BILANCIO COMUNITÀ PERSONA
I QUADERNI
N.1

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DELLA TUSCIA

Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili Viterbo

ORDINE DEGLI AVVOCATI DI VITERBO

Usi civici dagli antichi diritti al PNRR

Atti del convegno del
27 ottobre 2023 - Aula Magna S. Maria in Gradi
Università degli Studi della Tuscia -Viterbo

INDICE

Parte prima – Fondamenti storici e sistematici

G. GIOIA – A. CAROSI, *I beni di uso comune nella preistoria e nella storia del diritto*

R. VOLANTE, *Gli usi civici prima e dopo la legge 16 giugno 1927, n. 1766. Alcune riflessioni sul principio di indisponibilità dei diritti collettivi*

A. LORIZIO, *Gli usi civici dagli antichi diritti al Pnrr*

Parte seconda – Le prospettive legislative e istituzionali

V. CERULLI IRELLI, *La legge "norme in materia usi civici e proprietà collettive "20 novembre 2017, n.168 e il suo adeguamento ai principi della giurisprudenza costituzionale*

E. PICOZZA, *I profili urbanistico-edilizi degli usi civici*

Parte terza -Profili civilistici, dominicali e di soggettività

N. CORBO, *Gli usi civici nel quadro del Pnrr. Crisi o" resistenza debole" del dominio collettivo?*

A. CARAVITA di TORITTO, *La soggettività nei domini collettivi*

A. PERINELLI, *La permuta delle proprietà collettive*

Parte quarta - Profili amministrativi nazionali e locali

A. BASTIANELLI, *L'amministrazione dei domini collettivi da parte delle Regioni prima e dopo il Pnrr*

M. PURCHIARONI, *L'Università agraria di Vasanello: le origini, le problematiche gestionali, le prospettive di sviluppo*

G. SALEPPICHI, *Problematiche giuridiche delle associazioni agrarie nella Tuscia*

Parte quinta - Profili giurisdizionali

G. GIOIA, *Il Commissario per gli usi civici: un giudice ibrido ma necessario*

GLI USI CIVICI PRIMA E DOPO LA LEGGE 16 GIUGNO 1927 N. 1766. ALCUNE RIFLESSIONI SUL PRINCIPIO DI INDISPONIBILITÀ DEI DIRITTI COLLETTIVI

di *Raffaele Volante* (*)

Abstract: Il presente contributo ripercorre la complessa evoluzione storica dei diritti collettivi in Italia, esaminando la transizione dalle forme di proprietà collettiva della terra verso il paradigma della proprietà privata. L'analisi si concentra sull'impatto dei Codici civili e sulla configurazione degli "usi civici" nelle leggi di abolizione della feudalità. Vengono approfondite la disciplina della legge del 1927 e la successiva opera giurisprudenziale, con attenzione alle procedure di accertamento. Infine, il contributo discute la codificazione nella l. n. 168 del 2017 e i limiti della sentenza n. 119 del 2023 della Corte costituzionale, offrendo spunti critici sul futuro di tali diritti.

This paper traces the complex historical evolution of collective rights in Italy, examining the transition from forms of communal land ownership towards the paradigm of private property. The analysis focuses on the impact of the Civil Codes and the configuration of "civic uses" (usi civici) in the laws abolishing feudalism. It delves into the provisions of the 1927 law and the subsequent jurisprudential development, with particular attention to the assessment procedures. Finally, the paper discusses the codification in Law no. 168 of 2017 and the limitations of Constitutional Court judgment no. 119/2023, offering critical insights into the future of these rights.

Sommario: 1. Un compito complesso: l'analisi storica dei diritti collettivi. − 2. Utilità e diritti di proprietà della terra. − 3. I Codici civili e la liquidazione delle forme alternative di proprietà. − 4. Gli "usi civici" come traduzione delle forme collettive di proprietà plurale nelle leggi di abolizione della feudalità.− 5. Gli usi civici della legge del 1927: un pallido disegno di riforma agraria. − 6. Abbozzi del legislatore e disegni della giurisprudenza. − 7. L'accertamento degli usi civici. − 8. La codificazione del principio nella l. n. 168/2017 e i limiti della sentenza n. 119/2023 della Corte costituzionale.

1. Un compito complesso: l'analisi storica dei diritti collettivi.

Illustrare la complessa legislazione in materia di usi civici nella sua evoluzione storica non può essere, per la stessa natura del tema, l'azione neutra rispetto all'attualità che si chiede in genere allo storico del diritto. Una simile operazione si basa sull'idea - discutibile, ma che qui non si intende discutere- che qualsiasi istituto possa avere un prima rispetto a un dopo, una struttura attuale rispetto alla quale l'analisi storica dovrebbe limitarsi a classificare le strutture create in tempi precedenti(1). Tanto non sarebbe comunque possibile, quando di parla di usi civici, perché questo termine non è

(*) R. Volante è Avvocato e Prof. ordinario di Storia del diritto medievale dell'Università di Padova.

(1) È l'ipotesi di una continuità evolutiva che, dal diritto dei romani, dovrebbe condurre agli istituti comuni ai Codici civili attuali, i quali possono, così, essere visti come frutti diversi di un'unica razionalità giuridica. Rifiutata, da molti decenni, dalla metodologia dello storico del diritto, sopravvive nei programmi didattici e precipita, in questo modo, nell'atteggiamento con cui l'operatore del diritto guarda ai sistemi giuridici del passato, quando la realtà lo costringe. Utili riflessioni in P. Caroni, *La solitudine dello storico del diritto*, Milano, Giuffré, 2009, 75 ss.

stato creato dal legislatore per regolare un assetto di interessi presente nell'attualità, ma per descrivere una serie molto vasta di istituti, tutti originati in un ordinamento del passato.

Il compito dell'analisi storica del diritto è quindi un altro, in questo caso: misurare i tratti di quell'ordinamento del passato, per verificare in quali termini le situazioni giuridiche che esso ha creato contrastino con l'ordinamento vigente, e in quali altri termini esse, al contrario, vi si adattino.

Per spiegare la questione in estrema sintesi, si può ricorrere a categorie molto semplici.

Ogni ordinamento vigente ha bisogno di determinare, con proprie regole, l'ambito della propria efficacia rispetto all'ordinamento di un altro Stato. Questo compito viene assolto, nel nostro ordinamento, dalla l. 31 maggio 1995 n. 218 e, ovviamente, dalla giurisprudenza che si è formata a partire da essa. Prima della legge di riforma del diritto internazionale privato, lo stesso compito veniva lasciato integralmente alla giurisprudenza, e quindi possiamo essere pur sicuri di un dato: appartiene alla struttura di qualsiasi ordinamento l'individuazione di principi finalizzati a determinare quale legge debba essere applicata dal giudice dinanzi al quale sia introdotta una controversia, se quella dello stesso ordinamento che fissa la sua giurisdizione, o quella di un diverso ordinamento, distante nello spazio. La scienza giuridica rende questa situazione come un conflitto tra i due ordinamenti considerati: se questi danno la stessa disciplina di una data relazione giuridica, il conflitto non esiste; se esiste, esso va risolto in favore dell'applicabilità dell'uno o dell'altro ordinamento.

Il conflitto tra norme esiste solo nella prospettiva data dalla singola controversia: esso può configurarsi solo se la questione di diritto, che deve essere risolta nel giudizio, presenti un elemento di collegamento tra l'ordinamento che individua la giurisdizione del giudice chiamato a decidere e un ordinamento diverso.

Per come può esistere tra ordinamenti separati nel dominio dello spazio, un conflitto può ipotizzarsi anche tra ordinamenti distanti nel dominio del tempo, alla sola condizione che esista, nella controversia, un elemento di collegamento tra l'ordinamento attualmente vigente su di un dato territorio, e un ordinamento che ha avuto precedente vigenza sullo stesso territorio. Questa condizione limita immediatamente l'ipotesi del conflitto intertemporale tra norme a controversie in materia di proprietà fondiaria.

L'imprescrittibilità è una delle caratteristiche essenziali della proprietà, allorché essa venga ricostruita, per come fanno i Codici civili, sull'archetipo romano del *dominium ex iure Quiritium*: una volta che a un soggetto venga attribuita la totalità dei poteri su una cosa, questa non si estingue solo perché egli non li esercita per lungo tempo. Perché il decorso del tempo porti alla perdita del diritto di proprietà, occorre che un altro soggetto si sostituisca al titolare e eserciti quei poteri, acquistando, per questa via, un nuovo diritto di proprietà, a titolo originario. Questo escluderà, come situazione giuridica incompatibile, il diritto del titolare precedente.

