





# I GEORGOFILI

Quaderni  
2005-II



GLI USI CIVICI OGGI

Firenze, 30 giugno 2005

SOCIETÀ EDITRICE FIORENTINA

*Con il contributo di*



ENTE CASSA DI RISPARMIO DI FIRENZE

Copyright © 2006  
Accademia dei Georgofili  
Firenze  
<http://www.georgofili.it>

Proprietà letteraria riservata

Supplemento a «I Georgofili. Atti dell'Accademia dei Georgofili»  
Anno 2005 - Serie VIII - Vol. 2 (181° dall'inizio)

Responsabile redazionale: dott. Paolo Nanni

Servizi redazionali, grafica e impaginazione  
SOCIETÀ EDITRICE FIORENTINA  
Via G. Benivieni 1 - Firenze  
Tel. 055 5532924  
Fax: 055 5532085  
e-mail: [info@sefeditrice.it](mailto:info@sefeditrice.it)  
[www.sefeditrice.it](http://www.sefeditrice.it)

## INDICE

PAOLO NANNI	
<i>Comunità rurali e usi civici.</i>	
<i>Note storiche</i>	7
PAOLO GROSSI	
<i>Aspetti storico-giuridici degli usi civici</i>	21
ANDREA SIMONCINI	
<i>Il rilievo costituzionale degli usi civici:</i>	
<i>“un altro modo” di regolare?</i>	37
LUIGI COSTATO	
<i>Problemi attuali delle normative sugli usi civici</i>	
<i>nella gestione e tutela del territorio</i>	69



## Comunità rurali e usi civici. Note storiche

Il tema affidatomi in apertura di questa Giornata di Studio – note storiche su comunità rurali e usi civici – costituisce una sorta di quadro di riferimento entro cui collocare l'evoluzione millenaria di questa particolare forma di proprietà e uso. La storia degli usi civici è naturalmente materia relativa a una specifica forma giuridica a cui principalmente gli storici del diritto hanno dedicato grande attenzione<sup>1</sup>. Ma non sarà certo necessario dilungarsi su temi che ascolteremo nelle relazioni seguenti. Ciò di cui tratterò, in estrema sintesi, è piuttosto il contesto entro cui gli usi civici si collocano, all'interno della più vasta storia di quelle forme di insediamento e organizzazione delle campagne che va sotto il nome di comunità rurali e comuni rurali.

Questo nesso tra usi civici e comunità rurali, del resto, ha dato vita in passato a un momento di grande fervore storiografico<sup>2</sup>. Non si dimentichi

\* Università degli Studi di Firenze

<sup>1</sup> Si veda su questi argomenti: P. GROSSI, *“Un altro modo di possedere”. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, Giuffrè, 1977; Id., *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, in *Comunioni familiari montane*, Atti del Seminario di studio *Per una proprietà collettiva moderna* (Cortina d'Ampezzo, 21 giugno 1991), a cura di E. Romagnoli, C. Trebeschi, A. Germanò, A. Trebeschi, Brescia, Paideia, 1992, vol. II, pp. 93-137. Per un'ampia rassegna bibliografica, benché aggiornata agli anni Sessanta, si veda: *Bibliografia del diritto agrario intermedio*, I, *Gli studi*, a cura di P. Fiorelli, M. Bandini, P. Grossi, Milano, Giuffrè, 1962.

<sup>2</sup> Dopo Luzzatto (G. LUZZATTO, *Intorno alle origini dei comuni rurali in Italia*, Roma, 1907) e Caggese (R. CAGGESE, *Classi e comuni rurali nel medio evo italiano*, 2 voll. Firenze, 1907-1908), furono questi gli anni degli studi di Bognetti (G. P. BOGNETTI, *Sulle origini dei comuni rurali del Medioevo*, Pavia, 1926; ora in Id., *Studi sulle origini del comune rurale*, Milano, Vita e pensiero, 1978), Schneider (F. SCHNEIDER, *Le origini dei comuni rurali in Italia*, Firenze, Papafava, 1980; ed. or. 1924), oltre all'importante analisi toponomastica del Serra (G. SERRA, *Contributo toponomastico alla teoria della continuità nel Medioevo delle comunità rurali romane e preromane dell'Italia superiore*, Cluj, Cartea Romaneasca, 1931; rist. anast. Spoleto, 1991). Il problema era quello di ricercare le origini dei comuni rurali, sollecitati anche da eventi di natura politica ed economica nel quadro della ridefinizione, allora, del rapporto fra proprietà privata, intervento

infatti che alcuni importanti studi sull'argomento furono realizzati proprio in concomitanza con specifici provvedimenti legislativi promossi negli anni di Arrigo Serpieri<sup>3</sup>: la Legge forestale del 1923 e poi la Legge sul riordino degli usi civici e dei domini collettivi del 1927<sup>4</sup>. Anche oggi nuove sollecitazioni su queste tematiche sono dettate dalle problematiche attuali dell'agricoltura e delle aree rurali<sup>5</sup>, concernenti ad esempio il cosiddetto «sviluppo rurale», nuovo paradigma delle politiche agricole comunitarie<sup>6</sup>. È in questo contesto che si ricercano – talvolta con semplificazioni che non si distanziano dal mero luogo comune – tutti quegli elementi caratteristici della storia, delle tradizionali tecniche di coltivazione e trasformazione dei prodotti agricoli, o più in generale della cosiddetta “civiltà rurale”, al fine di valorizzare le produzioni tipiche o le più vaste risorse di una determinata area geografica<sup>7</sup>.

Una precisazione prima di entrare in argomento. Il termine qui usato “comunità rurali” è da intendersi nel suo significato più ampio, indicativo cioè

---

delle politiche statali e unificazione delle normative. Fin dall'immediato dopoguerra, dopo il noto volume di Emilio Sereni (E. SERENI, *Comunità rurali nell'antica Italia*, Roma, ed. Rina-scita, 1955), numerose ricerche si sono poi indirizzate, secondo un orientamento comune agli studi di storia dell'agricoltura, verso la dimensione locale. Tante e tali sono infatti le differenze riscontrabili nelle singole aree delle penisole – differenze ambientali e storiche – e nella dimensione temporale che ogni generalizzazione che non contempli queste diversità e contrasti può che risultare distorsiva.

<sup>3</sup> Serpieri aveva trattato degli usi civici anche nel suo volume: A. SERPIERI, *L'agricoltura nell'economia della nazione*, Firenze, G. Barbera, 1940 (ried. anast. Bologna, Il Mulino, 1993). Sulla figura del Serpieri si veda: E. SERENI, *L'agricoltura toscana e la mezzadria nel regime fascista e l'opera di Arrigo Serpieri*, in *La Toscana nel regime fascista (1922-1939)*, Atti del Convegno di studi (Firenze, 23-24 maggio 1969), Firenze, Olschki, 1971, vol. I, pp. 311-337. Più di recente la figura di Serpieri è stata affrontata nella sua complessità di economista agrario: *Arrigo Serpieri e la sua costruzione teorica fra economia politica e realtà settoriale*, a cura di A. Marinelli e P. Nanni, Atti del Convegno (Firenze, 22-23 aprile 1993), San Casciano, 1995.

<sup>4</sup> Legge 30 dicembre 1923, n. 3267; Legge 16 giugno 1927, n. 1766.

<sup>5</sup> Già qualche decennio addietro il tema delle comunità rurali e dello sviluppo dell'agricoltura era stato trattato: P. CINANNI, *La funzione del comune rurale per il progresso dell'agricoltura*, Roma, 1962. Più di recente: *Terre collettive ed usi civici: dagli antichi diritti delle popolazioni al diritto all'ambiente delle future generazioni*, Convegno di studi organizzato dal Centro studi e documentazione Michelangelo Manicone (Biblioteca del convento di San Matteo, San Marco in Lamis 19-20 aprile 2002), a cura di Giuseppe Soccio, Monte Sant'Angelo, Edizioni del Parco, 2003.

<sup>6</sup> Di recente: INEA, *La Riforma della sviluppo rurale: novità e opportunità*, Roma, 2005; *La politica di sviluppo rurale tra presente e futuro*, a cura di F. De Filippis, A. Fugaro, Roma, Tellus, 2004; L. CASINI, J. BERNETTI, S. MENGHINI, *L'agricoltura e lo sviluppo rurale nei nuovi strumenti per il governo del territorio*, Milano, F. Angeli, 2002; *Sviluppo rurale: società, territorio, impresa*, a cura di E. Basile, D. Romano, Milano, F. Angeli, 2002.

<sup>7</sup> Su queste complesse e ampie tematiche si rimanda ai saggi specifici del volume: *Storia dell'agricoltura italiana*, III, *L'età contemporanea*, 2, *Sviluppo recente e prospettive*, a cura di F. Scaramuzzi e P. Nanni, Firenze, Polistampa, 2002. In particolare: L. CASINI, *Aspetti fondiari, organizzazione e sviluppo del territorio e delle attività rurali*, pp. 155-196; A. MARINELLI, *Politica agricola nazionale, comunitaria e globale*, pp. 197-223.



di una realtà storica più vasta come concetto e precedente nel tempo alla costituzione dei “comuni rurali”, realtà istituzionali caratterizzate da quell’«anima statutaria» che Imberciadori metteva in evidenza editando gli Statuti di Castel del Piano sul Monte Amiata<sup>8</sup>. Comunità rurali dunque come realtà di fatto caratterizzate da una complessità di elementi: forme di autogoverno, rapporti con i poteri superiori, forme di proprietà collettiva e di usi civici, struttura sociale, vita economica, cultura materiale, aspetti della mentalità e della religiosità.

# I. COMUNITÀ RURALI E COMUNI RURALI

La formazione dei comuni rurali propriamente detti<sup>9</sup> si colloca nei primi secoli dopo il Mille con il consolidamento istituzionale di ben più remote organizzazioni comunitarie del territorio, come le cosiddette *viciniae*, comunità di villaggio<sup>10</sup>. Già esistente in epoca romana con funzione di amministrazione locale, il *vicus* (villaggio) permane nell’alto Medioevo fino a essere nuovamente ravvivato in età longobarda intorno alle figure di uomini liberi, *milites* o *arimanni*<sup>11</sup>, che godevano di diritti derivanti dalla appartenenza a determinate comunità rurali organizzate. Caratteristica dei *vici* era proprio una forma di uso comune di pascoli, selve, corsi d’acqua, insieme a forme di organizzazione e di rappresentanza della popolazione del villaggio con una determinata autonomia rispetto al potere pubblico sovrano. In epoca carolingia all’ordinamento per *vici* si venne poi ad accostare sempre di più l’ampliamento della grande proprietà, la *curtis*. Sebbene studi specifici a carattere generale abbiano trattato tale evoluzione, permane tuttavia un nodo problematico di grande interesse relativo alla variegata realtà degli usi civici e delle forme di proprietà collettive, termini indicativi di fenomeni molto articolati, talvolta contraddittori, che ren-

<sup>8</sup> I. IMBERCIADORI, *Per la storia di un’anima statutaria. Introduzione alla lettura degli Statuti*, in ID. (a cura di), *Statuti di Castel del Piano sul Monte Amiata (1571)*, Firenze, Olschki, 1980, pp. 5-83.

<sup>9</sup> Anche la distinzione fra comuni urbani e comuni rurali ha posto alcuni problemi interpretativi: C.A. CORSINI, *Sulla classificazione dei comuni italiani in rurali e urbani*, «Rivista geografica italiana», a. 73, fasc. 1 (marzo 1966); V. MERLO, R. ZACCHERINI, *Comuni urbani, comuni rurali: per una nuova classificazione*, Milano, F. Angeli, 1992.

<sup>10</sup> G. TABACCO, *Egemonie sociali e strutture del potere nel Medioevo italiano*, Torino, Einaudi, 1979, p. 252.

<sup>11</sup> A. CASTAGNETTI, *Le comunità rurali dalla soggezione signorile alla giurisdizione del Comune cittadino*, Verona, Libreria universitaria editrice, 1983, p. 10.

dono certamente complessa la trattazione della vita e organizzazione delle comunità rurali<sup>12</sup>.

L'evoluzione del IX e X secolo fu caratterizzata poi dal processo che sancì la progressiva affermazione di signorie rurali, laiche ed ecclesiastiche, che contendevano il territorio e i diritti d'uso alle comunità rurali<sup>13</sup>, fino allo stesso processo di incastellamento (a partire dal X secolo). Questa nuova struttura del territorio pose nuovi centri politici, militari, fiscali, giurisdizionali, economici e sociali. Fu proprio questa nuova pressione delle signorie rurali che contribuì a rinsaldare i legami vicinali fra gli abitanti degli antichi villaggi, talvolta in opposte funzioni: «responsabilità collettiva» di fronte al signore; o «forme molteplici di resistenza alla pressione signorile»<sup>14</sup>.

Sull'origine dei comuni rurali si sono contrapposte diverse posizioni storiografiche, come detto. A seconda della messa a fuoco di uno specifico aspetto si è sostenuto, come elemento determinante, il conflitto con le signorie locali<sup>15</sup>, la continuità con forme di organizzazione addirittura pre-romane<sup>16</sup>, o la discontinuità introdotta dagli arimanni longobardi, fino ad affermare che questo elemento germanico sarebbe alla base addirittura di tutto il movimento comunale, cittadino e rurale<sup>17</sup>. Affermazione quest'ultima forse eccessiva, ma che tuttavia nulla toglie all'interesse e all'approfondita indagine dello Schneider<sup>18</sup>. Ebbene nessuna di queste tesi esaurisce la materia. Anzi proprio i numerosi studi condotti su aree locali, di cui oggi disponiamo con

<sup>12</sup> Su questi problemi relativi alla Toscana si rimanda all'ampia trattazione di Wickham: C. WICKHAM, *Comunità e clientele nella Toscana del XII secolo. Le origini del comune rurale nella Piana di Lucca*, Roma, Viella, 1995.

<sup>13</sup> Cfr. V. FUMAGALLI, *Rustici solidali*, in *Uomini e paesaggi medievali*, Bologna, Il Mulino, 1989, pp. 103-113.

<sup>14</sup> A. CASTAGNETTI, *Le comunità rurali dalla soggezione signorile alla giurisdizione del Comune cittadino*, cit. Si vedano anche alcuni studi su zone specifiche della penisola in età medievale: F. VENDRAMINI, *Le comunità rurali bellunesi (secoli XV e XVI)*, Belluno, Tarantola, 1979; M. DELLA MISERICORDIA, *Divenire comunità: comuni rurali, poteri signorili, identità sociali in Valtellina e nella montagna lombarda nel tardo medioevo*, Milano, Itaca, 2004; G. VITOLO, *Organizzazione dello spazio e comuni rurali: San Pietro di Polla nei secoli XI-XV*, Salerno, Laveglia, 2001; A. MERIGGI, *Nascita e sviluppo di un comune rurale nella Marca medievale: Montecchio ora Treja*, Tolentino, Edizioni Pezzotti, 1978; G.G. ORTU, *Villaggio e poteri signorili in Sardegna. Profilo storico della comunità rurale medievale e moderna*, Roma-Bari, Laterza, 1998.

<sup>15</sup> R. CAGGESE, *Classi e comuni rurali nel medio evo italiano*, cit.

<sup>16</sup> G. P. BOGNETTI, *Studi sulle origini del comune rurale*, cit. Anche gli studi di Sereni, sulla base della *Sententia Minuciorum* nella Tavola di Polcevera, evidenziavano antiche forme di diritti di possesso e organizzazioni comunitarie: E. SERENI, *Comunità rurali nell'antica Italia*, cit. Si veda anche il saggio storiografico relativo agli studi ottocenteschi: L. CAPOGROSSI COLOGNESI, *Le comunità rurali di Roma arcaica nella storiografia del tardo '800*, Milano, Giuffrè, 1978.

<sup>17</sup> F. SCHNEIDER, *Le origini dei comuni rurali in Italia*, cit.

<sup>18</sup> E. SESTAN, *Introduzione*, in F. SCHNEIDER, *Le origini dei comuni rurali in Italia*, cit.

maggiore abbondanza, e la loro comparazione, ci porta a dover considerare una complessità e pluralità di situazioni<sup>19</sup>. Divari fra singoli comuni rurali pur sottoposti a uno stesso signore, come diverse forme di proprietà collettive o utilizzazione gratuita o tramite canoni di risorse appartenenti indifferentemente a signori, comuni o abbazie. Rimane il fatto che, sebbene nella scarsità di fonti documentarie disponibili, nei secoli intorno al Mille si assiste a questo particolare fenomeno storico<sup>20</sup>. È nei secoli successivi che una maggiore disponibilità di fonti offre numerose attestazioni della vita materiale e dell'economia delle aree marginali: narrativa, trattatistica, fonti fiscali e codici statutari soprattutto.

Nel quadro della ricerca dei caratteri originari di queste particolari forme comunitarie di possesso non si dovrà forse ritenere marginale, nei secoli dell'alto Medioevo, anche la contemporanea ascesa di un'altra forma di comunione di beni rappresentata dalla fioritura del monachesimo soprattutto delle origini<sup>21</sup>. Non sarà inutile ricordare che il primo documento ufficiale in volgare italiano è la famosa rivendicazione del monastero di Montecassino (960), in cui l'abate Aligerno produce testimoni contro tale Rodelgrimo che aveva usurpato beni dei monaci dopo la distruzione dell'abbazia ad opera dei Saraceni (883): «Sao ko kelle terre, per kelle fini que ki contene, trenta anni le possette parte sancti Benedicti»<sup>22</sup>, affermava in lingua volgare il testimone chiamato ad attestare la proprietà delle terre in oggetto da parte dell'Abbazia.

Altro tema non secondario è quello degli influssi della vita religiosa sulla stessa vita materiale delle popolazioni delle campagne. In particolare si tratta della formazione della maglia parrocchiale a partire dal X secolo con le caratteristiche pievi, anche in relazione alla popolazione e al popolamento<sup>23</sup> e

<sup>19</sup> È in parte il problema affrontato da Wickham per l'area lucchese comparata al resto della penisola italiana e al contesto europeo: Cfr. C. WICKHAM, *Comunità e clientele nella Toscana del XII secolo*, cit.

<sup>20</sup> Per il trevigiano si veda: S. COLLODO, *I «vicini» e i comuni di contado (secc. XII-XIII)*, in *Storia di Treviso*, vol. II, Venezia, Marsilio, 1991, pp. 271-297.

<sup>21</sup> Si veda su questo: V. FUMAGALLI, *L'alba del Medioevo*, Bologna, Il Mulino, 1993; G. PENCO, *Storia del monachesimo in Italia. Dalle origini alla fine del Medioevo*, I, *Complementi alla Storia della Chiesa*, diretta da H. Jedin, Milano, Jaca Book, 1983.

<sup>22</sup> Cfr. A. RONCAGLIA, *Le origini*, in *Storia della letteratura italiana*, I, *Le origini e il duecento*, Milano, Garzanti, 1965, pp. 152-164.

<sup>23</sup> G. CHERUBINI, *Parroco, parrocchie e popolo nelle campagne centro settentrionali alla fine del Medioevo*, in ID., *L'Italia rurale del basso Medioevo*, Roma-Bari, Laterza, 1985, pp. 215-245. Per l'alto Medioevo si rimanda a: *Cristianizzazione ed organizzazione ecclesiastica delle campagne nell'alto Medioevo: espansione e resistenze*, Atti della XXVIII settimana di studio del Centro Italiano di studi sull'alto Medioevo (Spoleto, 10-16 aprile 1980), Spoleto, 1982. Si veda anche *Le*

ai rapporti con l'autorità vescovile<sup>24</sup>. Solo a titolo d'esempio ricorderemo il caso del contenzioso tra gli uomini liberi di *Flexum* e Solara, schierati dietro il vescovo di Modena a tutela dei loro diritti d'uso su certi territori contro l'abbazia di Nonantola e il rappresentante dello stato carolingio nel IX secolo<sup>25</sup>.

Tralasciando i luoghi comuni circa l'oscurantismo medievale della società feudale, la materia con cui veniamo a contatto acuisce quella difficoltà a comprendere realtà così diverse, eppure così fervide, che documentano proprio nella concezione del diritto e del possesso forme ben più articolate di quanto non si sia verificato anche in epoche più recenti<sup>26</sup>. Sono proprio queste contraddizioni, continuità e discontinuità, a costituire uno dei problemi più affascinanti del lavoro dello storico.

## 2. NUOVI ASSETTI E NUOVE CONCEZIONI IN ETÀ COMUNALE

È noto che nei secoli dopo il Mille (secoli XI-XIV) alcuni fenomeni intervennero a modificare la struttura delle campagne<sup>27</sup>. In primo luogo il forte incremento demografico che vide triplicare la popolazione italiana fino alla peste della metà del Trecento<sup>28</sup>. Sotto questa spinta boschi e macchie nelle aree di pianura, collina e bassa montagna cedettero il passo a nuovi terreni messi a coltura<sup>29</sup>. Parallelamente l'affermazione dei comuni cittadini e il loro irradiamen-

---

*istituzioni ecclesiastiche della «Societas Christiana» dei secoli XI e XII. Diocesi, pievi e parrocchie*, Atti della VI settimana internazionale di studio (Milano, 1-7 settembre 1974), Milano, Vita e pensiero, 1977; G. SANTINI, *I "comuni di pieve" nel medioevo italiano*, Milano, Giuffrè, 1964. Per l'Italia padana: A. CASTAGNETTI, *La pieve rurale nell'Italia padana*, Roma, Herder, 1976.

<sup>24</sup> Per il Veneto si veda: A. FRANCESCHINI, *Giurisdizione episcopale e comunità rurali altopolesane: Bergantino, Melara, Bariano, Trecenta, sec. X-XIV*, Bologna, Patron, 1986.

<sup>25</sup> V. FUMAGALLI, *Rustici solidali*, in Id., *Uomini e paesaggi medievali*, Bologna, Il Mulino, 1989, pp. 103-113.

<sup>26</sup> Cipolla parlava addirittura di un «dialogo tra sordi» per evidenziare questa difficoltà a comprendere tutto ciò che non corrisponde ai canoni della nostra epoca: C. M. CIPOLLA, *Storia economica dell'Europa pre-industriale*, Bologna, Il Mulino, 1974, pp. 1-12.

<sup>27</sup> Si veda il recente saggio: G. PICCINNI, *La campagna e le città (secoli XII-XV)*, in A. CORTONESI, G. PASQUALI, G. PICCINNI, *Uomini e campagne nell'Italia medievale*, Roma-Bari, Laterza, 2002, pp. 121-198.

<sup>28</sup> M. GINATEMPO, L. SANDRI, *L'Italia delle città. Il popolamento urbano tra Medioevo e Rinascimento (secoli XIII-XVI)*, Firenze, Le Lettere, 1990.

<sup>29</sup> Su questi argomenti si rimanda ai volumi generali: *Il bosco nel Medioevo*, a cura di B. Andreolli e M. Montanari, Bologna, Clueb, 1988; *L'uomo e la foresta. Secc. XIII-XVIII*, Atti della XXVII Settimana di Studi dell'Istituto internazionale di Storia economica F. Datini (Prato, 8-13 maggio 1995), a cura di S. Cavaciocchi, Firenze, Le Monnier, 1996. Si veda anche B. ANDREOLLI, *L'uso del bosco e degli incolti*, in *Storia dell'agricoltura italiana*, II, *Il Medioevo e l'età moderna*, Firenze, Polistampa, 2002, pp. 123-144.

to nei contadi circostanti portarono a una ingente penetrazione della proprietà privata cittadina nelle campagne<sup>30</sup>, combattendo le signorie rurali e proiettandovi nuove idealità<sup>31</sup>. Nel contesto di una nuova concezione dell'utile e del profitto e dei mutamenti della «mentalità gestionale», ha osservato Gabriella Piccinni, la «ricostituzione della proprietà piena e assoluta è una risposta del mondo cittadino alla concezione tutta medievale del possesso fondiario»<sup>32</sup>. È in questo momento che si accentua la scomposizione della penisola in più Italie. Ma anche all'interno di specifiche aree regionali come la Toscana, costellata di numerose e grandi città, si verificava una differenziazione ad esempio tra le aree marginali della montagna appenninica e della zona tra Amiata e Maremma, rispetto all'area centrale prevalentemente collinare<sup>33</sup>.

