

COMPARARE DIRITTI

3

*Direttore*

Giovanni CORDINI  
Università degli Studi di Pavia

*Comitato scientifico*

Gianmaria AJANI  
Università di Torino

Guido ALPA  
Sapienza – Università di Roma

Domenico AMIRANTE  
Università degli Studi della Campania Luigi  
Vanvitelli

Giampiero DI PLINIO  
Università degli Studi “Gabriele d’Annunzio” di  
Chieti–Pescara

Carlo FUSARO  
Università degli Studi di Firenze

Lucilla GATT  
Università degli Studi Suor Orsola Benincasa

Maurilio GOBBO  
Università degli Studi di Padova

Guido GUIDI  
Università degli Studi di Urbino Carlo Bo

Myriam IACOMETTI  
Università degli Studi di Milano

Lucio PEGORARO  
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

Gian Maria PICCINELLI  
Università degli Studi della Campania Luigi  
Vanvitelli

Lorenza VIOLINI  
Università degli Studi di Milano

Jaques Philippe Emmanuel ZILLER  
Università degli Studi di Pavia

*Comitato redazionale*

Matteo BENOZZO

Dimitri DE RADA

Damiano FUSCHI

Roberto LOUVIN

Patrizia MACCHIA

Vincenzo PEPE

Giuseppe Carlo RICCIARDI

Alessandro VENTURI

## COMPARARE DIRITTI



La collana offre agli studiosi delle discipline giuridiche comparate un'opportunità per la pubblicazione e la divulgazione dei loro studi e ricerche. A proposito delle finalità della comparazione giuridica, uno dei più autorevoli comparatisti, introducendo il suo notissimo volume sui sistemi giuridici, scriveva: « I motivi d'interesse del diritto comparato possono essere brevemente raggruppati in tre ordini [...] è utile alle ricerche storiche o filosofiche concernenti il diritto [...] serve ad approfondire la conoscenza del diritto nazionale e a migliorarlo [...] contribuisce ad una migliore comprensione dei popoli stranieri e a un migliore regime del diritto internazionale » (R. David, *I grandi sistemi giuridici contemporanei*, quarta edizione italiana a cura di Rodolfo Sacco, pag. 3). In una nota intervista, Rodolfo Sacco osservava che « la comparazione consente di scoperchiare gli ordinamenti e vedere le cose che ci sono dentro, finora tenute nascoste perché in ognuno di questi ordinamenti hanno qualità crittotipica categorie che in altri sistemi sono note » (R. Sacco, *Che cos'è il diritto comparato*, a cura di P. Cendon, Giuffrè, Milano 1992, pag. 5 dell'intervista a cura di Antonio Gambaro). In "Comparare diritti" sono pubblicate opere di alto livello scientifico, anche in lingua straniera, per facilitarne la diffusione internazionale.

Il direttore approva le opere e le sottopone alla revisione paritaria con il sistema del “doppio cieco” (*double blind peer review*) nel rispetto dell’anonimato sia dell’autore, sia dei due revisori che sceglie: l’uno da un elenco deliberato dal comitato di direzione, l’altro dallo stesso comitato in funzione di revisore interno. I revisori rivestono o devono aver rivestito la qualifica di professore universitario di prima fascia nelle università italiane o una qualifica equivalente nelle università straniere.

Ciascun revisore formulerà una delle seguenti valutazioni:

- a) pubblicabile senza modifiche;
- b) pubblicabile previo apporto di modifiche;
- c) da rivedere in maniera sostanziale;
- d) da rigettare.

Il revisore terrà conto della:

- a) significatività del tema nell’ambito disciplinare prescelto e originalità dell’opera;
- b) rilevanza scientifica nel panorama nazionale e internazionale;
- c) attenzione adeguata alla dottrina e all’apparato critico;
- d) adeguato aggiornamento normativo e giurisprudenziale;
- e) rigore metodologico;
- f) proprietà di linguaggio e fluidità del testo;
- g) uniformità dei criteri redazionali.

Nel caso di giudizio discordante fra i due revisori, la decisione finale sarà assunta dal direttore, salvo casi particolari in cui il direttore provveda a nominare tempestivamente un terzo revisore a cui rimettere la valutazione dell’elaborato. Le schede di valutazione verranno conservate. Il termine per la valutazione non deve superare i venti giorni, decorsi i quali il direttore della collana, in assenza di osservazioni negative, ritiene approvata la proposta. Sono escluse dalla valutazione gli atti di convegno, le opere dei membri del comitato e le opere collettive di provenienza accademica. Il direttore, su sua responsabilità, può decidere di non assoggettare a revisione scritti pubblicati su invito o comunque di autori di particolare prestigio.