Imprescrittibilità e acquisto per usucapione sono due facce della stessa medaglia: l'autodeterminazione del diritto di proprietà, ossia l'indifferenza del contenuto del diritto rispetto al suo titolo costitutivo. Che si trasferisca per vendita o donazione, o che si acquisti a titolo originario, il diritto che si acquista è sempre lo stesso: il diritto di godere e disporre in modo pieno e assoluto di una cosa. Ancora: la natura degli atti attraverso i quali si esercita il possesso su una cosa può essere incomparabilmente diversa, ma la conseguenza è la stessa, appunto l'acquisto del diritto a usare della cosa in qualsiasi modo, a esclusione di qualsiasi terzo(2).

---

(2) Il che porta, oggi, a conseguenze insospettabili per i redattori dei codici civili ottocenteschi. L'esempio più evidente, nella legislazione di questi ultimi anni è quello delle proprietà "abbandonate" e di quelle "silenti", che figurano nell'art. 3, comma 2, lettera g) dell'ultimo Testo Unico forestale, emanato con d.lgs. 3 aprile 2018 n. 34. Per la norma, un terreno è considerato "abbandonato" quando è sede di un bosco governato a ceduo, che abbia superato almeno della metà il turno minimo di taglio fissato dalle norme regionali e il bosco d'alto fusto che non abbia subito interventi di diradamento negli ultimi venti anni. Sono altresì abbandonati i terreni agricoli in cui non sia stata esercitata attività agricola negli ultimi

Queste caratteristiche sembrano ovvie, consustanziali al diritto di proprietà e, quindi, prive di una storia, ossia di una possibile alternativa. Il fatto che la nostra legislazione si confronti ancora oggi con antichi diritti di proprietà sulla terra, dimostra, però, che quella storia esiste e che, pertanto, è esistita un'alternativa all'archetipo del *dominium* romano, che entra tutt'ora in conflitto con la proprietà del Codice, costruita su quel modello(3).

2. Utilità e diritti di proprietà della terra.

Quanto la legislazione vigente chiama "usi civici" (rigidamente al plurale) è un insieme di diritti di proprietà sul suolo nati nell'ordinamento precedente ai Codici civili e al loro presupposto ideologico, la Rivoluzione francese.

A questo ordinamento possiamo dare diversi nomi. Ciascuno sarebbe vero, perché ciascuno descriverebbe un aspetto della sua realtà. Ordinamento giuridico medievale, innanzitutto, poiché nasce in quel periodo, lungo secoli, in cui l'Europa continentale regredisce rispetto ai fasti dell'Antichità, riducendosi a un'economia di pura sussistenza, dimentica di tecnologie (una fra tutte: il trasporto di acqua su grande distanza) largamente usate in precedenza(4). Ordinamento feudale, perché da quella serie di diritti sulla terra passa ogni gerarchia, si distingue il ruolo di ciascun attore sociale nei confronti di ciascun altro. Diritto comune, ancora, perché quell'insieme di relazioni fu ricostruito attraverso le categorie del diritto romano in un sistema di notevole complessità, che è rimasto tendenzialmente indenne al progresso economico e sociale, e ha continuato a disciplinare i diritti di proprietà sulla terra per molti secoli dopo la fine del Medioevo.

Quell'ordinamento era molto più complesso di quello oggi vigente, perché era un ordinamento plurale, in cui i rapporti giuridici restavano disciplinati dai propri fatti costitutivi. Ogni rapporto giuridico vi nasceva da un fatto, il quale continuava a esprimere effetti finché esso non veniva superato da un nuovo fatto, il quale costituiva un rapporto giuridico incompatibile col precedente.

Negli scopi di questo scritto, si può ricorrere solo a esempi di scuola. Quando un soggetto iniziava a usare di un fondo come pascolo per un proprio gregge, acquisiva una legittimazione su quel fondo, che lo abilitava a esercitare quella specifica attività negli anni successivi, finché si fossero presentate le medesime condizioni. Nell'esempio più semplice, il diritto al pascolo si materializzava in quella parte dell'anno in cui fioriva la vegetazione spontanea. L'uso del pascolo poteva rendere il fondo più fertile, e quindi maggiormente produttivo per la coltivazione nella restante parte dell'anno: se quell'altra attività fosse stata effettuata da un altro soggetto, anche a questi si sarebbe acquisito il diritto a esercitarla, quando se ne fossero presentate le condizioni(5).

---

tre anni. Un terreno è "silente" quando a queste caratteristiche se ne aggiunge un'altra: l'impossibilità di individuarne un proprietario, pur dopo "apposita istruttoria". Non importa, qui, delineare la complessa disciplina amministrativa cui dovrebbero andare incontro queste proprietà non più esercitate. Importa sottolineare che la realtà si è incaricata di smentire le certezze dei legislatori ottocenteschi, i quali codificarono la proprietà come situazione assoluta, rispetto alla quale la semplice assenza di utilizzo non poteva portare alcuna conseguenza sul piano della titolarità del diritto.

(3) Un'alternativa strutturalmente diversa rispetto a quella che la dottrina sta cercando, da ormai quasi vent'anni, nella nozione di «beni comuni». Quel concetto, facile da dipingere in astratto, attende ancora una definizione scientificamente esatta che è destinata a mai arrivare. Il giurista non può, difatti, tradurre nei termini di una fattispecie quanto la scienza economica individua col termine di *commons*. Come la vicenda degli usi civici insegna, una cosa è l'equilibrio economico circa l'uso delle risorse naturali presenti in un dato territorio, altra cosa è il sistema di situazioni giuridiche attive e passive che ne deriva, e che lo preserva nel tempo.

(4) Nella necessaria sintesi di questo contributo, posso solo rinviare a P. Grossi, *L'ordine giuridico medievale*, Roma-Bari, Laterza, 1995, 97 ss.

(5) Per una disamina approfondita delle situazioni reali nel diritto comune, il riferimento principale (se non l'unico) è alle opere di Paolo Grossi. Cfr. P. Grossi, *Le situazioni reali nell'esperienza giuridica medievale*, Padova, Cedam, 1967 e Id. *Il dominio e le cose*, Milano, Giuffré, 1990.

Come le due attività si integravano dal punto di vista economico, si integravano dal punto di vista giuridico, dando luogo a due diversi e autonomi diritti di proprietà sulla stessa cosa. Nessuno di loro assicurava al titolare la pienezza di poteri sulla cosa, tuttavia entrambi erano diritti assoluti, poiché ciascuno veniva esercitato senza la necessità di una collaborazione da parte dell'altro titolare.

In questo modo, su ogni pezzo di terra esistette, per secoli, una pluralità di diritti di proprietà, ciascuno con un proprio titolare. Quando l'art. 956 C.c., oggi, proibisce la proprietà delle piante separata dalla proprietà del suolo, e fa accedere ex lege la prima alla seconda, non lo fa per imporre allo studente in giurisprudenza un nuovo cavillo da memorizzare: sta impedendo la costituzione, per via di autonomia privata, di una situazione frequentissima nell'ordinamento feudale.

Se questa situazione ha rappresentato un problema ancora per il legislatore del 1942, è perché essa, come tante altre, è stata portata oltre la sua epoca dal sistema costruito dalla scienza giuridica medievale, che vi ha costruito un intero sistema proprietario, via via reso più complesso dalla tradizione successiva. In quel sistema, si inserivano naturalmente tanto i diritti sulla terra titolati a un individuo, che quelli propri di una pluralità di persone. Il fatto che la popolazione di un villaggio - anche qui un esempio di scuola- avesse sempre tratto da un determinato bosco la legna per scaldarsi, la rendeva uno dei proprietari di quel bosco. Quel diritto di proprietà limitava naturalmente il contenuto di altri diritti di proprietà che, inevitabilmente, esistevano su quel bosco. Vi sarà stato, a seconda dei casi, un soggetto proprietario il cui diritto si estendeva al taglio degli alberi, ma questo non avrebbe mai potuto essere esercitato in modo da distruggere il bosco e privare la popolazione del suo diritto alla legna caduca. Sul medesimo schema, il diritto a raccogliere la legna caduca non si estendeva ad altre utilità, come la caccia, la quale avrebbe limitato anch'essa il diritto a tagliare gli alberi.

