il comune e la frazione, da cui deriverebbe una maggior autonomia della comunità dei naturali ed una valorizzazione della dimensione civica come qualcosa d'altro rispetto a quella pubblica. Il secondo profilo riguarda poi il regime dei beni collettivi, che verrebbe uniformato, eliminando le attuali – per noi spesso irragionevoli – diversità di trattamento, come il già ricordato caso dei terreni compensativi, o l'ipotesi, di recente introduzione, di scategorizzazione agevolata per i soli terreni oggetto di usi e demani civici, ora prevista dalla l. 168/2017, art. 3, co. 8-bis ss.

Collegato a questo ultimo punto vi è poi un altro fronte in cui, a nostro avviso, l'ordinamento italiano potrebbe prendere esempio da quelli stranieri: ci riferiamo alla possibilità di scategorizzare i beni collettivi. Altrove – ad esempio in Spagna ed in Austria, come visto – questa è considerata un'ipotesi ordinaria, per

⁴⁸¹ Tenuto naturalmente conto delle forme di stato proprie di questi ordinamenti, in cui ampia autonomia, anche legislativa, è lasciata alle autonomie territoriali.

⁴⁸² Una lucida analisi della complessa teoria di tipi soggettivi chiamati a gestire gli assetti fondiari collettivi si trova in L. MASOTTO, *I soggetti che si occupano della gestione dei domini collettivi*, in P. NERVI, (a cura di), *Dominii collettivi e autonomia. Atti della V Riunione Scientifica (Trento, 11-12 novembre 1999)*, Padova, Cedam, 2000, pp. 341 ss. Per quanto precedente alla riforma del 2017, questo contributo contiene tuttora molti spunti attuali.

quanto sottoposta a specifiche condizioni, tutte orientate a verificare l'interesse della comunità di riferimento nell'operazione. Così non è in Italia, dove la possibilità di sottrarre i beni comuni alla loro funzione collettiva, per quanto prevista, non è soggetta a precise condizioni, lasciando all'autorità decidente un ben più ampio margine di manovra. Inoltre, per quanto non condizionata a specifiche valutazioni, la scategorizzazione è tuttavia vista come un'ipotesi eccezionale, osteggiata dall'ordinamento. Da ciò ne deriva che anziché seguire il lineare procedimento previsto dalla legge, le terre civiche vivono spesso un irreversibile mutamento di destinazione di mero fatto, che porta alla necessità degli interventi legislativi di cui abbiamo già parlato⁴⁸³.

A nostro avviso anche nel nostro ordinamento sarebbe opportuno, da una parte, prevedere la possibilità di scategorizzare le terre civiche come un'ipotesi fisiologica, e non eccezionale, in modo da non scoraggiare il rispetto del procedimento legale che porti alla più conveniente destinazione del fondo; ma, dall'altra, sottoporlo alla sussistenza di precisi requisiti stabiliti per legge, da valutare volta per volta.

Un istituto collegato, proprio del nostro ordinamento, e che ci sembra invece meriti di essere conservato, è quello dei terreni compensativi, che non ci pare sia regolato altrove. Attualmente previsto solo in certe ipotesi⁴⁸⁴, potrebbe invece essere generalizzato, nel senso cioè di poter essere applicato a tutte le ipotesi di scategorizzazione, senza distinzione. Abbiamo utilizzato il verbo "potere" e non "dovere" non a caso: ci sembra infatti più ragionevole che quella dei terreni compensativi venga considerata come una possibilità, e non come una necessità.

In particolare, riteniamo vada prevista come ipotesi per bilanciare l'eventuale svantaggio dalla scategorizzazione di un bene civico, qualora l'utilità prospettata non fosse sufficiente da sola a farlo. Così, ad esempio, dal mutamento di destinazione di un certo bene da bosco a impianto di risalita potrebbe sì derivare un vantaggio per la comunità, ma, qualora non fosse sufficiente a compensare la perdita della superficie forestale, l'autorità chiamata a pronunciarsi sulla scategorizzazione potrebbe richiedere l'identificazione di alcuni terreni compensativi da sottoporre al vincolo collettivo.

Sempre collegato con gli interessi sottesi agli assetti fondiari collettivi vi è poi la questione ambientale e paesaggistica. Dalla ricognizione di alcuni ordinamenti a noi vicini, ci pare di potere affermare che la forte connotazione degli assetti fondiari collettivi in questo senso sia una particolarità solo italiana. Certamente la gestione comunitaria e finalisticamente vincolata di ampie superfici agricole, boschive o pascolive svolge un ruolo fondamentale per la tutela ambientale⁴⁸⁵, ma, come abbiamo visto nel paragrafo precedente, negli altri

⁴⁸³ *Supra*, sub 3.2.3.2.

⁴⁸⁴ Per i terreni oggetto di usi e demani civici dalla l. 168/2017, art. 3, co. 8-*bis* ss., per quelli appartenenti a comunioni familiari montane dal combinato disposto della 1102/1972, art. 11, co. 3 e della l. 97/1994, art. 3, co. 1, lett. b), n. 1.

⁴⁸⁵ Si veda, ad esempio, l'importante funzione svolta dai *montes vecinales en mano común* in questo ambito in Spagna, secondo quanto riportato in I. VIVAS TESÓN, C. FEDERICO, *Proprietà collettive e tutela dell'ambiente in Italia e in Spagna*, cit., pp. 84 ss.

ordinamenti il punto su cui si concentra il legislatore è l'interesse della comunità di riferimento.

È pur vero che anche altrove è previsto un vincolo di destinazione agricola, a bosco o pascolo delle terre collettive, il che potrebbe far pensare ad una volontà di tutela del legislatore. Volontà che certamente esiste, ma che non ci sembra fondata sul desiderio di proteggere ambiente e paesaggio, bensì giustificata dalla struttura socio-economica di quelle comunità, in cui agricoltura, silvicoltura e allevamento rivestono un ruolo oggi forse non più fondamentale, ma certo importante. Allo stesso modo, la scategorizzazione viene generalmente subordinata a requisiti incentrati più sull'interesse della collettività locale, che non su valutazioni ambientali o paesaggistiche.

Così non è in Italia, dove, come abbiamo visto, in seguito alla Legge Galasso del 1985 agli assetti fondiari collettivi è stata assegnata una funzione fondamentale, se non addirittura prevalente, di tutela di ambiente e paesaggio. Ciò si ripercuote su vari aspetti, come su quello, secondo la ricostruzione che abbiamo prospettato *supra*⁴⁸⁶, della ponderazione degli interessi finalizzata alla scategorizzazione, in cui da una parte pesa l'utilità pubblica di tale operazione, dall'altra il vantaggio comunitario nella conservazione dello *status quo* e il valore pubblicistico della protezione di ambiente e paesaggio.

Ora, l'estensione dei vincoli galassini prima, e la recezione di questo approccio nella l. 168/2017 poi siano state delle iniziative lodevole, volte a garantire agli assetti fondiari collettivi una nuova funzione che li rendesse più tutelati, e, nel contempo, a proteggere dei beni comuni di primissimo rilievo (la conformazione del territorio, le acque, le foreste, eccetera). Ciononostante, ci sembra che questo collegamento possa aver sollevato anche delle criticità, ancora irrisolte. L'interesse della comunità, vera titolare del bene, è stato infatti affiancato, se non surclassato, da quello pubblicistico, non sempre coincidenti. Per riprendere l'esempio della scategorizzazione, e sempre accogliendo la nostra ricostruzione dei suoi requisiti sostanziali, essa potrebbe essere negata, pur essendo di massima utilità per la comunità, a causa del peso rappresentato dall'ulteriore valore ambientale e paesaggistico.

Ciò che ci sembra presenti dei profili di criticità non è naturalmente la tutela di questi beni, che anzi ci sta massimamente a cuore, ma il fatto che soggetti a questa tutela siano, per presunzione *iuris et de iure*, tutti i beni collettivi, indipendentemente dal loro effettivo valore ambientale e paesaggistico. In questa nostra opinione riecheggia quella parte di dottrina⁴⁸⁷ che, affrontando questo argomento, ha parlato di "un problema di coerenza complessiva dell'ordinamento".

A noi sembrerebbe più corretto procedere, come succede per la generalità dei beni, con una valutazione effettiva e caso per caso dei requisiti previsti dal d.lgs. 42/2004, e, in caso di una loro sussistenza, con l'applicazione dei vincoli galassini. Riteniamo però che l'estensione indiscriminata degli stessi a tutte le terre collettive in quanto tali possa rappresentare un dannoso irrigidimento della loro disciplina, capace di portare a valutazioni fuorvianti. Ci pare, in sintesi, che i due interessi debbano essere tutelati seguendo due binari diversi: quello della

⁴⁸⁶ Al punto 3.2.1

⁴⁸⁷ Ci riferiamo a F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., p. 270.

comunità dei naturali, per mezzo della disciplina del dominio collettivo; quello ambientale e paesaggistico, eventualmente incarnato dai medesimi beni, attraverso gli strumenti previsti dal d. lgs. 42/2004⁴⁸⁸.