Daniele Granara

# La cultura degli usi civici

Un fenomeno globale

*Presentazione di*  
Guido Guidi





Aracne editrice

[www.aracneeditrice.it](http://www.aracneeditrice.it)  
[info@aracneeditrice.it](mailto:info@aracneeditrice.it)

Copyright © MMXX  
Gioacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

[www.gioacchinoonoratieditore.it](http://www.gioacchinoonoratieditore.it)  
[info@gioacchinoonoratieditore.it](mailto:info@gioacchinoonoratieditore.it)

via Vittorio Veneto, 20  
00020 Canterano (RM)  
(06) 45551463

ISBN 978-88-255-2957-9

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,  
di riproduzione e di adattamento anche parziale,  
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie  
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: gennaio 2020

# Indice

- 9 *Presentazione*  
di Guido Guidi
- 13 *Introduzione*
- 17 **Capitolo I**  
*Origine e definizione degli usi civici in Italia*
- 1.1. Origine e definizione degli usi civici, 17 – 1.2. Le Regole d’Ampezzo, 24 – 1.2.1. *Dalle origini a oggi*, 24 – 1.2.2. *Il Laudo*, 28 – 1.3. Le Regole Cadorine, 32 – 1.3.1. *Il funzionamento delle Regole*, 36 – 1.4. Le università agrarie, 39 – 1.5. L’A-SBUC, 41 – 1.6. Usi civici in Toscana, 44 – 1.6.1. *I beni comuni negli Statuti medioevali senesi*, 46 – 1.6.2. *I Marmi di Carrara*, 51 – 1.6.3. *I prodromi della riforma di Francesco V del 1846*, 53 – 1.6.4. *L’avvento della riforma del 1846*, 54 – 1.6.5. *L’avvento dell’Unità d’Italia*, 55 – 1.6.6. *Il nuovo Catasto Terreni e l’avvento della cave “concordate”*, 56 – 1.6.7. *L’avvento della Legge mineraria del 1927*, 57 – 1.6.8. *La Commissione Piga*, 58 – 1.6.9. *Analisi e contenuti della Relazione Piga*, 60 – 1.6.10. *Il sistema minerario toscano dopo il nuovo testo dell’art. 117 Cost.*, 62 – 1.6.11. *La disciplina regionale delle cave di Massa e Carrara e la portata dei regolamenti comunali*, 64 – 1.7. Università degli Uomini Originari di Costacciaro, 64 – 1.8. La “questione demaniale” nell’Italia meridionale, 67 – 1.8.1. *Il Tarantino in Terra d’Otranto*, 69 – 1.9. Regime giuridico dei beni demaniali gravati da usi civici, 70 – 1.10. Il ritorno alle origini: la riscoperta (di respiro europeo) dei beni comuni e la loro valorizzazione da parte del Legislatore, 73.
- 81 **Capitolo II**  
*Gli usi civici nel sistema delle fonti e nella giurisprudenza costituzionale*
- 2.1. Il fondamento costituzionale degli usi civici, 81 – 2.2. La giurisprudenza costituzionale sulla modulazione del diritto di proprietà (collettiva), 85 – 2.2.1. *Sentenza 25 giugno 1956, n. 4*, 86 – 2.2.2. *Sentenza 8 giugno 1963, n. 87*, 88 – 2.2.3. *Sentenza 30 dicembre 1991, n. 511*, 90 – 2.3. Usi civici e tutela dell’ambiente e del paesaggio, 92 – 2.3.1. *Sentenza 11 luglio 1989, n. 391*, 93 – 2.3.2. *Sentenze primo aprile 1993, n. 133, e 20 febbraio 1995, n. 46*, 95 – 2.3.3. *Sentenza 13 novembre 1997, n. 345*, 98 – 2.4. La Legge quadro sulle aree protette, 99 – 2.5. Le revisioni costituzionali del Titolo V, 102 – 2.6. Il principio di sussidiarietà orizzontale ex art. 118 Cost., 103 – 2.7. La Legge n. 168 del 2017 e sue implicazioni, 104 – 2.8. Considerazioni conclusive, 112.

## 115      Capitolo III

*Gli usi civici nella prospettiva comparata: la Francia*

3.1. Usi civici nella prospettiva comparatistica, 115 – 3.2. I diritti d'uso nell'epoca feudale: la *vaine pâture* di tradizione francese, 116 – 3.3. Diffusione e recessione dei diritti d'uso, 118 – 3.4. *Enclosures*, 121 – 3.5. I diritti d'uso e le proprietà collettive in Europa e nelle Americhe, 122 – 3.6. Evoluzione dei diritti d'uso in Francia, 125 – 3.7. Le dottrine fisiocratiche: la loro applicazione in Francia, 127 – 3.8. Il *Code forestier* del 1827 e i «disordini forestali», 131 – 3.9. La natura ibrida dei diritti d'uso, 133 – 3.10. La battaglia giudiziaria tra *propriétaires fonciers* e *usagers*, 134 – 3.11. *Droit de vaine pâture* nel diritto contemporaneo, 135 – 3.12. *Droits d'usage dans les bois et forêts*, 136 – 3.13. La *Loi pastorale* n. 72–12 del 3 gennaio 1972, 138 – 3.14. Le recenti politiche pubbliche sull'utilizzazione collettiva delle risorse boschive e pastorali: il *Pacte pastoral intercommunal*, 142 – 3.15. I valori comuni con l'esperienza italiana, 145.