3. I Codici civili e la liquidazione delle forme alternative di proprietà.

I Codici civili hanno avuto tra i loro scopi precipui - forse il principale- quello di impedire ogni situazione di proprietà plurale. La tipicità legale dei diritti reali, l'elenco tassativo dei modi d'acquisto, l'usufrutto che non può eccedere la vita dell'usufruttuario: questo è solo un piccolo e parziale elenco delle norme dei Codici civili che rivelano appieno la propria ratio solo se comparate con l'ordinamento proprietario precedente e comune a tutta l'Europa, in cui i diritti reali erano per loro natura atipici, potevano essere acquistati con qualsiasi atto o fatto idoneo a segnare la percezione esclusiva di una qualsiasi utilità generata dalla cosa e l'usufrutto era solo una delle tante proprietà *utili* sulla cosa, che si opponevano ad altrettante proprietà *dirette*, prive di poteri materiali, le quali si sarebbero tuttavia espanse fino a quelli, una volta che si fosse estinto il diritto concorrente.

Le norme del Codice, tuttavia, potevano esprimere effetti solo sulle situazioni che si fossero create dopo la loro entrata in vigore. In altri termini, potevano solo impedire che l'autonomia privata riproponesse, seguendo una tradizione di secoli, la proprietà plurale. È per questo che, parallelamente alla codificazione civile, i legislatori dell'Ottocento misero in opera un'ampia legislazione speciale, volta all'estinzione delle innumerevoli situazioni di proprietà plurale già esistenti, perché costituite su titoli precedenti ai Codici.

Possiamo ricorrere, anche qui, ad un esempio di scuola, e questa volta nel senso letterale del termine, visto che generazioni di manuali scolastici hanno costantemente evidenziato come tra i primi atti del neonato Regno d'Italia vi sia stata la legge di "soppressione delle manomorte", e l'hanno descritta tra i segni di quel progresso indotto dall'unificazione nazionale.

Sotto quel termine criptico, la l. 24 gennaio 1864 n. 1636 cercava di individuare tutte quelle situazioni che, nate nei tempi più diversi, si caratterizzavano per una duplice proprietà sulla medesima

cosa(6). Se leggiamo lo sviluppo degli articoli, ci rendiamo conto di tutte le difficoltà incontrate dal legislatore, che ha dovuto inseguire livelli, censi, decime e legati pii per dare al possessore materiale il diritto di affrancare il canone e diventare pieno proprietario del fondo. Quei nomi indicavano solo una piccola parte della realtà, che era fatta anche di concessioni indeterminate, investiture obbligatorie, perpetuità intergenerazionali, prive di un nome specifico, ma non per questo meno ingombranti per la libera commerciabilità delle terre.

La legge dovette così confrontarsi con tutto l'armamentario del diritto feudale. Che fare, ad esempio, di quelle prestazioni dovute a ogni trasferimento, tra vivi o *mortis causa*, della proprietà utile sulla cosa? La scienza giuridica di diritto comune aveva riunito l'infinita varietà di quegli obblighi, ciascuno dotato di un proprio nome nella consuetudine dei singoli contesti locali, nell'unico termine di laudemio, perché ne evidenziava il profilo causale: con quelle prestazioni, l'acquirente di una proprietà utile riconosceva l'esistenza dell'altra proprietà, quella diretta, in capo a un altro soggetto. Senza quegli atti, il proprietario utile avrebbe potuto usucapire la proprietà diretta, essendo, per definizione, l'unico a esprimere un possesso materiale della cosa. La legge del 1864 ne fece un canone ulteriore, dispose che il suo valore dovesse essere computato nel prezzo di affrancazione, e aprì così la via a nuovi problemi, come quello di quantificare il valore di oggetti di puro valore simbolico, indicati come laudemi in tanti titoli antichi(7).

Qui è il punto di fondo: per estinguere una proprietà plurale occorre prima definire esattamente il contenuto di ciascun diritto, la posizione sostanziale di ciascun soggetto verso il bene, e poi decidere a quale tra questi assegnare la totalità dei diritti sulla cosa.

È una traduzione, che, come tutte le traduzioni, non può essere totalmente fedele all'originale, né vuole esserlo. La legge del 1864 ha fatto appunto questo: ha tradotto in un unico modello tutte le situazioni di proprietà plurale presenti su un territorio diviso, fino a pochissimi anni prima, in più Stati, ciascuno col proprio ordinamento, a sua volta plasmato da un diverso pluralismo normativo. Quando analizziamo quelle storie specifiche, troviamo facilmente che la Chiesa è stata proprietaria diretta di vaste estensioni di terra in certi contesti geografici, ma non in altri, dove lo stesso ruolo era ricoperto da diversi attori sociali. Troviamo così facilmente che un *legato pio* non era la stessa cosa di un *livello*: se entrambi costituivano una duplice proprietà della cosa, lo facevano per una causa diversa e con un diverso equilibrio tra i poteri proprietari.

La legge del 1864 riportò tutte queste situazioni a un unico schema fondamentale, recuperato dal Corpus iuris: l'enfiteusi. Essa fece, di ogni proprietario utile, un enfiteuta che poteva unilateralmente affrancare il proprio onere nei confronti del proprietario diretto mediante la capitalizzazione della sua prestazione, perequata in una somma di denaro. La legge ha potuto quindi avere effetti solo in quei casi, in cui i proprietari utili abbiano avuto un interesse a perseguire l'affrancazione. In molti altri casi, la legge non trovò una pratica attuazione, lasciando situazioni aperte ancora oggi(8).

---

(6) Le difficoltà del legislatore paiono evidenti alla lettura dell'art. 1, che individua il campo di applicazione della legge nella possibilità di affrancare: "i beni immobili, e quelli considerati per legge come tali, che sieno gravati da canoni enfiteutici, livelli, censi, decime, legati pii ed altre simili prestazioni annue perpetue sì redimibili che irredimibili a favore del Demanio o di qualunque altra Amministrazione dello Stato, di Stabilimenti pubblici, Corporazioni, Istituti, Comunità ed altri Corpi morali di manomorta".

(7) L. n. 1636/1864, art. 7: "Quando per convenzione, per legge o per diritto consuetudinario fosse dovuto il laudemio pel passaggio del fondo dall'uno all'altro possessore, e quando fossero dovute altre prestazioni fisse in determinate epoche, come i quindennii o ad occasione della rinnovazione dei titoli, l'annua rendita da cedersi a norma dell'articolo 1 sarà aumentata di altrettanto quanto corrisponda al 5 % dell'ammontare della metà di un laudemio e delle altre prestazioni."

(8) A titolo di mero esempio, l'ultima pronuncia di Cassazione che abbia affrontato il tema del livello è sez. II, 6 novembre 2023, n. 30823.

4. Gli "usi civici" come traduzione delle forme collettive di proprietà plurale nelle leggi di abolizione della feudalità.

Se la liquidazione della proprietà plurale è stata, storicamente, operazione difficile e incompleta allorché quella pluralità poteva essere tradotta nel conflitto tra due diritti titolati a due soggetti individuali (come nelle "manomorte" oggetto della legge del 1864), essa si è rivelata ancora più difficile e complessa allorché il titolare del dominio utile non poteva essere individuato in una singola persona, fisica come giuridica.

È qui che entriamo, più direttamente, nel nostro tema: quanto la legge vigente chiama "usi civici" altro non è che l'insieme dei diritti di proprietà utile che trovavano come soggetto attivo una pluralità indistinta di persone. Un insieme complesso e variegato, parte di un sistema ancora più complesso e variegato di situazioni giuridiche reali, che descrivevano la posizione giuridica di ogni soggetto coinvolto con un determinato territorio. Non si trattava così di estinguere situazioni giuridiche tra due soggetti determinati, ma una rete di diritti e oneri reciproci, cui altre leggi dettero un nome generico: feudalità.

Le prime leggi di abolizione della feudalità furono i decreti che l'Assemblea Nazionale approvò due settimane dopo la Presa della Bastiglia, fra il 4 e l'11 agosto del 1789(9). La vicenda che ci interessa, qui, non è però quella francese, ma quella napoletana, poiché è in stretta continuità con la nostra legislazione vigente. Le armate napoleoniche occuparono il Regno di Napoli nel 1806, ad esclusione della Sicilia, occupata dagli inglesi. Giuseppe Napoleone, fratello di Napoleone Bonaparte, divenne Re di Napoli e, tra i primi atti, promulgò la legge del 2 agosto 1806, di abolizione della feudalità. Questa estingueva senza conseguenze le varie prestazioni gratuite di opere e lavoro dovute al feudatario dai residenti, e avocava facilmente al fisco regio quelle prestazioni, in denaro o derrate, che il feudatario esigeva quando fossero svolte determinate attività da parte di terzi, come l'abbattimento degli animali da macello o il commercio sulla piazza del paese(10).

