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 DAGLI ANTICHI DIRITTI AL PNRR

di *Athena Lorizio* (*)

Abstract: Il presente contributo ripercorre la storia millenaria dei diritti d'uso collettivi in Italia, evidenziandone la resilienza e l'evoluzione da antichi possessi comunitari a moderni strumenti di gestione sostenibile. L'analisi illustra come la dottrina recente e la giurisprudenza abbiano riconosciuto la valenza giuridica di tali diritti, superando la precedente svalutazione. Si evidenzia la crescente consapevolezza delle comunità originarie e la loro capacità di promuovere modelli di gestione alternativi, basati su solidarietà e rispetto ambientale, cruciali nell'attuale crisi. Il contributo sintetizza le specificità regionali e il regime giuridico comune di indivisibilità, inalienabilità e imprescrittibilità dei beni agrosilvo-pastorali. Infine, l'articolo si proietta sulle prospettive future degli usi civici, delineandone il ruolo potenziale nel superamento della crisi economico-finanziaria e climatica e sostenendo la loro continua rilevanza come strumento di tutela dei diritti fondamentali dell'uomo e dell'ambiente.

This article traces the millennia-long history of collective use rights in Italy, highlighting their resilience and evolution from ancient communal possessions to modern instruments of sustainable management. The analysis illustrates how recent doctrine and jurisprudence have recognized the legal validity of these rights, overcoming previous marginalisation. It emphasizes the growing awareness among local communities and their capacity to promote alternative management models based on solidarity and environmental respect, which are crucial in the local crisis. The contribution summarizes regional specificities and the common legal regime of indivisibility, inalienability, and imprescriptibility of agro-silvo-pastoral assets. Finally, the article explores the future prospects of civic uses, outlining their potential role addressing economic and climate crises, while reaffirming the irrelevance as a tool for protecting fundamental human and environmental rights.

Sommario: 1. Gli antichi diritti d'uso della comunità originaria nel passato: quando l'uomo scoprì l'agricoltura e uscì dalle caverne - vita dura - conflitti con il vicino ed il signore - difesa degli antichi possessi - sviluppo ed evoluzione nelle varie epoche fino al mondo moderno. 2. Prospettive nel futuro - crisi della società economica e finanziaria - mutamento climatico - distruzione delle energie non rinnovabili - sviluppo sostenibile - pericolo per il pianeta - il diritto civico moderno *uti singulus* e *uti civis* - il diritto al buon vivere - la buona salute - la cultura - internet.

1. Gli antichi diritti d'uso della comunità originaria nel passato: quando l'uomo scoprì l'agricoltura e uscì dalle caverne - vita dura – conflitti con il vicino ed il signore - difesa degli antichi possessi - sviluppo ed evoluzione nelle varie epoche fino al mondo moderno.

La storia dei possessi collettivi che fanno capo alle comunità originarie di abitanti (le antiche comunità di villaggio) sta affascinando ed interessando sempre di più sia gli studiosi del territorio nei suoi vari aspetti che gli operatori che gestiscono i patrimoni delle comunità titolari. E tutti gli appassionati di questi temi. In ogni parte d'Italia soprattutto dalla 2ª metà del 900 e inizio 2000 si sono moltiplicati gli studi, le ricerche a livello universitario, iniziative di ogni genere, convegni e dibattiti fino ad ottenere una legge di principi e valore costituzionale, la legge 20 novembre 2017 n.168 sui *domini collettivi* che ha riconosciuto la valenza giuridica di quei diritti d'uso civico che nel

passato la dottrina ufficiale declassava a servitù, oneri, pesi da abolire(1)

Le comunità originarie di abitanti solo di recente hanno preso coscienza dei loro diritti e poteri dopo un passato di contestazioni e conflitti con la classe borghese ad economia capitalista ed hanno cominciato ad inserirsi nei vari ambiti della società, nella vita amministrativa e politica, a ricostituirsi e a fare impresa in base alle antiche regole e consuetudini di solidarietà, sviluppo sostenibile, rispetto del territorio e dell'ambiente. Tutto questo si traduce in un modo diverso di gestire e di interagire sia con le istituzioni pubbliche locali ad ogni livello che con i soggetti privati. E se si considera che l'antico patrimonio comunitario è costituito in massima parte da boschi, pascoli e campi atti a coltura, e cioè dalla parte più pregiata del territorio da cui si traggono i prodotti necessari alla vita di ogni specie, si può comprendere l'importanza delle comunità originarie di abitanti.