## 163      Capitolo IV

*Gli assetti fondiari collettivi nelle altre esperienze europee*

4.1. Le *common lands*, 163 – 4.1.1. Magna Charta Libertatum e Carta de Foresta, 166 – 4.1.2. *Alle origini delle recinzioni*, 167 – 4.1.3. *Da Cromwell agli Enclosures Acts (secoli XVII–XVIII)*, 169 – 4.1.4. *Dall'età moderna all'epoca contemporanea*, 173 – 4.1.5. *L'esperienza scozzese*, 177 – 4.2. Gli usi civici ovvero *los montes vecinales* in Spagna, 179 – 4.2.1. *Inquadramento generale*, 179 – 4.2.2. *L'Assemblea generale della comunità dei Montes Vicinales*, 183 – 4.2.3. *Il Consiglio di amministrazione*, 183 – 4.3. La tradizione germanica, 186 – 4.4. *L'esperienza svizzera*, 190 – 4.4.1. *Le Vicinie*, 190 – 4.4.2. *L'avvento di Napoleone: il Patriziato ticinese*, 192 – 4.4.3. *Le prerogative del Patriziato*, 193 – 4.4.4. *Degagna*, 197.

## 199      Capitolo V

*Usi civici e Unione Europea*

5.1. PAC (Politica agricola comune) e diritti d'uso, 199 – 5.2. Il futuro nelle politiche europee, 200.

205      *Bibliografia*

# Presentazione

Guido Guidi

Il libro di Daniele Granara nasce nel contesto di una serie di iniziative, intraprese dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo", sul tema degli usi civici. Alcune conclusioni che qui si leggono sono frutto degli approfondimenti scaturiti dal Convegno del 3-4 maggio 2019, sulla *Modernità degli usi civici*, presieduto da Giuseppe Severini, Presidente della V Sezione del Consiglio di Stato, con interventi di Alberto Avoli, Procuratore Generale della Corte dei Conti, Vincenzo Cerulli Irelli, Giuseppe Franco Ferrari, Fabrizio Marinelli.

In quella occasione riassumevo gli obiettivi del Convegno in questi termini:

La resilienza dei domini collettivi ai processi di liquidazione si deve non solo a ragioni di carattere economico, ma anche sociale. Gli usi civici hanno sempre garantito una gestione di tipo comunitario: l'opposto del modello individualistico, competitivo, industriale. L'originalità dei rapporti interpersonali si riflette nelle modalità di utilizzo del territorio, che avviene senza snaturarlo, facendone un uso sostenibile, non estremo, senza inseguire i precetti della concorrenza e del mercato.

È ormai definitivamente acquisito che il vincolo ambientale, che protegge gli usi civici dopo l'entrata in vigore della Legge Galasso del 1985, non riguarda soltanto lo spazio, i beni tutelabili, ma si estende, per effetto delle acute decisioni della Corte Costituzionale, anche alle pratiche d'uso attraverso cui quei beni sono comunemente utilizzati. Originalità di prassi e modalità d'uso, che si riverberano nella dimensione comunitaria e solidale.

In verità gli usi civici non sono soltanto spazi, ma «luoghi che passano attraverso le mani dell'uomo» (E. Franzini), paesaggi che «contempliamo non da spettatori, ma da attori» (R. Assunto), in un rapporto simbiotico che alimenta le precondizioni perché il fine ecologico sia perseguito nella dimensione «integrale».

L'art. 2 della Legge n. 168/2017 sui domini collettivi, fa propri questi apprezzamenti, quando riconosce che gli usi civici sono «elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali» (lett. a); nonché «fonte di risorse rinnovabili da valorizzare ed utilizzare a beneficio delle collettività locali degli aventi diritto» (lett. f).

Una rivoluzione rispetto alla tradizionale visione antropocentrica e utilitaristica, secondo cui «la foresta non è foresta ma legname, la montagna non è montagna ma cava di pietra, la corrente non è acqua ma forza d'acqua, il vento non è vento ma vento in poppa» (M. Heidegger, *Essere e tempo*).

Una rivoluzione che aiuta a riconsiderare l'essenza delle cose, non soltanto nella dimensione *ontica* direbbe Heidegger, ma anche *ontologica*.