Il problema era dato dai diritti che implicavano lo sfruttamento della terra. Alla natura fisica del territorio si sovrapponeva una diversa natura giuridica, fatta di beni di cui il feudatario avrebbe potuto disporre (detti *burgensatici*) e beni propriamente feudali, che circolavano solo con il titolo nobiliare. Tra i beni feudali, taluni erano *demani*, poiché erano stati costantemente usati dalla popolazione per il soddisfacimento di necessità primarie, altri potevano essere *difese*, ossia terreni che il feudatario aveva chiuso all'uso della generalità della popolazione, per riservarli al proprio godimento esclusivo(11).

---

(9) Seguiti, fino al 1793, da una lunga serie di decreti, con cui l'Assemblea Nazionale insegue, aggiustando il tiro di volta in volta, la miriade di diritti feudali esistenti all'epoca, dando specifiche disposizioni per quelli riscattabili, e individua, tra i vari proprietari, utili o diretti, del fondo, i soggetti legittimati al riscatto. In questa spirale di provvedimenti, vennero liquidati molti di quei diritti che l'ordinamento italiano conosce col nome di usi civici, attraverso uno schema molto simile a quello poi adoperato, in Italia, con la legge di abolizione delle manomorte.

(10) L. 2 agosto 1806, art. 7: "Tutti i diritti proibitivi restano egualmente aboliti senza indennità. Ai soli possessori, che esibiranno o un'espressa concessione per titolo oneroso, o una compra fatta dal fisco, o un giudicato definitivo a loro favore, sarà data un'indennizzazione corrispondente, salve le ragioni ai possessori di diritto proibitivo convenzionale per una indennizzazione contro le Comuni, da esperimentarsi nel tribunale competente.". L'articolo conservava però quei diritti che le collettività avevano imposto a sé stesse per il pagamento di tributi, evidenziando, così, la natura fiscale di tutti i "diritti proibitivi".

(11) Le "difese" erano state oggetto di continui interventi regali, in Antico Regime. Il più famoso è la Pragmatica "De Baronibus", emanata da Carlo V nel 1536. Essa proibiva ai feudatari di costruire nuove difese senza il consenso delle università, un divieto rimasto sempre privo di efficacia. Cfr. R. Trifone, *Feudi e demani. Eversione della feudalità nelle Provincie napoletane*, Milano, Società Editrice Libraria, 1909, 19 e Id. voce *Difesa*, in *Nuovo Dig. it*., vol. IV, Torino, UTET, 1938, 818.

Tra queste definizioni, i confini erano mobilissimi. Le difese, ad esempio, potevano essere sia perpetue, che temporanee: frequentissimo il caso in cui su un terreno a pascolo, aperto agli usi dei cittadini per la maggior parte dell'anno, il feudatario facesse *difesa* della *statonica*, ossia riservasse a sé l'erba estiva, quando questa si presentasse più abbondante di quella invernale(12). Tale riserva, a sua volta, poteva essere effettuata in vari modi, ma sempre nei limiti del suo titolo costitutivo: il feudatario che si fosse riservato il taglio della *statonica* non avrebbe potuto, per questo, dirsi riservatario anche del diritto ad affittare a terzi il pascolo sugli stessi terreni(13).

Solo un esempio, che ci indica -ancora una volta- come nell'ordinamento feudale l'oggetto della proprietà fosse la terra, in funzione delle singole utilità che essa poteva produrre. La costituzione di una *difesa* era un atto con cui il feudatario si appropriava di diritti altrui, inibendone l'esercizio: essa sarebbe esistita solo nei limiti in cui tale inibizione fosse divenuta effettiva.

Su questo principio, la legge del 2 agosto 1806 stabiliva che i demani, come parte dei feudi che venivano aboliti, sarebbero rimasti "agli attuali possessori" e che le popolazioni avrebbero conservato "gli usi civici e tutti i diritti" che possedevano su quei terreni, finché, con altra legge, non se ne fosse determinato il destino(14). Queste leggi - in estrema sintesi- furono poi fatte, ma mai completamente attuate. Esse prevedevano la quotizzazione dei demani, e l'assegnazione delle quote in piena proprietà ai singoli cittadini, i quali avevano prima, come popolazione, l'uso della più ampia estensione dell'intero demanio(15). Furono conservate dai Borboni con la Restaurazione, e dettero luogo a complessi tentativi di sistemazione agraria del territorio, in cui ai progetti di quotizzazione si affiancavano progetti per la bonifica delle paludi e la costruzione di strade. A governare questi processi, la Legge di Amministrazione civile del 1816 poneva dei funzionari governativi, i Commissari ripartitori. Molti di questi progetti- se non tutti- si scontrarono con le azioni degli ex feudatari, pronti a rivendicare in giudizio quanta più terra possibile, estendendo i loro titoli sulla terra come titoli di quella piena proprietà privata che anche il Codice per lo Regno delle Due Sicilie istituiva, sulla base del modello napoleonico.

---

(12) La complessità della materia delle difese si rivelò nei giudizi della Commissione per le Liti tra gli ex Baroni e i Comuni, istituita con Decreto dell'11 novembre 1807, attesa la difficoltà di procedere all'accertamento della qualità demaniale dei suoli dinanzi ai giudici ordinari, come prevedevano le Leggi del 1806. La Commissione fu disposta per le liti che sarebbero state introdotte nel 1808, o pendenti prima di quell'anno davanti ai tribunali ordinari. Fu poi prorogata più volte, e poi sciolta nell'agosto del 1810.

(13) L'esempio della *statonica* è indicativo delle difficoltà che la Commissione, come giudice, incontrò nell'individuare e, soprattutto, nel classificare i vari diritti di proprietà dell'ordinamento feudale. Nella sentenza del 30 giugno 1808 tra il Comune di Canosa e l'ex feudatario (*Bollettino delle Sentenze*, 1808, n. 6, Napoli, nella Stamperia di Angelo Trani, 1808, Sent. n. 17, p. 95 ss.), il diritto del feudatario sulla *statonica* venne qualificato come diritto proibitivo, e dichiarato estinto senza indennizzo, sulla base dell'art. 7 della Legge 2 agosto 1806. Nella sentenza dell'11 gennaio 1810, tra il Comune di Calvello e la Principessa di Castelcicala (*Bollettino delle Sentenze,* 1810, n. 1., vol. 1, Sent. n. 127, 436) il diritto di *statonica* venne considerato un uso che poteva essere mantenuto all'ex feudatario, di cui tener conto nella ripartizione del demanio feudale sul quale insisteva.

(14) L. 2 agosto 1806, art. 15: "I demani che appartenevano agli aboliti feudi resteranno agli attuali possessori. Le popolazioni egualmente conserveranno gli usi civici, e tutti i diritti che attualmente posseggono sui medesimi, fino a quando di detti demani non ne sarà con altra nostra legge determinata e regolata la divisione, proporzionata al dominio e diritti rispettivi. Intanto rimane espressamente proibita qualunque novità di fatto."

(15) La quotizzazione dei demani fu disposta un mese dopo, con la Legge 1° settembre 1806. La legge imponeva la divisione dei demani di ogni tipo, e ne enumerava espressamente tre: i demani feudali, quelli di Chiesa, i demani comunali, altrimenti detti "promiscui". I demani feudali e di Chiesa sarebbero stati divisi in due parti, l'una spettante all'università, ossia alla collettività residente, l'altra all'ex feudatario o al corpo ecclesiastico. La superficie della parte destinata all'università sarebbe stata calcolata in modo da corrispondere, nel valore, ai diritti che si andavano liquidando. I demani comunali, ossia le terre aperte all'uso delle popolazioni, come a quello dell'ex feudatario, sarebbero stati assegnati integralmente alle università. Tutte le porzioni assegnate alle università sarebbero poi state quotizzate e assegnate ai cittadini, sotto l'onere di un canone.

L'Unità d'Italia non portò alcun cambiamento. La quotizzazione dei demani meridionali fu affidata ai Prefetti dall'articolo meno ricordato di una legge che tutti ricordano: l'art. 16 della l. n. 2248/1865, all. E(16). Non fu fatta una nuova legge, però: i Prefetti assumevano le funzioni dei Commissari ripartitori del Regno delle Due Sicilie, come descritte dalla legislazione borbonica. Contro i loro provvedimenti, la norma dava però ricorso in sede giurisdizionale dinanzi alle Corti d'appello. I contenziosi si moltiplicarono, e non si arrivò alla quotizzazione che in pochi casi.