Già con l'affermazione delle signorie rurali ma poi soprattutto con i comuni cittadini, forme più dinamiche di sfruttamento di risorse come i boschi<sup>34</sup> portarono a conflitti con le comunità rurali. Il costituirsi stesso dei comuni rurali ebbe, come detto, il significato di una difesa di questi diritti che assicuravano la sussistenza di particolari economie montane o di aree marginali. Le deliberazioni dei Consigli cittadini sono una fonte preziosa per documentare la persistenza di questa domanda<sup>35</sup>. Proprio il «braccio di ferro tra privatizzazione delle aree incolte e persistenza delle antiche cogestioni comunitarie», ha ribadito Andreolli, ha sancito per i secoli successivi fino ai nostri giorni l'esistenza di questo «altro modo di possedere» facendo esplicito riferimento alla felice espressione degli studi di Paolo Grossi<sup>36</sup>.

<sup>30</sup> E. CONTI, *La formazione della struttura agraria moderna nel contado fiorentino*, vol. I, *Le campagne nell'età precomunale*, vol. III parte 2°, *Monografie e tavole statistiche (sec. XV-XIX)*, Roma, Istituto storico italiano per il Medio Evo, 1965.

<sup>31</sup> Sui rapporti tra città e campagna si veda ad esempio per la Toscana: G. CHERUBINI, *Scritti toscani. L'urbanesimo medievale e la mezzadria*, Firenze, Salimbeni, 1991; G. PINTO, *Campagne e paesaggi toscani del Medioevo*, Firenze, Nardini, 2002; O. REDON, *Uomini e comunità del contado senese nel duecento*, Siena, Accademia Senese degli Intronati, 1982. Per Bologna: A. I. PINI, *Campagne bolognesi. Le radici agrarie di una metropoli medievale*, Firenze, Le Lettere, 1993. Per la Lombardia: L. CHIAPPA MAURI, *Contado e città in dialogo: comuni urbani e comunità rurali nella Lombardia medievale*, Milano, Cisalpino, 2003.

<sup>32</sup> G. PICCINNI, *La proprietà della terra, i percettori dei prodotti e della rendita*, in *Storia dell'agricoltura italiana*, II, *Il Medioevo e l'età moderna*, cit., pp. 145-168.

<sup>33</sup> Per l'Amiata e la Maremma si rimanda ai saggi di Imberciadori recentemente ripubblicati: I. IMBERCIADORI, *Studi su Amiata e Maremma*, a cura di Z. Ciuffoletti e P. Nanni, «Rivista di storia dell'agricoltura», Quaderni, 4, Firenze, 2002.

<sup>34</sup> Cfr. M. MONTANARI, *Culture, lavori, tecniche, rendimenti*, in *Storia dell'agricoltura italiana*, II, *Il Medioevo e l'età moderna*, cit., pp. 59-81; B. ANDREOLLI, *L'uso del bosco e degli incolti*, in *Storia dell'agricoltura italiana*, II, *Il Medioevo e l'età moderna*, cit., p. 127.

<sup>35</sup> *Beni comuni e usi civici nella Toscana tardomedievale*, a cura di M. Bicchierai, Venezia, Marsilio, 1995.

<sup>36</sup> P. GROSSI, «Un altro modo di possedere», cit.

L'interesse da parte delle stesse città, pur caratterizzate da principali attività mercantili, manifatturiere e bancarie, all'acquisizione di beni demaniali non è poi fenomeno trascurabile. Siena alla metà del XIII secolo intraprese una politica di acquisto o espropriazione di terre di privati per riunire la proprietà della Selva del Lago, tra Sovicille e Monteriggioni, trasformata in bosco comunale con particolari forme di sfruttamento concesse alle comunità rurali<sup>37</sup>. Analogamente le vaste proprietà monastiche, ad esempio dell'Abbazia di Vallombrosa, contemplavano i diritti d'uso delle comunità pur sottoposte a precise norme e canoni<sup>38</sup>. In entrambi i casi – boschi comunali o di proprietà di un'abbazia – queste concessioni si accompagnavano con precisi intenti di tutela e mantenimento di tali risorse, con sanzioni per i trasgressori e per i danni arrecati. Anche nel caso di comuni rurali, come quelli di Casteldelpiano, la concessione in uso mediante canoni della selva di Gravilona, consentiva la sopravvivenza del comune e un'integrazione fondamentale per il sostentamento della popolazione<sup>39</sup>.

Gli usi civici permanevano dunque anche in età comunale, pur di fronte ad alcune trasformazioni negli assetti giuridico-istituzionali concernenti ad esempio l'introduzione della figura del podestà nei comuni rurali nominato dalle città dominanti<sup>40</sup>. Ma l'aspetto che appare più evidente nei secoli XIII-XIV, corrispondenti all'affermazione delle città, è l'instaurarsi di un nuovo concetto di pubblico e privato, che stabilisce nuovi rapporti tra città e comunità rurali. Ancora molti aspetti rimangono tuttavia da chiarire in riferimento alla proprietà, gestione e controllo ad esempio delle aree boschive. Soprattutto nei rapporti tra signori locali, comunità rurali e città dominanti. È il caso ad esempio della conquista nel Casentino di Firenze a danno dei conti Guidi. La Foresta non viene lasciata interamente alle comunità rurali, ma la città si riserva una parte per sé, esercitata tuttavia con la cessione della Foresta a una istituzione civica, "intermedia", come l'Opera del Duomo<sup>41</sup>.

<sup>37</sup> S. MASSAI, *La selva del Lago. Il bosco di Siena nel Medioevo*, Siena, Protagon, 1998.

<sup>38</sup> F. SALVESTRINI, *Santa Maria di Vallombrosa. Patrimonio e vita economica di un grande monastero medievale*, Firenze, Olschki, 1998.

<sup>39</sup> Cfr. *Statuti di Castel del Piano sul Monte Amiata (1571)*, cit.

<sup>40</sup> Cfr. F. LAZZARINI, *Le comunità rurali della Lunigiana negli Statuti dei secoli XII-XIV*, Firenze, Libreria Chiari, 2001. Con gli effetti della crisi demografica del Trecento e la penetrazione nel contado delle città, si venne a determinare anche un riassetto del territorio con l'accentramento della popolazione. È il caso dell'università del Trivio divenuta comune di Montecoronaro con la scomparsa di alcuni nuclei abitati, o la preminenza della vicina Verghereto fatta sede di podesteria con la conquista fiorentina. Si veda su questo: G. CHERUBINI, *Una comunità dell'Appennino dal XII al XV secolo. Montecoronaro dalla Signoria dell'Abbazia del Trivio al Dominio di Firenze*, Firenze, Olschki, 1972.

<sup>41</sup> G. CHERUBINI, *Il bosco in Italia tra il XIII e il XVI secolo*, in *L'uomo e la foresta. Secc. XIII-XVIII*,

## 3. VITA MATERIALE E ASPETTI DELLA MENTALITÀ

Spostando l'attenzione sugli aspetti della vita materiale risaltano all'evidenza alcuni elementi importanti relativi alla vita delle comunità rurali. Lo sfruttamento di risorse naturali come acque interne, boschi, pascoli naturali aree incolte offriva la possibilità di acquisizione di elementi fondamentali anche per la stessa alimentazione: pascolo, far legna, raccolta di ghiande o castagne, fare erba, caccia e pesca, fare carbone, calce o sughero<sup>42</sup>. Le varie forme di uccellazione popolare erano l'aucupio con reti, lacci, trappole, vischio, e si differenziavano dalla caccia signorile, la falconeria. Il pascolo poi poteva prevedere anche forme come la «vicenda» o *camparia bestiarum*, oltre alla caratteristica transumanza che ha dato origine a una vera e propria civiltà che vedeva migrare stagionalmente greggi di notevoli dimensioni dalle zone montane alle pianure dove si svernava, dal Casentino e dall'Amiata alla Maremma<sup>43</sup>, così come dall'Abruzzo alle pianure foggiane lungo i cosiddetti «tratturi»<sup>44</sup>.

Il quadro che risulta da questi pochi cenni conferma la fondamentale base economica che era garantita alle comunità rurali dagli usi civici e dallo sfruttamento di risorse naturali. L'integrazione tra attività agro-silvo-pastorali costituiva il fondamento dell'intera società montana. Inoltre nei villaggi, nei piccoli borghi o nei paesi più grandi non era raro trovare attività di piccolo artigianato come fabbri, calzolai, tornitori, documentati fin dal pieno Medioevo<sup>45</sup>.

Intorno ai boschi, inoltre, si sviluppavano numerosi mestieri anche a carattere stagionale, come legnaioli, taglialegna, segantini, conciatori di travi, lavoratori di legnami, trasportatori di travi e portatori d'asce, commercianti di legname, oltre a carbonai, cenerai, potassai: si tratta delle denominazioni utilizzate dai censimenti ottocenteschi per le comunità di Pratovecchio e Ba-

---

Atti della XXVII Settimana di Studi dell'Istituto internazionale di Storia economica F. Datini (Prato, 8-13 maggio 1995), cit., pp. 357-374; ora in Id., *Il lavoro, la taverna, la strada. Scorcì di Medioevo*, Napoli, Liguori, 1997, pp. 95-114. Negli Atti del Convegno datiniano si veda anche il *Dibattito* finale alla Sessione della Settimana di Studi.

<sup>42</sup> Cfr. *Incolti, fiumi, paludi. Utilizzazione delle risorse naturali nella Toscana medievale e moderna*, a cura di A. Malvolti, G. Pinto, Firenze, Olschki, 2003; *Beni comuni e usi civici in Toscana*, cit.

<sup>43</sup> Cfr. I. IMBERCIADORI, *Studi su Amiata e Maremma*, cit.

<sup>44</sup> Cfr. N. MASTRONARDI, *I giganti verdi. Immagini, incontri e suggestioni lungo i tratturi molisani*, Cerro al Volturno, Volturnia Edizioni, 2004; R. CANOSA, *Transumanza e potere: pastori e agricoltori tra Abruzzo e Puglia dalla fine del Settecento alla meta dell'Ottocento*, Ortona, Menabò, 2000.

<sup>45</sup> G. CHERUBINI, *Una comunità dell'Appennino dal XIII al XV secolo*, cit.



gno di Romagna, presso la vicina Foresta Casentinese Romagnola<sup>46</sup>. In questo quadro economico e sociale non era poi secondario il lavoro femminile. Ancora il Censimento del 1841 rivela a Poppi, ad esempio, numerose filandaie e tessitrici sposate con carbonai, potassai, taglialegna<sup>47</sup>. È dunque questa immagine di pluriattività della struttura sociale ed economica delle montagne che emerge ancora in età contemporanea, secondo una tradizione secolare.

Oltre alle forme di autogoverno, di organizzazione dei beni comuni e usi civici e delle condizioni di vita materiale, le comunità della montagna erano caratterizzate da specifici tratti distintivi, concernenti la vita sociale e la mentalità. Le più difficili condizioni di vita, le asperità del rapporto con la natura, la maggiore indipendenza economica e politica, le difficoltà della vita materiale differenziavano i montanari dai contadini mezzadri ad esempio della Toscana, «espropriati della terra e dei loro diritti di membri di una comunità rurale»<sup>48</sup>. Alle forme di solidarietà e socializzazione nelle comunità della montagna faceva da contraltare la disarticolazione sociale<sup>49</sup> e l'isolamento mezzadrile<sup>50</sup>. Le uniche occasioni di vita sociale dei contadini dell'area della mezzadria infatti si limitavano alle veglie invernali nella stalla, al mercato e alle fiere del bestiame, alle funzioni religiose, all'osteria del paese.

La stessa satira sui montanari, che emerge da tante pagine letterarie, era profondamente diversa. Solo per citare alcuni esempi, il Sacchetti parlava della «grossezza ... della gente alpigiana»<sup>51</sup>; mentre Dante definiva i casentinesi: «brutti porci, più degni di galle che d'altro cibo fatto in uman uso»<sup>52</sup>. Ancora all'Alighieri si deve una immagine dei montanari di grande efficacia, quando descrive il loro spaesamento per le vie della città:

<sup>46</sup> Archivio di Stato di Firenze, *Stato civile della Toscana, Censimento 1841*, Bagno di Romagna, 10; Pratovecchio, 190.

<sup>47</sup> Si rimanda su questo argomento a quanto già scritto in altra sede: P. NANNI, *Foreste e cultura forestale in Toscana dalle riforme leopoldine all'unità d'Italia*, in *Storia e risorse forestali*, a cura di M. Agnoletti, Firenze, Accademia Italiana di Scienze Forestali, 2000, pp. 151-173. Sulle riforme liberiste e leopoldine si veda anche: L. TÖCCHINI, *Usi civici e beni comunali nelle riforme leopoldine*, «Studi storici», a. 2 (1961), n. 2, pp. 223-266; A. GUARDUCCI e L. ROSSI, *Beni comuni e usi civici nell'aretino nella seconda metà del Settecento. Riforme liberiste e resistenze popolari*, «Rivista di storia dell'agricoltura», a. XXXIV, n. 2 (1994), pp. 35-78.

<sup>48</sup> G. CHERUBINI, *Le campagne italiane dall'XI al XV secolo*, in *Storia d'Italia*, a cura di G. Galasso, iv, *Comuni e Signorie: istituzioni, società e lotte per l'egemonia*, Torino, Utet, 1981, p. 421.

<sup>49</sup> *Ivi*, p. 439.

<sup>50</sup> I. IMBERCIADORI, *Economia toscana nel primo '800. Dalla Restaurazione al Regno (1815-1861)*, Firenze, Accademia Economico Agraria dei Georgofili, 1961.

<sup>51</sup> F. SACCHETTI, *Il Trecentonovelle*, CLXXIII.

<sup>52</sup> *Pur*, XIV, vv. 43-44.



Non altrimenti stupido si turba  
 lo montanaro, e rimirando ammuta,  
 quando rozzo e salvatico s'inurba,  
 che ciascun'ombra fece in sua paruta<sup>53</sup>.

Col termine "foresto" si designava anche un carattere tipico dei montanari che, secondo il proverbio si nutrivano di *pan di legno* (fatto cioè con la farina di castagne) e *vin di nuogli* (acqua): «Pan di legno e vin di nugoli e chi vuol mugolar mugoli»<sup>54</sup>. Proprio gli usi alimentari erano un aspetto identificativo usato anche dal Latrobio nel *Brancaleone* quando narra dello «sciocco caprone» che, invitato ad un convito, «non mangiava se non alcuni erbaggi»: «il suo mangiare nondimeno lo manifestava per un montanaro ignobile»<sup>55</sup>.

La lontananza tra lo spirito degli abitanti della montagna e la pianura con le sue città ritorna ancora, in epoca più recente, nel *Fermo e Lucia* di Manzoni al momento del famoso addio ai «monti posati sugli abissi dell'acque ed elevati al cielo»:

Quanto è nojoso l'aspetto della pianura dove il sito a cui si aggiunge è simile a quello che si è lasciato addietro. Che importa che nei piani deserti sorgano città superbe ed affollate? Il montanaro che le passeggia avvezzo alle alture di Dio, non sente il diletto della maraviglia nel mirare edificj che il cittadino chiama elevati perché gli ha fatti egli ponendo a fatica pietra sopra pietra. Le vie, che hanno vanto di ampiezza, gli sembrano valli troppo anguste<sup>56</sup>.

Si tratta di una descrizione certamente non lontana da quella offerta sulle pagine del «Conciliatore» circa la frugalità e il distacco dalle ricchezze dei montanari lombardi: «Il montanaro vive frugalmente, ha poche idee, pochi bisogni, e posto quasi fuori dal mondo né conosce, né invidia le ricchezze»<sup>57</sup>.

Queste pagine letterarie ottocentesche riflettono tuttavia un contesto culturale profondamente diverso dal passato. Si nota infatti un atteggiamento verso le classi rurali dettato da intenti pedagogici ed educativi tipici di certa letteratura di «genere rusticale» dell'epoca<sup>58</sup>. In questo quadro è forse da col-

<sup>53</sup> *Pur*, XXVI, vv. 67-70.

<sup>54</sup> P. NANNI, P. L. PISANI, *Proverbi agrari toscani. Letteratura popolare, vita contadina e scienza agraria tra Settecento e Ottocento*, «Rivista di storia dell'agricoltura», Quaderni, 5, Firenze, 2003.

<sup>55</sup> LATROBIO, *Il brancaleone*, 2, 5.

<sup>56</sup> A. MANZONI, *Fermo e Lucia*, t. 1, 8, 38.

<sup>57</sup> G. PECCHIO, *Osservazioni di un ex-giudice di provincia sull'infestazione de' malviventi*, «Il Conciliatore», n. 31, 17 dicembre, 1818.

<sup>58</sup> S. ROMAGNOLI, *La letteratura popolare e il genere rusticale*, in *Storia della letteratura italiana*, VIII, *Dall'Ottocento al Novecento*, Milano, Garzanti, 1969, pp. 77-85.

locare anche l'umanitarismo dello stesso Pascoli a cui è attribuita l'iscrizione situata sulla porticina della torre campanaria del duomo di Barga. Sono parole di Giovanni Pascoli:

Al tempo dei tempi, avanti il Mille, i barghigiani campavano rosicchiando castagne, e fecero il Duomo. Dicevano: in casa mia ch'io salti anche da un travicello all'altro – benedetta libertà! – ma il Duomo ha da essere grande, col più bel pulpito di marmo che si possa vedere e col più forte dei santi. Dicevano: “piccolo il mio, grande il nostro”. *Giovanni Pascoli*

#### 4. EROSIONE DEI BENI COMUNI E DEGLI USI CIVICI IN ETÀ CONTEMPORANEA

Se fin dalle origini le Comunità rurali sono caratterizzate da una complessità di forme, anche il passaggio all'età moderna presenta una variegata evoluzione<sup>59</sup>. Tuttavia è con l'età contemporanea che le comunità rurali e gli usi civici vennero a trovarsi in un nuovo contesto, caratterizzato da nuove idealità. Dal Medioevo all'età moderna gli uomini avevano avuto atteggiamenti diversi di fronte all'ambiente e agli spazi forestali, tuttavia, ha osservato Fumagalli, «dobbiamo attendere il Settecento per individuare volontà di affrontare l'ambiente quasi senza remore di sorta trasformandolo a scapito delle sue componenti naturali»<sup>60</sup>. La stessa storia delle bandite signorili dimostra un mantenimento nel tempo di spazi destinati a boschi e caccia, regolati da precise norme<sup>61</sup>. È a partire dalla fine del Settecento, dunque, che un nuovo atteggiamento si realizza nei confronti dell'ambiente e delle risorse naturali.

In Toscana – ma la tendenza assunse caratteri generali<sup>62</sup> – Pietro Leopoldo, ispirato dalle idee fisiocratiche, si dedicò con determinazione a un generale

<sup>59</sup> Per il Meridione, ad esempio, si veda: L. PALUMBO, *Il massaro, zio prete e la bizzoca: comunità rurali del Salento a metà Settecento*, Galatina, Congedo, 1989; I. GATTUSO, *Economia e società in un comune rurale della Sicilia (secoli XVI-XIX)*, Palermo, Tumminelli, 1976; S. CASSAR, *Comunità rurali della Sicilia moderna e contemporanea. Assetto socio-economico e struttura della proprietà fondiaria a Calatabiano tra il Seicento e il Novecento*, Catania, CUECM, 1981.

<sup>60</sup> V. FUMAGALLI, *L'uomo e l'ambiente nel Medioevo*, Roma-Bari, Laterza, 1992, pp. ix-x.

<sup>61</sup> Per la Toscana si veda: G. BELLÌ, *La legislazione forestale nella Toscana medicea*, in *La legislazione medicea sull'ambiente*, iv, *Scritti per un commento*, a cura di G. C. Pratilli, L. Zangheri, Firenze, Olschki, 1998, pp. 119-147; F. FARNETI, *La legislazione medicea sulle bandite, la caccia e la pesca*, in *La legislazione medicea sull'ambiente*, iv, *Scritti per un commento*, cit., pp. 95-117.

<sup>62</sup> B. VECCHIO, P. PIUSSI, M. ARMIERO, *L'uso del bosco e degli incolti*, in *Storia dell'agricoltura italiana*, III, *L'età contemporanea*, 1, *Dalle "rivoluzioni agronomiche" alle trasformazioni del Novecento*, Firenze, Polistampa, 2002, pp. 129-216. Per alcuni casi regionali si rimanda a studi specifici:

progetto di riforma del Granducato: la liberazione del commercio e l'eliminazione dei privilegi ecclesiastici furono fra i principali provvedimenti. L'applicazione delle riforme leopoldine non fu, tuttavia, esente da critiche accese, ad esempio in conseguenza degli estesi disboscamenti effettuati dopo l'abolizione dei vincoli forestali<sup>63</sup>. Si verificò inoltre una progressiva tendenza alla privatizzazione della proprietà agraria e forestale, ottenuta tramite alienazioni e allivellazioni di parte del patrimonio granducato, delle proprietà comunali e soprattutto degli Istituti e Ordini ecclesiastici. Ciò determinò la progressiva erosione dei beni comuni e usi civici, ad eccezione delle zone più marginali, alterando un equilibrio economico e sociale secolare<sup>64</sup>. Non risulterà pertanto strano che, negli anni successivi alle riforme leopoldine, furono soprattutto le comunità della montagna a ribellarsi anche in modo violento soprattutto nel Casentino e nella montagna pistoiese, ma anche in Valdichiana.

L'«equilibrio fra l'impresa agraria, pastorale e silvana», osservava Mario Zucchini trattando la Romagna toscana e le Valli della Sieve e del Bisenzio in uno studio promosso dall'Accademia dei Georgofili nel 1930<sup>65</sup>, si era rotto in conseguenza delle leggi lorenese a favore della pastorizia prima e dell'appoderamento agricolo poi. La «troppo rapida trasformazione fondiaria» aveva dunque creato

---

S. BARBACETTO, *Tanto del ricco quanto del povero: proprietà collettive ed usi civici in Carnia tra antico regime ed età contemporanea*, Pasian di Prato, Lithostampa, 2000; G. CANCIULLO, *Terra e potere: gli usi civici nella Sicilia dell'Ottocento*, Catania, Maimone, 2002; G. DI MARTINO, *Usi civici tra feudalesimo e repubblica francese*, Teramo, Edizioni grafiche italiane, 1989; M. CAFFIERO, *L'erba dei poveri. Comunità rurale e soppressione degli usi collettivi nel Lazio (secoli XVIII-XIX)*, Roma, Edizioni dell'Ateneo, 1983. Si veda anche: *Proprietà collettive ed usi civici nella Provincia di Grosseto*, Atti del Convegno (Massa Marittima, 26 Giugno 1993), a cura di Stefania Bueti, Grosseto, 1995.

<sup>63</sup> Nonostante le immediate e gravi conseguenze che i primi provvedimenti del 1768 avevano causato, dopo un breve ripensamento con l'editto del 1776, nel 1780 veniva definitivamente approvata la liberalizzazione del taglio dei boschi. Cfr. R. TRIFONE, *Storia del diritto forestale in Italia*, cit.; A. ZANZI SULLI, M. SULLI, *La legislazione del settore forestale in Toscana nel secolo XVIII*, «Rivista di storia dell'agricoltura», a. xxvi, n. 1 (giugno 1986), pp. 117-153. Studi che mantengono ancora aspetti di grande interesse sono quelli del Béranger: A. DI BÉRANGER, *Studi di archeologia forestale*, Firenze, 1965 (ed. orig. 1859-63).

<sup>64</sup> L. ROMBAI, M. SORELLI, *La Romagna toscana e il Casentino nei tempi granducali. Assetto paesistico-agrario, viabilità e contrabbando*, in *Il bosco e lo schioppo. Vicende di una terra di confine tra Romagna e Toscana*, a cura di G. L. Corradi e N. Graziani, Firenze, Le Lettere, 1997, pp. 13-106; S. SQUARZANTI, *Beni comuni e usi civici nella Romagna toscana. La "praticabile più estesa divisione delle terre": intenti umanitari e difficoltà di attuazione nell'allivellazione della "Macchia del Comero" (1776-1795)*, in *Comunità e vie dell'Appennino tosco-romagnolo*, a cura di P. G. Fabbri, G. Marcuccini, Bagno di Romagna – San Piero in Bagno, 1997, pp. 189-282. Si veda ancora su questi argomenti: P. NANNI, *Foreste e cultura forestale in Toscana dalle riforme leopoldine all'Unità d'Italia*, cit.

