

GIURISPRUDENZA
5078

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRIESTE

FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

CORSO DI LAUREA IN GIURISPRUDENZA

TESI DI LAUREA

IN

DIRITTO AMMINISTRATIVO

USI CIVICI E PROPRIETÀ COLLETTIVE

SULL'ALTOPIANO

DELLA PROVINCIA DI TRIESTE

Laureanda:

Francesca Tomasetig 177

en

Relatore:

Chiar.mo Prof. Giovanni Battista Verbari

Correlatore:

Chiar.mo Prof. Giovanni Gabrielli

ANNO ACCADEMICO 2000-2001

Desidero ringraziare in modo particolare, oltre al Prof. Verbari, e al Prof. Gabrielli, la Dott.ssa Giulia Milo per la disponibilità dimostrata.

Un ringraziamento particolare va inoltre a coloro che mi hanno fornito il materiale per la parte sulla provincia di Trieste:

Il Comune di Trieste, nella persona del Dott. Enrico Conte, Dirigente del Servizio Immobiliare, e il Dott. Antonio Carbone;

Il giudice tavolo, Dott. Arturo Picciotto;

Il Cav Geometra Italo Vento;

Il Comitato frazionale di Opicina, nella persona del Sig. Milic Walter;

La Comunella di Contovello, nella persona del Sig. Ukmar Stefano;

La Direzione regionale per le autonomie locali, Servizio usi civici, nella persona della Dott.ssa Tomat Anna;

Il Sig. Margonari Flavio, Ispettore al libro fondiario della provincia di Trento;

Il Sig. Rodolfo Giuliani, Segretario del Commissariato Liquidazione Usi Civici delle Province di Trento e Bolzano;

Il Professor Pietro Nervi, dell'Università di Trento, per la concessione della password per accedere alla bibliografia on-line;

La Dott.ssa Luisa Geromet, dell'Ufficio legale della Regione, per la consulenza per il capitolo 5.

INDICE

Introduzione

1. Nozione e origine storica degli usi civici: rinnovato interesse per la materia.5

Capitolo I

Cenni storici sugli usi civici.

1. Origine degli usi civici: la teoria romanistica e dell'origine feudale.9
2. Trasformazione dei rapporti al formarsi del Comune.16
3. Storia degli usi civici nel Friuli-Venezia Giulia e nel Veneto.20
4. Gli usi civici nel Regno d'Italia.24

Capitolo II

Gli usi civici.

1. La disciplina positiva in materia di usi civici con particolare riferimento alla legge fondamentale.27
2. Usi civici tra diritto amministrativo e diritto civile.30
3. Applicabilità degli schemi concettuali relativi ai beni pubblici.34
4. Le classificazioni dei beni pubblici della dottrina.43
5. Usi civici: analisi terminologica ed equivoci.50
6. Categorie e classi di usi civici.53
7. Singole figure di usi civici.62

Capitolo III

La proprietà collettiva.

1. Usi civici, diritti di uso pubblico e servitù pubbliche: distinzioni.	67
2. Usi civici come diritti reali.	71
3. <i>Jura in re propria</i> come proprietà collettiva.	72
4. Che cos'è la proprietà collettiva.	74
5. L'importanza del gruppo.	78
6. La frazione di comune e l'amministrazione separata.	79
7. Le associazioni agrarie.	82
8. Le leggi sulla montagna.	85

Capitolo IV

Accertamento, valutazione e liquidazione degli usi civici.

1. L'ambito di disciplina e le operazioni di accertamento.	90
2. Tipicità della prova nell'accertamento degli usi civici.	93
3. La liquidazione dei diritti di uso civico.	95
4. Le promiscuità e il loro scioglimento.	100
5. Le operazioni di verifica e reintegra delle terre civiche.	101
6. La legittimazione.	105
7. Assegnazione a categoria delle categorie d'uso civico.	108
8. La gestione e la titolarità delle terre civiche.	113

Capitolo V

La disciplina degli usi civici tra Stato e Regioni.

1. Premessa.	117
2. Usi civici tra Stato e Regioni: le regioni a statuto ordinario.	118
3. Le regioni a statuto speciale e le incidenze della riforma costituzionale.	126

4. La regione Friuli-Venezia Giulia.	129
5. Il Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici.	131
6. Funzioni amministrative e giurisdizionali.	132
7. Problemi sulla sopravvivenza nei commissari del potere di impulso processuale.	138
8. Cenni sulla disciplina processuale.	140
9. Il Commissario nel Friuli-Venezia Giulia.	143

Capitolo VI

Usi civici e sistema tavolare.

1. Cenni storici sul sistema tavolare.	146
2. Caratteri essenziali del sistema pubblicitario tavolare in raffronto a quello della trascrizione.	150
3. Libro fondiario.	154
4. Le intavolazioni.	158
5. Il sistema tavolare e gli usi civici.	161
6. Bandi di accertamento e sistema tavolare: l'esperienza del Trentino- Alto Adige.	169

Capitolo VII

Usi civici nella provincia di Trieste.

1. Gli usi civici nella provincia di Trieste.	172
2. I comitati per l'amministrazione separata e la sentenza TAR n.137/1994. ..	175
3. La legge regionale n.3/1996.	184
4. La sentenza 24 marzo 2000 n.369.	188
5. I decreti di riconoscimento delle comunelle.	190

Capitolo VIII

Le Regole del Cadore.

1. Tendenza unificatrice della legge 1766/1927.	192
2. Cosa sono le Regole.	194
3. Storia delle Regole.	196

Conclusioni.	202
-------------------	-----

Bibliografia.	205
--------------------	-----

Introduzione

1. Nozione e origine storica degli usi civici: rinnovato interesse per la materia.

1. “Come mai, alle soglie del 2000, si parla ancora di usi civici? Non erano definiti retaggio di epoche feudali, e nello stesso modo con cui i diritti feudali erano stati spazzati via dalla Rivoluzione francese dell’89, così dovevano considerarsi eliminati anche gli usi civici?

E come mai oggi se ne progetta invece il riordino, rimettendone in gioco il tema, quando si poteva pensare che, appunto, il tema della proprietà collettiva si fosse concluso, tanto è vero che nei manuali di diritto civile da molto tempo non c’è più un paragrafo dedicato a simili diritti?

Il discorso poteva sembrare, infatti, ormai esaurito. Chi, invero, oggi va a raccogliere legna? Quanti sono coloro che portano gli animali a pascolare? Sono rimasti in pochi ad avere pecore da portare sui pascoli; c’è poca gente che, per cucinare o per riscaldarsi, ha bisogno delle ramaglie del bosco.

Ma sarebbe un errore pensare che oggi sia inutile parlare degli usi civici, dinanzi alla grande attenzione, soprattutto da parte delle collettività e delle amministrazioni locali, verso questo istituto relativo a beni di grande valore economico e ambientale.”¹

Ma cosa sono gli usi civici ? Anche se manca una definizione normativa, dottrina e giurisprudenza concordano nel ritenerli quei diritti, spettanti ad una collettività, di trarre alcuni elementari benefici dalle terre, dai boschi, dalle acque del territorio sul quale è stanziata; essi vanno distinti dai cc.dd. beni civici o proprietà collettive con i

¹ Germanò, Alberto, Relazione alla Conferenza regionale “*Sugli usi civici e sulle terre e proprietà collettive*” organizzata dalla Regione Friuli-Venezia Giulia a Villa Manin di Passariano (UD) il 14 marzo 1998, *ined.*

quali costituiscono una vera e propria materia², la cui unità anche formale è provata dalla riunione dei suoi principi generali in un'unica fonte.³

La dottrina riconosce unanimemente l'origine degli usi civici al collettivismo agrario dell'antichità, ma è divisa sull'epoca in cui essi si sarebbero manifestati come istituto giuridicamente individuato: il modello latino, oppure il feudalesimo, ovvero la costituzione dei Comuni⁴.

L'origine e l'evoluzione di tale istituto sono rilevanti perché aiutano ad averne una visione corretta: infatti, secondo la tesi della scuola sociologica, l'uso civico è proprio di un regime agrario primitivo, destinato a rimanifestarsi ogni qual volta la civiltà decada e si ritorni a condizioni involute, concesso alle popolazioni affinché non muoiano di fame. Al contrario, l'indagine storica mostra che l'uso civico segue l'evoluzione economico-sociale, la quale suggerisce oggi una loro rilevanza non più meramente agricola, ma in funzione di recupero del territorio, del paesaggio, della salubrità dell'ambiente, delle risorse naturali.⁵

Ecco uno dei motivi per cui gli amministrativisti e in misura minore i civilisti hanno rinnovato l'interesse intorno all'istituto in discorso, che insiste su più di tre milioni di ettari del territorio italiano. Si tratta di circa il 10% dell'intero territorio agricolo e forestale nazionale, ubicato nelle zone più diverse dell'intero paese, in collina,

² Cerulli Irelli, Vincenzo, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983, p.210, nota n.1.

³ Si tratta della legge "Riordinamento degli usi civici del Regno" n.1766 del 1927, di conversione del r.d. 22 maggio 1924, n.751; ed il relativo regolamento approvato con r.d. 26 febbraio 1928, n.332.

⁴ V. nel capitolo 1.

⁵ Su questo argomento, cfr. per un primo approccio Federico, Pietro, *Recenti esperienze in tema di verifiche e reintegre amministrative* in Nuovo dir. Agrario'1983, p.409 ss.; Carletti, Franco, *gli utilizzi d'uso civico come modello per la tutela dell'ambiente*, ivi, p.437 ss.

in montagna, presso le coste, senza dimenticare che non si tiene conto di “migliaia, forse milioni di ettari che sono stati indebitamente privatizzati con occupazioni abusive mai sottoposte a controllo, con provvedimenti fasulli, illegittimi o arbitrari.”⁶

Nella Regione Friuli-Venezia Giulia, così come nella maggior parte delle regioni italiane, i procedimenti di accertamento delle terre soggette a usi civici, previsti dalla L.1766/1927 non sono stati conclusi, e spesso non sono stati neppure iniziati.

E' stato, sino ad oggi, ritenuto presuntivamente esistente l'uso civico anche in quelle parti di territorio che pur non oggetto di Bando Commissariale⁷ presentano una particolare intestazione tavolare (ad esempio, “a favore del Comune di Trieste”).

Alcune famiglie residenti nel Carso Triestino ritengono che le diverse diciture riportate nei libri tavolari non indicano l'esistenza dell'uso civico ma stanno a dimostrare l'esistenza di una proprietà privata ed esclusiva delle terre in capo a questi gruppi di famiglie. Queste comunioni famigliari di diritto privato, dette Comunelle, (circa una trentina nella provincia di Trieste) si dichiarano proprietarie esclusive di tali beni. Tale loro affermazione è sempre stata negata dall'Amministrazione Comunale soprattutto laddove esiste un bando di accertamento del Commissario comprovante l'esistenza dell'uso civico. E' facilmente intuibile come siano distanti le posizioni del Comune, da una parte, e delle Comunelle dall'altra.⁸

⁶ Relazione al disegno di Legge n.3444/82 del Ministero dell'Agricoltura e foreste, citata da Carletti Franco, *Usi civici e conservazione delle risorse*, in *L'Ufficio Tecnico, Dossier*, 4, 2, Rimini, aprile-giugno 1984.

⁷ Nella L.1766/1927 si prevede che i Commissari, organi di giurisdizione speciale, procedano all'accertamento degli usi civici tramite appositi Bandi.,art.29 c.1.Su questo argomento, v. nel capitolo 5.

⁸ La l. 1766/1927 ha distinto le autorità competenti in materia e le varie funzioni, per questi aspetti, v. *infra*.

A livello locale c'è stata viva attenzione per questi antichi istituti, e si sono tenuti nel giro di pochi anni numerosi congressi regionali, finalizzati allo studio degli usi civici e delle proprietà collettive. Per capire il fenomeno in tutti i suoi aspetti è necessario analizzare la materia dal punto di vista storico, giuridico, senza dimenticare le particolari vicende politiche della provincia di Trieste.

Capitolo I

Cenni storici sugli usi civici.

1. Origine degli usi civici: la teoria romanistica e dell'origine feudale. 2. Trasformazione dei rapporti al formarsi del Comune. 3. Storia degli usi civici nel Friuli-Venezia Giulia e nel Veneto. 4. Gli usi civici nel Regno d'Italia.

1. Origine degli usi civici: la teoria romanistica e dell'origine feudale.

Per avere un concetto esatto della natura giuridica dei cosiddetti usi civici, dei demani comunali, delle proprietà collettive, è necessario prima di tutto esaminarli e studiarli nella loro origine ed evoluzione storica: infatti tali argomenti sono molto complessi e il loro studio dal punto di vista storico può essere d'aiuto per una loro esatta collocazione e per una migliore comprensione.¹

Sull'origine storica di tali istituti la dottrina è divisa: alcuni autori propendono per la loro origine nel sistema feudale, altri invece preferiscono riferirli alla tradizione romanistica; entrambe le origini sono ricche di spunti interessanti, ma la maggior parte degli autori preferisce accogliere la teoria feudale.

¹ Per questa analisi storica sono stati presi come riferimento principalmente questi autori: Mor, Carlo Guido, *Gli usi civici nella storia del diritto italiano*, Udine; lezioni dell'anno accademico 1959-60.

Grossi, Paolo, *Un altro modo di possedere*, Milano 1977;

Fulcinitti, Luciana, *I beni d'uso civico*, Padova, 1990;

Curis, Giovanni, *Gli usi civici* voce in *Nuovo Digesto Italiano* XII, Torino, 1940, p.744.

Curis, Giovanni, *Usi civici, proprietà collettive e latifondi nell'Italia centrale e nell'Emilia*, Napoli, 1917.

Raffaglio, Giovanni, *Diritti promiscui, demani comunali ed usi civici*, III edizione, 1939, Milano.

Petronio, Ugo, *Usi civici*, voce in *Enciclopedia del diritto*, XLV, Milano, 1992, p.930.

Cervati, Guido, *Aspetti della legislazione vigente circa gli usi civici e terre di uso civico* in *Riv. Trim. Dir. pubblico*, XVII, 1969, p.88.

Prima di procedere all'analisi delle due teorie è utile riportare l'orientamento della Cassazione:² essa ha affermato "che gli usi civici trovano il loro fondamento nel diritto alla vita delle popolazioni che se ne servono e quindi nell'antico dominio che le popolazioni stesse, riguardate nella loro collettività, avevano acquistato sul loro territorio, mercè occupazioni e lavori eseguiti per far fruttificare le terre. Essi devono annoverarsi tra quelle forme sopravvivenenti di quell'antico collettivismo agrario, che hanno permesso per secoli alle popolazioni di soddisfare certi loro bisogni essenziali, mercè la partecipazione al godimento in natura di terre, pascoli." Secondo questa definizione l'origine degli usi civici risale a un momento precedente all'organizzazione di una comunità, al momento del suo stanziarsi su un territorio: in tale accezione, gli usi civici costituiscono quasi un reperto archeologico.³

Secondo alcuni autori, sostenitori della teoria romanistica⁴, i bisogni delle popolazioni formano la ragione essenziale e costante degli usi civici, che ne determinano la proporzione e la variabilità, ne spiegano la storia: i popoli primitivi trovano i loro mezzi di sostentamento nei prodotti spontanei della natura, e quando la civiltà, a poco a poco, offre altri mezzi, la promiscuità viene a restringersi, e scompare dove si afferma il lavoro della terra, per poi riprendere a diffondersi quando per lo scadere della civiltà si ritorna a condizioni di vita simili alle antiche (come avvenne in Italia all'epoca delle invasioni barbariche).⁵ Ma questa è una teoria discutibile, un pregiudizio corrente fatto proprio dalla scuola c.d. sociologica.⁶

² Cass, 18/03/1949, n. 604, in *Giur. Cass. Civ*, 1949, 3, 940.

³ Fulciniti, Luciana, op. cit., p.5 e ss.

⁴ V. autori quali Mor, Curis, Raffaglio, tra quelli citati.

⁵ Mor, Carlo Guido, op. cit., p.5 e ss.

⁶ Per tale scuola, l'uso civico è proprio di un regime agrario primitivo, destinato a rimanifestarsi ogni qual volta la civiltà decada e si ritorni a condizioni di vita

Nel mondo romano, nell'età d'oro, la conservazione della propria persona e l'affetto per la famiglia spingevano l'individuo ad avvalersi dei doni che la terra elargiva; ecco la nascita della proprietà collettiva, poi dimostrata a Roma con fonti abbastanza precise: l'*ager publicus* era il territorio in cui il popolo esercitava i diritti essenziali alla vita, non in forza di contratto ma per consuetudine; gradatamente l'*ager publicus* si scinde in patrimonio pubblico (dello Stato) e privato (*heredium*), mentre la parte che ogni cittadino per diritto di natura⁷ continuava a usare individualmente e singolarmente costituì la vera proprietà comune, che in seguito venne chiamata demanio comunale.⁸

Invece altri autori, aderenti sempre alla teoria romanistica, individuano l'origine degli usi civici nel fenomeno della divisione delle terre in colonie⁹: dopo la divisione del territorio, la c.d. centuriazione, a ogni nucleo familiare spettavano n.2 iugeri di terreno, una proprietà troppo piccola per poter nutrire tutta una famiglia; una proprietà che, come gli stessi romani dichiararono, era appena sufficiente alla costruzione di un *tectum aut locum sepulturae*.¹⁰ Dato

involute; tale tesi si basa su indagini compiute sulle forme primitive della proprietà fondiaria confrontate con lo stato attuale della proprietà di alcuni paesi dell'Asia e dell'Europa. Cfr. Saturno, Angelo, *Gli usi civici tra Stato e Regioni: prospettiva costituzionale e tutela dell'ambiente*, in *Rass. di diritto civ.*, 1988, p.618.

⁷ Tale diritto di natura viene vivacemente contestato da Ugo Petronio, in una relazione tenuta durante il Convegno *Usi civici, i problemi attuali e le prospettive di riforma*, in data 8 e 9 ottobre 1993 a Rocca Santa Maria, Teramo: questo autore infatti, essendo uno storico del diritto, ritiene che quello del diritto naturale sia un importante problema filosofico, ma non un problema di un ordinamento positivo. Spesso gli autori richiamano il diritto naturale in quanto quella degli usi civici è una materia in cui mancano documenti, e così preferiscono ricorrere al diritto naturale, accettandolo come un dogma.

⁸ Mor, Carlo Guido, op. cit., pag 9 ss.

⁹ Fondare una colonia significava ordinare con una speciale legge agraria, che una porzione determinata dell'*ager publicus populi romani* dovesse essere assegnata a un certo numero di cittadini romani, dedotti, come coloni, sulle terre così designate. V. Curis, op. cit, p.22.

¹⁰ Tito Livio, riportato da Curis, nell'op. cit.

che tale quota era insufficiente a provvedere anche ai bisogni più urgenti, era necessario il godimento e l'uso degli *agri* propriamente detti, ossia delle terre pubbliche, che, dall'epoca più antica, troviamo in Roma destinate alla semina e al pascolo, e dei *loca relicta*, dei *subseciva*,¹¹ che costituivano suolo pubblico.

I gromatici dell'epoca imperiale, che erano gli agraristi dell'antichità, come Frontino, Igino¹², distinguevano tre specie di beni comunali:

1. *Sylvae et pascula coloniae*, usati per necessità pubbliche ma con la possibilità anche di sfruttamento economico; tali terre erano inalienabili;

2. *Sylvae et pascula* di proprietà della colonia, assegnati ai coloni per le necessità della famiglia, che erano alienabili;

3. *Sylvae et pascula* destinati a essere usati in comune, dai coloni, come proprietari dei fondi, e chiamati anche *communia*, *communalia*, *compascua*, *communiones*.¹³

Quindi se si accoglie la teoria romanistica, si riconduce l'origine degli usi civici nel mondo romano, per alcuni autori al tempo delle colonie, per altri precedentemente; tutti quanti riconoscono però che gli usi civici hanno avuto un forte sviluppo nel periodo medievale e feudale.

¹¹ I *subseciva* erano terreni siti tra l'ultima centuria e i confini naturali del territorio.

¹² Guido Mor, p.9 e ss.

¹³ "I *communia* non erano però beni comuni per tutti i cittadini, per tutta la moltitudine dei coloni ma solo *certis personis*, ed anche queste persone ne godevano non in quanto erano coloni ma quali possessori e proprietari di determinati appezzamenti del suolo assegnato". Tale è l'opinione, autorevolissima in materia, dei gromatici Igino e Frontino: " *pascorum proprietas pertinet ad fundos*, il diritto al pascolo era legato al fondo e ne seguiva le sorti": passo riportato da Raffaglio, Giovanni, op. cit., p.14, sostenitore della tesi dell'origine feudale dell'istituto.

La maggior parte della dottrina ritiene più attendibile l'origine feudale dell'istituto, pur non essendo concorde sull'origine del feudo: alcuni storici ritengono che sono stati i Longobardi a introdurre i feudi in Italia, altri i Franchi, altri ancora che il fenomeno si sviluppò gradatamente.¹⁴ Seguendo questa impostazione, gli usi civici e tutte quelle forme di godimento collettivo che vanno sotto questa denominazione, non sarebbero istituti giuridici romani ma istituti che derivano dalla collettività e dal condominio *juris germanici*: infatti i diritti di uso collettivo, rari e limitati nel diritto romano, poiché in contrasto con lo spirito del diritto quiritario, costituiscono il fondamento della vita economica dei barbari. Mentre il diritto romano segna il grado più eminente dell'individualismo, nel diritto germanico i rapporti della socialità prevalgono sui rapporti giuridici strettamente detti e sul principio della personalità soggettiva; la comunità germanica si presenta come una tacita sopravvivenza dei vincoli e dei tessuti della collettività familiare e primitiva; la terra, che in principio è proprietà collettiva del villaggio diventa a poco a poco proprietà collettiva della famiglia e successivamente proprietà privata. Il fatto di far pascolare il proprio bestiame sul territorio aperto, intorno al *vicus*, il promiscuo diritto di mandare le greggi nei boschi o sui monti della *gens* o della tribù, sarebbe un fatto comune a tutti i popoli quando attraversano i primi stadi di civiltà e passano dalle comunanze di villaggio a quelle della famiglia, per arrivare più tardi a un regime di proprietà individuale. Quindi anche presso i Latini e altri popoli si trovano accenni di quei fatti, ma non sembra che nelle leggi di Roma ne sia rimasta traccia quali istituti giuridici.¹⁵

¹⁴Guido, Mor, op. cit. p.20.

¹⁵ Raffaglio, Giovanni, op. cit., p.7.

Secondo autorevoli autori,¹⁶ è solo con il cadere dell'Impero romano e lo spopolarsi delle campagne che cominciano ad estendersi quelle forme di godimento promiscuo delle terre dalle quali traggono origine e principio gli usi civici: nel mezzogiorno d'Italia gli usi civici sono più legati alla feudalità e, dato che questa durò più a lungo, ebbero modo di dare origine a una teoria giuridica completa (teoria degli *iura civitatis*); nel nord Italia invece per il progresso agricolo già dall'epoca comunale si trasformano e si restringono alle regioni montane, regolati soltanto da usi locali.

Il sistema feudale era fondato sul feudo, istituto di diritto pubblico. Il sovrano, con la cosiddetta *infeudazione*, l'istituzione del feudo, attribuiva a un suo uomo di fiducia, il feudatario, il pubblico potere (*iurisdictio*) ed il godimento a titolo di dominio utile, di quella parte del demanio regio sul quale il feudatario manteneva il dominio eminente, compreso nei confini del feudo. Se sulle terre infeudate, sul demanio feudale, esistevano usi civici a favore di cittadini, questi usi dovevano continuare a esistere anche dopo la costituzione del feudo¹⁷. Ma in che modo nascevano gli usi civici? Una popolazione poteva spontaneamente insediarsi su un territorio inabitato, occupandolo per coltivarne i terreni e per abitarci; oppure un feudatario richiamava nel suo feudo un gruppo di famiglie facendole insediare su un territorio e, come corrispettivo della colonizzazione, o concedeva il terreno in comproprietà a tutti coloro che accettavano di insediarsi stabilmente

¹⁶ V. per esempio Raffaglio, op. cit, p.19. "I *communia* non erano però beni comuni per tutti i cittadini, per tutta la moltitudine dei coloni ma solo *certis personis* ed anche queste persone ne godevano non in quanto erano coloni ma quali possessori e proprietari di determinati appezzamenti del suolo assegnato". Tale è l'opinione, autorevolissima in materia, dei gromatici Igino e Frontino: "*pascorum proprietas pertinet ad fundos*", il diritto al pascolo era legato al fondo e ne seguiva le sorti :passo riportato da Raffaglio, Giovanni, op. cit., p.14, sostenitore della tesi dell'origine feudale dell'istituto.

¹⁷ Zaccagnini, Mario, Palatiello, Antonio, *Gli usi civici*, Napoli 1994, pp 13, 14.

e di coltivarlo o riconosceva alle famiglie alcuni diritti su quelle terre, che però rimanevano in proprietà del signore. Nei primi due casi, cioè quando i gruppi familiari apprendevano i territori e quando diventavano, per concessione del feudatario, comproprietari delle terre, si ha il fenomeno chiamato “terre civiche”; mentre nell’ultimo caso si parla di usi civici in senso stretto, si hanno le *utilitates*: pascolo, legna, funghi, pesca, caccia, acqua, terra, sassi. Quando si parla di terre civiche, tutte le *utilitates* della terra sono della collettività.

Il fatto che gli usi civici dovevano essere mantenuti anche dopo la costituzione del feudo era una riserva che i giuristi di epoca successiva giustificavano come “*ne cives fame permeant, nec vitam inermem ducant*” ovvero, se nel feudo doveva fermarsi la popolazione, non si potevano togliere quegli usi di fare legna, di fare pascolare il bestiame, raccogliere frutta, che rappresentavano un diritto delle popolazioni ed una necessità per la sussistenza di esse.¹⁸ Tale principio della esistenza degli usi civici sui demani feudali era così importante che in epoca successiva viene coniata la massima “tutti i feudi sono soggetti agli usi civici”.¹⁹

I signori feudali cercavano di reagire a tale impostazione, ora considerando l’esercizio dei diritti d’uso civico come abusi da reprimere, ora riconoscendoli solo in quanto frutto di concessioni del feudatario stesso, e in quanto tali revocabili unilateralmente in qualsiasi momento.

¹⁸ Raffaglio, op. cit. , p.24.

¹⁹ Tale massima viene riportata da¹⁹ Raffaglio, op. cit., p.80., e viene criticata da Petronio, v. nota n. 7, che la ritiene frutto di un errore della Cassazione.

2. Trasformazione dei rapporti al formarsi del Comune.

I Comuni si formano nell'Italia settentrionale e centrale dopo il Mille, per lo più approfittando della lotta tra vassalli minori contro i vassalli maggiori, e di quelle fra i vescovi e i conti, e sicuramente contribuisce al loro sviluppo la prosperità economica dei commerci; invece nell'Italia meridionale si formano meno numerosi e forti, per rivoluzione contro i baroni o contro le concessioni dei principi e ne restano sempre soggetti, perché la feudalità rimane ben presente in queste zone fino alla dominazione francese.²⁰

Il sistema politico e sociale comunale cerca di opporsi al sistema feudale e ai suoi istituti più tipici. Il passaggio e la trasformazione è diversa da luogo a luogo, ma dagli studi più recenti sembra stabilito che il più delle volte la Comunità antica, per identità di interessi di tutti i suoi componenti, si confonde e viene assorbita nel nuovo ente, e i membri che la compongono costituiscono i comunisti; i beni antichi diventano beni comunali, mentre il territorio abitato diventa la circoscrizione del Comune. Invece altre volte, pur formandosi il Comune, rimane l'antica comunanza; il processo di accentramento del Comune non è così forte da assorbire e far sparire l'antica corporazione; questa continua la sua vita in modo indipendente, accanto al Comune ma a lui soggetta. Nel primo caso si parla di Comune nel senso moderno, che assorbendo l'antica comunità si è costituito con i beni di essa un grande patrimonio comunale; nel secondo caso abbiamo ancora il Comune, ma questa volta è affiancato da quegli enti che poi prenderanno il nome di comunanze, partecipanze, società degli antichi originari. Tali enti vanno sempre più perdendo qualunque carattere pubblico, si fanno autonomi e

²⁰ Raffaglio, op. cit., p.80.

spesso diventano una casta chiusa, comprendendo solo i discendenti di determinate famiglie e di certi gruppi. Questa distinzione è importante perché aiuta a far capire l'origine e la distinzione tra quelli che sono i diritti d'uso sui demani comunali e i diritti di comunanza e partecipanze.²¹

Lo scopo della maggior parte dei Comuni è quello di attuare nel modo più pieno la sovranità territoriale sul loro territorio, e quindi di far cessare ogni rapporto feudale o patrimoniale. Il territorio viene considerato come riservato a uso esclusivo del Comune, che come persona giuridica riesce a conseguire la proprietà di boschi, prati, strade, ecc., insomma, dei beni dell'antica comunità.

Nel periodo comunale si assiste a un rifiorire del diritto romano e si ricomincia a valutare il concetto romano di proprietà individuale, intesa come diritto assoluto di disposizione della cosa, in contrapposizione ai principi collettivistici della proprietà barbarica, di derivazione germanica. In alcune zone gli usi civici continuano a esistere e a essere tollerati, e i feudatari concedono diritti d'uso a coloro che rimangono sul fondo e continuano a bonificare e coltivare le terre. Nelle zone in cui il feudo sparisce si ha un progressivo restringimento degli usi civici, al fine di liberare le terre da pesi e oneri e poter realizzare grandi piani di riforma agraria.²²

La fine del feudalesimo segna la spinta abolitrice dei diritti di uso collettivo, di ogni peso, onere, servitù gravanti sui fondi, che si traduce nelle varie leggi eversive della feudalità: infatti nel passaggio dal sistema feudale all'economia capitalistica e al regime di libero mercato, i diritti di utilizzo che le comunità locali esercitano sui beni privati dei terzi (*jura in re aliena*) in funzione della loro stessa

²¹ V. *infra*, nei capitoli successivi per una miglior definizione.

²² V. Raffaglio, op. cit.

sopravvivenza e per fini di commercio, vengono considerati come ostacolo²³ alla libera circolazione dei beni e convertiti nel diritto a una quota (in natura o in denaro) del bene : il processo è analogo a quello della comunione dei beni, del condominio: gli Autori più recenti e più attenti al fenomeno vedono infatti nel diritto civico (*in re aliena*) un vero e proprio condominio tra singolo e collettività.²⁴

La legislazione eversiva più completa è quella delle province meridionali:²⁵ la prima disciplina dell'affrancazione degli usi con scorporo e ripartizione dei demani può farsi risalire alla *Prammatica XXIX De Administratione Universitatum* del 23/02/1729, di Ferdinando IV per le province napoletane; seguivano la l. 2/08/1806 sull'*abolizione della feudalità*, la l. 1/09/1806 e il decreto 8/06/1807 di Giuseppe Napoleone, sulla *ripartizione dei demani e scioglimento delle promiscuità per il Regno delle Due Sicilie* : tale legislazione era diretta ad accertare i diritti imprescrittibili delle popolazioni e a tal fine veniva istituita una speciale Commissione Feudale: per le operazioni di divisione dei demani vengono nominati speciali commissari, poi sostituiti dagli intendenti delle province.²⁶

E' importante ricordare che la Commissione Feudale stabiliva che *ubi feuda, ibi demania*: infatti il Sovrano, con l'istituzione del feudo, non attribuiva il *dominium* ma la *jurisdictio*, per cui dove

²³ Nel 1700 una scuola di economisti e filosofi inizia a proclamare che il possesso danneggia l'economia generale, che la proprietà individuale deve essere assoluta, piena, e che devono essere tolti, in quanto visti come ostacolo al miglioramento agricolo, tutti gli oneri reali, le decime, i livelli, le promiscuità,; che si devono sciogliere le comunioni, e quindi devono cessare tutti gli usi collettivi e di legnatico, pascolo, ecc. delle popolazioni sia su fondi privati che comunali. Riportato da Raffaglio, op. cit., p.94.

²⁴ Lorizio, Maria Athena *Demani civici ad una svolta, tra leggi vecchie nuove* in *Dir. e giur. agr. e dell'ambiente*, 6/1997, p.381

²⁵ Lorizio, Maria Athena, *Usi civici*, voce in *Enciclopedia giuridica*, 32, 1994, p.1.

²⁶ A questi si ricollega l'istituto del Commissario ripartitore (art 16 l. 20/03/1865, n. 2248, all. E), che è lo stesso commissario della legge del 1927. Riportato da Lorizio, M. A., , *Usi civici*, op. cit.

esistevano usi civici a favore di una *universitas hominum*, tali usi continuavano ad esistere anche dopo l'istituzione del feudo.²⁷

Dopo la Restaurazione le leggi abolitive dei napoleonidi vengono confermate dalla l.12/12/1816 sull'*amministrazione civile e sul contenzioso amministrativo*.

L'eversione della feudalità aveva creato un po' ovunque l'illusione che si dovesse trasformare i beni coltivabili in piccole proprietà private.²⁸: questo è quello che succedeva in Toscana, con la liquidazione attuata da Pietro Leopoldo, tramite la vendita o l'allivellamento dei beni delle comunità e l'abolizione degli usi, in un primo momento senza compenso, e poi, con r.d. 9/03/1860, per l'ex principato di Piombino si introduce il principio dell'affrancazione con scorporo.²⁹

In Piemonte e nella Sardegna nel 1927 il tentativo di abolizione dei diritti di pascolo non riusciva a procurare alcun effetto, a causa delle invasioni Franche³⁰: in queste zone l'abolizione degli usi e diritti civici avviene solo con l'unificazione.

Nel Veneto³¹ le terre collettive amministrate da corpi degli antichi originari (cosiddette *regole*) venivano trasferite ai comuni con decreto di Napoleone 25/11/1806 n.223, per far cessare le liti tra

²⁷ Il principio *ubi feuda, ibi demania*, non ha valore assoluto e non esclude che terre di natura feudale fossero sottratte all'esercizio degli usi civici, come avveniva quando si trattava di fondi rustici, o inabitati, di terreni costituiti in colonia perpetua, di ristretti nello Stato Pontificio, di difese legittime nel napoletano, o di chiuse nelle altre regioni d'Italia. Cass., 23 aprile 1960, n. 910, in *Giust. Civ.*, I, 1369. Secondo la ricostruzione di questi Autori, tale massima appare consolidata: infatti tale principio non poteva valere sempre per le regioni dell'Italia centrale e settentrionale, dato che in queste regioni il feudo presentava caratteristiche diverse da quelle dei feudi delle province meridionali.

²⁸ Cervati, Guido, *Aspetti della legislazione vigente circa gli usi civici e terre di uso civico* in *Riv. Trim. Dir. pubblico*, 1967, p.95.

²⁹ Lorizio, v. voce Usi civici, op. cit.

³⁰ Raffaglio, op. cit p.99.

³¹ Per un approfondimento, v. paragrafo 3.

antichi e nuovi originari: l'abolizione degli usi civici avviene in un momento posteriore, con ordinanza imperiale austriaca 25/06/1856 e con leggi dello Stato Italiano (con l. 4/03/1860 n.4939 veniva abolito il c.d. *pensionatico*, il compenso del diritto di pascolo nelle province venete.)

Nel Trentino Alto Adige l'affrancazione dei diritti di pascolo e legnatico viene regolata con Patente Imperiale 5/07/1853 n. 130 mentre la divisione dei terreni comuni e la regolazione dei diritti comuni di godimento e amministrazione avviene con l. 7/06/1883 n. 94.

Nello Stato pontificio dopo la restaurazione si voleva chiudere i terreni che erano stati aperti al godimento della popolazione: e il fatto di volerli chiudere significava liberare i fondi dagli usi civici; secondo una tendenza fatta propria successivamente anche dalla giurisprudenza, la chiusura costituiva in sé un principio di miglioria, senza bisogno di piantagioni o di nuova coltura questo è stato un modo di estinzione di diritti popolari anche su beni della comunità, dato che queste avevano alienato i loro beni ,riservati gli usi, ed i privati poi, con l'editto del 27 novembre 1805 di Pio 7 , li avevano fatti cessare.³²

3.Storia degli usi civici nel Friuli- Venezia Giulia e nel Veneto.

Per quanto riguarda il Friuli- Venezia Giulia, è necessaria una precisazione: faceva parte dell'Impero Austro-Ungarico assieme alle attuali regioni Lombardia, Trentino Alto Adige, Veneto: mentre la Lombardia cessò di far parte dell'Impero nel 1959, Veneto e Friuli si ricongiunsero al Regno d'Italia, costituito nel 1861, solo nel 1882;

³² Raffaglio, *ibidem*.

invece Trentino Alto Adige e Venezia Giulia solo a seguito della II guerra mondiale. A questo proposito è necessario ricordare che la legislazione italiana fu estesa a tali nuove province solo con la legge 4 novembre 1928 n.2325, a partire dal primo luglio 1929. Si può notare quindi come le zone in questione abbiano avuto una legislazione diversa rispetto alle altre Regioni, e quindi come, a causa di questa importante diversità, vadano analizzate in maniera specifica.³³

A seguito della dominazione francese nella Serenissima Repubblica Veneta cominciano una serie di vere e proprie riforme organiche.

Con decreto 23/12/1803 , contenente disposizioni sui beni dei Comuni e sulle loro attività, si stabiliva nell'art. 5 che “erano esenti da escussione i boschi, i pascoli, gli edifici di proprietà del Comune, in quanto siano necessari agli usi dei medesimi e dei loro abitanti” ma condizionava tale esenzione al riconoscimento, da parte dell'autorità governativa, della necessità di non sottrarre pascoli e boschi all'uso dei comunisti.

Con decreto 25/07/1806 n. 147 veniva disposto che i beni comunali “saranno dati in affitto o a livello perpetuo con l'esperimento dell'asta e con i metodi previsti dai veglianti regolamenti” e che “prima di procedere a tali affitti o livelli, dovrà separarsi tanta parte di terreno quanta basti al pascolo di bestiami esistenti nel rispettivo comune.”³⁴

Il decreto 25/11/1806 n.225 stabiliva che tutti i beni appartenenti ai corpi degli antichi originari passavano in amministrazione delle municipalità dei rispettivi Comuni, salvo la

³³ Per questa ricostruzione storica è stato preso come riferimento il testo di Zaccagnini- Palatiello, op. cit. , p.51 e ss.

³⁴ Citato da Zaccagnini –Palatiello a p. 53.

prova, da parte degli antichi originari, dell'acquisto con proprio denaro dei beni in questione. Se l'acquisto era stato effettuato a favore del Comune o di persone ad esso appartenenti, la proprietà del bene restava in proprietà del Comune, salvo il diritto di credito degli antichi originari del capitale sborsato per l'acquisto. Con tale decreto venivano rispettati i diritti di uso civico dei comunisti; a questo ne seguiva un altro, in data 4/8/1807, n. 128, che stabiliva che per estinguere le proprie passività, il comune poteva anche alienare determinati beni comunali, i boschi, i pascoli, seguendo l'ordine stabilito.

In data 20/11/1810 il decreto n.258, in materia di bonifica di terreni paludosi, pur contenendo una regolamentazione precisa per le operazioni di bonifica, non menzionava il *vagantivo*, che era il diritto degli abitanti di vagare per valli e paludi a scopo di caccia, pesca, per raccogliere prodotti naturali; questo costituiva una contraddizione in quanto i terreni venivano bonificati per un loro uso più produttivo, e il fatto che il *vagantivo* non veniva abolito limitava l'uso di tali beni. E' solo con il decreto luogotenenziale 9/08/1861 che tutti i fondi bonificati e messi a coltura venivano dichiarati liberi dall'onere del *vagantivo*.

Il decreto 121 del 27/05/1811 prevedeva invece delle limitazioni e delle regole sia per i singoli che per le popolazioni che avessero voluto esercitare i diritti sui boschi statali, comunali o privati. Chiunque pretendeva di avere un diritto di pascolo, di raccogliere legna, ghiande, pignoli o altri frutti del bosco doveva farne denuncia all'autorità competente e dimostrare il fondamento allegando titoli e prove; tali diritti si sarebbero potuti esercitare solamente su quelle parti che fossero state riconosciute idonee a sopportare tali atti di godimento.

Con la Notificazione governativa n. 29 del 10 luglio 1839 veniva pubblicata la sovrana risoluzione del 16 aprile 1839, in cui si stabiliva che le autorità potevano vendere i beni comunali, ed anzi si sollecitava la vendita dei territori incolti, mentre il Sovrano, l'Imperatore Giuseppe II d'Austria, rinunciava a qualsiasi diritto di dominio diretto su sopra questi terreni.

Degna di essere ricordata è anche la circolare governativa n.19634-3488 G.L, alle imperiali regie delegazioni provinciali, relativa alla ordinata vendita dei beni comunali .

Dopo la rivoluzione viennese del marzo 1848 venivano emanate delle Patenti Imperiali:³⁵ quella del 7 settembre 1848 e quella de 14 marzo 1849, valide per tutto l'Impero austro-ungarico, dettate per l'abolizione con indennizzo dei vari diritti di pascolo, legnatico ecc.

Nel 1856 veniva emanata l'ordinanza imperiale del 25 giugno 1856 con la quale veniva abolito il diritto di *pensionatico*, un diritto dal contenuto simile al diritto di pascolo: veniva disposta l'abolizione dell'esercizio di tale diritto dalla fine del periodo 1859-1860 , ma era previsto un compenso per i proprietari, corrispondente a venti volte l'importo netto annuale ricavato dal possessore del pensionatico nel periodo decennale di pascolo che va dal 1845-46 fino al 1854-55 mediante la determinazione della media aritmetica. L'obbligo del compenso spettava sui Comuni, che erano tenuti a pagare il capitale stabilito agli aventi diritto; i proprietari dei fondi, sgravati dal pensionatico, dovevano risarcire il Comune.

³⁵“A tal proposito può essere utile ricordare la differenza che nel diritto costituzionale della monarchia austro-ungarica corre tra leggi, ordinanze, patenti da un lato, e risoluzioni dall'altro Con le leggi e con le ordinanze l'Imperatore emanava la propria autorità, con le risoluzioni la volontà era da riferirsi ad altra autorità, che provvedeva, riferendole a terze persone, a pubblicarle.” Tratto da Zaccagnini –Palatiello, op. cit., p.58 nota 93.

La legge 2 aprile 1882 n. 698 stabiliva l'abolizione del diritto di erbatico e del diritto di pascolo nelle province di Vicenza, Belluno e Udine³⁶: in compenso della liberazione, i proprietari dovevano pagare un canone annuo, corrispondente al valore dell'erba destinata all'erbatico e al pascolo; il canone era affrancabile e veniva corrisposto ai Comuni. Con legge 7 maggio 1885 n. 3093 le disposizioni di questa legge venivano applicate anche alle province di Treviso, Venezia, Favria, e altri.

Questa era, a grandi linee, la legislazione austro-ungarica in materia. Va ricordato che a seguito dell'unificazione Italiana era sorto il problema di uniformare le varie leggi che erano state emanate nelle diverse zone d'Italia si può ritenere che la legislazione dello Stato unitario non mirava a modificare in modo sostanziale la situazione delle province meridionali, più propense all'opera di quotizzazione: anzi, sembrava favorire l'opera avviata e lo scioglimento delle promiscuità.³⁷

4. gli usi civici nel Regno d'Italia.

Malgrado l'esito infelice delle tanto sperate riforme, il nuovo Regno d'Italia continuava nell'abolizione degli usi collettivi, a volte accordando ai privati la facoltà, altre volte imponendo addirittura

³⁶ V. Petronio, Ugo, voce *Usi Civici* in *Enciclopedia del diritto*, XVI, Milano, 1992, p.930.

“La promiscuità consiste nella possibilità che di una popolazione di godere di determinati diritti civici su un terreno che ad essa non appartiene ma che fa parte di altra comunità, insieme e quindi promiscuamente ai membri della comunità proprietaria.” Definizione tratta da Zaccagnini-Palatiello, op. cit., p.65.

l'obbligo di affrancare i fondi dai diritti di pascolo, legnatico, ecc. che competevano alla generalità degli abitanti.³⁸

Infatti tutte le leggi adottate per le singole province Italiane non avevano portato a una soddisfacente risoluzione del problema, ma portavano a una evidente confusione, dovuta alle notevoli differenze tra un provvedimento e l'altro. Era necessario costruire un piano unitario per tutta l'Italia, che, rivedendo dalle fondamenta la materia, ne desse una sistemazione definitiva, conciliando gli interessi delle collettività con quelli dei proprietari e dell'economia nazionale. Di questo periodo si possono ricordare le leggi 24 giugno 1888 sull'affrancazione delle servitù, mediante compenso, o del 1894 sull'ordinamento dei diritti collettivi, tutte limitate alle ex province dello Stato pontificio, che però erano fallite nei loro intenti.³⁹ paradossalmente, in queste leggi si assiste a una inversione di tendenza rispetto alle leggi preunitarie: mentre queste ultime erano sorrette da spinte abolizioniste, quelle post-unitarie, e in particolare quella del 1888, erano andate in cerca degli usi civici, li “avevano fatti risorgere dal silenzio dei secoli lontani,⁴⁰ “avevano ricostruito e aumentato i possessi collettivi.

Non era stato neppure possibile effettuare una riforma, a causa delle contingenze della guerra e anche a causa dell'incapacità dei vari Governi di “risolvere una questione così avvolta da residui antichi e di attuali interessi, privati e sociali.” A questo nuovo compito si accingeva il nuovo Governo, “per la ragione stessa del suo essere, e il programma della sua azione”.⁴¹ Nel 1905 era stata istituita la

³⁸ Raffaglio, op. cit., p.113.

³⁹ Petronio, *Usi Civici in EdD.*, op. cit.

⁴⁰ Definizione di Calisse, relatore per l'ufficio centrale del Senato, nella Relazione all'ufficio centrale del Senato, riportata da Petronio, op. cit.

⁴¹ V. nota precedente.

Commissione Quarta per studiare gli effetti prodotti a seguito della legge 24 giugno 1888; le situazioni conflittuali del mondo agricolo, latenti da tempo, erano esplose dopo la Prima Guerra Mondiale, e con l'avvento del fascismo aveva preso corpo il disegno politico di dar corpo a una sistemazione definitiva delle questioni degli usi civici⁴². Il programma era quello di riordinare la materia e di unificare definitivamente leggi che erano diverse da regione a regione. Ecco il sostrato su cui nasce la legge fondamentale in materia, la **L.16/06/1927 n. 1766**-Conversione in legge del R.D.22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno.

⁴² Petronio, voce *Usi civici* in *EdD.*, op. cit.

Capitolo II

Gli usi civici.

1. La disciplina positiva in materia di usi civici con particolare riferimento alla legge fondamentale. 2. Usi civici tra diritto amministrativo e diritto civile. 3. Applicabilità degli schemi concettuali relativi ai beni pubblici. 4. Le classificazioni dei beni pubblici della dottrina. 5. Usi civici: analisi terminologica ed equivoci. 6. Categorie e classi degli usi civici. 7. Singole figure di usi civici.

1. La disciplina positiva in materia di usi civici con particolare riferimento alla legge fondamentale.

La legge fondamentale in materia di usi civici è la legge 16 giugno 1927, n.1766; la legge in parola, di conversione del r.d. 22 maggio 1924 n.751, il relativo regolamento approvato con r.d. 26 febbraio 1928 n.332 e le successive disposizioni integrative, disciplinano in un unico contesto legislativo istituti diversi; oggetto della disciplina della legge del 1927 sono i diritti di uso civico in senso stretto, in genere su fondi di privati, e qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento delle terre spettanti agli abitanti di un comune o frazione di comune; per queste due fattispecie si prevede una disciplina di *accertamento e liquidazione* o *scioglimento*. Inoltre la legge fondamentale detta una disciplina di sistemazione, previa assegnazione a categoria, per a) i terreni assegnati ai Comuni o alle frazioni in esecuzione di leggi precedenti di liquidazione di diritti di uso civico o altri diritti di promiscuo godimento; b) i terreni che perverranno ai comuni in esecuzione della legge in commento; c) le terre possedute da comuni, frazioni, università e altre associazioni agrarie sulle quali si esercitano usi civici.

Più in generale si può dire che la legge fondamentale disciplina lo scioglimento degli usi civici su terre altrui, mentre cerca di valorizzare e salvaguardare gli usi civici gravanti su terre della comunità utente, ovvero le terre civiche, che costituiscono una proprietà collettiva in capo agli utilizzatori; tale impostazione la si trova nella legge fondamentale; infatti gli articoli 1-10 contengono norme per l'accertamento, la valutazione e la liquidazione degli usi civici; gli articoli 11-26 sono dedicati alle operazioni complesse per la sistemazione delle terre di uso civico; gli articoli 27-36 riguardano la giurisdizione e la procedura, mentre gli articoli 37-42 contengono disposizioni generali e transitorie.

Prima di affrontare qualsiasi problema è utile dare una prima definizione generale degli usi civici e delle proprietà collettive, cercando di differenziare i due diversi istituti, al fine di evitare fraintendimenti.

“ Usi civici” sono i diritti spettanti a una collettività organizzata e insediata su un territorio, il cui contenuto consiste nel trarre alcune utilità dalla terra, dai boschi, dalle acque; si tratta di diritti di diversa natura e origine e soprattutto con un regime giuridico differenziato nelle varie regioni ed epoche storiche. Le proprietà collettive sono invece terre di appartenenza collettiva, rilevanti dal punto di vista agro-silvo-pastorale, e soggette all'utilizzo di una comunità di abitanti; nell'ottica della legge del 1927 e soprattutto delle leggi successive, sono da valorizzare e potenziare perché realizzano, assieme all'interesse dei gruppi che utilizzano la proprietà collettiva, anche il più generale interesse alla salvaguardia dell'ambiente.