Il loro punto di forza è quello di poter gestire l'antico patrimonio agrosilvopastorale in piena autonomia e in modo alternativo rispetto a quello della società borghese e finanziaria che ora è in profonda crisi. Ma soprattutto le regole di vita comunitarie possono consentire di superare l'attuale emergenza climatica che sta minacciando la stessa sopravvivenza del pianeta e di ogni specie vivente.

Questo in linea generale. Ora cercherò di fare una sintesi delle fasi preistoriche e storiche in cui si sono sviluppate le comunità originarie invitando anche gli appassionati di questi temi a visitare il sito di APRODUC, l'associazione culturale *no profit* costituita per la tutela delle proprietà collettive e dei diritti di uso civico e che per statuto si propone di promuovere ricerche sulle proprietà collettive e diffondere la conoscenza di queste tematiche al di fuori dei confini delle specifiche comunità.

Il sito di APRODUC www.demaniocivico.it è sempre molto visitato e non richiede iscrizioni o formalità particolari. Nella sezione Biblioteca è stata inserita, la sterminata bibliografia, le pubblicazioni ampiamente documentate che aiutano a capire e seguire le varie fasi della storia del nostro territorio, della società politica, economica e del mondo del lavoro nei suoi vari aspetti. Nella sezione “Sentenze” è raccolta la giurisprudenza più antica della Cassazione di Roma di inizio 900 che ha contribuito a salvare e mantenere i patrimoni delle comunità locali nei continui conflitti con l'ente comune ed il signore, l'ex feudatario. Nella sezione “Leggi” sono raccolte gran parte delle leggi degli Stati preunitari, difficilissime da trovare.

Per quanto attiene alle comunità originarie di abitanti all'origine e nelle epoche storiche fino al mondo contemporaneo ci limitiamo a qualche richiamo. Della vita delle prime comunità non può esserci documentazione diretta. Come sappiamo, è il possesso di fatto con l'*animus domini* che costituisce titolo a tutti gli effetti. Nel demanio civico il possesso è contestualmente del singolo *civis* comunitario perché fa capo alla comunità dei *cives* e questa duplicità lo caratterizza. Il modo in cui si è sviluppata la vita delle comunità umane è un romanzo scritto solo in parte. Possiamo immaginare la sorpresa e l'emozione dei primi uomini che videro spuntare le piantine verdi dalla terra smossa, e a poco a poco le spighe che maturavano. Poi gli uomini scoprirono il fuoco e con il fuoco cambiò radicalmente la vita. Non più solo cacciatori e cercatori di bacche e frutti di bosco, ma agricoltori e mestieri connessi, vasai, fabbri, carrettieri e altro... Gli uomini allora uscirono dalle caverne e divennero stabili. Si accamparono nei siti più idonei accanto ai corsi d'acqua, al riparo dei venti, nelle vallate adatte al pascolo. Si formarono così i primi nuclei abitativi di capanne, tende e ripari vari (2).

Comincia in tal modo la storia delle comunità originarie. In ogni epoca gli uomini dovettero difendere i loro possessi dalle ruberie dei vicini e dagli attacchi e soprusi del signore del luogo, contestazioni continuate in varie forme in tutti i tempi fino a noi.

La storia dei diritti di uso civico o utilizzo dei beni necessari alla vita e sopravvivenza della comunità e dei patrimoni delle comunità di abitanti è diversa nelle diverse aree territoriali ed età storiche. Il regime giuridico è invece comune a tutte: indivisibilità ed inalienabilità dei beni,

---

(1) Per le notizie storiche e la ricchissima bibliografia sulle comunità originarie di abitanti v. nel sito di APRODUC www.demaniocivico.it in particolare v. A. Lorizio, *Domini collettivi fra Sud, Centro e Nord - prospettive e nostalgie* nella Sezione Pubblicazioni.