<sup>65</sup> M. ZUCCHINI, *Le condizioni dell'economia rurale nell'Appennino toscano. Romagna toscana, Val di Sieve e Val di Bisenzio*, Firenze, Accademia Economico Agraria dei Georgofili, 1932.

una situazione di squilibrio a danno dei boschi<sup>66</sup>. Anche lo studio di Guido Pontecorvo dedicato all'Appennino Casentino e al Pratomagno<sup>67</sup> evidenziava una enorme estensione di terreni molto degradati, insieme al tramonto della transumanza in conseguenza della spinta alla colonizzazione, della bonifica e del popolamento delle zone litoranee. La cessazione di questa secolare attività delle popolazioni dell'Appennino casentino aveva determinato l'abbandono di molte famiglie che si erano indirizzate alla ricerca di poderi nelle zone collinari. La pastorizia transumante si era limitata a distanze più brevi con le cosiddette «fide» e con i greggi che svernavano presso poderi olivati in collina.

##### 5. COMUNITÀ RURALI: UN TEMA DA RIPRENDERE

Vorrei infine sottoporre alla vostra attenzione una considerazione finale. All'indomani della presentazione della *Storia dell'agricoltura italiana*, il Comitato scientifico della nostra «Rivista di storia dell'agricoltura» ha subito avvertito che la singolare trattazione di lungo periodo adottata e il comune lavoro di specialisti di varie discipline ha aperto la strada a possibili nuovi studi dedicati a temi specifici. L'attenzione si è posta innanzitutto proprio sulla storia delle comunità rurali. Un argomento di tale portata, infatti, non può che essere affrontato in modo da contemplare quella pluralità di fattori che ho cercato di evidenziare: il problema delle origini; la varietà di forme di proprietà, uso e controllo; la rappresentanza sociale; la pluriattività dell'economia delle comunità rurali; gli aspetti della mentalità e della religiosità; gli elementi di continuità e discontinuità nella evoluzione storica. Un tema certamente da riprendere.

<sup>66</sup> La legge forestale del 1923 aveva inteso infatti favorire i principali fattori dell'economia montana, soprattutto la selvicoltura, conservando e migliorando le proprietà boschive più ragguardevoli e valorizzando la funzione protettiva esercitata dai boschi.

<sup>67</sup> G. PONTECORVO, *Le condizioni dell'economia rurale nell'Appennino toscano. Pratomagno e Appennino casentino*, Firenze, Accademia Economico Agraria dei Georgofili, 1932.

PAOLO GROSSI\*

## Aspetti storico-giuridici degli usi civici

### I. IL SENSO DI UNA INIZIATIVA INTERDISCIPLINARE

Non v'è dubbio che oggi si parla fittamente di usi civici, forse più di ieri: si sono contate nell'immediato passato parecchie iniziative congressuali in proposito; anni fa si costituì a Trento, promosso e guidato dall'economista Pietro Nervi, un dinamico e fecondo Centro di studi; recentissimamente, se ne è costituito un altro a L'Aquila su sollecitazione del giuscivilista Fabrizio Marinelli, autore – fra l'altro – di un pregevole volume sul tema<sup>1</sup>.

Iniziativa, dunque, pleonastica questa dei Georgofili? Sosterrei esattamente il contrario: su un oggetto, segnato da grossolani equivoci storici, troppo spesso catturato e falsato dalla nefasta attenzione dei politici, che resta per molti versi ancora da decifrare e identificare nella sua sicuramente complessa realtà economica, sociale e giuridica, non sono mai eccessive le discussioni fra studiosi, soprattutto se interdisciplinari e rivolte a indagare aspetti finora trascurati. Questa, cui tutti noi partecipiamo con sincera convinzione, appare proprio corrispondere pienamente a siffatte esigenze: vede infatti riuniti uno storico dell'agricoltura, uno storico del diritto, un costituzionalista e un cultore del diritto agrario positivo; si prefigge di indagare il tema in prospettive di rilevante novità, come quella costituzionale nonché della gestione e tutela del territorio.

Sia, dunque, benvenuta l'iniziativa di Franco Scaramuzzi, che – da tempo – sta guidando l'Accademia in modo impareggiabile e, principalmente, con acuta lungimiranza.

\* *Università degli Studi di Firenze*

<sup>1</sup> Un volume che raccomando a chi avesse voglia di approfondire la non facile materia: F. MARINELLI, *Gli usi civici*, Milano, Giuffrè, 2003.

## 2. CHE COSA SI DEBBA INTENDERE PER “USI CIVICI”

La complessità del multiforme problema rappresentato dagli usi civici (multiforme perché investe dimensioni diverse della società) è messo bene a fuoco dalle righe consapevoli che accompagnano l'invito-programma e precipuamente dalle domande lì segnate e che si assommano tutte sul quesito essenziale: “Cosa sono gli usi civici?”.

Al non-giurista può sembrare strano che, dopo secoli di indagini, dopo centinaia di volumi e sicuramente dopo migliaia di saggi e di note dedicati al problema, si sia nella condizione di continuare oggi a porci legittimamente una domanda che sembra condannare fra la carta straccia le tante pagine scritte, se tutte quelle pagine non sono servite a dare risposta su un punto centrale e fondamentale. Io vorrei proprio cominciare da questo giustificatissimo dubbio e tentar di chiarire qualcosa esattamente sul piano storico-giuridico, che è vitale per la comprensione di questo insieme di istituti, i quali – tutti – si presentano a noi come storia vivente, e non storia di ieri ma storia spesso remotissima.

La nostra appena accennata precisazione, che cioè non siamo di fronte a un istituto ma a un complesso di istituti, può costituire un buon avvio nel tentativo di comprensione che stiamo iniziando. Vorrei anche aggiungere per gli eventuali giuristi presenti in sala che io parlo avendo coscienza che la massima parte dei miei uditori è fatta di agronomi ed economisti, ossia di non-giuristi, e che mi sforzerò pertanto di deporre l'esotericità tipica del lessico dei giuristi o almeno di far di tutto per renderla digeribile da parte di chi non ha dimestichezza con un vocabolario e un ideario raffinatissimi e rigorosissimi ma certamente di non facile approccio.

Il nostro Convegno fa capo a una nozione unitaria, quella di “uso civico”, e credo non scorrettamente. Mi sto contraddicendo dopo avere esordito con riferimento a un complesso di istituti? Direi di no e ne spiego brevemente le ragioni: l'uso civico è soltanto uno dei molti e diversi modi con cui il nostro tema storicamente si manifesta; è, per così dire, il frammento di un tutto assai variegato e composito, ma non hanno errato i sapienti Georgofili ad assumerlo quale nozione identificativa della tematica nel suo complesso, giacché a quel frammento si intitola la Legge 16 giugno 1927, che è, nel bene e nel male, la norma madre regolativa di tutta la materia, dopo che si erano avuti – fino ad allora – soltanto degli interventi parziali.

Diamo, dunque, qui per scontato che il termine “uso civico” sta a indicarci un fenomeno storico-giuridico di enorme latitudine, dove possono essere – non a torto – ricompresi le autentiche proprietà collettive dell'arco alpino,

le partecipanze agrarie emiliane, i domini collettivi dell'Appennino centrale, le cosiddette servitù di pascere degli Stati ex-Pontificii, gli usi civici meridionali, gli ademprivii sardi. Enumerazione che si arresta qui, perché ha soltanto un mero titolo esemplificativo ma che potrebbe continuare riempiendo una intera pagina.

### 3. "USI CIVICI": UNA REALTÀ PARTICOLARISTICA DI MATRICE CONSUETUDINARIA

Fin qui la sostanza del fenomeno non è stata nemmeno sfiorata, ed è ora di farlo. E cominciamo con un quesito: perché tanti vocaboli, spesso strani e inconsueti? E, quindi, perché tanti diversi istituti sottostanti?

Perché non nascono da brillanti ipotesi scientifiche o da interventi legislativi di Sovrani o, comunque, di pubblici poteri. Nascono, invece, sparsamente come invenzioni spontanee di comunità storiche che credono di risolvere così il problema della utilizzazione d'una terra e, conseguentemente, della stessa sopravvivenza della comunità; e nascono diversi, perché ha da essere diverso lo sfruttamento di un territorio boschivo e pascolivo da quello suscettibile di coltivazione agraria, di un terreno di pianura da quello di montagna, di uno stagno da un ambiente siccitoso. Senza contare che su queste manifestazioni giuridiche improntate a un intenso localismo intensificheranno le diversità le particolarità etniche, le costumanze locali, i dialetti, le specifiche e irripetibili vicende storiche.

Tutta questa realtà ha, come diremmo noi giuristi, una matrice squisitamente consuetudinaria, ha cioè nell'uso la sua genesi e la sua disciplina, ossia in quella fonte – l'uso, appunto – che, provenendo dal basso, è specchio di situazioni particolari, è sempre segno di particolarismo giuridico. Aggiungendo anche che, trattandosi di fonte geneticamente non scritta, molto spesso – in comunità assai rozze e quasi sempre al di fuori dei grandi flussi culturali – tendente a restare orale senza tradursi in testi scritti, il carattere di oralità non poteva che esasperare l'incomunicabilità oltre i confini della micro-società dove l'uso era nato e prosperato.

Le considerazioni or ora fatte mi inducono a una sollecitazione rivolta a quegli eventuali uditori che ricoprivano pubbliche funzioni nella amministrazione dello Stato e degli enti territoriali: anche se qualcosa è stato fatto (benemerito è in questo campo il Centro trentino di Pietro Nervi), a tutt'oggi noi manchiamo in Italia di un censimento esaustivo, un censimento che, sulla base di ricerche sul campo, metta in piena luce l'esistenza – talora sommersa,

talora semisommersa – di siffatti organismi, rilevando l'esistenza di Statuti o Regolamenti (se ci sono) o fissando una tradizione orale, come sono soliti efficacemente fare etnologi e antropologi.

Non dimentichiamo che, da noi, la prima emersione di queste realtà socio-economico-giuridiche, condannate a un esilio perpetuo dalla propaganda ufficiale borghese, la si ebbe nella seconda metà dell'Ottocento in modo del tutto preter-intenzionale nelle ricche, dense pagine degli "Atti" dell'Inchiesta Jacini (della quale dovremo ancora parlare più avanti), una inchiesta scientificamente fondata, la quale, grazie alla sua minuta articolazione in Comuni e Sottocomuni, riversò su tutto il territorio nazionale uno stuolo di operatori (spesso modesti ma zelantissimi periti agrarii e geometri) che registrò uno stato di fatto e lo pose alla attenzione della scienza agronomica, economica e giuridica e anche di quei politici che si erano occupati fino ad allora di questo o quello "uso civico" al solo scopo di "liquidarlo".

#### 4. "USI CIVICI": UNA MENTALITÀ E UNA CULTURA OPPOSTE A QUELLE DELLA UFFICIALITÀ BORGHESE

Siamo ancora nelle premesse; la sostanza del nostro oggetto è ancora intatta, ma si trattava di premesse di non poco conto.

Comincerei ad aggredire il tema/problema con una domanda provocatoria. Diamo per acquisito che è in gioco una realtà frammentatissima, particolaristica, di matrice consuetudinaria, e diamo per acquisito che si tratta di realtà composita, i cui frammenti sono diversi. Perché, allora, noi ci permettiamo non scorrettamente di considerarla unitariamente?

Per due fondamentali ragioni strettamente connesse: che tutti questi frammenti sono espressioni di una stessa mentalità giuridica e manifestazioni di una stessa cultura giuridica portatrice di valori opposti a quelli della cultura ufficiale (e della mentalità ad essa retrostante); che, conseguentemente, il modo di tradurre sul piano del diritto l'eterno rapporto fra uomo e terra, fra soggetto umano e cosa produttiva, è all'insegna di una decisa opposizione. Gli equivoci, le incomprensioni, le accesissime lotte, cui abbiamo accennato in esordio, da qui nascono e qui si motivano: gli "usi civici" (continuiamo a utilizzare il termine come indicatore generale) costituiscono l'affiorare alla coscienza giuridica di soluzioni tecniche appartenenti a una certa mentalità e cultura, le quali, pur nella loro sparsità, suonano – di per sé – quale clamorosa smentita delle soluzioni tecniche della cultura ufficiale.



# 5. LA MENTALITÀ E LA CULTURA DELLA UFFICIALITÀ BORGHESE: L'INDIVIDUALISMO PROPRIETARIO DI STAMPO ROMANISTICO

Quando si parla di “usi civici”, inevitabilmente (anche se implicitamente) ci si colloca, dunque, nel bel mezzo di un diametrico scontro fra mentalità e culture giuridiche.

Anche se è sicuramente pleonastico per l'uditore giurista, non posso non chiarire in questa sede il messaggio e i contenuti di quella che ho qualificato come ufficiale. Il riferimento è alla grande e incisiva cultura romana e romanistica, che, maturatasi e consolidatasi nel millennio della presenza politica di Roma in Occidente, dal secolo V a.C. al secolo VI d.C., sarà pienamente ripresa quale solido supporto tecnico dalla modernità giuridica, soprattutto dalla modernità “borghese” con le sue scelte nettissime di liberalismo economico.

Pilastro portante di questa cultura è il soggetto fisico, preminentemente il soggetto abiente, e il diritto che gli si costruisce addosso ha delle precise nervature individualistiche ed è dominato dall'aver individuale, tanto che si può assumere il patrimonio individuale a suo vero protagonista.

Il rapporto uomo/cosa produttiva si risolve nella proprietà individuale disegnata come garanzia della libertà del soggetto, salvaguardia del soggetto, proiezione del soggetto nel mondo delle cose. Immaginosamente, si potrebbe affermare che questa proprietà è null'altro che la sua ombra distesa sulle cose. Il *dominium*/proprietà è costruito dal punto di vista del soggetto, a sua immagine e per sua utilità, restando trascurabile e trascurata la struttura della cosa con le esigenze in essa impresse dalla natura.

Qui proprietà è soprattutto potere, potere dispositivo colorito in questa cultura con dei compiaciuti connotati di assolutezza. Ma v'è di più: durante la sempre maggiore caratterizzazione borghese della modernità, nei secoli XVII e XVIII, la proprietà individuale, sempre più al centro dello Stato e dell'ordinamento giuridico, subisce un salto di piano. Disancorata dal piano degli istituti che esauriscono la loro funzione a livello economico-giuridico, proprio perché connessa alla libertà del soggetto, viene ad assumere delle connotazioni etiche e ad essere inserita nel cuore stesso del diritto naturale, istituto del più genuino diritto naturale e pertanto intoccabile. Da più parti non si avrà esitazione a qualificarla come sacra, anche se si tratterà di una sacralità nell'immanenza, entro una società ormai secolarizzata e con una percezione unicamente panteistica della Divinità.

Consequente a questa esasperata esaltazione della proprietà individuale, ogni forma di con-divisione sarà vista in una luce negativa nella scia di quel-

l'atteggiamento di diffidenza che aveva bollato la *communio* – cioè ogni forma di condivisione del dominio – quale *mater malorum*.

#### 6. GLI “USI CIVICI”: UN’ALTRA MENTALITÀ GIURIDICA

L'uso civico si presenta, invece, a noi come un convinto atto di fiducia nella dimensione collettiva, rivelandosi in questo come una realtà completamente scardinata dal filone romanistico. Tutte le molteplici manifestazioni storiche sono sotto questa insegna, consentendo di poter avere su di esse un non scorretto sguardo unitario (pur nel rispetto delle diversità sopra ribattute).

Cerchiamo di disegnare le linee di questa piattaforma unitiva: i protagonisti sono due, la cosa produttiva rispettata nella sua struttura agronomica ed economica in ragione della sua funzione indispensabile per la sopravvivenza e pertanto tutelata dai possibili arbitrii di soggetti gestori; il gruppo, la comunità, assai variamente determinata ma sempre intesa come una catena ininterrotta di generazioni, con il vincolo di conservare intatto il patrimonio attuale per la utilizzazione da parte dei componenti futuri.

Se la proprietà di stampo romanistico può essere qualificata come potere, potere dagli elevatissimi contenuti dispositivi, nell'*altra* proprietà – che è assai poco proprietà, anche se spesso usiamo il sintagma unificante “proprietà collettiva” – le venature potestative sono ridottissime; il singolo è subordinato al gruppo, su mandato e nell'interesse del quale egli compie atti gestionali. Il suo è piuttosto l'adempimento di un dovere o, facendo propria una categoria largamente frequentata dai giuristi, una *funzione*, nel senso di una situazione soggettiva esercitata per l'interesse non proprio ma della collettività.

#### 7. GLI “USI CIVICI”: PER LA CULTURA UFFICIALE, UNA ANOMALIA DA “LIQUIDARE”

Non abbiamo calcato le tinte del nostro quadro: due atteggiamenti assolutamente opposti.

E si capisce bene perché, all'interno di una civiltà individualista, circoli una dichiarata incomprensione o, peggio, una palese ostilità. Un termine ricorrente è “anomia”, situazioni contravvenienti a una regola generale, che si credeva appartenere allo stesso diritto naturale, e perciò da combattere, da estirpare quasi si trattasse di mostruosità giuridiche.

E una gius-civilistica mediocre, certamente non amante della dialettica fra scelte diverse, certamente amante di tranquille verità generalmente acquisite, bolla l'organizzazione di questi assetti collettivi come «perturbatrice dell'ordine giuridico, sì anche economico... perturbatrice dell'ordine morale e della pubblica tranquillità». Parole grosse, scritte a Bologna nel 1882 da un civilista di non altissima levatura<sup>2</sup>, ma certamente riflettente uno stato d'animo assai diffuso.

Il Codice Civile di Napoleone I (1804) e quello italiano unitario del 1865 non recano tracce di situazioni «irregolari» e si dedicano interamente a delineare un edificio giuridico che ha una sola base possibile, la proprietà romanistica. La proprietà è una sola e unico è il modello giuridico disciplinante il rapporto uomo/cose. Degli assetti collettivi si degneranno di parlare singoli atti di legislazione speciale (molti, principalmente nel corso dell'Ottocento), ma per colpire al cuore quelle mostruosità che alla savia coscienza borghese apparivano anche come pericolose eresie.

E comincia a circolare nella intestazione di siffatti atti legislativi quel termine «liquidazione», che io non ho avuto esitazione a definire auschwitziano<sup>3</sup>: quei mostriciattoli, quei pericolosi relitti storici, quelle testimonianze di un primato del collettivo orrendamente suonante agli orecchi dei giuristi romanisti, dovevano essere cancellati dalla faccia della terra.

E alla incomprendione seguì la persecuzione, una ondata che non si è ancora esaurita, come dimostrano tanti progetti di legge nazionali e regionali, settarii aggressivi e liquidativi, sempre clamorosamente ignoranti (o volutamente ignoranti) della complessa cifra storico-giuridica dell'oggetto che intendevano eliminare.

#### 8. IL RECUPERO PLURALISTICO DELLA SECONDA METÀ DELL'OTTOCENTO: GLI «USI CIVICI» COME «ALTRO MODO DI POSSEDERE»

Un quesito si impone: com'è che alla ossessione liquidatrice del secolo XIX non è conseguita la totale cancellazione degli assetti collettivi in Italia? Com'è che, per fortuna, ne restano parecchi vivi e vegeti, e taluni di notevoli entità territoriale e rilevanza economica?

<sup>2</sup> O. REGNOLI, *Sullo scioglimento delle Partecipanze. Memoria per il Municipio di Medicina ai Ministri di Grazia e Giustizia e dell'Interno*, Bologna, tip. Compositori, 1882, rist. in *Scritti editi ed inediti di diritto civile*, Bologna, Zanichelli, 1900, p. 353.

<sup>3</sup> In parecchie occasioni. Per esempio, in: P. GROSSI, *Scienza giuridica italiana – Un profilo storico 1860/1950*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 191.

La buona sorte per le nostre organizzazioni si identificò con un forte cambio di venti nella seconda metà del secolo, che, se non servì a un generale rinsavimento, suscitò dubbii e incrinò certezze in quella che era sembrata fino ad allora l'unica soluzione moderna e progressista. Infatti, fu proprio in questo tempo che il paesaggio giuridico, monopolizzato dall'indubbiamente ammirevole messaggio del diritto romano e della tradizione romanistica, si complicò parecchio e, da monista che era, si fece sempre più pluralista.

In quel momento di viaggiatori ed esploratori coraggiosamente addentratisi nelle zone più remote dei cinque continenti, intellettualmente curiosi e provvisti di una sincera tensione scientifica, l'approccio con esperienze lontane e culturalmente diverse fu fatto con una schietta disponibilità alla comprensione e deponendo finalmente il solito modello imperioso su cui misurare il buono e il cattivo, il passatista e il progredito. La grande fioritura di studi etnologico-giuridici e comparatistici permise, appunto, il recupero di civiltà *altre*, che avevano vissuto e prosperato (e spesso vivevano e prosperavano) secondo modelli proprii meritevoli di rispetto<sup>4</sup>.

La comparazione sollevò, per così dire, una specie di coperchio il più delle volte tenuto ad arte ben fissato sul recipiente della storia, e da zone non romanistiche, dove cioè la civiltà romana non aveva penetrato o aveva penetrato solo sporadicamente, la proprietà individuale, considerata istituto di diritto naturale per la sua intima coerenza a un individuo voluto dalla Divinità come proprietario, si vide contrastare l'indiscussa primazia da forme di appropriazione collettiva sicuramente risalentissime, sicuramente antecedenti perché congeniali all'impacciato uomo primitivo propenso a non uscire da solo fuor del guscio protettivo del gruppo.

Quando Sir Henry Sumner Maine, un professore di diritto romano a Cambridge ma apertissimo metodologicamente e buon conoscitore delle recenti ricerche etnologiche, pubblicò nel 1861 il volume *Ancient Law*<sup>5</sup> utilizzando reperti provenienti da zone non influenzate dalla pesante civiltà romana, quando in ricerche sue successive si avvale anche dell'esperienza personale di funzionario imperiale in India, quel libro e quelle ricerche furono come pietre gettate nel quieto colombaio dei cultori della proprietà individuale. Il messaggio sembrò sconvolgente: se si doveva parlare di primato cronologico, questo spettava alle forme di appropriazione collettiva.

<sup>4</sup> Ci sia consentito di rinviare a quanto abbiamo ampiamente analizzato in: P. GROSSI, *Un altro modo di possedere' - L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, Giuffrè, 1977.

<sup>5</sup> Del volume mainiano abbiamo anche una traduzione italiana: *Diritto antico*, a cura di V. Ferrari, Milano, Giuffrè, 1998.

Qualche anno dopo *Ancient Law*, nel 1874, un economista belga, Emile de Laveleye, rincarò la dose nel grosso volume *De la propriété et de ses formes primitives*<sup>6</sup>, che aveva il difetto di una minore vigilanza metodologica ma il grande pregio di utilizzare un enorme materiale proveniente da tutte le parti del mondo. La conclusione era sempre la stessa ribadita da una documentazione difficilmente smentibile.

L'altare puntigliosamente ma artificiosamente eretto dalla modernità giuridica era smantellato. In primo luogo, era tolto al dominio individuale lo smalto della originarietà. Ma si smantellavano anche i fondamenti della requisitoria borghese contro gli assetti collettivi: che cioè questi altro non fossero se non abusi di villani, i quali – di fatto, senza alcuna giuridica legittimazione – avevano eroso la pienezza della proprietà di un privato o di un Comune usurpando il diritto di legnare, di pascolare, di seminare, e via dicendo, divenuti con l'andar del tempo i contenuti dei diritti di uso civico.

Simili tesi eran difficili da sostenere, quando, dall'uso civico frequente nell'Italia centro-meridionale, si fosse passati ad esaminare autentiche strutture di proprietà collettiva come le partecipanze emiliane, le regole ampezzane, le comunità cadorine, e molte altre ancora. Ma, al di là d'una siffatta considerazione, in questa seconda metà dell'Ottocento, tutti gli assetti collettivi cominciano ad apparire come un *altro* tipo di appropriazione della terra; e, se i contenuti si proponevano assai diversi tra una regola ampezzana e un uso civico del Reame meridionale, si capovolgeva però la tesi borghese, e l'uso civico di legnare pertinente ancora a una certa comunità di residenti veniva a costituire l'ultima traccia, la estrema reliquia di una più ampia proprietà collettiva usurpata passo a passo dalla famelicità del latifondista pubblico o privato.