A dare significato alla dimensione globale del fenomeno, si può dire che il rapporto uomini-cose che s'instaura negli usi civici europei, assume contorni del tutto assimilabili, per alcuni aspetti, alla diffusione della proprietà comune nelle popolazioni indigene dell'America Latina e dell'Africa, per il ruolo esistenziale che assolve nella conservazione della vita delle collettività e dell'ambiente. Invero, l'interdipendenza che in tutti i contesti s'instaura tra la natura, gli animali, il bosco, il pascolo e la comunità umana è sempre di carattere integrale.

Le popolazioni vivono dei pascoli secondo metodi tradizionali, utilizzano la terra senza snaturarla, fanno un uso non estremo della fauna selvatica, non si preoccupano d'inseguire le regole della concorrenza e del mercato. Così operando, garantendo la presenza fisica dell'uomo e fruendo delle risorse naturali in modo simbiotico, secondo le antiche tradizioni, concorrono alla salvaguardia dell'ecosistema e dell'ambiente.

In questi territori, in qualsiasi regione del mondo, i luoghi assumono anche visibili significati simbolici, molto più che altrove, perché il territorio unisce, mette solidaristicamente assieme persone e cose, attribuendo sensi di comunanza e di appartenenza che conferiscono identità.

La resilienza dei domini collettivi d'innanzi agli innumerevoli tentativi di liquidazione è lì a dimostrare quanto la loro soppressione sarebbe un «assurdo sociale, politico e giuridico» (S. Pugliatti).

Le costituzioni di Ecuador (2008) e Bolivia (2009) arrivano a consacrare il riconoscimento giuridico della Terra, quale entità dotata di propri diritti costituzionali. L'Occidente, senza arrivare a tanto, riconosce il valore della sostenibilità delle risorse terrestri.

C'è un quesito di carattere esistenziale da porre in termini generali. È possibile prescindere da una realtà ontica dominata dall'assoluto antropologismo calcolante e considerare invece che si può immaginare un rapporto tra gli uomini e le cose anche di natura diversa? È possibile avere un'apertura differente nei confronti delle utilità del mondo?

La risposta è positiva, a condizione che l'Occidente sia disposto a riconsiderare il valore assoluto delle proprie verità. Serve dunque una coraggiosa rivoluzione culturale, disposta ad ammettere che il progresso legato alle scienze, alla tecnologia e all'economia, non è il solo progresso possibile (*Laudato Sì. Enciclica sulla cura della casa comune*). Serve soprattutto riconoscere che scienza e tecnica fanno prodigi nell'insegnare ciò che si può fare,

mentre non dicono niente su quello che si deve fare. Per questo servono nuovi orizzonti metodologici. Serve soprattutto un dialogo tra le scienze. C'è anche un linguaggio etico da riscoprire.

Percorrendo strade non tradizionali, il linguaggio — ivi compreso quello dell'arte e della poesia — può aprire nuove comprensioni, a partire dalla creazione di un pensiero diverso. L'approccio globale del libro di Granara, partendo dal presupposto che gli «universi più vari» attestano la diffusione di usi e proprietà collettive, conferma la relatività della proprietà privata (P. Grossi, *Henry Summer Maine*) ed aiuta a disvelare qualche oscurità.



## Introduzione

Il tema degli usi civici, oggi domini collettivi, elabora metodi e concetti di diritto comparato, sia di natura privatistica, in relazione agli aspetti e ai limiti dominicali, sia di carattere pubblicistico, in relazione alla dimensione sociale e di protezione del paesaggio identitario e dell'ambiente, sia di carattere processuale, in relazione alla loro giustiziabilità nelle esperienze dei diversi Paesi.

Si tratta di profili strettamente connessi tra loro, che rendono peculiare il carattere interdisciplinare della materia. Nelle diverse esperienze prese in esame, il fenomeno privatistico non è antitetico a quello pubblicistico ma, al contrario, funzionale al raggiungimento della massima garanzia di salvaguardia dell'interesse pubblico ambientale e paesistico. Infatti, le tutele di diritto privato circoscrivono le possibili invasioni del potere pubblico, salvaguardando un'idea di libertà delle manifestazioni d'uso individuali e sociali compatibili con i valori predetti.

Dal capitolo dedicato allo studio dei *droits d'usage* di diritto francese si rileva che il principio di tutela del paesaggio (e dell'ambiente), espressamente citato dall'art. 9 della Costituzione italiana (strettamente correlato al principio di tutela dei valori culturali, a dimostrazione inconfutabile della sua natura identitaria), è ribadito indirettamente anche dalla *Charte de l'environnement*, allegata alla Costituzione francese ed elevata al suo rango a seguito dalla *loi constitutionnelle 2005-205* del 1° marzo 2005.