Un ulteriore profilo che vogliamo analizzare alla luce dell'analisi comparata è quello dei soggetti chiamati a decidere sulla gestione delle terre civiche. Come è emerso dalla trattazione finora svolta, in Italia le competenze giurisdizionali ed amministrative sono essenzialmente ripartite tra regioni e commissari liquidatori per gli usi civici. In altri ordinamenti – come Spagna e Francia –, al contrario, entrambe le funzioni sono svolte da un unico organo. Questa ci sembra una strada preferibile: in particolare, vediamo criticamente l'attribuzione di poteri amministrativi ad un ente, come quello regionale, competente in altre materie (come l'agricoltura, la caccia, o l'urbanistica) e portatore di interessi potenzialmente confliggenti con quelli incarnati dagli assetti fondiari collettivi.

Si pensi all'esempio più evidente dell'espropriazione per pubblica utilità condotta dalla stessa regione a danno di una comunità titolare di terre civiche: è lo stesso soggetto pubblico intenzionato ad adottare il provvedimento ablativo che dovrà preventivamente valutare la scategorizzazione del bene collettivo. A tutto detrimento, a noi sembra, di una serena ed imparziale valutazione degli interessi in gioco. Auspichiamo invece la restituzione di tali competenze al commissario liquidatore per gli usi civici, organo terzo ed imparziale, sul modello austriaco delle *Agrarbehörden*, organi misti specializzati ed indipendenti con funzioni giurisdizionali ed amministrative.

Vogliamo ora volgere l'attenzione a degli aspetti in cui – a nostro avviso – il nostro ordinamento presenta dei tratti particolarmente positivi. In primo luogo, abbiamo evidenziato più volte il fenomeno della privatizzazione degli assetti fondiari collettivi: fenomeno quasi solo italiano, in quanto negli altri ordinamenti analizzati – con l'eccezione, dibattuta, della Spagna – questa materia è saldamente inquadrata nel diritto pubblico. A noi sembra che la prospettiva privatistica sia da preferire: in primo luogo, accentua le peculiarità dell'istituto che stiamo trattando rispetto a casi contermini, come il demanio comunale, con ben diversa natura e origini; in secondo luogo, permette una gestione più libera dell'ente e del bene collettivo. Dalla qualificazione del soggetto pluripersonale e della sua attività come amministrativi deriverrebbero importanti conseguenze, come, ad esempio, l'applicabilità di almeno parte della Legge 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*, che limiterebbero fortemente l'autocrazia delle comunità dei naturali.

⁴⁸⁸ In questo senso, la legge dovrebbe prevedere, come fa in Svizzera, Austria e Spagna, dei requisiti per scategorizzare il bene incentrati sul maggiore interesse per la comunità locale. Qualora poi a tale bene fosse riconosciuto anche un valore ambientale e paesaggistico, per il mutamento della *rerum substantia* e per la pianificazione degli interventi collegati allo stesso si renderebbero necessari i corrispettivi atti amministrativi.

Solo nell'ipotesi in cui il riconosciuto valore di questo bene fosse tutelabile esclusivamente con la gestione collettiva dello stesso sarebbe possibile impedirne la scategorizzazione per ragioni diverse dall'interesse della comunità. In ogni caso, si tratterebbe di un limite imposto al bene non *in quanto collettivo*, ma *in quanto di valore ambientale e paesaggistico tutelabile solo con la gestione collettiva*.

Una seconda tendenza caratteristica del nostro ordinamento, e che ci sentiamo di approvare, è quella che identifica negli appartenenti alla collettività i veri *domini* delle terre civiche. Come abbiamo visto, in forma più o meno espressa, negli altri ordinamenti esaminati il bene comune viene generalmente imputato all'ente esponenziale, che viene riconosciuto come titolare di un vero diritto di proprietà sullo stesso⁴⁸⁹. Al contrario, ai naturali vien accordato un mero diritto di godimento.

Nel sistema italiano, invece, come abbiamo visto, pur in assenza di una previsione espressa da parte del legislatore, dottrina e giurisprudenza tendono ormai da tempo – perlomeno per quanto riguarda le proprietà collettive, aperte e chiuse – ad identificare nei naturali i veri *domini* dei beni collettivi, uniti in una comunione a mani giunte, cioè priva di quote. A noi sembra che questa conclusione sia da condividere: da una, perché più rispettosa dell'evoluzione degli assetti fondiari collettivi secondo la ricostruzione storica generalmente accettata; dall'altra, perché ci pare capace di legare più saldamente gli appartenenti alla comunità alle loro terre.

Alla luce di queste due ultime considerazioni, vogliamo trarre degli ulteriori auspici, che ci sembrano permetterebbero di dare maggiore coerenza al sistema. In primo luogo, ci sembrerebbe utile che il processo di inquadramento della materia nel diritto privato e come diritto reale⁴⁹⁰ venisse coronato dalla sistemazione della disciplina positiva nel Libro terzo del Codice civile. Ammettendo la possibilità di inserirla sia nel Titolo I, dedicato ai beni, in quanto disciplinante il peculiare regime delle terre collettive⁴⁹¹, sia nel Titolo II, intitolato alla proprietà⁴⁹², sia in un altro titolo autonomo, regolante specificamente il dominio collettivo.

Questa novella codicistica avrebbe la funzione da una di rendere evidente il completamento del processo di privatizzazione degli assetti fondiari collettivi, dall'altra quello di riordinare la materia dandole maggiore organicità e coerenza. Sia nel senso di coordinare le discipline previste dalla l. 1766/1927 e dalla l. 168/2017⁴⁹³, sia in quello di dare omogeneità, secondo le conclusioni che abbiamo tratto sopra, alla ora – a nostro avviso, irragionevolmente – diversificata disciplina di domini e usi civici e comunioni familiari montane. La codificazione civilistica si presterebbe anche come luogo indicato per affrontare la questioni della pubblicità immobiliare degli assetti fondiari collettive, che presenta ancora punti – a nostro avviso – critici, solo apparentemente risolti da una prassi consolidata⁴⁹⁴.

⁴⁸⁹ Non così, come abbiamo visto, nelle *Interessentenschaften* tedesche, che però abbiamo deciso di affrontare solo in nota dato il loro scarso rilievo nell'ordinamento di appartenenza.

⁴⁹⁰ Tralasciando qui le diverse ipotesi ricostruttive, tutte comunque concordi nell'identificare qualsiasi manifestazione dei domini collettivi come un diritto reale di godimento imprescrittibile.

⁴⁹¹ Che però, come abbiamo detto in apertura al capitolo 3, ci sembra più corretto definire come regime dei diritti collettivi, e non dei beni che ne sono oggetto.

⁴⁹² A seconda della ricostruzione accettata il dominio collettivo potrebbe essere visto o come uno dei tipi di proprietà, a fianco, innanzitutto, di quella quiritaria *ex c.c.*, art. 832, oppure come uno dei diritti reali maggiori.

⁴⁹³ Secondo quanto visto *supra*, sub 1.3.5.

⁴⁹⁴ Sulla questione si veda *supra*, al punto 3.3.

Per concludere, il nostro sistema è oggi da valutare positivamente: per quanto ancora non sia matura una completa “normalizzazione” degli assetti fondiari collettivi⁴⁹⁵, molta strada è stata fatta. Dottrina e giurisprudenza, ascoltati da un legislatore sensibile, hanno riconosciuto le peculiarità di questi istituti, l’esistenza di comunità in grado di autoregolare sé e il proprio territorio, il loro grande valore intrinseco. Grazie alla tenacia, ormai più che secolare, di collettività e studiosi, l’ordinamento italiano ora accetta e difende queste forme comunitarie, egualitarie, di gestione e cura del territorio. Gli esempi positivi di altri ordinamenti ci dimostrano come esista ancora spazio per migliorare il nostro diritto, perfezionando la disciplina dei diritti collettivi, ma, già oggi, è davvero possibile “un altro modo di possedere”⁴⁹⁶.

⁴⁹⁵ Il cui culmine sarebbe la possibilità di costituirne *ex novo*, mentre oggi è permesso solo mantenere quelli esistenti o ricostituirne di quiescenti.

⁴⁹⁶ Ci piace finire con quest’espressione, cara a due grandi personaggi senza i quali, probabilmente, oggi non potremmo parlare degli assetti fondiari come diritto vivente, ma solo come storia. Essi sono Carlo Cattaneo (Milano, 1801 – Lugano, 1869), che la coniò nel lontano 1851 (si veda in C. CATTANEO, *Su la bonificazione del Piano di Magadino a nome della Società promotrice*, Lugano, Tipografia della Svizzera italiana, 1851), e il recentemente scomparso Paolo Grossi (Firenze, 1933 – Firenze, 2022), che ne fece il titolo di una sua celebre opera (P. GROSSI, *Un altro modo di possedere*, cit.), seminale per la maturazione del pensiero giuridico italiano in questo ambito.