È così che, dietro l'anodino termine di "usi civici", scelto accuratamente per evitare l'idea di proprietà, si cela malamente quella vicenda sociale che caratterizza tutta la storia contemporanea del Mezzogiorno d'Italia. La quotizzazione delle terre fu la promessa di Garibaldi, sarebbe stata la promessa dei generali sul fronte dell'Isonzo più di mezzo secolo dopo.

5. Gli usi civici della legge del 1927: un pallido disegno di riforma agraria.

In questi termini, il problema agrario arrivò al Fascismo, tra i cui primi atti si comprese il r.d.l. 22 maggio 1924 n. 751, poi convertito, con modificazioni, nella l. 16 giugno 1927 n. 1766, la legge ancora vigente in materia. Le sue linee fondamentali si spiegano agevolmente, all'interno delle coordinate di uno Stato totalitario: i principi rimangono inalterati rispetto alla disciplina precedente, ma tutto veniva messo in mano a un funzionario di nomina governativa, il Commissario per la Liquidazione degli usi civici(17). Questi doveva procedere all'accertamento e alla liquidazione generale "*degli usi civici e di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento delle terre spettanti agli abitanti di un Comune, o di una frazione di un Comune*", potere che è tutt'ora chiamato a esercitare anche d'ufficio(18).

La liquidazione, nel disegno complessivo della legge, sarebbe potuta avvenire in più modi, non tutti attualmente vigenti. La prima strada era quella della quotizzazione, che riguardava, però, solo i terreni capaci di agricoltura(19). Essi avrebbero dovuto essere divisi in piccoli appezzamenti di eguale valore produttivo, secondo un piano che ne assicurasse il miglior sfruttamento, per essere poi assegnati in enfiteusi alle famiglie del Comune, dando la precedenza a quelle meno abbienti(20). I terreni di bosco o pascolo passavano, invece, alla proprietà pubblica del Comune, col vincolo di essere destinati all'esercizio degli usi civici da parte dei suoi abitanti, salva la possibilità di affittare le superfici sovrabbondanti a questo scopo o di disporne la vendita, con l'autorizzazione del Ministero dell'Economia nazionale(21).

La terza modalità era la legittimazione dell'occupazione senza titolo. Ove il Commissario avesse trovato una terra demaniale occupata abusivamente, ma migliorata dall'occupante, questi avrebbe potuto chiedere la legittimazione del suo possesso, diventandone prima enfiteuta, e poi pieno proprietario con l'affrancazione del canone, seguendo le norme comuni del Codice civile(22).

---

(16) "Sono temporaneamente mantenuti nelle provincie napoletane e siciliane i procedimenti riguardanti scioglimenti di promiscuità, divisione in massa e suddivisione dei demanii comunali, e quelli di reintegra per occupazione o illegittima alienazione dei demanii medesimi; ed i prefetti continueranno ad esercitare in conformità delle relative leggi in vigore tutte le attribuzioni loro conferite per tali oggetti, udito soltanto l'avviso di funzionari aggiunti con le norme da stabilirsi mediante decreto reale, il quale avviso terrà luogo di quello del Consiglio di prefettura".

(17) G. Curis, *Gli usi civici*, Roma, Tipografia del Littorio, 1928, 12, restituisce l'opinione comune al tempo dell'emanazione della legge vigente: i principi della legislazione meridionale erano considerati gli unici possibili, ma attendevano solo di essere migliorati, in una procedura più efficiente.

(18) L.16 giugno 1927 n. 1766, art. 1.

(19) L. n. 1766 del 1927, art. 13.

(20) Per i principi ispiratori della l. n. 1766/27, la quotizzazione era materia di ordine pubblico, e gli usi civici una proprietà di diritto pubblico, che attendeva di essere governata. G. Curis, *Gli usi civici*, cit., 32-33.

(21) L. n. 1766 del 1927, art. 12.

(22) L. n. 1766 del 1927, artt. 9 e 10.

La vera novità della legge del 1927 era nel presupposto: gli usi civici si assumevano come diritti di semplice godimento che insistevano su terre in proprietà privata, e la disciplina è tutta costruita su questo elemento che è, in sé, un'altra fattispecie di liquidazione. La legge napoleonica del 1806 parlava di demani, ossia di terre che erano oggetto di una proprietà utile di una generalità di persone, garantendo loro gli usi civici sino alla quotizzazione. La legge del 1927 costruisce questi stessi diritti come semplici consuetudini che occupano la superficie del diritto di proprietà privata, ma non ne scalfiscono l'essenza.

Essi potevano, e anzi dovevano, essere eliminati con il trasferimento al Comune di una quota del fondo, che avrebbe incontrato un destino diverso a seconda della sua qualità produttiva. Lo strumento fondamentale della legge era, difatti, la liquidazione con scorporo: gli usi delle popolazioni sarebbero stati concentrati su una parte del fondo, liberandone l'altra. La parte liberata sarebbe rimasta nella piena proprietà del privato, depurata dai diritti promiscui, i quali venivano, a loro volta, eliminati o con la quotizzazione, nel caso in cui la terra fosse naturalmente capace di essere migliorata con l'agricoltura, o con l'avocazione alla proprietà pubblica del Comune, nel caso delle terre capaci solo di frutto spontaneo.

In questi termini, la legge fu costruita come una nuova forma di eversione della feudalità, in favore degli ex feudatari. Il cardine della disciplina era la preclusione assoluta dall'accertamento di usi civici che non fossero stati denunciati nei sei mesi dall'entrata in vigore del regolamento attuativo della legge(23). Lo spirare del termine avrebbe condannato all'oblio diritti ormai dimenticati, perché non più esercitati su terre destinate alla coltura intensiva, nella moderna dimensione capitalista, e li avrebbe quindi estinti senza indennizzo. Il controllo politico del territorio rurale da parte dei latifondisti avrebbe fatto il resto, scoraggiando le denunce, e lo scorporo avrebbe riguardato, così, solo terre economicamente marginali. Le operazioni di liquidazione, in questo modo, non avrebbero inciso l'unità economica del latifondo.

Questo nelle intenzioni del legislatore, il quale pensava - candidamente - a una disciplina puramente amministrativa, che avrebbe portato in brevissimo tempo alla soluzione di tutte le questioni aperte. Alla fine, si sarebbe realizzata una sorta di piccola riforma agraria, fatta con terre che non erano mai state di interesse per nessuno, e che non avrebbe toccato i latifondi, ma fornito materiale prezioso per la costruzione dell'economia corporativa.

Non si può comprendere l'impianto della legge, se non la si cala nel suo momento storico. Il 1927 è un anno cardine per la costruzione dell'ordinamento corporativo fascista: la Carta del Lavoro viene emanata il 21 aprile, la Legge sindacale il 30 aprile. È così che nella legge "per il riordino degli usi civici del Regno", emanata il 16 giugno, noi troviamo sparse tutte le istituzioni dell'economia corporativa, dal Ministero dell'Economia nazionale alle cattedre ambulanti di agricoltura, all' Opera nazionale combattenti e reduci, il che rende tacitamente abrogata molta parte della sua disciplina(24).

L'ordinamento corporativo era, nella prospettiva del regime, la vera unificazione nazionale del territorio: un'altra legge del 1927 che si può citare a pieno titolo in queste pagine è la Legge Mineraria, il r.d. 29 luglio 1927 n. 1423, che uniforma la disciplina delle concessioni per lo sfruttamento del sottosuolo, ancora lasciata alle varie leggi preunitarie. Anche la l. n. 1766/27 è una legge di unificazione, negli intenti del regime: essa avrebbe dovuto sostituire, alle tante discipline preunitarie, un'unica disciplina della proprietà della terra e del suo uso agricolo.

---

(23) L. n. 1766 del 1927 art. 3, commi 1 e 2.

(24) Il fine è l'aumento della produttività agricola nazionale con la messa a coltura di quanta più superficie possibile: la legge prevedeva, così, che di fronte a grandi estensioni di terra da liquidare, il Ministero dell'Economia nazionale potesse nominare un delegato tecnico perché i terreni fossero sottoposti a opere di trasformazione «con gestione unica» e solo quando queste opere fossero state compiute si sarebbe provveduto alla quotizzazione (l. n. 1766/27, art 15). Solo il delegato avrebbe potuto avere accesso ai pochi strumenti di credito agrario, presenti all'epoca.