Invero, dopo aver affermato all'art. 1 che «ogni individuo ha il diritto di vivere in un ambiente equilibrato e favorevole alla sua salute», all'art. 2 stabilisce che «ogni individuo ha il dovere di concorrere alla tutela e al miglioramento dell'ambiente»; infine all'art. 9 specifica che «la ricerca e l'innovazione devono concorrere alla tutela e alla valorizzazione dell'ambiente», operando la nota simbiosi fra ambiente, scienza e cultura.

Si delinea, in questo modo, il significativo binomio diritti–doveri che ricalca in qualche modo, pur se con una formulazione meno universalistica, l'art. 2 della Costituzione italiana, di mazziniana memoria. Questo binomio, riferito al paesaggio e all'ambiente, ne illustra il carattere fondamentale ed indisponibile, come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa italiana.

In particolare la Corte Costituzionale, fin dalla sentenza 30 dicembre 1987, n. 641<sup>1</sup>, ha ribadito che

l'ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita. La sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso assurge a valore primario ed assoluto.<sup>2</sup>

Più recentemente, con sentenza 20 dicembre 2002, n. 536, la Consulta ha affermato che «la tutela dell'ambiente non può ritenersi propriamente una "materia", essendo invece l'ambiente da considerarsi come un "valore" costituzionalmente protetto»<sup>3</sup>.

Sulla raffigurazione di queste tracce, la giurisprudenza amministrativa ha sottolineato che la salvaguardia dell'ambiente assurge a valore primario ed assoluto, poiché attribuisce agli individui, singoli o associati, un autentico diritto fondamentale della personalità umana<sup>4</sup>.

Il medesimo binomio riveste altresì una dimensione economica, di cui costituisce fondamento, nel momento in cui consente l'esercizio delle attività di sfruttamento, solo se compatibili con i valori ambientali e paesistici.

È questa la teoria economica dello sviluppo sostenibile, secondo la quale ambiente e paesaggio non sono solo valori ideali ma anche opportunità strategiche, per un'economia produttiva di autentica ricchezza. Distruggere l'ambiente e il paesaggio significa infatti distruggere utilità che altrimenti possono rinnovarsi e rigenerarsi nel rispetto di valori e utilità. Del resto, le attività economiche sostenibili sono più competitive e qualitativamente più elevate nella competizione globale.

Anche la *Charte*, allegata alla Costituzione francese, all'art. 6, stabilisce che «le politiche pubbliche devono farsi promotrici dello sviluppo sostenibile. A tale scopo, queste considerano alla stessa stregua, la tutela e la valorizzazione dell'ambiente, lo sviluppo economico e il progresso sociale».

In questa prospettiva, gli usi civici e i domini collettivi possono offrire autentiche opportunità ed essere uno straordinario strumento di rigenerazione dell'economia, nel presente e nel futuro. Riprendendo l'esperienza di antichi istituti, tramite la loro rinnovazione e l'adattamento alle esigenze dell'economia contemporanea, possono soprattutto lenire gli effetti negativi

1. In *Giur. cost.*, 1987, fasc. 12.

2. *Ibidem*.

3. In *Giur. cost.*, 2002, 6.

4. Quanto alla giurisprudenza amministrativa, cfr. Cons. St., Sez. IV, 13.10.2014, n. 5045 in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); Cons. St., Sez. VI, 09.06.2014, n. 2938 in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); TAR Liguria, Sez. I, 18 marzo 2004, n. 267, in *Foro amm. TAR*, 2004, 642.

che le regole esasperate di sfruttamento del suolo procurano nell'impatto con l'ambiente.

Di qui il *favor* per un pluralismo giuridico che, accanto agli istituti tradizionali della proprietà privata e della proprietà pubblica, si arricchisce della proprietà collettiva, identificandone i caratteri, sia sotto il profilo privatistico che funzionale, nella prospettiva cioè della salvaguardia di finalità pubbliche.

Si conferma così solennemente, nel versante italiano, la straordinaria intuizione che Paolo Grossi ha enunciato quarant'anni fa e che, nei due versanti pubblicistico e privatistico, Vincenzo Cerulli Irelli e Fabrizio Marinelli hanno rispettivamente elaborato, con approfondimenti e rigore dogmatico insuperabili<sup>5</sup>.

Sull'economia sostenibile e lo sviluppo del futuro Elinor Ostrom ha tracciato il proprio percorso di studi, che le è valso il premio Nobel per l'Economia nel 2009. Per una piccola parte anche gli usi civici e i domini collettivi rappresentano un ponte culturale, sociale ed economico tra la tradizione e il futuro, considerato che non sono un fenomeno solo italiano ma, al contrario, com'è certificato, rivestono una dimensione globale<sup>6</sup>.