CONCLUSIONI

Nonostante la secolare persecuzione di cui sono stati vittime, gli assetti fondiari collettivi, in Italia, sono sopravvissuti fino ad oggi. Se nell'Ottocento liberale erano stati bistrattati, e durante il regime fascista tollerati, a partire dalla rinascita democratica conseguente alla Seconda guerra mondiale hanno conosciuto un progressivo riconoscimento ed apprezzamento da parte del mondo giuridico italiano. Grazie alla loro capacità di tutelare ambiente e paesaggio, di sostenere le comunità locali quale luogo di manifestazione della persona, di garantire una funzione sociale al proprio patrimonio fondiario, sono stati identificati come strumento esemplare in grado di attuare il nuovo dettato costituzionale.

Il favore del legislatore si è mostrato per primo nei confronti delle comunioni familiari montane, ed in particolare delle Regole di Ampezzo, Comelico e Cadore, destinatarie di specifici provvedimenti normativi. In seguito, il riconoscimento di uno statuto privilegiato è stato esteso ad altre comunioni familiari dell'arco alpino. Nel frattempo, i restanti assetti fondiari collettivi restavano regolati dalla fascista l. 1766/1927 e dalle disposizioni ad essa collegate. Tuttavia, delle nuove norme hanno contribuito a dare un significato diverso anche a questo segmento di materia: prima la Legge Galasso, che ha riconosciuto il valore ambientale e paesaggistico degli assetti fondiari collettivi, e poi, soprattutto, la l. 168/2017, che ha innovato l'intera materia, inquadrandola correttamente nel sistema dei valori costituzionali.

Allo stato dell'arte, dunque, il punto di arrivo dell'ordinamento italiano può essere valutato positivamente: non solo i domini collettivi vengono oggi riconosciuti dalla legge, ma essa predispone per loro anche uno statuto di favore, volto alla loro conservazione. Da una parte limiti interni, che impediscono alle comunità stesse di liquidare i propri beni collettivi, come il divieto di divisione o di alienazione; dall'altra limiti esterni, volti a limitare la possibilità di terzi di ridurre il patrimonio comune, come l'iusucapibilità e le restrizioni all'espropriazione. Altro profilo di fondamentale importanza è il riconoscimento dell'autocrazia delle collettività, a cui la legge riconosce espressamente la facoltà di darsi statuti propri, regolando, senza influenze e controlli esterni, la propria vita interna.

Altrettanto positivamente vanno considerate le conclusioni, oggi generalmente accolte, concernenti l'inquadramento della materia nei due principali rami del diritto. In passato, infatti, gli assetti fondiari venivano affrontati da una prospettiva pubblicistica, le proprietà collettive venivano spesso considerate pubbliche, così come gli enti esponenziali delle comunità locali. Oggi, al contrario, la soggettività privata di tali persone giuridiche viene affermata espressamente dalla legge, e pacificamente riconosciuta da dottrina e giurisprudenza. Meno univoca la risposta sul tipo di proprietà: se in numerosi provvedimenti giurisdizionali si affianca ancora la proprietà collettiva al demanio pubblico, tra gli studiosi del diritto sembra ormai prevalente la tesi che la inquadra come privata, seppur soggetta ad un regime speciale.

Anche la ricostruzione soggettiva generalmente accettata delle proprietà collettive va vista con favore: oggi si riconosce pacificamente negli appartenenti alla comunità i veri titolari della posizione giuridica dominicale, riuniti in una comunione a mani giunte. Questa conclusione è coerente con la ricostruzione

storica del fenomeno, e permette di evidenziare lo stretto legame tra collettività e territorio, e l'originarietà della posizione giuridica dei naturali. Essa, infatti, non si qualifica come una mera facoltà di godimento, ma come un vero diritto dominicale; in quest'ottica il soggetto pluripersonale a cui sono imputati i beni cessa di esserne il vero proprietario, ed acquista la posizione di ente esponenziale della comunità.

Nonostante questi aspetti positivi, tuttavia, permangono ancora nel nostro sistema dei profili di criticità. Il primo attiene alla ricostruzione dogmatica dell'insieme degli assetti fondiari collettivi: generalmente viene accolta la tesi secondo cui le proprietà collettive costituirebbero uno speciale caso di comunione, mentre gli usi civici sarebbero una particolare ipotesi di servitù, o comunque di diritti reali di godimento su cosa altrui. Perché tuttavia possa essere giustificata una trattazione unitaria dell'intero fenomeno, è necessario tentare un altrettanto unitaria ricostruzione dogmatica.

In questo senso, è possibile identificare tanto le proprietà collettive, quanto gli usi civici, come espressivi del medesimo diritto reale di godimento, ossia il dominio collettivo. Ciò che distinguerebbe le diverse situazioni emergenti nell'esperienza sarebbe l'ampiezza di tale diritto: massima nelle proprietà collettive, ridotta a singoli aspetti negli usi civici. Proprio per questa variabilità sarebbe possibile la coesistenza sul medesimo bene di due posizioni reali originarie, cioè indipendenti l'uno dall'altra: la proprietà, concernente la generalità delle facoltà dominicali esercitabili sul bene, e l'uso civico, limitato esclusivamente a singoli profili.

In secondo luogo, altresì problematica sarebbe la tecnica legislativa impiegata in questa materia. A fronte di un testo chiave, la l. 168/2017, capace di comprendere tutti i casi di assetti fondiari collettivi, permarrebbero comunque nell'ordinamento dei sottosistemi, irrazionalmente diversificati, regolanti gruppi di situazioni differenti. Da una parte, l'insieme di norme dipendenti dalla l. 1766/1927, disciplinante i domini e gli usi civici; dall'altra i vari provvedimenti collegati alla legislazione speciale per la montagna, concernenti le comunioni familiari montane.

Da questa legislazione stratificata – oltre, naturalmente, ad una certa confusione per l'operatore giuridico – derivano anche conseguenze ben più rilevanti, collegate ad un'ingiustificata disparità di trattamento. In primo luogo, vi sono dei casi in cui il regime stesso delle situazioni è – irragionevolmente – diversificato, come, ad esempio, nel caso della sottrazione delle terre alla loro funzione collettiva, caso in cui comunioni familiari montane e demani civici ricevono un trattamento parzialmente diverso. Sarebbe invece opportuno provvedere ad un'unificazione di questi regimi, eliminando quelle differenze sparse nel sistema e non giustificabili ragionevolmente.

In secondo luogo, ne deriva una diversificazione soggettiva, ossia nei soggetti chiamati a gestire i beni collettivi. Se da una parte, infatti, essi possono essere identificati in enti pubblicistici, come i comuni o le amministrazioni frazionali separate, dall'altra è prevista una serie di soggetti privati – regole, partecipanze, università agrarie – con strutture, funzionamenti e poteri anche profondamente diversi. Senza andare ad intaccare l'autocrazia delle comunità di naturali, sarebbe opportuno prevedere un'unica categoria di enti, sempre di diritto privato, stabilendo perlomeno alcune regole minime concernenti la loro struttura

e funzionamento, così come previsto in altri ordinamenti. Ciò non andrebbe a ledere le specificità di ciascuna situazione, ma darebbe maggiore coerenza al sistema e riconoscibilità alle istituzioni.

Un'altra questione che presenta dei profili critici è quella del rapporto tra assetti fondiari collettivi ed ambiente. Mentre un tempo, infatti, la materia era inquadrata saldamente nel più ampio ambito del diritto agrario, essa è in seguito progressivamente slittata verso quello ambientale. A partire dalla Legge Galasso – poi confermata anche dalla l. 168/2017 – e con l'avallo di dottrina e giurisprudenza, i domini collettivi sono stati identificati come uno strumento privilegiato per la tutela di natura e paesaggio, tanto che tutti i terreni che ne sono oggetto sono stati considerati, per legge, sottoposti ai vincoli galassini.

Ora, se da una parte tale atteggiamento ha rafforzato la tutela di queste situazioni giuridiche, e rinverdito la materia dandole un nuovo significato, dall'altra esso rischia di portare ad un adombramento di altri valori fondamentali a cui gli assetti fondiari collettivi sottendono. In particolare, l'interesse della comunità, vera custode e titolare del patrimonio comune, potrebbe essere surclassato da quello della tutela di ambiente e paesaggio, specie qualora si discuta del mutamento di destinazione delle terre collettive.

Ciò non vuole assolutamente negare il valore primario di tali beni naturali, a maggior ragione in tempi di crisi climatica; al contrario, è importante che l'ordinamento predisponga dei metodi efficaci per tutelarli. Sarebbe però opportuno che ciascuno dei due interessi, quello ambientale e quello comunitario, fossero salvaguardati ciascuno con strumenti autonomi, per quanto, potenzialmente, paralleli.