(2) Y. N. Harari, *Sapiens, Da animali a dèi. Breve storia dell'umanità,* Milano, Bompiani, 2017.

imprescrittibilità dei diritti e destinazione perpetua dei beni agro-silvo-pastorali alle esigenze di vita della comunità. È la destinazione che spiega il regime di inalienabilità dei patrimoni comunitari e l'imprescrittibilità dei diritti dei *cives* che non si perdono mai anche quando non sono esercitati per lungo tempo. Per la stessa ragione il possesso *sine titulo* dei beni civici non si usucapisce mai.

Il sistema di gestione è stato però molto diverso nelle varie epoche e realtà territoriali d'Italia. Nelle regioni del Nord e del Centro, dove le comunità originarie di abitanti hanno saputo organizzarsi con propri organi, statuti e regolamenti, esse hanno gestito i loro beni in piena autonomia, come libero comune rurale accanto ai comuni urbani. Completamente diversa situazione del Sud d'Italia dove i demani civici erano aperti agli usi dei residenti e perciò erano detti *universali (infra).*

Le comunità di abitanti originarie e intergenerazionali della legge n. 168/2017 hanno mantenuto il possesso del loro patrimonio antico nel succedersi dei vari sistemi socioeconomici e politici: in età feudale, all'epoca dei comuni, delle Signorie, dei Principati fino agli ordinamenti giuridici moderni. Sono ancora numerose le comunità originarie intergenerazionali (ex comuni rurali) nelle regioni del Nord. In Piemonte le consorterie, nel Veneto le antiche regole abolite con le leggi del regno italico del 1805/06 e ora ricostituite a norma delle leggi regionali, le Vicinie del Friuli, i Comunelli del Carso triestino, etc. Bisogna anche dire che con la legge montagna del 3 dicembre 1971 n. 1102 le regole ampezzane di Cortina d'Ampezzo, le regole del Comelico, le società di antichi originari della Lombardia e le servitù della Val Canale sono state incluse nella categoria delle comunioni familiari montane, uscendo così dal regime della legge usi civici. La stessa legge montagna n.1102/71 ha però confermato il regime di indisponibilità dell'antico patrimonio delle comunioni familiari montane intavolato prima del 1952 e ne ha vincolato la destinazione alle attività agro-silvo-pastorali. Si tratta quindi di un regime misto, privato quanto alla gestione, pubblico quanto al patrimonio antico agro-silvo-pastorale, sistema confermato anche dalla successiva legge montagna n. 97 del 1994 (art. 3) e infine dalla legge n. 168/2017.

Nel Centro Italia vi erano associazioni di fatto degli utenti civici, comunanze agrarie, università agrarie, partecipanze istituite per la coltivazione ed il godimento collettivo dei fondi a favore della generalità degli abitanti di un comune o di una frazione o per l'amministrazione sociale di mandrie di bestiame (l. 397 del 4 agosto 1894 sull'ordinamento dei domini collettivi nelle province dell'ex Stato Pontificio).

Queste associazioni di fatto avevano capacità e natura di impresa e dopo aspre lotte sociali ottennero il riconoscimento della personalità giuridica e capacità imprenditoriale molto tardi, solo con la l. n. 397/1894. Come è noto, le università agrarie laziali hanno avuto vita breve, soffocate dalle leggi di epoca fascista del 1924/27 sul *riordinamento degli usi civici nel Regno* che introdussero e privilegiarono la formazione della piccola proprietà contadina. Il sistema fu quello della quotizzazione delle terre atte a coltura, concessione agli utenti delle quote a titolo enfiteutico affrancabile e affrancazione dei canoni.

Con l'art. 63 del r.d. n. 332 del 1928 di attuazione della l. n. 1766 del 1927 venne abrogato il regolamento delle Associazioni agrarie approvato con il r.d. 29 ottobre 1922 n. 1472. La direttiva era la privatizzazione delle terre collettive. Con l'affrancazione dei canoni, infatti, si è persa la gran parte delle terre agricole collettive del Lazio meridionale. La maggior parte delle università agrarie laziali, impoverite dalle quotizzazioni ed affrancazioni delle terre agricole, con bilanci in rosso e patrimoni insufficienti, non sono riuscite a sopravvivere. Sono state così sciolte *ex lege* e i beni residui trasferiti ai comuni che dovevano gestirli con amministrazione separata. La gestione comunale non ha funzionato tanto che con l'art. 64 del r.d. n. 332/1928 si stabilì che i beni della comunità sarebbero stati amministrati da un Comitato di frazionisti sotto la sorveglianza del Sindaco. Sono invece ancora numerose le Comunanze ed associazioni agrarie del Nord Lazio, dell'Umbria e delle Marche con patrimoni in genere di natura silvo-pastorale che hanno saputo gestire con criteri imprenditoriali.