5. P. GROSSI, *Un altro modo di possedere*, pubblicato nel 1977 e ripubblicato nel 2017, Giuffrè, Milano, a dimostrazione del permanente e rinnovato interesse per la materia. Sotto il profilo dogmatico, vedi V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Cedam, Padova 1983; F. MARINELLI, *Gli usi civici*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, diretto da Cicu e Messineo, Milano 2003, 948. Contributi dogmatici importanti e significativi hanno offerto anche, tra gli altri, G. CERVATI, *Prova dei c.d. demani di usi civici*, in *Riv. Giur. Umbro-Abruzzese*, 1960; ID., *Aspetti della legislazione vigente circa usi civici e terre di uso civico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 17, 1967, 88-141; G. LOMBARDI, *I profili giuridici delle terre civiche. Beni del Comune o beni della Collettività*, Relazione tenuta a Trento alla III Riunione Scientifica del Centro studi e documentazione sui demani civici e proprietà collettive del 13/14 novembre 1997, 13-23, consultabile su: <http://www.demaniocivico.it/public/public/912.pdf>.

6. Cfr. G. GUIDI, *Propiedad comunal e usi civici*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, Numero speciale, Bologna 2019, 369-392.



## Origine e definizione degli usi civici in Italia

SOMMARIO: 1.1. Origine e definizione degli usi civici, 17 – 1.2. Le Regole d'Ampezzo, 24 – 1.2.1. *Dalle origini a oggi*, 24 – 1.2.2. *Il Laudo*, 28 – 1.3. Le Regole Cadorine, 32 – 1.3.1. *Il funzionamento delle Regole*, 36 – 1.4. Le università agrarie, 39 – 1.5. L'ASBUC, 41 – 1.6. Usi civici in Toscana, 44 – 1.6.1. *I beni comuni negli Statuti medioevali senesi*, 46 – 1.6.2. *I Marmi di Carrara*, 51 – 1.6.3. *I prodromi della riforma di Francesco V del 1846*, 53 – 1.6.4. *L'avvento della riforma del 1846*, 54 – 1.6.5. *L'avvento dell'Unità d'Italia*, 55 – 1.6.6. *Il nuovo Catasto Terreni e l'avvento della cave "concordate"*, 56 – 1.6.7. *L'avvento della Legge mineraria del 1927*, 57 – 1.6.8. *La Commissione Piga*, 58 – 1.6.9. *Analisi e contenuti della Relazione Piga*, 60 – 1.6.10. *Il sistema minerario toscano dopo il nuovo testo dell'art. 117 Cost.*, 62 – 1.6.11. *La disciplina regionale delle cave di Massa e Carrara e la portata dei regolamenti comunali*, 64 – 1.7. Università degli Uomini Originari di Costacciaro, 64 – 1.8. La "questione demaniale" nell'Italia meridionale, 67 – 1.8.1. *Il Tarantino in Terra d'Otranto*, 69 – 1.9. Regime giuridico dei beni demaniali gravati da usi civici, 70 – 1.10. Il ritorno alle origini: la riscoperta (di respiro europeo) dei beni comuni e la loro valorizzazione da parte del Legislatore, 73.

### 1.1. Origine e definizione degli usi civici

Agli usi civici, intesi in senso comprensivo anche delle "proprietà collettive"<sup>1</sup>, si dedicano una moltitudine di studiosi che afferiscono, oltre che alle discipline giuridiche, alla storia medievale, all'economia, all'agronomia, all'antropologia, alla sociologia, all'etnologia, alla filosofia.

Anche in ambito giuridico, la materia si presta certamente ad uno studio trasversale, involgendo le discipline privatistiche e pubblicistiche.

Il tema impone un percorso sia diacronico<sup>2</sup> sia sincronico, perché manifesta tendenze che segnano la multiforme complessità del fenomeno e, allo stesso tempo, la sua continuità storica, pur nell'evoluzione delle finalità perseguite, legate alle trasformazioni della società e dell'economia.

I "diritti d'uso" s'inseriscono nel vasto fenomeno storico degli *usages locaux* rurali francesi, diffusissimi fin dal medioevo, secondo la predisposizione dei signori feudali ad adeguarsi (ad esempio, mediante la stipula di con-

1. Cfr. S. PUGLIATTI, *La proprietà nel nuovo diritto*, Giuffrè, Milano 1964, 213.

2. Sulla assoluta necessità degli approfondimenti di carattere storico sul tema, cfr. E. CORTESE, *Domini collettivi*, in *Enc. del Dir.*, Giuffrè, Milano 1964, 914.

venzioni) al concreto evolvere dei rapporti sociali, attraverso la formazione di una specie di diritto civile particolare per ogni signoria<sup>3</sup>.