Queste istanze precipitavano sul Commissario, una figura bifronte, che riuniva in sé sia funzioni amministrative, che poteri giurisdizionali. Il Commissario avrebbe dovuto accertare i diritti collettivi in sede amministrativa, per come avrebbe dovuto individuare la parte di fondo da quotizzare e quella da lasciare in piena proprietà privata all'intestatario latifondista. Sempre come amministratore, avrebbe dovuto assegnare le terre date alla collettività a una delle due categorie di legge, presiedere alle quotizzazioni e dare ogni provvedimento per la gestione dei boschi e dei pascoli.

In caso di contestazioni sulla natura o l'esistenza degli usi civici, il Commissario avrebbe smesso i panni dell'amministratore e rivestito quelli del giudice, decidendo (nelle intenzioni del legislatore) nel modo più celere tutte le controversie(25).

Qui si arrestò lo sforzo del regime: nelle aule di giustizia(26). L'applicazione della legge non beneficiò mai della pletora di impulsi ministeriali che compare nei suoi articoli, frenata dalla coincidenza strutturale di interessi tra il regime e la grande proprietà fondiaria. Per contro, prefetti e podestà, incaricati della denuncia nel termine semestrale dell'art. 3, indicarono come di uso civico tutti i toponimi rurali possibili e immaginabili e, quando non lo fecero, furono i commissari ad avviare d'ufficio gli accertamenti, usando di un potere che detengono ancora oggi. Era la loro origine a guidarli: tratti dai ruoli dei magistrati con grado non inferiore a quello di Consigliere di Corte d'Appello, i Commissari erano (e sono tutt'ora) persone formate all'accertamento di diritti in contraddittorio, non alla gestione amministrativa di interessi.

Pesò anche l'estensione del problema: le terre collettive erano molte più di quanto il legislatore credesse, e il loro accertamento avrebbe portato a una decurtazione dei latifondi più grande di quanto i proprietari fossero disposti a tollerare. I contenziosi si moltiplicarono, e la quotizzazione dei demani rimase una promessa.

Fu così che la legge sopravvisse a sé stessa. Per come aveva generato un forte contenzioso negli anni immediatamente seguenti alla sua entrata in vigore, ne generò un altro, anche più cospicuo, nell'immediato dopoguerra, quando la Riforma agraria premeva. Prima del 1948, molti ricorsi furono promossi dai Comuni, nella speranza che il mutato clima politico spingesse i Commissari a risolvere, per via giudiziaria, un problema secolare. Dopo il 1948, altri ricorsi furono promossi dai latifondisti, per incrementare il più possibile le estensioni di terra da dichiarare per l'esproprio, e quindi gli indennizzi loro spettanti.

Lo sviluppo economico del Paese si allontanò rapidamente dall'agricoltura, e portò l'accertamento dei diritti collettivi fra i residui anacronistici dell'ordinamento: tracce di un mondo che sarebbe sparito da sé, inghiottito da una modernizzazione troppo attesa, ma finalmente realizzata. Il problema, però, non scomparve: semplicemente, si trasformò. La legge non fu più invocata per la quotizzazione delle terre agricole, già effettuata dalle leggi di Riforma agraria, ma per l'accertamento della proprietà di aree di bosco e pascolo, divenute oggetto di nuovi interessi economici: ieri, la costruzione di strutture turistiche, oggi, la realizzazione di impianti tecnologici, per le comunicazioni o la produzione di energia.

6. Abbozzi del legislatore e disegni della giurisprudenza. L'accertamento degli usi civici.

L'aumento esponenziale dei contenziosi, iniziato fin dalla promulgazione del r.d.l. n. 751/1924, portò ad un'altra conseguenza, di maggiore importanza in questa sede: la creazione, per via giurisprudenziale, dell'intera disciplina dell'accertamento degli usi civici.

---

(25) L. n. 1766 del 1927, art. 29.

(26) F. Marinelli, *Gli usi civici*, in *Tratt. dir. civ. e comm.*, Milano, Giuffré, II ed. 2013 (I ed. 2003), 93 e ss. C. Federico, *Il processo in materia di usi civici*, Pisa, Pacini, 2017, 202 ss.

Il regime era perfettamente convinto di poter risolvere il problema dei "diritti promiscui" in pochi anni, con una forte azione amministrativa rispetto alla quale il contenzioso sarebbe stata vicenda limitata e residuale. Per questo, le norme della legge del 1927 dedicate alla prova degli usi civici, al procedimento di primo grado e alla forma dei provvedimenti del Commissario sono assai scarne. La legge si limita a dire che è ammesso qualsiasi mezzo di prova, purché l'esercizio dei diritti collettivi non sia cessato prima dell'anno 1800; costruisce la fase giurisdizionale come incidente della fase amministrativa, ma non impedisce il ricorso in via principale per l'accertamento degli usi civici; stabilisce che il giudizio di primo grado si può concludere con sentenza, ma non detta norme specifiche sui limiti del giudicato sostanziale. Alternativa alla sentenza è la conciliazione, omologata dallo stesso Commissario, ma non si dettano norme circa l'efficacia di questa riguardo ai terzi interessati. Solo pochi esempi delle tante lacune di una disciplina costruita in un'ottica emergenziale, che la giurisprudenza di legittimità ha dovuto colmare, individuando e risolvendo sempre nuove ipotesi di conflitto tra l'ordinamento feudale e l'ordinamento vigente. È ben per questo che la Cassazione civile è costretta a ragionare, ancora nel terzo millennio, di *adohe*, guardie di castello e *burgensatici*, nel tentativo di attribuire a questi termini del diritto feudale un significato compatibile con gli scopi della legislazione vigente.

Attraverso questa operazione ermeneutica, il giudice di legittimità ha sovvertito alcuni punti fondamentali della legge del 1927, interpretandola contro – e spesso oltre- l'intenzione del legislatore. Quello che qui interessa è il tema sul quale è costruita tutta la motivazione della sentenza n. 119/2023 della Corte costituzionale: la distinzione tra usi civici *in re propria* e *in re aliena.*

Essa non esiste nella legge, per il motivo sul quale siamo più volte tornati: l'unico scopo che il legislatore fascista si prefiggeva era la definitiva eversione della feudalità a vantaggio degli ex feudatari, da realizzarsi nei tempi più rapidi. In quest'ottica, l'art. 3 disponeva il termine di sei mesi dalla promulgazione della legge per la denuncia degli usi, il cui inutile decorso ne avrebbe comportato la prescrizione definitiva. Il percorso indicato dalla legge era semplice: gli usi denunciati nel termine sarebbero stati liquidati con l'attribuzione di una porzione del fondo gravato al Comune, liberando l'altra; gli usi non denunciati nel termine si sarebbero estinti ex lege, e tutto il fondo sarebbe rimasto nella piena proprietà del titolare, senza alcuno scorporo.

La legge, però, non dettava norme specifiche per i fondi di uso civico che fossero già intestati ai Comuni. Una lacuna importante, ma che si spiega facilmente nell'idea di una legge che si limitava a fornire a dei funzionari amministrativi una serie di strumenti alternativi e fortemente discrezionali, per arrivare quanto prima al "riordinamento" e alla "liquidazione generale" degli usi civici su tutto il territorio nazionale. Tale lacuna fu colmata dalla Corte di cassazione, fin dai primi anni di applicazione della legge, con l'affermazione che l'obbligo della denuncia e il relativo termine semestrale di prescrizione dall'azione riguardasse solo gli usi che gravavano sui terreni privati, come unici passibili di liquidazione. I terreni che, già intestati ai Comuni, fossero gravati da usi civici non andavano incontro alla liquidazione, ma solo alla quotizzazione, e per questi l'art. 3, semplicemente, non recava alcuna disposizione, essendo diverso il presupposto di applicazione.

Nacquero così gli usi civici *in re propria*: terreni che, oggetto degli stessi diritti collettivi degli altri, semplicemente non erano mai passati in proprietà privata, ma intestati ai Comuni fin dalla loro costituzione come enti di pubblica amministrazione. Ancora una volta, una norma di conflitto: se un terreno apparteneva al Comune fin dalla sua fondazione, si doveva presumere che esso fosse appartenuto a quanto, nell'ordinamento precedente, pure si chiamava "bene comunale", l'insieme dei

terreni aperti all'uso comune delle famiglie residenti nel territorio. Per questa specie di terreni, il termine semestrale non poteva avere alcuna ratio(27).