Altre leggi importanti in tema di usi civici sono:

- 1. 10 luglio 1930, n.1078, che definisce le controversie in materia di usi civici;

- d.l. 3 maggio 1948 n.1104, sulle disposizioni riguardanti le Regole della Magnifica Comunità Cadorina;
- l. 17 aprile 1957, n.278, sulla costituzione dei comitati per l'amministrazione frazionale;
- l. 29 dicembre 1971, n.1102, sulle nuove norme per lo sviluppo della montagna;
- d.p.r. 15 gennaio 1972, n.11, sul trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali e uffici;
- d.p.r. 24 luglio 1977, n.616, attuazione della delega di cui all'art.1 l. 22 luglio 1975, n.382;
- l. 8 agosto 1985, n.312, disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse per la tutela ambientale;
- l. 31 gennaio 1994, n.97, nuove disposizioni sulle zone montane.

Per quanto riguarda la regione Friuli-Venezia Giulia, bisogna ricordare che è una regione a statuto speciale; in materia di usi civici essa ha competenza esclusiva; ha competenza legislativa primaria e amministrativa, competenza quest'ultima non esercitata in quanto la regione non ha assegnato a se stessa i compiti amministrativi del Commissario. Di conseguenza, anche lo Statuto del Friuli-Venezia Giulia è una importante fonte per gli usi civici: l'articolo 4 dello statuto, approvato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n.1 riconosce la potestà legislativa alla regione in materia di usi civici: in conseguenza di questo, la Regione ha potuto emanare la legge n.3/94.

2. Usi civici tra diritto amministrativo e diritto civile.

Secondo vari Autori, il fatto che sul bene comune si concentrano interessi di più soggetti e che, almeno alle origini, c'è coincidenza tra il gruppo proprietario e la comunità insediata sul territorio comporta la presenza di interessi pubblici che trascendono quelli privati degli individui e del gruppo stesso: basti pensare alla posizione dei nuovi insediati, degli estranei e dell'autorità politica e amministrativa rispetto al gruppo degli originari: da qui nasce il problema della natura pubblica o privata del dominio sui beni del gruppo e della natura pubblica o privata dell'ente espresso dal gruppo.¹

Per molti versi l'uso civico è di pertinenza del diritto amministrativo², ma ha anche un suo posto nel diritto civile perchè è di carattere privato il contenuto delle varie specie nelle quali si articola (macchiatico, ghiandistico, erbatico, legnatico, diritto di semina, diritto di pascolare, di cacciare, di abbeverare le bestie, di piantare, di pescare e simili³); è anche importante dal punto di vista civilistico perchè dalla maggior parte della dottrina e della giurisprudenza viene considerato un diritto reale: a favore di tale tesi si ravvisa l'aspetto del potere immediato *erga omnes*, e la sua stretta inerenza al fondo; esso è anche tendenzialmente perpetuo, imprescrittibile e inalienabile; contro tale tesi si dice che l'ordinamento non ammette figure di diritti reali oltre a quelle

¹ Romagnoli, Emilio, *Le comunioni familiari montane. Natura privata e interesse pubblico*, in *Comunità di villaggio e proprietà collettive in Italia e in Europa*, a cura di Gian Candido De Martin, Padova, 1990, p.140.

² Alcuni autorevoli Autori quali Vincenzo Cerulli Irelli, Luciana Fulciniti, nelle opere citate affrontano il problema dal punto di vista del diritto pubblico, per formazione scientifica e sensibilità personale. Altri autori, invece, come Fabrizio Marinelli, v. nota n.5, sostengono la loro appartenenza al diritto civile.

³ Per una spiegazione dei singoli usi civici, V. alla fine del capitolo.

espressamente previste dalla legge, tra le quali non rientrano gli usi civici.⁴

Secondo altri autori,⁵ c'è stato un passaggio della disciplina, sotto il profilo scientifico, dagli studiosi del diritto civile, in particolare dagli agraristi, agli studiosi del diritto amministrativo: tale passaggio discende da un lato dal modificarsi dell'interesse proprio dell'istituto, un tempo identificabile con il diritto dei *cives* di coltivare le terre in comproprietà, e quindi in relazione alla funzione economica di tali usi, funzione che è oggi praticamente scomparsa, con la conseguenza di una diminuzione dell'interesse della materia per lo studioso del diritto agrario; d'altro lato, l'aumentato interesse per questa materia da parte degli studiosi di diritto amministrativo si spiega con il particolare regime giuridico dei beni e degli usi civici, i quali, rientrando in un demanio di natura sostanzialmente pubblica, sia perchè amministrato dall'ente locale esponenziale della collettività originaria⁶, sia perchè ha caratteristiche quali l'inalienabilità, l'indisponibilità, sembrano attratti all'interno del diritto pubblico. Per tali Autori il disinteresse dei giusprivatisti per la materia non deve significare che essa rientri totalmente nel diritto pubblico: infatti non bisogna dimenticare che la funzione dell'istituto in esame è principalmente di stampo agrarista, nel senso che il vincolo di destinazione impresso ai beni di natura civica aveva lo scopo di rendere coltivabili tali terreni.

I diritti di uso civico non sono quindi del tutto estranei al diritto agrario, perchè anche questa materia risente di una forte attenzione per

⁴ Saturno, Angelo, in, *Gli usi civici tra Stato e Regioni: prospettiva costituzionale e tutela dell'ambiente*. in *Rass. Dir. civ.*, 1988, p.621.

⁵ V., per esempio, Marinelli Fabrizio, *I 70 anni della legge 16 giugno 1927 n.1766: ripensare gli usi civici.*, in *Giust. civ.* II, 1997, p.227.

⁶ Ovvero il Comune, una sua frazione, una amministrazione separata, o una università agraria.

molti aspetti pubblicistici, soprattutto a carattere regionale: infatti la materia degli usi civici attende da molto tempo una nuova disciplina, incentrata sull'emanazione di una legge-quadro che definisca i principi fondamentali ai quali le Regioni debbano attenersi nello svolgimento delle potestà legislative ad esse spettanti.⁷ Infatti in seguito al quasi integrale trasferimento alle Regioni ordinarie delle funzioni amministrative in questo settore, operato principalmente dai commi 5 e 6 dell'art.66 del d.p.r. 24 luglio 1977, n.616⁸, si è sviluppata una produzione normativa regionale di diverso contenuto e impostazione. Alcune leggi si limitano a risolvere alcuni problemi specifici, per lo più di carattere organizzativo e procedurale, relativi alle funzioni trasferite, altre leggi invece affrontano diversi importanti profili sostanziali dell'argomento, inquadrandoli nel più vasto ambito delle politiche territoriali, ambientali e di sviluppo economico adottate dalle singole Regioni.⁹

A tal proposito bisogna ricordare che nella mozione conclusiva approvata in un seminario di studi su "Usi civici tra prassi e legislazione" tenutosi a Seravezza, in Toscana, nel 1983, si è ribadito che¹⁰ "i principi fondamentali che regolano la materia dei cosiddetti usi civici, quello del vincolo di destinazione sulle terre collettive, quello della imprescrittibilità dei diritti, quello della inalienabilità

⁷ Benedetti, Enzo, *L'accertamento e la sistemazione delle terre di uso civico nella legislazione della Regione Veneto* in *Dir. e giur. agr. e dell'ambiente*, 7/8/1999, p. 400.

⁸ L'art.66 comma 5 recita: Sono trasferite alle Regioni tutte le funzioni amministrative relative alla liquidazione degli usi civici, allo scioglimento delle promiscuità, alla verifica delle occupazioni e alla destinazione delle terre di uso civico e delle terre provenienti da affrancazioni, ivi comprese le nomine di periti ed istruttori per il compimento delle operazioni relative e la determinazione delle loro competenze.

⁹ V. nota n. 7.

¹⁰ Tale mozione è riportata da Pietro Federico, nella voce *Usi civici* in *Novissimo Digesto Italiano*, Appendice, VII, 10, 1987.

delle terre, provengono dalla più antica nostra tradizione storica e giuridica, hanno consentito la salvaguardia almeno parziale di un patrimonio di immenso valore e conservano tuttora piena validità e attualità; oggi infatti, più che mai, proprietà collettiva, proprietà pubblica e istituti analoghi costituiscono presupposti indispensabili per una corretta pianificazione territoriale perchè garantiscono a priori l'indifferenza degli interessi proprietari. Oggi più che mai terre pubbliche e terre collettive devono essere utilizzate e valorizzate in chiave di rinnovabilità delle risorse, cioè non solo nell'interesse immediato delle generazioni presenti ma anche in quelle delle generazioni future.”

E' solo con l'entrata in vigore della l. 431 del 6 agosto 1985, di conversione del d.l. 27 giugno 1985, n. 312, che ha inserito anche le aree soggette al regime della l. 16 giugno 1927, n.1766 e relativo regolamento approvato con r.d. 27 febbraio 1928, n.332 e cioè le terre e diritti di cosiddetto demanio civico, tra le categorie dei beni soggette a vincolo paesaggistico della l. 29 giugno 1939, n. 1497 e dunque tra le zone di particolare interesse ambientale, si è fatto sempre più stretto il rapporto fra gestione dei demani civici e tutela dell'ambiente. La l. 431, detta anche Legge Galasso dal nome del suo Sottosegretario, ha consentito di rafforzare ed estendere lo speciale regime di tutela dei cd. beni di demanio civico¹¹; le disposizioni di questa legge sono state definite dallo stesso legislatore come “norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica”, ed è utile ricordare come tali disposizioni abbiano avuto un effetto dirompente sulla tutela dei territori di natura civica; infatti, “con il comprendere i beni e diritti di demanio civico tra le categorie di beni a maggior rischio ambientale, il

¹¹ Lorizio, Maria Athena, *Demani civici e tutela ambientale*, in *Dir. e giur. agr. e dell'ambiente*, 1993, p.452.

legislatore ha evidentemente ritenuto che la gestione collettiva dei beni e dei diritti potesse costituire un modello di gestione ottimale ed una valida alternativa ad un sistema economico che ha dimostrato nei suoi effetti e soprattutto nel lungo periodo di non saper garantire e assicurare la conservazione dell'ambiente e dell'equilibrio naturale.”¹²

Dottrina e giurisprudenza concordano nel riconoscere tra i diritti soggettivi fondamentali dell'individuo il diritto alla salute, lo configurano anche come diritto all'ambiente salubre e osservano che esso può prescindere dal collegamento giuridico del soggetto con il bene: in tale accezione il diritto all'ambiente va considerato come il diritto dell'uomo a vivere in un territorio salutare, igienico, non inquinato.¹³

3. Applicabilità degli schemi concettuali relativi ai beni pubblici.

Gli Autori che propendono per una trattazione pubblicistica degli usi civici e delle proprietà collettive concordano nel ritenere che ai beni civici si possa applicare la disciplina relativa ai beni pubblici.¹⁴

In materia di beni pubblici fonti fondamentali sono la Costituzione agli articoli 42¹⁵ e 119¹⁶ ed il codice civile agli articoli 822 e seguenti.¹⁷

¹² Opinione di Lorzio, v. nota precedente.

¹³ .V. nota n.11.

¹⁴ Qui e nel proseguimento del capitolo si fa riferimento all'opera fondamentale di Vincenzo Cerulli Irelli *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983; id. *Beni pubblici*, voce in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XVI, 1987, 273; id. *La proprietà e altri diritti sui beni*, in *Corso di diritto amministrativo*, p.661 e ss.; Izzi, Talice, Anelli, *I beni*, Manuale di contabilità pubblica Milano, 1996; Massimo Severo Giannini, *I beni pubblici*, Roma 1963.

¹⁵ Articolo 42 comma 1 della Costituzione: “La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, a enti o a privati”.

E' importante notare come il codice civile attuale, e già prima quello del 1865, distingue i beni pubblici in demaniali e patrimoniali, e questi ultimi in disponibili e indisponibili; tale distinzione è accolta anche da altre leggi, ma non viene mai definito dalle norme in che consista la natura demaniale o patrimoniale indisponibile, quasi rinviando alla elaborazione dottrinale; in realtà anche l'elaborazione dottrinale era stata fuorviata dal mito della proprietà individuale, dal momento che l'unica forma di proprietà riconosciuta da tutti gli autori e in tutti i manuali di diritto privato era la proprietà privata dell'individuo.¹⁸

Il codice civile disciplina quindi il regime dei beni pubblici ovvero dei beni imputati allo Stato e agli enti pubblici territoriali e non territoriali: i beni appartenenti allo Stato e agli enti pubblici vengono

¹⁶ Articolo 119 comma 4:” La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica.”

¹⁷ Le Istituzioni di Giustiniano distinguono tra le “res extra patrimonium,” le “res publicae”, le “res universitatis”; si distinguevano inoltre i “praedia Caesaris” dal “patrimonium populi”. Successivamente l'identificazione dello Stato con il sovrano, provoca la confusione tra i beni pubblici e quelli del principe, che diviene proprietario di tutto, anche dello Stato. Con la trasformazione degli Stati assoluti in Stati costituzionali si determina il distacco dei beni personali del sovrano da quelli destinati al soddisfacimento dei bisogni collettivi, determinando la formazione della moderna concezione di una categoria di beni demaniali distinta da quella dei beni patrimoniali. Parallelamente alla trasformazione dei caratteri e delle finalità dei beni pubblici da beni del sovrano a beni collettivi, la dottrina ha sviluppato teorie sempre più vicine al carattere reale del rapporto intercorrente tra l'ente pubblico e il bene, teorie che oggi non sono considerate soddisfacenti. L'evoluzione del pensiero scientifico sull'argomento prende avvio dalla vecchia dottrina francese, e oggi sono molte le teorie formulate a riguardo: tutte hanno in comune il fatto di voler delineare compiutamente il regime giuridico dei beni civici collocandoli nella più generale tematica dei diritti collettivi e dei beni pubblici e riconsiderando, a tal fine, i tradizionali schemi classificatori di detti beni. E' importante una esatta delimitazione della categoria dei beni pubblici perchè, effettuando una classificazione di ordine giuridico, il presupposto che deve essere preso a base di essa non può essere se non la sussistenza di una diversità di regime giuridico tra le varie figure di beni, o tra i vari beni: infatti, in mancanza di ogni diversità mancherebbe ogni ragione di distinzione.

¹⁸ Massimo Severo Giannini, *I beni pubblici*, 1963, p. 28.

riportati alla disciplina di diritto comune e perciò divengono possibile oggetto di alienazione e commercio giuridico salvo che essi non appartengono a determinate categorie che risultano necessarie agli interessi della collettività. In questo secondo caso essi mantengono una disciplina loro propria che li sottrae alla disciplina del diritto comune: infatti il diritto dei beni pubblici consiste in una serie di deroghe al diritto comune, posto dallo stesso codice, in materia di circolazione e tutela dei beni.¹⁹ La disciplina derogatoria ruota intorno a un punto fondamentale: che essendo questi beni strumenti diretti di amministrazione nel senso che la loro stessa presenza fisica, o una loro particolare utilizzazione, serve alla cura di una collettività, essi devono essere tutelati sia nell'integrità fisica sia nell'appartenenza giuridica: è per questo che sono inapplicabili le norme comuni sulla circolazione giuridica, e si applicano le norme speciali sulla tutela amministrativa.²⁰

L'impostazione della disciplina codicistica distingue i beni pubblici in demaniali e patrimoniali: la differenza concettuale tra le due categorie di beni è abbastanza semplice: il demanio (dello Stato e degli altri enti pubblici territoriali) è formato dai beni destinati all'uso pubblico generale e diretto; il patrimonio dello Stato è costituito dai beni che offrono un'utilità pubblica indiretta. Nella pratica tuttavia la differenza non è così netta perchè la dottrina non è mai riuscita a individuare con sicurezza i caratteri distintivi dell'una o dell'altra categoria:²¹ bisogna quindi analizzare la disciplina codicistica.

Il legislatore del 1942 ha adottato ufficialmente il criterio della tassatività dei beni demaniali, suggerito dalla dottrina²² più autorevole,

¹⁹ Vincenzo Cerulli Irelli, *Corso di diritto amministrativo*, p. 661.

²⁰ V. nota precedente. Per che cosa si intende per tutela amministrativa, v. *infra*

²¹ Izzi, Talice, Anelli, *Manuale di contabilità pubblica*, p. 55.

²² V. Zanobini, F. Vassalli.

e nell'art. 822²³ ha fissato l'elenco dei beni demaniali in modo molto analitico. Il codice distingue inoltre tra beni del demanio necessario²⁴, ovvero quelli che possono appartenere soltanto allo Stato, e beni del demanio eventuale²⁵, beni che se appartengono allo Stato o ad altri enti pubblici territoriali sono soggetti al regime proprio del demanio pubblico.

I beni demaniali sono caratterizzati da un particolare regime: la prima regola è quella che viene espressa dal codice con la formula che i beni “ sono inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano” (art. 823 c.2): questa è la cosiddetta *incommerciabilità* che si estrinseca in tre principali applicazioni:²⁶

1. L'inalienabilità²⁷, del bene o di singole sue porzioni: esso non può essere ceduto in proprietà nè si possono costituire diritti reali a favore di terzi se non nei modi e nei limiti legislativamente previsti. Di conseguenza, qualsiasi atto sia di diritto pubblico che di diritto privato posto in essere in violazione di tale precetto sarebbe radicalmente nullo, e rimarrebbe assolutamente inoperante in ordine al trasferimento.²⁸

²³ L'art. 822 così recita:” Appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti; i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia; le opere destinate alla difesa nazionale.” C.2: “Fanno parimenti parte del demanio pubblico , se appartengono allo Stato, le strade, le autostrade e le strade ferrate; gli aerodromi; gli acquedotti; gli immobili riconosciuti di interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia; le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche; e infine gli altri beni che sono dalla legge assoggettati al regime proprio del demanio pubblico.”

²⁴ Art. 822 c. 1.

²⁵ Art. 822, c.2.

²⁶ Vincenzo Cerulli Irelli, Corso di diritto amministrativo, p.666 e ss.

²⁷ Per altri autori questa costituisce una caratteristica essenziale e autonoma dei beni demaniali.

²⁸ Sandulli, op. cit.

2. La sottrazione del bene alla garanzia patrimoniale dei creditori dell'ente di appartenenza: il bene o singole sue porzioni non può essere assoggettato ad espropriazione forzata nè ad esecuzione in forma specifica, e non può essere oggetto di pignoramento: esso è dunque inservibile come strumento di garanzia patrimoniale.

3. L'imprescrittibilità del bene: il bene o singole sue porzioni non può essere oggetto di fatti acquisitivi posti in essere da soggetti terzi: il possesso del bene non dà luogo ad alcun effetto, anche se protratto nel tempo previsto per l'usucapione.

La seconda regola è quella dell'autotutela, enunciata nell'art. 823 c.2: "Spetta all'autorità amministrativa la tutela dei beni che fanno parte del demanio pubblico. Essa ha facoltà di procedere in via amministrativa ma anche di valersi di mezzi ordinari a difesa della proprietà e del possesso." In realtà tale affermazione è stata criticata dalla dottrina più recente²⁹, che fa notare come non necessariamente dalla lettera dell'art.823, 2°c. derivi l'affermazione positiva di un principio generale in base al quale tutti i beni pubblici qualificati demaniali sono sottoposti a un regime di autotutela amministrativa, perchè semmai dalla norma si ricava l'affermazione alternativa che l'amministrazione può sempre usare per la tutela dei beni demaniali gli strumenti petitori e possessori forniti dal diritto comune, ciò di cui si dubitava nel vecchio codice.

²⁹ Un esempio per tutti è costituito da Cassese, i cui risultati sull'argomento possono considerarsi acquisiti ;(questa opinione è stata riportata da Vincenzo Cerulli Irelli, in *Proprietà pubblica e diritti collettivi*); secondo la dottrina classica anche qui sopra riportata, l'autotutela costituirebbe caratteristica fondamentale e qualificante dei beni pubblici; in realtà secondo Cassese, quella che per la dottrina tradizionale è capacità generale della Pubblica amministrazione, sarebbe solo una capacità eccezionale che si esercita nei casi previsti dalla legge, nelle forme da questa previste e solo quando prevista.

Per antica tradizione³⁰ poi i beni assoggettati al demanio sono, in generale, beni immobili: tuttavia il legislatore ha incluso nella categoria le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche³¹, e dei diritti reali costituiti su beni appartenenti ad altri soggetti quando i diritti stessi sono costituiti per l'utilità di alcuno dei beni demaniali o per il conseguimento dei fini di pubblico interesse o rispondenti a quelli a cui servono i beni medesimi.³² E' evidente³³ la necessità delle due eccezioni: le raccolte costituiscono "universalità di mobili", assoggettate dal diritto al regime dei beni immobili, mentre i diritti "in re aliena" considerati demaniali sono costituiti per l'utilità di beni demaniali o per il conseguimento di fini propri di tali beni.

Tutti gli altri beni appartenenti allo Stato o ad altri enti pubblici territoriali sono beni patrimoniali: la definizione di questi beni è data dal diritto positivo in via negativa; sono patrimoniali tutti i beni dello Stato "che non siano della specie di quelli indicati negli articoli precedenti" (cioè quelli demaniali); questa è la definizione dell'art. 825 c.c. Si è osservato³⁴ che tale definizione è perfettamente soddisfacente e che non lascia alcuna incertezza. Un'altra fonte in cui sono indicati i beni patrimoniali è la legge contabile che, nell'art. 1, li definisce "i beni che lo Stato possiede a titolo di privata proprietà": ma tale definizione non è precisa ed è da considerarsi integralmente sostituita dall'art. 826 c.c. in quanto il criterio seguito dalle due norme è affatto diverso. La legge contabile definisce i beni patrimoniali secondo il regime giuridico al quale sono assoggettati, e il codice civile vigente li indica invece con il criterio di diritto positivo, che non ammette

³⁰ Sandulli, voce Beni pubblici in EdD, op. cit.

³¹ Non sono però beni demaniali una volta che siano stati scorporati dalla raccolta, i singoli quadri, libri, ecc.

³² Artt. 822 e 825 c. c.

³³ Izzi, Talice, Anelli, op. cit.

³⁴ Izzi, Talice, Anelli, op. cit..

estensioni o analogie. Nell'ambito del patrimonio, si distingue ancora tra *patrimonio indisponibile*, formato dai beni destinati ad una funzione o servizio pubblico e perciò sottratti alla disciplina di diritto comune, e *patrimonio disponibile*, formato dai beni non destinati, e perciò senz'altro soggetti alla disciplina di diritto comune.³⁵

La categoria dei beni patrimoniali indisponibili è caratterizzata dall'assenza di un regime uniforme: tuttavia per regola generale la caratteristica dell'inalienabilità manca per i beni pubblici indisponibili. L'art. 828 recita: "I beni che costituiscono il patrimonio dello Stato, delle province e dei comuni sono soggetti alle regole particolari che li concernono e, in quanto non è diversamente disposto, alle regole del presente codice.

I beni che fanno parte del patrimonio indisponibile non possono essere sottratti alla loro destinazione se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano."

Il comma 2° ha carattere di norma imperativa³⁶, e importa la nullità di tutti gli atti- che non siano quelli di volta in volta previsti dal legislatore, comunque volti a sottrarre i beni stessi alla loro destinazione, e quindi anche degli atti di alienazione che comportino tale risultato³⁷ Invece la nullità dell'atto non esiste quando, nonostante l'alienazione, il bene rimanga necessariamente conservato alla sua destinazione.³⁸ Per i beni patrimoniali indisponibili non si può parlare di inalienabilità ma di proibizione della distrazione di esso nella sua

³⁵ Vincenzo Cerulli Irelli, in *Corso di diritto amministrativo*, p.661 e ss.

³⁶ Sandulli, op. cit.

³⁷ Per esempio, nell'alienazione dei beni appartenenti alle forze armate o alla dotazione del Presidente della Repubblica, la sottrazione della destinazione è *in re ipsa*.

³⁸ Per esempio, alienazione di un edificio ospedaliero da parte di un ente pubblico previdenziale a favore di un altro ente pubblico ospedaliero.

destinazione. Di conseguenza, i beni patrimoniali indisponibili possono essere acquistati da parte di terzi per usucapione.

I beni patrimoniali indisponibili sono dunque vincolati a una destinazione:³⁹ questa è la loro caratteristica fondamentale⁴⁰; infatti sono beni destinati a un servizio pubblico.⁴¹

L'art. 4 D.P.R. 327/01 recita così: "I beni del patrimonio indisponibile sono suscettibili di esproprio per il perseguimento di un interesse superiore rispetto a quello soddisfatto dall'originaria destinazione". Il patrimonio indisponibile "riservato" (miniere, armi, navi da guerra) non è suscettibile di espropriazione in base a procedura di esecuzione coattiva.

L'indicazione dei beni appartenenti al patrimonio indisponibile è contenuta nel codice civile secondo lo stesso principio della tassatività seguito per la determinazione dei beni demaniali (art. 826, 2° e 3° comma); nell'individuazione è utile seguire l'elencazione offerta dal diritto positivo Sono beni patrimoniali indisponibili:

- 1) le foreste costituenti il demanio forestale;
- 2) le miniere di proprietà dello Stato ma esercitate per concessione da privati;

³⁹ La destinazione risulta in genere come effetto di un procedimento decisionale dell'autorità amministrativa. E così, per esempio, un edificio di proprietà del Comune sarà destinato a scuola per effetto di un procedimento del consiglio comunale, però la destinazione, perché possa dar luogo agli effetti civilistici menzionati (e cioè sottrarre il bene all'applicazione di diritto comune) nei confronti dei terzi, deve risultare in fatto, deve cioè tradursi nella effettiva utilizzazione del bene allo scopo fissato con l'atto di destinazione. V. Vincenzo Cerulli Irelli, in *Corso di diritto amministrativo*, p.665.

⁴⁰ "Un bene, in tanto può considerarsi appartenente al patrimonio indisponibile per essere destinato a pubblici servizi a norma del 3° c. art. 826, in quanto abbia effettiva destinazione a quel servizio, non essendo sufficiente la determinazione dell'ente pubblico di imprimere al bene il carattere di patrimonio indisponibile." (Cass. S. U. , 23/6/1993 n. 6950, in Mass, 1993, p.1069, riportata da Cerulli Irelli nell'op.cit., a p.666).

⁴¹ Izzi, Talice, Anelli, op. cit.

- 3) le cave e le torbiere, quando la disponibilità è sottratta al proprietario del fondo⁴²;
- 4) le cose di interesse culturale (storico, archeologico, paleontologico e artistico, da chiunque e in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo⁴³);
- 5) i beni costituenti la dotazione del Presidente della Repubblica; denaro e altri beni mobili e immobili;
- 6) caserme, armamenti, aeromobili militari e navi da guerra;⁴⁴
- 7) gli edifici destinati a sede di uffici pubblici, con i loro arredi;
- 8) altri beni destinati a un pubblico servizio.

Questa è la classificazione secondo il codice civile; non sono mancati autori che hanno criticato questa impostazione: un esempio per tutti è costituito da Giannini⁴⁵, che fa notare alcune incongruenze della classificazione: innanzitutto, il legislatore ha collocato nei beni patrimoniali indisponibili le miniere, le cose di archeologia e d'arte ritrovate nel sottosuolo, i documenti pubblici; se si assumeva che l'inalienabilità fosse propria solo dei beni demaniali, e dei beni indisponibili fosse proprio solo l'assoggettamento a vincolo di destinazione, ecco qui un esempio di beni indisponibili che sono inalienabili. Infatti come potrebbe lo Stato vendere le sue miniere, i suoi archivi? E se questi beni sono inalienabili, in cosa differiscono da

⁴² La disponibilità è sottratta in caso di mancato sfruttamento da parte del proprietario.

⁴³ In realtà secondo il manuale di contabilità pubblica Izzi-Talice-Anelli, la dizione della legge, ispirata dalla necessità di indicare con precisione i beni, sarebbe infelice, in quanto sarebbero patrimoniali anche le cose ritrovate in superficie.

⁴⁴ Si tratta di beni destinati alla difesa, che non hanno natura demaniale perché destinati non direttamente ad essa o perché mobili.

⁴⁵ Massimo Severo Giannini, *I beni pubblici*, p.29 e ss

quelli demaniali? L'Autore continua a elencare le incongruenze e ricorda anche che una parte della dottrina aveva voluto salvare la differenza tra i beni del demanio e quelli del patrimonio indisponibile dicendo che solo i primi non sarebbero usucapibili: in realtà non è così, dato che i beni demaniali artificiali e i beni indisponibili artificiali, se perdono la destinazione, sono usucapibili. L'Autore conclude che il disegno del legislatore nel 1942 rispondeva a fini pratici, che in quel periodo erano molto importanti, ma che non si sono potuti raggiungere perché l'autotutela amministrativa fu estesa dalla pratica a tutti i beni pubblici aventi vincolo di destinazione.

L'insieme dei beni appartenenti allo Stato e agli enti pubblici e non dotati delle caratteristiche che si sono indicate e perciò ricondotti alla disciplina del diritto comune, costituiscono i beni patrimoniali disponibili. Per questa categoria di beni non operano le deroghe alla disciplina del diritto comune che, che costituiscono il *corpus* del diritto dei beni pubblici. Tali beni sono quindi commerciabili, alienabili attraverso le procedure di contrattazione pubblica, usucapibili da terzi, soggetti a esecuzione forzata per debiti; la tutela di questi beni deve seguire le vie ordinarie.⁴⁶ Lo Stato possiede tali beni soltanto allo scopo di ricavarne reddito.⁴⁷

4. Le classificazioni dei beni pubblici della dottrina.

La dottrina, insoddisfatta della soluzione codicistica, ha elaborato varie classificazioni dei beni pubblici. Importante è la teoria elaborata da Giannini⁴⁸; l'autore rileva come il concetto di proprietà

⁴⁶ Cerulli, Irelli, in *Corso di diritto amministrativo*, op. cit., p.669.

⁴⁷ Izzi-Talice, op. cit., p.91.

⁴⁸ Giannini, *I beni pubblici*. p.29 e ss.

pubblica sia derivato dagli schemi pandettistici che non ammettevano proprietà diverse da quelle individuali nonché dalla formazione di istituti giuridici diversi secondo le differenti forme di proprietà. In ogni caso la proprietà in generale ha sempre abbracciato le tre forme diverse della proprietà collettiva, della proprietà divisa e della proprietà individuale. Il godimento dell'utilità della cosa, spettante a tutti gli appartenenti alla collettività, anche se variabile nel contenuto, nella situazione soggettiva degli appartenenti alla collettività in ordine alla cosa, nel carattere aperto o chiuso della collettività, nell'organizzazione della collettività, costituisce il carattere essenziale della proprietà collettiva (es. dominio collettivo); l'appartenenza e il godimento della cosa, ripartiti tra più soggetti, nel senso che a ciascuno appartiene una data specie, o il godimento di una data specie di beni, caratterizza la proprietà divisa (es. la concessione perpetua di determinati beni) ; l'appartenenza e il godimento da parte di un solo soggetto caratterizzano la proprietà individuale (es. il demanio militare), anche in presenza di molteplici variazioni nell'appartenenza e nel godimento. E' quindi possibile e necessario distinguere i beni demaniali da quelli assimilati: i primi sono beni di proprietà collettiva affidati in gestione legale a enti territoriali; i secondi sono beni di proprietà individuale parificati dal diritto positivo, per certi fini, ai beni demaniali. Di conseguenza i beni pubblici devono essere classificati in due categorie: beni di proprietà pubblica collettiva (alcuni dei beni demaniali) e beni di proprietà pubblica individuali, suddivisi in beni destinati a servizi in senso lato, dello stato e degli enti pubblici⁴⁹, e beni non adibiti a servizi dello Stato e nemmeno goduti dalla collettività (miniere, foreste ecc.); le cose di interesse storico, artistico ecc. ritrovate nel sottosuolo, pur appartenendo alla

⁴⁹ Come beni adibiti a un pubblico servizio, edifici, arredi, ecc.).

categoria dei beni di proprietà pubblica individuale, rientrano in una sottospecie distinta fino al riconoscimento della loro qualità ed alla conseguente inclusione nella categoria della proprietà pubblica collettiva (e in caso di mancato riconoscimento del loro valore storico, artistico, ecc. entrano a far parte della proprietà divisa). D'altra parte anche beni di proprietà collettiva (es. acque pubbliche) assumono, per determinate utilizzazioni, i caratteri della proprietà individuale a destinazione aziendale. Giannini conclude sul carattere confuso della classificazione attuale delle categorie nel diritto positivo in conseguenza dei criteri tradizionali che l'hanno ispirata mentre, sotto l'aspetto sistematico, i caratteri giuridici sono sovrapposti rendendo poco chiari i concetti di fondo.

In seguito lo stesso Giannini ha proposto⁵⁰ una classificazione dei beni pubblici secondo criteri sostanziali contrapposti a quelli formali del codice civile, riconoscendo le categorie: dei beni a fruizione collettiva per la loro natura,⁵¹ dei beni a uso esclusivo dello Stato⁵², dei beni immobili ad uso dell'ente pubblico per attività fruibili da chiunque ne abbia titolo⁵³, dei beni di consumo⁵⁴, dei beni gestiti dall'ente pubblico per la loro conservazione e la loro utilizzazione economica da parte di terzi⁵⁵, beni di proprietà privata.⁵⁶

I criteri seguiti dal codice civile sono abbandonati anche da Cassese⁵⁷ che individua un unico carattere comune ai beni pubblici,

⁵⁰ Opinione riportata da Izzi, Talice, Anelli, op. cit., di Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna 1977, p.78.

⁵¹ Lido del mare, spiaggia, rade, laghi, strade, beni culturali.

⁵² Demanio militare, beni a servizio della difesa.

⁵³ Uffici, musei biblioteche, stazioni, aerodromi, ecc.

⁵⁴ Denaro, macchine, arredi, forniture.

⁵⁵ Miniere, foreste, acque interne.

⁵⁶ Edifici, fondi rustici.

⁵⁷ Cassese, *I beni pubblici: circolazione e tutela*, Milano, 1969; opinione riportata da Izzi, Talice, Anelli, op. cit.

costituito dalla riserva a favore dello Stato e degli altri enti pubblici delle potestà relative alle utilità che il bene è idoneo a fornire per la sua natura fisica; di conseguenza i beni pubblici, così individuati, non sono suscettibili di appropriazione privata. La riserva delle potestà è distinta dall'appartenenza dei beni. Secondo questa opinione i beni pubblici sono da classificare nelle categorie: dei beni appartenenti agli enti pubblici e in loro uso esclusivo (demanio militare, patrimonio indisponibile); dei beni appartenenti alla collettività, i cui poteri di disposizione e di disciplina dell'uso sono attribuiti ai poteri pubblici (strade, lido del mare, fiumi, laghi); dei beni non appartenenti ad alcun soggetto (*res communes*: aria, mare) il cui uso è disciplinato dai poteri pubblici; dei beni appartenenti ai pubblici poteri ma utilizzati dai privati.

Un'altra classificazione importante è data da Cerulli Irelli⁵⁸; questo autore parte dalla distinzione presente in Costituzione nell'art. 42 tra proprietà pubblica e proprietà privata: i beni in proprietà pubblica sono disciplinati con ampie deroghe rispetto ai modelli di diritto comune. Ma oltre a quelle menzionate, il diritto positivo conosce altre forme di imputazione collettiva di beni, una imputazione "pubblica": l'esempio più importante si rinviene nella legge fondamentale del 1927 in materia di usi civici, che prevede forme di proprietà collettiva di beni caratterizzate dalla imputazione a una comunità di utenti e disciplinate secondo un regime che presenta ampi profili pubblicistici. Partendo da questa analisi, l'autore propone la seguente classificazione: innanzitutto distingue tra beni privati e beni pubblici (in senso lato), e all'interno di questi ultimi distingue ancora tra beni pubblici in senso stretto e beni collettivi (o cose pubbliche).

⁵⁸ Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica...* op. cit.

Nei beni pubblici in senso stretto rientrano i beni imputati allo stato, regioni, province, comuni ed altri enti pubblici, e si possono distinguere in beni pubblici a dominio riservato e beni pubblici a destinazione pubblica. Nei beni collettivi, destinati al godimento ed uso collettivo, la principale ipotesi è costituita dai beni, e diritti, d'uso civico: questi sono beni, e diritti, collettivi e di natura reale distinguibili in diritti d'uso civico su beni altrui e diritti d'uso civico su beni della stessa comunità di abitanti che esercita i diritti, espressione di un vero e proprio diritto dominicale della popolazione sul bene.⁵⁹

Cerulli Irelli perviene a una elaborazione di tre modelli di disciplina cui ricondurre tutti i beni pubblici riclassificati secondo i criteri indicati: A) disciplina dei beni a dominio riservato, B) dei beni a destinazione pubblica, C) dei beni collettivi (o cose pubbliche). I beni riservati servono allo scopo di interesse pubblico a cui sono destinati, ma, in virtù della riserva, indipendentemente dal fatto di essere attualmente destinati a uno scopo di pubblico interesse; il regime della riserva comporta l'incommerciabilità assoluta dei beni della categoria. I beni a destinazione pubblica sono destinati a una pubblica funzione o a un pubblico scopo, e per questo sono parzialmente sottratti alla disciplina di diritto comune. mentre i primi lo sono per legge, i beni in questione sono destinati al godimento e all'uso collettivo. Inoltre i beni oggetto di un vero e proprio diritto di proprietà collettiva hanno una caratteristica che li avvicina ai beni pubblici riservati: essi infatti sono riservati all'appartenenza collettiva, dalla quale non possono essere distolti: anche per questi beni si può parlare di incommerciabilità. I beni e diritti collettivi di uso civico sono beni di soggetti privati o pubblici oggetto di diritti collettivi di

⁵⁹ Ci sono poi i diritti di uso pubblico, ma per l'esatta definizione V. infra.

godimento e di uso e talvolta di dominio di una data collettività. In entrambi i casi si tratta di diritti di natura reale, diritti reali di godimento e d'uso e diritti di dominio, collettivi, in quanto imputati a una collettività di abitanti stanziata in un determinato luogo. Questi beni sono aperti al godimento e all'utilizzazione collettiva; anche per questi beni si può parlare di inalienabilità. Tutto questo vale in generale per i beni collettivi di natura reale: la disciplina si articola poi a seconda che si tratti di beni di privati soggetti a usi civici o di beni di proprietà collettiva (c.d. demanio civico).⁶⁰

A conclusione di questa rassegna sui beni pubblici e sull'applicabilità di tali schemi ai beni soggetti a uso civico è utile riportare parte di alcune sentenze della Cassazione:⁶¹ “Gli usi civici, quali diritti primari, necessari ai bisogni primari ed essenziali della vita, spettanti, *uti singuli* ed *uti cives*, agli appartenenti ad una determinata comunità, sono inalienabili e imprescrittibili. Pertanto, sono inusucapibili i beni demaniali sui quali gli usi civici cadono.”

In questa sentenza vengono ribaditi i concetti di imprescrittibilità, inalienabilità, inusucapibilità dei diritti di uso civico: ma, come sopra analizzato, queste sono anche le caratteristiche dei beni pubblici. Infatti, a tali diritti è applicabile la disciplina derogatoria al diritto comune che si applica ai beni pubblici. In un'altra sentenza⁶² viene ribadito che “sia le partecipanze che le università agrarie sono fenomeni ed espressioni di proprietà collettive, i cui partecipanti o associati non sono affatto personalmente proprietari, per quanto larga parte nell'amministrazione e nel

⁶⁰ Per questi ultimi poi il regime sarà diverso a seconda che si tratti di demanio civico a destinazione forestale o a destinazione agricola, ma per questi aspetti V. il capitolo inerente alla legge n. 1766/1927.

⁶¹ Cass, 19 ottobre 1967, n. 2553, in *Giust. Civ., Rep.*, 1967, Voce: *Usi civici*, n.1.

⁶² Corte Cost., 17/12/1987, n.526., in *Giurisprudenza italiana*, 1989, I, p. 1304.

godimento dei beni, né possono conseguentemente pretendere e stabilire la divisione, trattandosi di semplice esercizio di un diritto su beni indisponibili.” Secondo un autore che ha commentato tale sentenza,⁶³ “trattandosi di beni demaniali indisponibili perseguenti un pubblico generale interesse della collettività territoriale cui si riferiscono, gli eventuali atti di alienazione o di mutamento di destinazione devono essere precedute dalle attività procedimentali garantiste dell’autorizzazione all’alienazione (c.d. sdemanializzazione), e dell’autorizzazione al mutamento di destinazione, di cui agli art. 12 L. 16/06/1927, n. 1766, e artt. 39 e 41 Regolamento 26/02/1928, n. 332”. Sempre con riguardo a tale sentenza, un altro autore⁶⁴ nel commento ha scritto “...i beni collettivi, infatti, seguono un regime di inalienabilità, imprescrittibilità, vincolo di destinazione...”

Le osservazioni svolte conducono ad affermare⁶⁵ che gli usi civici costituiscono un vincolo reale, anche se la natura indisponibile avvicina i beni collettivi al regime della demanialità: i beni in parola non sono demaniali, ma nei confronti degli stessi vige una estensione del regime demaniale.

⁶³ Casamassima, Emanuele, nota a sentenza di cui alla nota precedente.

⁶⁴ Fulciniti, Luciana, commento alla sent. Corte Cost. 17/12/1987, n. 526, in *Giurispr. It.*, 1989, I, p.1309.

⁶⁵ Casamassima, Emanuele, *Indisponibilità del bene nelle proprietà collettive*, in Atti del convegno di studi organizzato dalla Comunità montana della Laga Zona “M” Teramo, dal Comune di Rocca Santa Maria (Teramo) e dall’Amministrazione separata dell’Antica Università Agraria di Rocca Santa Maria, in data 8 e 9 ottobre 1993.

5. Usi civici: analisi terminologica ed equivoci.

“Usi civici” è una voce ormai generalizzata a tutto il territorio nazionale per effetto della legge di unificazione (ma già prima per effetto della ricorrente prassi giurisprudenziale di origine napoletana) ma storicamente propria al solo diritto meridionale.⁶⁶ Infatti nelle altre parti del territorio nazionale venivano usate altre espressioni- servitù (civiche), ademprivi, pensionatico, etc.- dietro le quali si celavano realtà spesso differenti; in realtà questa è una espressione equivoca⁶⁷ che si cominciò ad adoperare qualche secolo fa nel tentativo di comprendere in un'unica denominazione diritti delle popolazioni diversi per nome e per contenuto, ma aventi in comune l'utilizzazione del fondo da parte di collettività di cittadini; ma subito si cominciò a designare con tale espressione sia il diritto di godimento e di uso della collettività su terre di dominio privato (*jura in re aliena*) sia le proprietà collettive di diritto pubblico (*jura in re propria*). Il legislatore dell'eversione napoletana parlò in tali significati, e con questi significati passò nella legislazione italiana. Dato che la formula “usi civici” era diventata una formula di comodo, nella pratica il suo significato è stato ampiamente dilatato, sino a ricomprendere istituti che con gli usi civici non hanno nulla, o poco, in comune. Parte della dottrina⁶⁸ ritiene che nel campo degli usi civici, dove maggiormente si fanno sentire le istanze di natura economica e sociale, e dove il legislatore, per arrivare a risultati soddisfacenti, deve rinunciare al rigore scientifico della dogmatica giuridica, si è avuta, più che in altri campi, la pressione di concetti extragiuridici, che hanno portato il

⁶⁶ Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica*...p.210.

⁶⁷ Guido Cervati, op. cit., p.91 e ss.

⁶⁸ Zaccagnini-Palatiello, op. cit, p.118.

legislatore a sacrificare l'esattezza dei principi giuridici in nome di concreti bisogni sociali: quindi, accogliendo queste istanze, il legislatore del 1927 ha accettato una nozione unitaria dell'uso civico; secondo questa dottrina, il legislatore non avrebbe usato una nozione di comodo solo in questo ambito, in quanto ci sarebbero altre nozioni universalmente accettate, come quella di diritto reale, di obbligazione, di contratto, che hanno un contenuto di comodo ma che è solo qualificatorio e non pretende di esaurire tutte le sfumature degli istituti; negli usi civici si assisterebbe alla presenza di un nucleo fondamentale, costituito dal potere di godimento di alcune persone, in quanto collettività, su un determinato territorio. Secondo altra parte della dottrina invece l'unico elemento che accomuna oggi beni e diritti diversi sono le destinazioni ultime da attribuire ai beni, armonizzandole tra loro.

Oggi la locuzione "usi civici" ha suscitato una corrente di opinioni⁶⁹ che ne chiedono una revisione terminologica: molti autori sono concordi nel ritenere che la materia è scarsamente conosciuta dalla maggior parte della dottrina e del tutto assente dagli ambienti didattici; gli studi giuridici da oltre cinquanta anni disertano l'argomento e si sente la mancanza di una educazione giuridica dell'istituto.

Probabilmente anche motivi politici⁷⁰ (l'avversione ad ogni forma di organizzazione sociale che fosse governata democraticamente) spinsero il legislatore fascista del 1924-1927 a trattare insieme i diritti delle popolazioni su terre proprie (domini collettivi, o demani universali o comunali, o terre d'uso civico o terre

⁶⁹ Fulciniti, Luciana, *I beni d'uso civico*, op. cit., p.27.

⁷⁰ Germanò, Alberto, voce *Usi civici* in *Digesto delle discipline privatistiche*, sez. civ., XIX, 1999, p.535 e ss.

civiche), i diritti di uso delle popolazioni su terre altrui (demani feudali o usi civici in senso stretto) e i diritti dei (soli) discendenti di particolari e “chiuse” famiglie su terre godute collettivamente⁷¹. Senonchè i giuristi⁷², e successivamente anche il legislatore stesso si resero conto della grande confusione e fu possibile, con il r. d. 26/02/1928 sottrarre alla disciplina della legge liquidatrice le terre “atte a coltura agraria” spettanti ad associazioni “composte di determinate famiglie” che vi avessero apportato “sostanziali e permanenti miglioramenti” : si trattava delle cosiddette “partecipanze” emiliane, alle quali si riconobbe la propria natura di associazioni “chiuse” di utenti di un patrimonio goduto in comune.

Va subito chiarito⁷³ che una prima fondamentale distinzione va fatta tra diritti di uso civico che implicano una vera e propria proprietà da parte della collettività degli utenti , da una parte, e dall'altra, diritti di uso civico su terre “aliene” e pertanto non appartenenti alle collettività medesime. Questa distinzione è necessaria per impedire un primo equivoco in cui si può essere indotti dalla stessa normativa vigente in materia (la legge n. 1766 del 1927) che denomina il principale ente competente in materia come “Commissario per la liquidazione degli usi civici”. Dalla intitolazione della stessa legge, “Riordino degli usi civici” emerge che gli usi civici non siano destinati alla generale soppressione.

⁷¹ Trattasi di terre collettive spettanti a comunioni familiari montane o partecipanze , individuate localmente con i nomi più disparati e con strutture organizzative più diverse.

⁷² Un esempio per tutti è dato dalla Commissione Quarta, la Commissione istituita nel 1905 per lo studio degli usi civici e degli effetti prodottisi a seguito delle l. 24 giugno 1888, n. 5489, l. 2 luglio 1891, n. 381 e l. 4 agosto 1894, n. 397 per le province dell'ex Stato pontificio .

⁷³ Cola, Edoardo, Commissario degli usi civici della Regione Friuli-Venezia Giulia, intervento nella Conferenza Regionale a Villa Manin di Passariano, 14 marzo 1998.

Infatti gli usi che si volevano sopprimere erano solo quelli esercitati su terre aliene, e pertanto solo una parte trascurabile degli usi civici, almeno per quanto riguarda la Regione Friuli-Venezia Giulia; i diritti *in re aliena* sono soggetti a liquidazione ai sensi degli artt. 1-7 della legge n. 1766 del 1927, in considerazione dei principi liberal-borghesi della esclusività della situazione di appartenenza: invece i diritti collettivi *in re propria* (o proprietà collettive di diritto pubblico) che abbiano destinazione silvo-pastorale sono invece destinati a essere fortemente valorizzati e sono sottoposti alla normativa di tutela dell'ambiente e del paesaggio, e quelli a vocazione agraria sono destinati alla privatizzazione.⁷⁴

6. Categorie e classi di usi civici.

Si possono quindi individuare le seguenti categorie di usi civici:

- *Usi civici gravanti su terre private*: questi sono diritti reali perpetui di promiscuo godimento delle popolazioni su terre di proprietà privata (art. 1 legge n. 1766 del 1927); gli utenti e il proprietario godono insieme le *utilitates* che la cosa può fornire;⁷⁵ questi diritti che spettano ai membri di determinate comunità sono delimitati nella loro natura e nel loro contenuto, e si esercitano su un fondo che si presenta agli utenti come alieno.⁷⁶ I diritti collettivi su

⁷⁴ De Lucia, Luca, voce *Usi civici* in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 1987 p.586.

⁷⁵ Di Salvo, Eduardo, *Regime Amministrativo dei beni di uso civico dei beni dei comuni, delle frazioni e delle associazioni agrarie*, Relazione al Congresso sul regime dei beni di uso civico, promosso dalla Regione Toscana, in Chianciano Terme, 30 e 31 ottobre 1987.