È infatti ben possibile che uno stesso bene, oggetto di dominio collettivo, sia serviente sia all'interesse della comunità, assolvendo ad una funzione sociale di carattere locale, sia a quello ambientale, di carattere pubblicistico. In tal caso, esso sarà tutelato tanto dalla disciplina dei beni collettivi, quanto dai vincoli galassini. Non è però difficile immaginare l'ipotesi contraria, in cui un bene collettivo sia privo di un particolare valore ambientale e paesaggistico; in tale ipotesi, l'attuale sistema rischia di irrigidire ingiustificatamente la gestione delle terre comuni. Sarebbe quindi opportuno passare dalla previsione attuale, basata su un'indiscriminata estensione dei vincoli galassini a tutti gli assetti fondiari collettivi, ad una selezione caso per caso delle situazioni meritevoli di tutela.

Un altro problema tuttora presente nell'ordinamento italiano è collegato con un punto che abbiamo menzionato sopra, ossia il mutamento di destinazione delle terre collettive. Attualmente tale ipotesi, pur essendo prevista come eccezionale e vista con sfavore dal legislatore, non è tuttavia sottoposta a dei criteri oggettivi, né ad una procedura rigorosa in grado di tutelare gli interessi in gioco. Ciò significa che, nella pratica, la possibilità di scategorizzare le terre collettive – sia per iniziativa dell'ente esponenziale sia di altri soggetti, come nel caso di espropriazione per pubblica utilità – è tutt'altro che remota.

Questo sistema è nell'enunciazione eccessivamente rigido, e nell'applicazione soggetto al pericolo di arbitrio. Sarebbe invece più ragionevole considerare questa ipotesi come normale, in quanto le condizioni dei luoghi e le esigenze della comunità mutano col tempo, e, conseguentemente, per un certo fondo può non essere più sensata la sottoposizione al vincolo collettivo. D'altra parte, la possibilità di scategorizzare le terre collettive dovrebbe essere

sottoposta a dei precisi requisiti, come peraltro previsto in altri ordinamenti europei. In particolare, tale procedimento dovrebbe essere subordinato all'accertamento di un interesse per la collettività, maggiore di quello derivante dalla conservazione del vincolo. Per evitare poi che da questa apertura derivi una progressiva erosione dei patrimoni collettivi, potrebbe essere generalizzato l'istituto dei terreni compensativi, purché per l'identificazione degli stessi venga richiesto un legame con la comunità e il territorio interessati.

Nonostante questi punti perfezionabili, l'ordinamento italiano ha comunque raggiunto un buon livello di tutela degli assetti fondiari collettivi. La speranza è che questo modello di gestione del territorio e delle comunità sia sempre meno appannaggio degli studiosi, e sempre più conosciuto ed accessibile alla generalità dei consociati. La sua attenzione all'ambiente e al territorio, il forte legame con la collettività, la capacità di contemperare esigenze opposte, lo rendono un esempio positivo, un paradigma attrattivo, un sistema equilibrato e attento, capace di indicare la strada per una gestione più sostenibile dei beni comuni.

INDICE DELLE FONTI

Disposizioni

Elenco delle disposizioni citate, raggruppate in base al soggetto produttore e ordinate cronologicamente, dalla più risalente alla più recente. I soggetti produttori sono a loro volta elencati alfabeticamente secondo la loro denominazione ufficiale, eventualmente tradotta in italiano; in caso di omonimia tra entità esistite in tempi diversi, sono indicate tra parentesi i rispettivi anni di nascita e fine.

Confederazione elvetica

Legge organica patriziale (LOP) del 28 aprile 1992.

Regolamento di applicazione della legge organica patriziale (RALOP) dell'11 ottobre 1994.

Impero austriaco

Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch (1811).

Patente sovrana 5 luglio 1853, n. 130, *Con cui si stabiliscono le norme per regolare e reluire i diritti di prevalersi di legna, pascoli e prodotti forestali, come pure alcuni diritti di servitù e di possesso comune e di godimento.*

Impero francese (1804-1814)

Code civil des français (1804).

Impero tedesco

Bürgerliches Gesetzbuch (1900).

Regno delle Due Sicilie

Codice civile per lo Regno delle Due Sicilie (1836).

Regno di Sicilia al di qua del Faro (1302-1806, 1815-1816)

Prammatica 23 febbraio 1702, n. 36, De administratione universitatum.

Regno di Sicilia al di qua del Faro, poi Regno delle Due Sicilie (1806-1815)

Legge 1° settembre 1806, n. 185, *Sulla ripartizione de' terreni demaniali.*

Decreto 8 giugno 1807.

Decreto 11 novembre 1807.

Regno di Sardegna

Regio editto 6 ottobre 1820, *Sopra le chiudende, sopra i terreni comuni e della Corona, e sopra i tabacchi, nel Regno di Sardegna.*

Codice civile per gli Stati di S.M. il re di Sardegna (1837).

Regno di Spagna (1975-oggi)

Ley 55/1980, de 11 de noviembre, De montes vecinales en mano común.

Regno d'Italia (1805-1814)

Decreto 25 novembre 1806, Relativo al modo di terminare le quistioni vertenti fra gli antichi e nuovi Originari dei comuni degli Stati ex Veneti.

Regno d'Italia (1861-1946)

Codice civile del Regno d'Italia (1865).

Regio decreto 11 ottobre 1875, n. 1151, Che erige in corpo morale il consorzio cadorino.

Legge 24 giugno 1888, n. 5489, Che abolisce le servitù di pascolo, di seminare, di vendere erbe o d'imporre tasse a titolo di pascolo, che si esercitano dagli abitanti di alcuni comuni delle provincie ex-pontificie.

Regio decreto 3 agosto 1891, n. 510, Che abolisce, nell'estensione e misura dell'ultimo possesso di fatto, le servitù di pascolo, di seminare, di legnatico, di vendere erbe, di fidare o d'imporre tassa a titolo di pascolo in alcuni comuni o Frazioni di comuni delle provincie di Roma, Perugia, Ascoli Piceno, Macerata, Ancona, Pesaro e Urbino, Forlì, Ravenna, Bologna e Ferrara.

Legge 4 agosto 1894, n. 397, Sull'ordinamento dei domini collettivi nelle provincie dell'ex Stato Pontificio.

Regio decreto 10 novembre 1907, n. 844, Testo unico delle leggi in materia di usi civici per la Sardegna.

Legge 24 dicembre 1908, n. 76, Concernente la unificazione dei sistemi di alienazione e di amministrazione dei beni patrimoniali dello Stato.

Regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3256, Testo unico delle leggi sulle bonificazioni delle paludi e dei terreni paludosi.

Regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267, Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani.

Regio decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751, Riordinamento degli usi civici nel Regno.

Regio decreto-legge 28 agosto 1924, n. 1484, Modificazione dell'art. 26 del Regio decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751, per il riordinamento degli usi civici nel Regno.

Regio decreto-legge 16 maggio 1926, n. 895, Proroga dei termini assegnati dall'art. 2 del R. decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751, per il riordinamento degli usi civici nel Regno.

Legge 16 giugno 1927, n. 1766, Conversione in legge del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R. decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del R. decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del R. decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751.

Regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332, Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici nel Regno.

Regio decreto 16 giugno 1927, n. 1255, *Determinazione delle circoscrizioni territoriali degli uffici dei commissari per il riordinamento degli usi civici del Regno.*

Regio decreto 28 marzo 1929, n. 499, *Disposizioni relative ai libri fondiari dei territori delle nuove province*

Legge 10 luglio 1930, n. 1078 *Definizione delle controversie in materia di usi civici.*

Legge 16 marzo 1931, n. 377, *Norme per la coordinazione della legge sugli usi civici con quelle sulla bonifica integrale.*

Legge 29 giugno 1939, n. 1497, *Protezione delle bellezze naturali.*

Regio decreto 16 marzo 1942, n. 262, *Approvazione del testo del Codice civile. Codice civile (1942).*

Repubblica d'Austria

Bundes-Verfassungsgesetz (1929).

Bundesgesetzblatt Nr. 103/1951, Flurverfassungs-Grundsatzgesetz.

Landesgesetzblatt für Tirol Nr. 74/1996, Tiroler Flurverfassungslandesgesetz 1996.

Bundesgesetzblatt I, Nr. 14/2019, Bundesgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz, das Übergangsgesetz vom 1. Oktober 1920, in der Fassung des B. G. Bl. Nr. 368 vom Jahre 1925, das Bundesverfassungsgesetz betreffend Grundsätze für die Einrichtung und Geschäftsführung der Ämter der Landesregierungen außer Wien, das Bundesforstegesetz 1996, das Datenschutzgesetz, das Bundesgesetzblattgesetz, das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz und das Bundesgesetz über die Europäische Ermittlungsanordnung in Verwaltungsstrafsachen geändert werden.

Repubblica francese (1958-oggi)

Loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie Législative du code général des collectivités territoriales.

Décret n° 2000-318 du 7 avril 2000 relatif à la partie Réglementaire du code général des collectivités territoriales.