Quando Carlo Cattaneo, spirito assolutamente alieno da settarismi e da schematismi preconcepiuti, spirito cioè culturalmente libero, ebbe, come compito professionale, di valutare la situazione storica e giuridica di una vasta organizzazione collettiva collocata nell'alta valle del fiume Ticino, in territorio elvetico, al fine di un possibile bonificamento, egli – si pensi: eravamo nel 1851 – non mancò di precisare con esemplare fermezza a conclusione della sua indagine rigorosamente scientifica: «questi non sono abusi, non sono privilegi, non sono usurpazioni; è un altro modo di possedere, un'altra legislazione, un altro ordine sociale, che, inosservato, discese da remotissimi secoli sino a noi»<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Paris, Alcan, 1874.

<sup>7</sup> C. CATTANEO, *Su la bonificazione del Piano di Magadino a nome della Società promotrice. Primo rapporto*, in *Scritti economici*, a cura di A. Bertolino, Firenze, Le Monnier, 1956.

Frasario elegante, incisivo, ma, quel che più conta, culturalmente libero; guardando con occhi sgombri da lenti deformanti, quel complesso organizzativo della piana di Magadino si esaltava non come un insieme di oneri reali, di *iura in re aliena*, di servitù gravanti e opprimenti indebitamente la libera proprietà quiritaria di qualcuno, come voleva la propaganda ufficiale fatta propria dai giuristi di regime, bensì come “*un altro modo di possedere*”.

Nel 1887, un civilista che avrebbe innovato in tutti i campi da lui arati, Giacomo Venezian, in procinto di salire la cattedra di Diritto Civile nella Università di Camerino, ha il coraggio di scegliere il nostro tema come oggetto della sua prolusione (coraggio, perché si trattava di tema scottante e discaro ai potentati accademici italiani) e di intitolarlo *Reliquie della proprietà collettiva in Italia*<sup>8</sup>. Il provvedimento civilista, su un piano tecnicamente più rigoroso che non fosse quello di Cattaneo, ribadisce il concetto delle reliquie, facendo proprie le tesi di Maine e di Laveleye: quel che si vede attorno nel 1887 è soltanto il resto – sia pure considerevole – di un paesaggio giuridico, dove gli assetti collettivi avevano avuto piena cittadinanza.

Si badi: in queste acquisizioni innovatrici non c'è alcuna venatura collettivistica, nel senso di propugnare un collettivismo fondiario. Ogni ideale comunistico all'insegna del marxismo o del socialismo utopistico è completamente estraneo. I nuovi giuristi sono invece appagati dal recupero di una visione più complessa e storicamente più fedele, dove, accanto al grande e non smentibile filone della proprietà di stampo romanistica, si collocano altre forme di appropriazione della terra, che debbono essere valutate con un'ottica finalmente pluralistica.

#### 9. GLI “ATTI” DELLA INCHIESTA JACINI E L'EMERSIONE DELLE FORME DI ASSETTO COLLETTIVO DEL PAESAGGIO AGRARIO ITALIANO

Il rinnovamento ebbe il suo avvio sul piano metodologico e culturale, nella sentita esigenza di rifiutare dogmi acriticamente ricevuti, e soprattutto di rifiutarli non sostituendovi altrettante verità indimostrate ma misurandole alla luce degli arricchimenti storici ed etnologici. Furono, infatti, scienziati i primi a manifestare insoddisfazioni e pretese di cambiamento.

In Italia, però, fra il 1877 e il 1886 si maturò un evento, che solo in parte può essere qualificato come scientifico, e cioè la già menzionata “Inchiesta

<sup>8</sup> G. VENEZIAN, *Reliquie della proprietà collettiva in Italia*, ora in *Opere giuridiche*, vol. II, Roma, Athenaeum, 1930.

Agraria”, che, sotto lo stimolo del lungimirante Stefano Jacini, si svolse per l'appunto in quegli anni.

Fu una impresa di notevolissimo spessore sociale economico politico scientifico, e i suoi foltissimi “Atti” costituiscono ancor oggi una miniera di dati individuati e ordinati secondo criterii scientificamente esemplari. Ricordo che, quando io, nei primi anni Settanta del secolo scorso, ebbi il mio primo approccio con gli ingombranti volumoni, nessun Istituto universitario fiorentino li possedeva se non quello di Economia Agraria nell'ospitale palazzo delle Cascine e costì li consultai per l'amicizia del compianto collega Enzo Giorgi nella sede privilegiata ad essi destinata, e cioè la stanza che era stata per tanti anni di Arrigo Serpieri, voce altissima della scienza economico-agraria italiana.

Ebbene, quegli “Atti”, frutto di capillari ricerche sul campo condotte a buon fine con uno scrupolo e una intelligenza commendevoli da Comitati e Sotto-Comitati locali, andarono ben oltre il disegno di un paesaggio composto da artefatte cartoline illustrate, ma offrirono, alla fine, il volto di quello che il grande promotore lombardo chiamava senza mezzi termini il “paese reale”, un paese che veniva in parte a contrapporsi al paese ufficiale ma virtuale della propaganda di regime.

Ed emersero le situazioni – economiche e giuridiche – che effettivamente c'erano e che i compilatori/redattori avevano diligentemente registrato nel loro peregrinare per valli e per monti; emerse una fioritura di assetti collettivi, i più diversi, in ogni regione italiana, un fenomeno che, per l'ampiezza e la rilevanza, non poteva più essere ignorato<sup>9</sup>.

Negli ultimi due decenni del secolo XIX sarebbe di un forte interesse seguire anche l'evolversi della legislazione speciale del Regno, e particolarmente le vicende di due dei tanti procedimenti legislativi liquidatorii che – primi fra i molti – vedono stravolta la loro finalità auschwitziana in grazia della cultura e del coraggio di alcuni membri del Parlamento nazionale. Mi riferisco a due progetti di legge, l'uno del 1888, l'altro del 1894, destinati dai Governi *pro tempore* a liquidare le cosiddette servitù di pascere nello Stati ex-Pontificii e che, grazie a due deputati relatori, Giovanni Zucconi e Tommaso Tittoni, nutriti di buone letture e privi di paraocchi fuorvianti, si risolvono nelle prime incrinature della politica abolizionistica e nelle prime interruzioni di una monotona fiumana di provvedimenti sordi e,

<sup>9</sup> Un esame dettagliato del materiale della Inchiesta Agraria e soprattutto dei contributi di Agostino Bertani e di Ghino Valenti, fondamentali proprio sul tema degli assetti collettivi, può reperirsi in: P. GROSSI, *Un altro modo di possedere*, cit., pp. 275 ss.

proprio perché sordi, repressivi. Basti qui soltanto la menzione; negli “atti” chi ne ha voglia potrà trovare la documentazione per maggiori approfondimenti<sup>10</sup>.

#### IO. LA LEGGE 16 GIUGNO 1927: LA FORZOSA UNIFICAZIONE E IL SACRIFICIO DEI PARTICOLARISMI LOCALI

Avviandoci alla conclusione dell’itinerario che mi ero mentalmente segnato e anche della tentata problematizzazione, lo storico del diritto si sente in dovere di rivolgere un puntuale ammonimento a chiunque entri in contatto, a livello teorico o esperienziale, con creature così dense di storicità quali gli “usi civici”: non è la scienza giuridica che li ha modellati e nemmeno l’opera di legislatori. È un materiale intimamente consuetudinario; sono usi, ben spesso usi immemorabili che li hanno plasmati nella lunga durata, vigili e attenti – come sono sempre gli usi – ai bisogni locali, misurati costantemente con specifiche costumanze e peculiarità etniche.

Del paesaggio italiano degli “usi civici” abbiamo fissato alcuni tratti comuni, che possono arrivare a legittimare un primo discorso unitario; questo discorso unitario, tuttavia, se non vuole essere una sorta di camicia di Nesso, deve sfaccettarsi nella necessaria disponibilità a registrare le notevolissime diversità, come esige un materiale schiettamente particolaristico di stampo consuetudinario.

È un ammonimento già scritto in esordio a questa Relazione (con l’invito a uomini di scienza, amministratori pubblici, cultori di storia locale, uomini di buona volontà a darsi da fare nel censire dettagliatamente la grande massa di dati), ma è doveroso rinnovarlo formalmente qui, anche perché il più rilevante monumento legislativo che chiude la selva di leggi speciali e dà una disciplina generale sul tema, e cioè la Legge 16 giugno

<sup>10</sup> Un esame analitico dell’itinerario parlamentare dei due atti legislativi, con un disegno particolareggiato delle personalità singolarissime di Zucconi e Tittoni, può trovarsi in: P. GROSSI, *Un altro modo di possedere*, cit., dove l’intero capitolo terzo della seconda parte è dedicato a “Un ospite scomodo in Parlamento: la scienza storico-giuridica a Montecitorio” (ivi, su Zucconi, v. pp. 327 ss. e su Tittoni v. pp. 354 ss.). Su Giovanni Zucconi, con ulteriore documentazione, sono tornato nella specifica Relazione: *La cultura giuridica di Giovanni Zucconi*, originariamente tenuta nel giugno 1988 nell’ambito del Convegno organizzato dalla Università di Camerino in occasione del centenario della Legge 24 giugno 1888 sulla abolizione delle servitù di pascere nelle provincie ex-pontificie, indi pubblicata in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 18 (1989) e nel volume collettaneo *Il dominio e le cose-Percezioni medievali e moderne dei diritti reali*, Milano, Giuffrè, 1992.



1927, legge che è ancora la pietra angolare su questa materia, sul piano normativo contravviene proprio alla esigenza di cui il nostro ammonimento si fa portatore.

Questa legge è un atto normativo certamente di rilievo, ed è stata variamente valutata; tra gli studiosi, ce ne sono che hanno espresso un giudizio positivo. Io sicuramente non sono tra loro. Anche se non è il prodotto di un legislatore frettoloso, anche se siamo di fronte a una sistemazione attentamente pensata, si tratta – a mio avviso – di una norma che ha operato parecchi guasti. Io mi limito a sottolinearne quattro, che mi appaiono di estrema gravità e che hanno effettivamente gravato sullo sviluppo di una normazione e riflessione in proposito.

In omaggio a un regime che esasperava il sentimento della unità nazionale, si volle redigere una legge unitaria per l'intera nazione dalle Alpi alla Sicilia, mentre la multiforme materia delle appartenenze collettive avrebbe ben sopportato solo una sorta di legge/cornice lasciando però esplicitamente agli usi il disciplinamento delle specifiche situazioni.

Si ebbe come modello di riferimento la legislazione del Reame meridionale, principalmente quella di Gioacchino Murat, legislazione per molti aspetti egregia ma che rispecchiava una realtà tipica quale quella meridionale, certamente non estendibile se non a prezzo di costose forzature a realtà troppo diverse sotto troppi profili.

In conseguenza della scelta meridionalistica si trovò una unità artificiosa, assumendo a modello l'uso civico, ma questo, costituendo una forma di appropriazione collettiva assai ristretta nei suoi contenuti, non rappresentava adeguatamente quegli assetti che costituivano invece forme genuine di proprietà collettiva.

Dietro il modello meridionale, tutta la materia veniva ad avere una impronta pubblicistica collocandosi all'interno del diritto pubblico, il che non favoriva certo la comprensione giuridica di quegli assetti i quali – come comunioni di consorti coeredi – si ponevano chiaramente all'interno di una dimensione privatistica.

## II. UNO SGUARDO ALL'ITINERARIO SUCCESSIVO: LA PRIMA LEGGE SULLA MONTAGNA DEL 1952 E L'OPERA DI GIANGASTONE BOLLA

E poi? Poi è stata una pressoché ininterrotta catena di incomprensioni e di violenze legali, che trovavano espressione nei giudicati dei Commissarii per la liquidazione degli usi civici; sacrificate erano, per l'appunto, quelle situazioni

storiche di indole privatistica cui ripugnava la modellazione sullo schema così intrinsecamente diverso dell'uso civico<sup>11</sup>.

Chiudiamo facendo riferimento a una autentica svolta storica, incarnata nella cosiddetta "prima legge sulla montagna", la Legge 25 luglio 1952. E fu svolta significativa per il modo con cui il legislatore nazionale è pervenuto a quell'alto grado di consapevolezza storico-giuridica rappresentato dall'art. 34. Questa relevantissima legge del primo dopoguerra italiano è, infatti, uno dei non molti esempi di influenza diretta e determinante di un uomo di scienza e delle sue idee nella redazione di un testo legislativo<sup>12</sup>.

Lo scienziato, che mette conto di ricordare, è Giangastone Bolla, il promotore in Italia di un diritto agrario come disciplina autonoma dal diritto civile e commerciale, mio maestro di "Diritto Agrario" nella Università di Firenze, personaggio con cui ho avuto una lunga e per me proficua familiarità in seno allo "Istituto di diritto agrario internazionale e comparato" da lui creato a Firenze nei primi anni Cinquanta del secolo scorso.

Uno dei campi in cui l'opera di Bolla fu più efficace è stato proprio quello che ci occupa nella presente giornata di studio. Egli ci si accostò per il tramite della sua esperienza di avvocato, ma presto superò una visione *partigiana* per immedesimarsi nel problema, farlo proprio, avendone una visione rigorosamente scientifica. Lo dimostra l'immersione nella storia del diritto, da lui ritenuta imprescindibile, ma ben singolare in un avvocato che aveva sempre insegnato in una Facoltà di Scienze Agrarie la legislazione positiva italiana agraria e forestale<sup>13</sup>.

Bolla, che aveva soprattutto presenti le conculcate proprietà comuni dell'arco alpino orientale, aveva capito che solo il calarsi nella storia gli avrebbe permesso di percepire una cifra giuridica di non facile accesso, e forse assolutamente preclusa a colui che si accingesse all'opera con il solo fuorviante sussidio della legge generale di riordinamento del 1927.

L'art. 34, sopra accennato, è il frutto di una insistente, tenace, documentatissima sollecitazione sul legislatore nazionale che stava affrontando con meritevole serietà il problema dei territori montani. Questo articolo, nella formulazione definitiva, reca la firma sostanziale di Bolla, quando afferma che le comunioni familiari ancora viventi nei territori montani, nell'eserci-

<sup>11</sup> Una ampia documentazione può trovarsi in: P. GROSSI, *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, in «Rivista di diritto agrario», LXX (1991), pp. 249 ss. (ma anche in «Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno», 18 [1989]).

<sup>12</sup> Cfr. i rilievi da me fatti in: *Assolutismo e proprietà collettive*, cit., pp. 264 ss.

<sup>13</sup> Un profilo scientifico di Bolla può reperirsi in: P. GROSSI, *Stile fiorentino – Gli studi giuridici nella Firenze italiana. 1859/1950*, Milano, Giuffrè, 1986, pp. 216 ss.

zio dell'attività agro-silvo-pastorale «continuano a godere e ad amministrare i loro beni in conformità dei rispettivi statuti e consuetudini riconosciuti dal diritto anteriore».

La legge vigente del 1927 veniva superata, per attingere a quella storia precedente, nella quale le comunioni erano nate e per secoli avevano svolto la loro ammirevole operosità sociale ed economica.

E qui mi arresto per evitare di invadere l'oggetto della Relazione dell'amico Costato.

Non per saccenza né per eccesso di spirito didascalico, ma più semplicemente per ottemperare al compito di stimolazione critica propria dello scienziato, non voglio mancare di formulare una raccomandazione rivolta agli eventuali uomini politici o anche agli amministratori pubblici presenti; ed è la stessa raccomandazione che io feci pubblicamente a Trento, in occasione di uno degli Incontri organizzati dal collega Pietro Nervi e dal Centro da lui diretto, di fronte ad alcuni assessori della Regione e della Provincia Autonoma.

La nostra è una materia che mal sopporta l'invadenza del legislatore odierno. Si riduca, dunque, al minimo l'interventismo legislativo. Con una voluta impudenza io aggiunti allora e ripeto qui oggi: la legge migliore è quella composta di un solo articolo, nel quale si rinvii completamente alla disciplina operata dagli usi immemorabili.



## Il rilievo costituzionale degli usi civici: “un altro modo” di regolare?

### I. PREMESSA

Al fine di evitare fraintendimenti, sarà utile precisare che in queste note mi occuperò del rilievo *costituzionale* degli usi civici. Non prenderò, dunque, in considerazione i diversi modi in cui la legislazione statale o regionale disciplina questo particolarissimo oggetto; mi chiederò, piuttosto, se esiste una specifica “copertura costituzionale” di questi istituti giuridici, ovvero sia, in quali termini si ponga il rapporto tra la Costituzione italiana e gli usi civici.

Altra premessa necessaria riguarda il fatto che intenderò il termine “usi civici” in senso ampio, non solo quindi – adoperando la tassonomia proposta da Cerulli Irelli<sup>1</sup> – i *diritti collettivi di godimento e di uso* (i diritti d’uso pubblico e i diritti propriamente di uso civico), ma anche le *proprietà collettive*, ovvero sia quei beni che sono in proprietà di collettività o di comunioni di più soggetti, diversamente rappresentati, ma comunque qualificati da una particolare relazione con l’uso di tali terre.

### 2. COSTITUZIONE ITALIANA E IDEOLOGIE GIURIDICHE

Il punto da cui muoverò in questa indagine è il seguente: la materia degli *usi civici*, com’è stato messo in evidenza dagli studi di Paolo Grossi<sup>2</sup>, prima ancora che il variopinto contenitore d’una miriade di diversi istituti giuridici deri-

\* Università degli Studi di Macerata

<sup>1</sup> Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, Cedam, 1983, pp. 165 e ss.

<sup>2</sup> Cfr. P. GROSSI, *Un altro modo di possedere*, Milano, Giuffrè, 1977.

vanti dall'uso collettivo della terra o delle risorse naturali, è un formidabile *indicatore culturale*.

Prima che un complesso “rebus” per privatisti e pubblicisti, quello degli usi civici è un terreno in cui si scontrano diversi modelli di cultura giuridica; ragion per cui, dietro le vicende apparentemente un po' folkloristiche dei “masi chiusi” o delle “comunanze”, dietro il diritto dei cittadini romani di poter passeggiare liberamente per Villa Borghese<sup>3</sup>, in realtà, si nasconde un passaggio, un cambiamento di scenario giuridico ben più rilevante e poderoso.

Quello che è in questione – come ha dimostrato Grossi – è lo stesso contenuto assiologico di nozioni giuridiche fondamentali come quella di “libertà” o di “proprietà”; il paradigma “illuministico-individualista” ovvero quello “medioevale-comunitario” nella definizione della autonomia individuale; la libertà degli antichi o dei moderni per usare la nota espressione di Constant<sup>4</sup>; la libertà *in senso negativo* o quella *in senso positivo* per riecheggiare le più recenti riflessioni di Berlin<sup>5</sup>.

Se, dunque, gli usi civici non costituiscono soltanto un sub-settore della materia “agricoltura” o “silvicoltura”, ovvero un capitolo (ancorché rilevante) nelle trattazioni sul demanio degli enti locali, ma rappresentano una speciale area dell'ordinamento giuridico in cui è più facile evidenziare i modelli culturali che ispirano le forme normative, la prima domanda che occorre porsi in una prospettiva costituzionalistica è: quale modello culturale ha portato con sé l'avvento della Costituzione repubblicana? E in questo modello che posizione occupano gli *usi civici*?

Com'è noto<sup>6</sup>, la parola d'ordine dall'Ottocento in poi – salvo alcune voci “fuori del coro”<sup>7</sup> – è rappresentata dalla necessità di fare chiarezza e, laddove possibile, di eliminare queste irritanti forme promiscue, per forzare il “paese reale” verso il modello della proprietà individuale di matrice codicistica;

<sup>3</sup> Il caso che diede inizio a una delle più note controversie giudiziarie in materia di diritti di uso civico è dettagliatamente ripercorso in V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica...*, cit., pp. 169 e ss.

<sup>4</sup> B. CONSTANT, *La libertà degli antichi, paragonata a quella dei moderni*, Torino, Einaudi, 2001.

<sup>5</sup> I. BERLIN, *Quattro saggi sulla libertà*, Milano, Feltrinelli, 1989.

<sup>6</sup> Ancora una volta il riferimento obbligato è agli studi di P. GROSSI, *Un altro modo di possedere*, cit., pp. 5 e ss.

<sup>7</sup> Si pensi ai contributi di Henry S. Maine sul piano giuridico o a quelli di Émile De Laveleye sul piano economico nello scenario europeo, oppure ai contributi di Agostino Bertani o di Ghino valenti nella redazione della famosa inchiesta Jacini, nello scenario italiano, contributi evidenziati da Grossi nel volume già citato alla nota precedente.

ebbene, questo atteggiamento – dichiaratamente ostile – è condiviso dalla nostra Costituzione oppure, se ci è consentita l'immagine, c'è maggior "simpatia" e consonanza rispetto a queste forme giuridiche?

È ovvio che una risposta analitica a questa domanda dovrebbe prender le mosse dalla disamina dei diversi modelli culturali e giuridici che hanno prodotto la nostra Costituzione e dall'individuazione tra di essi di quello "dominante" (ammesso che vi sia stato); successivamente, vista la natura propria delle Costituzioni – che non sopportano di essere considerate documenti cristallizzati nel loro testo e nel loro tempo – avremmo dovuto far seguire alla analisi del momento costituente una ulteriore indagine su quali siano stati i modelli culturali e giuridici che si sono susseguiti dal '48 ad oggi nelle "interpretazioni" della Costituzione<sup>8</sup>, ovvero sia di quale "ideologia costituzionale" sia portatrice la giurisprudenza della Corte costituzionale, che tra tutti gli interpreti svolge un ruolo affatto particolare.

È evidente che una riflessione del genere eccede l'intento e lo spazio di questo scritto.

Più modestamente, quindi, mi limiterò ad accennare ai capitoli essenziali delle diverse relazioni che si pongono tra testo e giurisprudenza costituzionale, da un lato, e usi civici, dall'altro, per cercare, se non proprio le prove, quantomeno gli indizi dell'atteggiamento del nostro sistema costituzionale nei confronti di tale fenomeno giuridico.

### 3. LA COSTITUZIONE "ASSENTE"

Che il rapporto tra la Costituzione e la materia degli usi civici sia alquanto problematico è dimostrato innanzitutto dal dato che emerge immediatamente leggendo la dottrina specialistica in materia di usi civici: quasi mai<sup>9</sup>, scorrendo l'indice degli argomenti o le stesse partizioni cronologiche degli studi di diritto positivo dedicati a questo argomento, è dato trovare un capitolo espressamente dedicato alla Costituzione<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Opera che di recente ha compiuto Sergio Bartole; cfr. S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 2005.

<sup>9</sup> Si vedano, come esempi più recenti, la monografia di F. MARINELLI, *Gli usi civici*, Milano, Giuffrè, 2003 o il contributo di P. VITUCCI, *Proprietà collettive, diritti dell'utente, autonomia statutaria (le organizzazioni montane e i beni agro-silvo-pastorali fra la storia e la privatizzazione)*, in *Studi in onore di Piero Schlesinger*, Volume IV, Milano, Giuffrè, 2004<sup>4</sup>, pp. 2552 e ss.

<sup>10</sup> Analoga considerazione va svolta scorrendo le relazioni riunite nell'ultimo volume curato dal Centro studi e documentazione sui demani civici e le proprietà collettive (<http://www.jus.unitn>).

Tanto nei lavori monografici quanto nelle voci enciclopediche che affrontano con intento sistematico la disciplina attuale della materia degli usi civici rinveniamo, ovviamente, il riferimento alla legge n. 1766 del 1927, dopodiché si *salta* al 1948 ma, normalmente, per citare il d.lgt. n. 1104 del 3 maggio 1948 (sulle Regole della Magnifica Comunità Cadorina) o alla legge n. 991 del 1952 (la prima legge sulla montagna) o direttamente alla legge n. 1102 del 1971 (seconda legge “Bolla” sulla montagna) ovvero, infine, ai decreti legislativi del 1972 e, soprattutto, del 1977 che hanno trasferito alle neonate Regioni le competenze amministrative.

Quello che colpisce, è che l’instaurazione dell’ordine “repubblicano”<sup>11</sup> non è quasi mai ritenuta un passaggio decisivo sul *piano sostanziale*, se si eccettua la creazione delle Regioni, creazione che avrebbe posto le basi per l’attribuzione a questi nuovi enti delle competenze sugli usi civici.

La novità introdotta dalla Costituzione è, dunque, percepita prevalentemente sul piano *organizzativo*.