⁷⁶ Benedetti, Enzo, *Tutela ambientale dei terreni demaniali civici e legittimazione ad agire dell'Ente nazionale Parco d'Abruzzo*, in *Dir. e giur. agr. e dell'ambiente*, dicembre 2000, p.729.

terre private possono avere per oggetto le diverse utilità che la terra offre, come per esempio il diritto di pascolare, di seminare, di giuncare, di raccogliere legna, di cacciare, di raccogliere erba e ghiande, di pescare: l'art. 4 4° comma della legge fondamentale precisa che sono considerati usi civici i diritti di vendere erbe, stabilire i prezzi dei prodotti, far pagare tasse per il pascolo e altri simili, che appartengono al Comune sui beni dei privati. Non sono invece diritti civici le consuetudini di cacciare, spigolare, raccogliere erbe e simili che, non essendo soggette a liquidazione, rimangono in esercizio finchè non diventino incompatibili con la migliore destinazione data dal proprietario del fondo.

La legge del 1927 prevede che i diritti civici su terre private siano liquidati con un corrispettivo. In realtà già negli stati preunitari e nella seconda metà del XIX secolo si erano susseguite norme tendenti all'affrancazione degli usi, le quali non diedero i frutti sperati⁷⁷; i diritti non ancora liquidati avrebbero dovuto esserlo immediatamente, dopo l'entrata in vigore della normativa 1924-27, ma così non è stato sia per il forte contenzioso sia per l'opposizione delle comunità: così ancora oggi ci sono diritti su terre private che devono essere ancora affrancati.

La dottrina quasi unanimemente⁷⁸ ritiene che la natura giuridica degli usi civici su terre aliene sia condominiale: tale natura condominiale si configurerebbe in forma del tutto speciale rispetto alle forme comunionali, nel senso ampio del termine, che il nostro ordinamento conosce, contempla e disciplina.⁷⁹ Si ritiene pacificamente che il riferimento vada al *condominium juris germanici*,

⁷⁷ V. cap. 1.

⁷⁸ V. autori quali Fulciniti, Petronio, De Lucia, Cervati, Lorizio, Raffaglio, Curis, Grossi, tra gli autori precedentemente citati.

⁷⁹ Fulciniti, *I beni di uso civico*, p.42.

il *Gemeinschaft zur Gesamthand* o condominio a mani giunte, nel quale l'intero gruppo è titolare in comune dei beni. La nozione esprime un particolare modo di intendere per il popolo germanico la proprietà del suolo che non cadeva nella sfera di dominio del singolo, e perciò ne impediva ogni appropriazione anche solo ideale, e quindi quotistica, dove invece assumeva ruolo di protagonista il gruppo, la collettività. Ecco che si parla di proprietà divisa, o anche frazionaria, tra comunità-utente e possessore, nel quale ciascun condomino trae, dal bene in comunione, una utilità diversa da quella che ne trae l'altro.⁸⁰ L'intero gruppo è titolare in comune dei beni; il vincolo di incolato sortisce l'effetto di imputare determinate situazioni patrimoniali contestualmente al gruppo e ai suoi componenti: ne deriva che il singolo può agire a tutela dei diritti civili nel suo interesse (*uti singulus*) e nell'interesse della collettività (*uti civis*). La cosa viene goduta promiscuamente da tutti i titolari di diritti di godimento e di uso su di essa, secondo i reciproci bisogni, e sulla base di un regolamento comune.⁸¹ La situazione si può così riassumere.⁸²

- a) si gode in comune;
- b) la stessa cosa;
- c) senza autonomo potere dispositivo ;
- d) in modo diverso l'uno dall'altro;
- e) nel rispetto reciproco.

Secondo un autorevole Autore,⁸³ tale tesi è stata recepita dalla legge del 1927 per esprimere una realtà economica, e cioè che tutta la proprietà latifondistica era stata utilizzata durante l'economia precapitalistica insieme da possessori e da popolazioni.

⁸⁰ Cervati, *Aspetti della...* op. cit., p.132.

⁸¹ Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica...* op. cit., p.228.

⁸² Opinione di Fulciniti, op. cit., p.44.

⁸³ Guido Cervati, in *Aspetti della...*, in precedenza più volte citato.

Il riconoscimento dei diritti di queste era servito a esprimere il valore di una collaborazione, senza la quale sarebbe stato impossibile rendere proficuo e mantenere quel regime agrario.

Ci sono stati degli autori⁸⁴ che hanno criticato l'impostazione ora descritta, o basandosi sul fatto che la comunione è possibile solo fra contitolari di uno stesso diritto reale, mentre secondo loro gli usi civici avrebbero contenuto diverso, oppure configurandoli come diritti reali in re aliena rinvenendone il fondamento nella rilevanza erga omnes manifestata dalla situazione che si esprimerebbe attraverso l'immediato potere sulla cosa.

- *Usi civici su terre della collettività*: La legge del 1927, mentre persegue l'intento di operare la liquidazione dei diritti goduti su beni privati mediante una serie di compensi, tende invece a tutelare e a potenziare i diritti collettivi sulle terre civiche; secondo parte della dottrina, una volta esaurite le procedure di liquidazione non restano più usi civici su terre private, ma demani civici o proprietà collettive: le proprietà collettive di diritto pubblico, secondo quanto ritiene Cerulli Irelli,⁸⁵ "costituiscono una categoria di appartenenza concepita dall'ordinamento come una categoria a carattere permanente e destinata anzi ad essere sviluppata e valorizzata nell'esperienza concreta. Una categoria di appartenenza sottoposta a regime pubblicistico, una forma di proprietà pubblica... che è imputata a una entità soggettiva non individuale ma collettiva."

Anche con riguardo alle terre civiche si è in presenza di una disciplina rivolta a fattispecie diverse,⁸⁶ che il legislatore ha voluto assoggettare a un medesimo regime. Rientrano nella categoria le terre

⁸⁴ V. Trifone, o Astuti.

⁸⁵ V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica* e ...op. cit., p.265 e ss.

⁸⁶ De Lucia, Luca, op. cit.

assegnate ai comuni o alle frazioni, quali corrispettivi di affrancazione degli usi civici su terre private (anche in attuazione di precedenti leggi di liquidazione), nonché i terreni posseduti dai Comuni, frazioni, università e altre associazioni agrarie, comunque denominate, a prescindere dalla loro provenienza, su cui sono esercitati usi civici; a questo elenco vanno aggiunti i beni acquistati ai sensi dell'art. 22 cit, per aumentare l'estensione delle terre da ripartire e quelli di cui all'art. 9 legge 3-12-1971, n. 1102.⁸⁷ Le terre collettive anteriormente alla legge del 1927 erano indicate con termini diversi nelle diverse località: si usava in genere il termine demani universali nel sud, proprietà o domini collettivi soprattutto nell'ex stato pontificio, e in altre zone d'Italia si usavano i termini terre comuni, comunanze, comunaglie, regole o vicinie (per esempio, nell'arco alpino).⁸⁸ In sostanza, la legge ha unificato nel regime i beni collettivi che sono pervenuti ai Comuni quali successori delle antiche comunità e i beni di Comuni. Università e associazioni gravati da usi civici. Secondo la gran parte della dottrina tale soluzione venne adottata al fine di dare una soluzione positiva e definitiva ai conflitti, sorti nella metà del XIX secolo, tra le popolazioni titolari di diritti e i Comuni, intestatari formali dei beni, i quali si volevano far riconoscere come proprietari esclusivi dei beni stessi. Numerose sentenze della Cassazione dimostrano che anche quando la gestione dei beni pubblici è passata al Comune, si è mantenuta distinta la gestione dell'appartenenza riconosciuta sempre in capo alla collettività.⁸⁹

⁸⁷ Ci si riferisce a beni non di origine civica, ma assimilati ad essi con leggi speciali (quali quella citata).

⁸⁸ Lorzio, voce *Usi civici*, op. cit.

⁸⁹ Per esempio, V. Cass. Sez III, 26 maggio 1937, n. 1695, in *Foro it.*, 1937, I, p.908; Cass. 18 marzo 1949, n. 604 in *Giur. Compl. Cass. Civ.*, 1949, III quadr.,940; Cass, sez II, 5 gennaio 1950, n. 51, in *Giur. Compl. cass. Civ.*, 1950, II.

La distinzione tra diritti di uso civico su terre private e diritti di uso civico su terre che private non sono, ma che sono del Comune, della collettività, esposta fino ad ora ha incontrato delle critiche⁹⁰. Infatti secondo qualche autore le due categorie degli usi civici tradizionalmente accettate dalla dottrina in realtà andrebbero meglio analizzate: niente da dire riguardo ai diritti di uso civico sulle terre private; il problema è costituito dalle demani civici: infatti secondo la distinzione tradizionale la collettività userebbe un territorio che appartiene a se stessa. Questa dottrina critica l'impostazione tradizionale basandosi su motivi di carattere storico: e pone l'attenzione sul fatto che nell'ex Regno delle Due Sicilie quando si parlava di terre comunali di uso civico, di demani civici, si affermava senza alcun dubbio che questi erano terreni del Comune, cioè dell'ente Comune, e non del soggetto popolazione, che è un soggetto sostanzialmente diverso. I diritti di uso civico nell'esperienza storica passata erano dei godimenti esercitati su singole utilità che un territorio poteva offrire, come appunto il pascolo, la legna, la raccolta di certi altri frutti, la pesca e che il territorio apparteneva non a questo soggetto popolazione ma al Comune. Questa è l'opinione che tutti i giuristi napoletani del Settecento e dell'inizio dell'Ottocento hanno sostenuto nei loro scritti. Il concetto di demanio andrebbe rivisitato, e sarebbe da riprendere l'espressione " terre comunali di uso civico", terre del Comune che sono destinate a un particolare godimento, a una particolare utilità, e sono vincolate a una destinazione particolare imposta dalla legge in materia di usi civici. A sostegno di tale opinione c'è anche la legge fondamentale: infatti, esaminandola,

⁹⁰ Petronio, Ugo, *Usi civici: radici storico-giuridiche; gli organi preposti (Comune, frazioni, Amministrazioni separate)*, in Usi civici, convegno di Rocca Santa Maria, sopra citato, pag. 9 e ss. Favorevole a tale impostazione è anche Raffaglio, op. cit., p.173 e ss.

questa parla di terre dei comuni, delle associazioni, ecc., quindi non fa riferimento a una proprietà collettiva di questo soggetto indifferenziato popolazione; la riprova la si trova anche in certi documenti dove si distinguono i beni della popolazione e i beni del Comune: infatti Pio VII, col *motu proprio* 19 marzo 1801, dato che i Comuni, che si chiamavano Comunità, erano fortemente indebitati, dispose che tutti i beni dei comuni fossero avocati in amministrazione alla Sacra Congregazione del Buon Governo, che doveva vendere questi beni e con i proventi della vendita doveva risanare i debiti comunali; quindi questa avocazione andava a colpire i beni comunali, e questi beni erano quasi tutti gravati da uso civico di pascolo, che era quello più diffuso nell'ex Stato Pontificio.

Con questa critica la dottrina voleva far notare che c'era una distinzione tra beni delle popolazioni per l'esercizio degli usi civici e beni dei comuni per l'esercizio degli usi civici e che è un errore di carattere storico mettere insieme gli uni e gli altri e dire che tutti sono beni della popolazione, come sarebbe un errore dire che sono tutti beni del Comune; nella storia dei singoli beni c'era una differenza di regime giuridico, perché alcuni appartenevano in proprietà alla popolazione come soggetto collettivo, altri invece appartenevano in proprietà del Comune come ente territoriale: tutti poi erano destinati all'esercizio degli usi civici.

- *Promiscuità*: Nelle categorie degli usi civici vanno ricordate anche le promiscuità, che consistono nella possibilità di una popolazione di godere determinati diritti civici su un terreno che ad essa non appartiene ma che fa parte di altra comunità, insieme e promiscuamente ai membri della comunità proprietaria⁹¹. Secondo il

⁹¹ Zaccagnini-Palatiello, op. cit., p.65 e ss.

d.l. 10 marzo 1810 di Gioacchino Napoleone, che costituisce il testo fondamentale in tale materia (e preso a modello dal legislatore italiano del 1927), si distinguono cinque categorie di promiscuità: a) comunioni generali per servitù reciproche; b) comunioni generali per condominio; c) comunioni particolari per servitù; d) comunioni particolari per condominio; e) comunioni particolari, sia per condominio che per servitù, su terre non appartenenti a demani comunali. Questa distinzione è molto importante perché, nell'ottica della legge del 1927, si sciolgono senza compenso soltanto le comunioni generali per servitù reciproche (se esistono) e tutte le comunioni particolari (qualunque sia il titolo) nelle quali non siano demani comunali, mentre tutte le altre comunioni si sciolgono con compenso nei modi stabiliti dalla legge.⁹² Lo scioglimento avviene con l'attribuzione a ciascun comune o frazione di una parte delle terre in piena proprietà, corrispondente in valore all'entità ed estensione dei reciproci diritti sulle terre, tenuto conto della popolazione, del numero di animali mandati a pascolare e dei bisogni di ciascun comune e di ciascuna frazione (art. 8 2° comma).⁹³

La legge fondamentale in materia degli usi civici distingue⁹⁴ gli usi civici in due *classi* avendo riguardo al loro contenuto e all'utilità ricavabile. “Per gli effetti della presente legge i diritti di cui all'art. 1 sono distinti in due classi:

⁹² Cass., 10 luglio 1959, n. 2229, in *Giur. Agraria*, 1960, p.304.

⁹³ De Lucia, Luca, op. cit., p.591: l'autore prosegue ricordando l'esistenza delle cosiddette *promiscuità jure filiationis*, quelle nate a seguito della costituzione di un nuovo comune o dell'accorpamento di due comuni; queste, a differenza delle altre, possono ancora oggi essere costituite, a seguito delle modificazioni delle circoscrizioni amministrative. La giurisprudenza ritiene che ad esse si applica comunque l'art. 8 cit., per addivenire al loro scioglimento.

⁹⁴ Articolo 4 legge 1766 del 1927.

1. essenziali, se il personale esercizio si riconosca necessario per i bisogni della vita;

2. utili, se comprendano in modo prevalente carattere e scopo di industria.

Appartengono alla prima classe i diritti di pascere, abbeverare il proprio bestiame, raccogliere legna per uso domestico, o di personale lavoro, seminare mediante corrisposta al proprietario.

Alla seconda classe appartengono , congiunti con i precedenti o da soli, i diritti di raccogliere o trarre dal fondo altri prodotti da poterne fare commercio, i diritti di pascere in comunione del proprietario e per fine anche di speculazione; e in generale i diritti di servirsi del fondo in modo da ricavarne vantaggi economici, che eccedano quelli che sono necessari al sostentamento personale e familiare.”

Questo elenco continua con quelli che la legge reputa usi civici . Tuttavia la norma non ha carattere tassativo, in quanto questa distinzione risale alla legislazione del Regno delle Due Sicilie, e il Regio Decreto del 1924, poi convertito nella legge del 1927, conteneva un elenco più lungo delle singole figure di usi civici; un altro argomento a favore della non tassatività lo si trova nell’ art. 4 1° comma ultima parte, dove dice che sono considerati usi civici utili “tutti i diritti di servirsi del fondo...”.

La dottrina⁹⁵ e la giurisprudenza sono concordi nel ritenere l’esistenza di usi civici non menzionati nella legge ma presenti nella tradizione, come per esempio il diritto di caccia, di pesca, il diritto di estrarre pietre, il diritto di pernottamento su terre altrui. Tuttavia gli

⁹⁵ V. per esempio autori quali Cerulli Irelli, in *Proprietà pubblica..* p.219 e ss., oppure Giannini, *Sull’ esistenza degli usi civici di caccia* , in *Riv. Dir. Sportivo*, 1950, 3/4.

usi civici di caccia e di pesca costituiscono delle eccezioni all'obbligo della liquidazione.

La distinzione tra usi utili e usi essenziali rileva principalmente al fine della determinazione del compenso, in denaro o in natura, spettante per la liquidazione degli usi civici su terre altrui.⁹⁶

7. Singole figure di usi civici.

Dopo aver analizzato le varie categorie di usi civici è opportuno fare una breve descrizione di che cosa sono concretamente tali diritti.⁹⁷

Uso civico di pascolo: rappresenta il diritto di una determinata popolazione di far pascolare il bestiame sulle terre gravate da usi civici; oltre ad avere per oggetto l'utilizzazione delle colture erbacee per il nutrimento del bestiame, contiene anche altri poteri accessori,⁹⁸ che vengono indicati con nomi specifici, come il *jus pernoctandi* (sistemazione dei pastori durante il pascolo), *jus acquandi*, (abbeveraggio degli animali) *jus lignandi*, (il diritto di far legna nei limiti dei bisogni domestici e del lavoro); nelle varie zone d'Italia tali usi avevano denominazioni differenti: in Sardegna, per esempio, venivano chiamati cussorgie o ademprivi. Ma il godimento dell'uso civico di pascolo, contrariamente a quello che avviene per gli altri diritti, poteva anche essere a pagamento, e in tal caso si chiamava "fida". La Cassazione però in alcune pronunce ha ritenuto che l'esistenza della fida era incompatibile con l'uso civico, e che la presenza di questa indicasse un diritto di natura diversa.

⁹⁶ Per una migliore comprensione, V. il cap. sulla legge fondamentale.

⁹⁷ Per questo paragrafo è stato utilizzato principalmente il volume di Zaccagnini-Palatiello, più volte citato.

⁹⁸ Secondo altri autori questi diritti non sarebbero accessori al diritto di pascolo, ma indipendenti da esso.

Uso civico di caccia: anche se tale uso non è menzionato nella legge fondamentale, sia la dottrina che la giurisprudenza concordano nella sua esistenza. L'articolo 9 del regolamento 26 febbraio 1928, n. 332, per l'applicazione della legge del 1927, menziona espressamente anche l'uso di caccia, e distingue tra usi di cacciare derivanti da titolo, come quelli soggetti a liquidazione ai sensi di legge (sempre che la loro conservazione diventi incompatibile "con la miglior destinazione data dal proprietario") e usi di cacciare derivanti da consuetudine, i quali, ai sensi dell' art. 4 della legge, rimangono in esercizio "finchè non divengano incompatibili con la migliore destinazione data al fondo dal proprietario". Tuttavia si sono posti vari problemi in relazione a tale uso⁹⁹, in quanto l'esercizio di tale diritto, che può essere esercitato da chi abbia apposita licenza, anche su fondi di privata proprietà, può essere impedito dal proprietario del fondo, nel caso di chiusura del fondo: così viene riaffermato il principio della subordinazione del diritto di caccia al diritto di proprietà. Il Giannini¹⁰⁰ ritiene che la materia sia regolata dal T.U emanato con r.d. 5 giugno 1939, n. 1016, e dalla legge quadro n. 968 del 27 dicembre 1977 e dalle leggi regionali emanate nell'ambito dei principi posti da tale legge: in tal caso sarebbero da considerarsi aboliti gli usi civici di caccia gravanti su terre di privati e di enti pubblici non territoriali, mentre sarebbe ancora esistente l'uso civico di caccia su terre comunali. Invece per altri autori il T.U non contiene norme di abrogazione esplicita, e , come ritiene anche la giurisprudenza, non sarebbe applicabile l'abrogazione implicita.

Uso civico di pesca : anche tale diritto non è menzionato nell'art. 4 della legge fondamentale ma è menzionato nell'art. 10 del

⁹⁹ Come ricorda Cerulli Irelli in *Proprietà pubblica*. .a p.220.

¹⁰⁰ Giannini, *Sull'esistenza degli usi civici di caccia*, op. cit.

regolamento citato; possono esercitarsi su acque private o su acque pubbliche; nel primo caso limitano l'esercizio della pesca da parte del proprietario sulla propria acqua, nel secondo caso danno luogo, sull'acqua oggetto di uso civico, a una limitazione dell'uso pubblico di pesca a vantaggio di tutti. Per tale uso si è posto il problema della sua compatibilità con il diritto esclusivo di pesca spettante ai singoli in quanto tali nonché con le riserve statali di pesca: si ritiene che non vi sia incompatibilità tra le due posizioni giuridiche soggettive, ma la Cassazione ha ritenuto che l'uso civico di pesca deve cedere di fronte al diritto esclusivo di pesca.¹⁰¹

Uso civico di vagantivo: è un uso proprio del Veneto, e si avvicina al *jus venandi* o al *jus piscandi*; consiste nel diritto delle popolazioni di vagare sopra fondi aperti e non sottoposti a particolari colture passibili di danneggiamento, allo scopo di giuncare, fare canne, cacciare, fare stuoie, ecc; di solito tale diritto viene concesso su valli paludose fino a che non vengano bonificate o sottoposte a coltura. Il decreto luogotenenziale del 9 agosto 1861 abolì questo uso per i terreni bonificati e coltivati, ma rimase sopra i fondi bonificati successivamente alla data del citato decreto; il r.d.l. del 1924 lo abolì su questi ultimi fondi, ma lo lasciò sui terreni non bonificati e non coltivati.

Uso civico di legnatico: è sicuramente l'uso civico più antico, perché soddisfa un bisogno essenziale dell'uomo, che è quello di riscaldarsi. Gli storici lo fanno risalire alle leggi germaniche, mentre la legislazione recente ha cercato di limitare tale diritto, in quanto il suo esercizio indiscriminato determina la distruzione di alberi e boschi. In seguito a una legislazione fortemente limitativa di tale uso, il *jus*

¹⁰¹ Cass. S.U. 16 luglio 1958, n. 2598, in *Giur. Agr. It.*, 1958, p.647 e Cass., 11 ottobre 1961, n. 2072, in *Mass. Giur. It.*, 1961, p.621.

legnandi ha perso ogni particolare importanza ed è considerato solo uno dei tanti usi civici da liquidare nell'interesse della collettività.¹⁰² Va liquidato secondo le procedure previste dalla legge fondamentale; recentemente si è posto il problema di contemperare l'esercizio di tale uso civico con la necessità di tutelare il patrimonio boschivo e l'equilibrio idro-geologico nazionale, finalità perseguite anche a livello legislativo.

Uso civico di seminare mediante corrisposta al proprietario: è il diritto di seminare su un terreno pagando al proprietario un corrispettivo; è un uso che era diffuso soprattutto nelle zone meridionali.

Altri usi minori: Esistono anche altri diritti, quali il ghiandatico, cioè il diritto di raccogliere ghiande, o il castagnatico; anche le cave possono costituire oggetto di promiscuo godimento e quindi di esercizio di uso civico; vanno poi ricordati gli usi civici di far carbone, cuocere calce, estrarre torbe per uso domestico, raccogliere legna morta, estrarre ghiaia, pietre, sabbia, ricavare salgemma da una salina. Anche questi usi civici, secondo un orientamento della Suprema Corte,¹⁰³ sono soggetti a liquidazione, qualora il loro esercizio derivi da un titolo: in realtà la dottrina ritiene che non si possa condividere tale orientamento, perché tutti gli usi civici, maggiori o minori che siano, sono sottoposti a liquidazione, purchè siano usi civici e non mere consuetudini tollerate.

Come in precedenza già ricordato, l'art.4 2° comma della legge fondamentale contiene una elencazione di usi che per gli effetti della legge stessa sono da considerarsi usi civici: si tratta del diritto di

¹⁰² Come ricordano Zaccagnini e Palatiello nell'op. cit. a p.144.

¹⁰³ Cass. S.U., 26 marzo 1957, n. 1049, in *Giur. It. Mass.*, 1957, p.232.

vendere erbe, stabilire i prezzi dei prodotti, far pagare tasse per il pascolo, ed altri simili, che appartengono ai Comuni sui beni privati.

Capitolo III

La proprietà collettiva.

1. Usi civici, diritti di uso pubblico, servitù pubbliche: distinzioni. 2. Usi civici come diritti reali. 3. *Jura in re propria* come proprietà collettiva. 4. Che cos'è la proprietà collettiva. 5. L'importanza del gruppo. 6. La frazione di comune e l'amministrazione separata. 7. Le associazioni agrarie. 8. Le comunioni familiari montane e le leggi sulla montagna.

1. Usi civici, diritti di uso pubblico, servitù pubbliche: distinzioni.

Una volta chiarita la distinzione tra usi civici in senso stretto e demani civici, è necessario anche chiarire quali sono gli aspetti comuni e le differenze tra questi e altri tipi di diritti: i diritti di uso pubblico e le servitù pubbliche; apparentemente sembrano istituti molto simili, in realtà hanno campi di applicazione diversi. Questa distinzione riguarda istituti di interesse più teorico che pratico, che non concretano diritti collettivi di natura dominicale ma meri diritti di godimento e di uso imputati a un collettività e aventi ad oggetto beni di proprietà privata.¹ Una distinzione può essere utile anche perché i diritti di uso pubblico sono di grande interesse dogmatico e sistematico, e a proposito di essi, insieme ai diritti di uso civico, è stata elaborata, soprattutto ad opera della giurisprudenza, la categoria dei diritti collettivi.²

¹ Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica...* op. cit., p.168 e ss. L'impostazione di questo paragrafo è stata effettuata prendendo come riferimento i seguenti autori, oltre a quello appena citato, che ha fornito il contributo principale: Pubusa, Andrea, *Uso pubblico (diritti di)*, voce in *Enciclopedia giuridica*, 1994; Cerulli Irelli, *Uso pubblico* voce in *Enciclopedia del Diritto*, p.953 e ss.; Jambrenghi Caputo Vincenzo, *Uso pubblico (diritto di)* voce in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XVI, 1983, p.603 e ss.

² Cerulli Irelli, Voce *Uso pubblico*, op. cit., p.954.

Per i diritti di uso pubblico manca una definizione normativa, è un tipico istituto di creatura giurisprudenziale³; come prima definizione, possono essere identificati come “una particolare categoria di diritti collettivi aventi per oggetto cose immobili e mobili consistenti nel godimento e nell’uso di determinate *utilitates* (limitate all’*uti* e non estese anche al *frui*) delle cose stesse, appartenenti a un soggetto terzo rispetto alla collettività utente: quest’ultima coincide con una comunità di abitanti, intesa come gruppo indifferenziato di persone legate fra loro da un vincolo di incolato”⁴.

Un esempio di diritti di uso pubblico lo si trova nel celebre caso della Villa Borghese di Roma: il principe Borghese voleva riaffermare il pieno dominio sul giardino della sua villa, costruita su un terreno donato a un suo antenato da parte di Papa Paolo V, agli inizi del seicento; il fatto era però che la villa, sin dall’epoca del fondatore, e per sua volontà, restava ogni giorno aperta al passaggio e al godimento del popolo romano, che ne usava le acque, ne coglieva i fiori e le erbe, ne visitava le raccolte d’arte, ecc. Solo la parte più interna della villa era chiusa all’uso pubblico, e tale uso proseguì indisturbato sino a che nel 1885 si sparse a Roma la voce che il principe Borghese volesse vendere la villa, senza riconoscere l’uso ai cittadini, ma riaffermandosi esclusivo proprietario di essa. Si è parlato genericamente di “uso”: ma che tipo di diritto è questo? La popolazione romana l’aveva esercitato per circa tre secoli, attraverso il passaggio, il riposo, lo svago nella villa: non si può parlare né di servitù prediale, in quanto manca il fondo dominante, né di servitù discontinua, né mera servitù di passaggio; la popolazione di Roma

³ Come dice Giannini, *I beni pubblici*, op. cit., p.170, “... siamo in presenza di diritti collettivi di uso la cui spiegazione è ancora da trovare”

⁴ Questa definizione è di Cerulli Irelli, V. la voce *Uso pubblico*, in EdD, p.958.

possedeva un diritto diverso, denominato “diritto di uso pubblico sotto varie forme e modalità, dentro certi limiti, che la universalità degli abitanti di un’intera città gode, ed esercita sul fondo del Principe”.⁵

Il diritto di uso pubblico viene anche definito come diritto “sui generis” stabilito per l’utilità di una intera popolazione, spettante , oltre che agli enti pubblici territoriali, anche alla collettività non personificata degli utenti.⁶ La Cassazione ritenne sempre possibile la sussistenza dell’uso pubblico sulla privata proprietà, la coesistenza sulla stessa cosa del bene giuridico costituito dal dominio privato e del bene giuridico costituito dall’uso e dal godimento della cosa da parte di una collettività, e si rese anche conto della posizione eversiva che aveva adottato: “... questo spezzare il dominio in quote ideali trae origine dal *condominium juris germanici*, non dal rigore del diritto *quiritario*”.⁷ D’altra parte, negli stessi anni in cui la Cassazione era chiamata a pronunciarsi sul problema della Villa Borghese, si stava affermando la giurisprudenza in difesa degli usi civici in tutte le parti del Regno. Questo è, a grandi linee, ciò che accadeva prima dell’entrata in vigore del codice del 1942; in questo codice troviamo l’art. 825, sui “diritti demaniali su beni altrui”, e la giurisprudenza ha elaborato numerosi principi in materia; per esempio, essa ha affermato “che il diritto di uso pubblico non è né alienabile né prescrivibile, e quindi non può estinguersi col semplice non uso per quanto protratto nel tempo” e richiede che “col fatto obiettivo della cessazione dell’uso pubblico concorrano circostanze da far presumere la volontà dell’autorità pubblica di non mantenere tale destinazione”⁸.

⁵ Definizione di Mancini, P. S., riportata da Cerulli Irelli, *I beni pubblici*, p.172.

⁶ Pubusa, *Uso pubblico*, voce in *Enciclopedia giuridica*, op. cit.

⁷ Orientamento della Cassazione, riportato da Cerulli Irelli, in *Proprietà pubblica...* a p.177.

⁸ Cass., Sez. II, 18 marzo 1960, n. 571, in *Giust. Civ.*, 1960, I, p.1634.

Come è già stato accennato in precedenza, non bisogna confondere i diritti di uso pubblico con i diritti di uso civico e con le servitù pubbliche:

- Diritti di uso pubblico e servitù pubbliche: nei diritti di uso pubblico manca quel rapporto tra i fondi che è invece fondamentale per le servitù pubbliche; in questa ultime l'esercizio del diritto spetta al proprietario del fondo dominante, o ad altri autorizzati, e non alla generalità della popolazione.

- Diritti di uso pubblico ed usi civici: i diritti di uso pubblico non sono da confondersi neppure con gli usi civici; infatti i primi hanno ad oggetto un semplice uso del bene, mentre gli usi civici hanno ad oggetto anziché un *uti un frui*, cioè hanno per contenuto un godimento di frutti o prodotti del fondo, che ne costituiscono l'oggetto; questi poi hanno come titolari non il pubblico ma i singoli appartenenti alla comunità, cui spetta un godimento in modo e misura determinata, con esclusione degli estranei.

Sotto altro profilo si è tentato di descrivere gli usi civici come servitù prediali: ma a questa ricostruzione osta la mancanza di un fondo dominante e di un fondo servente. Infatti le servitù prediali vengono tradizionalmente definite come “rapporto funzionale tra due fondi appartenenti a due proprietari diversi, rapporto che si estrinseca in un'utilità”.⁹ L'art. 1027 c.c., riferendosi al contenuto delle servitù, parla del “peso imposto sopra un fondo per l'utilità di un altro fondo appartenente a diverso proprietario”: quindi non si può parlare di usi civici di servitù, perché il fondo è unico e non c'è alcun rapporto funzionale tra le varie parti di esso. Non si può configurare l'uso civico neppure come servitù personale, in quanto anche in questo caso

⁹ Definizione di Fabrizio Marinelli, nell'op. cit., p.238.

il problema è che non c'è separazione tra il proprietario e l'utilizzatore, ma soltanto separazione tra titolarità ed esercizio del diritto.

2. Usi civici come diritti reali.

La natura degli usi civici è stata variamente definita dai giuristi delle varie epoche e regioni¹⁰: a volte sono stati definiti come servitù, altre come diritti di condominio, peso fondiario, diritti collettivi... E' importante la qualificazione giuridica perché comporta importanti conseguenze sul piano giuridico con riferimento alla disciplina processuale applicabile.

Oggi dottrina e giurisprudenza ritengono che gli usi civici vadano inquadrati tra i diritti reali a causa del rapporto immediato del singolo e della collettività con il bene oggetto del diritto ed in considerazione della tutelabilità *erga omnes* della situazione giuridica soggettiva. Tuttavia in passato non erano mancati autori che li avevano inseriti tra i diritti personali di godimento, aventi fonte in un contratto di locazione di natura privatistica le cui parti sono l'utente e il soggetto, pubblico o privato, titolare del bene. In realtà tale ricostruzione non ha mai trovato alcun riscontro nella realtà dei fatti.

Il fatto di inquadrare gli usi civici nei diritti reali non risolve però i problemi intorno alla natura degli usi civici; infatti c'è il problema di individuare le figure di diritti reali alle quali accostare i diritti di uso civico: alcuni autori li hanno accostati ai diritti condominiali, altri alle servitù prediali, ecc... Il problema si risolve se

¹⁰ Un accenno è stato fatto all'inizio del capitolo 2, dove veniva spiegata la disciplina di riferimento degli usi civici.

si considera che il legislatore del 1927 ha disciplinato delle situazioni giuridiche soggettive non riconducibili a una nozione unitaria. Come è stato precedentemente ricordato, la legge del 1927 differenzia tra *jura in re aliena* (gli usi civici) e *jura in re propria*; solo con riferimento ai primi si può parlare di diritti reali su cosa altrui, analoghi al diritto reale d'uso previsto dall'art.1021 c.c., mentre i secondi, sarebbero estrinsecazioni di facoltà inerenti a un vero e proprio diritto di proprietà collettivo.

3. *Jura in re propria* come proprietà collettiva.

Il regime dei beni in dominio collettivo ha dato luogo nel corso degli anni a diverse interpretazioni in ordine alla sua qualificazione¹¹. A volte la dottrina è arrivata a classificare tali beni sotto la categoria dei beni demaniali, altre volte ne ha delineato il relativo rapporto d'uso similmente all'uso generale del bene demaniale. Altre volte la dottrina ha parlato di un regime "quasi demaniale"¹², e la giurisprudenza negli anni passati aveva spesso confermato tale inquadramento. Invece a partire dalla fine degli anni ottanta la Corte Costituzionale si è pronunciata in modo difforme, capovolgendo in positivo il principio dell'inalienabilità dei beni in oggetto, distanziando così il relativo regime giuridico dalla demanialità in senso tecnico¹³

¹¹ Fulciniti, op. cit., p.128 e ss.

¹² Zanobini, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1955, p.242, riportato da Fulciniti nell'opera citata a p.128 alla nota n.62.

¹³ V. Corte Cost. 11 luglio 1989, n.391, in *Riv. Giur. Edil.*, 1989, II, p.989.

Le terre di dominio collettivo appartengono all'ampia categoria dei beni pubblici¹⁴; il diritto dominicale appartiene a una collettività di abitanti, i cui membri sono legati da un vincolo di incolato su un determinato territorio. La caratteristica di fondo è data dal duplice criterio di appartenenza alla comunità proprietaria¹⁵: la *residenza*, che è l'elemento territoriale, e il *vincolo familiare*, entrambi necessari e rilevanti per la qualificazione giuridica di un soggetto di diritto.

Nel momento in cui si inquadrano i *jura in re propria* nello schema della proprietà collettiva si dà per scontata l'esistenza della proprietà collettiva stessa. Così non è stato per moltissimo tempo: infatti in nessun trattato di diritto privato veniva menzionata tale forma di proprietà: questo era un istituto che era stato cancellato dalla Rivoluzione francese¹⁶ e dal *code civil* nel momento in cui veniva affermato il principio della proprietà come diritto sacro e inviolabile dell'individuo. Questa concezione è presente sia nel nostro codice civile del 1942 sia in quello del 1865, e infatti non troviamo alcun accenno alla proprietà collettiva. Anche la legge del 1927 è fortemente ostile a tale forma di proprietà, in quanto viene vista come un pericolo per la produzione nazionale, e incompatibile con la struttura verticistica del paese.

Oggi però il tema della proprietà collettiva è ritornato in evidenza; infatti¹⁷ la nostra Costituzione riconosce e tutela due fondamentali valori: quello delle comunità intermedie e quello

¹⁴ Di Salvo, Eduardo, op. cit., p.166.

¹⁵ Cacciavillani Ivone, *La proprietà collettiva nella montagna veneta*, in *Comunità di villaggio...*, a cura di De Martin, op. cit., p.49 e ss.

¹⁶ Germanò, Alberto, *Usi civici, beni e proprietà collettive nell'esperienza della Regione Friuli-Venezia Giulia*, relazione alla Conferenza Regionale "Sugli usi civici e sulle terre e proprietà collettive" organizzata dalla Regione Friuli-Venezia Giulia a Villa Manin di Passariano (UD) il 14 maggio 1998.

¹⁷ V. l'opera ult. cit. e , dello stesso autore, *I domini collettivi tra interessi locali e interessi generali*, relazione al Convegno di Trento del 9 e 10 novembre 2000.

dell'ambiente, sotto il profilo della tutela alla salute e al paesaggio. Non bisogna dimenticare che la Costituzione manifesta il ripudio per ogni forma di principio verticistico, mentre esalta quello democratico, e quindi il rispetto di tutti quei gruppi intermedi che si esprimono attraverso la partecipazione di tutti i membri alle comuni decisioni.

4. Che cos'è la proprietà collettiva.

Secondo l'autorevole opinione di Giannini¹⁸ sono molti gli autori che non ritengono la proprietà collettiva meritevole di interesse; in realtà la proprietà collettiva spaventa perché “non può essere minimamente costruita come la proprietà individuale”: in quest'ultima infatti “il tratto saliente è costituito dall'appartenenza della cosa al soggetto, il quale si appropria di tutte le utilizzazioni della cosa stessa”; invece nella proprietà collettiva il tratto saliente è costituito dal “godimento di servizi che la cosa rende o è idonea a rendere se convenientemente impiegata”. Giannini al contrario, come precedentemente descritto, riconosce l'esistenza della proprietà pubblica individuale, della proprietà pubblica collettiva e della proprietà pubblica divisa. Anche Cerulli Irelli propone la tripartizione proprietà privata, proprietà pubblica e proprietà collettiva; questo autore ricorda il dibattito, in merito alla formulazione dell'art. 42 della Costituzione, che si ebbe all'interno dell'Assemblea Costituente: erano molti coloro che sostenevano l'inutilità della nozione in questione, basandosi sul fatto che non era prevista dal nostro ordinamento.

¹⁸ Giannini, *I beni pubblici*, op. cit., p.33 e ss.

Uno degli autori che si sono più compiutamente occupati della materia della proprietà collettiva è sicuramente Paolo Grossi; egli ritiene¹⁹ che “nessun'altra qualificazione unita al sostantivo proprietà è tanto equivoca e insidiosa”: infatti il termine “collettiva” non ha nulla a che vedere con l'idea socialista del XIX secolo. “L'obbiettivo fondamentale è l'arricchimento del tradizionale discorso sulla proprietà alla luce delle nuove acquisizioni scientifiche, la discussione su uno schema indiscusso, l'esigenza di un distacco critico, di una visione non parziale e non partigiana che faccia tesoro di tutta l'esperienza storica in tutta la ricchezza delle sue forme appropriative”. L'autore continua ricordando come “la proprietà collettiva di cui noi parliamo non ha nulla a che vedere con un problema e con un'istanza di collettivizzazione generale. E' soltanto “un altro modo di possedere²⁰”...”. Seguendo questa definizione, la categoria della proprietà collettiva è perfettamente compatibile con la distinzione tra proprietà pubblica e proprietà privata contenuta nell'art. 42 Cost. (“La proprietà è pubblica o privata...”); essa rientra nella proprietà pubblica e costituisce un modo alternativo di possedere.²¹ Se invece si seguono gli autori che qualificano la proprietà collettiva come un *tertium genus*²², questa trova un punto di innesto nell'ordinamento attraverso la Carta Costituzionale con la previsione della proprietà a comunità di lavoratori (art.43) che si delinea secondo i principi dell'inalienabilità, indisponibilità, vincolo di destinazione.

¹⁹ Grossi, “*Un altro modo di possedere*”, Milano, 1977, p.37 e ss.

²⁰ Grossi, op. cit., p.38. L'autore riprende il termine da un autore a lui precedente, Carlo Cattaneo, come ricorda Di Salvo nell'op. cit., a p.166.

²¹ Segue questa impostazione anche Di Salvo, nell'op. cit.

²² Per esempio Giannini, Cerulli Irelli, Fulciniti,

Ritornando all'opinione del Grossi, è importante notare come egli considera la proprietà "dal punto di vista del *dominus* o del *dominio* per acquistare rilievo prevalentemente dal punto di vista dell'interesse servito e delle attività che, attraverso la gestione della cosa, hanno la funzione di soddisfare le esigenze del gruppo".²³

La proprietà collettiva ha la destinazione già connaturata nella *res* e non può essere distolta dalla volontà del gruppo neppure se la decisione venisse presa all'unanimità dei consociati, perché il gruppo, nell'interesse del quale la cosa è destinata a essere utilizzata, non è solo rappresentato dai nativi di un determinato luogo, ma anche dai successori. E' un bene destinato anche alle generazioni future, e per tale motivo è inusucapibile, imprescrittibile, indivisibile: prevale la "finalizzazione e la tutela comunitaria del patrimonio comune, destinato soprattutto al lavoro comune e alla realizzazione di opere di interesse collettivo"²⁴.

I beni collettivi hanno la caratteristica di essere goduti promiscuamente da tutti i loro titolari: come rileva parte della dottrina²⁵ sono oggetto di diritti reali perpetui di godimento e di uso di natura condominiale di cui ciascuno può usufruire secondo i propri bisogni e normalmente sulla base di un regolamento. Si tratta di una forma di proprietà che non ha nulla in comune con la proprietà di diritto romano, ma viene accomunata con la proprietà di derivazione germanica²⁶, *Gemeinschaften zur gesamten Hand*, una proprietà a

²³ Così rileva Giovanni Galloni, in *Proprietà collettiva, un diverso modo di possedere, un diverso modo di gestire*, in *Dir. e giur. agr. e dell'ambiente*, 1/1999, p.5.

²⁴ Gian Candido De Martin, *La riscoperta e l'attuale rilevanza delle comunità di villaggio*, in *Comunità di villaggio e ...*, op. cit., p.8.

²⁵ V. per esempio, Di Salvo, nell'op. cit.

²⁶ Grossi ha ampiamente dimostrato come la proprietà *juris germanici* sia in realtà una forma di proprietà nata e presente in ogni parte del mondo, che ha resistito a

mani giunte, in cui i diritti di ciascuno si estendono con elasticità a tutte le utilizzazioni che la cosa può fornire, fino al limite del rispetto del diritto altrui.

Quanto è stato detto finora è utile per ricapitolare la differenza sostanziale che c'è tra la proprietà collettiva e l'uso civico: si tratta di istituti giuridici profondamente diversi; l'uso civico comunemente inteso nella scienza giuridica è il diritto spettante a una comunità concessole dal Sovrano, dal Pontefice, dal Principe, a seconda delle varie epoche, su terreni altrui, o di altra comunità, o di privati proprietari, i quali vedevano limitato il loro diritto di godimento sul bene a favore della comunità beneficata. La proprietà collettiva è invece una cosa diversa: è proprietà vera, piena, facente capo alla comunità in quanto tale: l'elemento caratterizzante della proprietà è data dal fatto che il diritto dominicale spetta alla collettività in quanto tale, come complesso di soggetti che la formano; non rileva la partecipazione effettiva della comunità ma l'appartenenza alla comunità; "il titolo di partecipazione alla comunità proprietaria è sempre essenzialmente ereditario, ad appartenenza spesso coatta (nel senso che è di solito limitatamente rinunciabile e sempre rivendicabile dagli eredi del rinunciante per rappresentazione), rigidamente precluso agli estranei e di assai difficile estensione a nuovi partecipanti."²⁷

numerosi tentativi di sradicamento compiuti da una cultura giuridica moderna di origine illuministica in ogni parte d'Europa e soprattutto in Italia.

²⁷ Cacciavillani, Ivone, in *Comunità di villaggio...*, op. cit., p.74.

5. L'importanza del gruppo.

La proprietà collettiva nasce come proprietà di un gruppo di famiglie originarie che si insediano su un territorio e iniziano a coltivarlo, a curarlo, il gruppo vive dei frutti di quella terra che egli stesso lavora, e cerca di soddisfare i bisogni fondamentali delle famiglie che fanno parte del gruppo; quando le famiglie si moltiplicano a causa dell'arrivo di forestieri, il gruppo teme di non riuscire a sfamare tutti, e "si chiude", non permettendo agli estranei di entrare a far parte del gruppo²⁸; le famiglie si danno delle regole che vengono rispettate, se si vuole il buon funzionamento del gruppo; un esempio lo si trova nell'antica disciplina delle Regole cadorine, dove il più capace, scelto tra tutti i "regolieri", assumeva l'incarico di *marigo*, un impegno gravoso e carico di responsabilità: ma tutti erano coscienti che per il buon funzionamento delle Regole erano necessarie fatica e rispetto delle cose comuni da parte di tutti.

Il fatto che il gruppo non ammette l'ingresso di estranei "non vuol dire che il gruppo si chiuda a tutela dei soli interessi degli originari, ignorando quelli di una popolazione divenuta più ampia e di una collettività ancora più vasta (...), ma normalmente è molto sensibile all'interesse pubblico e gli dà spazio assicurando ai foresti diritti più limitati di quelli degli originari, ammettendo che a certe condizioni, il foresto possa diventare un membro della comunità".²⁹

Secondo la ricostruzione di autorevoli autori³⁰ la comunità di abitanti è titolare dei suoi diritti come soggetto collettivo, ma non è un soggetto giuridico e quindi non può essere titolare di situazioni

²⁸ Romagnoli, Emilio, in *Comunità di villaggio...*, op. cit., p142.

²⁹ Romagnoli, v. nota precedente, p.143.

³⁰ V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica...*, op. cit., p.304 e ss.

giuridiche; lo sono invece i singoli *cives*, che esercitano i diritti della comunità nel proprio interesse. In tale contesto è l'ordinamento che cura la distribuzione dei poteri e delle facoltà che costituiscono il contenuto della situazione dominicale tra l'ente nel quale la comunità di abitanti trova il suo rappresentante (Comune, frazione, associazione agraria) e la comunità stessa come quella vivente nei suoi singoli membri. Seguendo questo schema, i poteri amministrativi e la gestione della cosa comune e l'esercizio degli usi collettivi sono sempre imputati all'autorità amministrativa fissata dalla legge. A volte può accadere che la forma organizzativa della comunità di abitanti assuma la personalità giuridica di diritto pubblico: in tal caso il diritto collettivo della comunità non viene trasformato in diritto individuale della persona giuridica ma continua ad appartenere al gruppo.

6. La frazione di comune e l'amministrazione separata.

In principio il nucleo abitativo minimo riconosciuto nell'attuale ordinamento è la frazione di comune; se, come prevede la legge fondamentale, nell'articolo 26, non viene costituita la struttura propria della comunità di abitanti, ovvero l'amministrazione separata, in tal caso l'esercizio del diritto è lasciato all'autonomia del singolo utente mentre il comune esercita i poteri e svolge le attività necessarie per l'uso stesso.³¹ Le frazioni sono degli agglomerati minori rispetto al comune³², che nascevano da nuclei abitati, da castelli abitati che erano titolari di certi diritti, che godevano certi diritti, certi territori e li avevano conservati senza metterli in comune con gli altri. La funzione

³¹ Cerulli Irelli, v. nota precedente.

³² Petronio, Ugo, *Usi civici: radici storico giuridiche...* contributo al convegno di Rocca S. Maria, op. cit., p.20 e ss.

comunale si esercita solamente nei casi in cui non sia costituita ai sensi della legge una struttura organizzativa, separata dal comune e propria della comunità di abitanti: le forme organizzative proprie della comunità di abitanti possono essere o l'amministrazione separata dei beni frazionali o l'associazione agraria. Il procedimento per la costituzione dell'amministrazione separata è disciplinato dalla legge statale 17 aprile 1957, n.278; l'attribuzione della materia spetta oggi alle regioni.³³

Quindi se manca l'amministrazione separata, secondo l'impostazione data dalla legge del 1927 il titolare dei poteri di gestione delle terre di uso civico è il Comune; questo è il soggetto che rappresenta i titolari dei diritti di uso civico; la Suprema Corte³⁴ affermava il principio che la titolarità appartiene alla popolazione, ossia alla generalità degli abitanti di un comune o di una frazione, non all'ente. Il comune sarebbe non il proprietario delle terre collettive ma solo l'ente esponentiale ed amministratore di esse. Di conseguenza vanno distinti tre elementi fondamentali: il godimento, il potere di gestione economica, il potere di disposizione. Qui si nota la diversità con la proprietà individuale, dove i tre elementi sono uniti, nel senso che l'utilizzazione del bene ed in particolare il suo godimento spetta al singolo, e all'ente pubblicistico spetta la gestione economica e la disposizione.³⁵

³³ In questo paragrafo e nel prossimo si trattano degli argomenti che verranno sviluppati nel capitolo VII; qui si vuole dare solamente una idea generale del problema dell'amministrazione di tali beni.

³⁴ Cass., 27 novembre 1954, n.4329, in *Mass. Giur. it.*, 1954, p.980, riportata da Emanuele Casamassima, nel suo intervento *Indisponibilità del bene nelle proprietà collettive*, nel Convegno sugli Usi civici di Rocca S. Maria, op. cit., p.38.

³⁵ Più avanti verrà analizzata la gestione delle proprietà collettive.