Repubblica italiana

Decreto del Capo provvisorio dello Stato 23 agosto 1946, n. 99, *Aggregazione del territorio della provincia di Belluno alla circoscrizione territoriale del Commissariato per il riordinamento degli usi civici della Venezia Tridentina, con sede in Trento.*

Costituzione della Repubblica italiana (1948).

Decreto legislativo 3 maggio 1948, n. 1104, *Disposizioni riguardanti le Regole della Magnifica Comunità Cadorina.*

Legge 25 luglio 1952, n. 991, *Provvedimenti in favore dei territori montani.*

Legge 17 aprile 1957, n. 278, *Costituzione dei Comitati per l'amministrazione separata dei beni civici frazionali.*

Legge 16 maggio 1970, n. 281, *Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario.*

Legge 3 dicembre 1971, n. 1102, *Nuove norme per lo sviluppo della montagna*.
Decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 11, *Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste*.
Legge 19 maggio 1975, n. 151, *Riforma del diritto di famiglia*.
Decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, *Attuazione della delega n.382/1975 per il trasferimento delle funzioni amministrative statali alle regioni a statuto ordinario*
Decreto del Ministero per i beni culturali e ambientali 21 settembre 1984, *Dichiarazione di notevole interesse pubblico dei territori costieri, dei territori contermini ai laghi, dei fiumi, dei torrenti, dei corsi d'acqua, delle montagne, dei ghiacciai, dei circhi glaciali, dei parchi, delle riserve, dei boschi, delle foreste, delle aree assegnate alle Università agrarie e delle zone gravate da usi civici*.
Decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, *Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale*.
Legge 8 agosto 1985, n. 431, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale. Integrazioni dell'articolo 82 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616*.
Legge regionale del Lazio 3 gennaio 1986, n. 1, *Regime urbanistico dei terreni di uso civico e relative norme transitorie*.
Legge 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*
Legge 31 gennaio 1994, n. 97, *Nuove disposizioni per le zone montane*.
Legge regionale della Sardegna 14 marzo 1994, n. 12, *Norme in materia di usi civici. Modifica della legge regionale 7 gennaio 1977, n. 1, concernente l'organizzazione amministrativa della Regione sarda*.
Legge regionale del Veneto 22 luglio 1994, *Norme in materia di usi civici*.
Legge regionale dell'Abruzzo 27 aprile 1996, n. 23, *Impianti di pubblici o di pubblico interesse*.
Decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità*.
Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*.
Legge regionale del Molise 23 luglio 2002, n. 14, *Usi civici e gestione delle terre civiche*.
Legge regionale della Calabria 21 agosto 2007, n. 18, *Norme in materia di usi civici*.
Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, *Codice dei beni culturale e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137*.
Legge 28 dicembre 2015, n. 221, *Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali*.
Legge regionale della Sardegna 3 luglio 2017, n. 11, *Disposizioni urgenti in materia urbanistica ed edilizia. Modifiche alla legge regionale n. 23 del*

1985, alla legge regionale n. 45 del 1989, alla legge regionale n. 8 del 2015, alla legge regionale n. 22 del 1984 e alla legge regionale n. 12 del 1994

Legge 20 novembre 2017, n. 128, *Norme in materia di domini collettivi.*

Decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, *Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure.*

Legge 29 luglio 2021, n. 108, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure.*

Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente.*

Decreto-legge 1 marzo 2022, n. 17, *Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali.*

Legge 27 aprile 2022, n. 34, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17, recante misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali.*

Giurisprudenza

Vengono di seguito indicate in ordine cronologico crescente le decisioni giudiziarie citate nel presente lavoro, raggruppate in base all'organo che le ha pronunciate. Gli organi giurisdicenti sono a loro volta indicati seguendo l'ordine alfabetico, in base al loro nome ufficiale. Nel caso dei commissariati per la liquidazione degli usi civici, data l'oscillazione nel tempo della loro denominazione e delle singole circoscrizioni, si è deciso di adottare quella appena utilizzata, seguita dalla sede del magistrato.

Commissariato per la liquidazione degli usi civici dell'Aquila

Ord. 16 aprile 1991.

Commissariato per la liquidazione degli usi civici di Roma

Sent. 4 giugno 1981.

Sent. 18 febbraio 1991

Commissariato per la liquidazione degli usi civici di Trento

Sent. 24 ottobre-27 dicembre 1947.

Ord. 4 giugno 1957.

Commissariato per la liquidazione degli usi civici di Trieste

Sent. 31 marzo-24 giugno 1942.

Consiglio di Stato

Sezione IV, sent. 22 gennaio 1964, n. 10.

Corte costituzionale

Sent. 25 maggio 1957, n. 67.

Sent. 30 dicembre 1961, n. 78.

Sent. 18 dicembre 1985, n. 359.

Sentt. 27 giugno 1986, nn. 151-153.

Sent. 24 giugno 1986, n. 151.

Sent. 11 luglio 1989, n. 391.

Sent. 30 dicembre 1991, n. 511.

Sent. 5 febbraio 1992, n. 67.

Sent. 27 maggio 1993, n. 269.

Sent. 20 febbraio 1995, n. 46.

Sent. 10 maggio 1995, n. 156.

Sent. 21 novembre 1997, n. 345.

Sent. 18 luglio 2014, n. 210.

Sent. 11 maggio 2017, n. 103.

Sent. 31 maggio 2018, n. 113.

Sent. 24 aprile 2020, n. 71.

Sent. 2 dicembre 2021, n. 228.

Sent. 15 giugno 2023, n. 119.

Sent. 21 maggio 2024, n. 152.

Corte d'appello di Roma

Sezione speciale usi civici, sent. 21 aprile 1992.

Corte suprema di cassazione

Sezioni unite, udienza 23 maggio 1911.

Sezione I, sent. 5 gennaio 1935, n. 9.

Sent. 19 ottobre 1967, n. 2553.

Sezioni unite, sent. 12 giugno 1969, n. 2073.

Sent. 11 giugno 1973, n. 1671.

Sent. 26 aprile 2007, n. 9986.

Sezioni unite, sent. 14 febbraio 2011, n. 3665.

Sent. 28 settembre 2011, n. 19792.

Sezioni unite, sent. 11 aprile 2016, n. 7021.

Sezioni unite, sent. 10 maggio 2023, n. 12570.

Sezione II, sent. 29 marzo 2024, n. 8573.

Bibliografia

- AA.VV., *Les propriétés collectives face aux attaques libérales (1750-1914). Europe occidentale et Amérique latine*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2003.
- AA.VV., *Risorse idriche e domini collettivi*, Pisa, Pacini, 2022.
- AA.VV., *Domini collettivi e patrimonio forestale*, Pisa, Pacini, 2023.
- AGRIFOGLIO, G., *Usi civici e proprietà collettive: da demanium a dominium*, in *Giurisprudenza italiana*, 11/2023, pp. 2335-2341.
- AGRIFOGLIO, G., "Demanio civico": un'anfibologia, in *Il Foro italiano*, 11/2023, 1, pp. 3241-3248.
- AGRIFOGLIO, G., *Contributo allo studio degli usi civici e della proprietà collettiva. Una storia parallela*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2023.
- AGRIFOGLIO, G., «Fossili giuridici viventi». Alcune osservazioni su usi civici e proprietà collettiva a margine di Cass. Civ. sez. II, ord. 23 novembre 2022, n. 34460, in *Europa e Diritto Privato*, 2/2023, pp. 413-437.
- AMADIO G., *Coeredità e atti di disposizione della quota (in margine a Cass. Sez. un., 15 marzo 2016, n. 5068)*, in *Rassegna di diritto civile*, 3/2017, pp. 759-782.
- ANTONELLI, G. M., *La circolazione dei terreni gravati da usi civici*, in *Notariato*, 5/2023, pp. 539-549.
- BELLATO, P., *Il patriziato nel diritto pubblico ticinese*, in *Amministratore*, 1/2001, pp. 153-170.
- BERTANI, D., *L'ordinamento dei domini collettivi*, Pisa, Pacini, 2020.
- BERTANI, D., *Semel civicum semper tutelatum. La legge n. 168/2017 fra nuove tutele ambientali e abrogazioni tacite della liquidatoria legge n. 1766/1927*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 1/2021, pp. 91-113.
- BOLLA, G., *Terre civiche e proprietà comuni di consorti coeredi regolate dal laudo*, in *Archivio per l'Alto Adige*, 1951, pp. 621-642.
- BONA, C., *Sull'indisponibilità e sui vincoli di destinazione delle proprietà collettive, dalla l. 1766/27 alla legge 108/21 (passando per Corte cost. 228/21)*, in *Il Foro italiano*, 4/2022, 1, pp. 1224-1229.
- BONA, C., *Sulla legittimazione delle occupazioni di fondi in proprietà collettiva*, in *Il Foro italiano*, 7-8/2022, 3, pp. 373-374.
- BROUWER, R., *Baldios and common property resource management in Portugal*, in *Unasyva*, 1995, pp. 37 ss.
- BUOSO, E., *La disciplina dei terreni gravati da usi civici e delle terre collettive tra paesaggio e ordinamento civile*, in *Le Regioni*, 5-6/2018, pp. 1074-1113.
- CALASSO, F., *Medio evo del diritto. Le fonti*, Milano, Adelphi, 2021.
- CASSANI, G., *Sui domini collettivi: memoria del socio prof. comm. Giacomo Cassani letta nell'adunanza delli 30 aprile 1993*, in *Annali della Società agraria della Provincia di Bologna*, Bologna, Cuppini, 1862-1938.
- CALICETI, E., *La funzione socio-ambientale degli statuti appropriativi: la proprietà collettiva Quilombola nell'ordinamento agrario brasiliano*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 1/2008, pp. 233-261.
- CATTANEO, C., *Su la bonificazione del Piano di Magadino a nome della Società promotrice*, Lugano, Tipografia della Svizzera italiana, 1851.