L'evoluzione successiva, che segna l'origine dei beni del demanio civico o di proprietà collettiva si rinviene nel passaggio dalla forma di stato patrimoniale feudale a quello moderno, secondo il brocardo *ubi feuda ibi demania*<sup>4</sup>.

Nella culla della proprietà quiritaria sono esistite alcune forme di comunismo rurale. Fino alla tarda età, si riscontra la pratica dell'*ager compascuus*, il diritto di pascolo in comune, riconosciuto ai proprietari di fondi contermini. Sul punto Alessandro Dani ricorda la testimonianza di Sesto Giulio Frontino († 103–104 d.C.): «Est et pascuorum proprietas pertinens ad fundos, sed in commune; propter quod ea compascua multis locis in Italia communia appellantur, quibusdam provinciis pro indiviso»<sup>5</sup>.

La titolarità di questi diritti reali più o meno ampi ed usi — ricorda l'Autore — era sempre riconducibile ad una precisa comunità ben individuata, che poteva essere un Comune cittadino, castrense o rurale, una *Universitas* nel contesto meridionale, ma anche un villaggio non strutturato giuridicamente in Comune (*villae*, “comunelli”, vicinie e simili) o una cerchia ristretta di famiglie. Tali diritti, inoltre, avevano di regola un fondamento consuetudinario o pattizio, si legavano alla concreta fruizione del bene, dunque all'esercizio, e la finalità era quella di garantire alla comunità localmente insediata di far fronte alle proprie necessità.<sup>6</sup>

Diffusissime sono le testimonianze di queste prassi che, pur se con numerose trasformazioni, si sono prorogate nel corso del Medioevo, fino al XVIII secolo, sorrette da consuetudini locali, che hanno pacificamente convissuto con il diritto comune.

Tra Comune e collettività è sempre esistita una reale concorrenza. Dani ricorda che

i giuristi del tardo diritto comune presentavano spesso i beni di uso civico come appartenenti al Comune *quoad proprietatem*, e ai singoli suoi membri *quoad usum*, *quoad utilitatem*, *quoad effectum*. Fu questo probabilmente l'indirizzo prevalente nell'età del diritto comune complessivamente considerata.<sup>7</sup>

3. Su questi temi, cfr. L. ASSIER-ANDRIEU, *Usage local, usage légal : lecture sociologique d'une frontière du droit*, in L. ASSIER-ANDRIEU, *Une France coutumière. Enquête sur les “usages locaux” et leur codification*, Edition du CNRS, Parigi 1990, 32–33. Cfr., altresì, A. DANI, *Il concetto giuridico di “beni comuni” tra passato e presente*, in *Historia et ius*, 6/2014, paper 7, 1–48.

4. Per un approfondimento sul punto, cfr. F. MARINELLI, *Un'altra proprietà. Usi civici, assetti fondiari collettivi, beni comuni*, Pacini Giuridica, Pisa 2015, 31 ss.

5. Cfr. A. DANI, *Il concetto giuridico di “beni comuni” tra passato e presente*, in *Historia et ius*, 6/2014, 9.

6. *Ivi*, 11.

7. *Ivi*, 17.

Dunque *iura in re aliena*, anche se «la comunità percepiva questi beni come propri, al di là della mediazione dell'istituzione comunale formalizzata in persona giuridica»<sup>8</sup>.

Aggiunge:

Un aspetto per noi di estremo interesse è che la dottrina concordemente riteneva che la competenza per gestire i beni comunali di uso civico, quelli che in sostanza possono definirsi come beni comuni, spettasse necessariamente all'assemblea dei capifamiglia (*per capita domorum*).<sup>9</sup>

Anche la letteratura canonica medievale dà testimonianza che nell'Occidente il Medioevo era imbevuto dell'idea di comune e di comunità<sup>10</sup>. Lo stesso vale per la teologia islamica, ricca del "senso del comune" delle cose che, nelle terre dell'Islam, si perpetua ancora oggi<sup>11</sup>. In entrambi i casi, la dimensione comunitaria si riscontra non solo nelle relazioni interpersonali, ma anche nel rapporto tra persone e cose. I beni appartengono a Dio e l'assunto non può che circoscrivere gli ambiti della proprietà privata<sup>12</sup>.

Secondo il Levitico, Dio ha detto: «La terra non sarà venduta per l'eternità, perché la terra mi appartiene, perché voi siete stranieri ed abitanti presso di me»<sup>13</sup>. Nel *Decretum Gratiani* (XII) si legge: «Nam iure naturae sunt omnia communia omnibus» (*Distinctio*, 8). San Tommaso d'Aquino, nella discussione sul peccato in caso di furto, in costanza di uno stato di necessità, affermava che in casi estremi, considerato che tutte le cose sono comuni, è consentito servirsi dei beni altrui per fini di sopravvivenza, perché il diritto alla vita è un diritto naturale<sup>14</sup>.