In realtà non si può dire che ciò che ha sentenziato la Suprema Corte sia sempre vero, infatti questo è uno dei problemi fondamentali in materia: stabilire a chi appartengano tali beni; altri autori³⁶ ritengono vero il contrario, cioè che i demani comunali siano di proprietà del comune, ma adibiti all'uso dei comunisti. Questo problema nasce in quanto nel termine proprietà collettive rientrano varie figure che vengono accomunate con il termine "terre d'uso civico": è importante vedere l'articolo 11 della legge fondamentale: "I terreni assegnati ai comuni e alle frazioni in esecuzione di leggi precedenti relative alla liquidazione dei diritti di cui all'art. 1, e quelli che perverranno ad essi in applicazione della presente legge, nonché gli altri posseduti da Comuni o da frazioni di Comuni, università ed altre associazioni agrarie comunque denominate, sui quali si esercitano usi civici, saranno distinti in due categorie...". Si parla di demani, domini collettivi, terre d'uso, ma nella pratica³⁷ per semplificare è prevalso l'uso di chiamare in genere *demani comunali* tutti i beni regolati dalla legge, la cui gestione sia affidata ai comuni, mentre i beni delle Associazioni agrarie sono qualificati *collettivi*, oppure *demaniali*. Qualche problema si pone per i beni posseduti da associazioni agrarie o da comunità di cittadini senza gestione comunale: questi beni sono di proprietà collettiva e sfuggono alla gestione del Comune cui pervengono solo nel caso di scioglimento delle associazioni.

Quindi "dobbiamo riconoscere la impossibilità di riunire i beni di cui si occupa la legge sugli usi civici con una precisa qualifica unitaria, che non sia di comodo. Possiamo solo dire che sono assimilati in un unico regime demani comunali, domini collettivi, beni

³⁶ Raffaglio, op. cit., p.173 e ss.

³⁷ Guido Cervati, *Aspetti della legislazione vigente...* op. cit., p.108 e ss.

già patrimoniali dei comuni, su cui erano esercitati usi civici, e quelli accomunati solo dalla identica destinazione che viene loro attribuita: cioè terreni ottenuti mercè liquidazione di usi, beni trasferiti da associazioni agrarie disciolte, o acquistati per aumentare la massa di quelli da destinare alle finalità di legge”³⁸.

7. Le associazioni agrarie.

Il modello organizzativo amministrazione separata-comune subisce delle eccezioni in riferimento a specifiche situazioni locali in cui la comunità di abitanti si sia tradizionalmente data una struttura organizzativa diversa, appositamente costituita per la gestione dei beni civici, non coincidente né con il comune³⁹, né con la frazione: è il caso delle associazioni agrarie. La norma introduttiva della legge generale, nel delimitare l’ambito di applicazione della disciplina con essa introdotta, enuncia un quadro di imputazione delle terre civiche in capo al comune, alla frazione di comune, alle università, ad altre associazioni agrarie comunque denominate (art.1). L’articolo 25 della legge fondamentale prevede “lo scioglimento delle associazioni di cui all’art. 1, se il patrimonio sia insufficiente ai bisogni degli utenti, o vi siano motivi per ritenere inutili o dannosa l’esistenza di esse.” Conseguentemente le terre imputate all’associazione saranno trasferite ai comuni territorialmente competenti nel rispetto della destinazione in atto e la stessa sorte subiranno quei “beni di altra natura”, ovvero posseduti a titolo patrimoniale, che seguiranno la medesima

³⁸ Guido Cervati, op. cit., p.110.

³⁹ Cerulli Irelli, op.cit., p.319 e ss.

destinazione senza che il comune possa mutarla in mancanza di previa autorizzazione regionale.⁴⁰

La legge vede con sfavore queste associazioni, e nell'ultima parte dell'articolo 25 pone il divieto della costituzione di nuove associazioni e il riconoscimento di quelle esistenti di fatto; tale sfavore non è presente nelle regioni a statuto speciale, dove, al contrario, si trova una legislazione molto favorevole alle associazioni in questione; l'articolo 26 stabilisce che i terreni delle terre civiche "devono essere aperti agli usi di tutti i cittadini del comune o della frazione", ma non è chiaro se l'apertura debba essere generalizzata o se si debba richiedere un qualche requisito quale la professionalità agraria o altra qualità soggettiva.⁴¹

L'origine storica delle associazioni agrarie è da rinvenirsi al momento della formazione del comune come ente amministrativo nell'ambito dell'organizzazione statale: a volte chi gestiva i beni civici non era la frazione o il comune, ma solo una parte degli abitanti, a volte gli originari, altre i membri di una corporazione o di un'arte.⁴² Con il formarsi dei comuni le associazioni talvolta si fusero con essi, mentre altre volte conservarono la propria autonomia e i propri ordinamenti: vennero chiamate "università", "comunità", "casali", "vicinie", "regole", e continuarono a esistere accanto all'ente amministrativo e politico, come enti patrimoniali. La legge 3 agosto 1894, n.357, contenente "l'ordinamento dei domini collettivi nelle province dell'ex Stato pontificio" disponeva il riconoscimento di

⁴⁰ Fulciniti, Luciana, op. cit., p.268.

⁴¹ Quasi tutti gli statuti delle associazioni del Lazio prevedono requisiti quali l'essere capofamiglia, l'essere dedito ad attività agricola, esercitare l'azienda agraria con il lavoro fisico o anche intellettuale, il fatto di risiedere stabilmente nel comune da tempo variabile...v. Fulciniti, op. cit., p.269.

⁴² V. autori quali Raffaglio, p.80 e ss. dell'op. cit., o Cerulli Irelli, a p.323 dell'op. cit.

persone giuridiche alle “università agrarie, comunanze, partecipanze e le associazioni istituite a profitto della generalità degli abitanti di un Comune, o di una frazione di Comune...”: si trattava del riconoscimento di persone giuridiche pubbliche. Invece la legge fondamentale ha disposto lo scioglimento di quelle con patrimonio insufficiente e ha stabilito che i beni delle associazioni agrarie debbono essere amministrati secondo i criteri vigenti per i beni delle frazioni di comuni, con esclusione di fini di lucro a profitto non dell’ente ma degli utenti. Tale legislazione non è stata vista di buon occhio da parte delle varie comunità dell’arco alpino⁴³, che avevano proprie tradizioni che custodivano gelosamente; questa popolazioni in un primo momento hanno adito la giurisdizione ordinaria per sostenere la natura privata delle loro associazioni; tale tesi è stata respinta dalla Corte di Cassazione⁴⁴; in un secondo momento esse hanno ottenuto dal Parlamento (art. 10 della L.3 dicembre 1971 n.1102) di essere escluse dall’ambito di applicazione della legge fondamentale. Infatti con la legge n.1102 è stata riconosciuta l’autonomia e la natura privata delle regole ampezzane di Cortina, di quelle di Comelico, di quelle degli antichi originari della Lombardia, di quelle delle servitù della Val Canale. Tutte queste sono state assimilate alle comunioni familiari, pur ribadendo l’indisponibilità del patrimonio di queste comunioni, che è stato vincolato alle utilizzazioni silvo pastorali, e consentendo l’alienazione solo per i beni acquisiti dopo il 1952.

Nel sistema vigente le associazioni agrarie sono ammesse come una forma separata e differenziata di amministrazione dei beni

⁴³ Di Salvo, Eduardo, op. cit., p.175.

⁴⁴ Cass. Regno 24 febbraio 1936, *Dir. Beni pubbl.* 1936, 267, riportata da Di Salvo, nell’op. cit., a p.175.

civici⁴⁵; il gruppo possiede tali beni nella sua interezza, come intera comunità territoriale, e non solo in una sua parte; nella logica del legislatore le associazioni non rappresentano una struttura dominicale diversa da quella comune in materia di proprietà collettiva di diritto pubblico (come quella imputata a una comunità di abitanti). Il legislatore ha inteso quindi “considerare anche le proprietà collettive imputate ad associazioni agrarie come appartenenti alla comunità di abitanti del luogo”⁴⁶.

8. Le comunioni familiari montane e le leggi sulla montagna.

Una categoria particolare di beni civici sottoposti a regime differenziato rispetto a quello comune designato dalla legge fondamentale è la categoria dei beni appartenenti alle “comunioni familiari montane” contemplate dalle leggi sulla montagna: la prima è la legge 25 luglio 1952, n.991; poi c’è il d.p.r. 16 novembre 1952 n.1979; la seconda è la legge 3 dicembre 1971, n.1102⁴⁷; nel 1994 è stata emanata anche la legge 31 gennaio 1994 n.97 sulle comunioni familiari montane. Per indicare la fattispecie di detti beni viene usata la dizione “beni agro silvo-pastorali appresi per laudo”⁴⁸: il *laudo* è lo statuto dell’associazione, regola o comunanza ; i *beni appresi per laudo* sono i beni posseduti dalla regola o dalla comunanza che trovano la loro ricognizione nel laudo, nello statuto datosi dalla collettività nella sua autonomia e poi sanzionato dal potere pubblico

⁴⁵ Cerulli Irelli, op. cit., p.329.

⁴⁶ Cerulli Irelli, op. cit., p.330.

⁴⁷ Le norme della legge sulla montagna del 1971 sono state attuate dalla regione Veneto con le leggi 3 maggio 1975 n.48 e 49 e con il regolamento in data 24 aprile 1975 n.5.

⁴⁸ Cerulli Irelli, op. cit., p.297e ss.

superiore e sovrano; questi statuti hanno carattere prevalentemente privatistico.

L'articolo 26 della legge 1766 del 1927 prevede "associazioni agrarie a modello differenziato": già il r.d. 26 febbraio 1928 n. 332 di attuazione della legge fondamentale disponeva che le terre atte a coltura agraria spettanti ad associazioni composta da determinate famiglie che vi avessero apportato "permanenti e sostanziali migliorie" venissero sottratte alla disciplina della legge liquidatrice:⁴⁹ queste erano le "partecipanze emiliane, considerate come delle associazioni "chiuse" di utenti del loro patrimonio. Solo con il d.lgs. 3 maggio 1948 n.1104 sulle Regole della Magnifica Comunità Cadorina e poi con le due leggi sulla montagna venne riconosciuta l'estraneità alla legge del 1927 delle proprietà collettive di quei nuclei familiari montani che, nel corso dei secoli, avevano difeso le loro terre silvo-pastorali contro i forestieri perché chiuse e riservate agli originari utenti. "In sostanza, ⁵⁰ nei confini attuali della disciplina della legge del 1927 e nella misura in cui possa dirsi conclusa la liquidazione degli usi civici in senso stretto sui demani feudali, sono racchiusi solo i demani universali, ovverosia le terre civiche appartenenti alle collettività "aperte" dei cittadini di un determinato Comune o di una Frazione di un determinato Comune...". Invece la legge n.97 del 1994 nell'art.3 ha stabilito una serie di principi fondamentali e di indirizzo per il legislatore regionale nell'attività di riordino della disciplina delle organizzazioni montane: tra queste vengono espressamente indicate le comunioni familiari montane dell'art.10 della legge 1102 (e cioè le Regole ampezzane di Cortina D'Ampezzo, quelle del

⁴⁹ Germanò, Alberto, *Carneade, chi era costui?*, in *Rivista Dir. agr.*, 1994, I, p.212.

⁵⁰ Germanò, v. nota precedente.

Comelico, le società degli antichi originari della Lombardia, le servitù della Valcanale), le regole cadorine di cui al d.l. 1104/48, e le associazioni di cui alla legge 4 agosto 1894, n.397 (ordinamento dei domini collettivi nelle province dell'ex Stato Pontificio).⁵¹

La legge del n.97 nell'articolo 3 conferma la proprietà collettiva indivisibile e inusucapibile dei beni agro-silvo-pastorali e la valorizzazione delle loro potenzialità sia sotto il profilo produttivo sia sotto quello della tutela ambientale, e conferma pure l'intangibilità del patrimonio antico agro-silvo-pastorale.⁵² Tale legge riconosce anche la personalità giuridica di diritto privato alle organizzazioni di gestione dei beni di proprietà collettiva e l'autonomia statutaria delle organizzazioni, che mantengono i loro antichi laudi e consuetudini; affida alle regioni i compiti di attuazione e di controllo.⁵³ “La gestione di questi beni resta quindi sottoposta a un controllo pubblico assai specifico e non solo la pubblicità degli statuti ma anche la nomina dei rappresentanti legali è disciplinata dai regolamenti regionali”⁵⁴.

La regione Friuli-Venezia Giulia ha emanato la legge regionale 5 gennaio 1996, n.3, “Disciplina delle associazioni e dei consorzi di comunioni familiari montane”, in cui si riconosce la personalità giuridica di diritto privato alle associazioni e ai consorzi di comunioni familiari montane che abbiano determinati requisiti⁵⁵. Si nota come si

⁵¹ V. art.3 della legge n.97 del 1994.

⁵² Lorizio, Maria Athena, *Demani civici a una svolta, tra leggi vecchie e nuove*, in *Dir. e giur. agr. e dell'ambiente*, 6/1997, p.382.

⁵³ Lorizio fa notare come per la prima volta le organizzazioni di base vengono chiamate a partecipare alle scelte di natura urbanistica, ambientale e in generale a procedimenti collegati ai temi di cultura locale: si nota una vera e propria inversione di tendenza rispetto alla legislazione statale del 1924-27, la quale, come noto, ha portato al progressivo impoverimento e scioglimento delle gestioni collettive con il conseguente passaggio dei beni alle amministrazioni comunali.

⁵⁴ Lorizio, M.A., voce *Usi civici*, op. cit., p.10.

⁵⁵ Per un'analisi approfondita di questi requisiti, si veda nel capitolo relativo alla vicenda dell'altopiano di Trieste.

vogliono oggi tutelare situazioni diverse tra loro, che invece nella legge fondamentale erano state trattate tutte allo stesso modo, e assoggettate alla medesima legge senza tenere conto delle varie situazioni locali.

Da quanto è stato detto in questi ultimi paragrafi, si può fare in breve sommario della varietà delle situazioni che si possono trovare in concreto:

- Beni soggetti alla disciplina generale della legge del 1927, in cui le associazioni sono, al pari della frazione e del comune, enti di imputazione formale;
- Beni che rientrano nella deroga prevista dall'articolo 26 della legge fondamentale, in cui rientrano le partecipanze emiliane, ed eventualmente estendibile ad altre fattispecie;
- Beni di "associazioni" escluse, per effetto di leggi successive, dalla disciplina unificatrice della legge del 1927; tali beni sono soggetti a una particolare disciplina pubblicistica che si sostanzia nell'imposizione di una sorta di vincolo di destinazione dei beni e di limiti alla loro disponibilità: si tratta dei beni delle comunioni familiari montane;
- Ci sono poi beni non menzionati fino ad ora che appartengono ad associazioni, enti, gruppi di famiglie interamente soggetti alla disciplina civilistica della proprietà collettiva di diritto privato: non bisogna dimenticare che tali associazioni, una volta costituite, acquistano la capacità di possedere beni soggetti interamente alla disciplina codicistica della proprietà privata. Per fare un esempio, si pensi agli arredi di una sala destinata al ritrovo degli associati: questi sono di proprietà dell'associazione, e non sono soggetti alle leggi specifiche sino ad ora menzionate.

Quindi al di là del dato nominalistico sarà di volta in volta da verificare l'effettiva natura giuridica delle figure soggettive in questione e dei beni d'imputazione, in modo tale da applicare la disciplina corretta.

Capitolo IV

Accertamento, valutazione e liquidazione degli usi civici.

1. L'ambito di disciplina e le operazioni di accertamento. 2. Tipicità della prova nell'accertamento degli usi civici. 3. La liquidazione dei diritti di uso civico. 4. Le promiscuità e il loro scioglimento. 5. Le operazioni di verifica e reintegra delle terre civiche. 6. La legittimazione. 7. Assegnazione a categoria delle categorie d'uso civico. 8. La gestione e la titolarità delle terre civiche.

1. L'ambito di disciplina e le operazioni di accertamento.

Le norme sul riordinamento degli usi civici della legge 1766/1927 si applicano a una gamma piuttosto variegata di fattispecie di appartenenza, individuate dalla legge fondamentale con una formula che vuole comprendere tutte le possibili ipotesi di terre soggette all'esercizio degli usi civici; le norme vigenti, come viene precisato espressamente dall'articolo 1 della legge fondamentale, si riferiscono 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 Comune e alla *sistemazione* delle terre provenienti dalla liquidazione suddetta e delle altre terre, possedute dai Comuni, università ed altre associazioni agrarie, comunque denominate, soggette all'esercizio degli usi civici.¹ Pertanto la legge non si applica a quegli enti, come le comunanze, le vicinie, e simili, nate *ab antiquo* come unione di famiglie comproprietarie di territorio agricolo, del quale ripartiscono

¹ Zaccagnini-Palatiello, op. cit., p.154.

periodicamente tra loro la coltivazione, con alterne assegnazioni, rimanendo a ciascuna famiglia la esclusività del prodotto della quota di terreno posseduta e coltivata.

La disposizione dell'articolo 1 è stata oggetto di varie interpretazioni, soprattutto ai fini dell'identificazione delle situazioni che apparentemente sembra contenere, altrettanto apparentemente differenziabili dalla "univocamente intesa nozione di usi civici"². Proprio in relazione a questo molteplice contenuto del termine "usi civici", come precedentemente ricordato, si è sviluppata la corrente di pensiero volta a puntualizzare l'inadeguatezza della formula linguistica, che in realtà si attesta solo come formula meramente riassuntiva di situazioni che hanno in comune uno stesso elemento di fondo consistente nel godimento collettivo di utilità della terra. Nella formula "usi civici" dell'articolo 1 rientrano quindi tutte le forme di godimento collettivo della specifica tipologia degli usi civici che storicamente si sono imposti, compresi quelli insistenti su terre patrimoniali del comune, nonché su quelle ascrivibili alle (moderne) categorie del demanio in senso stretto e del patrimonio indisponibile, i quali risultano, formalmente e sostanzialmente assenti nella previsione liquidatrice dell'articolo 1.

La legge subordina le operazioni di liquidazione degli usi civici al preventivo *accertamento* da attivarsi ad opera degli interessati attraverso una denuncia circostanziata, detta dichiarazione (art. 3), da effettuarsi nel giro di sei mesi dalla pubblicazione della legge fondamentale. L'articolo 3 prevede infatti che " Chiunque eserciti o pretenda di esercitare diritti della natura di cui all'articolo precedente, è tenuto, entro sei mesi dalla pubblicazione della presente legge, a

² Fulciniti, Luciana, op. cit., p.155.

farne dichiarazione al commissario istituito ai sensi dell'art. 27. Trascorso detto termine senza che si sia fatta la dichiarazione, rimane estinta ogni azione diretta ad ottenere il riconoscimento dei diritti medesimi, che non si trovino in esercizio, e la rivendicazione delle terre soggette agli usi civici". La giurisprudenza ha ritenuto che tale conseguenza riguardi solo gli usi civici non in esercizio alla data di pubblicazione della legge e gravanti su terre private³. Anche in base alla lettura degli art. 1 e 2 del r.d. n.332/1928, il c.d. regolamento, si è affermato che la dichiarazione è necessaria esclusivamente per gli usi gravanti su terre private e non per le terre comuni gravate, le quali non sono soggette a liquidazione ma a quotizzazione; è costante l'interpretazione⁴ secondo la quale la mancata dichiarazione nel termine comporta l'estinzione degli usi unicamente nelle ipotesi di usi su terre private non in esercizio al momento dell'entrata in vigore della legge. Infatti dato il principio dell'imprescrittibilità del diritto civico, è da ritenere⁵ che un uso siffatto, anche se non esercitato, continui a esistere allo stato potenziale e possa risorgere con la ripresa degli atti di godimento da parte della popolazione titolare. Quindi per gli usi ancora in esercizio al momento dell'entrata in vigore della legge, la denuncia assolve esclusivamente alla funzione di atto introduttivo del procedimento di liquidazione e alla sua mancanza non è collegata la sanzione della decadenza.

La denuncia è atto di parte volto a iniziare la procedura amministrativa di liquidazione, e assolve alla funzione di far

³ Cass., 5 luglio 1967, n.1663, in *Foro it.*, 1967, I, 2364. Per la non obbligatorietà della denuncia degli usi in esercizio v. Cass. 9 aprile 1981, n. 2085, in *Mass.*, 1981.

⁴ De Lucia, op. cit., p.588.

⁵ Zaccagnini-Palatiello, op. cit., p.157.

conoscere alla regione⁶ gli usi esercitati o che si pretende di esercitare; è sulla base della dichiarazione che poi si procede, d'ufficio o su richiesta di parte, alla procedura di liquidazione.

2. Tipicità della prova nell'accertamento degli usi civici.

La legge del 1927 ha inteso porre fine a una vecchia questione: “se il possesso, richiesto per l'esistenza degli usi civici, dovesse essere quello legittimo, oppure quello di fatto; se dovesse essere attuale, o l'ultimo”⁷ secondo la dottrina oggi si richiede il possesso originario, da provare con i criteri di cui all'articolo 2 della legge citata; quindi se l'esercizio dell'uso civico è cessato prima del 1800, il possesso deve essere provato soltanto con documenti, essendo inidonea ogni altra prova; se invece l'esercizio dell'uso civico è venuto a mancare dopo il 1800, è ammesso qualunque altro mezzo legale di prova, anche quella per testimoni. Tale regola vale solamente per gli usi su terre private, essendo pacifico che nel caso dei demani collettivi sia insufficiente la dimostrazione del dominio esclusivo da parte della collettività che duri da lunga data: in tal caso infatti la prova è presuntiva, ed è riassunta dalla massima “*ubi demania ibi usa*”, per cui l'uso civico si presume su tutte le terre già costituenti il demanio feudale; tale massima è improntata sul brocardo “*ubi feuda ibi demania*”; la prova dell'esistenza del feudo è data dall'atto di investitura o dalla

⁶ L'autorità competente alla ricezione dell'istanza è oggi la regione, che ha sostituito il Commissario per la liquidazione degli usi civici per effetto del trasferimento delle competenze amministrative che, per l'innanzi, esercitavano assieme alle funzioni giurisdizionali; la legge prescrive che possa riceverla, anche, il pretore del luogo che la trasmetterà all'autorità competente.

⁷ Zaccagnini-Palatiello, op. cit., p.160.

concessione sovrana, oppure da un giudicato,⁸ La giurisprudenza ha successivamente ritenuto che la dimostrazione della natura feudale di un territorio può essere data attingendo a fonti equipollenti relativi al possesso del territorio stesso quali i *quinternoni*, registri di iscrizione al feudo, *i relevii*, che nella successione feudale tenevano luogo dell'investitura, e *cedolari* del pagamento dell'*adoa* che sostituiva l'obbligo di prestazione del servizio militare.

In generale è ben chiaro che la prova della feudalità una volta accertata l'esistenza del feudo, implica necessariamente la preesistenza della popolazione sul fondo stesso: in caso contrario, l'uso civico mancherà di essere provato⁹. Quindi una volta che viene provata la feudalità di un territorio e l'esistenza in esso di un nucleo anteriore di popolazione, non occorre altra prova di usi originari: tale presunzione risale alla realtà economica del mondo feudale, dove le terre infeudate sarebbero state abbandonate da un titolare che non aveva capacità imprenditoriali ove non fossero stati riconosciuti alle popolazioni i diritti essenziali a sostenersi¹⁰.

Il "documento" che l'articolo 2 richiede per la prova di un uso che non fosse più in esercizio da tempo, e cioè fosse cessato prima del 1800, non è soltanto la sentenza, l'atto pubblico o la scrittura privata, ma è qualsiasi scritto che sia giuridicamente attendibile da cui possa desumersi con esattezza e precisione l'esistenza dell'uso civico. È stato a causa della difficoltà di reperimento di prove documentali che risalgano al periodo precedente al 1800 che la giurisprudenza ha

⁸ Fulciniti, op. cit., p.166.: l'autrice ricorda come tale sistema derivi dalla massima VII della Commissione feudale, diventata norma di legge per effetto del rescritto 20 settembre 1815 del Regno delle Due Sicilie.

⁹ Tuttavia la massima che là dove furono demani ivi sussistano usi, ammette la prova contraria e non è valevole per tutte le regioni, e per tutti gli usi. Cfr. Raffaglio, op. cit., p.360.

¹⁰ Lorizio, voce *Usi civici* in *EdD*, op. cit., p.4.

ammesso le prove presuntive o indirette: un altro esempio, oltre al brocardo appena citato, è il cosiddetto *possesso ab immemorabile*: si tratta del possesso del diritto o del bene da parte della popolazione instauratosi in modo pacifico da tempo immemorabile, tanto da essersi smarrito il ricordo della sua nascita.

L'espressione "mezzi legali di prova", usata nell'articolo 2 con riferimento agli usi civici tuttora esistenti, non va intesa come riferibile alle sole prove legali, ma va interpretata come includente tutti i mezzi di prova previsti dall'ordinamento; il dato normativo allude al principio generale della tipicità e legalità dei mezzi di prova.

3. La liquidazione dei diritti di uso civico.

Dichiarati gli usi, inizia il procedimento di liquidazione, che presuppone l'accertamento dell'esistenza degli usi civici; essa può avvenire in sede amministrativa o giurisdizionale, anche se nel sistema della legge la prima ipotesi è quella normale, mentre la seconda è quella eventuale. Per l'accertamento, la regione (un tempo il commissario) può nominare un perito il quale procede all'accertamento dell'esistenza e della natura degli usi civici, individuando le terre che ne sono interessate; l'accertamento produce effetti diversi se gli usi gravano su terre private o su terre del comune o di altro ente esponenziale di una collettività di abitanti. Nel primo caso si parla di *affrancazione delle terre dagli usi*, che segue l'impostazione tradizionale delle leggi napoletane preunitarie; per questo gli usi civici sono distinti in *essenziali*, se necessari per i bisogni della vita, e *utili*, se prevalentemente con scopo di industria

(articolo 4¹¹); l'affrancazione può avvenire secondo due modalità: mediante scorporo oppure mediante imposizione al proprietario del fondo di un canone di natura enfiteutica. È prevista anche la formula, descritta nell'articolo 7 comma 2, che si configura come del tutto eccezionale perché circoscritta ad un ambito territoriale specifico, quello corrispondente alle ex province pontificie: si tratta della liquidazione invertita.

Per quanto riguarda invece l'accertamento degli usi che gravano su terre civiche, si parla di *legittimazione* delle occupazioni abusive, di *verifiche* e di *reintegre*.¹²

- *Liquidazione con scorporo*: è il sistema normale e consiste nel dividere il fondo gravato dagli usi in due quote: di queste, una viene attribuita in piena proprietà alla popolazione utente, mentre l'altra resta al proprietario, libera dagli usi; in questo caso si trasforma la proprietà frazionata in proprietà per quote¹³: non bisogna dimenticare che il legislatore ha configurato gli usi civici come diritti condominiali, e di condominio frazionario tra comunità utente e possessore, nel quale ciascun utente trae una utilità diversa da quella che ne trae l'altro. A questa concezione condominiale dei diritti consegue la possibilità della trasformazione del condominio per frazioni o a mani giunte in un condominio per quote¹⁴: quindi si procede prima all'individuazione della quota della comunità, rappresentativa dei diritti che questa vantava sul fondo. La quota è determinata discrezionalmente secondo l'importanza degli usi nell'ambito di una scala di compensi, graduati in massimi e minimi, a

¹¹ Per l'elencazione delle due categorie, V. cap.2.

¹² Per la descrizione di questi aspetti, si veda il paragrafo n.5 di questo capitolo.

¹³ De Lucia, op. cit., p.589.

¹⁴ Cervati, op. cit., p.133.

seconda delle classi dell'articolo 4: il 1° comma di questo articolo recita: "Il compenso per la liquidazione dei diritti suddetti è stabilito in una porzione del fondo gravato o della parte del fondo gravato da assegnarsi al Comune, nel cui territorio il fondo stesso si trova, e che sarà determinata nel modo seguente: (c 2) Per i diritti della prima classe (usi essenziali), comunque esercitati, la porzione di terreno corrisponderà al minimo di un ottavo del fondo, che potrà, secondo la varietà dei casi e le circostanze essere elevata ad un terzo ed anche sino alla metà. Per i diritti della seconda classe il compenso, tenendo conto dei criteri suddetti, potrà da un minimo di un quarto elevarsi dal commissario fino al massimo di due terzi del fondo." La quota a favore della popolazione è stabilita quindi secondo una scala di compensi che va dal minimo di 1/8 al massimo di 2/3 del fondo in relazione alla classe degli usi ma tenendo sempre conto dei bisogni della popolazione (art.8 r.d. n.332/1928). Nel determinare in concreto la quota si deve tener conto della estensione e del valore del terreno al momento della divisione (artt.5 e 6 , 1°comma, 1. fondamentale e art.8 del regolamento). Invece la quota a favore del Comune va da 1/8 sino a 1/3, che può poi essere portato alla metà; se il diritto è di tenue entità.

L'articolo 6 pone poi la regola generale secondo la quale la porzione di terra da assegnare in compenso dei diritti civili deve essere determinata non solo con riferimento all'estensione del fondo, ma anche al suo valore¹⁵.

- *Liquidazione con canone*: l'articolo 7 comma 1 stabilisce che "sono esenti dalla divisione e gravati di un annuo canone di natura

¹⁵ Nel corso dell'Ottocento la tendenza prevalente era stata quella di assegnare una indennità in denaro agli utenti, ed era stata soprattutto la legge del 1888 per le province ex pontificie a prevedere il compenso in terra come regola e quello in denaro come eccezione.

enfiteutica a favore del Comune, in misura corrispondente al valore dei diritti, da stabilirsi con perizia, i terreni che abbiano ricevuto dal proprietario permanenti e sostanziali migliorie, e i piccoli appezzamenti non raggruppabili in unità agrarie.”

Si era affermato ¹⁶che questa fosse una liquidazione eccezionale: in realtà la dottrina e la giurisprudenza degli anni ottanta¹⁷ hanno dimostrato che il sistema della liquidazione con canone è il sistema ordinario, o comunque quello a cui si fa più di frequente ricorso: tale sistema nella prassi di alcune regioni è l'unico utilizzato.

L'ammontare del canone va determinato sulla base del valore dei diritti, in relazione al valore del terreno; al momento della liquidazione l'esercizio dei diritti può essere estinto o ridotto a poca cosa, ma questo non rileva essendo gli usi “imprescrittibili, e cioè inestinguibili ed irriducibili per non uso”¹⁸. La Cassazione¹⁹ ha avuto modo di chiarire che “la valutazione degli usi civici deve essere fatta in base alla maggior consistenza da essi raggiunta prima che, con le leggi eversive della feudalità, fu legislativamente imposta la loro soppressione ed impedito, in conseguenza, un loro ulteriore accrescimento...” ; gli usi vanno liquidati facendo riferimento alla massima estensione del loro esercizio.

La prima ipotesi dell'articolo 7 è costituita dalle *permanenti e sostanziali migliorie*: la dottrina ha discusso su cosa si dovesse intendere con tale espressione: secondo la dottrina prevalente è

¹⁶Cervati, op. cit., p.134.

¹⁷Fulciniti, Cerulli Irelli, nelle opere citate, per la dottrina; per la giurisprudenza v. Cass. Sez. Unite, 20 gennaio 1989, n.297: la giurisprudenza esclude ogni facoltà discrezionale di optare per l'assegnazione qualora il proprietario abbia apportato sostanziali e permanenti migliorie. V. Fulciniti, op. cit., p.174.

¹⁸Cass. Sez. II, 7 aprile 1975, n.1240, in *Giur. It.*, I, c.1575.

¹⁹V. sent. ult. cit.

sufficiente la presenza di opere permanenti, come le case coloniche o gli impianti di irrigazione, le strade interpoderali, che ne accrescano stabilmente la produttività e il valore²⁰; sarebbero sufficienti anche migliorie sostanziali ma non permanenti, sempre che venga rispettato l'effettivo aumento della produttività. Secondo la dottrina minoritaria non è sufficiente la mera presenza di opere ma è necessario che tali opere siano elemento di una impresa agricola produttiva di un reddito rilevabile dai documenti tributari e fiscali.

La seconda ipotesi contemplata nell'articolo 7 riguarda i piccoli appezzamenti non raggruppabili in unità agrarie. La logica della previsione normativa è chiara: “non ha alcun senso acquisire alla comunità la quota di un appezzamento di terreno che, già come tale, non è atto a costituire unità “agraria” efficiente, o comunque coltivabile, utilizzabile.”²¹

Eccezionalmente e solo negli ex Stati pontifici l'accessione può essere invertita con provvedimento discrezionale: in tal caso si parla di *liquidazione con assegnazione dell'intero fondo alla popolazione*; se si dimostra il bisogno di terre da parte della popolazione, l'intero fondo gravato dagli usi può essere assegnato in proprietà piena alla collettività utente che è tenuta a corrispondere un canone annuo al proprietario. Tale ipotesi viene enunciata dall'articolo 7, 2° comma della legge fondamentale.

²⁰ Cerulli Irelli, op. cit., p.234.

²¹ Cerulli Irelli, op. cit., p.238.

4. Le promiscuità e il loro scioglimento.

E' l'articolo 8 della legge fondamentale che si occupa dell'istituto, ma anche il regolamento applicativo ne tratta diffusamente, dall'articolo 17 all'articolo 24, nel Capo III, "Scioglimento delle promiscuità". Con questo termine, come precedentemente accennato,²² si intendono "quei diritti d'uso che gli abitanti di un comune o di una frazione esercitano sui beni appartenenti a estranei e fuori dalla circoscrizione del proprio comune o del proprio feudo²³". "Si tratta di situazioni proprietarie, esercitate in forza di contratto o di prescrizione acquisitiva, le quali spesse volte hanno interferito con i procedimenti amministrativi di ridefinizione delle circoscrizioni comunali e che nella storia hanno dato luogo a forti conflitti tra le popolazioni."²⁴

Secondo alcuni autori²⁵ le promiscuità si differenziano dagli usi civici e demani comunali in quanto questi ultimi sono legati alla costituzione del feudo, sono elementi necessari del feudo mentre i diritti promiscui derivano da rapporti volontari, accidentali, sono frutto di libere pattuizioni private, fra persone fisiche e giuridiche che non avevano alcun obbligo di costituire queste forme di comunioni.²⁶

Tradizionalmente all'interno delle promiscuità si distingue tra comunioni generali, che si esercitano su tutto il territorio comunale, e particolari, che si esercitano solo su parte del territorio, nonché su tra comunioni per servitù reciproche o per condominio, che hanno un contenuto più ampio. L'articolo 8 determina le modalità di

²² V. cap.2, par.5.

²³ Raffaglio, op. cit., p.276.

²⁴ De Lucia, op. cit., p.591.

²⁵ V. per esempio Raffaglio, op. cit., p.277.

²⁶ Sulle differenze tra usi civici e promiscuità, V. Cass. 8 marzo 1968, n.756, in *Giust. Civ.*, Mass.1968, 382.

scioglimento, e rileva che si sciolgono senza compenso le comunioni generali per servitù reciproche, cioè quelle che non hanno origine da una proprietà comune, ma da una concessione a favore di una comunità di alcuni usi determinati sui beni dell'altra comunità; si sciolgono senza compenso le comunioni su comprensori determinati e non su tutto il territorio del Comune, che gravino però solo su proprietà non degli utenti. Tutte le altre comunioni si sciolgono con compenso da determinarsi in base all'entità della popolazione, al numero degli animali mandati a pascolare e ai bisogni di ciascuna comunità degli utenti.

Secondo la prevalente giurisprudenza²⁷ il diritto alla promiscuità è –come nei condomini di diritto romano- un diritto a una quota ideale di beni, e lo scioglimento ne è perciò regolato, come nelle divisioni di diritto civile, mercè l'attribuzione di una parte dei beni corrispondenti alla quota ideale.²⁸

5. Le operazioni di verifica e reintegra delle terre civiche.

La funzione della verifica demaniale consiste nell'indagine conoscitiva volta a individuare le terre libere o quelle nella piena disponibilità della popolazione utente, nonché di quelle che risultano occupate abusivamente o su cui vengono esercitate attività di vario genere da parte di soggetti terzi estranei alla collettività titolare del diritto dominicale o, anche, facenti parte della medesima comunità che esercitano il possesso esclusivo della terra sottratta illecitamente al godimento comune.²⁹ Oggetto dell'attività di verifica non sono

²⁷ Cervati, op. cit., op. cit., p.139.

²⁸ Cass., 18 febbraio 1960, n.278, in *Giust. Civ.*, I, 1228.

²⁹ Fulciniti, Luciana, op. cit., p.199.

soltanto le terre che compongono il demanio civico universale (le terre appartenenti originariamente a comuni, frazioni, associazioni agrarie) ma anche quelle provenienti dalla liquidazione degli usi civici su terre private mediante scorporo di quota fondiaria (art. 9 della legge fondamentale e art.25 del regolamento). Nella delimitazione mancano le terre provenienti dallo scioglimento delle promiscuità e quelle provenienti dallo scioglimento delle associazioni agrarie; in realtà oggi l'oggetto di verifica demaniale è sia qualitativamente che quantitativamente diverso dalla delimitazione contenuta nella legge generale e in tale nuova dimensione è considerato nelle leggi regionali nell'ambito di un programma più vasto di quello della legge del 1927.

La fase iniziale di individuazione delle terre in oggetto avviene con una verifica che ha una forte componente storico-giuridica, diretta ad accertare sia la natura delle terre sia l'esistenza di possessi privati, di quotizzazioni e censuazioni precedenti ritualmente eseguite, sia a distinguere i possessi legittimi dalle occupazioni arbitrarie con la formazione di un cosiddetto ruolo degli occupatori ³⁰(art. 29 reg).

L'articolo 27 del regolamento prevede la nomina di un perito da parte del commissario regionale; il perito procede alla ricognizione dei fondi e alla loro circoscrizione in base a documenti e piante, ovvero, se mancano documenti originali³¹, in base alle notizie desunte da antichi catasti; una volta precisata la consistenza del fondo nei suoi

³⁰ Petronio, op. cit., p.938.

³¹ "Sono molti anni che noi periti sosteniamo la necessità di dover riprodurre carte meravigliose che, in esemplare unico, sono conservate presso l'Ufficio Usi civici e che, se andranno perse, significherà aver distrutto un patrimonio culturale unico; si tratta spesso di carte su tela cerata, disegni su rapporti cartacei oggi non più in uso e in ogni caso di materiale prezioso. E' indispensabile quindi provvedere alla microfilmatura o alla scannerizzazione di tali cartografie per l'acquisizione di immagini computerizzate che potrebbero poi essere sovrapposte e messe a confronto con le carte catastali attuali." Intervento di Samperi Massimo, perito, al Convegno *Terre civiche tra storia e diritto*, Roma, 20 febbraio 1997, pubblicato su *Informatica e documentazione*, n.2 /1997.

confini esterni rileva tutti i possessi privati in esso esistenti, distinguendo i possessi legittimi dalle occupazioni arbitrarie; redige uno stato indicante il nome, cognome, e domicilio dell'occupante, l'estensione occupata e le migliorie introdottevi; propone il canone da imporre sulle terre rispetto le quali non concorrano i requisiti per la legittimazione; accerta i frutti indebitamente percepiti da restituire da parte dei possessori delle terre che debbano essere reintegrate (art. 29 reg.).

Il Commissario esamina gli atti istruttori predisposti dal perito, ne riscontra la regolarità, e, nel caso riscontri delle irregolarità, provvede alla rettifica (art. 30 reg.); dispone il deposito degli atti presso la Segreteria del Comune o dell'Associazione Agraria, la pubblicazione del bando e la notificazione agli interessati (art. 30 e 15 reg.).³²

Contro le operazioni elencate, possono fare opposizione il "Comune, l'Associazione agraria, i possessori delle terre" (art.30); ma è da intendersi sicuramente legittimata l'amministrazione separata, ove costituita, come è evidente che ciascun cittadino è legittimato all'opposizione.³³ L'opposizione viene fatta al commissario, entro 30 giorni dalla pubblicazione del bando o dalla notifica agli interessati, che apre un procedimento che si conclude con sentenza, oppure gli interessati possono chiedere al commissario la legittimazione dei

³² La legge sugli usi civici non disciplina le modalità di esecuzione delle notifiche dell'avviso di deposito di progetti e verifiche, limitandosi a prescrivere che siano effettuate mediante biglietto in carta libera, dal messo addetto all'ufficio di conciliazione; ma è da ritenere che esse, dati gli effetti giuridici che ne conseguono, debbano essere compiute in maniera tale da fornire la medesima certezza che legalmente scaturisce dall'osservanza delle disposizioni relative alle notifiche degli atti giudiziari. L'opposizione a una verifica può anche essere contenuta in un ricorso qualificato domanda di revocazione. Appello Roma, 7 giugno 1954, in *Giur. Cass. Civ.*, 1954, III°bim., 551.

³³ Cerulli Irelli, op. cit., p.356.

possessi abusivi (art. 30, 3° comma) accettando il riconoscimento della demanialità civica delle terre. Dopo l'accertamento amministrativo, costituente decisione amministrativa su diritti, nell'opposizione a verifica l'onere di dimostrare la qualità privata del fondo spetta all'opponente che deve provare con titoli il suo diritto e non può avvalersi della presunzione di legittimità del possesso attuale.³⁴ L'opposizione alla verifica di cui parla l'articolo 30 può cadere sulla qualità demaniale del fondo, nel qual caso il procedimento assumerà carattere giurisdizionale a giurisdizione commissariale venendo in contestazione la *qualitas soli*; nelle altre ipotesi invece l'opposizione avrà ad oggetto il provvedimento amministrativo e si sposterà sul versante tipico della tutela contro gli atti della pubblica amministrazione.³⁵

Oltre alla verifica in senso tecnico come disposta dalla legge statale, le leggi regionali sono orientate verso una scelta consistente nella predisposizione di inventari generali delle terre civiche per lo svolgimento delle successive operazioni attinenti a valutazioni di ordine economico, territoriale-urbanistico, nonché ai fini del riordino degli usi civici e della predisposizione dei piani di utilizzazione della superficie fondiaria da redigere sulla base di inventari oltre che le verifiche demaniali.³⁶ E' la regione che ricostruisce gli inventari sulla base di elenchi; le informazioni ivi contenute formano un vero e proprio archivio cartografico, e una vera e propria mappa generale delle terre che sarà indispensabile ai fini della pianificazione urbanistica di ogni livello.

³⁴ Lorizio, voce Usi civici, op. cit., p.7.

³⁵ Fulciniti, op. cit., p.202.

³⁶ Opinione di Fulciniti, op. cit., p.204.

Il perito quindi rileva i possessi interni al confine e distingue i possessi legittimi da quelli abusivi; in presenza di occupazioni abusive, il perito verifica la sussistenza dei requisiti per la legittimazione e in caso affermativo determina il canone; in caso negativo invece determina la misura dei frutti percepiti e propone alla regione la reintegra; quindi se non è possibile pervenire a legittimazione, si provvede, ai sensi dell'articolo 9, 3° comma, alla reintegrazione delle terre a favore del Comune, della frazione, dell'associazione.³⁷ La reintegra ha natura amministrativa ed è di competenza regionale: essa ha come presupposto che sia accertata o incontestata la qualità demaniale del bene.³⁸ Se invece l'ordine di reintegra viene emesso all'esito di un giudizio di accertamento della *qualitas soli*, l'ordine di reintegra ha natura giurisdizionale e spetta dunque al commissario.³⁹

6. La legittimazione.

Le terre d'uso civico sono incommerciabili e inusucapibili; la legge prevede tuttavia la possibilità per gli occupatori abusivi di legittimare la loro posizione per il tramite di una complessa procedura di sanatoria, che ha la funzione di trasformare in allodio il terreno d'uso civico illecitamente detenuto⁴⁰. La dottrina ritiene che la legittimazione abbia natura eccezionale, in quanto la regola generale è

³⁷ De Lucia, op. cit., p.593.

³⁸ In tal senso, v. De Tommaso, Giacomo, *Usi civici e demani collettivi. Il quadro normativo*, in *Nuovo dir. agr.*, anno X, n° 3/4, p.392.

³⁹ Consiglio di Stato, Sez IV, 20 gennaio 1954, n.17, in *Foro Amm.*, III, 214; TAR Lazio, sez. II, 21-5-1984, n.777, in *Foro Amm.*, 1984, 1525.

⁴⁰ De Lucia, op. cit., p.592.

che ogni occupazione abusiva del demanio dia luogo alla reintegra⁴¹. In realtà la dottrina negli ultimi anni cerca di riconoscerlo come un procedimento ordinario di sanatoria che, nella prassi viene ritenuto denegabile solo a fronte di gravi motivi di interesse pubblico.⁴²

La legittimazione è una parziale novità della legge del 1927, che la introdusse anche per ricercare il consenso degli strati sociali più modesti.⁴³ Il procedimento è abbastanza complesso e il provvedimento è connotato da una forte discrezionalità, dato che esso può essere adottato in presenza di determinate condizioni: l'articolo 9 della legge fondamentale dispone che: "Qualora sulle terre di uso civico appartenenti ai Comuni, alle frazioni e alle associazioni o ad esse pervenute per effetto della liquidazione dei diritti di cui all'art.1, siano avvenute occupazioni, queste, su domanda degli occupatori, potranno essere legittimate, sempre che concorrano unitamente le seguenti condizioni:

- a) che l'occupatore vi abbia apportato sostanziali e permanenti migliorie;
- b) che la zona occupata non interrompa la continuità dei terreni;
- c) che l'occupazione duri almeno da 10 anni."

Per quanto riguarda la nozione di migliorie, la giurisprudenza ritiene che sia da applicare la medesima interpretazione data nell'articolo 7; la necessaria continuità del fondo è invece interpretata nel senso non della contiguità fisica ma della contiguità funzionale: si avrebbe contiguità anche nel caso legati funzionalmente di punto di

⁴¹ Fulciniti, op. cit., p.214; Cerulli Irelli, op. cit., p.354.

⁴² De Lucia, op. cit., p.592. La giurisprudenza conferma tale indirizzo dottrinale nelle sentenze Cons. Stato, sez. IV, 19 novembre 1965, in *Foro It.*, 1966, III, 388; sez. VI, 30 luglio 1974, n.533, in *Foro Amm.*, 1974, I, 2, 811; sez VI, 9 marzo 1996, n. 404, in *C.S.*, 1996, I, 474.

⁴³ Petronio, op. cit., p.938.

vista economico-agrario o forestale.⁴⁴ Si ritiene inoltre che la norma contenga implicitamente anche l'ulteriore requisito dell'appartenenza dell'occupatore alla comunità.⁴⁵

La legittimazione ha natura onerosa: l'occupatore infatti affinché il danno subito dalla collettività non sia assoluto, dovrà corrispondere al comune o all'associazione agraria titolare della terra usurpata, un canone il cui ammontare è costituito dal valore del fondo migliorato diminuito del valore delle miglorie, aumentato di (almeno) 10 annualità (art. 10 legge fondamentale).

Competente a emanare l'ordinanza di legittimazione è il Commissario per la liquidazione; tale ordinanza ha carattere concessorio⁴⁶ e tale competenza commissariale ha natura amministrativa: dopo il trasferimento alle regioni ordinarie delle funzioni amministrative relative agli usi civici, avvenuto con D.P.R. 616/1977, tale competenza costituisce un'eccezione a tale trasferimento. Va ricordato comunque che il Commissario ha competenza giurisdizionale in materia di legittimazione. L'ordinanza deve essere approvata con Decreto del Presidente della Repubblica (prima serviva l'approvazione sovrana) su proposta del Ministero per l'agricoltura e foreste, d'intesa con la regione interessata.

Ottenuta la legittimazione e divenuto definitivo l'atto, il singolo diviene titolare, *ex nunc* di un vero e proprio diritto di proprietà su di un bene già del demanio civico: attraverso la legittimazione si ha la *trasformazione del demanio in allodio*: cessa il regime di inalienabilità e imprescrittibilità delle terre che diventano private e gravate da un canone di natura enfiteutica. L'istituto della legittimazione rappresenta

⁴⁴ Cerulli Irelli, op. cit., p.359.

⁴⁵ Cerulli Irelli, op. cit.; *contra*, Fulciniti, op. cit., p.217.

⁴⁶ Fulciniti, op. cit., p.222.

dunque una deroga alla imprescrittibilità, indisponibilità e inusucapibilità dei diritti e dei beni di uso civico.

7. Assegnazione a categoria delle categorie d'uso civico.

Il capo II della legge fondamentale è intitolato “Destinazione delle terre gravate di usi civici e di quelle provenienti dall'affrancazione”, e comprende gli articoli 11-26. I demani civici, come beni di proprietà collettiva di diritto pubblico, sono destinati a una sistemazione definitiva attraverso il procedimento di “verifica demaniale” che nella pratica culmina nel provvedimento di “assegnazione a categoria”, attraverso il quale i terreni costituenti il demanio civico vengono distinti in due categorie: a) terreni convenientemente utilizzabili come bosco o pascolo permanente; b) terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria. (art.11). L'assegnazione è disposta con un provvedimento amministrativo⁴⁷, e non esclude tuttavia un margine di discrezionalità tecnica⁴⁸ nell'organo incaricato di darvi applicazione, il quale infatti dovrà procedere “contemperando i bisogni della popolazione con quelli della conservazione del patrimonio boschivo e pascolivo nazionale” (art.14) e potrà quindi stabilire se e quando l'utilizzo effettivamente praticato sia da abbandonare. Il procedimento inizia con l'elaborazione di un *piano di massima* per la “destinazione dei fondi pervenuti al Comune

⁴⁷ Cerulli Irelli, in *Beni pubblici...*, op. cit., p.368, sostiene che l'assegnazione a categoria rientra tra i provvedimenti di accertamento costitutivo, a contenuto in gran parte discrezionale. Della stessa opinione sono Petronio, op. cit., p.940, e Lorizio, op. cit., p.5. In giurisprudenza v. Cons. Stato sez. V, 3 dicembre 1960, n. 825, in *Foro It.*, 1960, III, 73 e ss; Cass., 10 novembre 1980, n. 6017, in *Giur. It.*, 1982, I, 1, 1622.