Questa costruzione giurisprudenziale sovvertì totalmente l'impianto della legge del 1927, perché invertì l'ordine logico delle questioni di diritto da affrontare nel giudizio commissariale. In sintesi, la legge del 1927 dava per certi i titoli di proprietà privata formati in passato, e affidava al giudizio commissariale il compito di verificare la natura e l'estensione dei diritti collettivi che, intesi come oneri reali, limitavano il godimento e la disponibilità di quella proprietà. Con l'individuazione di una nuova categoria - la proprietà originaria della collettività - questo compito cambiava, poiché ogni suolo poteva essere stato, in tempi remoti, in questa situazione primigenia e il giudizio avrebbe dovuto accertare la regolarità della sua trasformazione in proprietà privata.

In altri termini, a essere messo in discussione era proprio l'unico aspetto che, per la legge del 1927, doveva essere indiscutibile: il titolo di proprietà dell'intestatario. Questi avrebbe ben potuto allegare una continuità di trasferimenti, ma se si fosse dimostrata l'invalidità del primo titolo d'acquisto - ossia il titolo di liquidazione dell'originaria proprietà collettiva- il terreno sarebbe stato reintegrato al patrimonio comunale, con una domanda che poteva essere avanzata in qualsiasi momento.

La giurisprudenza di legittimità ritrovò così, sotto la superficie della legge del 1927, quanto il legislatore aveva voluto occultarvi: la demanialità civica, prodotto della tarda evoluzione dell'ordinamento feudale. Sarebbe fuorviante ricercare, nella Cassazione di cento anni fa, un programma di contrasto politico al regime fascista o una più generica avversione alla classe dei latifondisti: il demanio civico era una situazione giuridica che, come tale, si rendeva immediatamente evidente in tante vicende specifiche, e il giudice avrebbe potuto ignorarla solo rinunciando a fare il giudice.

La migliore prova è nella giurisprudenza formatasi in applicazione delle leggi della Riforma agraria, fatte un quarto di secolo dopo e con finalità politiche diametralmente opposte. Un primo esempio è la cd. Legge Sila, che trasferiva sulle indennità di espropriazione tutti i diritti dei terzi, comprendendo espressamente tra questi gli usi civici. Lo scopo era quello di riportare a un unico regime tutte le terre, introducendo indirettamente un principio di liquidazione dei diritti collettivi in equivalente, estraneo alla legge del 1927. La giurisprudenza, applicando la sua categoria di demanialità civica, ha uniformemente sostenuto che il principio valesse solo per la liquidazione dei diritti civici assimilabili a una servitù, non quelli riconducibili all'originaria proprietà demaniale. Ancora: la Legge 21 ottobre 1950 n. 841 (cd. «stralcio»), dichiarava espropriabile la proprietà terriera nella sua consistenza al 15 novembre 1949, ma la Cassazione aveva stabilito che la norma riguardava solo i terreni privati gravati da usi civici, non quelli di originaria proprietà delle collettività che, in quanto tali, appartenevano già a chi avrebbe dovuto trarre benefici dall'esproprio(28).

7. Una nozione complessa: l'indisponibilità degli usi civici nella legge del 1927.

Queste soluzioni giurisprudenziali sono state tutte governate da un principio: la proprietà collettiva, come situazione giuridica nata in un ordinamento non più vigente, si è potuta trasformare in proprietà privata solo sulla base di un titolo legittimo, e tale non può essere la semplice occupazione del fondo, pur protrattasi per lungo tempo. Tale principio è nella legge del 1927, che dispone, all'art.

(27) Cass., 10 maggio 1930 n. 1631, in *Rivista dei demani, acque, miniere, usi civici* 1930, 362, e Cass., 2 luglio 1930 n. 2402, in *Riv. amm.* 1930, 404.

(28) G. Astuti, *Aspetti e problemi del riordinamento degli usi civici in Italia*, in *Riv. dir. agr.* 33, 1954, 34. R. Trifone, *Intorno ad alcune critiche alla legge sul riordinamento degli usi civici*, in *Riv. dir. agr.,* 1955, 34, 260.

9, che l'occupazione senza titolo di beni di uso civico non ha effetti, a qualsiasi epoca essa rimonti(29).

Occorre un atto formale di liquidazione, ossia di acquisto a titolo originario di una porzione di proprietà collettiva in proprietà individuale, che deve essere stato previsto da una legge e fatto in conformità alle sue disposizioni.

Lo scopo della l. n. 1766/27 era, per l'appunto, quello di costituire nuovi atti formali di liquidazione per ogni residuo di proprietà collettiva presente sul territorio nazionale. La giurisprudenza di legittimità non ha fatto altro che integrare questo principio, nel momento in cui ha escluso che la semplice intestazione catastale, o una continuità di atti d'acquisto a titolo derivativo potesse essere equivalente a un espresso atto di liquidazione.

Come detto, la legge indicava una serie di ipotesi di liquidazione, fra loro alternative: la quotizzazione, per i soli terreni agricoli; la vendita su autorizzazione del Ministero dell'Economia nazionale, per i soli terreni di bosco e pascolo; la legittimazione dell'occupazione senza titolo, ove l'occupatore avesse apportato migliorie stabili. Sia la quotizzazione, che la legittimazione, portavano alla costituzione di un dominio enfiteutico in capo all'assegnatario, che sarebbe potuto divenire pieno proprietario con l'affrancazione del canone, condizionata alla prova delle ulteriori migliorie, richiesta dall'art. 21. La legge non indicava, per contro, ipotesi di liquidazione degli usi civici con compenso in denaro.

Questa complessa disciplina si lasciava agevolmente descrivere in una categoria di indisponibilità degli usi civici: impedirne l'esercizio per lungo tempo, attraverso il possesso esclusivo del terreno, non avrebbe eliminato i diritti collettivi, i quali, d'altra parte, non potevano essere rinunciati dietro compenso. Da questa categoria non si poteva però dedurre una pari indisponibilità del diritto di proprietà individuale che si fosse trovato, eventualmente, in una situazione di promiscuità col diritto collettivo. Nel caso in cui l'erede dell'antico feudatario rivendicasse come proprietà privata quanto posseduto come *difesa* per la coltivazione dei cereali dal suo avo, e su quella proprietà insistesse ancora il diritto di spigatico e di pascolo estivo della popolazione, lì esistevano veramente due diritti di proprietà che si limitavano reciprocamente, nati dallo stesso titolo dell'ordinamento feudale. Nulla avrebbe impedito al titolare della proprietà privata di vendere il suolo, ma questo trasferimento non avrebbe comportato l'estinzione dell'altra proprietà esistente su di esso: in altri termini, l'acquirente avrebbe avuto diritto alla coltivazione, ma non a tenere per sé il residuo della mietitura, né, soprattutto, chiudere il fondo all'ingresso degli altri legittimati.

Si possono fare altri esempi. Con la costituzione del Regno d'Italia si estese a tutto il territorio nazionale un'unica Legge Comunale e Provinciale, che replicava le discipline dell'analoga legge fatta da Minghetti per il Regno di Sardegna. Tra queste discipline, vi era il regime dei beni boschivi di proprietà dei comuni, che potevano essere venduti, con l'autorizzazione della Giunta Provinciale Amministrativa. Nei primi decenni dopo l'Unità molti boschi comunali vennero alienati, anche in piccoli appezzamenti. Ad acquistarli furono anche piccoli possidenti, che ricavavano dal fitto di questi lotti (il cui legname veniva utilizzato per la produzione di carbone o utensili) rendite modeste, ma stabili. Anche in questo caso, l'acquirente poteva dirsi proprietario del suolo, a termini delle leggi che gli avevano consentito l'acquisto, ma la sua proprietà restava limitata dall'altra proprietà dei naturali residenti, che poteva avere ad oggetto, a seconda dei casi, la legna caduca, le ghiande o lo strame, e inibire al primo la chiusura del fondo.

Simili vendite, d'altro canto, non furono più possibili dopo la legge del 1927, poiché i boschi di proprietà comunale erano, per definizione, una proprietà originaria dei residenti e la loro

(29) G. Curis, *Gli usi*, cit., 47 ss., riporta il dibattito intervenuto, in sede di approvazione della legge, circa l'imprescrittibilità degli usi civici, sulla cui affermazione pesò l'opinione di Vittorio Scialoja.

alienazione doveva seguire la liquidazione di questo diritto, che sarebbe avvenuta solo con la pronuncia del Commissario che li assegnava in proprietà pubblica al Comune e l'autorizzazione del Ministero, sulla base del disposto dell'art. 12. La categoria dell'indisponibilità degli usi civici, difatti, funzionava in modo diverso, una volta applicata ai diritti *in re propria*: qui non vi erano due proprietà confliggenti, derivanti dallo stesso titolo, ma una sola. La conseguenza immediata fu (ed è tutt'ora) la nullità degli atti di disposizione fatti dai Comuni su terre a loro intestate che siano state accertate, successivamente, di demanio civico.