Se si eccettua il lavoro di taglio pubblicistico più rilevante sull’argomento che si deve a Cerulli Irelli<sup>12</sup> – in cui l’Autore consapevolmente muove dall’art 42 della Costituzione per esaminare le fattispecie della “proprietà pubblica” e tra esse colloca la particolare fenomenologia dei diritti civici e delle proprietà collettive<sup>13</sup> – è molto difficile trovare, nelle ricostruzioni di diritto positivo, attestazioni chiare dell’influsso che il nuovo fondamento costituzionale del nostro ordinamento avrebbe potuto avere – quantomeno – nella “comprensione” del fenomeno degli usi civici.

---

it/usi\_civici/home.html), cfr. *Cosa apprendere dalla proprietà collettiva – La consuetudine tra tradizione e modernità*, a cura di P. Nervi, Padova, Cedam, 2003.

<sup>11</sup> L’intuizione è, in realtà, anticipata da P. GROSSI, *Il problema storico-giuridico della proprietà collettiva in Italia*, in *Demani civici e risorse ambientali*, a cura di F. Carletti, Napoli, Jovene Editore, 1993, p. 27: «Credo che oggi sia giunto il momento di cominciare a riesaminare anche questa nostra problematica alla luce della Carta costituzionale, che offre sotto questo profilo più di un principio di carattere liberatorio per il giurista nella combinazione dei suoi primi tre articoli e di vederla quindi con occhi liberati».

<sup>12</sup> V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., pp. 3-34.

<sup>13</sup> A. GIANNINI (M.S. GIANNINI, *I beni pubblici – dispense del corso di diritto amministrativo tenute nell’anno acc. 1962-1963*, Roma, Bulzoni, 1963, pp. 3 e ss) e all’allievo Cerulli Irelli (V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit.) si debbono i tentativi più rilevanti di rilettura del concetto di *proprietà pubblica* alla luce del nuovo testo costituzionale. Entrambi muovono da una ricostruzione della teoria generale dei beni pubblici, in cui inseriscono la proprietà collettiva e i diritti di uso e godimento collettivo. Vero è, però, che l’aggancio offerto dalla Costituzione è alquanto debole, consistendo principalmente nell’art. 42, in cui – come dice Giannini – troviamo sì la locuzione “proprietà pubblica”, ma cosa significa? «la Costituzione non offre alcun elemento da cui si possono trarre definizioni» (M.S. GIANNINI, *I beni pubblici...*, cit., p. 3).



La scarsa rilevanza della soluzione di continuità sul piano costituzionale in questa materia, a eccezione del trasferimento delle competenze amministrative alle Regioni, mi pare si debba attribuire a due fattori entrambi, direi, di natura culturale prima ancora che tecnica.

*a) La falsa distinzione tra la Costituzione dei “diritti” e dei “poteri”*

Il primo fattore è la persistente fortuna di un modello interpretativo della Costituzione – anche tra i costituzionalisti, in verità – diffuso quanto erroneo: quello per il quale nelle Carte costituzionali più recenti e, quindi, anche nella nostra, si potrebbero individuare (e separare) una “costituzione dei diritti” e una “costituzione dei poteri”, a seconda del diverso oggetto delle disposizioni costituzionali. Nella prima veste, la costituzione (*dei diritti*) si pone come “bill of rights”, come norma fondamentale dei diritti e delle libertà dei cittadini, nella seconda veste la costituzione (*dei poteri*) si pone, invece, come suprema fonte organizzativa dello Stato, come matrice della distribuzione dell’originario e unitario potere sovrano tra i diversi organi e poteri costituzionali<sup>14</sup>.

L'impressione, indotta da questa (ripeto) fuorviante distinzione<sup>15</sup>, è che rispetto agli usi civici la Costituzione repubblicana abbia sì avuto un impatto, ma essenzialmente come “costituzione dei poteri”.

In questa ottica, le parti rilevanti del nuovo assetto costituzionale e, dunque, le zone di potenziale conflitto con la legislazione vigente in materia di usi civici, sarebbero state essenzialmente quelle relative alla organizzazione e alla separazione dei poteri<sup>16</sup>.

*In primis*, come abbiamo già detto, la creazione dell’ente regionale, dotato di poteri legislativi e amministrativi in materie come agricoltura, foreste, caccia e pesca, urbanistica, ecc.

<sup>14</sup> Ovviamente non critichiamo tale distinzione sul piano della sua capacità descrittiva – anche la nostra Costituzione ha una partizione che ricalca la differenza tra Diritti e Organizzazione – ma quando essa è utilizzata prescrittivamente ovvero ritenendo che queste due parti siano tra di loro separate ovvero non comunicanti.

<sup>15</sup> Giacché è chiaro che la disciplina dei diritti non è scindibile da quella dei poteri e viceversa, e soprattutto, molto spesso tra le *pieghe* della disciplina dei poteri si nasconde il vero volto della tutela dei diritti. Si vedano a tal proposito le lucide osservazioni di M. LUCIANI, *La «Costituzione dei diritti» e la «Costituzione dei poteri». Noterelle brevi su un modello interpretativo ricorrente*, in *Studi Crisafulli*, Volume II, Padova, Cedam, 1985.

<sup>16</sup> Per una applicazione esplicita della impostazione che invece critichiamo si veda A. SIMONATI, *La Corte costituzionale contribuisce alla sopravvivenza di un antico istituto: note sulla giurisprudenza della Consulta in materia di usi civici*, in «Le Regioni», 1998, pp. 1479 e ss.

È evidente che questa novità costituzionale avrebbe avuto un impatto significativo sulla disciplina vigente in materia di usi civici.

In secondo luogo, la nuova definizione costituzionale del potere giurisdizionale e della sua necessaria autonomia rispetto al potere esecutivo.

La più rigida garanzia costituzionale della separazione della funzione giudiziaria da quella amministrativa avrebbe sicuramente avuto ripercussioni su di una figura centrale nella disciplina degli usi civici quale quella del *Commisario per la liquidazione degli usi civici*, organo decisamente “ibrido” rispetto ai due poteri.

In questa prospettiva, quindi, la nuova Costituzione avrebbe di certo richiesto “aggiustamenti” della legislazione fascista eminentemente su di un piano organizzativo, ma non avrebbe messo in discussione l’impianto complessivo di tale legislazione.

#### *b) La “resistenza inerziale” della legislazione pre-costituzionale*

Il secondo fattore che ha favorito una scarsa considerazione della “rivoluzione costituzionale” nel settore degli usi civici è anche questo legato a un “pregiudizio interpretativo”, non tanto concernente la Costituzione, però, quanto la legislazione pre-costituzionale in materia di usi civici. L’impressione diffusa in buona parte della dottrina è, infatti, che la legge del 1927 sia “tutto sommato una buona legge”.

Questo giudizio trova tra gli studiosi di diritto positivo (prevalentemente privatisti o amministrativisti), a differenza degli storici<sup>17</sup>, un’ampia condivisione: basti leggere le recenti pagine riassuntive di Marinelli<sup>18</sup> o lo stesso Cerulli Irelli che, nonostante sia uno dei pochi Autori a muovere dalla prima parte della Costituzione nell’esaminare il fenomeno, a proposito della legge del 1927 esprime un giudizio ampiamente positivo<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Si rinvia sul punto a quanto è stato rilevato da F. MARINELLI, *Usi civici*, cit., p. 85 (nota 28), che richiama le considerazioni svolte da P. GROSSI, *Assolutismo giuridico e proprietà collettive*, in *Quaderni Fiorentini*, Milano, Giuffrè, 1990, secondo il quale, invece, la legge del ’27 fece «guasti clamorosi».

<sup>18</sup> F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., p. 84 e ss.

<sup>19</sup> «Ma siamo proprio sicuri che ci sia bisogno di una legge quadro in materia di usi civici? (...) una legge quadro intesa come legge contenente norme di principio, effettivamente c’è, ed è la legge del giugno 1927: legge che è una delle poche del nostro ordinamento assai ben fatta», V. CERULLI IRELLI, *Verso una nuova legge nazionale sugli usi civici: i problemi aperti*, nell’opera collettiva *Gli usi civici realtà e prospettive*, Milano, Giuffrè, 1991, p. 51.

Abbiamo premesso che, nella prospettiva di questo scritto, non interessa esaminare o valutare la legislazione ordinaria in materia di usi civici; ci limiteremo, dunque, a segnalare che questo singolare atteggiamento della dottrina dinanzi alla legge del 1927 – giudicata in fondo una “buona legge” – inevitabilmente finisce per sottovalutare o per far prestare minore attenzione al potenziale innovativo o di rottura che la nuova Costituzione e i suoi principi avrebbero potuto avere in questa materia.

In conclusione, quindi, il giudizio più diffuso tra gli studiosi di questa materia è che, per un verso, con l'avvento della Repubblica occorra “correggere” la distribuzione delle competenze amministrative o la figura del commissario, ma, per altro verso, poco o nulla la Costituzione abbia da dire sul *contenuto* della disciplina degli usi civici e, in particolare, sulla scelta legislativa di *liquidare* queste forme di diritto collettivo.

A questo proposito, è estremamente significativo che uno studio sui progetti di legge in materia di usi civici pendenti in Parlamento nella scorsa Legislatura<sup>20</sup>, abbia evidenziato come su 78 progetti che proponevano la revisione della materia (pressoché tutti confermando la scelta di fondo della progressiva eliminazione degli usi civici), solo uno<sup>21</sup> suggeriva l'abrogazione della legge n. 1766 del 1927, a dimostrazione del diffuso timore reverenziale nei confronti di questa legge.

#### 4. USI CIVICI E VALORI FONDAMENTALI DELLA COSTITUZIONE

La Costituzione italiana, in verità, reca un suo specifico contributo e orientamento non solo sugli aspetti organizzativi della vigente disciplina in materia degli usi civici, ma anche sul piano dei valori e dei principi sostanziali.

Il fenomeno giuridico degli usi civici evoca, sul piano costituzionale, quantomeno due questioni basilari: in primo luogo, il rapporto tra individuo e collettività nella titolarità dei diritti fondamentali e, in secondo luogo, l'assetto costituzionale del diritto di proprietà.

La nostra Costituzione esprime una ideologia “individualistica” dei diritti ovvero “comunitarista”?

E rispetto al diritto di proprietà, quale modello afferma la nostra carta costituzionale?

Ovviamente questi due temi sono ingentissimi sul piano della riflessione dottrinale.

<sup>20</sup> L. MASOTTO, *Gli usi civici nei progetti di riforma*, Padova, Cedam, 1998, p. 11.

<sup>21</sup> XI Legislatura p.d.l. AC 1492 (on. Bruni).

Sarà, perciò, inevitabile limitarsi a richiamare *in apicibus* assunti che potranno apparire quasi ovvi per chi ha familiarità con il diritto costituzionale.

#### 4.1 *La Costituzione e la titolarità dei diritti*

Sul piano della *titolarità* dei diritti non v'è dubbio che la nostra Costituzione non esprima una visione individualista, quanto *personalista*<sup>22</sup>; l'art. 2 della Costituzione – vera e propria chiave di volta dell'architettura costituzionale – in maniera incontrovertibile chiarisce con una formulazione ancora insuperata, tanto limpida quanto originale nel panorama delle costituzioni europee, che «la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale».

La nota distinzione tra individualismo e personalismo, nella traduzione che i nostri costituenti hanno realizzato di questi principi di filosofia morale e politica, sta proprio nella considerazione del fatto che la libertà del singolo è inevitabilmente una libertà “condivisa”, un dato in cui la dimensione individuale – che pur è affermata, sia ben chiaro – si salda e si integra con la inevitabile socialità della persona umana.

La dimensione collettiva, meglio *comunitaria*, non è dunque ritenuta come opposta o conflittuale rispetto a quella individuale, bensì la si ritiene una naturale espressione del dinamismo proprio di ogni soggetto (uno *svolgimento* della personalità).

A completamento di questo quadro dev'essere poi considerata la parte conclusiva dello stesso articolo 2 che affianca al riconoscimento dei diritti la richiesta dell'adempimento dei doveri – *inderogabili* – di solidarietà economica e sociale, oltre che politica.

<sup>22</sup> La letteratura sul punto è molto ampia. Tra tutti si vedano in particolare: P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, Il Mulino, 1984, pp. 67 e ss.; P. CARETTI, *I diritti fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 136; A. BALDASSARRE, *Diritti fondamentali e valori costituzionali*, Torino, Giappichelli, 1997; A. BARBERA, *Commento all'art. 2, in Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975; Id., *I principi costituzionali della libertà personale*, Milano, Giuffrè, 1971, p. 192; P.F. GROSSI, *Introduzione allo studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1972; E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1989; P. PERLINGERI, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, Napoli, Jovene, 1972; A. PACE, *Problematica delle libertà fondamentali, Parte generale*, Padova, Cedam, 2003; V. ONIDA, *I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. Amato, A. Barbera, Bologna, Il Mulino, 1991, p. 101.

Non mi pare, dunque, che da questi principi fondamentali della nostra Costituzione possa desumersi alcun atteggiamento sfavorevole ovvero di aperta ostilità verso forme di titolarità condivisa o collettiva dei diritti; semmai, è vero il contrario e cioè che la Costituzione italiana presenta un preciso *favor* per assetti giuridici che esprimano forme “solidali” di gestione dei beni e delle risorse economiche e sociali<sup>23</sup>. Eppure, di questo peraltro evidente indirizzo programmatico della nostra carta costituzionale è difficile trovare cenno nella dottrina in materia di usi civici, salvo qualche significativa eccezione<sup>24</sup>.

#### 4.2 *La Costituzione e i modelli giuridici del diritto di proprietà*

Quanto poi alla disciplina del diritto di proprietà, il dibattito sull'impatto che la Costituzione repubblicana ha avuto sulla struttura di questo istituto è stato, ed è tuttora, aperto e vivace.

Anche in questo caso ci limiteremo a richiamare solo alcune conclusioni tra le più condivise in dottrina.

In primo luogo, la classificazione della proprietà tra i diritti fondamentali.

Tutti i commentatori hanno da subito notato la profonda distanza che c'è tra gli articoli 42 e seguenti della Costituzione repubblicana e il vecchio articolo 29 dello Statuto Albertino.

Nella costituzione concessa da Carlo Alberto si affermava solennemente che «tutte le proprietà, senza alcuna eccezione, sono inviolabili».

<sup>23</sup> Si pensi solo al valore costituzionale della cooperazione, all'ipotesi della proprietà collettiva delle imprese ovvero al regime speciale per la proprietà fondiaria: R. ROMBOLI, *Problemi costituzionali della cooperazione*, in «Riv. Trim. dir. pubbl.», 1977, pp. 120 e ss.; A. NIGRO, *Art. 45*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, III, Bologna-Roma, Zanichelli, 1980; V. De FERRA, *Principi costituzionali in materia di cooperazione e carattere di mutualità*, in «Riv. soc.», 1964, pp. 785 e ss.; R. ROSSI, *Cooperative agricole (ad vocem)*, in *Dig. disc. priv. (sezione civile)*, IV, Torino (sezione civile), 1989, pp. 385 e ss.; G. BONFANTE, *Cooperazione e imprese cooperative (ad vocem)*, in *Dig. disc. priv. (sezione commerciale)*, IV, Torino (sezione civile), 1989, pp. 147 e ss.; M.C. ANDRINI, *L'impresa familiare*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, a cura di F. Galgano, Padova, Cedam, 1989.

<sup>24</sup> L'eccezione è rappresentata dalle riflessioni di Germanò: «Nella Costituzione del 1948 rilevano tra i fondamentali valori quello delle comunità intermedie e quello dell'ambiente ovverosia quei valori che le forme organizzate di godimento collettivo delle terre hanno da sempre rispettivamente incarnato e da sempre perseguito»; A. GERMANÒ, *Usi civici*, voce in *Dig. Disc. Priv. (sezione civile)*, XIX, Torino, 1999, pp. 535 e ss. oppure dello stesso A., *Le comunità familiari montane come formazioni sociali*, comunicazione al Convegno “Per una proprietà collettiva moderna” (Cortina d'Ampezzo 1991), nell'opera collettiva *Comunioni familiari montane*, II, Brescia, Paideia, 1992, p. 75 (nessun riferimento in De LUCIA, *Usi civici (ad vocem)*, in *Dig. disc. pubbl.*, XIX, Torino, 1999).

Il nostro articolo 42 Cost. attesta che «la proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge che ne determina i modi di acquisto godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti».

Una formulazione che di certo non può far ritenere la proprietà un diritto *inviolabile*<sup>25</sup> (come da subito la Corte costituzionale ha chiarito con le sentt. 28 novembre 1968, n. 16 e 21 marzo 1969, n. 37)<sup>26</sup>, marcando così una distanza incolmabile rispetto alle concezioni liberali della proprietà espresse da altri documenti costituzionali come l'art. 17 della Dichiarazione francese dei diritti del cittadino del 1789<sup>27</sup> o il V emendamento del 1791 alla Costituzione americana<sup>28</sup>.

Anche a muovere soltanto da queste generalissime considerazioni mi pare che non si possa in alcun modo ritenere che i modelli della cultura giuridica liberale (o peggio ancora di quella fascista<sup>29</sup>) in tema di proprietà privata siano transitati indenni nel nostro ordinamento repubblicano.

Ma a questo si aggiunga che l'art. 42 esordisce affermando che la «proprietà è *pubblica* o privata».

La costituzionalizzazione di una proprietà «pubblica» – termine indubbiamente dalla difficile interpretazione – ha comunque consentito a studiosi come Cerulli Irelli di ricondurre proprio a tale specifica copertura costituzionale i diritti di uso civico e le proprietà collettive.

Si aggiunga, poi, che l'art. 42 non è la sola disposizione costituzionale dedicata alla proprietà; seguono sul tema anche gli articoli 43 e 44, disposizioni di portata affatto significativa.

Com'è noto, l'art. 43 consente che la proprietà di determinate imprese possa essere «riservata originariamente ovvero trasferita» a «comunità di lavoratori o di utenti», configurando, in questo caso, una ipotesi particolarissima di «proprietà collettiva» (in questo caso avente a oggetto l'impresa)<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> A.M. SANDULLI, *Profili costituzionali della proprietà privata*, in «Rivista Trimestrale di diritto pubblico», 1972, p. 467; S. RODOTÀ, *Art. 42*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, II, Roma-Bologna, Zanichelli, 1982, p. 118.

<sup>26</sup> Per un'analisi dell'orientamento della Corte sull'art. 42 cfr. U. NATOLI, *La proprietà. Appunti delle lezioni*, Milano, Giuffrè, 1980, pp. 34 e 35.

<sup>27</sup> «La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité».

<sup>28</sup> Approvato nel 1791, «No person shall be (...) deprived of life, liberty, or property, without due process of law; nor shall private property be taken for public use, without just compensation».

<sup>29</sup> Sulla «funzione sociale» della proprietà e sulle scelte dei redattori del codice del 1942 si v. P. RESCIGNO, *Proprietà (dir. priv.)*, in *Enc. dir.*, XXXVII, Milano, 1988, p. 269.

<sup>30</sup> Cfr. F. GALGANO, *Art. 43*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, III, Roma-Bologna, Zanichelli, 1982, pp. 193 e ss.

Il successivo art. 44, afferma che «al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e zone agrarie, promuove e impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostruzione delle unità produttive»; anche in questo caso la Costituzione stessa riconosce la possibilità di diversi regimi proprietari (in particolare per i terreni agrari).

Pur non richiamando tutto l'ampissimo dibattito dottrinale su questo complesso di disposizioni e ammettendo che le interpretazioni offerte sono tra loro molto diversificate<sup>31</sup>, un dato mi pare, comunque, non controvertibile: se un modello culturale emerge dalla lettura della Costituzione italiana esso è tutt'altro che la mera riproposizione dello schema assoluto della proprietà privata individuale consacrato come matrice unificante nel codice civile del 1942.

Anche senza voler giungere a letture forzate in senso "collettivista" della proprietà<sup>32</sup>, si può certamente affermare che la nostra Costituzione prospetta una nozione "mista" di questo istituto, in cui, accanto alla proprietà privata individuale ben possono coesistere altre forme "pubbliche" o "collettive" di diritti connessi alle cose e ai beni<sup>33</sup>.

Non va dimenticato, d'altronde, che una delle ipotesi formulate dalla terza sottocommissione della Commissione dei 75 all'Assemblea Costituente recitava: «I beni economici possono essere oggetto di proprietà privata, cooperativa e collettiva»<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Sulle diverse letture che sono state offerte dell'art. 42 Cost. – letture che vanno da chi riteneva che l'art. 42 consentisse l'«introduzione del socialismo» senza una revisione Costituzionale (C. LAVAGNA, *Costituzione e socialismo*, Bologna, Il Mulino, 1977 e su posizioni analoghe NATOLI, *La proprietà. Appunti delle lezioni*, cit.), a chi riteneva le pagine della Costituzione sulla proprietà «povere di contenuto» (R. SACCO, *La proprietà (lezioni)*, Torino, Giappichelli, 1968) – per tutte valga la ricostruzione di Rodotà (S. RODOTÀ, *Art. 42*, cit.)

<sup>32</sup> Per una valutazione in senso socialista della nostra Costituzione, e in particolare dell'art. 42 cfr. C. LAVAGNA, *Costituzione e socialismo*, cit., pp. 71 e ss.

<sup>33</sup> Cfr. U. NATOLI, *La proprietà*, cit., p. 37; per gli aspetti relativi al regime della distinzione tra proprietà pubblica e privata cfr. U. BRECCIA, L. BIGLIAZZI GERI, F.D. BUSNELLI, U. NATOLI, *Diritto civile. 2 Diritti reali*, Torino, Utet, 1988, p. 45.

<sup>34</sup> Andrebbe approfondito il contributo di Dossetti alla Costituente in materia di *proprietà collettiva*; nella proposta Rossetti-Togliatti, si attribuiva la proprietà ad istituzioni diverse dallo Stato, qualificate espressamente come «comunità intermedie tra l'individuo e lo Stato» (su tale punto v. quanto riporta S. RODOTÀ, *Art. 42*, cit., p. 79, in particolare nota 7. In termini analoghi si esprimeva anche il *Codice di Camaldoli* nella Parte V, dedicata a *Destinazione e proprietà dei beni materiali, produzione e scambio*). È, infatti, sulla base di un accordo Dossetti-Togliatti che nasce l'art. 42, come punto di mediazione tra utopie collettivistiche e una nozione decisamente comunitarista e solidarista dell'economia. Resta fuori dall'accordo l'anima liberale, anche se poi vincerà nella prassi legislativa.



Vi è poi un ulteriore profilo che mi pare sia stato poco approfondito da chi ha studiato il dibattito alla Costituente sulla proprietà ma che val la pena evidenziare.

Anche se non trova un espresso riconoscimento nel testo finale dell'art. 42 (salvo il riferimento generico alla proprietà *pubblica*), il tema delle proprietà collettive e degli usi civici emerge nella discussione in Assemblea costituente e pur non comparando nella Costituzione, non per questo esso manca di un esplicito riconoscimento nei documenti costituzionali approvati dall'Assemblea Costituente tra il 1947 e il 1948.

La stessa Assemblea Costituente, infatti, oltre la Costituzione, com'è noto, approva gli Statuti speciali delle prime quattro Regioni autonome e in tutti gli Statuti approvati nel 1948 la materia degli usi civici è espressamente presa in considerazione<sup>35</sup>.

Essa viene generalmente affidata alla legislazione esclusiva di tali Regioni e in due casi si affiancano alla disciplina degli usi civici significative materie ulteriori quali l'«ordinamento dei “masi chiusi” e delle comunità familiari rette da antichi statuti o consuetudini» (Trentino); oppure le «consorterie, promiscuità per condomini agrari e forestali» (Valle d'Aosta).

<sup>35</sup> «- *Statuto Siciliano (approvato con R.D.L. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2)* Art. 14 1. L'Assemblea, nell'ambito della Regione e nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano, ha la legislazione esclusiva sulle seguenti materie: a) agricoltura e foreste; b) bonifica; c) *usi civici*; (...)

- *Statuto del Trentino Alto Adige (approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5 (g.u. 13 marzo 1948, n. 62)* Art. 11(\*) Le province hanno la potestà di emanare norme legislative entro i limiti indicati dall'art. 4, nelle seguenti materie: (...) 4) usi e costumi locali ed istituzioni culturali (biblioteche, accademie, istituti, musei, aventi carattere provinciale; manifestazioni ed attività artistiche, culturali ed educative locali, e, per la Provincia di Bolzano, anche con i mezzi radiotelevisivi, esclusa la facoltà di impiantare stazioni radiotelevisive; (...) 8) usi civici; 9) ordinamento delle minime proprietà colturali, anche agli effetti dell'art. 847 del codice civile; ordinamento dei “masi chiusi” e delle comunità familiari rette da antichi statuti o consuetudini; (\*) oggi rinumerate.