⁴⁸ Carletti, Franco, *Gli utilizzi d'uso civico come modello per la tutela ambientale*, in *Nuovo dir. agr.*, anno X, num.3/ 4.

o all'associazione agraria e di quelli già in precedenza da loro posseduti (art.34 reg.) da parte del perito nominato dalla regione (un tempo il perito veniva nominato dal Commissario, ma con il trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni, oggi la competenza è della regione: art.15). L'assegnazione è fatta a titolo enfiteutico (art.19) cioè con l'obbligo per l'assegnatario di migliorare il fondo nei modi stabiliti nel piano di ripartizione; si prevede che in caso di abbandono o di inosservanza degli obblighi imposti agli assegnatari ci sia l'automatica assegnazione alla comunità proprietaria delle unità fondiaria e una nuova assegnazione per ogni unità fondiaria abbandonata o devoluta (art.19).

Le terre di categoria *b* sono destinate a essere ripartite in quote e quindi a essere privatizzate, mentre se di categoria *a* diventano "beni di proprietà collettiva a destinazione pubblica".⁴⁹ "Nell'uso corrente di dottrina e giurisprudenza questa distinzione non è utilizzata, e si parla genericamente di demanio civico per indicare tutte le terre cosiddette civiche in proprietà di comuni o associazioni agrarie, prima o dopo l'assegnazione a categoria"⁵⁰. In una prima fase le terre civiche sarebbero in godimento collettivo e promiscuo in attesa di una sistemazione definitiva, mentre dopo il provvedimento di assegnazione a categoria il demanio civico cesserebbe di esistere; si ritiene⁵¹ che prima dell'assegnazione a categoria le terre civiche siano assolutamente inalienabili, con la conseguente nullità degli eventuali atti di trasferimento di esse e che, dopo l'assegnazione a categoria, possono essere eventualmente alienate, previa autorizzazione della regione, solo le terre di categoria *a* in quanto è previsto lo stesso per

⁴⁹ Cerulli Irelli, op. cit., p.276 e 379.

⁵⁰ Petronio, op. cit., p.939.

⁵¹ Cerulli Irelli, op. cit., p.282.

quelle di categoria *b* che sono invece destinate a essere ripartite in quote⁵².

Regime giuridico e destinazione dei beni sono diversi per le due categorie.

a) Categoria *a*: boschi e pascoli permanenti: la destinazione dei beni di categoria *a* è quella all'utilizzazione boschiva e pascoliva; pertanto, a essi si applica la legislazione forestale nazionale e regionale, salvo la disciplina speciale che li concerne qual è, appunto, quella sul riordinamento degli usi civici a livello statale nonché le singole leggi regionali che regolano la materia. Questo significa che in caso di conflitto di norme, la soluzione è nel senso della disciplina speciale e non generale forestale.⁵³ Queste terre possono essere sottratte alla destinazione pubblica o in via definitiva o in seguito all'autorizzazione⁵⁴ all'alienazione, oppure in via temporanea, in seguito all'autorizzazione al mutamento di destinazione data dalla regione quando essa rappresenti un reale beneficio per la generalità degli abitanti (art. 12 l. n. 1766 e art. 41 reg.). I diritti delle popolazioni conservati su tali beni dovranno essere esercitati in conformità del piano economico e degli articoli 130 e 135 r.d. 30 dicembre 1923 n. 3267, ma non potranno eccedere i limiti stabiliti dal codice civile per gli usi personali (art. 521 cod. 1865, 1021 cod. vigente ai sensi dell'art. 12 legge e 45 reg.). La proprietà collettiva ha mantenuto tutta la sua fisionomia nelle associazioni agrarie: anche

⁵² Alcuni autori parlano di incommerciabilità relativa, a differenza di quanto avviene per i beni riservati, dato che il divieto può essere rimosso con un provvedimento di autorizzazione: v. Petronio, op. cit., p.940.

⁵³ Fulciniti, op. cit., p.232.

⁵⁴ Non sono pochi i casi in cui i Comuni, le associazioni agrarie, le università agrarie, hanno alienato in assenza di tali autorizzazioni a terzi terre pubbliche, a volte per soddisfare le esigenze abitative, altre per fini non corrispondenti neppure nelle motivazioni all'interesse pubblico. In tal senso rileva Federico, Pietro, voce *Usi civici*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Appendice VII, 10, 1987, p.1029.

quando si effettua la sistemazione dei beni, l'associazione agraria non ha finalità diverse dagli interessi degli associati, quindi se questa percepisce rendite, queste vanno a vantaggio degli utenti, attraverso la mediazione dell'ente.⁵⁵

b) Categoria *b*: terreni utilizzabili per coltura agraria: i beni di cat. *b* sono invece destinati a essere ripartiti in quote, secondo un piano tecnico di sistemazione fondiaria e di avviamento colturale, tra le famiglie dei coltivatori diretti del comune o della frazione con preferenza per i meno abbienti e più affidabili, il che ne importa di fatto la privatizzazione (artt 13-24 l. fundament. e artt. 34-41 reg.). I piani di quotizzazione sono redatti da istruttori e periti, vengono omologati dall'ufficio regionale e approvati dal Presidente della Repubblica. Le quote vengono concesse a titolo di enfiteusi con l'obbligo delle migliorie e alle altre condizioni stabilite nel piano a un canone annuo da cui è possibile l'affrancazione con un procedimento di competenza dell'Ufficio amministrativo regionale (art. 19 e 21 l. cit.); i canoni sono soggetti a rivalutazione; il capitale di affrancazione è investito in titoli di debito pubblico intestati all'ente e vincolati a favore della regione. Prima dell'affrancazione non è possibile dividere, alienare o cedere le quote a qualsiasi titolo a pena di decadenza della concessione e devoluzione della quota al comune o all'ente. Le unità fondiarie che non abbandonate vengono riassegnate con il medesimo procedimento, e se le quote sono in numero insufficiente rispetto alla domanda, si procede a sorteggio (art. 22); c'è anche la possibilità di costituire consorzi volontari⁵⁶ o coattivi tra

⁵⁵ Cervati, op. cit., p.117.

⁵⁶ I consorzi volontari nella pratica non sono stati favoriti in sede di applicazione della legge. Cervati, op. cit., p.119.

gli assegnatari per la miglior utilizzazione delle terre e l'esecuzione di opere e servizi di interesse comune (art. 23).

Come è stato precedentemente ricordato, nell'ex Regno delle due Sicilie il disegno di formare una classe di piccoli proprietari era fallito, perché era mancata qualsiasi iniziativa che assicurasse alle famiglie più povere gli strumenti per coltivare la terra che veniva assegnata, e spesso le quote erano state rivendute ai latifondisti, facendo crescere la grande proprietà terriera. Nonostante l'esito negativo della quotizzazione pre-unitaria, il riparto in quote è stato recuperato dal fascismo nella nuova legge, con qualche adattamento.⁵⁷ Tuttavia non ha avuto la fortuna che si auspicava, infatti la quotizzazione è ormai ferma da tempo o addirittura sospesa da alcune leggi regionali.

L'assegnazione delle quote non realizza la "conversione del demanio in allodio", che si ha solamente con l'affrancazione del canone stesso.⁵⁸ Ma per procedere all'affrancazione bisogna accertare che le migliorie siano state realizzate in conformità a quanto prescritto dal piano tecnico, e questo è un ostacolo insormontabile in quanto nel tempo le terre possono essere state utilizzate in modo difforme e le soluzioni valide, sotto il profilo agricolo, negli anni Trenta sono per lo più inattuali.

In mancanza di affrancazione, le quote non sono oggetto di proprietà privata, e quindi non possono essere divise, alienate o cedute per qualsiasi titolo, con la conseguenza che la loro eventuale alienazione provoca la decadenza dall'assegnazione e il ritorno della quota all'ente proprietario.⁵⁹

⁵⁷ Petronio, op. cit., p.941.

⁵⁸ Art. 21 l. fondamentale; in giurisprudenza Cass. 8 novembre 1883, n.6589, e già prima Cass. 24 marzo 1952, n.802, in *Giur. Compl. cass. Civ.*, 1949, 142 ss.

⁵⁹ Considerazioni di Petronio, v. note precedenti.

Prendendo le mosse da queste disposizioni la dottrina e la giurisprudenza si sono interrogate⁶⁰ sia sul rapporto che si viene a costituire a seguito della quotizzazione, sia sulle conseguenze che derivano dal mancato rispetto delle condizioni determinate, sotto pena di devoluzione, nel piano di ripartizione previsto dall'art. 13 legge fondamentale. La dottrina ha affermato, sulla falsariga della giurisprudenza, che le quote vengono assegnate in enfiteusi, e quindi si applicano le norme sull'istituto in generale dell'enfiteusi.

8. La gestione e titolarità delle terre civiche.

Si è precedentemente ricordato⁶¹ che la titolarità sostanziale dei diritti di uso civico spetta alla comunità di abitanti, intesa come collettività indifferenziata, insediata su un territorio e unita dal vincolo organizzativo dell'incolato. Tuttavia al fine di consentire ai residenti di agire validamente nell'ordinamento, sono state individuate alcune forme organizzative atte a rappresentare la comunità e alle quali sono imputate alcune facoltà di amministrazione che non possono essere esercitate dai singoli componenti del gruppo.⁶² Il comune gestisce i beni della collettività fino a quando non viene costituita l'amministrazione separata frazionale.⁶³

Per quanto riguarda la titolarità delle terre civiche, le formule usate dal legislatore sono ambigue: ad esempio, l'art. 26 della legge fondamentale, con riguardo ai beni civici frazionali, parla di "terreni di originaria appartenenza della Frazione", mentre l'art.1 della legge

⁶⁰ Petronio, Ugo, *Quotizzazione di terre di uso civico e conversione del demanio in allodio*, in *Dir. e giur. agr. e dell'ambiente*, 1993, p.389.

⁶¹ V. capitolo 3.

⁶² De Lucia, op. cit., p.596.

⁶³ Lorzio, M.A., voce *Usi civici* in op. cit. p.9.

n.278 del 1957 fa riferimento a “beni di proprietà collettiva della generalità dei cittadini abitanti nel territorio frazionale”.

Invece per i beni “imputati” al Comune, l’art.8 della legge fondamentale dispone che lo scioglimento delle promiscuità avvenga “con l’attribuzione a ciascun Comune o a ciascuna Frazione di una parte delle terre in piena proprietà”, mentre l’art. 12 della stessa legge, al comma 3, afferma che “i diritti delle popolazioni su detti terreni saranno conservati”, e al comma 2 stabilisce che “i Comuni e le associazioni agrarie non potranno, senza l’autorizzazione (della Regione) alienarli o mutarne la destinazione”. Anche altre norme della legge fondamentale accrescono l’incertezza sul punto. Anche la dottrina è divisa: la giurisprudenza tende invece a distinguere con sicurezza i beni civici (gestiti dal comune o dalla frazione) dai beni pubblici comunali, riconoscendo ai singoli un diritto dominicale sui primi e un diritto di utenza sui secondi.⁶⁴ Bisogna esaminare⁶⁵ l’evoluzione del gruppo o collettività originaria da associazione di fatto all’Ente-Comune: all’inizio, quando un gruppo di persone si insediarono su un territorio e iniziarono a coltivarlo, il gruppo altro non era che un semplice collettività di uomini; mano a mano che i compiti di autogoverno dei problemi e dei servizi di comune interessi svolti dal gruppo aumentarono, e quando forestieri cominciarono a premere per entrare a far parte del gruppo, iniziò uno slittamento della *universitas* degli antichi *possessores* del luogo nelle braccia del Comune di tutti gli *habitatores* dello stesso luogo, fino a che la collettività, allorchè non riuscì o non volle mantenere una sua

⁶⁴ V., fra le molte: Cass., 18 marzo 1949, n.604; Cass.18 dicembre 1952, n.3233; Cass.3 febbraio 1962, n.210; Cass. 11 febbraio 1974, n.387, tutte in Federico, Pietro, *Codice degli usi civici e delle proprietà collettive*, Roma 1995.

⁶⁵ Germanò, Alberto, voce *Usi civici* in *Digesto delle discipline privatistiche*, p.546.

distinzione dal Comune, con il Comune stesso si confuse operandosi la commistione dei beni originari della collettività con i beni propri del Comune. Dopo la Rivoluzione francese, con l'amministrazione francese dei generali di Napoleone, la gestione dei vecchi beni comunali doveva essere attribuita al Comune, ente territoriale pubblico, l'unica corporazione ammessa dalla Rivoluzione.⁶⁶

Ma anche dove le collettività riuscirono a mantenere la originaria organizzazione di Universitas, il riconoscimento della sua persona giuridica operò la distinzione i membri e l'ente e determinò lo stesso problema: ovvero, se la trasformazione dell'universitas in Comune o in ente dotato di personalità giuridica abbia implicato la trasmissione dei beni alla nuova struttura a titolo dominativo o solo a titolo rappresentativo. La giurisprudenza ritiene che la proprietà è della collettività e che il Comune o l'Università agraria sono solo enti esponenziali, ovvero che "il godimento dei beni spetta alla collettività, nel suo insieme e in ciascuno dei propri componenti, mentre l'ente, nei suoi organi, è un amministratore del bene collettivo."⁶⁷

Tuttavia bisogna ricordare che in certe zone d'Italia, soprattutto nel Sud, i beni collettivi oggi risultano imputati ai Comuni, e sembrano essere di proprietà dell'Ente territoriale,⁶⁸ a causa della diversa storia di queste zone: i giuristi napoletani del settecento e dell'inizio dell'ottocento hanno sostenuto nei loro scritti che i territori in questione appartenevano al Comune e non alla popolazione.⁶⁹

Il problema della titolarità dei beni civici è uno dei più dibattuti in dottrina, e, come ricordato, la dottrina è divisa sul punto: se si segue

⁶⁶ Germanò, *ibidem*.

⁶⁷ Opinione di Giannini, riportata da Germanò, ult. op. cit., p.547.

⁶⁸ Germanò, *I domini collettivi tra interessi locali e interessi generali*, intervento al Convegno di Trento del 9-10 novembre 2000.

⁶⁹ Petronio, intervento al Convegno di Rocca S.Maria, op. cit., p.11.

la posizione dei giuristi napoletani dei secoli scorsi, allora si può riconoscere la proprietà delle terre in capo ai Comuni; se invece, come fa la maggioranza degli autori, si considera la storia di tali terre nel centro e nel nord Italia, allora si ritiene la comunità di abitanti come proprietaria, e il Comune come rappresentante ex lege della comunità di abitanti.⁷⁰

⁷⁰ Di questa opinione sono anche Cerulli Irelli e Fulciniti, nelle opere citate.

Capitolo V

La disciplina degli usi civici tra Stato e Regioni.

1. Premessa. 2. Usi civici tra Stato e Regioni: le regioni a statuto ordinario. 3. Le regioni a statuto speciale e le incidenze della riforma costituzionale. 4. La regione Friuli-Venezia Giulia. 5. Il Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici. 6. Funzioni amministrative e giurisdizionali. 7. Problemi sulla sopravvivenza nei commissari del potere di impulso processuale. 8. Cenni sulla disciplina processuale. 9. Il commissario nel Friuli-Venezia Giulia.

1. Premessa.

Come è stato più volte accennato, il D.P.R. 24 luglio 1977, n.616, sull'attuazione della delega di cui all'art.1 l.22 luglio 1975, n.382, ha trasferito alle regioni ordinarie tutte le funzioni amministrative relative agli usi civici, tranne alcuni limitati poteri riconosciuti ai comuni o residuati allo Stato: quindi dal momento che alle regioni ordinarie compete la potestà legislativa concorrente nelle materie trasferite¹, si deve ritenere che la legislazione spetti a tali enti. Le regioni a statuto speciale invece godono di una autonomia ampia, e nei loro statuti sono contenute le norme che riservano alle regioni la materia degli usi civici.² Prima di procedere nella trattazione, è opportuno fare una precisazione: l'impostazione adottata in questo capitolo è frutto dell'analisi della dottrina e della giurisprudenza che si è sviluppata precedentemente all'entrata in vigore della legge costituzionale n.3/2001, che, com'è noto, ha modificato il titolo V della Costituzione; dal momento che la giurisprudenza non si è ancora

¹ V. art. 117 Cost, vecchio testo.

² Art.116 Cost, vecchio testo: "Alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino Alto Adige e al Friuli-Venezia Giulia e alla Valle d'Aosta sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali".

pronunciata, qui di seguito si potranno solo formulare dei dubbi che, però potranno essere risolti solamente con il passare del tempo, nel momento in cui si presenteranno come problemi concreti agli operatori del diritto. I maggiori problemi che si possono porre derivano dal fatto che la legge in questione ha modificato il titolo V della Costituzione, nel senso che riconosce ampia autonomia alle regioni, ai Comuni, alle città metropolitane, riconoscendo questi enti come “autonomi, con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione” (nuovo art.114 Cost.). Questi enti vengono considerati come “equi-ordinati” allo Stato: si capisce come una tale disposizione sia in grado di sovvertire tutte le teorie tradizionali in materia di competenze e controlli.

In questo paragrafo si tratterà della competenza della materia degli usi civici prima della modifica costituzionale, ponendo volta per volta i problemi che la modifica ha apportato e cercando, con il semplice studio delle fonti e di qualche orientamento degli esperti, anche se non ancora ufficializzato, di chiarire le differenze di disciplina.

2. Usi civici tra Stato e Regioni: le regioni a statuto ordinario.

Il vecchio art. 117 Cost. implicitamente stabiliva che lo Stato era competente per tutte le materie non menzionate nell'art.117, e in questo articolo elencava espressamente le materie in cui le regioni avevano competenza secondaria, o concorrente; tali regioni ai sensi dell'art. 117 Cost. potevano quindi emanare proprie leggi nelle materie e negli ambiti territoriali di competenza, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, cosiddette leggi-quadro, e purchè non si ponessero in contrasto con gli interessi nazionali e

delle altre regioni, oltre che, naturalmente, con la Costituzione e gli obblighi internazionali dello Stato.³ Gli usi civici non erano elencati tra le materie del 117, e perciò venivano tradizionalmente fatti rientrare nell'ambito della materia "agricoltura", menzionata nel vecchio art.117 Cost.⁴ L'ingresso delle Regioni nella materia aveva aperto delicati problemi costituzionali sul rispetto, da parte del potere normativo subordinato, dei principi della legge del 1927 che, nei suoi riguardi, vale come legge cornice. In realtà, dopo un attento studio, ci si era resi conto che le disposizioni emanate dalle Regioni non si ponevano in contrasto con la legislazione del 1927, ma ne hanno vivificato gli obiettivi.⁵

Le funzioni amministrative erano state trasferite alle Regioni in attuazione dell'art.118 della Costituzione, con i decreti legislativi delegati emanati con D.P.R. 15 gennaio 1972, n.11 (art.1 ultimo comma e art.4 lettera l); D.P.R. 24 luglio 1977, n.616 (artt.66 commi V, VI, VII; art.71 lettera I, art. 78 lettera B; Tabella A n.4 e penultimo capoverso). Con il d.P.R 15 11/72 lo Stato trasferì alle regioni le funzioni di "promozione delle azioni e delle operazioni dei verifica e

³ Bartole, Sergio, Mastragostino, Franco, *Le Regioni*, Bologna, 1997.

⁴ Questa impostazione era stata fortemente criticata da qualche autore, perché l'utilizzazione dei demani civici è soprattutto un'utilizzazione agraria, mentre le funzioni amministrative trasferite erano relative a rapporti intersoggettivi concernenti i diritti e gli interessi delle popolazioni sui beni, le situazioni soggettive degli occupanti, la destinazione delle terre d'uso civico ecc..., funzioni cioè che non riguardano l'utilizzazione economica del bene, ma disciplinano il conflitto d'interessi tra più soggetti in relazione al bene medesimo. Il trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative andrebbe interpretato nel senso della competenza regionale a legiferare esclusivamente con norme e su rapporti di carattere amministrativo, e non civilistico né penale Teodoro Klitsche de la Grange, *Usi civici e regioni: problemi di legittimità costituzionale e coordinamento delle funzioni.*, in *Giust. Civ.*, 1981, I, p.206 e ss. Dubita dell'inserimento degli usi civici nella materia "agricoltura" anche Casamassima, E., *La legislazione attuale in materia di usi civici: paralisi dell'azione amministrativa e sostanziale eliminazione della giurisdizione dei commissari*, in *Giur. Agr.*, 1984, p.439 e ss.

⁵ Saturno, Angelo, op. cit., p.642 e 643.

sistemazione dei beni, nonché tutta l'attività gestoria relativa alle operazioni di miglioramento e trasformazione dei terreni che precedono sia l'assegnazione che la ripartizione delle terre coltivabili; l'approvazione degli statuti e dei regolamenti delle associazioni agrarie, il controllo sulla gestione dei boschi e dei pascoli, la tutela e la vigilanza sugli enti ed università agrarie che amministrano beni d'uso civico" (art.1, ultimo comma); sempre nello stesso comma, disponeva il trasferimento delle funzioni amministrative relative agli usi civici, ma manteneva in capo allo Stato la competenza in ordine agli usi civici limitatamente alle attività giurisdizionali e a quelle amministrative non comprese nell'ultimo comma dell'art.1 (art.4 comma 1 l.1)⁶. Invece con il d.P.R. n.616/77 (Attuazione della delega di cui all'art.1 l.22 luglio 1975 n.382) sono state trasferite alle regioni "tutte le funzioni amministrative relative alla liquidazione degli usi civici, allo scioglimento delle promiscuità, alla verifica delle occupazioni e destinazioni delle terre d'uso civico e delle terre provenienti da affrancazioni, compresa la nomina di periti ed istruttori per il compimento delle operazioni relative e la determinazione delle loro competenze." (art.66 comma 5).

Il trasferimento delle funzioni amministrative sarebbe dovuto avvenire a partire dal primo gennaio 1978, ma nella pratica i trasferimenti a volte non sono stati effettuati, altre volte non sono stati effettuati con la completezza voluta dal legislatore.

Ma quali erano le competenze amministrative trasferite? E prima del trasferimento a chi spettavano?

La legge del 1927 all'art.27 prevede: "All'attuazione di quanto disposto dalla presente legge provvederanno con funzioni

⁶ Schreiber, Adriano, *Gli usi civici nella giurisprudenza costituzionale*, in *Foro Amm.*, 1988, 3498.

amministrative e giudiziarie i commissari regionali.”⁷ Quindi i commissari regionali, originariamente investiti di funzioni amministrative e giurisdizionali, successivamente alla delega alle Regioni delle funzioni amministrative rimanevano investiti solamente di funzioni giurisdizionali. Per la determinazione delle funzioni amministrative trasferite venivano emanate delle Circolari da parte del Ministero Agricoltura e foreste; la prima di queste, del 27 giugno 1978, n.18042,⁸ prevedeva che la tutela giuridica dei demani comunali e collettivi e dei diritti di uso civico, costituendo attività di giurisdizione speciale, continuava a essere esercitata dai commissari; la nomina di questi rimaneva di competenza statale, mentre competenti per la nomina degli assessori agli usi civici erano le Regioni. La circolare prevedeva poi che rimanevano esclusi dal trasferimento alle regioni e continuavano a far capo al commissario come organo statale i provvedimenti di natura possessoria, di esecuzione delle decisioni, di reintegra relativi ai beni civici di conciliazione essendo manifestamente connesse con l’attività giurisdizionale e per ragioni di natura garantistica.

Quindi accanto alle regioni si è lasciata la giurisdizione commissariale a portata di mano, che dà modo di poter sollecitamente risolvere le controversie che possono sorgere durante le operazioni in sede amministrativa, col controllo sui rapporti intersoggettivi che spetta al giudice dei diritti.⁹

⁷ In questo paragrafo vengono solamente nominati i commissari, mentre nei seguenti verranno analizzate le loro funzioni e le problematiche che li riguardano.

⁸ Circolare interamente pubblicata su *Nuovo diritto agrario*, 1978, p.790 e ss, e commentata da Lorzio, M.A., *Sul trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative statali in materia di uso civico*, ivi, p.793 e ss.

⁹ Cervati, Guido, *Le proprietà collettive tra Stato e Regioni*, op. cit., p.404.

Le funzioni dell'ufficio amministrativo regionale erano state successivamente individuate¹⁰ dal parere del Consiglio di Stato dell'11 febbraio 1981, emesso disattendendo la ricostruzione dei rapporti tra Stato e Regione propugnata da Ministro dell'agricoltura e per esso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri con nota del 5 novembre 1980, n.66500/36.5., e disattendendo anche la circolare di cui sopra: secondo il Consiglio di Stato l'unico criterio idoneo a ripartire le funzioni tra Stato e Regioni è quello della *natura obiettiva dell'atto*; pertanto veniva riconosciuta la natura amministrativa ai provvedimenti possessori previsti dall'art. 30 legge n.1766 del 1927, alla esecuzione dei provvedimenti amministrativi con particolare riferimento al rilascio di fondi abusivamente occupati di cui sia stata accertata la demanialità e alla conseguente possibilità di richiedere direttamente l'assistenza della forza pubblica, alla approvazione delle conciliazioni di cui all'art.29 della legge fondamentale, alla reintegra demaniale quando sia incontestata o già accertata la qualità demaniale del bene conteso.

Si poneva¹¹ anche un diverso problema: dal momento che bisogna fare una netta distinzione tra usi civici in senso stretto e terre civiche da un lato, e terre collettive dall'altro, e dato che la legge 1102/1971 aveva riconosciuto che le terre collettive sono escluse dalla legislazione sugli usi civici, sarebbe dovuta rimanere fuori dalla competenza legislativa regionale, limitata legislativamente o costituzionalmente all'agricoltura, foreste ed usi civici, la materia delle terre collettive, dato che in quest'ultima prevale l'aspetto della proprietà delle terre e del suo regime, di diritto privato, che è di

¹⁰ Federico, Pietro, *Recenti esperienze in tema di verifiche e reintegre amministrative*, in *Nuovo Dir. Agr.*, anno X, 3/ 4, p.415.

¹¹ Germanò, Alberto, voce *Usi civici* in *Digesto delle discipline privatistiche*, op. cit., p.559.

competenza statale¹², sull'aspetto di gestione agro-forestale. La legge n.97 del 1994 ha delegato alle regioni la competenza legislativa anche in materia di terre collettive, e quindi entro i limiti fissati dalla legislazione nazionale del 1994 tutte le regioni sono abilitate a legiferare sul riordino delle organizzazioni montane di promiscuo godimento di beni agro-silvo-pastorali.¹³

Tuttavia anche la legge sugli usi civici contiene aspetti di diritto privato che necessariamente rientrano nell'esclusiva competenza dello Stato, con la conseguenza che le regioni a statuto ordinario potevano legiferare entro i principi della legislazione statale, solo per quanto concerne l'aspetto della gestione delle terre civiche e non in tema di natura e sorte dei diritti delle collettività, né in ordine alla struttura organizzativa degli enti esponenziali.¹⁴ Infatti le Regioni sono intervenute per regolare soltanto le modalità di istruttoria regionale di verifica della demanialità civica delle terre e dei collegati istituti della legittimazione e della autorizzazione al mutamento di destinazione¹⁵,

¹² Sul carattere riservato allo Stato delle questioni di diritto privato, v. C. Cost., 21 luglio 1972, n.154; C. Cost. 5 febbraio 1972, n.35; C. Cost. 11 dicembre 1998, n.398 citate da Germanò nell'op. sopra citata.

¹³ L'art.3 della legge n.97 del 1994 dispone infatti : "Al fine di valorizzare la potenzialità dei beni agro-silvo-pastorali in proprietà collettiva indivisibile e inusucapibile, sia sotto il profilo produttivo, sia sotto quello della tutela ambientale, le Regioni provvedono al riordino della disciplina delle organizzazioni montane, anche unite in comunanze, comunque denominate, ivi comprese le comunioni familiari montane di cui all'art.10 della legge n.1102/1972 ecc..."

¹⁴ Germanò, ult. op. cit., p.559.

¹⁵ La Regione Lazio invece con la legge 3 gennaio 1986, n.1, nel disciplinare il regime autorizzatorio di competenza regionale ha introdotto una forma anomala di mutamento di destinazione delle terre civiche destinata ad uso edificatorio, e ha allargato la possibilità dell'alienazione delle terre demaniali a tutte quelle che hanno acquistato carattere e destinazione edilizia in conformità ai piani regolatori generali, nonché a quelle su cui abusivamente sono state effettuate costruzioni; anche la Regione Abruzzo, con la legge 3 marzo 1988, n.25, ha previsto la sclassificazione del bene demaniale di porzioni di terre civiche che per effetto di consolidate utilizzazioni improprie, avessero da tempo perduto la conformazione fisica e la destinazione funzionale di terreni agrari, ovvero boschivi e pascolivi. V. Germanò, op. ult. cit.

mentre le disposizioni che incidono sul diritto di proprietà delle comunanze sulle loro terre civiche trovano, per quanto riguarda la competenza legislativa delle regioni, appigli nella competenza urbanistica e di gestione del territorio di cui gode la regione in fattispecie in cui la porzione di terra civica ha perso la sua naturale vocazione agricola.

A prescindere da questi problemi va aggiunto che non si verificava quella voglia di legiferare da parte delle singole regioni, che invece il legislatore aveva auspicato:¹⁶ in alcune regioni infatti si lasciava ai commissari le funzioni amministrative, con aperta violazione di legge e possibilità di veder annullati i provvedimenti .

Questo era , a grandi linee, il quadro in materia di competenze regionali in materia di usi civici, delineato con riferimento al vecchio testo della Costituzione, ovvero prima della modifica del suo titolo V.

Con la modifica del titolo V¹⁷ cambiano vari aspetti: infatti, il nuovo testo dell'art.117 Cost. prevede che lo Stato esercita la sua potestà legislativa soltanto in talune specifiche materie¹⁸, mentre la potestà legislativa generale-residuale spetta alla Regione. Tale inversione deriva dal principio di sussidiarietà cd. "verticale" (secondo cui la regola è l'allocazione dei compiti in periferia, e l'eccezione è il loro mantenimento al centro) ed è finalizzata a confermare a livello costituzionale l'impostazione delle riforme introdotte dalla legge Bassanini. Il nuovo art.117 Cost. attribuisce alle

¹⁶ Cervati, *La proprietà collettiva tra Stato e Regioni*, op. cit., p.404.

¹⁷ Per questa parte è stato consultato il sito Internet <http://www.consiglio.regione.toscana.it/oli>,

all'interno del quale sono consultabili le *Prime considerazioni sull'attuazione della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3, recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione nell'ambito delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano"*, Osservatorio Legislativo, Interregionale, Venezia, 6-7 dicembre 2001.

¹⁸ Il vecchio testo del 117 invece prevedeva esattamente il contrario: le regioni avevano potestà di legiferare solamente nelle materie elencate, e allo Stato restava la competenza generale.

Regioni ordinarie due diverse potestà legislative: la potestà legislativa concorrente, che deve anch'essa rispettare i principi fondamentali stabiliti dallo Stato per ciascuna materia e può essere esercitata nell'ambito delle materie espressamente elencate, e la potestà di cui al quarto comma dell'art.117, ritenuta dalle regioni ordinarie "esclusiva", la quale si estende a qualsiasi materia non riservata allo stato, oppure non assegnata alla legislazione concorrente Stato-Regione; non è limitata da alcun principio fondamentale della materia, ovvero da alcuna "legge quadro/cornice" dello Stato. Il carattere generale/residuale di questa potestà legislativa attribuisce alla Corte Costituzionale l'individuazione della sua esatta portata; fino ad ora, essa non si è ancora pronunciata. Le regioni ordinarie pertanto ritengono che essa venga a comprendere sia gli ambiti già oggetto di potestà legislativa concorrente non citati nell'art.117 Cost., sia gli ambiti già oggetto di semplice potestà legislativa attuativa.

Se si segue questa impostazione, i limiti della nuova potestà legislativa concorrente sarebbero:

- a) il rispetto della Costituzione;
- b) l'adempimento degli obblighi comunitari e internazionali;
- c) il limite delle materie;
- d) i principi fondamentali.

A questo punto, bisognerebbe capire se la legge costituzionale n.3/2001 abbia inteso modificare o meno la competenza tra Stato e Regioni in materia di usi civici e proprietà collettive; ci si potrebbe infatti chiedere se la materia spetti ancora alle regioni a statuto ordinario o se spetti allo Stato: leggendo l'articolo 117 Cost., nuovo testo, sembrerebbe che , non essendo la materia agricoltura ricompresa nell'elenco delle materie riservate allo Stato, essa spetti alle Regioni come potestà legislativa "generale/residuale", per gli aspetti che non

siano di natura civilistica o giurisdizionale, aspetti che le regioni non sono competenti a disciplinare. oppure, gli usi civici potrebbero rientrare anche nella materia “governo del territorio”, nel qual caso, essendo tale materia elencata nel comma 3 dell’art.117 Cost., rientrerebbero nella potestà legislativa concorrente: questa potrebbe essere solo un’ipotesi, dal momento che la materia “governo del territorio” riguarda aspetti di pianificazione del territorio e urbanistica. Si possono solo segnalare tali problemi, ma la soluzione verrà data dalla giurisprudenza quando i singoli casi si presenteranno agli operatori del diritto.

3. Le regioni a statuto speciale e le incidenze della riforma costituzionale.

Le regioni a statuto speciale e le due province autonome di Trento e Bolzano¹⁹ hanno potestà legislativa esclusiva, o primaria, o piena, in materia di usi civici;²⁰ tale potestà è stata riconosciuta alle regioni a statuto speciale dai singoli statuti, che, com’è noto,²¹ sono vere e proprie leggi costituzionali.²²

¹⁹ “La provincia autonoma di Bolzano ha fatto largo uso della propria potestà in materia, anche a causa del particolare atteggiarsi degli usi civici nella zona e della rilevanza economica dei cosiddetti “masi chiusi””. Marinelli, Fabrizio, *Usi civici e poteri delle regioni*, Giust. Civ., 1992,1,II, p.1168.

²⁰ Bartole, Sergio, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, *Le regioni, le province, i comuni*, t.1 (art.114-124), Bologna-Roma, 107 e ss.

²¹ Bartole s., Mastragostino F., op. cit., p.53.

²² Le norme che attribuiscono la competenza in materia di usi civici alle regioni a statuto speciale sono le seguenti:art.3 lettera n) Statuto regione Sardegna, adottato con Legge Cost. n.3 del 26 febbraio 1948; art.14 lettera c) Statuto regione Sicilia, adottato con Legge Cost. n.2 del 26 febbraio 1948; art.8 nn 7 e 8 dello Statuto regione Trentino-Alto Adige adottato con Legge Cost. n.5 del 26 febbraio 1948; art.2 lettera o) Statuto regione Val d’Aosta, adottato con Legge Cost. n.4 del 26 febbraio 1948; art. 4 lettera n.4) dello Statuto regione Friuli-Venezia Giulia, adottato con Legge Cost. n.1 del 31 gennaio 1963. Ci sono poi altre norme che sono contenute nei D.P.R. di attuazione delle norme statutarie.

I limiti della potestà legislativa delle autonomie speciali sono definiti dagli statuti vigenti secondo uno schema relativamente conforme, nonostante la presenza di alcune peculiarità regionali. Le autonomie speciali godono di potestà legislativa primaria, limitata dai principi generali dell'ordinamento dello Stato, dagli obblighi internazionali, dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, e, naturalmente, dal rispetto della Costituzione.²³

La Corte Costituzionale,²⁴ nel giudizio di legittimità su alcuni articoli della legge provinciale di Bolzano 7 gennaio 1959, n.2, che disponevano in maniera difforme rispetto alla legge fondamentale, si esprimeva in tal senso: riconosceva che la legge fondamentale “è una legge ordinaria che ha ricondotto sotto un'unica disciplina, fondata in via principale sulle tradizioni e la legislazione delle province meridionali, una materia come quella degli usi civici, che ha avuto nella storia giuridica per tanti aspetti non unitaria del nostro Paese, origini e svolgimenti localmente differenti. Sicchè la competenza riconosciuta alle province e regioni differenziate sta a provare il proposito del legislatore costituente di rimediare a codesta artificiosa uniformità disponendo che la materia degli usi civici fosse regolata dal legislatore regionale e in difformità delle leggi dello Stato in quelle regioni, segnatamente quelle alpine, dove si sono conservate tenaci tradizioni e consuetudini che possono essere ricondotte a usi antichissimi, romani e germanici, e dove le condizioni geografiche e la natura degli ordinamenti agrari impongono regole particolari dell'uso dei boschi e dei pascoli.”

Sino a quando non saranno chiariti gli effettivi caratteri distintivi della potestà legislativa “residuale/generale” prevista

²³ Bartole S., Mastragostino F., op. cit., p.202 e ss.

²⁴ Corte Cost., 8 giugno 1963, n.87, in *Giust. Civ.*, 1963, III, p.176.

dall'art.117 nuovo testo, al comma 4, non sarà possibile effettuare un corretto raffronto tra quest'ultima e la potestà legislativa primaria delle autonomie speciali.²⁵ Per quanto riguarda i limiti, ad una prima lettura tali potestà appaiono entrambe esenti dall'obbligo del rispetto dei principi fondamentali della materia e soggette a limiti comuni quali il rispetto della Costituzione e i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e internazionale.

Secondo una interpretazione, i nuovi limiti della potestà legislativa di cui al nuovo art.117 sono direttamente applicabili anche alle Regioni speciali e alle Province autonome. Infatti, tra le parti della riforma costituzionale che comportano forme più ampie di autonomia, vi è certamente la maggior ampiezza della potestà legislativa riconosciuta alle regioni, i cui limiti negativi sono ora rappresentati dal rispetto della Costituzione e i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Sembrerebbe sparire ogni riferimento ai precedenti limiti, determinando così il superamento delle formule statutarie di individuazione dei limiti alla potestà normativa primaria. In senso contrario si potrebbe obiettare che tali limiti continuano ad applicarsi in virtù dell'articolo 5 della Costituzione, che promuove e riconosce le autonomie locali, attua il decentramento amministrativo, adegua i principi e i metodi della legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

L'art.10 della legge Cost. n.3/2001 prevede che "Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a Statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomie più ampie rispetto a quelle già

²⁵ *Prime considerazioni su...*, su <http://www.consiglio.regione.toscana.it/oli>, citato in precedenza.

attribuite". Gli interpreti²⁶ riconoscono a tale articolo un'evidente portata transitoria, anticipa i futuri statuti costituzionali in ossequio al principio, pacificamente sancito dalla giurisprudenza costituzionale, secondo il quale le autonomie speciali, in virtù della loro specialità, non possono possedere minori prerogative delle regioni a statuto ordinario.

Così come accade per le regioni ordinarie, così anche le regioni a statuto speciale esercitano le funzioni amministrative nelle materie previste nei rispettivi statuti; e per il trasferimento delle funzioni amministrative erano necessari decreti attuativi degli statuti.²⁷

4. La regione Friuli Venezia Giulia.

La regione Friuli-Venezia Giulia è una regione a statuto speciale, con competenza esclusiva nella materia di usi civici; tale competenza è espressamente riconosciuta dallo statuto nell'art.4,n.4, e la formula va intesa²⁸ come comprensiva delle fattispecie delle terre civiche e degli usi civici in senso stretto. Per la sua competenza esclusiva la Regione incontra, come limiti, la Costituzione, le norme fondamentali delle riforme economico-sociali, gli obblighi internazionali dello Stato, il rispetto degli interessi nazionali e di quelli di altre regioni, i principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato²⁹: con riferimento a questo ultimo limite, la disposizione di cui all'art.3 della legge sulla montagna n.97 del 1994, in precedenza

²⁶ *Prime considerazioni sull'attuazione...*, op.cit.

²⁷ Bartole s., Mastragostino F., *Le Regioni*, op. cit., p.247.

²⁸ Germanò, Alberto, *Usi civici, beni e proprietà collettive nell'esperienza della Regione Friuli-Venezia Giulia*, op. cit., p.187.

²⁹ V. art.4 dello Statuto Friuli-Venezia Giulia.

citata, vale³⁰ solo come suggerimento e forse è stata considerata come tale nel momento in cui la Regione ha approvato la legge 5 gennaio 1996 n.3 sulla disciplina delle associazioni e dei consorzi di comunioni familiari montane. Tuttavia si rileva che “la competenza della regione non può travalicare i confini dello stesso concetto di proprietà ancorchè collettiva, ovverosia deve tener conto della “natura dei fatti”, cioè della natura delle realtà qualificate, da almeno mille anni, come beni civici e della circostanza che la proprietà è tema di diritto privato estraneo alla competenza legislativa delle Regioni”.³¹

La Corte Costituzionale³² ha ritenuto, proprio in riferimento all’art.4 n.4 dello statuto della Regione, che la materia usi civici va considerata come materia a sé stante e non come submateria dell’agricoltura e foreste, come avviene per le regioni a statuto ordinario.³³

Il D.P.R. 15 gennaio 1987, n.469, che ha dettato norme integrative di attuazione dello statuto speciale, all’art. 9, comma 1, stabiliva che anche la Regione Friuli-Venezia Giulia veniva investita di tutte le funzioni e poteri attribuiti alle regioni a statuto ordinario con il citato D.P.R. 616, comprese quelle riguardanti la materia usi civici. In realtà così non è stato, perché ancora oggi è il Commissario che si occupa delle funzioni amministrative, in netta controtendenza rispetto a quello che accade nelle regioni a statuto ordinario.³⁴

³⁰ Germanò, op. ult. cit.

³¹ Considerazioni di Germanò, op.ult.cit., p.187.

³² Corte Cost., 5 maggio 1988, n.511, in *Giur. Cost.*1988, I, 2429 e ss.

³³ Germanò, A., *Sul cumulo di attribuzioni amministrative e giurisdizionali del Commissario agli usi civici per la Regione Friuli-Venezia Giulia*, in *La giurisprudenza ambientale*, n.16-17, p.24, nota n.6.

³⁴ Per gli aspetti che riguardano le funzioni amministrative e giurisdizionali del Commissario, v. nei prossimi paragrafi.

5. Il Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici.

Nel sistema della legge n.1766 del 1927 alla sistemazione dei beni e dei diritti collettivi provvedevano organi speciali di giurisdizione ordinaria succeduta agli organi preunitari³⁵ (art.34): i Commissari regionali per gli usi civici. L'art.27 della legge fondamentale prevedeva che all'attuazione delle finalità della legge avessero provveduto con cumulo di funzioni amministrative e giurisdizionali i Commissari; le attribuzioni giurisdizionali comprendevano tutte le controversie su rivendiche e accertamento di esistenza, estensione, natura degli usi o comunque connesse con le operazioni affidate (art.29). L'attribuzione della competenza specifica ai commissari fa di loro organi di giurisdizione speciale: questa specifica attribuzione trova una sua ragione di essere nella necessità, o quanto meno, nella opportunità che una materia tanto speciale e tanto intimamente connessa con situazioni e tradizioni locali resti affidata a organi che risiedano *in loco* e conoscano, accertino e valutino quelle situazioni locali.³⁶

La giurisprudenza ha definito tale giurisdizione come incidentale alle attribuzioni amministrative: infatti le funzioni attribuite ai Commissari erano prevalentemente amministrative. Nel sistema della legge il commissario doveva d'ufficio dare impulso ai procedimenti, e, se sorgevano controversie su diritti, risolverle egli stesso con sentenza esecutiva, per poter proseguire poi il procedimento amministrativo. Era poi previsto un limitato appello alla corte d'appello come giudice ordinario.³⁷

³⁵ In fatto di giurisdizione la legge sugli usi civici ha recuperato il modello delle leggi napoletane: V. Petronio, voce *Usi civici*, op. cit., p.946.

³⁶ Cons. di Stato, Sez.VI 22 luglio 1950, n.232, in *Giur.Compl. Cass.*, 1950, XXXIX, 3, 820.

³⁷ Cervati, G., *Le proprietà collettive tre Stato e Regioni.*, op. cit., p.403.

La legge fondamentale (art.27) prevedeva che i commissari venissero nominati con decreto Reale su proposta del Ministro per l'economia nazionale, con consenso del Ministro per la giustizia e gli affari di culto e fossero scelti tra magistrati di grado non inferiore a quello di consigliere di Corte d'Appello . Il Ministro per l'economia nazionale avrebbe determinato la circoscrizione e la sede di ciascun commissario. L'art.28 prevedeva la possibilità che per i commissari di scegliersi uno o più assessori alla propria dipendenza, fra magistrati di grado non superiore a quello di consigliere di appello, ovvero fra funzionari dello Stato che occupano nel quadro di classificazione gradi corrispondenti. Dopo il D.P.R. 616/1977 la nomina degli assessori, già di competenza del Ministro dell'agricoltura e foreste, ora spetta alla Regione, con l'assenso del C.S.M.³⁸ ove si tratti di magistrato; la Corte Costituzionale, investita della questione, ha infatti ritenuto incostituzionale l'art.27 nella parte in cui attribuiva il potere di proporre la nomina dei Commissari al Ministero dell'agricoltura e foreste, che oramai non ha più le funzioni amministrative in materia.³⁹

Trasferite le funzioni amministrative alle regioni, in commissario era rimasto unicamente un giudice al quale rimanevano poteri inquisitori e officiosi che vennero ben presto messi in discussione.

6. Funzioni amministrative e giurisdizionali.

La figura del commissario liquidatore destava forti perplessità in dottrina, perché anche se era nato principalmente come organo con funzioni amministrative, e incidentalmente risolveva questioni

³⁸ Lorizio, M.A., *Usi civici*, op.cit., p.10.

³⁹ Corte Cost., sent.13 luglio 1989, n.398, in *Foro it.*, 1989, I, 3028.

giurisdizionali, nella pratica era accaduto l'opposto. Ci si trovava di fronte a un organo che emetteva dei provvedimenti su cui, successivamente, poteva deciderne la legittimità. La Corte Costituzionale veniva investita varie volte della legittimità costituzionale degli art.27, comma 1, e art.29, comma 2 della legge fondamentale a fronte degli art.108 comma 2 e 25 Cost.; in concreto, si chiedeva alla Corte se erano garantite l'indipendenza e l'imparzialità del commissario in quanto titolare delle funzioni giurisdizionali, per il fatto che allo stesso organo venivano assegnate funzioni amministrative ed in particolare perché il commissario giudicava dopo che in sede amministrativa aveva compiuto concreti atti di esercizio di tali poteri.⁴⁰ La Corte riteneva che la semplice coesistenza in capo al commissario di poteri riconducibili ai due tipi di funzioni non disponeva di per sé la mancanza di indipendenza e imparzialità di esso quale giudice. Infatti il fatto stesso che il commissario appartiene all'ordine giudiziario è garanzia che il commissario riesca a distinguere una funzione dall'altra con assoluta obiettività.

Per quanto riguarda la distinzione tra le funzioni amministrative e quelle giurisdizionali, il Consiglio di Stato su sollecitazione del Ministero dell'Agricoltura e Foreste, attraverso il parere dell'11 febbraio 1981, n.1277/79, come è stato accennato in precedenza, ha ritenuto che l'unico criterio in grado di distinguerle è quello della *natura obiettiva dell'atto*; il parere in questione è molto importante anche per gli aspetti che seguono, in quanto:

a) ha ritenuto che i *provvedimenti possessori* di cui all'art.30 legge fondamentale sono di natura amministrativa, in quanto "con i provvedimenti suddetti non si risolve una controversia possessoria, ma

⁴⁰ Corte Cost., .25 maggio 1970 n.73, in *Foro it.*, 1970, I, 1536.

si regola provvisoriamente il possesso secondo il prudente arbitrio dell'autorità": il loro carattere provvisorio e discrezionale impedisce di accostarli ai provvedimenti giurisdizionali;

b) il Consiglio ha ritenuto che l'esecuzione delle decisioni prese dal commissario nell'esercizio delle sue funzioni giurisdizionali spetti oggi alle regioni, in quanto si ritiene che abbia natura amministrativa;

c) ha ritenuto che la risoluzione delle questioni che sorgono in corso dell'esecuzione hanno natura giurisdizionale⁴¹;

d) con riferimento alla possibilità, prevista dall'articolo 29 comma 3 legge fondamentale, di esperire un tentativo di conciliazione, sempre che vi fosse l'approvazione del commissario e del Ministero per l'economia nazionale, il Consiglio ha ritenuto la natura amministrativa sia dell'omologazione del commissario che dell'approvazione del Ministero; tuttavia ha distinto tra attività di promozione della conciliazione, che poteva ancora essere svolta dai commissari, e l'approvazione delle conciliazioni, che è una forma di controllo sugli atti negoziali e quindi è attività di natura amministrativa di competenza regionale;

e) per quanto riguarda i provvedimenti di reintegra, previsti dall'art.9 comma 3 della legge fondamentale, il Consiglio ha ritenuto che siano estrinsecazione del potere di autotutela dell'amministrazione, e quindi atti amministrativi, quando sia incontestata o già accertata la natura demaniale del bene; invece se l'azione tende al recupero del bene attraverso l'invocato riconoscimento della sua appartenenza al demanio civico, e nella lite si discute sulla *qualitas soli*, si ha un contrasto su posizioni di diritto

⁴¹ Cass., Sez. Un., 3 luglio 1957, n.2608, in *Giust. Civ.*, I, 1957, p.1891.

soggettivo e l'atto che lo dirime ha natura giurisdizionale: in tal caso si è in presenza di una vera e propria rivendica.

f) a seguito del trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni, il Consiglio ritiene che le circoscrizioni commissariali possano essere mantenute, ma con estensione corrispondente all'ambito territoriale regionale. Per le funzioni trasferite, il Consiglio prevedeva che ogni regione provvedesse autonomamente, con la possibilità di costituire uffici o gestioni comuni a più regioni, anche in forma consortile, per le attività che interessano i territori confinanti;

g) Il Consiglio ha ritenuto che per le spese dei giudizi e delle operazioni, dato che l'art.39 prevedeva l'anticipazione delle somme da parte dei comuni o delle associazioni depositate a disposizione del commissario presso la tesoreria provinciale o presso gli uffici postali col sistema dei depositi giudiziari, tale sistema rimanesse per le funzioni statali, fermo l'obbligo di presentare i rendiconti della gestione alla Corte dei Conti; invece per le spese relative alle funzioni trasferite alle regioni, erano queste ultime a dover disciplinare autonomamente;

h) Infine il Consiglio di Stato ha ritenuto non più necessario il parere ministeriale previsto nell'ambito del procedimento per l'autorizzazione, ora di competenza regionale, ad alienare terre comuni o del demanio comunale o provenienti dalla affrancazione di usi civici. In questo caso si verificherebbe un caso di "riduzione della fattispecie", fenomeno giuridico riscontrabile anche in altre ipotesi di trasferimento alle regioni di funzioni la cui disciplina originariamente prevedeva pareri obbligatori di organi statali.