Nel mondo cristiano, queste impostazioni teologiche sono soltanto memoria storica e risultano ampiamente superate.

Tuttavia le posizioni di principio della teologia cristiana medievale, protrate almeno fino alle Bolle *Cum inter nonnullos* e *Qui vir reprobus* (1328) del Papa Giovanni XXII<sup>15</sup>, hanno riverberato i propri effetti fino a oggi, incidendo anche sul riconoscimento della funzione che i beni comuni assolvono in favore dei ceti più poveri.

8. *Ivi*, 21.

9. *Ivi*, 20.

10. J. DE SAINT VICTOR, *Généalogie historique d'une «propriété oubliée»*, in B. PARANCE, J. DE SAINT VICTOR, *Repenser les biens communs*, CNRS Éditions, Parigi 2014, 51 ss.

11. Su questi temi, si può vedere G. GUIDI, *La Comunità dei musulmani*, Giappichelli, Torino 2015.

12. In un versetto della *Sura al-Hashr* (l'Esodo), si legge che è Dio ad aver stabilito un ordine di ripartizione e di distribuzione dei beni, affinché la ricchezza «non sia divisa tra i ricchi tra di voi» (Corano LIX, 7), perché ciò nuoce alla comunità e ciò che nuoce alla comunità nuoce al singolo.

13. Levitico, XXV, 23.

14. Su questi temi cfr. J. DE SAINT VICTOR, *Généalogie historique d'une «propriété oubliée»*, in B. PARANCE, J. DE SAINT VICTOR, *Repenser les biens communs*, CNRS Éditions, Parigi 2014, 53–61.

15. *Ivi*, 59.

La rottura ideologica di questi principi si ha, com'è noto, con la teoria lockiana, che qualifica il diritto di proprietà individuale quale diritto alla sopravvivenza, senza tuttavia passare attraverso il rifiuto della tradizione canonistica.

Il prodotto del lavoro umano appartiene all'uomo e la proprietà è la logica estensione del diritto di libertà individuale, secondo la concezione del pensiero liberale.

Più nello specifico, gli usi civici possono sinteticamente definirsi come *utilitates* di diritto pubblico, che costituiscono eccezione alla regola della proprietà individuale, da un lato, limitando il diritto del proprietario, *a*) quando insistono su un fondo di proprietà privata e si incardinano su rapporti privatistici di natura negoziale (usi civici in senso stretto) oppure, dall'altro, *b*) essendo fondati su vincoli di appartenenza non disponibili in capo a comunità di abitanti, in virtù di fatti di apprensione originaria o di atti superiori dell'Autorità che l'apprensione hanno consentito o imposto (c.d. apprensione *per laudo*).

In questo secondo caso, si ha una proprietà collettiva di diritto pubblico (in particolare su beni a destinazione agroforestale, aperti al godimento di una comunità di abitanti), per sua natura sottratta alla disponibilità dei singoli o dell'Ente od organizzazione distinta da quest'ultimo, convivendo i diritti delle amministrazioni con quelli dei singoli<sup>16</sup>.

La compiuta disciplina della proprietà pubblica, in Italia, operata con la legislazione degli anni 1924–1928 e, segnatamente, con la Legge 16 giugno 1927, n. 1766, di "Riordinamento degli usi civici", e la successiva legislazione regionale di attuazione, a seguito dell'entrata in vigore dell'ordinamento regionale previsto dalla Costituzione repubblicana, fu tesa a limitare fortemente la stessa in favore della proprietà privata individuale, consentendo anche una malintesa legittimazione di occupazioni di fondi pubblici e/o gravati da usi civici, ma solo a determinate condizioni, legate ad un mancato esercizio del diritto collettivo ed alla lunga e proficua occupazione da parte del singolo<sup>17</sup>.

La previsione non era comunque esente da dubbi applicativi, legati essenzialmente alla indisponibilità del diritto e del bene, di cui era consapevole lo stesso legislatore.

16. Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Apprendere "per laudo". Saggio sulla proprietà collettiva*, in *Quaderni Fiorentini* 2016, XLV, 295, e reperibile in <http://www.demaniocivico.it>. *Amplius*, cfr. V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Cedam, Padova 1983.

17. In particolare, la Legge 16 giugno 1927, n. 1766 dispose lo scioglimento della promiscuità delle frazioni, al fine di restituire i beni alle frazioni, per cui non fosse rivendicato il possesso da alcuno (a mente dell'art. 9, «non avvenendo la legittimazione, le terre dovranno essere restituite al Comune, alla associazione o alla frazione del Comune, a qualunque epoca l'occupazione di esse rimonti»), e legittimare il possesso dei beni detenuti da privati alle condizioni previste dall'art. 9 medesimo, ossia «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 dieci anni».