- *Statuto speciale per la Valle d'Aosta (approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4)* Art. 2 In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e gli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, la Regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie: (...) o) usi civici, consorterie, promiscuità per condomini agrari e forestali, ordinamento delle minime proprietà culturali;

- *Statuto speciale per la Sardegna (approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3):* Art. 3 In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, la Regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie: (...) n) usi civici».



Dunque, il tema e la stessa espressione “usi civici” non sono estranee alle fonti di rango costituzionale approvate dall’Assemblea costituente ed è significativo che quando la legislazione successiva alla Costituzione, disciplinando le proprietà collettive delle comunità familiari montane, richiamerà gli «statuti e le consuetudini del diritto anteriore»<sup>36</sup>, pochi tra i giuristi chiamati a commentare tali formule legislative noteranno questa espressa “derivazione” costituzionale<sup>37</sup>.

##### 5. GLI USI CIVICI NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

Per tentare di comprendere il rapporto tra un istituto giuridico e la Costituzione non basta, però, fermarsi al testo entrato in vigore nel 1948; la norma costituzionale, infatti, vive essenzialmente nella applicazione che di essa ne dà l’ordinamento tutto e, in maniera particolare, nella interpretazione che di essa offre la Corte costituzionale.

Su questo punto sia consentita una osservazione anche se di carattere quantitativo.

Il contenzioso sugli usi civici dinanzi alla nostra Corte costituzionale è estremamente cospicuo: a un riscontro approssimativo, sono circa settanta le decisioni (tra sentenze e ordinanze) pronunciate su questo tema dai giudici del palazzo della Consulta<sup>38</sup>.

Ciò dimostra al di là di ogni dubbio che l’impatto della Costituzione sulla materia è stato certamente sensibile e non solo delimitato ai procedimenti che coinvolgono i rapporti tra Stato e Regioni, tanto che la stragrande maggioranza delle decisioni è avvenuta a seguito di impugnative incidentali e non dirette<sup>39</sup>.

Ed è altrettanto significativo che non è possibile trovare una analoga ricchezza giurisprudenziale sulle proprietà collettive né dinanzi alla Corte di Strasburgo né dinanzi alla Corte di giustizia dell’Unione Europea; e questo non certo perché fenomeni come le proprietà collettive o gli usi civici siano

<sup>36</sup> Art. 34 della L. 991 del 1952 e art. 10 della l. 1102 del 1971.

<sup>37</sup> Da ultimo P. VITUCCI, *Proprietà collettive...*, cit., p. 2563.

<sup>38</sup> Interrogando il *database* delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale emerge che la Corte si è occupata di questioni che interessano gli usi civici nel giudizio incidentale in 45 pronunce (38 sentenze e 7 ordinanze), nel giudizio principale in 19 pronunce (tutte definite con sentenza).

<sup>39</sup> Cfr. dati esposti alla nota precedente.

tipicamente italiani, tutt'altro<sup>40</sup>, ma a testimonianza del fatto che la natura marcatamente individualista della definizione del diritto di proprietà, tanto nel sistema giuridico della Convenzione europea, quanto nell'ordinamento comunitario, non ha consentito che sorgessero questioni dinanzi alle rispettive Corti coinvolgenti diritti *collettivi* di proprietà o di uso<sup>41</sup>.

### 5.1 Lo "svuotamento" della legge del 1927 e la potestà legislativa delle Regioni

#### a) Sent. n. 4 del 1956

La Corte si trova ad affrontare il tema delle proprietà collettive al primissimo esordio della sua attività. Il primo caso, infatti, è deciso dalla Corte con la sent. n. 4 del 1956, appena dieci giorni dopo la "storica" sentenza n. 1.

La Provincia di Bolzano con una sua legge<sup>42</sup> aveva disciplinato l'ordinamento dei "masi chiusi", attribuendo al pretore una serie di nuovi poteri in materia successoria.

Un giudice assegnato alla Pretura di Brunico, dubita immediatamente della costituzionalità di una normativa provinciale che attribuisca nuove e inedite funzioni giurisdizionali a un giudice, visto che l'art. 108 della Cost. riserva solo alla legge statale la disciplina dell'ordinamento giudiziario.

Già da questa primissima pronuncia la Corte, per bocca dell'estensore Ambrosini, dimostra un chiaro orientamento in materia di rapporti tra proprietà collettive e Costituzione; essa afferma, infatti, che deve essere escluso il prospettato «vizio di illegittimità costituzionale del detto art. 25, se si tiene presente che l'art. 11 dello Statuto per la Regione Trentino-Alto Adige, (...) fa rivivere

<sup>40</sup> Si pensi all'istituto del *mir* russo, della *marke* germanica o della *town ship* scozzese o britannica, ricordati da P. GROSSI, *Un altro modo di possedere*, cit., pp. 74 e ss.

<sup>41</sup> Sia nella giurisprudenza della Corte CEDU che in quella della Corte di Giustizia UE, non si trovano casi significativi di contenzioso riguardante usi civici o proprietà collettive, mentre cospicua è la giurisprudenza sui profili individuali del diritto di proprietà, in particolare sulle forme di limitazione legale del godimento del diritto. Sul versante CEDU, ad esempio, si pensi alla condanna di istituti come l'"occupazione appropriativa" per il contrasto con l'articolo 1 del Protocollo Addizionale n. 1 alla Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo in materia di proprietà privata del 20 marzo 1952 (cfr. Belvedere Alberghiera SRL contro Italia ricorso 31524/96; oppure Carbonara e Ventura contro Italia, ricorso 24638/98, decisione del 20 maggio 2000 commentate da V. CARBONE e A. BULTRINI, *Occupazione appropriativa: l'intervento dirompente della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in «Corriere Giuridico», 2001, n. 4, p. 460 e ss; in generale cfr. L. CONDORELLI, *La proprietà nella CEDU*, in «Rivista di diritto internazionale», 1970, p. 175 e ss).

<sup>42</sup> La LP n. 1 del 1954.

l'istituto dei "masi chiusi", che non trova riscontro nel diritto italiano, e *quindi bisogna mutuarne la nozione dall'ordinamento in cui è sorto e si è sviluppato*<sup>43</sup>; prosegue la Corte che tale istituto, proprio per questa sua natura, «non può qualificarsi né rivivere se non con le caratteristiche sue proprie derivanti dalla tradizione e dal diritto vigente fino alla emanazione di quel R.D. 4 novembre 1928, n. 2325, in base al quale esso istituto cessò di avere formalmente vita (...). Il legislatore provinciale, quindi, in virtù dell'art. 11 n. 9 dello Statuto regionale può disciplinare la materia dei "masi chiusi" nell'ambito della tradizione e del diritto preesistente e, in conseguenza, *con una potestà necessariamente più ampia*, data la natura dell'istituto, che per le altre materie nello stesso art. 11 contemplate. Nella fattispecie il legislatore provinciale di Bolzano, non ha fatto altro che attribuire al Pretore la stessa competenza che (...) era di spettanza del corrispondente organo giudiziario (...)»<sup>44</sup>.

<sup>43</sup> (Nostro il corsivo.) La Corte prosegue nella sentenza con una attenta disamina della origine dell'istituto del "maso chiuso" che è utile riportare: «si tratta di un istituto con caratteristiche tutte particolari, come quelle della indivisibilità del fondo, della sua connessione con la compagine familiare e della "assunzione" di esso fondo come "maso chiuso" da parte di un unico soggetto, cui un sistema particolare – anche relativo al procedimento di assegnazione e di determinazione del valore del fondo nel caso di pluralità di eredi – permette di perpetuare e garantire nel maso stesso il perseguimento delle finalità economiche e sociali proprie dello istituto».

Introdotta in Alto Adige fin dai primi secoli del Medio Evo in corrispondenza ad antiche consuetudini germaniche, si affermò nel tempo e formò oggetto, verso l'età moderna, di disciplina legislativa formale, quale quella delle Patenti imperiali dell'11 agosto 1770 e del 9 ottobre 1795, di una legge dell'Impero del 1 aprile 1889 che attribuì alla legislazione provinciale il compito di disciplinare la materia, e della legge provinciale del 12 giugno 1900, n. 47, «concernente i rapporti giuridici speciali dei masi chiusi valevole per la Contea principesca del Tirolo».

Dopo che il territorio dell'Alto Adige entrò a far parte del territorio italiano, l'istituto rimase in vita fino a quando con R.D. del 4 novembre 1928, n. 2325 fu estesa alle nuove Province la legislazione nazionale.

Senonché anche dopo il suo disconoscimento legale, la popolazione dell'Alto Adige continuò a dimostrarsi attaccata all'istituto.

E non mancarono apprezzamenti favorevoli che anche giuristi particolarmente esperti in diritto agrario espressero in riguardo ad esso, considerandolo utile dal punto di vista economico, per la remora che pone allo smembramento dei fondi, e dal punto di vista sociale, per l'apporto che può dare al mantenimento della compagine familiare e alla esistenza di una sana classe rurale. È interessante rilevare che già durante l'impero della legislazione austriaca, nonostante l'abrogazione di ogni norma speciale in materia di fondi rustici appoderati disposta con la legge austriaca 27 giugno 1868, l'istituto restò eccezionalmente in vigore nel Tirolo.

Ma fu essenzialmente per andare incontro alle aspirazioni chiaramente manifestate dagli esponenti della popolazione alto-atesina in riguardo al riconoscimento formale dell'antico istituto, che il legislatore costituzionale si indusse a dettare il disposto del n. 9 dell'art. 11 dello Statuto per il Trentino-Alto Adige, col quale attribuì alla Provincia la facoltà di emanare norme legislative «per le seguenti materie... n. 9: ordinamento delle minime unità culturali, anche agli effetti dell'art. 847 del Codice civile; ordinamento dei "masi chiusi" e delle comunità familiari rette da antichi statuti e consuetudini».

<sup>44</sup> Nostro il corsivo.

Una Corte costituzionale “appena nata”, potremmo dire, si trova ad affrontare il problema delle proprietà collettive e, peraltro, sotto un profilo molto delicato: è consentito, per disciplinare istituti particolari come i “masi chiusi”, alterare l’ordine generale delle attribuzioni legislative che assegna esclusivamente allo Stato centrale la disciplina delle funzioni giudiziarie?

La risposta dei giudici costituzionali è chiara e sottende un altrettanto chiaro giudizio di valore: nel caso di specie la legislazione provinciale può legittimamente prendere il posto di quella statale, in virtù della competenza attribuita dallo Statuto speciale; pur tuttavia, non si tratta di una mera attribuzione di potestà, in cui alla *libera* potestà legislativa statale si sostituisce una – altrettanto *libera* – potestà della Provincia autonoma. Per individuare – verrebbe da dire per “riconoscere” – la disciplina del “maso chiuso” occorre «*mutuarne la nozione dall’ordinamento in cui è sorto e si è sviluppato*», così da indurre a ritenere che la legislazione provinciale sia stata salvata dall’eccezione d’incostituzionalità non tanto perché creatrice di una “nuova” funzione del giudice, quanto perché *ricognitiva* di una più antica funzione già svolta.

*b) Sent. n. 87 del 1963*

Ma di pochi anni successivi è un’altra pronuncia, ancor più lucida e di fondamentale interesse per questa materia: la sent. n. 87 del 1963.

Ancora una volta “imputata” è la Provincia di Bolzano, ma in questa occasione l’obiettivo della legislazione impugnata<sup>45</sup> è più ampio; non si tratta soltanto di disciplinare il “maso chiuso” bensì, più in generale, l’esercizio di “diritti su terre comuni”.

In questo caso la legge provinciale, con norma generale, statuiva che le «interessenze, le vicinie, le altre comunità e associazioni agrarie comunque denominate e costituite per l’esercizio dei diritti sulle terre comuni, *sono comunioni di diritto privato di interesse pubblico soggette alle disposizioni del Codice civile*»<sup>46</sup>.

L’effetto che in tal modo sortiva la Provincia autonoma – senza neanche passare dalla *fiction* della personalità giuridica di diritto pubblico o privato – era quello di sottrarre di fatto quelle terre e quei diritti (*interessenze, le vicinie, le altre comunità e associazioni agrarie comunque denominate*) alla applicazione della legge 1766 del 1927, riconoscendo la natura di diritti privati ai titolari

<sup>45</sup> L. prov. n. 2 del 7 gennaio 1959.

<sup>46</sup> Nostro il corsivo.

di quei diritti collettivi, con ovvie ripercussioni sulle procedure di affrancazione e sulla appetibilità economica di tali diritti.

Nonostante le osservazioni riproposte dalle parti costituite nel giudizio innanzi la Corte<sup>47</sup>, questa si esprime con una motivazione chiarissima, forse anche perché redatta da quel Giovanni Cassandro che, prima di essere giudice costituzionale era stato professore di storia del diritto nonché studioso di usi civici<sup>48</sup>.

La materia non è quella specialissima dei *masi chiusi*, ma quella più generale delle *terre civiche* disciplinata, appunto, dalla ben nota legge n. 1766 del 1927; in questo caso, quindi, la questione che la Corte deve affrontare è di portata ben più ampia rispetto alla precedente.

Non v'è dubbio, infatti, che la Provincia autonoma di Bolzano possa, a norma dello Statuto speciale, disciplinare la materia delle terre civiche; ma, com'è noto, anche questa competenza legislativa esclusiva, soffriva<sup>49</sup> pur sempre alcuni limiti e, tra questi, in particolare quello dei "principi generali dell'ordinamento giuridico" e delle leggi di grande "riforma economico-sociale".

Il punto in discussione è perciò semplice quanto decisivo: la legge n. 1766 del 1927 può essere considerata una legge espressiva di tali principi generali o, quantomeno, rappresenta una "grande riforma economico-sociale", tale da imporne il rispetto su tutto il territorio nazionale anche nei confronti di competenze legislative esclusive delle Regioni autonome?

È chiara la portata, diremmo culturale, prima che tecnica, del quesito; sulla base dell'*intentio legislatoris*, infatti, si sarebbe dovuto rispondere certamente di sì: era esattamente quello lo scopo della legge del 1927, procedere a una generale riforma di natura economico-sociale.

Ma la Corte muove su tutt'altro registro e vale la pena riproporre integralmente il passaggio centrale della motivazione: «La Provincia di Bolzano gode in materia di usi civici (art. 11, n. 8, dello Statuto speciale) di una potestà legislativa, che usa definire "primaria", vale a dire tale che trova i suoi limiti soltanto nella Costituzione, nei principi dell'ordinamento giuridico dello Stato, negli obblighi internazionali e negli interessi nazionali, nonché nelle norme fondamentali delle riforme economiche e sociali della Repubblica (art.

<sup>47</sup> La società che aveva intenzione di acquisire le terre collettive oggetto della contesa è difesa dinanzi alla Corte dal Prof. Avv. Arturo Carlo Jemolo.

<sup>48</sup> Giovanni Cassandro, nominato giudice della Corte costituzionale nel 1955 all'età di 42 anni – è e resta il giudice più giovane della Corte – aveva pubblicato G. CASSANDRO, *Storia delle terre comuni e degli usi civici nell'Italia meridionale*, Bari, Laterza, 1943.

<sup>49</sup> Limite oggi venuto meno con la riforma della Costituzione operata dalla l. cost. n. 3 del 2001.

4 del medesimo Statuto). Non si può dire che questi limiti siano stati travalicati dalle norme contenute nei due articoli impugnati, i quali qualificano le interessenze, le vicinie e le altre comunità e associazioni agrarie comunque denominate e costituite, “comunioni private di interesse pubblico”, soggette, per quanto non è stabilito dalla legge provinciale, alle norme del Codice civile (art. 1), e sottopongono alla sola disciplina di questo le comunioni che si siano formate dopo l’“impianto” del libro fondiario e le altre che, pur formate prima, non comprendano più di cinque membri.

*Vero è che il sistema così istituito dalla legge provinciale deroga per questa parte al sistema della legge statale 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici, ma è anche vero che questa legge è una legge ordinaria, che ricondusse 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.* Sicché la competenza riconosciuta non soltanto alle Province di Trento e Bolzano, ma anche alla Regione della Valle d'Aosta (art. 2, lett. o – usi civici, consorterie, promiscuità per condomini agrari e forestali, ordinamento delle minime proprietà culturali – dello Statuto speciale), alla Sicilia (art. 14, lett. c, dello Statuto speciale) e alla Sardegna (art. 3, lett. m, dello Statuto speciale), *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 dalle leggi dello Stato in quelle regioni, segnatamente in quelle alpine, dove si sono conservate tenaci tradizioni e consuetudini che possono essere ricondotte ad usi antichissimi, romani e germanici, e dove le condizioni geografiche e la natura degli ordinamenti agrari impongono regole particolari nell'uso dei boschi e dei pascoli.* Stando così le cose, non ha senso configurare un contrasto tra la legge provinciale e la legge ordinaria statale, assumendo a principi dell'ordinamento giuridico i principi che possono essere dedotti dalla legge ordinaria del 1927»<sup>50</sup>.

Dunque, la legge n. 1766 del 1927 – a dispetto della sua forma e della esplicita finalità del legislatore originario – va letta in armonia con il vigente assetto costituzionale e, di conseguenza, essa non rappresenta più un principio fondamentale dell'ordinamento giuridico, né una norma di riforma economico-sociale capace di vincolare la potestà legislativa speciale della Provincia di Bolzano.

<sup>50</sup> Nostro il corsivo.

Il valore di queste prime pronunce del giudice costituzionale sta in due elementi: l'uno formale, l'altro sostanziale.

Innanzitutto, la Corte afferma che in questa materia non deve necessariamente sussistere quella «*artificiosa uniformità*» auspicata dalla legge del 1927 e per questo consente alle Regioni di disciplinare in «*altro modo*» questa materia.

Attenzione, però, perché il principio giurisprudenziale non è solo di tenore organizzativo, per cui, per impiegare la terminologia del professor Grossi, all'«assolutismo giuridico» statale potrebbe sostituirsi un analogo «assolutismo giuridico» delle Regioni, ma ha anche un suo contenuto sostanziale, dal momento che si à ancora la competenza legislativa locale al rispetto di quelle «tenaci tradizioni e consuetudini» che da tempi antichissimi reggono la materia.

D'altronde è proprio lo Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige ad affidare alla competenza legislativa delle province l'«ordinamento dei masi chiusi e delle comunità familiari *rette da antichi statuti e consuetudini*»<sup>51</sup>.

In questa espressione del testo costituzionale trentino è chiaro che il potere attribuito al legislatore riguarda i masi chiusi e le comunità familiari *così come rette da antichi statuti e consuetudini*; in tal modo la norma costituzionale *fissa* la fonte normativa di questi fenomeni (la fonte che ne definisce il regime e, in questo senso, li *regge*) in primo luogo nella *consuetudine* e negli *statuti*, rispetto ai quali la legislazione provinciale ha una funzione ricognitiva e non certo costitutiva.

In questa linea giurisprudenziale, a nostro avviso, va inserita e prende giusta luce una successiva ordinanza (la n. 917 del 1988) che, invece, da più parti è stata criticata per il suo contenuto ritenuto elusivo – se non «pilatesco» –; in essa la Corte costituzionale era chiamata a giudicare un «laudo» costitutivo delle Regole d'Ampezzo accusato di operare discriminazioni tra uomini e donne in determinate funzioni dell'assetto organizzativo regoliero, discriminazioni illegittime alla luce del principio costituzionale di uguaglianza.

La Corte dichiara manifestamente inammissibile la questione perché ritiene che il Laudo delle regole ampezzane non abbia valore di legge e dunque non possa essere soggetto a scrutinio di costituzionalità.

Vero è che sugli argomenti alquanto confusi e contraddittori della motivazione di questa ordinanza si sono appuntate molte critiche e sono stati

<sup>51</sup> Nostro il corsivo.

ipotizzati equivoci “retropensieri” del giudice costituzionale<sup>52</sup>; va però altresì ricordato che è estremamente rischioso – per non dire del tutto vano – ricostruire posizioni dogmatiche a partire dalle succinte motivazioni delle ordinanze della Corte; quel che conta nel giudizio costituzionale in questi casi è principalmente l’effetto pratico della pronuncia che, di fatto, ha sottratto i *laudi* e le altre fonti costitutive e regolatrici delle comunità familiari al sindacato della Corte costituzionale, confermandone il fondamento nella autonomia delle formazioni collettive di cui sono espressione e, quindi, il rispetto come fonti originarie.

*c) Sent. n. 511 del 1991*

Ma l’opera di “smantellamento” della legge n. 1766 del 1927 viene completata con una pronuncia di poco successiva: la n. 511 del 1991.

Il caso sottoposto alla Consulta riguardava la legge con la quale la Regione Abruzzo aveva “*sclassificato*” le terre civiche che, a causa di utilizzazioni improprie, «da tempo avevano perso irreversibilmente la conformazione fisica e la destinazione funzionale a terreni agricoli o boschivi».

Il solerte commissario per gli usi civici dell’Abruzzo dubitava della costituzionalità di questa legge regionale perché, ancora una volta, essa avrebbe violato un principio fondamentale della legge n. 1766 del 1927.

Si osservi che in questo caso non ci troviamo dinanzi alla scelta legislativa di una Regione ad autonomia speciale, bensì di fronte alla legislazione di una Regione ordinaria.

In effetti, a seguito delle pronunce che abbiamo sin qui richiamato, si sarebbe potuto sostenere che i principi elaborati dalla Corte sulla *derogabilità* della legge del 1927, si dovessero ritenere limitati esclusivamente a quelle Regioni autonome nei cui statuti speciali era prevista una qualche competenza sugli usi civici.

Invece anche in questa occasione la Corte consente alla legislazione regionale (questa volta concorrente) di discostarsi dai principi fondamentali della legislazione precostituzionale.

L’argomentazione che propone la Corte è estremamente interessante: la legge nazionale del 1927 non esprime più le reali tendenze economiche del paese.

In molti casi alcuni meccanismi da essa previsti (in particolare l’assegna-

<sup>52</sup> U. POTOTSCHNIG, *A proposito di maschi e femmine nell’ordinamento regoliero*, in «Le Regioni», 1989, p. 1649 e ss.



zione “a categoria” fase preliminare necessaria nella procedura di liquidazione degli usi civici) non sono più praticabili perché «per effetto di utilizzazioni improprie omai consolidate», le terre civiche hanno perso *irreversibilmente* la conformazione fisica e la destinazione che consentiva loro di essere oggetto di diritti di uso collettivo.

La realtà dei fatti è ormai troppo distante dalla disciplina degli anni '20 e sarebbe del tutto irragionevole continuare a vincolare le Regioni a scelte legislative anacronistiche.

#### *d) Le leggi sulla montagna*

Va detto, perciò, che quando le diverse leggi sulla “montagna” che si sono susseguite nel tempo (la n. 991 del 1952, la 1102 del 1971 e la 97 del 1994) e che, com'è noto, hanno intrapreso una strada diversa (un “altro modo di regolare”, verrebbe da dire parafrasando il titolo del libro di Grossi) rispetto alla legge del 1927, esse hanno trovato nella Costituzione e in questa linea della giurisprudenza costituzionale un chiaro appoggio *e non soltanto di ordine formale, bensì sostanziale*.

L'attribuzione della personalità di diritto privato alle comunità familiari montane (in aperta polemica con la “pubblicizzazione” del Decreto Legislativo del 1948<sup>53</sup>) e l'affermazione della autonomia statutaria delle organizzazioni rette da laudi o consuetudini, chiamate a determinare con proprie disposizioni i criteri di partecipazione e di governo, trovano un chiaro fondamento in questo orientamento giurisprudenziale che ci sembra tutt'altro che neutro – o addirittura favorevole – rispetto alla legge del 1927.

#### *5.2 Usi civici e protezione della natura<sup>54</sup>*

Ma l'opera di “rilettura” della legislazione sugli usi civici alla luce dei nuovi principi costituzionali operata dalla Corte costituzionale prosegue attraverso un altro fondamentale “asse” giurisprudenziale: quello della progressiva riconduzione di questa materia al valore costituzionale della *protezione della natura*.

<sup>53</sup> D. lgs. 3 maggio 1948, n. 1104, “Disposizioni riguardanti le Regole della Magnifica Comunità Cadonina”.