Con il trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni si è operata⁴² una scissione soggettiva tra le competenze tutte originariamente spettanti ai commissari regionali: le attribuzioni amministrative sono transitate dal Ministero dell'Agricoltura e Foreste e dei commissari regionali alle regioni; ai commissari regionali sono residuati dunque solamente i poteri giurisdizionali in ordine alle controversie sulla esistenza, natura ed estensione dei diritti civici. Tuttavia, negli ultimi anni nella legislazione statale sono state reintrodotte alcune funzioni amministrative per i commissari: la legge quadro sulle aree protette del 6 novembre 1991 n.394 prevede che i diritti di uso civico di caccia e di "prelievi faunistici" siano liquidati dal competente commissario (art.11). Anche la legge 97/94, contenente nuove disposizioni per le zone montane, stabilisce che, in caso di esproprio, il compenso per la cessazione degli usi civici sia determinato dal commissario (art.12).⁴³

Le funzioni giurisdizionali del commissario riguardano tutte le controversie circa l'esistenza, la natura, l'estensione dei diritti suddetti, comprese quelle nelle quali sia contestata la qualità demaniale del suolo⁴⁴, o l'appartenenza a titolo particolare dei beni delle associazioni, nonché tutte le questioni alle quali dia luogo lo svolgimento delle operazioni amministrative, affidate alle regioni, nella liquidazione dei diritti civici. Per ogni altra questione relativa a diritti soggettivi è competente il giudice ordinario.⁴⁵ Dal momento che

⁴² De Lucia, Luca, op. cit., p.600.

⁴³ Cola, Edoardo, *Gli usi civici*, intervento alla Conferenza regionale di Villa Manin di Passariano, UD, op. cit., p.3 nota n.5.

⁴⁴ "Di conseguenza, non rientrano nella giurisdizione speciale del Commissario le controversie che non hanno per oggetto i beni appartenenti al demanio civico, ancorchè i terreni ai quali si riferiscono siano ricompresi nel perimetro di un parco nazionale." Stolfi, Angela, *Giurisdizione commissariale: necessaria la natura demaniale del fondo*, in *Dir. e giur. agr. e dell'ambiente*, 1/2000, p.44.

⁴⁵ Zaccagnini-Palatiello, op. cit., p.206.

spesso si erano presentati casi in cui non era semplice stabilire se la competenza per la cognizione di una certa causa spettasse al giudice ordinario o al commissario, la giurisprudenza ha elaborato una vasta casistica: la regola generale è per la sussistenza della giurisdizione del Commissario (oggi della regione) occorre che si faccia questione di un diritto di uso civico, perché se invece la questione riguardasse un interesse legittimo, benchè relativo alla stessa materia, sorgerebbe, nell'ordine, la competenza amministrativa dello stesso commissario, o quella giurisdizionale contenziosa del giudice amministrativo; in base alla teoria della *prospettazione*⁴⁶ si avrebbe la competenza del commissario quando il privato prospetti la lesione di un diritto civico, a parte la effettiva realtà della domanda; in realtà la giurisprudenza più recente ritiene che, per l'individuazione della competenza, è decisivo il *petitum* sostanziale; invece dove l'oggetto della controversia non riguardi l'accertamento del diritto di un privato sui beni di uso civico ma la validità e l'esercizio di un diritto già riconosciuto ai suoi danti causa in sede transattiva, la competenza è del giudice ordinario.

Le funzioni amministrative in materia di usi civici sono quelle volte all'accertamento dell'esistenza dei diritti di uso civico al fine di poter procedere alle operazioni di riordino previste dalla legge, e in particolare le operazioni di: a) accertamento, valutazione e liquidazione degli usi civici su terre private; b) scioglimento di promiscuità; c) verifica, inventario e sistemazione dei beni del demanio civico; d) reintegre di abusive occupazioni di beni del demanio civico; e) legittimazione di abusive occupazioni di beni del demanio civico: come più volte ricordato, oggi tali funzioni, eccettuate quelle del punto, spettano alle regioni.

⁴⁶ Zaccagnini-Palatiello, op. cit., p.207.

Dal momento che la giurisdizione del commissario è speciale, eventuali controversie in ordine al potere dei commissari sono soggette al regolamento di giurisdizione e non di competenza.⁴⁷

7. Problemi sulla sopravvivenza nei commissari del potere di impulso processuale.

Nel sistema passato, il contenzioso aveva troppe volte sospeso e paralizzato le operazioni amministrative di liquidazione dei diritti civici e sistemazione dei demani; il legislatore del 1977 ha voluto così sciogliere il connubio tra le due funzioni di amministratore e giudice, nell'intento palese di rendere più rapide le procedure amministrative in oggetto. A seguito dell'avvenuta delega alle regioni delle funzioni amministrative in materia di usi civici, Corte Costituzionale e Corte di Cassazione si trovarono discordi sull'individuazione delle funzioni trasferite: la Corte Costituzionale,⁴⁸ riteneva infatti che il commissario conservava i poteri di promuovere giudizi ex officio, mentre la Corte di Cassazione⁴⁹ riteneva che, essendo cessata la funzione amministrativa dei commissari, doveva considerarsi cessata anche l'attività officiosa, dato che, essendo incidentale e comunque funzionale alla suddetta attività amministrativa, non avrebbe più ragione di esistere.⁵⁰ Infatti, come ha rilevato la dottrina, "oggi il Commissario è solo un giudice e quindi non può farsi portatore di

⁴⁷ Cass., S.U., 10 ottobre 1966, n.2425, in *Foro It.*, 1966, I, 2018.

⁴⁸ Corte Cost., 20 febbraio 1995, n.46, in *Giust. Civ.*, 1995, I, p.865.

⁴⁹ Cass., S.U., 28 gennaio 1994, n.858, in *Giust. Civi.*, 1994, I, 631. La Corte si è espressa nello stesso senso sempre nella stessa data con le sentenze n.859, 860, 861, 862: Casamassima, Emanuele, *La Corte Costituzionale ripristina la tutela giuridica demaniale e ambientale*, in *Gius. Civ.*, 1995, I, p.869.

⁵⁰ Marinelli, Fabrizio, *Usi civici, tutela dell'ambiente e poteri d'ufficio del commissario liquidatore*, in *Giust. Civ.*, 1995, I, p.870.

alcun interesse particolare, sia pure dell'interesse pubblico inerente alla materia degli usi civici, la cura del quale, anche nella forma del potere di promuovere le controversie previste dall'art.29, è ora rimessa alle regioni.”⁵¹

La questione non è di poco conto, negli anni novanta si è sviluppato un forte dibattito attorno al conflitto fra Corte Costituzionale e Suprema Corte di Cassazione; infatti, la Corte Costituzionale aveva cercato di ripristinare la funzione ambientale dei beni di uso civico, con la sentenza n.133 del 1° aprile 1993, e si riteneva che tale funzione fosse accresciuta in considerazione del “vincolo paesaggistico” impresso a tali beni dalla legge Galasso, l. 8 agosto 1985, n.431, art.1, lett.h)⁵²: la Corte Costituzionale “aveva elevato a parametro di riferimento in chiave di salvaguardia ambientale e paesistica nell'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici, al fine di porre in dubbio la correttezza di una soluzione meramente caducatoria dell'impulso ufficioso, con conseguente riserva del potere di azione in capo unicamente alle regioni e alle popolazioni interessate.”⁵³ Tuttavia le Sezioni Unite avevano smentito le premesse interpretative da cui era partita la corte Costituzionale, e la Corte Cost., con la sentenza n. 46/1995, sopra citata, aveva dichiarato la incostituzionalità dell'art.29, comma 2, della l.16 giugno 1927, n.1766, nella parte in cui non consentiva la permanenza del potere del commissario di esercitare d'ufficio la

⁵¹ Stolfi, R., Angela, *Ancora sulla vexata quaestio relativa alla competenza giurisdizionale dei commissari agli usi civici*, in *Dir. e giur. agr. e dell'ambiente*, 11/1996, p.690.

⁵² Stolfi, R., Angela, *Vecchi e nuovi poteri in materia di usi civici*, in *Dir. e giur. agr. e dell'ambiente*, 5/1997, p.322.; l'autrice auspicava un intervento legislativo in materia, sottolineando che in tal modo viene frustrato il ruolo amministrativo delle regioni in un momento storico in cui invece bisognerebbe esaltare l'attività di tali enti.

⁵³ Mastragostino, Franco, *La tutela giurisdizionale dei demani civici e delle proprietà collettive*, in *Dir. e giur. agr. e dell'ambiente*, 10/1997, p.549.

propria giurisdizione, pur dopo il trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative previste dal primo comma dell'art. medesimo.

L'atteggiamento della dottrina è stato discorde: alcuni autori hanno segnalato, dissentendone, il *revirement* giurisprudenziale, altri hanno parlato di "soppressione giurisprudenziale del potere di impulso d'ufficio" nel giudizio commissariale, altri hanno paventato la "fine della giurisdizione speciale dei commissari per gli usi civici", ed altri hanno sostenuto che "l'avvenuto trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni non è di per sé elemento preclusivo ad una sopravvivenza del potere statale di promozione del contenzioso demaniale" soprattutto in una prospettiva di tutela dell'ambiente.⁵⁴

Al di là delle difficili questioni interpretative, nel 1997 era stato presentato un disegno di legge che prevedeva la soppressione dei commissariati e il relativo trasferimento delle funzioni giurisdizionali ai tribunali ordinari: ma il disegno non si è concretizzato.

8. Cenni sulla disciplina processuale.

Il processo⁵⁵ è introdotto con ricorso motivato indirizzato al Commissario territorialmente competente, e veniva modellato su quello pretorile, con l'esonero del commissario dall'osservanza delle forme della procedura ordinaria; tuttavia l'art 31 legge fondamentale prevede, in ossequio al principio del contraddittorio, che i commissari sono tenuti a sentire gli interessati, e raccogliere sommariamente le osservazioni e le istanze; gli atti processuali possono essere dichiarati nulli solo in caso di assoluta incertezza in ordine ai soggetti,

⁵⁴ Petronio. Ugo, *Ad avere l'ultima parola...*, in *Dir. e giur. agr. e dell'ambiente*, 1995, II, p.146.

⁵⁵ La disciplina processuale è contenuta nelle leggi 1766/1927, nel capo III, e nella legge 1078/1930, sulla definizione delle controversie di usi civici.

all'oggetto, o al contenuto degli atti (art.31 comma 4); in ogni fase del procedimento, può essere proposto un tentativo di conciliazione, che deve essere approvato, a seguito del trasferimento delle funzioni amministrative alle regioni, dalla regione.⁵⁶

Le sentenze pronunciate dai commissari possono essere preparatorie, interlocutorie, definitive:⁵⁷ sono preparatorie⁵⁸ quelle in cui “o si accerta l'esistenza di un presupposto processuale, o si risolve, senza l'esaurimento del processo, una questione preliminare di merito”; sono interlocutorie quelle in cui “ai fini di decidere in questione di merito, si distingue un mezzo istruttorio”; definitive, quelle con cui si pone fine al processo.⁵⁹ Le sentenze del commissario sono sempre immediatamente esecutive; la sospensione della loro esecuzione può essere concessa dalla Corte d'Appello in presenza dei due tradizionali elementi del *fumus boni iuris* e *periculum in mora* (art.32).

Le sentenze commissariali fanno stato tra le parti e anche a favore dei soggetti rappresentati dal Comune, avendo detto ente la rappresentanza della collettività dei cittadini per la tutela dei diritti che loro competono *uti cives*;⁶⁰ nel caso in cui i singoli si presentino come soggetti contrapposti al diritto fatto valere dal Comune, essi non possono essere rappresentati dal Comune, e in tal caso nei loro confronti non si formerà il giudicato.

⁵⁶ Petronio, *Usi civici*, op. cit., p.947.

⁵⁷ Zaccagnini-Palatiello, op. cit., p.211 e ss.

⁵⁸ La sentenza parziale con la quale lo stesso commissario, giudicando su una domanda di rivendica, avanzata da una collettività interessata, si accerta la proprietà dei beni in contestazione, deve considerarsi preparatoria in rapporto alla pronuncia con la quale, concretamente si deciderà sulla restituzione dei beni stessi, e pertanto non è suscettibile di appello immediato. App. Roma, 28 maggio 1965, in *Rivista Giuridica Umbro-abruzzese*, 1965, 221.

⁵⁹ Trifone, citato da Zaccagnini Palatiello, op. cit., p.212.

⁶⁰ Cass., 24 luglio 1965, n.1729, in *Foro It.*, 1965, I, 1881.

Ai sensi dell'art.32 legge fondamentale, tutte le sentenze sono reclamabili, ma quelle interlocutorie e quelle preparatorie possono essere impugnate solamente dopo la decisione definitiva e unitamente al reclamo contro questa. Organo competente a giudicare sul reclamo è la Corte d'Appello di Roma, Sezione speciale usi civici, in via esclusiva (art.3 legge 1078/1930)⁶¹; il termine per proporre reclamo è di trenta giorni⁶² dalla data della notifica ; non tutte le decisioni commissariali sono impugnabili, ma solo quelle relative all'esistenza, alla natura e all'estensione dei diritti di cui all'art.1 legge fondamentale e la rivendicazione delle terre.

Il giudizio si svolge con l'intervento del Pubblico Ministero che esercita tutte le facoltà che competono alle parti e prende le conclusioni per iscritto. Si osservano le norme del codice di procedura civile e, per quanto applicabili, quelle della legge del 1927 e del relativo regolamento.

Il reclamo va notificato nel termine di trenta giorni a tutti coloro che possono avere interesse alla domanda di riforma della decisione impugnata.

Contro le sentenze della Corte d'Appello è proponibile ricorso ordinario per Cassazione entro il termine perentorio di 45 giorni dalla notificazione del dispositivo della sentenza.⁶³ Il procedimento non differisce da quello ordinario previsto dal codice di rito. E' solo il caso di ricordare che, in virtù dell'art. 111 della Costituzione, anche le sentenze inappellabili del Commissario in sede giurisdizionale

⁶¹ Per la regione Sicilia è competente la Prima sezione della Corte d'Appello di Palermo (Decreto legislativo 2 marzo 1948, n.141).

⁶² Nella sentenza n.7293 del 28 giugno 1995, la Cassazione, Sez. II, in *Dir. e giur. agr. e dell'ambiente*, 1996, II, p.201, sentenziava che i termini *ad impugnandum* nella materia degli usi civici differiscono da quelli ordinari perché la singolarità della materia esige una disciplina *ad hoc*. V. Stolfi, R., Angela, *A proposito di termini ad impugnandum*, nota della sentenza citata.

⁶³ Art.7 legge 1078/1930.

contenziosa sono soggette a detto ricorso. In tal caso però il ricorso è assoggettato al termine ordinario di 60 giorni.

Secondo le regole generali del codice di rito, la sentenza in materia di usi civici è soggetta a revocazione; che l'istituto in questione segua le regole generali è confermato dalla circostanza che di esso non fa menzione la legge del 1927, né quella del 1930.

9. Il commissario nel Friuli-Venezia Giulia.

L'attuale ordinamento degli usi civici nel Friuli-Venezia Giulia fa perno sul Commissariato regionale per la liquidazione degli usi civici: si tratta di un ufficio che opera in una codipendenza di Stato e Regione in quanto svolge sia funzioni giurisdizionali, nell'interesse dello Stato, sia funzioni amministrative, nell'interesse della Regione, ed è retto da magistrati dello Stato (attualmente sono ricoperti la carica di commissario ed un posto di commissario aggiunto, mentre sono vacanti le altre cariche) mentre all'Ufficio di segreteria è preposto sia personale regionale (quattro dipendenti: due tecnici e due amministrativi) sia statale (una unità).

La regione Friuli-Venezia Giulia dispone di potestà legislativa esclusiva in materia di usi civici, come dispone l'art.4 dello statuto di autonomia; in virtù dell'art.1 del D.P.R. 26 agosto 1965, n.1116, riguardante uno dei primi complessi di norme di attuazione dello statuto speciale, sono state trasferite alla regione le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato in materia di usi civici.

La normativa sul commissario, così come è stata prevista dalla legge del 1927, che si è sopra delineata, non trova applicazione nella regione Friuli-Venezia Giulia, perchè c'è stata una produzione legislativa scarsa e frammentaria. Con il D.P.R. 15 gennaio 1987,

n.469, che ha dettato norme integrative di attuazione dello statuto speciale, anche la regione era stata investita di tutte le funzioni e i poteri attribuiti alle regioni a statuto ordinario con il citato D.P.R. 616; ma le successive leggi regionali sugli usi civici non regolarono la materia nel senso della delega delle funzioni alla regione⁶⁴: infatti la legge regionale 29 ottobre 1988, n.63, diretta a regolare i compensi per i magistrati del commissario regionale per la liquidazione degli usi civici si pone in controtendenza quando afferma che tale compenso spetta ai predetti magistrati per l'espletamento delle funzioni amministrative regionali come delineate dagli artt.27 e 28 della legge fondamentale. Anche la successiva legge regionale, recante "Disposizioni in materia di usi civici", la n.34 del 1994, si limita a istituire un nuovo servizio degli usi civici e adegua i compensi dovuti ai periti per le operazioni eseguite in materia di usi civici.

In materia sono intervenute due sentenze della Corte Costituzionale: con la sentenza n.511 del 1988 la Corte ha risolto il conflitto di attribuzione promosso dalla Regione contro un atto del Ministero dell'agricoltura e foreste che non riconosceva alla regione il potere di approvare le ordinanze del commissario regionale per la liquidazione degli usi civici relativamente a legittimazioni di occupazioni abusive di terreni di uso civico; la Corte ha ritenuto che tale atto debba intendersi trasferito alla Regione al pari delle altre funzioni amministrative in quanto compreso nella materia "usi civici".

Invece la sentenza n.976 del 1988 ha sancito l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata dallo Stato nei confronti della Regione in relazione a una legge regionale che era stata approvata dal Consiglio regionale nel 1982, e che prevedeva la

⁶⁴ Benedetti, Enzo, *Sul cumulo di attribuzioni amministrative e giurisdizionali del Commissario agli usi civici per la Regione Friuli-Venezia Giulia*, in *La giurisprudenza ambientale*, n.16-17, p.26.

corresponsione di una indennità ad hoc per i magistrati preposti al commissariato regionale per la liquidazione degli usi civici. La Corte Costituzionale ha ritenuto che alla regione dovesse essere “consentito disciplinare non solo i rapporti sostanziali che sorgono nell’ambito di quella materia, ma anche l’organizzazione regionale chiamata al compito di amministrare il settore.” La Corte ha inoltre ritenuto che “il trasferimento alla Regione Friuli-Venezia Giulia delle relative attribuzioni, se ha lasciate intatte le ragioni che inducono a ritenere i magistrati ordinari particolarmente idonei, per le loro competenze, a espletare le corrispondenti funzioni, nello stesso tempo non può non comportare che gli oneri conseguenti allo svolgimento delle medesime funzioni debbano ricadere sulla regione che ne è titolare.”

Il Commissario regionale è disciplinato dal Titolo VIII della parte III (art.194) della L.R. 1 marzo 1988, n.7, recante “Ordinamento ed organizzazione del Consiglio regionale, dell’amministrazione regionale e degli enti regionali”; la legge in questione stabilisce che il commissario abbia sede nella città di Trieste e che si avvalga di un ufficio di segreteria alle proprie dipendenze funzionali con compiti di supporto burocratico, amministrativo e tecnico.

Il Commissario regionale svolge l’effettiva attività istruttoria sui procedimenti sopra citati, avvalendosi del personale a propria disposizione, e cura direttamente i procedimenti relativi all’accertamento della sussistenza degli usi civici nel territorio regionale (basti pensare che attualmente erano da effettuare o completare le indagini per l’accertamento degli usi civici in numerosi comuni).

Capitolo VI

Usi civici e sistema tavolare.

1. Cenni storici sul sistema tavolare. 2. Caratteri essenziali del sistema pubblicitario tavolare in raffronto a quello della trascrizione. 3. Libro fondiario. 4. Le intavolazioni. 5. Il sistema tavolare e gli usi civici. 6. Bandi di accertamento e sistema tavolare: l'esperienza del Trentino-Alto Adige.

1. Cenni storici sul sistema tavolare.

L'istituto della pubblicità immobiliare ha lo scopo fondamentale di rendere noti, a chiunque vi abbia interesse, atti o eventi che abbiano natura giuridica. Dal momento che i soggetti che hanno posto in essere la fattispecie o i suoi destinatari immediati sono a conoscenza della stessa, il meccanismo che ha predisposto l'ordinamento serve a rendere noti ai terzi i fatti giuridicamente rilevanti. Nel campo della pubblicità relativa ai beni si collocano la intavolazione e la trascrizione, la quale costituisce "il più complesso e articolato sistema di pubblicità del nostro ordinamento:"¹ in questo infatti coesistono due sistemi pubblicitari informati a principi giuridici molto diversi e affidati a tecniche di attuazione ben diverse. Il sistema pubblicitario

¹ Mariconda, Gennaro, *La pubblicità immobiliare*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da Pietro Rescigno, 1997, cap.IX, p.71. Per questo capitolo, oltre all'opera citata, sono stati utilizzati soprattutto i seguenti testi: Gabrielli Giovanni, Ferruccio Tommaseo, *Commentario della legge tavolare*, Milano, 1999; *Commentario del codice civile Scialoja Branca*, libro sesto "Della tutela dei diritti", "Della trascrizione", a cura di Francesco Galgano, Bologna 1995; Sicchiero, Gianluca, *La trascrizione e l'intavolazione*, in *Giur. sist. dir. div. e comm.*, fondata da W. Bigiavi, Torino, 1993; Gabrielli, Giovanni, voce *Libri fondiari* in *Novissimo Digesto Italiano*, Appendice, IV, p.950 e ss.; Gabrielli, Giovanni, voce *Libri fondiari*, in *Digesto delle discipline privatistiche*, 1994; Picciotto, Arturo, *Modifiche in materia di libri fondiari*, in *Commento alla normativa delegata sul giudice unico*, diretto da Mario Chiavario ed Ernesto Lupo, 2000, Torino, p.717.

che ha applicazione generale in quasi tutta Italia è quello della trascrizione, che deriva dall'ordinamento francese ed è regolato principalmente dal Codice Civile² invece nella regione del Trentino-Alto Adige, nelle province di Gorizia e Trieste nonché in alcuni comuni della provincia di Udine, e in alcuni comuni della provincia di Belluno, è in vigore il sistema dei libri fondiari o tavolare, regolato da leggi speciali, di derivazione austriaca.³

Tale sistema era conseguenza del fatto che le province in questione facevano parte dell'Impero austro-ungarico fino al termine della prima Guerra Mondiale, e vennero annesse all'Italia solo dopo la vittoria della guerra. In questi territori si poneva il problema se mantenere o togliere il sistema tavolare: la scelta, in un primo momento temporanea, fu quella di lasciarlo in vigore, in virtù della riconosciuta superiorità del modello austriaco a base reale su quello della trascrizione a base personale. Si sperava infatti di riuscire a estendere in tutta Italia il sistema tavolare: in realtà con la codificazione del 1942, a causa degli elevati costi e delle varie difficoltà, si decise di mantenere il sistema tavolare e quello del libro fondiario, ognuno in zone definite.⁴

² Gabrielli, G., *Libri fondiari*, op. cit., p.951.

³ Per quanto riguarda il Friuli-Venezia Giulia, il sistema tavolare vige in tutta la provincia di Trieste, che comprende i Comuni di Duino-Aurisina, Monrupino, Muggia, San Dorligo della Valle, Sgonico, Trieste. Per quanto riguarda la provincia di Udine, esso vige ad Aiello del Friuli, Aquileia, Campolongo del Torre, Cervignano del Friuli, Chiopris-Viscone, Fiumicello, Malborghetto-Valbruna, Pontebba, Ruda, San Vito al Torre, Yapogliano, Tarvisio, Tolmezzo, Terzo d'Aquileia, Villa Vicentina, Visco. Il sistema tavolare vige in tutta la provincia di Gorizia, che è composta dai Comuni di Capriva del Friuli, Cormons, Doberdò del Lago, Dolegna del Collio, Farra d'Isonzo, Fogliano Redipuglia, Gorizia, Gradisca d'Isonzo, Grado, Mariano del Friuli, Medea, Monfalcone, Moraro, Mossa, Romans d'Isonzo, Ronchi dei Legionari, Sagrado, San Canzian d'Isonzo, San Floriano del Collio, San Lorenzo Isontino, San Pier d'Isonzo, Savogna d'Isonzo, Staranzano, Turriaco, Villesse.

⁴ Gabrielli, G., *Libri fondiari*, op. cit., p.951.

Sin dal 1200 si ha notizia della pubblicità data alla proprietà fondiaria e ai pesi e vincoli su di essa gravanti nei territori costituenti l'attuale Friuli-Venezia Giulia. A Venezia e nei territori da essa controllati nel 1288 venne istituito il "libro notatorio" dove si registravano i contratti, i vincoli, i passaggi di proprietà e le ipoteche; questo sistema viene piano piano migliorato, sino al 1806, quando Napoleone introduce il sistema della conservatoria delle ipoteche. Tale sistema venne poi mantenuto dall'Austria nel Lombardo Veneto, salvo qualche modifica di adattamento al codice austriaco.⁵

All'epoca della pubblicazione del Codice Civile austriaco (1811) solo in alcune province dell'impero esistevano i "libri pubblici", e mancava una legge uniforme che disciplinasse la loro tenuta: le registrazioni venivano trascurate, erano difettose e non davano affidamento di corrispondere allo scopo per cui erano stati creati; venne così introdotta la legge generale sui libri fondiari del 25 luglio 1871 n.95 B.L.I. contenente norme per l'impianto dei libri fondiari

Quindi nei territori annessi all'Italia dopo la prima Guerra Mondiale, in forza dell'art.2 del R.D. 4 novembre 1928, n.2325, fu inizialmente mantenuta in vigore la legge austriaca, costituita essenzialmente dalla l.25 luglio 1871, B.L.I. n.95, assieme alla legge sull'impianto dei libri fondiari, la l.25 luglio 1871, n.96, dalla previgente legge 6 febbraio 1869, n.18 e da una serie di leggi e ordinanze speciali emanate per il Tirolo e per la provincia di Gorizia, oltre che da norme relative ai libri ferroviari, minerari e ai beni demaniali. La materia venne poi disciplinata dal R.D. 28 marzo 1929,

⁵ Per le notizie di carattere storico relative alle c.d. province redente, è stato consultata l'opinione di Vento Italo, cav. geom., nonché perito giudiziale, incaricato dalla Regione a procedere all'accertamento degli usi civici sul Carso. Soprattutto sono stati consultati i seguenti suoi articoli, inediti : *Il libro fondiario della regione, Il sistema tavolare nelle nuove province, Del tavolare.*

n.499, “Disposizioni relative ai libri fondiari nei territori delle nuove province”, composto dalle “Disposizioni generali sulla pubblicità dei diritti immobiliari” ed annesso “Nuovo testo della legge generale sui libri fondiari”, il quale, pur regolando ex-novo la materia, fa salve le norme presenti non incompatibili (art.1 nuovo testo), da ritenersi tuttora in vigore.⁶

Dal momento che in tali province il sistema tavolare era stato concepito in coordinamento con il Codice Civile del 1865, si poneva la questione del suo adeguamento in relazione alle innovazioni introdotte dal Codice del 1942 nella disciplina di istituti connessi a quello della pubblicità immobiliare. Per provvedere a tale situazione venivano emanate delle disposizioni contenute negli art.230, 231 e 232 disp. trans.⁷

Successivamente veniva riconosciuta la possibilità, per le regioni Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige, di emanare norme legislative in materia di impianto e tenuta di libri fondiari: si tratta di potestà esclusiva di queste regioni, riconosciuta dall’art.4 n.5 D.P.R. 31 agosto 1972 n.670 e art.5 n.5 l. cost. 31 gennaio 1963, n.1. La potestà regionale si riferisce ai soli poteri organizzativi, mentre resta di monopolio statale i rapporti di diritto privato.⁸

Il legislatore statale si preoccupò di attuare il coordinamento tra la disciplina della pubblicità tavolare e il Codice Civile del 1942, e a tal proposito apportò delle modifiche con la legge 29 ottobre 1974, n.594⁹ proprio alla vigilia della riforma del Codice Civile sul diritto di famiglia .

⁶ Sicchiero, G., *La trascrizione, l'intavolazione*, op. cit., p.230.

⁷ Gabrielli, G., *Libri fondiari*, in *Novissimo...* op. cit., p.951.

⁸ Gabrielli-Tommaseo, op. cit., p.4.

⁹ Modifiche, integrazioni, e norme di coordinamento al R.D. 28 marzo 1929, n.499, contenente disposizioni relative ai libri fondiari dei territori delle nuove province, nonché al nuovo testo della legge generale sui libri fondiari, allegato al decreto medesimo.

2. Caratteri essenziali del sistema pubblicitario tavolare in raffronto a quello della trascrizione.

La prima differenza fondamentale tra i due sistemi è che il sistema tavolare si basa su una pubblicità immobiliare a base reale, mentre nella trascrizione il sistema è impostato su base personale: nel primo caso, consultando il libro fondiario, si trovano le partite tavolari, e in relazione a queste si vede a chi appartengono o chi gode di diritti particolari; nel sistema a base personale invece i registri non sono organizzati in relazione ai vari immobili, in modo da seguire le vicende di ciascun singolo immobile, ma sono realizzati in relazione agli autori degli atti, in modo da seguire i vari atti compiuti da ciascuna singola persona. La trascrizione si effettua a favore della parte che acquista il diritto e contro la parte che cede il diritto.¹⁰

Altra fondamentale differenza è che le formalità pubblicitarie del sistema tavolare hanno valore costitutivo¹¹, mentre quelle relative alla trascrizione hanno valore dichiarativo. Più precisamente, le due principali forme di pubblicità tavolare sono l'intavolazione e l'annotazione¹²; sono oggetto di intavolazione gli acquisti incondizionati di diritti o le cancellazioni incondizionate che hanno per effetto l'acquisto, la modificazione o la estinzione di diritti tavolari; le annotazioni hanno per oggetto gli atti o fatti giuridici tassativamente indicati negli artt. 19 e 20 della Legge Tavolare. L'annotazione si pone accanto alla intavolazione e alla prenotazione

¹⁰ Roppo, Vincenzo, *Istituzioni di diritto privato*, II edizione, 1996, Bologna, p.308.

¹¹ Non è sempre stato così, infatti la Cassazione, III Sez., nella sentenza del 3 novembre 1936, pubblicata su *Giurisprudenza Italiana*, 1938, I, p.98, riteneva che il principio dell'iscrizione tavolare non conferiva alla intavolazione come tale efficacia costitutiva o estintiva, ma si limitava a tutelare il terzo che in buona fede avesse acquistato un diritto reale fidandosi sul contenuto del libro fondiario.

¹² Art. 8 L.T.

per tutte quelle vicende che non determinano il trasferimento di diritti reali, ma che hanno un rilievo ed esigono una pubblicità di tipo dichiarativo, come previsto per il restante territorio nazionale dall'art.2643 c.c.: essa ha ad oggetto i titoli (contratti o provvedimenti o fatti giuridici) e non le situazioni soggettive.¹³

Quando ci si riferisce all'efficacia costitutiva della pubblicità tavolare, ci si riferisce alle intavolazioni, mentre la formalità dell'annotazione ha l'effetto di rendere opponibile ai terzi gli atti o i fatti annotati (*pubblicità ai fini dell'opponibilità*) o soltanto lo scopo di rendere conoscibile a chiunque tali atti o fatti e dunque la situazione giuridica dei beni cui si riferisce (*pubblicità notizia*). Sempre nel medesimo articolo si prevede una ulteriore formalità pubblicitaria, che è quella della prenotazione, effettuabile quando al titolo su cui si fonda la domanda di pubblicità manchi qualche requisito imposto come necessario ai fini dell'intavolazione (art.35 L.T.): si parla di "intavolazione condizionata, la cui efficacia viene meno senz'altro se entro il termine imposto non sopravviene una giustificazione in supplenza del requisito originariamente mancante"¹⁴. La novella del 1974 ha introdotto l'istituto dell'annotazione di ordine e di grado, in base alla quale "il titolare di un diritto reale può chiedere, con domanda a firma autenticata da notaio, l'annotazione della sua intenzione di alienare il diritto o di sottoporlo ad ipoteca per un limite massimo specificato, al fine di riservare, all'alienazione ed all'ipoteca da iscriversi, l'ordine di grado corrispondente al momento della presentazione della domanda. Questa annotazione conserva la sua efficacia per cinquanta giorni, dopo di che in caso di mancata

¹³ Picciotto, A., op. cit., p.718.

¹⁴ Gabrielli-Tommaseo, op. cit., p.251 e 252.

presentazione del titolo per la intavolazione o la prenotazione riservata, essa verrà a decadere e ad essere cancellata d'ufficio.”¹⁵

Il principio della natura costitutiva viene bene enunciato nell'art.2 del R.D. 499/1929, che recita: “...il diritto di proprietà e gli altri diritti reali sui beni immobili non si acquistano per atto tra vivi se non con la iscrizione nel libro fondiario. Parimenti non hanno effetto la modificazione o l'estinzione per atto tra vivi dei diritti suddetti senza la relativa iscrizione o cancellazione.” Questa disposizione è molto interessante: a) innanzitutto deroga l'art.1376 c.c., che prevede il principio consensualistico per il trasferimento della proprietà, per la costituzione o il trasferimento di un diritto reale; b) la necessità di un atto fra vivi sembrerebbe escludere valore costitutivo alla intavolazione relativa ad acquisti per causa di morte¹⁶. Restano quindi esclusi dall'ambito applicativo della norma gli acquisti *mortis causa*, i meri atti e i fatti giuridici, e, secondo l'orientamento prevalente, le sentenze e i provvedimenti amministrativi costitutivi di diritti reali su beni immobili; gli acquisti determinati direttamente da fonti normative primarie opereranno *ex lege*, rendendosi comunque necessaria la intavolazione, sia pure con effetti dichiarativi, ai fini del principio di continuità.¹⁷

Un altro principio fondamentale comune ai due sistemi, ma diverso nei contenuti, è quello della continuità: l'art.21 della L.T. impone che ogni iscrizione possa eseguirsi solo “in confronto di colui che al tempo della presentazione della domanda risulta iscritto quale titolare del diritto riguardo al quale si chiede l'iscrizione...”¹⁸ dalla norma si ricava il principio della continuità delle iscrizioni; tuttavia

¹⁵ Picciotto, A., op. cit., p.732.

¹⁶ Gabrielli-Tommaseo, op. cit., p.8.

¹⁷ Picciotto, A., op. cit., p.728.

¹⁸ Per questo aspetto, V. infra, perché è uno dei problemi più spinosi che si stanno verificando nella provincia di Trieste.

nel sistema della trascrizione, l'ultimo avente causa può sempre ripristinare la continuità trascrivendo l'acquisto dall'ultimo proprietario ai successivi acquirenti, e in questo modo ogni volta impedire che eventuali aventi causa del primo possano segnalare vittoriosamente il loro acquisto. Invece in materia tavolare l'art.22 prevede che l'ultimo acquirente possa far iscrivere l'acquisto direttamente a proprio favore e contro il titolare tavolare, omettendo di far intavolare i passaggi intermedi, purchè dia la prova della serie continua di trasferimenti che giungono fino a lui, dato che l'iscrizione di tutti i trasferimenti rappresenterebbe un giro inutile privo di scopo.¹⁹

Altro principio importante è quello della pubblica fede del libro fondiario: esso opera in due direzioni; da una parte, garantisce l'acquirente contro gli effetti pregiudizievoli di impugnazioni rivolte contro il titolo del suo dante causa; dall'altra, fa prevalere l'acquisto sui terzi che contro lo stesso dante causa abbiano acquistati diritti incompatibili col suo, anche nei casi in cui tali acquisti non presuppongano un'iscrizione costitutiva.²⁰

Bisogna ricordare che nel sistema tavolare, accanto alla cosiddetta "funzione negativa della pubblicità" tipica degli ordinamenti di ceppo latino e consistente nella fiducia dei terzi semplicemente sulla inesistenza di quanto non sia pubblicato nei libri, sussiste anche quella "positiva", che si concreta nella tutela offerta dall'art.5 r.d. 499/29 a chi acquisti un diritto sulla fede del libro fondiario nei confronti di chi abbia maturato lo stesso diritto o uno confliggente a titolo originario, oppure la liberazione del vincolo per prescrizione, senza aver annotato la domanda giudiziale volta

¹⁹ Sicchiero, G., *L'intavolazione*, op. cit., p.247.

²⁰ Gabrielli, G., *Libri fondiari*, in *Novissimo...op cit.*, p.955.

all'accertamento della sua situazione giuridica soggettiva. Inoltre la funzione positiva e di protezione da parte dell'ordinamento tavolare è completata dal sistema delle azioni in cancellazione di cui agli art. 61 e ss. della L.T., dove a garanzia dei successivi acquirenti vengono limitate nel tempo e negli effetti le conseguenze della invalidazione della intavolazione dalla quale erano originati i diritti dei terzi.²¹

E importante ricordare²² che non sono mancati dubbi sulla compatibilità con il principio di eguaglianza costituzionale di un diverso trattamento fra cittadini, a seconda che compiano atti giuridici in una parte del territorio nazionale piuttosto che in un'altra. Bisogna ricordare che è la stessa legge costituzionale, per esempio negli statuti speciali, che ammette la duplicità di sistemi, che quindi va vista alla luce non della discriminazione ma del principio di ragionevolezza.

3. Libro fondiario.

La pubblicità tavolare si attua mediante un complesso di registri e scritture designati dalla legge con il termine di libro fondiario; rientra nella categoria dei pubblici registri, ed è formato da un complesso di scritture collegate; è strutturato su base reale, infatti le iscrizioni sono ordinate secondo l'identità del bene allo scopo di documentare la situazione giuridica dei beni immobili; l'esecuzione delle formalità pubblicitarie presuppone che ogni immobile sia stato preventivamente censito, e cioè individuato come una distinta partita (o corpo tavolare).²³

²¹ Picciotto, A., op. cit., p.720.

²² Gabrielli, Giovanni, *Libri fondiari*, in Digesto delle ...op. cit., p.3.

²³ Gabrielli-Tommaseo, op. cit., p. 187 e ss.

Il decreto di recezione del sistema tavolare nel diritto italiano, all'art.1 prevede che sono conservate "tutte le altre leggi e i regolamenti sull'impianto dei libri" accanto alla legge generale: ma in tal modo sono presenti fonti eterogenee che creano confusione nella materia: infatti, da una parte c'è la legge imperiale 25 luglio 1871, B.L.I., n.96, che contiene norme generali sull'impianto del libro fondiario, e dall'altra ci sono leggi approvate a livello locale; la confusione è molto accentuata nella città di Trieste, dove vennero conservati i libri istituiti sulla base della Sovrana Patente di Maria Teresa del 26 ottobre 1772.

A Trieste gli immobili risultano descritti con riferimento a una mappa che il più delle volte non trova riscontro in quella degli uffici del catasto, perchè era stata compilata sulla base delle Sovrane Patenti del 1817 e del 1840: in conseguenza di ciò, si potrebbe presentare una discordanza tra i dati del catasto teresiano, che è stato recepito nella mappa tavolare, e i dati del nuovo catasto; è importante che i dati coincidano, perché mentre la mappa catastale documenta l'assetto fisico dei luoghi e la sua evoluzione, il libro fondiario documenta, in sintesi, il loro assetto giuridico: fondamentale quindi attuare la concordanza tra il catasto e il libro fondiario.²⁴

Bisogna ricordare infatti che mentre le mappe catastali descrivono lo stato dei fatti, cioè il possesso, il libro fondiario descrive la proprietà.²⁵

Nelle regioni a statuto speciale la disciplina dell'impianto e della tenuta del libro fondiario è affidata attualmente alla loro potestà legislativa: l'organizzazione amministrativa del servizio pubblicitario nel Friuli-Venezia Giulia è disciplinata dalla L.R. 28 marzo 1968,

²⁴ Gabrielli-Tommaseo, op. cit., p.190.

²⁵ Per i riflessi che questo ha sulla materia degli usi civici e delle proprietà collettive, V. *infra* in questo capitolo.

n.22, e 30 dicembre 1972, n.56; c'è un ufficio del libro fondiario alle dipendenze della Giunta regionale; le innovazioni principali sono contenute nel D.P. Giunta Reg. 27 maggio 1974, n.290 e nel D.P. Giunta Reg. 10 aprile 1975, n.0915.²⁶ La disciplina della tenuta e della gestione del libro fondiario è stata di recente modificata con apposite leggi regionali, nel senso della informatizzazione: il primo passo è stato quello della microfilmatura della collezione dei documenti, per arrivare alla sostituzione del registro reale e del registro dei proprietari con “indici tenuti mediante l'impiego di procedure automatizzate nell'ambito del sistema informatico elettronico regionale” (art.1, l. reg. Friuli-Venezia Giulia, 20 giugno 1983, n.59). La regione in questione ha proceduto anche, con la l. 19 febbraio 1990, n.8, alla completa informatizzazione del libro fondiario, sostituendo i registri cartacei con memorie gestite dall'elaboratore: in tal modo, la memorizzazione elettronica costituisce essa stessa l'iscrizione tavolare e sostituisce il libro maestro. Allo stato attuale la regione non ha ancora provveduto all'attuazione concreta del libro fondiario informatico.²⁷

Il libro fondiario si compone²⁸ del libro maestro e di una collezione di documenti: il libro maestro può essere costituito anche da più volumi; ogni volume è diviso in partite tavolari, che sono l'unità elementare di cui è formato il libro maestro; le partite tavolari sono dei fogli su cui vengono eseguite le iscrizioni di un certo complesso immobiliare, chiamato “corpo tavolare”.²⁹

²⁶ Gabrielli, G., *Libri fondiari*, in Novissimo... op. cit., p.963.

²⁷ Gabrielli-Tommaseo, op. cit., p.218.

²⁸ Per la composizione del libro maestro è stata consultata l'opera più volte citata di Gabrielli e Tommaseo, dalla p.226 a 238.

²⁹ Di solito, ma non necessariamente, a ogni partita tavolare corrisponde un corpo tavolare, e l'insieme delle partite, che il libro maestro, costituisce la base reale del medesimo libro.

Ogni singola partita è suddivisa in fogli contrassegnati con le lettere A, B, C; il foglio A, che è chiamato foglio di consistenza, è suddiviso in due sezioni, A/1 e A/2; la prima sezione contiene le iscrizioni sull'identificazione e la descrizione del complesso immobiliare che costituisce il corpo tavolare.³⁰ La seconda sezione contiene le variazioni del corpo tavolare per effetto di eventuali incorporazioni o escorporazioni; vengono iscritti i cambiamenti di coltura, la costituzione di diritti tavolari c.d. "a favore". Il foglio B, il foglio della proprietà, contiene l'intavolazione del diritto di proprietà individuale o in comunione per quote indivise, e indica i rispettivi titoli giustificativi.³¹ Il terzo, il foglio C, è il foglio degli aggravi, e deve indicare tutti i diritti reali che gravano sulla proprietà del corpo tavolare, e le limitazioni sul potere di disposizione per effetto di pignoramento, sequestro o apposite clausole contrattuali.

La collezione di documenti si trova presso l'ufficio tavolare (art.6 L.T.); consiste in una "raccolta delle copie autentiche degli atti sulla cui base sono state operate nel libro maestro le varie iscrizioni"³². i documenti sono raccolti in ordine cronologico, e sono pubblici. Il libro maestro è affiancato anche dalla mappa catastale, che è la rappresentazione grafica del territorio.

³⁰ In questa sezione si indicherà il numero catastale della particella, la denominazione della località, il nome del fondo, il numero del foglio di mappa, la specificazione del tipo di edificio o della qualità del fondo.

³¹ In questo foglio vengono indicati anche le eventuali limitazioni nel potere di disposizione, o la loro eventuale cancellazione.

³² Gabrielli, G., *Libri fondiari in Digesto...* op. cit., p.4.

4. Le intavolazioni.

L'articolo 9 della legge tavolare fa l'elenco dei diritti tavolari che possono formare oggetto di intavolazione. Si tratta di tutte le tradizionali figure di diritti reali, di godimento, di garanzia, che abbiano per oggetto anche o soltanto beni immobili.³³

Quando si parla di carattere costitutivo dell'intavolazione, ci si riferisce ai soli "atti tra vivi." L'efficacia reale di un contratto si produrrà soltanto con l'iscrizione dello stesso nel libro fondiario; la reciproca manifestazione del consenso attribuirà all'acquirente la facoltà di chiedere l'intavolazione, non l'effetto traslativo. Tale facoltà spetta a chi abbia un legittimo interesse, a differenza della disciplina della trascrizione in cui la domanda di trascrizione può essere proposta da chiunque, anche da un terzo non interessato. A chi va presentata la domanda tavolare? Prima del d.lgs. 19 febbraio 1998, n.51, *Norme in materia di istituzione del giudice unico di primo grado*, l'art. 75 L.T. prevedeva la presentazione all'ufficio tavolare ubicato presso ogni pretura; spettava quindi al pretore in funzione di giudice tavolare. La riforma in questione ha abolito le preture e ha trasferito le competenze pretorili, in materia civile contenziosa e volontaria, al tribunale in composizione monocratica; quindi la domanda andrà presentata al Tribunale in funzione di giudice tavolare, del luogo dove si trova la partita tavolare in cui deve essere eseguita l'iscrizione. "La l. 16 luglio 1997 n.254, contenente la "delega al governo per la istituzione del giudice unico di primo grado" non reca un espresso riferimento alle modifiche in materia di libri fondiari, peraltro introdotte dal decreto

³³ Gabrielli-Tommaseo, op. cit., p.257. Vengono escluse quelle situazioni cui non viene riconosciuta natura reale, per esempio le servitù legali o le prelezioni legali per l'acquisto di beni immobili. Sono invece compresi quei privilegi speciali immobiliari la cui costituzione è subordinata alla pubblicità, nonché gli "oneri reali".

legislativo che si commenta, nell'articolo in esame e in quelli immediatamente successivi. Tuttavia non sussiste alcun pericolo di sconfinamento da parte del legislatore delegato poiché l'ampia previsione di cui all'art.1 lett. o della legge di delega -riguardante l'attribuzione al tribunale in composizione monocratica delle funzioni amministrative attualmente di competenza del pretore, se collegate con l'esercizio della giurisdizione- costituisce una sufficiente, pur se generica, attribuzione di potere normativo per la disciplina del trapasso di competenza in materia di libri fondiari.”³⁴

In casi tassativamente previsti dalla legge l'iscrizione può essere ordinata su iniziativa stessa del giudice tavolare, posto che non è possibile eseguire iscrizioni se non “in seguito al decreto del giudice tavolare e secondo il suo contenuto” (art.102 L.T.). Il giudice tavolare svolge una serie di verifiche e, laddove queste abbiano dato esito positivo, ordina l'intavolazione. L'art.93 L.T. stabilisce che “il giudice deve decidere sulle domande in base allo stato tavolare esistente al momento della loro presentazione”. L'efficacia costitutiva si esplica tra le parti, mentre le risultanze dei libri fondiari esplicheranno poi efficacia nei confronti dei terzi i quali potranno fare affidamento su di esse in quanto fornite di pubblica fede.

La dottrina maggioritaria inquadra il procedimento in affari tavolari nei procedimenti di volontaria giurisdizione, anche se non mancano voci contrarie: se si accoglie la prima impostazione, i poteri del giudice tavolare sarebbero abbastanza limitati e la sua attività si ridurrebbe a “un'anomala funzione amministrativa”³⁵; se invece si pone l'accento sul diritto potestativo esercitato da chi chiede l'iscrizione tavolare, ci si riferisce a un procedimento necessariamente

³⁴ Picciotto, A., op. cit., p.717.