- CEINER, O., MISCELLANEO, S., *I protocolli notarili d'Ampezzo (1598-1808)*, in *Rassegna degli archivi di Stato*, 1-3/2001, pp. 7-100.
- CERULLI IRELLI, V., *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, Cedam, 1983.
- CERULLI IRELLI, V., *Apprendere "per laudo". Saggio sulla proprietà collettiva*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 1/2016, pp. 295-358.
- CERULLI IRELLI, V., *Proprietà collettiva, demani civici ed usi civici*, in AA.VV., *'Un altro modo di possedere'. Quarant'anni dopo. Atti del XIII Convegno annuale del Centro studi sulle proprietà collettive e la cultura del giurista "Guido Cervati"*, a cura di F. MARINELLI – F. POLITI, Pisa, Pacini, 2017, pp. 65-90.
- CERULLI IRELLI, V., *'Usi civici' e 'proprietà collettiva': principi della disciplina e questioni irrisolte (brevi osservazioni)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2021, pp. 2521-2545.
- CERVALE, M. C., *Usi civici e domini collettivi. La proprietà plurale e il diritto civile*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2022.
- CERVALE, M. C., *Poteri di disposizione dei beni collettivi: ragioni, limiti e prospettive*, in *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, 20/2024, pp. 622-653.
- CLERICÒ, F., *Regime circolatorio dei beni di soggetti privati gravati da uso civico. Problematiche di costituzionalità della norma. Soluzioni interpretative*, in *Rivista del Notariato*, 3/2023, pp. 745-751.
- CONTE, E., *Comune proprietario o comune rappresentante? La titolarità dei beni collettivi tra dogmatica e storiografia*, in *Mélanges de l'école française de Rome*, 1/2002, pp. 73-94.
- COSTATO, L., *Le proprietà collettive in Italia: disciplina vigente e prospettive*, in P. Gaio, F. Nuvoli, (a cura di), *Analisi degli aspetti economico-estimativi e giuridici delle terre soggette al diritto di godimento collettivo. Atti del XXXI Incontro di Studio - Sassari, Aula Magna dell'università degli Studi - 14-15 settembre 2001*, Firenze, Centro studi di estimo e di economia territoriale, - Ce.S.E.T., 2001, pp. 22-39.
- COSULICH, M., *La legislazione regionale in materia di usi civici, a un decennio dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione: bilancio e prospettive*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 1/2014, pp. 65-86.
- COSULICH, M., *La legge 20 novembre 2017, n. 168 'Norme in materia di domini collettivi'. Osservazioni a prima lettura*, in *Rivista di diritto agrario*, 4/2017, pp. 691-705.
- CUCCARO, M., *Lineamenti di diritto tavolare*, Milano, Giuffrè, 2010.
- CREA, C., *Spigolando tra biens communaux, usi civici e beni comuni urbani*, in *Politica del diritto*, 3/2020, pp. 449-464.
- DELFIKO, M., *Memoria per l'abolizione o moderazione della servitù del pascolo invernale detto dei Regi stucchi nelle province marittime di Apruzzo*, Napoli, 1787.
- DE LUCIA, L., *Usi civici*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, volume XV, Torino, Utet, 1999 pp. 584-602.
- DE VOGLI, S., *L'informatizzazione (della pubblicità immobiliare) e le situazioni di appartenenza: proprietà individuale, proprietà collettiva e usi civici*, in P.

- NERVI, (a cura di), *Domini collettivi e autonomia. Atti della V Riunione Scientifica (Trento, 11-12 novembre 1999, Padova, Cedam, 2000, pp. 247-264.*
- DE VOGLI, S., *La modernizzazione del sistema informativo territoriale: l'anagrafe immobiliare integrata e le proprietà collettive*, in P. NERVI, (a cura di), *Cosa apprendere dalle proprietà collettive. La consuetudine fra tradizione e modernità. Atti della VIII Riunione Scientifica (Trento, 14-15 novembre 2002)*, Padova, Cedam, pp. 167-174.
- DI GENIO, G., *Gli usi civici nel quadro costituzionale (alla luce della legge n. 168 del 20 novembre 2017)*, Torino, Giappichelli, 2017.
- DI GENIO, G., *Beni staggiati e beni collettivi nella "dottrina notarile" offerta alla Corte costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, 5/2023, pp. 236-244.
- FEDERICO, P., *Usi civici*, in D. SCARELLA, (diretto da), *Novissimo digesto italiano. Appendice*, Torino, Utet, 1987, pp. 1025-1035.
- FERRARA, F., *Teoria delle persone giuridiche*, Torino, Utet, 1923.
- FERRETTI, A., *Manuale di diritto dei beni culturali e del paesaggio*, Pozzuoli, Edizioni Giuridiche Simone, 2019.
- FILOMUSI GUELF, F., *Diritti reali. Esposizione per il corso 1901 - 1902*, Roma, Failli, 1902
- FILOMUSI GUELF, F., *Enciclopedia giuridica*, Napoli, Jovene, 1917.
- FRANCUCCI, M. E., *Domini collettivi, forme di autogoverno per la gestione degli ecosistemi e lo sviluppo locale*, in *Scienze del territorio*, 8/2020, pp. 182-190.
- FULCINITI, L., *I beni d'uso civico*, Padova, Cedam, 2000.
- GALGANO, F., *Diritto civile e commerciale*, volume I, Padova, Cedam, 2004.
- GAROFALI, R., *Compendio di diritto amministrativo. I settori speciali*, Molfetta, Nel diritto editore, 2021.
- GAZZONI, F., *La pubblicità immobiliare*, Volume I, Milano, Giuffrè, 1998
- GAZZONI, F., *Manuale di diritto privato*, Napoli, Esi, 2019, p. 250.
- GERMANÒ, A., *Sul soggetto a cui debba imputarsi il diritto di proprietà delle terre civiche. Nota a TAR Friuli-Venezia Giulia, 18 aprile 1994 n. 137*, in *Rivista di diritto agrario*, 2/1996, pp. 161-167.
- GERMANÒ, A., *Usi civici, terre civiche, terre collettive*, in *Rivista di diritto agrario*, 2/1999, pp. 243-252.
- GERMANÒ, A., *Domini collettivi*, in AA.VV *Digesto delle discipline privatistiche. Sezione civile*, Milano, Giuffrè, 2018, pp. 203-211.
- GERMANÒ, A., *Domini collettivi: il «ruolo sussidiario» del Comune nella gestione del patrimonio collettivo quando la comunità titolare non è costituita in ente*, in *Diritto agroalimentare*, 1/2022, pp. 67-72.
- GERMANÒ, A., *Sul rapporto tra la legge statale sui domini collettivi e le leggi regionali in contrasto*, in *Diritto agroalimentare*, 2/2023, pp. 389-392.
- GERMANÒ, A., *Sulla sentenza n. 119/2023 della Corte costituzionale*, in *Diritto agroalimentare*, 2/2023, pp. 393-399.
- GERMANÒ, A., *I beni su cui gravano usi civici quali iura in re propria non sono espropriabili*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 3/2024, pp. 1-5.