Diversa la storia dei patrimoni di natura demaniale civica nel Sud d'Italia, dove i demani civici sono detti universali perché appartenenti all'*universitas civium.* Nelle regioni meridionali non si sono formate associazioni di utenti con strutture organiche a gestione autonoma, ed è stato l'ente

locale, di norma, ad amministrare i beni della comunità dei *cives* con bilanci separati da quello comunale.

Nel Sud d'Italia i diritti civici originari delle popolazioni hanno di fatto convissuto con il sistema feudale che nel Sud si è affermato con più forza che altrove, dalla dominazione normanna del secolo XI fino alle leggi abolitive della feudalità che nel Regno di Napoli furono attuate da Giuseppe Napoleone e Gioacchino Murat nel decennio napoleonico (1806/15).

Le leggi abolitive non toccarono il demanio civico universale mentre disposero l'abolizione dei diritti civici esercitati dalla popolazione sulle terre ex feudali con un sistema particolare detto di *liquidazione.* La liquidazione consisteva nell'attribuire alla popolazione, in corrispettivo dell'esercizio del diritto civico che veniva a cessare, una quota del fondo gravato ovvero, per le terre agricole migliorate in modo permanente, un canone pecuniario affrancabile.

La liquidazione ha riguardato unicamente i diritti di godimento promiscuo esercitati dalla popolazione sulle terre ex feudali. Mentre sono stati conservati, sia nel sistema delle leggi degli Stati preunitari che nella legislazione dello Stato unitario del 1924/27 e reg. di cui al r.d. n. 332 del 1928 sul *riordino degli usi civici nel Regno,* l'autonomia di gestione ed il regime di indisponibilità e tutela dei patrimoni agro-silvo-pastorali di proprietà originaria o acquisita delle comunità di abitanti (i demani civici del Sud e i cd. domini o assetti collettivi delle regioni del Nord Italia e del Centro).

In virtù del rigoroso regime di tutela pubblicistica e della destinazione agro-silvo-pastorale originaria riconosciuta agli antichi patrimoni sia dalle legislazioni degli Stati preunitari che della legge di riordino dello Stato unitario del 1927/28, tuttora vigente, i patrimoni di proprietà originaria delle comunità locali coprono ancora all'incirca un terzo del territorio nazionale, nonostante le continue usurpazioni ed occupazioni abusive. Va anche detto che nelle regioni meridionali, dove sono mancate forme autonome di gestione e la gestione dei demani civici delle *universitas civium* è stata lasciata all'ente comune, il comune non ha saputo amministrare in modo corretto e tutelare i patrimoni delle comunità dei *cives*. La cattiva gestione comunale è tra le cause che hanno favorito il fenomeno delle usurpazioni e dispersione dei patrimoni di demanio civico.

2. Prospettive nel futuro - crisi della società economica e finanziaria – mutamento climatico distruzione delle energie non rinnovabili - sviluppo sostenibile - pericolo per il pianeta e per la sopravvivenza di ogni specie vivente il diritto civico moderno *uti singulus* e *uti civis* - il diritto al buon vivere - la buona salute - la cultura - internet.

Tutto questo nel passato. Nel mondo contemporaneo il sistema economico a base capitalista, le leggi della finanza e del mercato, i traffici, ed ora la globalizzazione hanno profondamente cambiato i rapporti tra le classi sociali. Questo significa che anche le gestioni comunitarie/ambientaliste devono aprirsi al mondo esterno e si devono riorganizzare come enti di tutela e di sviluppo del territorio. In questa operazione occorre coinvolgere tutti i settori della società, la scuola fin dai primi livelli, il mondo del lavoro, l'imprenditoria, la grande industria, il mondo finanziario, le società tecnologiche e di ogni genere.