<sup>54</sup> Sulla distinzione tra protezione della natura e tutela dell'ambiente sia consentito rinviare a: A. SIMONCINI, *Ambiente e protezione della natura*, Padova, Cedam, 1996, p. 10.

Punto di partenza è la svolta legislativa rappresentata dalla c.d. legge “Galasso” (legge n. 431 del 1985) che riformando la legislazione (del 1939) sulla protezione paesaggistica, ha esteso tale protezione a tutte le «*aree assegnate alle università agrarie e (al) le zone gravate da usi civici*».

Com'è noto, lo stesso intervento legislativo aveva esteso il vincolo paesaggistico anche a tutte le aree comprese nei «*parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi*» realizzando così una sorta di “novazione” della vecchia legge del 1939 sulle bellezze naturali: una legge nata in epoca fascista e finalizzata essenzialmente alla tutela del valore “estetico” di alcuni e delimitati luoghi, veniva riletta alla luce del più recente e complesso valore “ecologico”<sup>55</sup>.

Si viene così a creare sul piano legislativo una convergenza del tutto inedita.

Le aree gravate da uso civico diventano aree vincolate a fini paesistici e, dunque, da conservare a scopi naturalistici<sup>56</sup>.

Occorre essere consapevoli che questa svolta legislativa salutata con grande favore dai sostenitori degli usi civici è tutt'altro che esente da elementi di ambiguità.

Difatti, l'inserimento di un'area soggetta a uso civico all'interno di un'area protetta o di un piano territoriale paesistico potrebbe non necessariamente consentire la conservazione dell'uso medesimo, dal momento che l'uso – si pensi al classico uso di “legnatico” – potrebbe comportare una forma di utilizzazione di una risorsa naturale incompatibile con lo scopo conservativo.

Ma anche su questo punto è interessante ripercorre il “dialogo” tra Corte e legislatore su questo punto.

#### *a) Sent. 391 del 1989*

La Corte riconosce da subito con grande chiarezza questa nuova valenza impressa dall'ordinamento costituzionale alla funzione dei beni interessati da usi civici: «Per i beni silvo-pastorali, la destinazione pubblica all'utilizzazione come fattori produttivi impressa dalla legge del 1927, viene subordinata, nel nuovo ordinamento costituzionale, all'interesse di conservazione dell'ambiente natura-

<sup>55</sup> Su tale punto si rinvia alle considerazioni già svolte in A. SIMONCINI, *Ambiente e protezione della natura*, cit., pp. 228 e 229.

<sup>56</sup> Sulla progressiva convergenza tra finalità paesistica e conservazione della natura si veda G. CARTEI, *La disciplina del paesaggio: tra conservazione e fruizione programmata*, Torino, Giappichelli, 1995, oppure A. SIMONCINI, *Ambiente e protezione della natura*, cit., pp. 288 e ss.

le in vista di una utilizzazione come beni ecologici, tutelato dall'art. 9, secondo comma, Cost. Con questa norma costituzionale, che "assume come primario il valore estetico-culturale"<sup>57</sup>, deve integrarsi la funzione sociale della proprietà assicurata dall'art. 42, secondo comma, alla quale anche i demani civici, sotto l'aspetto privatistico costituito dei diritti reali di godimento attribuiti ai singoli<sup>58</sup>, sono sottoposti. A livello di legislazione ordinaria l'integrazione tra le due norme costituzionali ha preso corpo nell'assoggettamento delle terre gravate da usi civici a vincolo paesaggistico ai sensi della legge n. 431 del 1985.

In questa prospettiva, però, l'inserimento di un uso civico all'interno di un'area protetta può certamente creare problemi a coloro che, appunto, sarebbero abilitati a un "uso", ancorché collettivo, della risorsa naturale.

#### *b) Sentt. 133 del 1993 e 46 del 1995*

Ma nel procedere del tempo la Corte ha avuto modo di precisare ulteriormente questo legame tra usi civici e protezione della natura.

L'occasione è stata data da una questione solo apparentemente distante: quella riguardante la legittimità della permanenza in capo ai commissari per la liquidazione degli usi civici di una giurisdizione di tipo principale e non più soltanto incidentale rispetto alle funzioni amministrative un tempo svolte da tali commissari, funzioni oramai attribuite pacificamente alle Regioni.

La questione si è posta a causa della interpretazione sostenuta dalla Corte di Cassazione<sup>59</sup> dell'art. 29 della legge 1766 del 1927, secondo la quale dopo la regionalizzazione delle funzioni di carattere amministrativo connesse alla liquidazione degli usi civici disposta dall'art. 66 del DpR n. 616 del 1977, da un lato non si poteva più immaginare un potere d'iniziativa d'ufficio del commissario e, dall'altro, l'unico soggetto legittimato ad agire dinanzi al commissario medesimo per le questioni concernenti i diritti coinvolti o nelle procedure di liquidazione, poteva essere la Regione.

Dinanzi a tale "diritto vivente" la Corte, dapprima con una sentenza di rigetto «sostanzialmente interpretativa»<sup>60</sup>, poi con una sentenza di accoglimento «parzialmente additiva»<sup>61</sup>, interviene a chiarire che la «giurisdizione

<sup>57</sup> Cfr. Corte cost. n. 359 del 1985 e n. 151 del 1986.

<sup>58</sup> Cfr. Corte cost. n. 142 del 1972.

<sup>59</sup> Corte di Cassazione SS UU. 28 gennaio 1984, nn. 858, 859, 860, 861.

<sup>60</sup> Sostanzialmente, in quanto formalmente la sentenza n. 133 del 1993 è una pronuncia di inammissibilità.

<sup>61</sup> Parzialmente in quanto la sentenza n. 46 del 1995 è in parte una pronuncia di accoglimento, in parte una interpretativa di rigetto.

ufficiosa in via principale (da tempo diventata prevalente a causa del rallentamento nel programma liquidatorio degli usi civici) riceve una nuova e autonoma giustificazione, non condizionata dalla connessione funzionale del secondo comma con il primo dell'art. 29, dall'interesse costituzionalmente garantito della collettività generale alla conservazione dell'ambiente, a tutela del quale le zone gravate da usi civici sono state sottoposte a vincolo paesaggistico»<sup>62</sup>.

Ma ancor più rilevante di tale "salvataggio" che la Corte compie pur tra notevoli perplessità<sup>63</sup>, è la statuizione giurisprudenziale sul diritto di azione dinanzi al commissario; la Corte, infatti, respinge recisamente l'ipotesi della Suprema corte di Cassazione per cui l'unico soggetto legittimato ad agire dinanzi al commissario è la Regione: «La legittimazione ad agire davanti al commissario, per la difesa del loro interesse particolare, (spetta) alle popolazioni titolari dei diritti di proprietà collettiva o di uso civico, nonché ai Comuni in qualità di enti rappresentativi delle collettività insediate sui rispettivi territori»<sup>64</sup>.

Permangono, quindi, le competenze del commissario perché permane l'interesse alla esistenza degli usi civici come elementi di tutela paesaggistica e quindi ambientale; deve, dunque, permanere una istanza giurisdizionale "terza" anche rispetto agli enti pubblici incaricati delle attività amministrative (Regione) o della rappresentanza delle collettività (Comuni).

Deve poter esistere un livello di tutela giudiziaria degli interessi delle collettività titolari di diritti civici anche *contro* gli enti locali cui sono state affidate la rappresentanza politico-amministrativa dei propri interessi<sup>65</sup>.

### *c) La legge quadro sulle aree protette*

Anche con riguardo a questa diversa corrente giurisprudenziale, la legislazione che interviene successivamente sembra chiaramente recepire la progressiva

<sup>62</sup> Corte cost. sent. n. 46 del 1995 punto 3.2 del c.i.d.

<sup>63</sup> «Certo dagli artt. 9 e 32 Cost. non discende come soluzione costituzionalmente obbligata, l'attribuzione al commissario di un potere d'impulso processuale. Anzi la rammentata sentenza n. 133 del 1993 ha manifestato dubbi non lievi in merito alla correttezza di questa soluzione, specialmente sotto il profilo dell'art. 24 Cost. ed ha sollecitato il legislatore a trovare altre soluzioni». Corte cost. sent. n. 46 del 1995.

<sup>64</sup> *Ibidem*.

<sup>65</sup> Nella giurisprudenza è pacifico che tra collettività titolari di un uso civico e l'ente comunale c'è distinzione; cfr. Corte d'Appello Sez. Usi civici Roma 13 maggio 1991, n. 19: «la titolarità delle terre civiche è della collettività, la rappresentanza è del comune. Se comune e popolazione entrano in conflitto occorre un rappresentante speciale».

“erosione” effettuata dalla Corte costituzionale rispetto all’impostazione della legge del 1927.

La legge quadro sulle aree protette (n. 394 del 1991) dispone, infatti, all’art. 11, comma 5 che all’interno delle aree naturali protette «*restano salvi i diritti reali e gli usi civici delle collettività locali, che sono esercitati secondo le consuetudini locali*. Eventuali diritti esclusivi di caccia delle collettività locali o altri usi civici di prelievi faunistici sono liquidati dal competente commissario per la liquidazione degli usi civici ad istanza dell’Ente parco».

Pochi commentatori, mi pare, abbiano notato questa norma che, invece, appare come una disposizione “chiave” per comprendere appieno quella convergenza che, sotto l’ombrello dei nuovi valori costituzionali, si viene a realizzare tra disciplina degli usi civici e protezione della natura.

La legge sui parchi stabilisce che in un’area protetta i diritti di uso civico sono *fatti salvi*, il che sta ad affermare che, in via di principio, l’esigenza della conservazione della natura *coincide e non confligge* con quella dell’uso collettivo delle risorse realizzato sotto la forma di uso civico<sup>66</sup>.

Ovviamente, la legge chiarisce che questa coestensione può applicarsi solo a quegli usi che non abbiano un contenuto dichiaratamente “antinaturalistico”: di qui la ragione per cui l’esistenza di usi di caccia o di pesca obbliga l’Ente parco a chiederne la liquidazione<sup>67</sup>.

La *ratio* che sostiene questa disciplina ci pare estremamente interessante e rappresenta il punto più avanzato e aggiornato di quella “concordanza” tra esistenza degli usi civici e valori costituzionali che stiamo indagando.

Innanzitutto si afferma chiaramente che, nei casi previsti dalla legge, *gli usi civici vanno mantenuti e non eliminati*: una direzione, dunque, del tutto opposta alla legislazione del 1927.

Gli usi civici, in quanto forme di godimento *collettivo*, sono utilizzazioni delle risorse naturali che per loro intrinseca razionalità non possono mai giungere a distruggere la risorsa, per la evidente ragione che in tal modo i presenti e i futuri contitolari del diritto di uso non avrebbero più nulla da utilizzare.

Se l’utilizzazione che compio di una risorsa deve soddisfare non solo il mio interesse individuale, ma consentire anche una pluralità di altri analoghi interessi, questo richiede una “autolimitazione” nell’uso e, soprattutto, implica che lo sfruttamento attuale non giunga mai a esaurire la capacità di quella

<sup>66</sup> Ma lo stesso può dirsi per la legislazione regionale che ha costituito aree protette regionali su aree di “proprietà collettiva” (si pensi, ad esempio, alle leggi regionali venete sulle “Dolomiti di cortina” – L.R. n. 21 del 22 marzo 1990 e succ. modif – in cui vengono integrate le finalità e le istituzioni del parco regionale con gli organismi della comunità regoliara – art. 11 –).

<sup>67</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 46 del 1995.

risorsa di prodursi nuovamente, overosia, per utilizzare la terminologia impiegata dalla comunità europea, lo sfruttamento dovrà rispettare il “margine di riproduzione” di quella risorsa o *habitat*<sup>68</sup>.

D'altronde se porzioni di territorio gravate da uso civico – siano esse boschi, fiumi o prati – sono state inserite in un'area protetta, ciò sta a significare che l'uso civico protratto da tempo immemorabile non ne ha affatto distrutto il valore naturalistico, ma al contrario ha contribuito a conservarlo<sup>69</sup>.

La vicenda degli usi e delle proprietà collettive realizza, così, una dinamica estremamente simile a quella nozione di uso “sostenibile” delle risorse naturali che, sebbene tra notevoli ambiguità e incertezze di significato, sembra rappresentare la nuova frontiera del diritto alla conservazione dell'ambiente.

## 6. QUALI PROSPETTIVE DALLA RIFORME COSTITUZIONALI DEL 1999-2001?

### 6.1 *Le nuove competenze in materia di ambiente e la “scomparsa” del demanio regionale*

Per concludere questo nostro esame delle possibili relazioni tra il fenomeno giuridico degli usi civici e i principi dettati dalla Costituzione repubblicana, occorrerà dare conto anche delle più recenti modifiche del testo costituzionale avvenute a partire dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, proseguite per la legge costituzionale n. 2 del 2001 e terminate (per il momento)<sup>70</sup> con la legge costituzionale n. 3 del 2001.

Che segnale viene da queste riforme? Cosa cambia nello scenario costituzionale in cui collocare la disciplina dei diritti collettivi di uso e di proprietà?

Se perpetuassimo quella distinzione che abbiamo già criticato, dovremmo dire che le riforme del 1999-2001 si sono appuntate essenzialmente sulla

<sup>68</sup> Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla “Conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche” (cd. Natura 2000).

<sup>69</sup> Su questo tema, si veda l'ampissimo dibattito scientifico innescato dal famoso articolo *The Tragedy of the Commons* pubblicato da Garret Hardin sulla rivista «Science» nel 1968; per una recente revisione critica dell'impostazione di Hardin si veda V.R. ANDELSON (ed by), *Commons without tragedy: protecting the environment from overpopulation, a new approach*, London, Shephard-Walwyn, 1991.

<sup>70</sup> Nelle more della correzione delle bozze di questo lavoro è stata approvata e pubblicata, ma non è entrata in vigore, una ulteriore modifica della Costituzione. Cfr. il testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: «Modifiche alla Parte II della Costituzione» pubblicato in *GU* n. 269 del 18 novembre 2005.

“costituzione dei poteri”, coinvolgendo principalmente la distribuzione dei poteri legislativi e amministrativi tra Stato, Regioni e autonomie locali.

Su questo piano probabilmente v'è poco da osservare, come dimostra, peraltro, la scarsa presenza della materia “usi civici” nell'impetuosa esplosione del contenzioso costituzionale causata dall'entrata in vigore della riforma<sup>71</sup>.

Nella nuova distribuzione delle competenze legislative la tutela dell'ambiente e dei beni culturali è tornata a essere una materia di esclusiva competenza statale e abbiamo visto quanto la disciplina degli usi civici sia stata a opera della Corte costituzionale assorbita nella nozione di tutela ambientale. Potrebbe questa nuova norma costituzionale comportare una rilevante modifica della “regionalizzazione” della disciplina degli usi civici inaugurata dal D.p.R. 616 del 1977?

Su di un piano teorico-potenziale da questa modifica potrebbero ipotizzarsi conseguenze anche rilevanti<sup>72</sup>, ma, in realtà, penso che, sul piano pratico poco deriverà circa l'assetto attuale dei rapporti tra Stato e Regioni in questo settore.

Da un lato, infatti, alla nuova competenza esclusiva dello Stato, corrispondono altre attribuzioni legislative concorrenti delle Regioni che ne confermano (anzi potenziano) il ruolo di ente fondamentale, sia sul piano legislativo sia amministrativo, nel settore del “governo del territorio”<sup>73</sup>, così come nel settore della valorizzazione dei beni culturali e ambientali, per non parlare di materie come l'agricoltura o la selvicoltura in cui le Regioni oggi vantano una competenza “residuale”<sup>74</sup>.

D'altro lato, la giurisprudenza costituzionale su tale nuova competenza statale ha da subito chiarito che essa, configurando una materia “trasversale”,

<sup>71</sup> Fino al momento in cui redigiamo le presenti note, dalla riforma della Costituzione del 2001 solo due sentenze (le nn. 196 del 2004 e 70 del 2005) ambedue in materia di condono, contengono un riferimento agli “usi civici”. Peraltro in entrambe le circostanze la Consulta affronta l'argomento in modo del tutto incidentale. Tra le due maggiore interesse ai nostri fini lo desta la seconda sentenza (70 del 2005), in cui la Corte si occupa dell'esclusione dal condono di opere costruite in terreni destinati ad uso civico.

<sup>72</sup> Si potrebbe, infatti, ipotizzare una ri-“statalizzazione” della disciplina di riordino degli usi civici; sui possibili scenari “neo-centralisti” derivanti dalla applicazione della riforma costituzionale ai rapporti tra Stato e Regioni in materia di ambiente, cfr. A. SIMONCINI *Stato e regioni nella disciplina delle aree protette, tra passato e futuro: il nuovo scenario costituzionale*, in *Una utopia istituzionale: le aree protette a dieci anni dalla legge quadro*, a cura di C.A. Graziani, Milano, Giuffrè, 2003.

<sup>73</sup> Non a caso nella citata sentenza n. 70 del 2005, attraverso il richiamo alla precedente sentenza n. 196 del 2004, la Corte attrae “sostanzialmente” la materia usi civici all'interno della potestà legislativa concorrente in tema di “governo del territorio”.

<sup>74</sup> Ovverosia rientrando nella previsione dell'articolo 117, quarto comma Cost.

non intende escludere del tutto un possibile intervento delle Regioni nelle materie proprie che si intersecano con il valore ambientale<sup>75</sup>.

Da tutto ciò riteniamo che la modifica costituzionale comporterà, in realtà, pochi “contraccolpi” significativi sul piano dei rapporti preesistenti tra Stato e Regioni in questa materia.

Semmai, va segnalata un’altra modifica passata alquanto inosservata.

Ci riferiamo alla nuova formulazione dell’art. 119, dedicato alla autonomia finanziaria regionale, in cui la vecchia dizione «le regioni hanno un proprio demanio e patrimonio secondo le modalità stabilite da legge della Repubblica» è stata sostituita da «I comuni, le province, le città metropolitane e le regioni hanno un proprio patrimonio secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato».

Scompare, quindi, dal testo costituzionale il “demanio regionale” e viene sostituito dal riferimento al solo “patrimonio”, riferito, però, non più soltanto alle Regioni, ma anche agli altri enti locali.

L’altra novità è che la disciplina di questo patrimonio non è più integralmente assegnata alla legislazione statale ma tale legislazione dovrà limitarsi a porre i “principi generali”.

Non penso che da questa nuova formulazione dell’art. 119, ripeto, poco evidenziata, possano farsi discendere novità eclatanti; non penso, in partico-

<sup>75</sup> Nella decisione n. 407 del 26 luglio 2002 la Corte costituzionale ha definito la materia ambiente come un “valore” costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia “trasversale”, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato solo le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale» (cfr. in termini analoghi Corte cost. sentt. nn. 226, 227/2003 e 307/2004; mentre per la giurisprudenza anteriore richiamata nella decisione de qua cfr. sentt. nn. 507 e 54 del 2000, 382 del 1999, 273 del 1998). In base a questa interpretazione la Corte costituzionale ha preferito non definire in modo netto le competenze dello Stato e delle Regioni, ma lasciare un confine “mobile”, definibile volta per volta in relazione all’interesse da tutelare (cfr. da ultimo la sent. n. 62 del 2005 sulle “scorie radioattive” e la sent. n. 108 del 2005 in tema di “cave”). In dottrina sul particolare atteggiarsi della giurisprudenza costituzionale in materia di ambiente v. L. CARBONE, *Ambiente, paesaggio e beni culturali e ambientali*, nell’opera collettiva *L’attuazione del Titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 275 e ss.; F. RESCIGNO, *La “trasversalità” del “valore ambiente” tra ipotesi legislativa statale e regionale: un preoccupante silenzio della corte*, in «Giur. it.», 2004, pp. 466 e ss.; S. MANGIAMELI, *Sull’arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in «Le Regioni», 2003, pp. 337 e ss.; F.S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie «trasversali»: dalla sentenza n. 282 alla 407 del 2002*, in «Giur. cost.», 2002, pp. 2951 e ss.; M. CECCHETTI, *Legislazione Statale e legislazione regionale per la tutela dell’ambiente: niente di nuovo dopo la riforma del Titolo V*, in «Le Regioni», 2003, pp. 320 ss. Per la dottrina sulle materie trasversali cfr. D’ATENA, *La Consulta parla... e la riforma del Titolo V entra in vigore*, in «Giur. cost.», 2002; G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte Seconda della Costituzione*, in «Le Regioni», 2001, pp. 1247 e ss.



lare, che dalla mancata citazione del “demanio regionale” si possa inferire la sua scomparsa, ovvero che esso non continui a esistere.

Mi limito però a segnalare che questa forse inconsapevole revisione della classificazione dei beni degli enti locali<sup>76</sup> indica la necessità – “costituzionale” – di rivedere la disciplina generale delle proprietà pubbliche e in essa, certamente, il ruolo di quei *demani* che derivano da usi o proprietà collettive, ricordando che, sulla base del nuovo assetto costituzionale, non solo la legislazione statale ha competenza su questa materia, ma anche la legge regionale.

## 6.2 La sussidiarietà orizzontale (art. 118) e il principio di “libertà sociale”

Ma proprio in ossequio a quanto abbiamo sin qui cercato di dimostrare e cioè che il rapporto tra norme costituzionali e disciplina degli usi civici non rileva soltanto e principalmente per la parte organizzativa della “forma di governo” ma, innanzitutto, riguarda i valori che delineano la “forma di stato”<sup>77</sup> fissata dalla nostra Costituzione, alcune novità interessanti provengono dalle innovazioni che la riforma del Titolo V ha introdotto proprio sul versante dei principi sostanziali<sup>78</sup>.

<sup>76</sup> Solo lo Stato, infatti, è escluso dalla portata applicativa dell’art. 119.

<sup>77</sup> Che secondo l’impostazione classica (C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1969, pp. 127 e ss.; L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, Milano, xix, 1985, pp. 634 e ss., più recentemente G. U. RESCIGNO, (voce) *Forme di Stato e forme di governo*, in *Enc. Giur.*, Roma, xiv, 1989) viene definita come il rapporto o i rapporti fondamentali tra lo Stato ed i suoi elementi fondamentali, in particolare tra autorità statale e libertà dei cittadini; mentre per forma di governo si intende la configurazione tipica che descrive i rapporti fondamentali tra gli organi costituzionali di uno Stato.

<sup>78</sup> È pacifico che la riforma del Titolo V non abbia comportato solo innovazioni organizzative, ma attraverso queste è arrivata a toccare aspetti sostanziali rilevanti del nostro ordinamento. Si pensi solo esemplificativamente al fatto che per la prima volta è stato introdotto in Costituzione un richiamo esplicito alle norme comunitarie, che si è posta una (discutibile) distinzione sostanziale tra diritti civili e diritto sociali per distinguere i poteri dello Stato e delle Regioni, o ancora al fatto che nell’art. 118 ora compare il principio di sussidiarietà nelle sue due accezioni, verticale e orizzontale. Per un maggiore approfondimento delle novità in questo senso contenute nel nuovo testo della Costituzione si v.: M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra stato e regioni (a proposito dell’art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione*, in «Pol. dir.», 2002, p. 345; A. SIMONCINI, *La riforma del Titolo V ed il “modello costituzionale di welfare” in Italia*, in «Diritto del mercato del lavoro», 2004, pp. 537 e ss.; A. D’ALOIA, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in «Le Regioni», 2003, pp. 1063 e ss.; A. RUGGERI, *Neoregionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali*, in «Dir. e soc.», 2001, pp. 202 e ss.; L. TORCHIA, *Sistemi di welfare e federalismo*, in «Quad. cost.», 2002, pp. 715 e ss.; E. BALBONI, *Il concetto di “livelli essenziali ed uniformi” come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, pp. 1103 e ss.; L. CHIEFFI, *Introduzione, Diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, a cura di L. Chieffi, Padova, Cedam, 1999; T. GROPPI, *La garanzia riforma del Titolo V*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

Com'è noto, infatti, attraverso la modifica dell'art. 118 della Costituzione e l'introduzione del cosiddetto principio di sussidiarietà in senso orizzontale, secondo cui «Stato, regioni, città metropolitane, province e comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà», si è inteso esplicitare e rafforzare il principio già sancito all'art. 2, riguardante il rilievo delle formazioni sociali.