- GERVASIS, G., *Dissertazione sopra i Beni comunali della provincia bellunese*, in *Raccolta di Memorie delle Pubbliche Accademie di Agricoltura, Arti e Commercio dello Stato Veneto*, tomo II, Venezia, Perlini, 1790, pp. 3-36.
- GRETTER, A., *Dare valore al bene comune. Proprietà collettive, diritti d'uso e servizi ecosistemici: spunti per una comparazione tra Trentino, Lake District e Highlands scozzesi*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 1/2008, pp. 285-293.
- GROSSI, P., *Le situazioni reali nell'esperienza giuridica medievale. Corso di storia del diritto*, Padova, Cedam, 1968.
- GROSSI, P., *'Un altro modo di possedere'. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, Giuffrè, 1977.
- GROSSI, P., *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 1990, pp. 506-555.
- GROSSI, P., *Un altro modo di possedere. Riflessioni storico-giuridiche sugli assetti fondiari collettivi in Italia*, in *Diritto agroalimentare*, 3/2020, pp. 513-520.
- GROSSI, P., *L'ordine giuridico medievale*, Bari-Roma, Laterza, 2022.
- JANNARELLI, A., *La legge sui domini collettivi all'attenzione della Corte costituzionale. Una prima correzione della legge e una "legnata" all'avvocatura dello Stato*, in *Il Foro italiano*, 7-8/2023, Parte prima, colonne 2051-2055.
- LEUZZI, A., *La "sdemanializzazione" dei beni gravati da uso civico di dominio collettivo*, in *La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, 6/2023, pp. 1334-1341.
- LORIZIO, A., *La legge usi civici: osservazioni e proposte operative*, in AA.VV., *Usi civici ieri e oggi. Studi raccolti dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Velletri*, Padova, CEDAM, 2007, pp. 1-9.
- LORIZIO, M. A., *Usi civici*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1994, pp. 1-32.
- LORIZIO, M. A., *Domini collettivi tra sud, centro e nord. Prospettive e nostalgie*, in AA.VV., *IV Curso del Ciclo de Cursos de Posgrado sobre Derecho Agrario y Ambiental Internacional y Jornada Internacional CUIA-UNLP sobre Recursos Hídricos (La Plata, 2018)*, La Plata (Argentina), Universidad Nacional de La Plata (UNLP) - Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 2018, pp. 69-82.
- MARGONARI, F., *Rapporti tra amministrazione comunale ed amministrazione separata di uso civico nella gestione dei beni civici*, in NERVI, P., (a cura di), *Dominii collettivi e autonomia. Atti della V Riunione Scientifica (Trento, 11-12 novembre 1999)*, Padova, Cedam, 2000.
- MARINELLI, F., *La circolazione dei beni di uso civico*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 1/2006, pp. 1-12.
- MARINELLI, F., *La terra è di Dio. I beni collettivi tra storia e diritto*, L'Aquila, Centro studi sulle proprietà collettive e la cultura del giurista "Guido Cervati", 2020.
- MARINELLI, F., *Gli usi civici*, Milano, Giuffrè, 2023.

- MARTELLO, C., *Requisiti delle collettività e difficoltà dell'iter di ricostituzione delle Regole dell'Altopiano di Asiago*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 1/2009, pp. 187-201.
- MARZONA, N., *VINCENZO CERULLI IRELLI*, Proprietà pubblica e diritti collettivi, « *Collana dell'Istituto di diritto pubblico della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma La Sapienza* », Cedam, Padova 1983, p. XII-432., in *Jus. Rivista di scienze giuridiche*, 1-2/1984, pp. 212-217.
- MASOTTO, L., *I soggetti che si occupano della gestione dei domini collettivi*, in P. NERVI, (a cura di), *Domini collettivi e autonomia. Atti della V Riunione Scientifica (Trento, 11-12 novembre 1999)*, Padova, Cedam, 2000, pp. 341-355.
- MERLIN, F. W. *Integrale Neuregelung agrarischer Gemeinschaften - Nuova e integrale regolamentazione di comunioni agrarie*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 1/2024, pp. 93 ss.
- MINNITI, G., *La circolazione giuridica dei beni gravati da usi civici*, in AA.VV, *Usi civici ieri e oggi. Studi raccolti dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Velletri*, Padova, CEDAM, 2007, pp. 25-43.
- NANNI, P., *Comunità rurali e usi civici: note storiche*, in *Gli usi civici oggi. Atti della Giornata di Studio (Firenze, 30 giugno 2005)*, Firenze, SEF-Accademia dei Georgofili, 2006, pp. 7-20.
- NERVI, P., *La gestione patrimoniale dei domini collettivi*, in P. GAIO, F. NUVOLI, (a cura di), *Analisi degli aspetti economico-estimativi e giuridici delle terre soggette al diritto di godimento collettivo. Atti del XXXI Incontro di Studio - Sassari, Aula Magna dell'università degli Studi - 14-15 settembre 2001*, Firenze, Centro studi di estimo e di economia territoriale, - Ce.S.E.T, 2001, pp. 43-89.
- NERVI, P., CALICETI, E., IOB, M., *Beni e domini collettivi. La nuova disciplina degli usi civici*, Milano, Editore Key, 2019
- NICOLINI, M., *Le qualitates dei domini collettivi alla prova del processo costituzionale*, in *Il diritto dell'agricoltura*, 3/2018, pp. 519-535.
- OLIVETI, L., *La necessità di riconoscimento delle proprietà collettive da parte dello Stato*, in NERVI, P., (a cura di), *Domini collettivi e autonomia. Atti della V Riunione Scientifica (Trento, 11-12 novembre 1999)*, Padova, Cedam, 2000, pp. 375-376.
- PAGLIARI, G., *Prime note sulla l. 20 novembre 2017, n. 168*, in *Il diritto dell'economia*, 1/2019, pp. 11-42.
- PALERMO, A., *Gli usi civici*, in AZARA, A., EULA, E., (a cura di), *Novissimo digesto italiano*, volume XX, Torino, Utet, 1965, pp. 209-242.
- PALERMO, G., *I beni civici, la loro natura e la loro disciplina*, in AA.VV, *Usi civici ieri e oggi. Studi raccolti dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Velletri*, Padova, CEDAM, 2007, pp. 45-77.
- PALETTO, A., SÂRGHE, A. F., *Il ruolo delle proprietà collettive nella gestione dei boschi in Romania*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 1/2009, pp. 89-104.

- PALMA, G., *I beni appartenenti allo Stato agli enti pubblici e agli enti ecclesiastici*, in RESCIGNO, P., (diretto da), *Trattata di diritto privato*, volume 7, Torino, Utet, 1982, pp. 109-163.
- PETRELLI, G., *L'evoluzione del principio di tassatività nella trascrizione immobiliare. Trascrizioni, annotazioni, cancellazioni: dalla "tassatività" alla "tipicità"*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1999.
- PETRELLI, G., *Pubblicità legale e trascrizione immobiliare tra interessi privati ed interessi pubblici*, in *Rassegna di diritto civile*, 3/2009, pp. 689-754.
- PETRELLI, G., *Tassatività delle ipotesi di trascrizione e vincoli a parcheggio*, in *Studium iuris*, 3/2010, pp. 243-252.
- PETRONIO, U., *Usi civici*, in *Enciclopedia del diritto*, volume XLV, Milano, Giuffrè, 1992, pp. 930-934.
- PETRONIO, U., *Profili giuridici dell'appartenenza e della gestione delle terre di uso civico*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 1997, pp.245-187.
- PETRONIO, U., *Rileggendo la legge usi civici*, in AA.VV, *Usi civici ieri e oggi. Studi raccolti dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Velletri*, Padova, CEDAM, 2007, pp. 79-147.
- POLITI, F., *Prefazione*, in F. MARINELLI, M. C. CERVALE, *Codice degli usi civici e dei domini collettivi*, pp. I-VIII.
- POLITI, F., *La Corte costituzionale restringe ulteriormente gli spazi del legislatore regionale in materia di usi civici*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2022, pp. 2659-2667.
- POLITI, F., *Se il verbo "resta" non significa "resta tutto come prima". Un'incostituzionalità della legge n. 168 del 2017 con qualche luce e qualche ombra*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/2023, pp. 1361-1370.
- POTOTSCHINIG, U., *Le regole della Magnifica Comunità Cadorina*, Milano, Vita e Pensiero, 1953.
- PRINCIPATO, L., *Il promiscuo godimento sul territorio regionale nella penombra della competenza legislativa statale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2022, pp. 2668-2676.
- PRINCIPATO, L., *Per una lettura unitaria della circolazione giuridica dei beni gravati da usi civici in "re aliena" e dei demani collettivi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3/2023, pp. 1370-1378.
- PUGLIATTI, S., *La proprietà e le proprietà, con riguardo particolare alla proprietà terriera*, in ORLANDO CASCIO, S., (a cura di), *Atti del Terzo Congresso nazionale di diritto agrario. Palermo - 19-23 ottobre 1952*, Milano, Giuffrè, 1954, pp. 46-240.
- RICHEBUONO, G., *Storia d'Ampezzo*, Cortina d'Ampezzo, La Cooperativa di Cortina, 1993.
- RICHEBUONO, G., *Cenni storici sulle Regole d'Ampezzo*, Cortina d'Ampezzo, Regole d'Ampezzo, 2001.
- REGNOLI, O., *Sullo scioglimento delle Partecipanze. Memoria pel Municipio di Medicina ai ministri di grazia e giustizia, e dell'interno*, in LOERO, A., (a cura di), *Oreste Regnoli. Scritti editi ed inediti di diritto civile*, Bologna, Zanichelli, 1900, pp. 349-412.