³⁵ Picciotto, A., op. cit., p.736.

giurisdizionale, e in questo caso i poteri del giudice tavolare sarebbero molto più ampi.

Contro il decreto del giudice tavolare, sia di accoglimento che di rigetto della domanda, è “ammesso il reclamo al tribunale in composizione collegiale, del quale non può far parte il giudice che ha emesso il provvedimento reclamato” (art.126 L.T.); il termine per reclamare è di 30 giorni a decorrere dalla notificazione del decreto impugnato (art.127 L.T.). Il giudizio sul reclamo ha gli stessi caratteri e limiti di quello svolto in prima istanza dal giudice tavolare.³⁶ E’ ammesso il reclamo alla Corte d’Appello contro il decreto del tribunale che decide sul reclamo, ma solo quando “non sia conforme a quello del giudice tavolare” (art.130-bis, L.T.). E’ da segnalare che la giurisprudenza è costante nell’escludere il rimedio del ricorso per cassazione dall’ambito del procedimento in affari tavolari.³⁷ Infatti, oltre a Cass. 5 aprile 1987 n.322³⁸, secondo la quale “il provvedimento del tribunale in ordine al reclamo avverso il decreto negativo del pretore, esaurendosi esclusivamente nel campo amministrativo senza incidere su posizioni di diritto soggettivo ed essendo perciò privo dei caratteri di decisorietà e definitività, non è impugnabile con ricorso per Cassazione ai sensi dell’art.111 Cost.”

L’adozione dei Libri Fondiari non esclude, la possibilità dell’usucapione che potrà essere invocata, secondo le tavole, a favore di colui che ha invalidamente iscritto il suo titolo oppure, in contrasto con le risultanze dei libri, da parte del possessore che non ha ottenuto l’iscrizione³⁹. Presupposto per il completamento della fattispecie è l’iscrizione da parte dell’usucapiente del suo acquisto allo scopo di

³⁶ Gabrielli, G., *Libri fondiari*, in Digesto..., op. cit., p.6.

³⁷ Gabrielli-Tommaseo, op. cit., p.850.

³⁸ Picciotto, A., op. cit., p.723 nota 19.

³⁹ Gabrielli, G., *Libri fondiari*, in Novissimo... op. cit., p.905 e ss.

prevalere nel conflitto con aventi causa in buona fede da colui che, nei libri fondiari, risulta titolare del diritto.

5. Il sistema tavolare e gli usi civici.

La disciplina descritta fino ad ora assume importanza in relazione agli usi civici e alle proprietà collettive. Innanzitutto bisogna ricordare che ai sensi dell'art.65 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n.8/1990 i beni pubblici vanno iscritti a nome degli enti in apposite partite tavolari; in precedenza invece era previsto per i beni pubblici un elenco tenuto in forma di schedari (D.P.Reg. 21 luglio 1975, n.1734)⁴⁰. Oggi però la regola generale sull'impianto dei libri fondiari che escludeva l'intavolazione dei beni pubblici deve considerarsi superata: infatti si completa la base reale del libro anche con riguardo a beni pubblici demaniali⁴¹ ma anche, per analogia, agli usi civici.⁴² L'iscrizione degli usi civici nel libro fondiario serve a rendere conoscibile il particolare regime di inalienabilità, indisponibilità, vincolo di destinazione cui sono soggetti, e tale regime potrà essere oggetto di una apposita annotazione ai sensi dell'art.20 lettera h L.T., con effetti non costitutivi⁴³; tale articolo prevede infatti l'annotazione "di ogni altro atto o fatto, riferentesi a beni immobili, per il quale le leggi estese, quelle anteriori mantenute in vigore o quelle successive richiedano o ammettano pubblicità".

Per quanto riguarda le comunioni famigliari montane, la eseguibilità delle formalità pubblicitarie che si stanno esaminando è

⁴⁰ Gabrielli-Tommaseo, op. cit., p.194 e ss.

⁴¹ Gabrielli-Tommaseo, op. cit., p.200.

⁴² Miani, Sonia, *Usi civici e libro fondiario*, Tesi, Università di Trieste, 1998, p.135 e ss.

⁴³ Miani, S., op. ult. cit., p.138.

ricavabile da fonti più specifiche: per esempio, l'art.11 della Legge 3 dicembre 1071, n.1102 e dalle relative leggi regionali applicative. L'art. 11 appena citato prevede che "Il patrimonio antico delle comunioni è trascritto o intavolato nei libri fondiari come inalienabile, indivisibile e vincolato alle attività agro-silvo-pastorali."

Per quanto riguarda gli usi civici in senso stretto, c'è chi ipotizza⁴⁴ l'annotazione del vincolo di uso civico: infatti seguendo tale impostazione si ritiene che dato che i diritti d'uso civico su beni altrui sono diritti di natura reale di fonte legale, in quanto tali sono assoggettabili a pubblicità notiziale nella forma dell'annotazione. Se si accetta tale impostazione, ne consegue che la mancanza della pubblicità notiziale non dovrebbe rendere inopponibile il diritto, o il particolare regime giuridico dei beni, che sussiste indipendentemente da ogni iscrizione o annotazione tavolare, in virtù della disciplina posta dalla legge fondamentale e del decreto commissariale di accertamento e dichiarazione della demanialità, ai terzi.⁴⁵

Il problema non è di poco conto: infatti nella provincia di Trieste i bandi di accertamento di esistenza degli usi civici non sono mai stati intavolati, perché l'intavolazione non viene richiesta dalla legge, e di conseguenza sui fogli delle partite sistema tavolari non risulta da nessuna parte l'esistenza degli usi civici. Allora ci si chiede: prevale l'intestazione tavolare, oppure l'accertamento eseguito da periti che hanno svolto il loro compito facendo ricerche storiche, linguistiche, del terreno, negli archivi di Stato, nelle parrocchie, e che hanno raccolto le testimonianze della popolazione che in quei terreni è sempre vissuta? Questo è un quesito che non è ancora stato risolto nella provincia di Trieste, mentre nella regione Trentino-Alto Adige è

⁴⁴ Miani, S., op. cit., p.139.

⁴⁵ Miani, S., op. cit., p.140.

stata trovata una soluzione⁴⁶, visto in quella regione le partite tavolari riportavano nel foglio A2 l'annotazione del vincolo di uso civico.

Nella prassi ci si può trovare di fronte a varie situazioni: ci si può trovare di fronte a un'iscrizione tavolare a favore di un Comune (per esempio "Comune di Trieste", "Comune di Duino") sul quale si esercitavano usi civici, e che non sono menzionati sul foglio degli aggravi; oppure ci si può trovare di fronte a un'iscrizione del tipo "Comune di Optschina", oppure "Ortschaft...", o "Praprot und Ternovica Ortschaften Miteigenthumer" o altre iscrizioni spesso non facilmente traducibili in italiano perchè di lingua tedesca o slovena. In questi casi può succedere che ci siano stati dei bandi di accertamento di esistenza di usi civici su quei territori, anche se non sono mai stati iscritti per i motivi predetti, oppure che questi bandi siano ancora in corso di accertamento, o a volte non sono mai stati neppure iniziati o è stata dichiarata l'inesistenza degli usi civici.⁴⁷ Quando ci si trova di fronte a questo tipo di iscrizioni bisogna chiedersi a chi corrispondano, al giorno d'oggi, quelle iscrizioni: chi è oggi "La Comune di Optschina"? Chi sono i soggetti a cui corrisponde? Successivamente bisogna ricordare che queste sono iscrizioni che risalgono al 1800, quando le terre in questione erano sotto la

⁴⁶ V. *infra* in questo capitolo.

⁴⁷ Per quest'ultimo caso, l'esempio può essere dato dal bando di accertamento di usi civici nel Comune di Monrupino, che è terminato con la dichiarazione di inesistenza degli usi civici. Più precisamente, "In base all'attuale esistenza di usi civici sui terreni comunali "de quibus", mi è lecito presumere –sulla base della mia personale conoscenza dei luoghi, nonché di informazioni assunte in loco, ecc.- che, su detti terreni, gli usi di pascolo e legnatico esercitati in passato non sussistono più, salvo che per sporadici e incostanti casi. (...) Pertanto, oggi, in pratica, risulta quasi inesistente l'esercizio di usi civici su terreni comunali, anche se in passato gli usi esercitati erano numerosi e costanti e ne godevano tutti gli abitanti della comunità, dato che del terreno stesso ne traevano le principali fonti di vita." Queste frasi sono state prese dalle conclusioni dell'Istruttoria per il riordinamento degli usi civici in territorio amministrativo del Comune di Monrupino, effettuata dal Geometra Vento Italo, che l'ha gentilmente messa a mia disposizione, e terminata il 3 gennaio 1972.

dominazione austriaca. Nella pratica questi interrogativi rivestono un peso notevole; sarà utile analizzare la situazione che in concreto si è creata nella Provincia di Trieste. Dal 1999 in poi il Comune di Trieste e il Comune di Duino Aurisina cominciano a chiedere al giudice tavolare di effettuare su determinate partite catastali di iscritta ragione “La Comune di Prosecco nella giurisdizione del Comune di Trieste” oppure “Praprot und Ternovica Ortschaften Miteingethumer” e altre l’intavolazione del diritto di servitù di passaggio a piedi a favore di privati cittadini o in un altro caso il frazionamento di una determinata partita catastale. La risposta del giudice catastale, in tutti i casi, è stata di rigetto della domanda; più in particolare, si riporta la motivazione del giudice tavolare : “Il giudice, letta la domanda ed esaminati i titoli nonché le iscrizioni tavolari; ritenuto che non sia possibile allo stato degli atti ritenere che il Comune di Duino Aurisina sia titolare iscritto tavolarmente del bene in PT..., c.t..., del Comune censuario di San Pelagio, in mancanza di iscrizione tavolare a suo vantaggio; visto il R.D. 28 marzo 1929 n.499 e la legge generale sui libri generali e sui libri fondiari 25 luglio 1871 B.L.I. n.95; Rigetta la domanda, ordinando l’annotazione del rigetto in partita tavolare.”

In un altro caso, il giudice tavolare si è così espresso: “Il giudice tavolare, letta la domanda presentata dal giudice di Trieste, esaminati (...), Premesso che: con la presente domanda si chiede l’intavolazione del diritto di servitù di passaggio a piedi, ecc., a peso della p.c..... in Part. Tav. ... di Gabrovizza di iscritta ragione”La Comune di Prosecco nella giurisdizione del Comune di Trieste”; il titolo prodotto con la presente domanda risulta essere sottoscritto dal legale rappresentante del Comune di Trieste, quale proprietario del fondo servente, e quindi un soggetto che, in contrasto con quanto previsto dall’art.21 L.T. non risulta iscritto nel libro fondiario al momento della presentazione della

domanda quale titolare del diritto riguardo al quale si chiede l'iscrizione, e nemmeno viene contemporaneamente chiesta l'intavolazione o la prenotazione come tale; come altresì evidenziato dalla sopracitata decisione del Tribunale di Trieste non potrebbe escludersi- a titolo di esempio- che il proprietario tavolarmente iscritto sia un'associazione di natura privatistica e quindi non riconducibile a una frazione del Comune di Trieste; Il giudice tavolare deve decidere sulle domande sulla base allo stato tavolare al momento della loro presentazione e ordina un'iscrizione tavolare solo se dal libro fondiario non risulta alcun ostacolo contro la predetta iscrizione; il giudice tavolare non può, allo stato attuale, accogliere la presente domanda per difetto di concordanza; ordina di rigettare la domanda presentata con conseguente annotazione presso i cc.tt. 1° delle seguenti partite tavolari tutte in Comune censuario di Gabrovizza:.....”⁴⁸.

Perchè i Comuni sopracitati chiedono l'intavolazione di diritti su terre che non sono intavolate a nome loro? Perchè i terreni in questione sono tutti ricompresi nei bandi di accertamento di esistenza di usi civici; di conseguenza, come è stato più volte spiegato nei capitoli precedenti, al Comune spetta la straordinaria amministrazione di queste terre, mentre l'ordinaria spetta ai Comitati frazionali, eletti sulla base della legge del 1957, in precedenza citata. Quindi il Comune, in veste di amministratore, chiedeva al giudice tavolare le iscrizioni suddette, e se le vedeva negate. Sulla base di tali ripetuti dinieghi, le Comunelle⁴⁹, associazioni di diritto privato riconosciute sulla base della legge regionale n.3 del 5 gennaio 1996, stanno intimando il Comune di Trieste di astenersi dal compiere qualsiasi atto

⁴⁸ Decreto G.N. 1546/99 emesso dal Giudice tavolare in data 28/9/2001.

⁴⁹ Per i vari passaggi che hanno portato al riconoscimento di queste Comunelle, V. il capitolo successivo.

di disposizione su questi terreni, dal momento che si ritengono gli esclusivi proprietari di questi. Più in particolare, le comunelle ritengono che”...le terre collettive iscritte a nome di “La Comune di Optchina” sono iscritte in proprietà a tale ente già quasi due secoli fa, il Comune di Trieste non è mai stato loro proprietario, poichè ha perso le cause svolte in tal senso (v. G.N. 10300/1864), nè può disporne in modo legittimo, come testimoniano i recenti molteplici rigetti del giudice tavolare, confortati da decisioni definitive del Tribunale civile di Trieste , certo competente a dichiarare che non vi è alcuna prova che i beni del Comune vantati siano di sua titolarità.”⁵⁰

In realtà le pronunce del giudice tavolare si ricollegano a quanto detto in precedenza sulla funzione positiva e negativa delle iscrizioni nel libro fondiario. Il Comune si è visto rigettare il ricorso per difetto di concordanza: nessuno può chiedere un’iscrizione se prova di non essere il titolare iscritto nella partita tavolare. Ma questo non significa che i proprietari dei terreni in questione siano le Comunelle! Infatti non è detto che se le Comunelle facessero le medesime richieste la risposta sarebbe quella di accoglimento della richiesta, in quanto da nessuna parte c’è scritto che “La Comune di Optchina” sia una delle comunelle che rivendicano l’esclusiva proprietà delle terre. Anche in precedenza si era accennato il problema della difficoltà di individuare i soggetti proprietari dei terreni in questione in quanto i nomi intavolati sono i più vari, ed è difficile che una comunella riesca a dimostrare di essere la discendente degli antichi originari che possedevano le terre in questione. Il giudice tavolare ha considerato di non poter escludere che il proprietario tavolarmente iscritto sia un’associazione di natura privatistica e quindi non riconducibile ad

⁵⁰ Lettera della Comunella-Jus-Vicinia-Srenja all’Assessore del Territorio e patrimonio del Comune di Trieste, in data 20 febbraio 2002.

una frazione amministrativa comunale, ma non ha detto che sicuramente i proprietari di quei terreni sono le comunelle. L'accertamento della proprietà dei beni intavolati a entità non bene identificate dovrà avvenire in sede civile, non essendo il giudice tavolare competente ad accertare la proprietà.

Si auspica una risoluzione del problema in tempi ragionevolmente brevi, dato che se non si arriverà a una soluzione, non sarà più possibile neppure per i privati cittadini stipulare contratti con efficacia nei confronti dei terzi, se il giudice tavolare continuerà a rigettare le domande presentate dai Comuni in veste di amministratori straordinari.

Dopo aver descritto brevemente il problema che si sta verificando sull'altopiano carsico, è opportuno verificare anche in che modo il tema degli usi civici può influire sulla circolazione dei beni.⁵¹ L'uso civico costituisce un ostacolo rilevante per la commerciabilità dei terreni, e quindi si pone il quesito su quale base sia possibile all'operatore ed in particolare al notaio, riconoscere se un terreno sia gravato da uso civico; una volta stabilito che il terreno è gravato da tale uso, ci si chiede quali conseguenze ne scaturiscano sul piano della commerciabilità del bene: come è stato più volte ricordato, i terreni soggetti a uso civico hanno una disciplina vincolata analoga a quella dei beni demaniali; si parla di incommerciabilità, imprescrittibilità, inusucapibilità, di divieto di mutamento di destinazione.

Poiché non esistono archivi documentali in grado di offrire con certezza l'esistenza di usi civici, il Commissario degli usi civici del

⁵¹ Per questi aspetti, V. Piccoli Paolo e Dolzani Marco, *La responsabilità e gli adempimenti dell'ufficiale rogante*, intervento al Convegno *Verso un catasto probatorio dei demani civici e delle proprietà collettive*, 1° Convegno Scientifico, Trento, 14 Novembre 1995, inedito, fornito gentilmente dagli autori.

Lazio⁵² aveva provato a invitare i Comuni a rilasciare l'annotazione dell'esistenza di usi civici sul certificato di destinazione urbanistica, attraverso una richiesta alla Regione. Successivamente la procedura era stata modificata poiché si riteneva che gli assessorati agli usi civici potevano e possono rilasciare la certificazione sull'esistenza degli usi ai Comuni interessati, ma esclusivamente per finalità di carattere urbanistico.⁵³

Dal momento che i diritti di uso civico sono imprescrittibili, nessuno può attestarne la non esistenza, infatti il fatto che l'uso civico non sia mai stato dichiarato non significa che il cittadino non lo possa rivendicare, e chiedi la verifica documentandone l'esistenza sulla base di documentazione finora sconosciuta. Ecco come, sotto questo profilo, l'operare del sistema tavolare consente vantaggi notevoli. Nel sistema della trascrizione infatti, a causa della natura personale e non reale della stessa, nulla risulta: un aiuto può venire dalla natura del bene e dalla titolarità dei proprietari, che possono far interrogare l'operatore sulla possibilità di esistenza dell'uso civico.

Accertata l'esistenza dell'uso civico, l'operatore, e più in particolare il notaio, dovrà stabilire se il terreno sia di proprietà privata o pubblica: a tal fine giocherà un ruolo decisivo l'intestazione catastale del bene, perché i beni pubblici o sono di proprietà di una collettività rappresentata dal Comune, o da una frazione, oppure appartengono ad un'associazione agraria.⁵⁴

⁵² Con circolari N.2490 del 3 maggio 1988, n.2361 del 22 aprile 1988, n.53-5 dell'11 giugno 1990.

⁵³ Piccoli-Dolzani, op. ult. cit., p.23.

⁵⁴ Op. ult. cit., p.29.

6. Bandi di accertamento e sistema tavolare: l'esempio del Trentino-Alto Adige.

In Trentino-Alto Adige le operazioni di accertamento degli usi civici sono definitivamente concluse⁵⁵, al contrario di quanto accade invece nel Friuli-Venezia Giulia, dove a volte le operazioni di accertamento non sono mai state neppure iniziate.

In Trentino il decreto di demanialità, primo atto del Commissario liquidatore attraverso il quale si è pervenuti alla costituzione del patrimonio demaniale collettivo, ha costituito titolo per l'ottenimento su istanza tavolare delle successive iscrizioni nel libro maestro. A seguito del decreto del Giudice tavolare, si effettuano due iscrizioni: l'intavolazione nel foglio B della partita tavolare del diritto di proprietà in capo all'ente di imputazione, e una annotazione di vincolo di uso civico espressamente riferita alle particelle che ne sono interessate nel foglio A2. Più in particolare, è proprio il decreto commissariale di demanialità che dopo aver accertato la proprietà, e dopo averla intavolata nel foglio di consistenza, ordina all'Ufficio tavolare di annotare nel foglio A2 che le particelle fondiarie contenute nella partita tavolare sono gravate dal vincolo di terre di uso civico.⁵⁶ L'annotazione ha fondamento nel combinato disposto degli articoli 29 comma 4 e 33 della legge fondamentale degli usi civici e dell'art. 20

⁵⁵ E' stato individuato un patrimonio complessivo di terre di uso civico di circa 360.000 ettari. Le notizie di questa regione sono state fornite da Margonari Flavio, Ispettore del Libro Fondiario per la Provincia di Trento, che mi ha gentilmente fornito, oltre che a notizie generali sulla situazione degli usi civici in quella provincia, anche un suo contributo alla IV Riunione scientifica di Trento, 7-8 novembre 1998, *Le terre civiche tra l'istituzionalizzazione del territorio e il declino dell'autorità locale di sistema*; il suo intervento è *I provvedimenti delle funzioni amministrativa e giurisdizionale e la loro pubblicazione a livello tavolare e catastale nell'esempio paradigmatico della regione Trentino-Alto Adige*.

⁵⁶ Notizie gentilmente fornite dal Sig. Rodolfo Giuliani, Segretario del Commissariato Liquidazione Usi Civici delle Province di Trento e Bolzano, che ha fornito degli esempi concreti di decreti di demanialità.

lettera h) della L.T., e ha il seguente tenore: “Si annota che le particelle fondiari... hanno natura di bene di uso civico e come tali sono soggette alla legge 16 giugno 1927 n.1766 e relativo regolamento R.D. 26 febbraio 1928, n.332”.⁵⁷

In considerazione della natura autoritativa del provvedimento commissariale di demanialità, sembra corretto escludere ogni costitutività della formalità pubblicitaria, e anche una eventuale natura dichiarativa, ritenendo invece opportuno far rientrare la fattispecie in esame nell’ipotesi della pubblicità notizia. La demanialità infatti una volta che viene dichiarata, sussiste anche indipendentemente dall’avvenuto o meno espletamento delle conseguenti formalità pubblicitarie, pur nel vigore di un sistema pubblicitario di tipo tavolare.⁵⁸

Nel Friuli-Venezia Giulia tutto questo non si verifica, perché i decreti di demanialità non prevedevano l’iscrizione d’ufficio sul tavolare dell’esistenza degli usi civici. In tali decreti si prevedeva solamente il deposito dell’operato istruttorio presso la Segreteria Comunale di Trieste, affinché tutti gli interessati potessero prenderne visione, e la pubblicazione del bando mediante affissione all’albo pretorio dello stesso comune; venivano avvisati inoltre gli interessati che era possibile fare opposizione al bando entro i trenta giorni della pubblicazione del bando. In mancanza di opposizione, si avvisava che sarebbe stata emessa dichiarazione di demanialità delle terre in questione. Nessuna opposizione è mai stata fatta, cosicché i decreti demaniali sono stati considerati validi ed efficaci. Tuttavia le Comunelle ritengono che le operazioni di accertamento non sono concluse perché i bandi di accertamento non sono stati intavolati, e

⁵⁷ Margonari, F., op. cit., p.147.

⁵⁸ Margonari, F., op. cit., p.149.

quindi non ritengono esistenti neppure i presunti usi civici accertati dal Commissario con proprio decreto.

E' una situazione unica, singolare, non riscontrabile in altre zone d'Italia dove vige il sistema della trascrizione, e che in Trentino-Alto Adige è già stata risolta. Ritornando al quesito posto in precedenza sulla prevalenza del bando di accertamento o dell'iscrizione tavolare, se c'è chi è favorevole alla prevalenza del primo⁵⁹ tuttavia non manca chi è favorevole alla prevalenza del secondo.⁶⁰

Si auspica quindi al più presto una soluzione al fine di evitare una paralisi dei traffici giuridici, situazione che, peraltro, si sta già verificando.

⁵⁹ Margonari, F., op. cit.; Miani, S., op. cit.

⁶⁰ Del Conte, Ettore, *Accertamento dell'esistenza dell'uso civico in regime tavolare*, in AA.VV., *Terre collettive e usi civici tra Stato e Regioni*, Atti del Convegno di Fiuggi, 25-26-27 ottobre 1985, pubblicati a cura della Regione Lazio, Roma, 1987, citato da Miani, op. cit., p.141.

Capitolo VII

Usi civici nella provincia di Trieste.

1. Gli usi civici sull'altopiano carsico. 2. I comitati per l'amministrazione separata e la sentenza TAR 137/1994. 3. La legge regionale n.3/1996. 4. La sentenza 24 marzo 2000 n.369. 5. I decreti di riconoscimento delle comunelle.

1. Gli usi civici sull'altopiano carsico.

Nei capitoli precedenti sono state analizzate la storia, la natura, l'accertamento, la liquidazione, la pubblicità, le competenze in materia di usi civici in generale, e in particolare nella Regione Friuli-Venezia Giulia. A questo punto è necessario fare delle precisazioni.¹ Nella prassi nel Friuli-Venezia Giulia non si rinvengono usi civici in senso stretto, cioè quei diritti gravanti su terreni privati altrui, ma pare che vi siano soltanto terreni di proprietà comunale (gestiti da Comuni o Comitati frazionali) o imputati a enti non ben identificati², destinati a usi civici. Esistono inoltre delle forme di proprietà collettiva, dette "Comunioni familiari montane", tipiche appunto delle zone montane (per esempio, Valcanale) ed estranee alla disciplina degli usi civici, a cui fanno riferimento l'art.10 della legge 3 dicembre 1971, n.1102, l'art.3 della L.31 gennaio 1994, n.97 e di cui tratta anche la L.R.5 gennaio 1996, n.3, "Disciplina delle associazioni e dei consorzi di comunioni familiari montane". Sull'altopiano carsico si sono

¹ Per la stesura di questo capitolo è stata fondamentale la consultazione di circolari e pareri che mi sono stati gentilmente forniti dal Comune di Trieste, dalla Direzione regionale per le autonomie locali-Servizio usi civici, dal Giudice tavolare, dai Comitati frazionali, dal geometra incaricato dell'accertamento degli usi civici.

² Come è stato osservato nel capitolo precedente.

verificate delle circostanze per cui dei gruppi di persone che sono state riconosciute come persone giuridiche di diritto privato, dette “Comunelle”, ritengono che a loro non sia applicabile la normativa sugli usi civici ma quella sulle Comunioni familiari montane.

Prima di descrivere gli eventi che hanno portato le Comunelle a pretendere una maggiore autonomia sarà utile ricapitolare brevemente le autorità competenti in materia e le relative funzioni :

a) la Regione Friuli-Venezia Giulia ha potestà legislativa primaria e amministrativa, competenza quest’ultima non esercitata in quanto la regione non ha assegnato a se stessa i compiti amministrativi del Commissario.

b) il Commissario straordinario per la liquidazione degli usi civici ha competenza giurisdizionale esclusiva in questa materia e nel Friuli-Venezia Giulia svolge anche i compiti amministrativi, il tutto nell’interesse e per conto della regione. Il Commissario è l’unica autorità che accerta l’esistenza o l’inesistenza degli usi civici attraverso i bandi di accertamento.

c) il Comune ha un ruolo di amministratore con cura, relativamente alla amministrazione straordinaria, degli interessi dei beni di uso civico e ha una funzione di vigilanza. Questi compiti vengono esercitati sulla base di regole poste dalla regione e accertamenti posti dal Commissario. Tutti i ricavi derivanti dalle operazioni di straordinaria amministrazione sono destinati alla realizzazione di opere pubbliche a beneficio della comunità locale.

d) i Comitati per l’amministrazione separata dei beni di uso civico sono degli organismi eletti nell’ambito delle frazioni ove un bando commissariale abbia accertato la presenza degli usi civici. Provvedono alla gestione ordinaria dei beni e sono consultati per quello che attiene alla straordinaria amministrazione; il loro parere è

obbligatorio ma non vincolante. Provvedono alla gestione diretta dei proventi così ottenuti³. I Comitati sono tenuti a garantire l'adempimento regolare dei compiti loro spettanti in base alla legge, essendo eventualmente soggetti a responsabilità amministrativo-contabile per il mancato introito derivante dalla gestione ordinaria dei beni di uso civico di loro competenza.

La gestione dei beni gravati dall'uso civico in base alla normativa vigente e alla prassi consolidatasi nel Friuli-Venezia Giulia è la seguente: i beni soggetti a tale istituto sono amministrati dal Comune per ciò che attiene la straordinaria amministrazione e dai Comitati frazionali, regolarmente eletti dalla popolazione locale, per l'attività di ordinaria amministrazione. Tutti possono accedere liberamente a queste terre, la popolazione lì residente può trarne dei benefici (pascolo, legnatico, fungatico, ecc...) e i proventi, talvolta ingenti (si pensi alle cessioni di vaste aree necessarie alla realizzazione delle strade) derivanti da questi beni sono destinati a realizzare interventi a vantaggio della collettività locale (per esempio, palestre, impianti sportivi, ecc.).

Nella provincia di Trieste il patrimonio di uso civico ammonterebbe a circa 40.000 metri quadrati⁴. Relativamente al Carso sono stati emanati 9 bandi di accertamento per Banne, Barcola, Basovizza, Longera, Padriciano, Prosecco, Rozzol, Servola e Villa Opicina, e solo recentemente è stata avviata la procedura di accertamento per S.Croce, Groppada, Trebiciano. Sino a oggi è stato ritenuto esistente l'uso civico anche in quelle parti del territorio che

³ La ripartizione delle competenze è disciplinata dal regolamento "Per la disciplina dei rapporti con i comitati" approvato dal Comune nel 1995 a seguito della sentenza TAR F.V.G. 18 aprile 1994, n.137, che verrà trattata nel prosieguo di questo capitolo.

⁴ Dati resi noti dal Coordinamento tra i Comitati per l'amministrazione separata dei beni civici della provincia di Trieste e forniti dal Comune di Trieste.

pur non oggetto di bando commissariale presentano una particolare intestazione tavolare (ad esempio, “a favore del Comune di...”) che fa ritenere esistente l’uso civico.

In questo contesto si inserisce la posizione delle Comunelle, costituite da gruppi di famiglie residenti nel Carso triestino che ritengono di essere proprietarie esclusive dei beni soggetti a uso civico e disciplinati nel modo appena descritto. Tali comunioni familiari di diritto privato affermano che alla fine del 1800 ancora sotto l’impero austro-ungarico i loro antenati, sulla base di alcuni provvedimenti delle autorità asburgiche, acquistarono la proprietà di detti beni. Questa loro affermazione si scontra con la posizione dell’Amministrazione comunale, che smentisce la posizione delle Comunelle soprattutto dove esiste un bando di accertamento del Commissario comprovante l’esistenza dell’uso civico.

Dopo questa panoramica generale, sarà utile descrivere più nel dettaglio la situazione.

2. I Comitati per l’amministrazione separata e la sentenza TAR 137/1994.

E’ stato già trattato il rapporto che viene ad instaurarsi tra il singolo frazionista e i beni frazionali di cui è compartecipe-comproprietario, ricordando che non si è in presenza di una forma di comproprietà ascrivibile al novero della comunione ordinaria propriamente detta ove a ciascun comproprietario è riconosciuta l’effettiva titolarità di una quota individuata dal diritto condiviso con gli altri comproprietari, ma si è in presenza di quelle forme di comproprietà collettiva “a mani unite di tipo germanico” caratterizzate dalla netta prevalenza del momento societario rispetto a quello individuale proprio delle comunioni ordinarie di tipo romanistico. Il

singolo frazionista da una parte non può assolutamente porre autonomamente in essere atti dispositivi di straordinaria amministrazione che abbiano ad oggetto quote ideali dei beni civici di cui è contitolare; sul piano soggettivo invece al singolo utente viene riconosciuta dalla legge la piena facoltà assurgente al livello di diritto soggettivo di servirsi del bene comune traendone le utilità che lo stesso può dare compatibilmente con il pari diritto riconosciuto agli altri compartecipi ed in proporzione ai bisogni propri e della propria famiglia.

Così, alla “titolarità sostanziale” dei beni costituenti il demanio civico da riconoscere alla collettività costituita dai singoli aventi diritto, consegue la necessità di individuare un ente di imputazione cui dover riconoscere la “titolarità formale dei beni stessi”, ed a cui dovrà essere riconnesso il potere-dovere di curarne l’amministrazione nell’interesse della collettività rappresentata, comunque materialmente titolare.

Per quanto riguarda i beni comunali di uso civico si ritiene⁵ che il Comune sia l’ente di imputazione per eccellenza, e quindi si vede nel consiglio comunale l’organo vocato funzionalmente ad esprimere la volontà della collettività dei cittadini; per quanto riguarda invece i beni appartenenti in via esclusiva ai soli frazionisti sono sorte alcune difficoltà. In un primo momento si riteneva che le frazioni non avessero personalità giuridica, e tale requisito era considerato come indispensabile perché la frazione potesse candidarsi ad assumere il ruolo di ente di imputazione⁶. In un primo momento la frazione veniva considerata come un’entità di fatto, e a concretare la sua esistenza non

⁵ Margonari, F., *Rapporti tra amministrazione comunale ed amministrazione separata di uso civico nella gestione di beni civici*, in *Dominii collettivi e autonomia*, Atti della V Riunione scientifica, Trento, 11-12 novembre 1999, pubblicati a cura di Pietro Nervi, 2000, Padova, p.98.

⁶ Op. ult. cit., p.99.

occorre alcun atto formale, in quanto essa è una entità di fatto risultante in gran parte da tradizioni storiche, che la distinguono dal capoluogo, accertabili attraverso una serie di avvenimenti e di fatti.⁷ Successivamente la Cassazione riteneva che “Le frazioni di Comune (...) hanno tuttavia in materia di amministrazione di beni assoggettati a uso civico della popolazione frazionaria, una soggettività diversa da quella dell’ente di appartenenza ed autonomamente esercitabile, anche in fini del recupero del perduto possesso di detti beni”.⁸

In altra occasione con riferimento ai comitati frazionali la Corte di Cassazione si pronunciava così:⁹ “Le associazioni ed i comitati privi di riconoscimento, pur non essendo persone giuridiche, sono figure soggettive alle quali può essere attribuita la titolarità diretta dei rapporti a contenuto patrimoniale relativa sia a beni mobili che immobili, non ostando a quest’ultima attribuzione né la disciplina della pubblicità immobiliare, in quanto l’art.2659 del Codice Civile deve ritenersi applicabile anche ai comitati che non abbiano conseguito il riconoscimento, stante l’identità di situazioni giuridiche, né la mancata previsione dell’autorizzazione governativa agli acquisti, richiesta invece per le persone giuridiche dall’art 37 del C.C. che non distingue tra beni mobili e immobili, a proposito dei beni con i cui acquisti si incrementa il patrimonio degli enti di fatto, e si giustifica con il rilievo che la responsabilità personale e solidale di coloro che agiscono per tali enti fa venir meno quelle ragioni di tutela del credito che giustificano la regola dell’autorizzazione per la persona giuridica riconosciuta, la cui responsabilità è limitata al patrimonio sociale.”

Il Consiglio di Stato aveva costantemente ritenuto che le frazioni comunali fossero prive di personalità giuridica distinta da

⁷ C.d.S., Sez.VI, 14 luglio 1953, n.399, in *Consiglio Stato*, 1953, I, p.715.

⁸ Cassazione Civile II, 19 settembre 1992, n.10748, in *Mass.* 1982.

⁹ Cassazione Civile, 23 giugno 1994, n.6032, in *Mass.*, 1994.

quella del Comune cui una frazione appartiene, al quale fa capo la titolarità del demanio, che rimaneva quindi nella disponibilità del Comune.¹⁰

La legge 31 gennaio 1994 n.97 stabiliva il principio che va conferita personalità giuridica alle organizzazioni montane per la gestione dei beni agro-silvo-pastorali, autorizzando le Regioni ad emanare norme sulle modalità di accertamento dell'esistenza dei presupposti. La Regione ha emanato la L.R. 5 gennaio 1996 n.3, che prevede che le Comunelle possano acquistare la personalità giuridica che in precedenza veniva loro sempre negata.¹¹

Come è stato ricordato in precedenza, la legge fondamentale in materia di usi civici all'art.26 prevede che ove sia stata accertata la loro esistenza, "i terreni di originaria appartenenza delle frazioni e gli altri che ad esse passeranno in seguito ad affrancazione (...), saranno amministrate dalle medesime, separatamente da altri (...) a profitto dei frazionisti, qualunque sia il numero di essi."

I comitati frazionali e il loro funzionamento sono stati disciplinati dalla legge statale n.278 del 1957, ma nel Friuli-Venezia Giulia le prime elezioni si sono svolte solamente nel giugno 1986 in provincia di Trieste. Sull'altopiano carsico esistono questi Comitati frazionali: Banne, Barcola, Basovizza, Longera, Medeazza, Padriciano, Prosecco, Rozzol, Villa Opicina; esiste inoltre il Coordinamento di questi comitati che, seppure non ufficializzato, si riunisce periodicamente per fare il punto della situazione .

Il Comune di Trieste ha emanato il "Regolamento per la disciplina dei rapporti tra i comitati per l'amministrazione separata dei

¹⁰ C.d.S. Sez.II, 5 novembre 1964 n.982.

¹¹ Per questi aspetti, V. il paragrafo successivo. Per alcune considerazioni sulla mancanza di personalità giuridica delle frazioni, V.Delio Pace, *Amministrazioni separate di uso civico, situazione giuridica e realtà operativa*, Atti della 1^a Riunione scientifica di Trento, 14 novembre 1995, ined.

beni soggetti agli usi civici e l'Amministrazione comunale" approvato con deliberazione consiliare il 27 marzo 1995. In base a questo regolamento si prevede che i comitati sono composti da cinque componenti e durano in carica quattro anni. Tuttavia nel 2000 la Direzione regionale per le autonomie locali¹² aveva revocato, su istanza del Coordinamento dei Comitati frazionali, con decreto n.20 del 20 aprile 2000, il provvedimento che aveva indetto le elezioni per il rinnovo dei Comitati per l'amministrazione separata dei beni civici sopra elencati. Questa revoca era stata richiesta perché nel frattempo era intervenuta la sentenza del TAR Friuli-Venezia Giulia n.369/2000 sul riconoscimento delle Comunelle ex L.R. 3/1996: tale sentenza infatti non pone direttamente in discussione la legittimità ad esistere e a operare dei comitati frazionali, essendo basata sull'asserzione di una possibile compresenza di usi civici e comunioni familiari.

I comitati quindi avrebbero funzionato per *prorogatio* finché non si fosse provveduto alla indizione di nuove elezioni¹³. Tale situazione si è protratta fino al marzo 2002, quando la Regione ha fissato la data delle elezioni amministrative il 26 maggio 2002 e ha chiesto ai comitati frazionali un parere per il loro rinnovo.

Per quanto riguarda i compiti dei comitati, è fondamentale la conoscenza della sentenza TAR Friuli-Venezia Giulia 18 aprile 1994 n. 137. Infatti l'amministrazione separata dei beni *de quibus* anche se risponde a precisi criteri di snellimento operativo e di specialità della materia non deve significare che in questo campo il comitato possa disporre a suo piacimento. La separazione comporta solo l'autonomia

¹² Prot. n.6404/1.9.60 .

¹³ Si ritiene infatti che "gli organi di amministrazione dei suddetti Comitati frazionali possano continuare ad operare in regime di "prorogatio" fino a quando sarà possibile dare luogo al procedimento elettorale per il loro rinnovo, ai sensi della normativa vigente "V. prot. citato nella nota precedente.

finanziaria e amministrativa che non può investire gli atti di straordinaria amministrazione.¹⁴

Nella sentenza in questione si poneva il problema se al comitato frazionale di Opicina spettasse il potere di amministrazione attiva dei beni civici frazionali o se esso fosse invece di esclusiva attribuzione del Comune di Trieste, dato che il Co.Re.Co. della Regione aveva annullato l'atto con cui il detto Comitato aveva disposto la concessione quadriennale dell'uso di un terreno che faceva parte del compendio delle terre civiche frazionali, asserendo che al Comitato frazionale di Opicina toccasse la facoltà di formulare pareri o proposte e non già il potere di amministrare tali beni. Il comitato frazionale aveva proposto ricorso al TAR di Trieste che l'aveva accolto perché nella specie si discuteva di una locazione quadriennale, quindi infranovennale, e dunque un atto di ordinaria amministrazione, e il TAR negava al Comitato i più ampi poteri di disposizione delle terre civiche frazionali, sostenendo che queste terre spettassero al Comune di Trieste in quanto proprietario¹⁵. Dalla lettura della sentenza si evince che non esistono nel r.d. 28 marzo 1929 n.499, che ha introdotto nell'ordinamento italiano il sistema tavolare, disposizione che in virtù del richiamo all'art.3 Tr, di Rapallo, approvato con l.19 dicembre 1920 n.1178 disponga la sopravvivenza nell'ordinamento italiano delle normative imperiali: deve, dunque, negarsi alla frazione di Opicina la titolarità dei diritti reali sulla base del precedente

¹⁴ Esposito, Filippo, *Alcune riflessioni sull'amministrazione separata dei beni frazionali di uso civico*, in *Foro Amm.*, 1986, p.2374.

¹⁵ Per la ricostruzione della vicenda sono state consultate, oltre alla sentenza in questione, fornita dal Comune di Trieste, e pubblicata su *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 1995, p.308, i commenti di Germanò, A., *Sul soggetto a cui debba imputarsi il diritto di proprietà delle terre civiche*, nota alla sentenza citata pubblicata su *Rivista di diritto agrario*, 1996, II, p.158 e di Benedetti, E., *Sui poteri del comune e del Comitato di cui alla legge 17 aprile 1957, n.278 nell'amministrazione dei beni civici frazionali*, in *Dir. e giur. agr. e dell'ambiente*, dopo la sentenza citata.

ordinamento austro-ungarico e ciò a prescindere dalle norme dell'ordinamento italiano di ordine pubblico, e come tali inderogabili, che attribuiscono alle frazioni natura soltanto amministrativa e non di centri di imputazione soggettiva dotati di personalità giuridica. Nella sentenza si legge "A tal fine il Tribunale osserva che in virtù della citata L.278/1957 il Comitato si profila quale rappresentante ex lege del Comune ai limitati fini dell'amministrazione ordinaria di detti beni. Infatti, ove la portata di detto potere di rappresentanza avesse voluto essere estesa dal legislatore fino alla straordinaria amministrazione la legge avrebbe dovuto precisarlo, attesa la particolare incidenza sul patrimonio del proprietario delle attività di straordinaria amministrazione. Tale assunto riposa sulla persuasione che sia sempre necessario adottare un'interpretazione restrittiva delle norme atte a limitare in qualche modo (...) diritti costituzionalmente garantiti (nella specie il diritto di proprietà del comune) così da evitare ogni lesione del principio di *favor libertatis* che costituisce uno dei cardini della nostra Carta Costituzionale. Quanto poi alla nozione di ordinaria e straordinaria amministrazione è chiaro che anche in questo caso i criteri di distinzione non possano che essere quelli desumibili dalla normativa civilistica in base alla quale, com'è noto, si profilano quali atti di straordinaria amministrazione quelli elencati negli artt.374 e 375 c.c...."

Per quanto riguarda gli atti di straordinaria amministrazione, è il Comune che ha il potere a riguardo, ma ha l'obbligo di acquisire il parere non vincolante dei Comitati. Il Commissario può disattendere tale parere quando ritiene che diverso sia il reale interesse della collettività degli utenti di uso civico.¹⁶

¹⁶ Circolare del Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici, nota prot. n.1503/94-UC/GEN dd.25 novembre 1994.

Tale decisione del collegio ha destato perplessità in parte della dottrina, soprattutto in relazione al riconoscimento in capo ai Comitati frazionali della sola ordinaria amministrazione: infatti si rileva come “qualora sia stata costituita l’amministrazione separata, soltanto questa, come ente esponenziale della comunità, è abilitata ad assumere la rappresentanza della medesima ad ogni effetto.”¹⁷ Secondo tale dottrina in tema di beni frazionali sarebbe dunque scarsamente sostenibile l’interpretazione restrittiva del termine “amministrazione”, dovendosi riconoscere a questi anche la straordinaria amministrazione.

Altra parte della dottrina ritiene invece che “le amministrazioni separate amministrano non la proprietà ma l’usufrutto dei beni, con la conseguenza che nessun atto di straordinaria amministrazione possono assumere se non con l’intervento del proprietario della nuda proprietà in analogia a quanto prevede il codice civile per l’uso o l’usufrutto.”¹⁸

Il problema successivo ma non secondario è quello di che cosa debba intendersi per amministrazione ordinaria e straordinaria.

Il commissario regionale per la liquidazione degli usi civici in una sua circolare¹⁹ si pronunciava in questo modo: “...premesso che la distinzione tra atti di ordinaria e straordinaria amministrazione riposa non su un criterio tecnico-giuridico, bensì su un criterio economico, osservo che la norma alla quale viene fatto generalmente riferimento (art.320 c.c.²⁰) contiene una elencazione non di carattere tassativo.

¹⁷ Benedetti, E., nota a sent., op cit., p.310.

¹⁸ Pace, D., *Amministrazioni separate ...op cit.*, p.10.

¹⁹ Nota prot. n.1032/97- Pos. UC/GEN dd.9 dicembre 1997.

²⁰ Il terzo comma dell’articolo 320 del codice civile recita: “I genitori non possono alienare, ipotecare o dare in pegno i beni pervenuti al figlio a qualsiasi titolo, anche a causa di morte, accettare o rinunciare a eredità o legati, accettare donazioni, procedere allo scioglimento di comunioni, contrarre mutui o locazioni ultra novennali o compiere gli atti eccedenti la ordinaria amministrazione né promuovere, transigere o compromettere in arbitri giudizi relativi a tali atti, se non per necessità o utilità evidente del figlio dopo l’autorizzazione del giudice tutelare.”

Sono pertanto da considerarsi di ordinaria amministrazione gli atti i cui effetti riflettono la conservazione e il miglioramento del patrimonio....”

La stessa sentenza 137/1994 richiama le disposizioni degli articolo 374 e 375 del codice civile per gli atti di straordinaria amministrazione, che corrispondono a quelli dell'articolo 320.

La Direzione Regionale per le autonomie locali in una sua circolare²¹ diretta all'Amministrazione separata dei beni civici frazionali di Prosecco si è così pronunciata: “(...) 3) ...possa ammettersi l'eventualità che, entro determinati limiti, gli strumenti dello statuto e del regolamento prevedano la delega ai comitati frazionali di parte delle prerogative e dei poteri (...) in materia di straordinaria gestione dei beni civici di pertinenza, in aggiunta a quelli relativi alla ordinaria gestione. (...) In altre parole, non potrebbe comunque essere attribuita dallo statuto comunale né dal regolamento ai comitati frazionali la competenza ad adottare atti di acquisto, alienazione e permuta di immobili, tenuto conto che da tali atti, che modificano la titolarità di tali beni, spettano *ex-lege* (art.42, comma 2, lett. L) del D.Lgs. 267/2000) alla competenza del Consiglio comunale. Alla luce delle suesposte considerazioni e mancando attualmente, nel contesto normativo che disciplina l'attività di codesto Comitato frazionale, disposizioni statutarie e regolamentari nel senso sopra ipotizzato, non appare praticabile la proposta di codesta Amministrazione separata di accollarsi oltre all'amministrazione ordinaria anche quella straordinaria”.

I comitati svolgono tali opere di amministrazione ai sensi della legge 278/1957 in qualità di “rappresentanti ex lege del Comune”, in base a quanto disposto dalla sentenza 137/1994, e proprio in questa

²¹ Prot.: n.892/1.9.60, del 29 gennaio 2001.

veste sono legati all'ente Comune "rispondendo del proprio operato anche contabilmente, essendo possibile imputare loro un eventuale danno erariale che derivasse da una gestione deficitaria delle proprie competenze (quali, ad esempio, mancati introiti finanziari). In tale veste i Comitati devono vigilare affinché terzi soggetti non si appropriino indebitamente di proventi derivanti da una abusiva gestione delle terre soggette alla loro amministrazione provvedendo a segnalare gli eventuali comportamenti illeciti alle autorità competenti."²²

3. La legge regionale n.3/1996.

La Regione Friuli-Venezia Giulia il 3 gennaio 1996 ha emanato la L.R. n.3/1996 intitolata "Disciplina delle associazioni e dei consorzi di comunioni familiari montane", in attuazione della normativa statale concernente le leggi sulla montagna: L.25 luglio 1952, n.991; L.3 dicembre 1971, n.1102; L.31 gennaio 1994, n.97; quest'ultima prevede che siano le regioni a conferire alle organizzazioni montane il riconoscimento della personalità giuridica privata.

Mentre sembra risolto il problema delle Comunità di cui all'ultima legge citata (le Comunità familiari montane), per le quali la gestione dei beni resta soggetta alle regole del proprio statuto, autonomo, resta il problema della proprietà collettiva (delle collettività di residenti) soggetta alla legge 1766/1927, quella per lo più ancora in

²² Prot.n. 19/4-17/00, circolare dell'Assessore Umberto Fortuna Drossi , Area territorio e patrimonio, ai Comitati frazionali, avente ad oggetto l'amministrazione dei beni soggetti agli usi civici.

mano ai Comuni o alle Frazioni.²³ Le proprietà collettive appartenenti a collettività già comunali autonome e ora aggregate a nuovi comuni trovano disciplina nell'art.26 della legge fondamentale, che assicura loro una autonomia gestionale con i Comitati frazionali.

Sull'altopiano carsico le Comunelle rivendicano la proprietà esclusiva delle terre, sostenendo che le terre in questione non sono soggette alla legge del 1927, ma solo a quelle delle Comunioni familiari montane.

La legge regionale n.3 del 1996 prevede il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato alle associazioni e ai consorzi di comunioni familiari montane o ad organizzazioni di similare natura, denominate Vicinia o Vicinanza consorziale o Consorzio vicinale o altrimenti identificate, ai fini della valorizzazione economica ed ambientale del patrimonio di proprietà collettiva in zona montana e della salvaguardia di antiche e peculiari istituzioni locali (art.1) .