8. La codificazione del principio nella l. n. 168/2017 e i limiti della sentenza n. 119/2023 della Corte costituzionale.

La l. 20 novembre 2017 n. 168 ha cercato di codificare questo regime di indisponibilità. Nel far questo, ha dovuto operare la traduzione di un regime giurisprudenziale - che, per sua natura, si plasma e adatta di continuo, guidato dalle specificità delle singole controversie- nelle rigide definizioni proprie di un testo di legge, che devono identificare esattamente delle fattispecie, per derivarne discipline altrettanto determinate.

Il punto è, però, che quel regime giurisprudenziale si era dovuto costantemente misurare con la natura del titolo di proprietà, individuale o collettiva che fosse, e aveva modulato la categoria dell'indisponibilità in funzione di questo, caso per caso. Non si è mai dubitato, così, che la proprietà privata di un fondo sul quale insistesse un pari titolo di proprietà collettiva fosse alienabile, divisibile e usucapibile, perché oggetto di quegli atti di disposizione era, appunto, solo uno dei diritti che si opponevano reciprocamente sullo stesso bene. Quella proprietà poteva essere trasferita o divisa tra più soggetti, senza che ciò avesse conseguenze sull'altra proprietà, la cui esistenza precludeva a qualsiasi titolare della prima il pieno esercizio del suo diritto. A parti invertite, non si è mai dubitato che fosse la proprietà collettiva a essere inalienabile, indivisibile e non soggetta a usucapione, finché essa esistesse, ossia prima della sua legittima liquidazione.

L'indisponibilità della proprietà collettiva è, dunque, conseguenza diretta del principio per cui solo la legge, e non l'autonomia privata, possono condurre alla sua trasformazione in proprietà individuale.

Dovendo convertire questo regime, frutto del conflitto tra la legge del 1927 e l'ordinamento previgente, in una norma precettiva, la l. n. 168 si è dovuta disinteressare della questione dei titoli, e ha, per contro, definito varie situazioni di proprietà collettiva, riprendendo quelle previste sia da leggi tutt'ora vigenti, sia da leggi abrogate, di cui pure costituiscono diritti quesiti. L'elenco di tali fattispecie viene fatto al primo comma dell'art. 3. Tra queste ipotesi, la legge pone, alla lettera d, quella delle "*terre di proprietà di soggetti pubblici o privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati*". Il secondo comma dell'art. 3 esclude questi beni dal costituire "il patrimonio antico dell'ente collettivo", che viene detto anche "demanio civico", pure il terzo comma stabilisce che anche per queste terre il regime giuridico "resta" quello dell'inalienabilità, indivisibilità e inusucapibilità.

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di questo articolo per contrasto con gli artt. 3 e 42, secondo comma, della Costituzione, "*nella parte in cui, riferendosi ai beni indicati dall'art. 3, comma 1, non esclude dal regime della inalienabilità le terre di proprietà di privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati*.". Con questa pronuncia, la Corte ha inteso risolvere un problema urgente: il regime di indisponibilità dei terreni in cui convivono due proprietà, per come assolutizzato dalla l. n. 168/2017, è stato spesso utilizzato come espediente dilatorio nelle procedure di esecuzione forzata. Se il bene oggetto di garanzia, e

quindi l'unico sul quale il creditore garantito può soddisfarsi, è gravato da usi civici, ed è divenuto indisponibile per effetto della l. n. 168/2017, è anche impignorabile.

Questa, almeno, la tesi seguita dalla sentenza, che intende la disposizione dell'art. 3 comma 3 come una norma innovativa, creatrice di un vincolo di indisponibilità più intenso rispetto alla legge del 1927, che pure dovrebbe riprendere.

Tale nuova disciplina non supera il vaglio di costituzionalità poiché, continua la sentenza, la legge del 2017 tutelerebbe le proprietà collettive solo per il loro interesse ambientale, e il vincolo di indisponibilità è una tutela sproporzionata rispetto a questo fine, ove si consideri, oltretutto, che il sesto comma dello stesso articolo 3 estende il vincolo paesaggistico dell'art. 142 del d.lgs. 42/04 anche ai terreni sui quali siano stati liquidati gli usi civici. Nulla osta, pertanto, alla disponibilità del diritto di proprietà ancora gravato dai diritti collettivi perché, quando essi fossero liquidati, la tutela paesaggistica permarrebbe invariata.

In questa sede, non è possibile analizzare nel dettaglio il percorso argomentativo della sentenza, che presenta numerose aporie. È solo possibile segnalare quella più evidente: il dispositivo dichiara illegittimo l'art. 3 comma 3 nel caso in cui, su un terreno "in proprietà di privati" esistano usi civici ancora non liquidati. La norma, però, estende il vincolo di indisponibilità anche ai terreni di "soggetti pubblici" gravati da usi civici ancora non liquidati, ma questo caso non viene compreso nella censura di incostituzionalità. Dove dovrebbe risiedere la differenza tra terreni in proprietà di soggetti pubblici e terreni in proprietà di soggetti privati? A seguire la motivazione della sentenza, che si centra sulla distinzione tra diritti collettivi in re propria e in re aliena, pare quasi di capire che i terreni in proprietà di soggetti pubblici, quando su di essi esistano usi civici non liquidati, siano da comprendere fra questi ultimi. La motivazione costruisce, difatti, gli usi civici in re aliena come diritti che onerano la proprietà privata, traendone la conseguenza che questa può circolare con questo peso, per esserne poi liberata con la liquidazione. Solo gli usi civici in re propria, al contrario, sarebbero assimilabili alla proprietà demaniale, per come sarebbe stato sempre sostenuto dalla giurisprudenza di legittimità.

Il punto, però, è che la legge n. 168/2017 comprende questa ipotesi di proprietà collettiva alla lettera a) dell'art. 3, primo comma, come "le terre di originaria proprietà collettiva della generalità degli abitanti del territorio di un comune o di una frazione, imputate o possedute da comuni, frazioni od associazioni agrarie comunque denominate". I terreni di cui parla la lettera d) sono fondi gravati da usi civici in re aliena, la cui proprietà è intestata a un soggetto pubblico, cui può essere pervenuta in qualsiasi modo.

In altri termini, se il principio seguito dalla Corte è quello per cui il vincolo di indisponibilità è costituzionalmente legittimo sin tanto che si mantiene nei limiti dati dalle leggi precedenti, esso è legittimo anche nel caso dei terreni in proprietà privata.

Il vincolo di indisponibilità, che la l. n. 168/2017 trae dalla legge n. 1766/27 si è sempre riferito non alla proprietà privata, ma solo a quella collettiva. Nelle situazioni in cui il titolo ha creato sulla terra solo una proprietà collettiva, il vincolo implica la totale indisponibilità del fondo. In altri termini, una proprietà collettiva non può estinguersi, anche se la collettività di riferimento se ne disinteressa. Nelle situazioni in cui convivono i due diritti, il vincolo implica che il titolare della proprietà privata non possa acquistare la proprietà collettiva solo per il fatto che questa non venga più esercitata, perché rispondente a esigenze economiche perse nel passato. Tali principi non sono opinioni dottrinali: sono stati fissati dalla stessa Corte costituzionale, da ultimo nella Sent. n. 113/2018, che ha dichiarato l'illegittimità di una legge regionale del Lazio che vedeva nel condono della costruzione abusiva il titolo per la liquidazione dell'uso civico esistente sul sedime del fabbricato. In quella sede, la Corte ha chiarito che gli "usi civici" - a prescindere da qualsiasi

distinzione tra "*re propria*" e "*re aliena*"- sono un diritto di proprietà, la cui disciplina è riservata all'ordinamento civile dello Stato e che le Regioni non possono esercitare la propria fantasia nel cercarne di diverse. Quella proprietà privata che il titolare può alienare e dividere, e che può trovare un nuovo titolare col pignoramento e la vendita forzata, è sempre una situazione giuridica meno piena di quella indicata dall'art. 832 del Codice civile. Quel proprietario non può chiudere il proprio fondo, e rimane permanentemente soggetto allo scorporo di una parte di esso, corrispondente al valore degli usi civici da liquidare.

Possiamo quindi concludere che la Corte ha lenito un sintomo, ma non curato la malattia. Questo compito spetta al legislatore, il quale dovrà tener presente l'esperienza di novant'anni di applicazione di una disciplina ormai fuori dal tempo: non si può cancellare la proprietà collettiva con un colpo di penna, dando per scontato che essa non risponda più alle esigenze economiche del presente.