- ROMAGNOLI, E., *Regole dell'arco alpino*, in D. SCARELLA, (diretto da), *Novissimo digesto italiano. Appendice*, Torino, Utet, 1987, pp. 605-614.
- RUOTOLO, M., *Gli effetti della decisione di incostituzionalità sulla circolazione immobiliare. Il caso degli usi civici*, in *Rivista AIC*, 1/2023, pp. 82-101.
- SALVI, C., *Proprietà e possesso*, Torino, Giappichelli, 2022.
- SATTA, S., *Gli usi civici in Sardegna*, in NERVI, P., (a cura di), *Domini collettivi e autonomia. Atti della V Riunione Scientifica (Trento, 11-12 novembre 1999)*, Padova, Cedam, 2000, pp. 376-381.
- SEHER, W., *Überlegungen zur Vulnerabilität von Agrargemeinschaften im Österreichischen Alpenraum – Riflessioni sulla vulnerabilità delle comunioni agrarie sul versante austriaco dell'arco alpino*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 1/2021, pp. 29-51.
- SIMONCINI, A., *Il rilievo costituzionale degli usi civici*, in *Studi in memoria di Fulvio Fenucci*, pp. 641-678.
- SPOTO, G., *Alcune considerazioni sugli enti di gestione dei domini collettivi*, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 3/2021, pp. 97-106.
- STAHL, P. H., *Le radici dell'Europa. Il diritto ottocentesco su comunità di villaggio e familiari*, Milano, Jaka Book, 1979
- TAMPONI, M., *Proprietà e green economy: diritto dominicale, ambiente e risorse naturali*, in *Diritto agroalimentare*, 3/2016, pp. 431-448.
- THIEMANN, K.-H., MOCK, J., SCHUMANN, M., *Erste Neugründung einer Waldgemeinschaft auf Basis von § 1008 BGB im Flurbereinigungsverfahren Kell am See, Rheinland-Pfalz*, in *zfv*, 6/2016, pp. 397-406.
- TOMASELLA, E., *Espropriabilità dei beni civici*, in NERVI, P., (a cura di), *Domini collettivi e autonomia. Atti della V Riunione Scientifica (Trento, 11-12 novembre 1999)*, Padova, Cedam, 2000.
- TOMASELLA, E., *I possibili mutamenti di destinazione delle terre civiche: la Cassazione include ... Le discariche*, in P. NERVI, (a cura di), *Cosa apprendere dalla proprietà collettiva. La consuetudine fra tradizione e modernità. Atti della VIII Riunione Scientifica (Trento, 14-15 novembre 2002)*, Padova, Cedam, 2003, pp. 149 ss.
- TOMMASEO, F., *Problemi attuali del diritto tavolare*, in *Notariato*, 3/2022, 1-9.
- VIVAS TESÓN, I., FEDERICO, C. *Proprietà collettive e tutela dell'ambiente in Italia e in Spagna*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 1/2009, pp. 57-88.
- VIVIER, N., *Les biens communaux en France au XIXe siècle. Perspectives de recherches*, in *Histoire & Sociétés Rurales*, 1/1994, pp. 119-140.
- VIVIER, N., *Les biens communaux en France*, in AA.VV, *Les propriétés collectives face aux attaques libérales (1750-1914). Europe occidentale et Amérique latine*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2003, pp. 139-156
- VOLANTE, R., "Il nuovo testo unico forestale. Questioni aperte per i domini collettivi", in "Archivio Scialoja-Bolla", 1/2021, pp. 67 ss.
- ZANOBINI, G., *Corso di diritto amministrativo*, Volume IV, Milano, Giuffrè, 1959.

ZUCCONI, G., *Parere legale sui diritti d'uso civico dei popolani di Fiuminata sui beni ex-cameralei*, Camerino, Savini, 1884.

Sitografia

- AMADIO, G., *Funzione distributiva e tecniche di apporzionamento nel negozio divisorio*, in <https://elibrary.fondazione-notariato.it/articolo.asp?art=17/1702&mn=3> (consultato l'ultima volta il 9 luglio 2024).
- ANONIMO, [Magnifica Comunita' di Cadore - L'Ente oggi \(magnificacomunitadicadore.it\)](https://www.magnificacomunitadicadore.it) (consultato l'ultima volta il 7 maggio 2024).
- ANONIMO, <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/administrer-les-sections-de-commune> (consultato l'ultima volta il 26 luglio 2024).
- ANONIMO, *Associazioni agrarie (interessenze, vicinie)*, in <https://agricoltura.provincia.bz.it/it/associazioni-agrarie-interessenze-vicinie> (consultato l'ultima volta il 28 luglio 2024).
- ANONIMO, *Hauberggenossenschaften und Waldinteressentenschaften*, in <https://www.kreis-altenkirchen.de/INTERNET/B%C3%BCrgerservice/Was-erledige-ich-wo-/Hauberggenossenschaften-und-Waldinteressentenschaften.php?ModID=10&FID=2154.190.1#:~:text=Die%20Waldinteressentenschaft%20ist%20eine%20weitere,%C3%BCber%20Ogemeinschaftliche%20Holzungen%20von%201881> (consultato l'ultima volta il 30 luglio 2024).
- ANONIMO, *Usi civici nel Veneto*, in <https://www.regione.veneto.it/web/enti-locali/usi-civici> (consultato l'ultima volta il 30 luglio 2024).
- ANONIMO, *Usi civici*, in http://www.agricoltura.regione.campania.it/foreste/usi_civici.html (consultato l'ultima volta il 30 luglio 2024).
- ANONIMO, *Cartografia dei Domini Collettivi dell'Umbria*, in <https://www.regione.umbria.it/cartografia-dei-domini-collettivi-dell-umbria> (consultato l'ultima volta il 30 luglio 2024).
- CANALE, A., *Usi civici e potere espropriativo. Nota a Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 10 maggio 2023, n. 12570*, in [Diritto Amministrativo \(ildirittoamministrativo.it\)](https://www.ildirittoamministrativo.it) (consultato l'ultima volta il 24 luglio 2024).
- GERMANÒ, A., *Quando le Sezioni Unite ritengono di jus dicere*, in <https://www.demaniocivico.it/pubblicazioni/1474-quando-le-sezioni-unite-ritengono-di-jus-dicere/> (consultato l'ultima volta il 24 luglio 2024).
- GERMANÒ, A., *Sul rapporto tra la legge statale sui domini collettivi e le leggi regionali in contrasto (nota a sentenza T.A.R. Emilia Romagna-Bologna, Sez. I, 30 maggio 2023, n. 329)*, in <https://www.amministrativisteneti.it/sul-rapporto-tra-la-legge-statale-sui-domini-collettivi-e-le-leggi-regionali-in-contrasto-nota-a-sentenza-t-a-r-emilia-romagna-bologna-sez-i-30-maggio-2023-n-329/> (consultato l'ultima volta il 7 maggio 2024).
- HERBST, P., *Rural Common Property in Austria*, in <https://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/items/25390e71-48f6-4001-8218-0f76d7aef727> (consultato l'ultima volta il 31 luglio 2024).
- LANG, E., *Comuni e comunità agricole in Austria, in particolare in Tirolo e Voralberg*, in <https://www.demaniocivico.it/pubblicazioni/744-lang-e>

[comuni-e-comunita-agricole-in-austria/](#) (consultato l'ultima volta il 28 luglio 2024).

LAZZARA, P., *Questioni vecchie e nuove in tema di domini collettivi e usi civici. La legge 168-2017 all'attenzione della Corte Costituzionale*, in [Studio N. 27-2023/P - Questioni Vecchie E Nuove In Tema Di Domini Collettivi E Usi Civici. La Legge 168-2017 All'attenzione Della Corte Costituzionale - Consiglio Nazionale Del Notariato](#) (consultato il 7 maggio 2024).

RINGRAZIAMENTI

Questa tesi non è il frutto solo del mio lavoro, ma è il risultato di un percorso in cui ho avuto la fortuna di incontrare persone stupende, che con la loro ricchezza e positività hanno dato sostegno e senso ai miei passi.

Ra mè familia, che ra m' à insegnà ce che vo dì se voré ben e tieni aduna; che ra m' à lascià caminà su ra mè janbes canche vorea ese, ma che r' é senpre pede par me tieni su canche l é biśoin.

I amighe de ciaśa, che da pizo in su i à enpi ra mè śornades de alegra. Ra scora e ra muśica; śi a core e marcià; ra ostaries e ra crodes: nuia sarae stà – e l é – coscì bel zenza de lore.

Gli amici che ho conosciuto da universitario, che mi hanno accompagnato alla scoperta di un mondo più grande, ma a fianco dei quali non mi sono mai sentito spaesato.

Roberta, che mi ha sorpreso e meravigliato, e che non finirà mai di farlo, perché è infinita. A lei sorrido sempre, perché mi sa indicare la bellezza in ogni cosa.

A tutti loro rivolgo il mio ringraziamento, *el mè gramarzé*, con la speranza che continuino ad affiancarmi in questo cammino, perché quella di oggi è solo una tappa, e non la meta.