Nell'articolo 2 si prevede che “possono chiedere il riconoscimento della personalità giuridica le associazioni e i soggetti di cui al comma 1 dell'articolo 1 aventi sede nel territorio della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ed aventi per scopo l'esercizio e il godimento collettivo di diritti reali su fondi di natura agro-silvo-pastorale di comune proprietà o di proprietà di terzi anche non associati. Al comma 2 l'articolo in questione prevede una serie di requisiti che devono avere i soggetti per ottenere il riconoscimento:

a) un numero di aderenti di massima corrispondente alle comunioni familiari o alle famiglie di antico insediamento, già associati, partecipanti o compartecipanti alle associazioni esistenti di fatto, titolari di diritti acquisiti a titolo originario o derivativo sul

²³ Oliveti, Luigi Cesare, Contributo alla V° Riunione Scientifica sui Domini collettivi e Autonomia. “*Contributo per una nuova legge nazionale*”, Trento, 11-12 novembre 1999, *ined.*

patrimonio comune, e complessivamente rappresentativo di oltre la metà degli aventi diritto:

b) un patrimonio costituito da beni mobili e immobili di comune proprietà, acquisito a titolo legittimo, situato in territorio classificato montano, destinato ad attività agro-silvo-pastorale o di agriturismo nonché alle connesse attività di servizio e, quanto ai beni immobili, regolarmente iscritti nei libri fondiari o trascritti nei registri immobiliari con il vincolo della inalienabilità o della indivisibilità;

c) un atto costitutivo ed uno statuto che, in conformità alle vigenti disposizioni di legge e sulla base degli usi e delle consuetudini, localmente osservate, determinino le oggettive condizioni di appartenenza, realizzino un ordinamento interno caratterizzato dai principi della partecipazione e della rappresentanza, della comune e buona amministrazione, della pubblicità delle decisioni, della corretta gestione di bilancio e contabile e dell'autocontrollo.

L'organo competente a emettere il riconoscimento della personalità giuridica è il Presidente della Giunta regionale; con il provvedimento di concessione della personalità giuridica è approvato anche lo statuto dell'associazione (art. 3) .

Ottenuto il riconoscimento, l'ente può aver accesso ai benefici e ai contributi finanziari previsti dalle leggi regionali in materia agro-silvo-pastorale e di agriturismo (art.6); lo svolgimento delle attività proprie dell'associazione è sottoposto al controllo regionale attraverso l'Assessorato foreste e parchi. La legge termina con la previsione di alcune norme di carattere finanziario.

E' importante fare una precisazione: in una recente conferenza sulle proprietà collettive²⁴ è stato fatto notare che: "La legge del 1994

²⁴ 7^ Riunione scientifica "I domini collettivi nella pianificazione strategica dello sviluppo", Trento, 8-9 novembre 2001, intervento di Vitucci, Paolo, *Proprietà collettive e diritti dell'utente*, in ed.

ascrive carattere generale alla riconosciuta prevalenza, che è estesa anche al rapporto con gli ordinamenti regionali. La coerenza del riconoscimento è fatta palese dall'attribuzione della personalità di diritto privato alle organizzazioni montane: lo statuto è anteposto alla legge nel sistema delle fonti che reggono la proprietà collettiva.(...) Importa che sia stata riconosciuta in termini generali la prevalenza dell'autonomia statutaria delle istituzioni, antiche o meno antiche, la quale resta ferma anche di fronte alla legge regionale. Ne discende che la competenza alla configurazione delle proprietà collettive è attribuita oggi alla fonte primaria consistente nella lex privata delle tavole statutarie, frutto delle scelte compiute dalle organizzazioni montane.”

In seguito all'entrata in vigore di questa legge, numerose Comunelle hanno fatto richiesta di riconoscimento alla giunta regionale. Le prime Comunelle che hanno chiesto tale riconoscimento sono state S.Croce, Contovello, Opicina, Monrupino, ma l'amministrazione regionale ha respinto la loro richiesta. Il diniego di riconoscimento era basato sull'assunto, espresso dal Commissariato regionale per la liquidazione degli usi civici e fatto proprio della Direzione regionale delle foreste che non potesse darsi luogo al riconoscimento delle “comunelle” se non con riguardo a terreni per i quali fosse già stata accertata l'inesistenza di usi civici.²⁵ “Ciò comportava l'ulteriore conseguenza che non solo ovunque i beni civici fossero stati positivamente accertati non potevano esistere comunelle, ma neppure le operazioni di accertamento non fossero ancora state eseguite: ciò poteva infatti determinare il rischio di protrarre questa

²⁵ Nota prot. F/16-1/6488, in data 7 agosto 1997, dalla Direzione Regionale delle foreste FVG al Presidente della Comunella Jus Vicinia Srenja di S. Croce-Kriz; questa circolare viene emanata in seguito a una nota del Commissario per la liquidazione degli usi civici del 27 marzo 1996.

precarietà in futuro, considerati i lunghi tempi degli accertamenti²⁶”. Tale ricostruzione però è stata successivamente contestata dal TAR. Le Comunelle in questione hanno allora presentato ricorso al TAR, che si è pronunciato con la sentenza n.369/2000.

4. La sentenza 24 marzo 2000 n.369.

Il TAR ha deciso di accogliere il ricorso presentato da quattro Comunelle contro il provvedimento di diniego di riconoscimento della personalità giuridica previsto dalla L.R. 3/1996.

L’annullamento dei provvedimenti regionali di diniego “comporta quindi il diritto dei ricorrenti a vedersi riconosciuta la personalità giuridica di diritto privato, ove non ostino altri aspetti o carenze estranei al presente giudicato.” I ricorrenti lamentavano infatti di essere in possesso di tutti i requisiti richiesti dall’articolo 2 della legge 3/1996, e nonostante questo, la Regione non aveva accolto la loro domanda, aggiungendo anzi ulteriori requisiti oltre a quelli sopra menzionati: “L’ente ha inserito condizioni non previste dalla legge, perché incompatibili con essa, creando confusione, diniego di atti dovuti, disservizio e contrarietà ai principi di buona amministrazione ex art. 97 della Costituzione vigente.”

Nella sentenza si legge inoltre che “l’unico motivo addotto dalla Regione per negare la personalità giuridica è la possibile e quindi non dimostrata esistenza di usi civici e la conseguente assimilabilità delle richiedenti comunelle alle comunità frazionali di utenti di uso civico.(...) L’unica ragione del mancato riconoscimento sulla base della legge regionale 3/1996 è un’ipotetica, non dimostrata natura

²⁶ Appunto per l’assessore regionale per le autonomie locali, 24 maggio 2000, da parte del Direttore sostituto del Servizio degli usi civici.

pubblicistica delle comunelle richiedenti, in riferimento ad altrettanto indimostrati usi civici dalle stesse esercitati.(...) Inoltre non si trova nella legge regionale e nemmeno in quella statale alcuna disposizione che vieti la compresenza sugli stessi terreni di diritti reali appartenenti ad un soggetto privato (le comunelle) e di usi civici. La questione diventa di qualificazione giuridica della fattispecie in esame; la documentazione versata in causa dai ricorrenti e dalla stessa Regione dimostra l'esistenza di un vincolo sui terreni, ma in nessun modo emerge che le Comunelle del Carso siano assimilabili alle frazioni o ai comuni che gestiscono usi civici, che abbiano cioè una natura pubblicistica. (...) Ne discende che proprio in virtù dello spirito e della lettera della legge regionale n.3/1996, il diniego di riconoscimento della personalità giuridica appare illegittimo. Il ricorso va accolto e gli impugnati dinieghi vanno per l'effetto annullati, fermo restando che il loro annullamento comporta il diritto dei ricorrenti a vedersi riconosciuta la personalità giuridica di diritto privato, ove non ostino altri aspetti o carenze estranei al presente giudizio.”

Dopo questa sentenza, passata in giudicato il 17 luglio 2000, si è creato un clima di forte incertezza. Le Comunelle hanno rivendicato con maggior forza la proprietà delle terre, intimando all'Amministrazione Comunale e ai Comitati frazionali di astenersi dalla gestione dei presunti beni gravati dall'uso civico. I Comitati hanno interrotto l'esercizio dell'attività amministrativa di loro competenza e anche il Comune, con atto di indirizzo della Giunta del Luglio 2000, decideva di procedere alla sola attività ordinaria non portando più avanti gli atti di disposizione.²⁷

²⁷ Conte, Enrico, Direttore del Servizio Immobiliare e logistica, relazione per la Giunta Comunale, Prot. n.18/1-23/99.

5. I decreti di riconoscimento delle Comunelle .

In seguito alla sentenza sopracitata, sono state riconosciute come persone giuridiche di diritto privato con decreto del Presidente della Regione le Comunelle di S.Croce, Contovello, Monrupino, Opicina, Bolliunz Comune (frazione comunale di Bolliunz con sede a Bagnoli della Rosandra), Aurisina. Numerose Comunelle si stanno attivando per ottenere il riconoscimento: le prossime sono Medeazza, Ternova e Prepotto.²⁸

Secondo la posizione assunta dal Comune di Trieste, i Decreti del Presidente della regione non hanno fatto altro che accrescere l'incertezza esistente: i decreti verrebbero infatti emanati sulla base di statuti delle Comunelle nei quali viene dichiarata la proprietà esclusiva privata delle terre. Queste stesse sono o già ricomprese nei bandi di accertamento (per esempio, Opicina) ovvero oggetto dell'emanazione dei prossimi bandi (sono state avviate le procedure per le frazioni di Groppada, Trebiciano e Santa Croce) e per prassi costantemente amministrati come beni gravati dall'uso civico.

Il Commissario per la liquidazione degli usi civici ha dichiarato con nota dd.23 maggio 2001 di sospendere la propria attività finchè non verrà fatta chiarezza sulla natura delle terre (uso civico? beni di privati?).

La Regione aveva deciso di sospendere le elezioni per il rinnovo dei comitati frazionali, ma la Regione ha chiesto un parere ai

²⁸ Si riporta l'elenco completo delle Comunelle-Vicinie nella provincia di Trieste: Prebenico, S.Dorligo della Valle, Bagnoli, S.Giuseppe della Chiusa, S.Antonio in Bosco, Draga S.Elia, Grozzana, Longera, Basovizza, Gropada, Padriciano, Trebiciano, Banne, Opicina, Prosecco, Contovello, Barcola, S.Croce, Rupingrande, Aurisina, S.Pelagio, Prepotto/Ternova, Precenico, Slivia, Visogliano, Ceroglie, Medeazza, Duino.

comitati frazionali per fissare le elezioni contemporaneamente alle elezioni amministrative del 26/05/2002.

Sono già stati trattati²⁹ i problemi che questa situazione di incertezza causa a privati cittadini che non possono ottenere l'iscrizione di diritti di servitù di passaggio su terreni (per ottenere concessioni edilizie) iscritti a "La comune di..." e formule analoghe, ovvero non possono concludere le procedure per l'approvazione di piani particolareggiati quando gli stessi ricadono in aree soggette a uso civico.

Da più parti si sente l'esigenza di chiarezza sull'argomento degli usi civici e delle proprietà collettive; i vari Convegni che vengono organizzati sul tema lo dimostrano. Si sente anche la necessità di una legge regionale che possa fare chiarezza su questo argomento.

Se infatti si vogliono tutelare le proprietà collettive, così come si evince dagli interventi degli esperti in materia, bisogna anche costruire un impianto di norme che possano regolare la materia anche con riguardo alla particolare situazione del Carso triestino.

In altre parti d'Italia, come nel Trentino Alto Adige, il problema è già stato risolto parecchi anni fa. Nel prossimo capitolo verrà analizzata la storia delle Regole di Cortina d'Ampezzo.

²⁹ V. cap. precedente.

Capitolo VIII

Le Regole del Cadore.

1. Tendenza unificatrice della legge 1766/1927. 2. Cosa sono le Regole. 3. Storia delle Regole.

1. Tendenza unificatrice della legge 1766/1927.

La legge fondamentale degli usi civici 1766/1927 aveva effettuato una unificazione legislativa, che generalizzava situazioni caratteristiche dell'ordinamento fondiario del centro Italia ed evidenziava l'assoluto contrasto tra le condizioni richieste dalla dottrina per l'esistenza dell'uso civico e la proprietà degli stessi consorti familiari. Tale legge ignorava la particolare origine e struttura della proprietà regoliera del Cadore, e ignorava gli aspetti particolari, economici e giuridici delle regole, confondendole con i beni demaniali di uso civico; aveva affidato la loro gestione ai Comuni e alle Frazioni sotto il controllo del podestà e della giunta provinciale amministrativa a mezzo di un commissario prefettizio, "infrangendo un diritto basato sulla consuetudine millenaria, aprendo l'uso delle terre di proprietà collettiva dei soli originari a tutti i cittadini senza limite di numero, utilizzandone secondo il diritto amministrativo a profitto dei comuni senza tener conto della necessità di conservazione e del miglioramento dei pascoli e dei boschi delle regole, includendoli così tra i beni demaniali".¹

E' già stato fatto notare² che la legislazione sugli usi civici ebbe impulso soprattutto nell'Italia meridionale, per esigenze proprie

¹ Menegùs, Ovidio, *Storia delle Regole*, Feltre, 1958, p.10.

² V. la parte storica e il capitolo 2 in particolare.

dell'Italia meridionale; si pensò che certe forme di appartenenze della terra, che avevano per oggetto vasti comprensori importanti sotto l'aspetto economico, per il loro prevalente interesse pubblico, non potessero non essere irregimentate in un sistema di uniforme direzione e controlli amministrativi. Nelle zone in cui esistevano demani molto consistenti, le popolazioni spesso non si erano auto-organizzate in associazioni, in esse mancava quella coscienza di propri diritti e doveri che invece si riscontrava nell'arco alpino; anche laddove esistevano associazioni agrarie con notevoli tradizioni, come nel Lazio e nell'Emilia, il legislatore intervenne per ridurre fenomeni diversi all'uniformità e imporre una comune disciplina amministrativa: con la legge fondamentale sugli usi civici si costringono le più varie situazioni in un unico schema.

L'articolo 65 del regolamento d'esecuzione della legge fondamentale ricorda però l'esistenza di associazioni in tutto differenti da quelle dell'Italia meridionale, e dispone che “le norme contenute nel capo secondo delle leggi relativo alla sistemazione, ripartizione, godimento di beni del Comune o delle associazioni, non saranno applicate alle associazioni agrarie composte da determinate famiglie che possedendo esclusivamente terre atte a coltura agraria vi abbiano apportato sostanziali migliorie, ancorchè in qualche zona i lavori di trasformazione fondiaria non siano tuttora compiuti.”

Anche la giurisprudenza³ tende a restringere la portata dell'eccezione: distingue infatti tra associazioni di famiglie vere e proprie, che escludono dal loro ambito i nuovi arrivati (sono di questo

³ Romagnoli, Emilio, *Comunioni familiari e regole dell'arco alpino*, in Atti del seminario teorico-pratico dell'Istituto di diritto agrario internazionale e comparato di Firenze, lezione tenuta il 6 maggio 1969, in *Riv. dir. agr.*, 1971, p.156 e ss.

tipo le Regole ampezzane, le Consorterie della Valle d'Aosta⁴, e molte associazioni del Trentino-Alto Adige), e associazioni che nascono con piena corrispondenza a quello che oggi è l'ente territoriale e continuano a corrispondere al Comune o alle frazioni.

Le Regole Ampezzane sono le istituzioni che hanno resistito più saldamente al sistema che voleva uniformare tutto; si tratta di “comunità che hanno coscienza dei propri diritti ed anche dei propri doveri, mantenuto attraverso secoli e secoli con una convinzione cosciente, con una difesa intelligente e tenace contro i tentativi di coercizione.”⁵

2. Cosa sono le Regole.

Le Regole sono un'istituzione antica, la cui origine risale intorno al Mille, un'antica associazione in cui si riuniscono i discendenti delle famiglie originarie di Cortina d'Ampezzo, che nacque con lo scopo di regolamentare il rapporto tra l'uomo e la natura, di permettere un uso rispettoso e collettivo del territorio naturale della valle, finalizzato alla sopravvivenza e al benessere della popolazione ampezzana.⁶

Dal punto di vista giuridico, le Regole possono essere definite “comunioni familiari montane”⁷; lo stato italiano riconosce alle Regole la personalità giuridica di diritto privato, e la libertà di gestirsi autonomamente secondo i rispettivi statuti (i cosiddetti *Laudi*), in

⁴ V. Petronio, Ugo, *Le consorterie valdostane*, in *Rivista di diritto agrario*, p.372 e ss.

⁵ Romagnoli, E., op. cit., p.164.

⁶ Per questo capitolo è stato di fondamentale importanza il sito Internet: www.regole.it, da cui è stato preso gran parte del materiale sulle regole.

⁷ Concordano nel dare questa definizione tutti gli autori citati che si sono occupati della materia.

quanto vengono considerate importantissime per la tutela del territorio e la salvaguardia ambientale. La Regione Veneto ha affidato alle Regole d'Ampezzo dal 1990 la gestione del Parco Naturale Regionale delle Dolomiti: questo è il primo caso in Italia di un parco regionale gestito da un soggetto privato.

Importanza notevole riveste il laudo⁸: in principio raccoglieva le consuetudini orali sull'attività dei pascoli, successivamente anche le altre forme di uso comune del territorio silvo-pastorale e la vita civile. Il laudo conteneva una serie di sanzioni previste per chi trasgrediva le consuetudini regoliere: si trattava di multe in denaro o di pignoramento di capi di bestiame. Nel corso dei secoli i laudi si sono adeguati alle necessità del momento, mantenendo comunque lo stesso contenuto di fondo. Oggi il laudo regola la vita delle Regole nelle sue varie attività, stabilisce quali sono gli organi amministrativi, quali sono le funzioni, prevede i tipi di attività che possono essere esercitati sul territorio, compresi i modi di concessione di porzioni di territorio per attività turistiche. Ogni singola regola ha un suo laudo, ognuno con propria autonomia, anche se sostanzialmente i testi sono analoghi per tutti, vista l'origine comune delle singole realtà regoliere ampezzane.

Dall'analisi dei vecchi laudi è possibile dedurre l'organizzazione della Regola nei tempi antichi: ogni comunità era composta da molti consorti, aventi diritto, che si riunivano in assemblea ("fabula"); il capo di ogni regola era, ed è tutt'oggi, il Marigo, che era assistito da Consiglieri ("laudatori"), da guardie del pascolo ("saltari"), da un cassiere ("cuietro") e dal "precone", che

⁸ La parola deriva da "laudamos quod...", cioè "decidiamo che..." ed è stata una delle prime espressioni scritte della popolazione ampezzana su come si dovevano utilizzare i boschi e i pascoli.

aveva funzioni di messo, che eseguiva i pignoramenti e gridava ad alta voce gli ordini del Marigo.⁹

Tutte le cariche erano annuali e gli eletti dovevano giurare sul vangelo di compiere con coscienza il loro lavoro; ogni incarico era obbligatorio e chi rifiutava veniva multato e costretto a esercitarlo.

Per il fatto di essere “proprietarie” di tali fondi, le Regole hanno l’obbligo di sfruttarli (anche) nell’interesse generale: “cioè, nella misura in cui oggi non si tratta solo del godimento diretto e personale del bene da parte di ogni membro dell’associazione ma altresì dello sfruttamento collettivo dei boschi, dei pascoli e dei campi, con immissione dei frutti sul mercato e ripartizione delle utilità tra i comproprietari, esse hanno l’obbligo di farsi imprenditori agricoli”.¹⁰

3. Storia delle Regole.

La proprietà collettiva di boschi e pascoli rappresentò per lunghi secoli la fonte essenziale dei mezzi di sopravvivenza della gente di montagna. Le Regole nacquero con i primi abitanti della valle, presumibilmente tribù celtiche, che utilizzavano il pascolo in comune. I romani consideravano i pascoli pertinenze dei masi di fondovalle, e li chiamavano “compascua pro indiviso”: i pascoli erano proprietà privata di una comunità.¹¹

⁹ Menegùs, O., op. cit., p.18 e ss.

¹⁰ Germanò, Alberto, *Manuale di diritto agrario*, IV Edizione, Torino, 2001, p.144. E’ da ricordare che secondo tale autore tali enti godono dell’esenzione dall’imposta sul reddito delle persone giuridiche (IRPEG), ex art.22, legge 27 dicembre 1997, n.449, a causa del fatto che svolgono, nell’esercizio della loro attività economica produttiva di reddito, anche una funzione di tutela ambientale. La stessa impostazione si trova in Trebeschi Cesare, Trebeschi Maria Ludovica, *Appunti sul trattamento tributario delle proprietà collettive*, Atti del Convegno di Trento, 9-10 novembre 2000, *ined.*

¹¹ Sito Internet sopra citato.

L'istituto regoliero si consolidò a seguito delle invasioni longobarde (dal 578 d.C.); i Longobardi apportarono il fondamentale concetto di proprietà gentilizio. I terreni erano considerati concessione dello Stato alla famiglia e se questa non aveva discendenti, i terreni ritornavano in proprietà alla tribù. Si affermò così il concetto che i pascoli erano proprietà collettiva dei consorti originari e le Regole divennero una comunità chiusa.¹²

Sotto la dominazione dei Franchi (dal 774) il Cadore divenne una contea divisa in 10 centene, comunità rurali; Ampezzo rimase una circoscrizione autonoma fino al 1511; nel 1077 venne costituito il Principato ecclesiastico di Aquileia, comprendente anche il Cadore con Ampezzo, e dal 1138 il Cadore venne infeudato ai Conti Da Camino¹³; nel 1235 il Conte Da Camino emanò i primi statuti che sancivano le consuetudini locali e riconoscevano ufficialmente le Regole.

In un primo momento si formarono le cosiddette “Regole di monte”, solo recentemente chiamate “alte”, per distinguerle da quelle “basse”; la prima regola documentata è quella di Lerosa e Travenanzes o Vinigo (1225); seguono poi le Regole di Falzarego (1238), Lareto (1317) e Ambrizola. Nel 1337, dopo la morte dell'ultimo dei caminesi, il Cadore fu costituito Comune Rurale Autonomo. L'anno successivo i rappresentanti delle Centene stilarono uno statuto che rimase in vigore fino all'epoca napoleonica e che riconosceva le singole regole. Con lo statuto cadorino del 1338 venne riconosciuta la piena proprietà dei boschi alla comunità degli

¹² Per la parte storica è stato consultato il sito Internet < www.regole.it > alla pagina “Storia”.

¹³ Precedentemente ai conti Da Camino, il Cadore fu infeudato ai duchi di Baviera (952-976) e a quelli di Carinzia (976-1077). Successivamente i Patriarchi di Aquileia, ma probabilmente c'è tutta una serie di antecessori dei Conti di Colfosco, ai quali per eredità succedettero ultimi i caminesi (1138-1335). Queste notizie sono tratte da Menegùs, o., op. cit., p.22.

originari: in questo modo i boschi venivano gestiti dalla Comunità di Ampezzo. A partire dal XIV secolo compaiono anche le prime “vize”, boschi in cui le Regole o la Comunità di Ampezzo proibivano il taglio e il pascolo per un certo numero di anni; queste possono considerarsi come delle “riserve naturali integrali” ante litteram.

Tra il 1347 e il 1420, periodo di autonomia per le Regole, vennero compilati i primi Laudi, le raccolte scritte delle consuetudini regoliere: il Laudo della Regola di Ambrizola è del 1331-3, mentre del 1363 il Laudo della Regola di Lareto. Dal 1420 al 1511 le regole sono sotto Venezia, che riconferma gli statuti del 1338; in questo periodo si formano le “regole basse”, per poter meglio gestire il pascolo dei bovini da latte.¹⁴

Nel 1511 Massimiliano d’Asburgo conquistò Cortina, e i capifamiglia delle Regole fecero omaggio all’Imperatore supplicando e ottenendo la conferma degli statuti del Cadore, già confermati da Venezia: le fonti documentano fino al 1792 ben 14 documenti di riconferma dei privilegi agli Ampezzani da parte dell’Imperatore o dell’Arciduca del Tirolo. Nel 1521 con il Trattato di Worms Ampezzo passò sotto l’Impero d’Austria, ma riuscì comunque a mantenere l’autonomia e le consuetudini sancite con i laudi. Nel catasto teresiano del 1755 la proprietà dei boschi venne attribuita alla Comunità, mentre le Regole risultavano proprietarie dei pascoli e solo titolari di diritto di pascolo nel bosco: i Regolieri non si accorsero dell’errore forse perché la comunità era ancora identificata con l’Antica Regola di fondovalle

¹⁴ Le regole erano, e sono anche oggi, così suddivise: Regole alte: Lareto e Ambrizola; Regole basse: Zuel, Campo, Pocol, Rumerlo, Cadin, Chiave, Lareto bassa, Mandres e Fraina, che corrispondono grossomodo ai principali villaggi della conca. Queste undici singole Regole, autonome, sono anche riunite nella Comunità Regoliera, che le riunisce tutte per l’amministrazione congiunta del territorio.

e considerata solo amministratrice di beni di allodiale proprietà dei Regolieri.

Con patente sovrana del 5 luglio 1853 veniva ordinato che tutti i diritti, servitù ed aggravii esistenti nei comuni venissero sciolti ed i terreni affrancati e riuniti in proprietà dei Comuni medesimi. Nel caso di Ampezzo, ciò riguardava proprio le Regole, le quali, in virtù di tale patente, sarebbero state destinate a scomparire ed il tutto sarebbe passato in amministrazione comunale; questa fu una legge impopolare per l'intero Impero, infatti venne quasi totalmente ignorata e disattesa. In Ampezzo rimase lettera morta per parecchi anni, ma verso il 1870 un gruppo di "progressisti regolieri" indusse il Capo Comune del tempo a chiedere lo scioglimento della promiscuità e l'incorporo di tutti i beni nella proprietà comunale. I Marighi si opposero a tale richiesta, dando così inizio alla vertenza che sfociò nel "Convegno tra la Magnifica Comunità di Ampezzo e le Regole" del 1887: in tale convegno i territori a bosco e a pascolo venivano riconosciuti di proprietà del comune di Cortina d'Ampezzo, aggravati dal diritto di legnatico e di pascolo a favore delle Regole, "per tutti i tempi a venire"; in questo convegno per la prima volta i Marighi venivano riconosciuti ufficialmente legali rappresentanti delle Regole, e veniva riconosciuta ufficialmente la "proprietà assoluta" di oltre 500 ettari delle singole regole.¹⁵

Durante la prima Guerra mondiale tutta la linea del fronte ampezzano era compresa nei territori regolieri che vennero gravemente danneggiati dai bombardamenti ; dopo la guerra Ampezzo passò al Regno d'Italia e dal 1923 fu sottoposta alla provincia di Belluno. Nel 1927 fu emanata la legge italiana sul riordinamento degli

¹⁵ Costantini, Carlo, *Transazione vertenza fra il Comune di Cortina d'Ampezzo e le Regole Ampezzane e ripartizione delle terre*, sito Internet www.regole.it/articoli

usi civici, che ignorava del tutto le Regole. Nel 1936 le Regole iniziarono una lunga vertenza per il riconoscimento e l'attribuzione del patrimonio antico. Con ricorso 2 giugno 1944 al Ministro dell'Agricoltura si sosteneva che la legge del 1927 non poteva essere applicata alle Regole, associazioni speciali di natura privata. L'azione fu disattesa dal Ministero, che, viceversa, provocò una procedura del commissario regionale per la liquidazione degli usi civici, il quale, con sentenza del 27 dicembre 1947, nota come "sentenza Raffaglio", rigettò il ricorso e ordinò lo scioglimento delle promiscuità fra Regole e Comune. Nella delibera del 7 gennaio 1947 il Comune si dichiarò disposto a riconoscere i secolari diritti delle Regole, a sciogliere le promiscuità, e a cedere loro la proprietà del suolo. In attesa di una definizione conclusiva, le Regole e il comune si consociarono per la gestione provvisoria dei beni agro-silvo-pastorali in una Azienda speciale consorziale boschi e pascoli ampezzani (ASCoBA).

La vertenza si concluse solo nel 1959 con la transazione, cioè con lo scioglimento delle promiscuità e l'equa ripartizione del bosco e del pascolo tra Regole e comune; ritornate proprietarie del patrimonio antico, le Regole si dotarono di un nuovo Laudo nel 1962; la nuova legge sulla montagna del 1971 riconosceva giuridicamente sia le singole regole che la nuova Comunità delle Regole; negli ultimi 30 anni le nuove leggi statali e regionali hanno riconosciuto l'importanza delle Regole quale realtà in grado di esercitare funzioni di salvaguardia ambientale e di tutela del patrimonio storico-culturale.

Con legge regionale del 1990 su parte del territorio regoliero è stato istituito il parco delle dolomiti d'Ampezzo, gestito direttamente dalla comunità delle Regole d'Ampezzo.

Le Regole della Magnifica Comunità Cadorina e le Regole Ampezzane costituiscono cospicui esempi di comunioni familiari

titolari di proprietà collettiva. Il fenomeno è molto più esteso, e comprende numerose altre associazioni agro-forestali, siano esse chiamate regole, vicinie, partecipanze, consortele, consorterie. Si rileva come non sia il nome, ma l'indagine storico-giuridica a determinare la natura di un tipo di proprietà collettiva piuttosto che di un'altra, perché “come afferma Carlo Frassoldati con riguardo a vicinie, partecipanze e regole ed in particolare ad alcune partecipanze emiliane, può esistere, alle origini, un esercizio di uso civico, che poi si trasforma, con la bonifica, o comunque con la formazione e chiusura dell'albo dei partecipanti e con l'approvazione degli statuti o dei laudi”.¹⁶

¹⁶ Romagnoli, Emilio, *Regole dell'arco alpino*, articolo presente sul Sito Internet <www.regole.it> nella pagina “Articoli”.

Conclusioni

Alla luce dell'analisi svolta nei capitoli precedenti, assume importanza fondamentale la distinzione tra usi civici e proprietà collettive; infatti, se si perde di vista questa distinzione, si rischia di incorrere in grossi equivoci.

La legge del 1927 era stata promulgata in un periodo in cui ogni sorta di diritto goduto da una collettività veniva visto in cattiva luce, perché contro lo spirito dell'economia fascista, e tutte le formazioni intermedie tra Stato e cittadini non venivano considerate, ma si cercava di abolirle. A Trieste la situazione era ancora più complicata a causa dell'annessione di Trieste all'Italia e al desiderio delle popolazioni di lingua slava di mantenere le proprie consuetudini, così come avevano fatto per centinaia di anni. Contro questo desiderio si scontrava la volontà politica di smantellare tutte le consuetudini di questa etnia, e di non riconoscere le proprietà collettive di gruppi chiusi di residenti nel territorio comunale.

Con la Costituzione invece si riconosce il massimo rilievo a tutte le formazioni sociali ove si svolge la personalità dell'uomo, e questo si riflette nelle varie leggi sulla montagna n.991/1952, n.1102/1971 e n.97/1994: con queste leggi si tutelano e valorizzano i gruppi chiusi di famiglie che utilizzano le proprietà collettive, e si riconosce loro la personalità di diritto privato.

L'aspetto più interessante è che dopo la legge del 1927 si ritorna a parlare di "proprietà collettiva", che come è stato osservato era un istituto cancellato dalla Rivoluzione francese e dal *code civil* quando si era affermata la proprietà come diritto sacro e inviolabile dell'individuo: anche se nel codice del 1942 manca la definizione di

proprietà collettiva, è stato ampiamente dimostrato come questa, al contrario, sia un istituto più vivo che mai.

Un problema delicato e di fondamentale importanza è quello del rapporto tra bando di accertamento di usi civici e iscrizione tavolari: il giudice tavolare non si è ancora ufficialmente pronunciato sulla prevalenza di uno dei due. In base all'analisi dell'esperienza del Trentino-Alto Adige, si potrebbe auspicare che anche nel Friuli-Venezia Giulia si decidesse di adottare la soluzione del Trentino-Alto Adige, dove il decreto di demanialità emanato dal commissario liquidatore costituisce titolo per l'ottenimento su istanza tavolare delle iscrizioni sul libro maestro: è proprio nel decreto che si ordina all'Ufficio tavolare di annotare nel foglio A2 che le particelle fondiarie contenute nella partita tavolare sono gravate dal vincolo di terre di uso civico.

Nel capitolo VIII è stata descritta la storia delle Regole di Cortina d'Ampezzo: si può notare come in quel contesto i problemi che si presentano nel Carso triestino siano in parte analoghi: la differenza fondamentale è che tra il Comune di Cortina d'Ampezzo e le Regole Ampezzane è stata stipulata una transazione ancora nel 1959, mentre nel Carso triestino la situazione diventa sempre più insostenibile a causa delle antitetiche posizioni assunte dalle Amministrazioni comunali e dalle Comunelle.

Si potrebbe prendere in considerazione l'idea di una transazione tra Amministrazioni comunali e Comunelle, in modo tale da riuscire finalmente a comporre in modo definitivo e certo i vari interessi delle parti. Bisogna comunque ricordare che l'istituto della proprietà collettiva viene sempre più rivalutato non come relitto storico, forma primitiva di appropriazione, destinata a evolversi verso la proprietà individuale, bensì come forma alternativa, valida, di proprietà, come

forma di gestione del territorio e non come speranza di speculazioni edilizie su un territorio erroneamente considerato come proprietà privata.

Bisogna infatti ricordare che le aree di proprietà collettiva vanno potenziate e valorizzate in quanto realizzano il più generale interesse alla salvaguardia dell'ambiente.

Bibliografia

AA.VV., *Prime considerazioni sull'attuazione della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3, recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione nell'ambito delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano*, in *Osservatorio Legislativo Interregionale*, Venezia, 6-7 dicembre 2001, sul sito Internet www.regionetoscana.oli.it.

AA.VV., *Usi civici: i problemi attuali e le prospettive di riforma*, a cura di Vincenzo Cerulli Irelli e Carlo di Marco, Atti del Convegno di studi organizzato dalla Comunità montana della Laga Zona "M" di Teramo, dal Comune di Rocca Santa Maria (Teramo) e dall'Amministrazione separata dell'Antica Università Agraria di Rocca S.Maria, 8-9 ottobre 1993.

AA.VV., *Terre civiche tra storia e diritto: una cultura da non perdere, un patrimonio da conservare*, a cura di Caterina Zannella, Atti del Convegno di Roma, 20 febbraio 1997, Informatica e documentazione, 1997, n.2.

AA.VV., *Comunità di villaggio e proprietà collettive in Italia e in Europa*, Contributi al simposio internazionale di Pieve di Cadore, 15-16 settembre 1986 coordinati da Gian Candido de Martin, Padova, 1990.

Agneletto, Giuseppe, *Sull'efficacia dell'iscrizione tavolare nelle nuove province*, in *Giurispr. it.*, I, 1983, p.97.

Bartole, Sergio, *Commentario della Costituzione*, a cura di G.Branca, *Le regioni, le province, i comuni*, t.1 (art.114-124) Bologna-Roma, 1986.

Bartole, Sergio, Mastragostino, Franco, *Le regioni*, Bologna, 1997.

Benedetti, Enzo, *L'accertamento e la sistemazione delle terre di uso civico nella Regione Veneto.*, in *Dir. e giur. agr. e dell'ambiente*, n. 7-8, 1999, p.400.

Benedetti, Enzo, *Sul cumulo di funzioni amministrative e giurisdizionali del Commissario agli usi civici per la Regione Friuli-Venezia Giulia*, in *La giurisprudenza ambientale*, n.16-17, 1995, p.23.

Benedetti, Enzo, *Sui poteri del Comune e del Comitato di cui alla legge 17 aprile 1957 n.278 nell'amministrazione dei beni civici frazionali*, (nota a sentenza TAR Friuli-Venezia Giulia 18 aprile 1994, n.137) in *Dir. e giur. agr. e dell'ambiente*, 1995, p.309.

Benedetti, Enzo, *Tutela ambientale dei terreni demaniali civici e legittimazione ad agire dell'ente nazionale Parco d'Abruzzo*, in *Dir. e giur. agr. e dell'ambiente*, 2000, p.729.

Caputi Jambrenghi, Vincenzo, *Diritti di uso pubblico*, voce in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XVI, 1987, p.602.

Carletti, Franco, *Gli utilizzi d'uso civico come modello per la tutela ambientale*, in *Nuovo Dir. Agr.*, n.3-4, 1983, p.437.

Casamassima, Emanuele, *La Corte costituzionale ripristina la tutela giuridica demaniale e ambientale, (nota a sentenza Corte Cost., 20 febbraio 1995, n.46)*, in *Giust. Civ.*, 1995, I, p.868.

Cerulli Irelli, Vincenzo, *Beni pubblici*, voce in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XVI, 1987, p.273.

Cerulli Irelli, *Corso di diritto amministrativo*, 1997, Torino.

Cerulli Irelli, Vincenzo, *La proprietà ed altri diritti sui beni*, in *Corso di diritto amministrativo*, 1997, Torino, p.660.

Cerulli Irelli, Vincenzo, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983.

Cerulli Irelli, Vincenzo, *Uso pubblico*, voce in *Enciclopedia del diritto*, XLV, Milano, 1992.

Cervati, Guido, *Aspetti della legislazione vigente circa gli usi civici e terre di uso civico*, in *Riv. Trim. Dir. pubblico*, XVII, 1967, p.88.

Cervati, Guido, *Le proprietà collettive tra Stato e Regioni*, in *Nuovo Dir. Agr.*, n.3-4, 1983, p.401.

Cola, Edoardo, *Gli usi civici tra vecchi istituti e nuove esigenze nell'esperienza del Friuli-Venezia Giulia*, Atti della Conferenza regionale sugli usi civici e sulle proprietà collettive, a cura della

Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, Direzione regionale per le Autonomie locali, 14 marzo 1998, *ined.*

Constantini, Carlo, *Transazione vertenza fra il Comune di Cortina d'Ampezzo e le Regole Ampezzane e ripartizione delle terre*, su sito Internet www.regole.it.

Corfini, Licio, *Usi civici e terre civiche provenienti da liquidazioni, (nota a sentenza TAR Lazio, 30 gennaio 1978)*, in *Nuovo Dir. Agr.* 1979, p.192.

Cortese, Ennio, *Dominii collettivi*, voce in *Enciclopedia del diritto*, XVI, Milano, 1992, p.913.

Curis, Giovanni, *Usi civici*, voce in *Nuovo Digesto Italiano*, XII, II, Torino, 1940, p.744.

Curis, Giovanni, *Usi civici, proprietà collettive e latifondi nell'Italia centrale e nell'Emilia, con riferimento ai demani comunali nel Mezzogiorno*, 1917, Napoli.

De Lucia, Luca, *Usi civici*, voce in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XVI, 1987, p.585.

Di Salvo, Eduardo, *Regime amministrativo dei beni di uso civico, dei comuni, delle frazioni e delle associazioni agrarie*, in *Giust. Civ.*, 1989, II, p.165.

Di Tommaso, Giacomo, *Usi civici e demani collettivi. Il quadro normativo*, in *Nuovo Dir. Agr.*, anno X, 3-4, 1983, p.391.

Dolzani Marco, Piccoli Paolo, *Le responsabilità e gli adempimenti dell'ufficiale rogante*, Relazione al Convegno di Trento del 14 novembre 1995 dal tema “*Verso un catasto probatorio dei demani e delle proprietà collettive*”, *ined.*

Esposito, Filippo, *Alcune riflessioni sull'amministrazione separata dei beni frazionali di uso civico*, in *Foro Amm.*, 1986, p.2373.

Federico, Pietro, *Codice degli usi civici e delle proprietà collettive*, Roma, 1995.

Federico, Pietro, *Recenti esperienze in tema di verifiche e reintegre amministrative*, in *Nuovo Dir. Agr.*, n.3-4, 1983, p.409.

Federico, Pietro, *Usi civici*, voce in *Novissimo Digesto Italiano*, App., VII, Torino, 1987, p.1025.

Fulciniti, Luciana, *I beni d'uso civico*, Padova, 1990.

Gabrielli, Giovanni, *Libri fondiari*, voce in *Digesto delle discipline privatistiche*, XIX, 1999, p.3.

Gabrielli, Giovanni, *Libri fondiari*, voce in *Novissimo Digesto Italiano*, Appendice, IV, Torino, 1987, p.950.

- Gabrielli, Giovanni, Tommaseo, Ferruccio, *Commentario della legge tavolare*, Milano, 1999.
- Galloni, Giovanni, *Proprietà collettiva: un diverso modo di possedere, un diverso modo di gestire*, in *Dir. e giur. agr. e dell'ambiente*, 1/1999, p.5.
- Germanò, Alberto, *Carneade, chi era costui? Ovvero gli usi civici*, in *Riv. Dir. agr.*, 1994, I, p.209.
- Germanò, Alberto, *I domini collettivi tra interessi locali e generali*, Relazione alla VI riunione Scientifica, organizzata in Trento il 9-10 Novembre 2000 dal Centro Studi e Documentazione sui Demani civici e le Proprietà collettive, in *Riv. Dir. agr.*, I, 2001, p.199.
- Germanò, Alberto, *La tutela della natura civica delle terre e degli usi quale interesse pubblico generale: il dictum della Corte Costituzionale*, in *Dir. e giur. agr. e dell'ambiente*, 1993, II, p.280.
- Germanò, Alberto, *Manuale di diritto agrario*, IV Edizione, Torino, 2001.
- Germanò, Alberto, *Sul soggetto cui debba imputarsi il diritto di proprietà delle terre civiche*, in *Riv. Dir. agr.*, 1996, II.
- Germanò, Alberto, *Usi civici*, voce in *Digesto delle discipline privatistiche*, sez. civ., XIX, 1999, p.535.

Germanò, Alberto, *Usi civici, proprietà collettive nell'esperienza della Regione Friuli-Venezia Giulia*, Relazione alla Conferenza regionale "Sugli usi civici e sulle terre e proprietà collettive" organizzata dalla Regione Friuli-Venezia Giulia a Villa Manin di Passariano (UD) il 14 marzo 1998, in *Riv. Dir. agr.*, 1998, II.

Giannini, Massimo Severo, *I beni pubblici*, Dispense delle lezioni del Corso di diritto amministrativo tenute nell'anno accademico 1962-63, Roma, 1963.

Giannini, Massimo Severo, *Sull'esistenza degli usi civici di caccia*, in *Riv. dir. sportivo*, 1950, 3-4, p.101.

Grossi, Paolo, *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, in *Riv. Dir. Agr.*, I, 1991.p.247.

Grossi, Paolo, *Un altro modo di possedere*, Milano, 1977.

Grossi, Paolo, *I domini collettivi come realtà complessa nei rapporti con il diritto statale*, in *Riv. Dir. agr.*, parte I, 1997, p.261.

Klitsche de La Grange, Teodoro, *Usi civici e regioni: problemi di legittimità costituzionale e coordinamento delle funzioni*, in *Giust. Civ.*, I, 1981, p.206.

Izzi F., Talice C., Anelli C., *Manuale di contabilità pubblica*, Milano, 1996.

- Lorizio, Maria Athena, *Demani civici a una svolta, tra leggi vecchie e nuove*, in *Dir e giur. agr. e dell'ambiente*, VI, 1997, p.381.
- Lorizio, Maria Athena, *Demani civici e tutela ambientale*, in *Dir. e giur. agr. e dell'ambiente*, 1993, p.453.
- Lorizio, Maria Athena, *Sul trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative statali in materia di uso civico*, in *Nuovo Dir. Agr.*, 1978, p.793.
- Lorizio, Maria Athena, *Usi civici*, voce in *Enciclopedia giuridica*, 32, 1994.
- Margonari, Flavio, *I provvedimenti delle funzioni amministrativa e giurisdizionale e la loro pubblicazione a livello tavolare e catastale nell'esempio paradigmatico della Regione Trentino-Alto Adige*, in *Atti della IV Riunione scientifica di Trento*, 7-8 novembre 1998, "Le terre civiche tra l'istituzionalizzazione del territorio e il declino dell'autorità locale di sistema.", Padova, 2000.
- Margonari, Flavio, *Rapporti tra Amministrazioni comunali e A.S.U.C. nella gestione dei beni civici*, in *Atti della V Riunione scientifica Dominii collettivi e autonomia*, Trento, 11-12 novembre 1999, pubblicati a cura di Pietro Nervi, Padova, 2000.
- Mariconda, Gennaro, *La pubblicità immobiliare*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da Pietro Rescigno, II Edizione, 1997, cap.IX, p.71.

- Marinelli, Fabrizio, *I 70 anni della legge 16 giugno 1927 n.1766: ripensare gli usi civici*, in *Giust. Civ.*, II, 1997, p.227.
- Marinelli, Fabrizio, *Usi civici, tutela dell'ambiente e poteri d'ufficio del commissario liquidatore*, in *Giust. Civ.*, I, 1995, p.870.
- Marinelli, Fabrizio, *Usi civici e poteri delle Regioni*, in *Giust. Civ.*, I, 1992, p.1167.
- Marinelli, Fabrizio, *Usi civici e poteri delle Regioni*, in *Giust. Civ.*, II, 1992, p.2328.
- Mastragostino, Franco, *La tutela giurisdizionale dei demani civici e delle proprietà collettive*, in *Dir. e giur. agr. e dell'ambiente*, X, 1997, p.549.
- Menegùs, Ovidio, *Storia delle Regole*, Feltre, 1958.
- Miani, Sonia, *Usi civici e libro fondiario*, Tesi di laurea in diritto civile, Trieste, a.a. 1996/97.
- Mor, Carlo Guido, *Gli usi civici nella storia del diritto italiano*, lezioni dell'anno accademico 1959-60, Udine.
- Oliveti, Luigi Cesare, *Contributo per una nuova legge nazionale*, intervento alla V^a Riunione scientifica di Trento, 11-12 novembre 1999, a cura del Centro studi e Documentazione sui Demani civici e sulle proprietà collettive, *ined.*

Pace, Delio, *Amministrazioni separate di uso civico, situazione giuridica e realtà operativa*, intervento alla 1^a Riunione scientifica, Trento, 14 novembre 1995, *ined.*

Petronio, Ugo, “*Ad avere l’ultima parola...*”, in *Dir. e giur. agr. e dell’ambiente*, 1992, p.145.

Petronio, Ugo, *Le consorterie valdostane*, in *Riv. Dir. agr.*, 1999, p.372.

Petronio, Ugo, *Quotizzazione di terre d’uso civico e conversione del demanio in allodio*, in *Dir. e giur. agr. e dell’ambiente*, I, 1993, p.389.

Petronio, Ugo, *Usi civici*, voce in *Enciclopedia del diritto*, XLV, Milano, 1992, p.930.

Picciotto, Arturo, *Modifiche in materia di libri fondiari*, in *Commento alla normativa delegata sul giudice unico*, 2000, Torino.

Pubusa, Andrea, *Uso pubblico*, voce in *Enciclopedia giuridica*, 32, 1994, p.1.

Raffaglio, Giovanni, *Diritti promiscui, demani comunali ed usi civici*, Terza edizione, 1939, Milano.

Rizzo, Francesco, *Usi civici e ambiente*, in *Dir. e giur. agr. e dell’ambiente*, 1993, I, p.75.

- Romagnoli, Emilio, *Comunioni familiari e regole dell'arco alpino*, in Atti del seminario, 1969, *Riv. Dir. agr.*, 1971, p.156.
- Romagnoli, Emilio, *Regole dell'arco alpino*, in sito Internet www.regole.it/Articoli.
- Roppo, Vincenzo, *Istituzioni di diritto privato*, 1996, Bologna.
- Sandulli, Aldo, *Beni pubblici*, voce in *Enciclopedia del diritto*, 1994, p.p.277.
- Saturno, Angelo, *Usi civici tra Stato e Regioni*, in *Rass. dir. civile*, 1988, p.p.618.
- Schreiber, Adriano, *Usi civici nella giurisprudenza costituzionale*, in *Foro Amm.*, 1988, p.3498.
- Sicchiero, Gianluca, *Ancora sulla buona fede del diritto tavolare*, in *Giurispr. It.*, 1996, I, 1, 515.
- Sicchiero, Gianluca, *La trascrizione e l'intavolazione*, in *Giur. sist. dir. civ. e comm.*, fondata da W. Bigiavi, Torino, 1993.
- Stolfi, Angela, *Ancora sulla vexata quaestio relativa alla competenza giurisdizionale dei commissari agli usi civici*, in *Dir. e giur. agr. e dell'ambiente*, 11, 1996, p.690.
- Stolfi, Angela, *A proposito di termini ad impugnandum in materia di usi civici*, in *Dir. e giur. agr. e dell'ambiente*, 3, 1997, p.202.

Stolfi, Angela, *Giurisdizione commissariale: necessaria la natura demaniale del fondo*, in *Dir. e giur. agr. e dell'ambiente*, I, 2000, p.44.

Stolfi, Angela, *Vecchi e nuovi problemi in materia di usi civici*, in *Dir. e giur. agr. e dell'ambiente*, 5, 1997, p.322.

Trebeschi, Cesare, Trebeschi, Gitti, Maria Ludovica, *Appunti sul trattamento tributario delle proprietà collettive*, intervento alla Riunione Scientifica di Trento, 9-10 novembre 2000, *ined.*

Vento, Italo, *Del tavolare*, Trieste, 1967, *ined.*

Vento, Italo, *Il Libro fondiario della Regione*, Trieste, *ined.*

Vento, Italo, *Il sistema tavolare nelle nuove province*, Trieste, *ined.*

Vitucci, Paolo, *Proprietà collettive e diritti dell'utente*, intervento nella 7^a Riunione scientifica, *I domini collettivi nella pianificazione strategica dello sviluppo*, Trento, 8-9 novembre 2001, *ined.*

Zaccagnini, Mario, Palatiello, Antonio, *Gli usi civici*, Napoli, 1984.