La società oggi è in crisi profonda e la conoscenza della vita comunitaria può rappresentare una grande opportunità. Essenziale è la comunicazione ed il rapporto con le altre culture. Ma anche la vita all'interno della comunità deve cambiare. Gli organismi comunitari che in passato erano enti chiusi, con amministrazione e controlli di natura pubblicistica e con varie qualifiche, con la l. n. 168/2017 sui domini collettivi sono diventati *ex lege* persone giuridiche di diritto privato con autonomia statutaria.

Le gestioni comunitarie sono quindi entrate nel diritto comune, mentre i patrimoni antichi agro-silvo-pastorali hanno mantenuto il regime pubblicistico e il vincolo di destinazione originaria. Si tratta di una forma di gestione mista, pubblico/privata che crea non pochi problemi. Ma è importante che gli utenti che vi hanno interesse prendano coscienza della necessità di partecipare attivamente alla vita della comunità, alla elezione degli organi, alle decisioni più importanti. Nell'interesse di ognuno e del gruppo titolare. Come nei tempi antichi.

La partecipazione significa anche promuovere iniziative di carattere culturale e ricreativo di ogni genere. Nelle aree laziali sono sempre più frequenti gli incontri organizzati dalle Asbuc, come "le terre in cammino", le passeggiate delle famiglie che si concludono con le grigliate ed i fuochi, i mercatini con i prodotti locali e così via.

Questo è il diritto *civico d'uso moderno* che nella nostra società corrisponde ai diritti costituzionali fondamentali dell'uomo sia come singolo che come membro del gruppo sociale*, uti civis et uti singulus* come dicevano i vecchi demanialisti. È un modo nuovo e diverso di far fronte ai bisogni dell'uomo che non sono più solo quelli legati al sostentamento materiale, ma possono essere di natura culturale, l'istruzione aperta a tutti i ceti sociali, la garanzia del lavoro, la salute, la sicurezza e la dignità della vita, tutto questo nel rispetto dell'ambiente.

Vorrei che queste brevi riflessioni facessero capire che i vecchi usi civici non sono da abolire come chiedono certe proposte di legge perché possono ancora assolvere la loro funzione originaria anche se con modalità diverse e corrispondenti alle attuali esigenze dell'uomo e dell'ambiente.

Si deve anche considerare che i principi di solidarietà, gestione sostenibile, rispetto ambientale della vita comunitaria corrispondono tra l'altro alle regole del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e ne possono favorire l'attuazione. Nel PNRR è importante la *rivoluzione verde e la transizione ecologica* che sono la versione moderna delle regole consuetudinarie delle antiche comunità rurali.

La rivoluzione verde (agricola) richiede tutte le tecnologie necessarie per tornare ad una agricoltura sana senza pesticidi, fitofarmaci e sostanze dannose alla salute umana e di ogni essere vivente. Nello stesso tempo si riduce l'inquinamento e il processo di cambiamento climatico in corso. È una vera rivoluzione che impone di tornare a vivere secondo le regole dell’antica vita comunitaria adattate alle moderne esigenze di comfort individuale e sociale. Si deve ridurre l'asprezza del lavoro manuale ricorrendo ai robot e all'intelligenza artificiale (IA).

Questo processo si estende anche alla *transizione ecologica* e cioè a tutte le innovazioni tecnologiche ed ambientali dirette a favorire l'economia e lo sviluppo sostenibile senza ricadere nel consumismo e nell'irrazionalità delle scelte umane e sociali.

Solo il ritorno convinto alla vita comunitaria può consentire la ripresa di una vita sana e dignitosa ed il recupero del pianeta. La situazione attuale è grave e richiede una correzione profonda dell'attuale sistema di vita. Le inondazioni, l'innalzamento dei mari, le frane, le distruzioni del territorio e delle energie non rinnovabili non sono altro che gli effetti di un sistema di vita che non può assolutamente continuare. Occorre invertire la rotta e tornare ai sani principi e regole della vita comunitaria naturalmente adattata alle moderne esigenze di vita individuale e sociale.