Abbiamo già osservato nei paragrafi che precedono come questo principio “cardine” dell'assetto valoriale della nostra Costituzione induca a ritenere la possibilità di una condivisione nella titolarità dei diritti fondamentali come un elemento non eccezionale ovvero accessorio rispetto alla titolarità individuale, bensì come un inevitabile completamento della “dimensione individuale” della persona.

Nell'ultimo comma dell'art. 118 questo principio, ripetiamo, già contenuto nell'art. 2, diviene una norma che esprime un vero e proprio *favor* affinché tutti i soggetti pubblici in cui si articola la Repubblica consentano alle associazioni di cittadini di svolgere attività di interesse generale, non sostituendosi a essi *praeter necessitatem*.

La Corte costituzionale nella prima occasione in cui si è trovata ad applicare questa nuova direttiva costituzionale<sup>79</sup>, l'ha definita, richiamandosi alla propria precedente giurisprudenza, espressione di un principio di “libertà sociale”.

Il caso riguardava un fenomeno giuridico apparentemente del tutto diverso rispetto a quello degli usi civici eppure a questo assimilabile per numerosi profili: la disciplina delle fondazioni di origine bancaria.

In quel caso la Corte, muovendo dalla definizione di quegli organismi come di «persone giuridiche private, dotate di piena autonomia statutaria e gestionale», li collocava «anche in considerazione di quanto dispone ora l'art. 118, quarto comma, della Costituzione – (...) tra i soggetti dell'organizzazione delle “libertà sociali”» e per questo sanciva l'impossibilità per lo Stato o per le Regioni di disciplinare in totale libertà questi soggetti, quasi che fossero espressioni di funzioni “pubbliche”, affidate, appunto alla decisione delle autorità statali o locali.

In questo, mi pare, che si possa cogliere un'analogia tra la vicenda normativa delle casse di risparmio trasformate in fondazioni e quella delle terre o degli usi civici: entrambe sono figure dell'esperienza giuridica in cui determinate attività o certi beni sono gestiti secondo una “forma” collettiva e solidale che, in quanto tale, precede (storicamente e logicamente) la regolazione

<sup>79</sup> Sentenza n. 300 del 2003, redattore Zagrebelsky.

pubblica. Esprimono perciò – seppur in modo e su oggetti del tutto diversi – questa “libertà sociale” che non è alla mercé dei legislatori, siano essi statali o regionali. Inverano, quindi, aspetti di quella sussidiarietà orizzontale che è apparsa come formulazione espressa nel 2001 ma che, come abbiamo visto, ispira sin dalle origini il nostro assetto costituzionale.

### 6.3 In conclusione: un “altro modo” di regolare

Volendo tentare una breve riflessione conclusiva di queste note, a me pare che ancora oggi sulla vicenda *particolare* degli usi civici continui a giocarsi una “battaglia” di portata ben più generale: quella del rapporto tra autonomia dei privati e limiti della regolazione pubblica.

Cercando di sottrarsi alle distorsioni di chi ha voluto leggere il rapporto tra Costituzione e usi civici soltanto come un problema di ripartizione di competenze e non di sostanza, penso che alla disputa su *chi* debba regolare i rapporti tra i privati occorra preferire la questione su *come* debbono essere regolati questi rapporti.

Il problema decisivo, cioè, si pone oggi non tanto sul *soggetto* quanto sul *modo* di regolare.

Indubbiamente l’ampliamento progressivo delle funzioni legislative regionali, da un lato, e l’affermazione delle competenze esclusive statali – soprattutto “trasversali” –, dall’altro, potrebbe innescare una pericolosa rincorsa al rialzo tra i diversi soggetti dotati di potestà legislativa, moltiplicando così i vincoli e le regole (si pensi alla emblematica vicenda del rapporto tra Stato e Regioni nella disciplina dell’“ordinamento civile”<sup>80</sup>).

Soprattutto, il rischio più grave è che in questa sorta di “rincorsa legislativa” le Regioni perdano quella sfida lanciata dalla Costituzione, dalle norme

<sup>80</sup> Per un esame degli orientamenti dottrinari e giurisprudenziali più recenti v. E. LAMARQUE, *Regioni e ordinamento civile*, Padova, Cedam, 2005; S. BARTOLE, *Regioni ed ordinamento civile: il punto di vista del costituzionalista*, nell’opera collettiva *L’ordinamento civile nel nuovo sistema delle fonti legislative*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 77 e ss.; V. ROPPO, *Diritto privato regionale?*, in «Pol. dir.», 2002, pp. 592 e ss.; V. ANGIOLINI, *Ordinamento civile e competenza regionale*, in «Rivista giur. lavoro e prev. soc.», 2004, pp. 26 e ss. Sull’interpretazione del limite del “diritto privato” anteriormente alla riforma costituzionale v. G. ALPA, *Il «diritto costituzionale» sotto la lente di un giusprivatista*, in «Riv. dir. cost.», 1999, pp. 15 e ss.; M. MALO, *Il limite del diritto privato nella giurisprudenza costituzionale*, in «Le Regioni», 1995, pp. 168 e ss.; D. VITTORIA, *La disciplina delle organizzazioni collettive e il limite del diritto privato alla competenza legislativa delle regioni*, in «Le Regioni», 1992, pp. 1751 e ss.

degli Statuti speciali e dalla giurisprudenza della Corte, a trattare fenomeni come questi rispettandone l'autonomia e le fonti costitutive originarie.

Ancora una volta occorrerà che l'art. 2 della Costituzione, oggi qualificato dall'esplicitazione del principio di sussidiarietà nell'art. 118, svolga il suo insostituibile ruolo di difesa dell'autonomia e della libertà originaria delle collettività sociali rispetto all'invadenza delle autorità pubbliche, imponendo, alle Regioni come allo Stato, un "altro modo di regolare" questa materia.

LUIGI COSTATO\*

## Problemi attuali delle normative sugli usi civici nella gestione e tutela del territorio

1. Grazie presidente e grazie a tutti i presenti per l'attenzione che mi vorranno riservare. Risulta sempre difficile prendere la parola dopo una serie di interventi del livello tenuto dagli oratori odierni, ed in particolare, dopo una lezione come sempre magistrale del prof. Grossi che, per sapere e per capacità oratorie, crea un termine di paragone che mette in ambascia chiunque, ed in particolare un agrario comunitarista come me.

Tuttavia, mi ci proverò.

La regionalizzazione dei poteri amministrativi e, in certa misura, legislativi avvenuta con i D.P.R. del '72 e del '77, ed incrementata dalla l. n. 491 del 1993, istitutiva del MIRAAP, ha coinvolto anche la materia "usi civici" che, come già si è evidenziato, è tutt'altro che compatta, potendosi addirittura affermare che comprende fattispecie diverse che ben potrebbero andare sotto nomi e regole differenti; invece, com'è noto, anche limitandoci solo alla legge del 1927, confusione ed improprietà, non solo di linguaggio, è dato di trovare sicché si confondono usi civici propriamente detti con le proprietà collettive, demani con proprietà private, ecc.

In ossequio alle posizioni imperanti, gli usi civici dovevano, a partire dal 1927, essere fatti scomparire grazie all'attività dei Commissari liquidatori, investiti di poteri amministrativi (istruttoria) e giurisdizionali (liquidazione). Molto si è scritto e detto su questa liquidazione ma, a parte la confusa posizione legislativa che mescolava usi civici con proprietà collettive, non si può negare che si maturavano sempre più i tempi per una progressiva, anche se

\* *Università degli Studi di Ferrara*

non necessariamente totale, scomparsa degli usi civici intesi in senso stretto, e ciò a prescindere dalla loro stessa liquidazione.

Ma per restare brevemente al Commissario, la duplicità delle funzioni fu una prima "vittima" della regionalizzazione degli anni '70; in particolare il Commissario si trovò in difficoltà operativa per il fatto che il personale amministrativo gli era fornito dalle regioni ma gli occorreva il servizio del cancelliere, che la regione non poteva mettere a disposizione, sicché fu necessario, con la ricordata l. n. 491 del 1993, istitutiva del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, stabilire opportunamente, all'art. 5, che "le competenze in materia di commissariati agli usi civici (...) sono trasferite al Ministero di grazia e giustizia, in attesa del riordino generale della materia degli usi civici", riordino che non è mai avvenuto, come spesso accade quando il legislatore rimanda a migliore occasione un suo intervento, ma in questo caso anche per il progressivo intervenire delle regioni. La norma ha almeno consentito al Ministero della giustizia di fornire al Commissario personale adatto alle funzioni di cancelliere.

Oltre a ciò, tuttavia, non si sono avuti interventi legislativi nazionali di riorganizzazione della materia, e gli stessi titolari di diritti di uso civico manifestarono una progressiva perdita di interesse, in relazione all'inesorabile svilupparsi dell'economia e alla corrispondente caduta di significato sostanziale, per molti profili, dei vantaggi che possono essere tratti da tradizionali modi di utilizzo del terreno legati a quest'istituto, in specie quando di usi civici in senso proprio si parli.

Di questa perdita di interesse si trova traccia nella copiosa legislazione regionale, di tipologia non necessariamente solo "amministrativa", ed è a quest'ultima che occorre ora rifarsi per evidenziare in quale direzione gli usi civici hanno subito progressive modificazioni.

Occorre premettere che tutta la legislazione regionale proclama i diritti d'uso civico inalienabili, imprescrittibili ed inusucapibili, riconosce beni assoggettati ad uso civico quelli sui quali gravano diritti di cittadini di una frazione o di un comune, e prevede l'amministrazione separata di questi beni, in quanto comunali, o in seno al comune stesso o, quando i beni siano di interesse di abitanti di una frazione, ad amministrazioni di tipo circoscrizionale o frazionale, che adottano atti assoggettati al controllo amministrativo.

Ma, al di là di queste affermazioni, che talvolta appaiono veri e propri proclami, si nota una progressiva tendenza a cercare soluzioni pratiche in ordine a beni gravati da usi civici, spesso considerando con particolare attenzione quelli "utili" ad altri fini.

La regione Lombardia mira, sin da una legge del 1985, a facilitare la liquidazione degli usi civici su terre aliene prevedendo anche il pagamento in tempi ravvicinati del capitale d'affranco quando non superi un certo livello di valore.

La regione Valle d'Aosta, zona sicuramente fragile e delicata dal punto di vista ambientale, stabilisce, con la legge 2 febbraio 2001, all'art. 2, n. 11, una modifica alla precedente legge regionale, prevedendo che "il direttore generale competente può autorizzare le alienazioni e i mutamenti di destinazioni (della terre civiche) a condizione che gli strumenti urbanistici generali prevedano diversa destinazione dei beni stessi ovvero in connessione ad opere ed interventi di pubblica utilità".

In questo caso la liquidazione diventa, come d'altra parte lo era anche nel 1927, lo scopo primario della legge, ma la Regione sembra soprattutto preoccuparsi della liquidazione in connessione ai suoi piani urbanistici, senza che si fissino regole stringenti in materia ambientale.

La regione Veneto, invece, con la l. n. 31 del 1994 ha proclamato che (art. 1) "i beni di uso civico sono inalienabili, indivisibili, inusucapibili. I beni di uso civico non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalla presente legge"; con legge n. 5 del 2005 la medesima regione da un lato provvede a dettare regole per l'accatastamento dei beni soggetti ad usi civici con la dizione "bene inalienabile, indivisibile, inusucapibile e vincolato all'esercizio dei diritti collettivi" di cui alla legge statale del 1927, dall'altro prevede che "i Comuni e le Amministrazioni separate frazionali interessate, nell'ambito delle operazioni di accertamento delle terre di uso civico (...) predispongono il piano di utilizzo delle terre stesse", che lascia qualche perplessità e dubbi su che si voglia fare di questi beni, e che è assoggettato alla conferma mediante atto della Giunta regionale, di validità ora decennale. Come vedremo esaminando le leggi delle altre regioni, non si può tuttavia non riconoscere che la legislazione veneta sia la più "ambientalista" fra tutte.

Appare evidente, in ogni caso, che la gestione di questi terreni sia prevista di tipo "attivo", con interventi anche di natura edilizia, che possono comportare un progressivo stravolgimento della natura dei beni in questione, e la liquidazione dei diritti non più mirata ad assegnare ai cittadini aventi diritto un pezzo di terra da coltivare, ma, invece, a favorire la costruzione di fabbricati.

Nella provincia di Trento non può dirsi che le cose vadano meglio, anzi: infatti con l'art. 6 della l. n. 9 del 23 novembre 2004 si riaprono i termini per "le autorizzazioni in sanatoria ai sensi dell'art. 19 della l. n. 5 del 13

marzo 2002". Il frazionamento dei beni d'uso civico non è, inoltre, secondo la legge provinciale di Bolzano (l. n. 5 del 31 marzo 2003, art. 8, comma 4), assoggettato alle norme provinciali in materie di maso chiuso.

Le leggi regionali di cui si sono espone per sommi capi alcune regole, tendono, comunque, a normare quanto meno, gli aspetti seguenti:

- a) l'attività amministrativa non più di competenza del Commissario liquidatore;
- b) il *favor*, tramite l'uso produttivo delle terre soggette all'esercizio di usi civici e di altri diritti di promiscuo godimento, riservato allo sviluppo economico dei territori interessati (così l'art. 1, comma 1, della l. regione Umbria n. 1 del 17 gennaio 1984);
- c) la verifica, limitatamente alla fase istruttoria, delle occupazioni, delle proposte di legittimazione e le sanatorie per i mutamento di destinazione dei terreni assoggettati ad usi civici.

In quest'ultimo senso esemplare è la l. n. 25 del 3 marzo 1988 della regione Abruzzo, la quale, al suo art. 12, molto concretamente prevede che "sulla base delle informazioni raccolte sul luogo ed adeguate indagini, dovranno essere indicate quali porzioni di terre civiche nelle quali gli usi sono ancora effettivamente in esercizio e di quali usi si tratta", il che sta a dire che le terre sulle quali gli usi non si esercitano più perdono la loro qualificazione. D'altra parte, la successiva l. n. 37 del 20 aprile 1989 della medesima regione stabilisce che "le terre civiche dovranno conservare, di norma, nell'ambito delle previsioni dei piani (...urbanistici) la loro destinazione, come stabilito ai sensi della legge" n. 1766 del 1927, e più oltre afferma che "per il mutamento in concreto della destinazione oltre che per le eventuali alienazioni delle terre civiche resta ferma la procedura stabilita dalla legge" regionale n. 25 del 1988.

La regione Lazio sembra preoccuparsi solo di legittimare i cambi di destinazione, come risulta dalla l. n. 1 del 3 gennaio 1986, la quale stabilisce che "l'Assessore agli usi civici della Regione Lazio presso il Commissario per la liquidazione degli usi civici deve essere obbligatoriamente sentito prima dell'adozione" di un piano regolatore o di sue varianti che interessino zone gravate da usi civici, mentre il comune che volesse utilizzare terreni di proprietà collettiva appartenenti a frazioni di comuni, università ed altre associazioni agrarie comunque denominate deve inoltrare il piano regolatore generale alla Regione, accompagnato dalla richiesta proposta dall'ente interessato.

Non può sfuggire il fatto che queste regole superano di slancio molteplici preclusioni legali e storiche, rendendo, in sostanza, alienabili od utilizzabili per finalità diverse da quelle storiche i terreni sia soggetti ad usi civici che



quelli di proprietà collettiva; inoltre sembra che il cambio di destinazione non richieda necessariamente la liquidazione degli usi civici, per probabile o possibile mancanza di soggetti determinati a difendere diritti in disuso. Altra legge, la n. 24 del 1998, stabilisce il vincolo ambientale sui beni oggetto di usi civici o di proprietà collettiva, ma occorre frenare eventuali giudizi visto poi che l'art. 11 della stessa legge prevede che l'esclusione dei terreni di proprietà collettiva gravati da usi civici (e quelli non gravati da questi usi?) da ogni attività edificatoria "di natura residenziale, turistica, commerciale, artigianale o industriale, salvo che ragioni di interesse della popolazione non consentano tale diversa destinazione".

La regione Basilicata, con l. n. 25 del 5 luglio 2003, all'art. 1, stabilisce un termine ultranovennale per la perdita irreversibile della destinazione dei terreni ad uso civico, anche qui innovando rispetto alla legislazione del 1927, quanto meno. Inoltre, con legge n. 57 del 12 settembre 2000, si stabilisce la sanatoria per le alienazioni e i mutamenti di destinazione dei terreni di uso civico realizzati in assenza di autorizzazione.

Del cambio di destinazione delle terre si occupa anche la l. n. 35 del 20 dicembre 1999 della regione Puglia, che stabilisce la realizzabilità di tale mutamento a condizione che si acquisisca il parere dell'Ufficio per gli usi civici della regione Puglia. Il cambio di destinazione è previsto anche dalla corposa legge regione Sardegna n. 14 marzo 1994, n. 12, in particolare al suo all'art. 17.

Questa lunga rassegna può essere conclusa con l'ennesima legge di "sanatoria" (si tratta della l. n. 4 del 16 aprile 2003 della regione Sicilia), ove si prevede che (art. 12) i soggetti occupatori di terre di uso civico, proprietari in forza di atto pubblico di provenienza regolarmente trascritto o titolari di provvedimento di assegnazione da parte del comune che abbiano presentato, o presentino entro 30 giorni dall'entrata in vigore della presente legge istanza di legittimazione (...) conseguono tacitamente la legittimazione e la conseguente affrancazione" con l'obbligo di pagare una modesta somma per l'affranco.

A questo punto viene da chiedersi che senso abbia riferirsi agli usi civici – genericamente intesi – come a strumenti utili ed efficaci per la protezione dell'*habitat* naturale e dell'ambiente più in generale; appare evidente che nella graduatoria dei valori che le regioni considerano – forse con l'eccezione del Veneto – il c.d. sviluppo economico sembra nettamente prevalere sugli interessi ambientali, e si preferisce prevedere la creazione di aree industriali o artigianali, abitative o turistiche, anziché mantenere allo stato naturale le aree in questione.

Insomma, la progressiva reale scomparsa degli usi civici – evidentemente spesso senza che si provveda alla loro liquidazione - mette le regioni nella condizioni di destinare i corrispondenti terreni a scopi urbanistici i più svariati; d'altra parte la liquidazione degli usi civici con assegnazione di quote di terreno a singoli utilisti produce, in relazione all'ubicazione del fondo, il desiderio dell'assegnatario di costruirvisi la casa, mancando, dunque, per lo più - anche se non si può parlare di una forma di comportamento assolutamente generalizzato - qualsiasi "resistenza" popolare nei confronti della progressiva urbanizzazione dei terreni stessi.

2. Diversamente sembra potrebbe dirsi, ma si tratta di una possibile variante solo parziale, a proposito delle proprietà collettive, che mantengono un forte significato collegato alla tradizione certo, ma che hanno acquisito valenze ambientali di non trascurabile interesse da un lato, dall'altro possono prospettare l'emergere di potenziali interessi economici enormi e non necessariamente coerenti con i le finalità tradizionali dell'istituto. Anche in questi casi, dunque, l'estraneità dell'istituto alla realtà moderna ha spinto i partecipi a proporre e ad ottenere modificazioni statutarie certo non in linea con i caratteri storicamente consolidati delle proprietà collettive.

A questo punto sembrerebbe opportuno evidenziare che le cc.dd. proprietà collettive andrebbero espunte dalle competenze decentrate in relazione, probabilmente, al fatto che sembrerebbe che persino lo Stato non possa legiferare in materia, se non per proteggere la sopravvivenza di questi istituti; a maggior ragione, quindi, le regioni dovrebbero astenersi dall'intervenire, salvo agire per meglio consentire la loro sopravvivenza.

D'altra parte, però, la legge nazionale sulla montagna n. 1102 del 1971 ha stabilito che "il patrimonio antico della comunioni – si intendono le proprietà collettive: n.d.r.) - è trascritto o intavolato nei libri fondiari come inalienabile, indivisibile e vincolato alle attività agro – silvo pastorali e connesse. Quei beni che previa autorizzazione regionale venissero destinati ad attività turistica dovranno essere sostituiti in modo da conservare al patrimonio comune la primitiva consistenza forestale", consentendo alle regioni il cambio di destinazione.

Invece, nelle regioni ove le proprietà collettive sopravvivono in pianura, l'esecutivo regionale ha finito per ratificare modifiche statutarie di minore o maggiore rilievo, ma tali da andare ben al di là di modesti adattamenti: in Emilia Romagna si consente di evitare i tradizionali sorteggi e di consolidare una forma di suddivisione tendenzialmente perpetua legata all'autorizzazione concessa ai partecipanti di vivere in una casa costruita su di una parcella loro

assegnata e di riottenerla in godimento temporaneo per (almeno) diciott'anni (ma sino a quando questo rituale reggerà?).

Infatti la legge regionale Emiliano romagnola n. 49 del 22-11-1976, all'art. 1, recita: "Le Partecipanze agrarie di Cento (Ferrara), Nonantola (Modena), San Giovanni in Persiceto, Sant'Agata Bolognese, Pieve di Cento e Villa Fontana (Bologna), possono beneficiare, in quanto Comunità, rette da propri ordinamenti statutari e sottoposte alla vigilanza della Regione, di tutte le provvidenze previste a favore delle cooperative agricole"; all'art. 2 che "Le provvidenze di cui al precedente articolo possono essere accordate alle Partecipanze agrarie quando ricorrono le seguenti condizioni:

- a) che le opere realizzate con i benefici dell' articolo 1 divengano interamente di proprietà dell'ente Partecipanza;
- b) che il tempo di godimento del terreno assegnato non sia inferiore agli anni 18;
- c) che i fabbricati ed impianti fissi di interesse plurimo siano costruiti in area da sottrarsi alle successive assegnazioni;
- d) che i benefici e gli oneri derivanti ai partecipanti singoli e associati dalla realizzazione di iniziative di interesse comune siano disciplinati da un apposito regolamento da approvare da parte degli Organi competenti delle Partecipanze agrarie e da sottoporre all' approvazione del Consiglio regionale".

È evidente l'invasività di queste norme rispetto all'autonomia statutaria delle Partecipanze, che non dovrebbero poter mutare elementi essenziali dei loro statuti, anche se ciò consentirebbe loro l'accesso a benefici regionali.

Più significativo ancora, sempre sotto il medesimo profilo, è l'art. 3 della stessa legge, il quale stabilisce che "Le partecipanze agrarie che in data anteriore all'entrata in vigore della presente legge hanno assegnato in terreno ai partecipanti per una durata inferiore ai 18 anni, possono beneficiare di tutte le provvidenze della presente legge. Tali benefici non saranno concessi, a partire dal 1998, qualora non vengano approvate le modificazioni statutarie che prevedono un tempo di assegnazione di almeno 18 anni".

L'art. 2 della l. Regionale n. 20 del 28 febbraio 1994 stabilisce, infine, tra l'altro, che "Gli atti deliberativi concernenti il bilancio, le relative variazioni e le compravendite immobiliari sono sottoposti al controllo preventivo di legittimità su richiesta specifica delle partecipanze agrarie", dando per evidentemente scontata l'alienabilità del patrimonio storico delle Partecipanze.

Questo progressivo abbandono delle regole storiche che hanno retto per secoli gli istituti in esame la si evince, in particolare, considerando l'art. 117

dello Statuto, convalidato dagli organi di controllo, della Partecipanza di Cento, che recita: “Il Partecipante proprietario di una casa per la cui costruzione sia stato pagato il canone di occupazione, ha diritto, in conformità alla consuetudine, all’assegnazione del proprio capo sotto la casa stessa o in modo da comprendervi, possibilmente, tutte le sue annesse, pertinenze ed accessori, sempre che ciò possa farsi senza eccessivo pregiudizio per l’assegnatario del capo cavalcante.

Questo diritto non compete ai partecipanti le cui case abbiano sede fuori delle zone qualificate agricole nel programma di fabbricazione o nel Piano Regolatore del Comune. Tali Partecipanti avranno diritto di acquistare in perpetuità la sottostante area cortiliva o, a loro scelta, di averla in fitto per il canone stabilito dal Consiglio in ragione di metro quadrato”.

Appare evidente una serie di *vulnera* inferti agli statuti tradizionali; tuttavia credo che occorrerà adattarsi a soluzioni di questo tipo poiché la autorità regionali, sensibili politicamente alle richieste degli elettori e non premute dai custodi della tradizione, che anzi esprimono interessi divergenti da essa, ammetteranno progressivamente l’introduzione di regole siffatte – destinate a favorire se non la dissoluzione, lo snaturamento delle Partecipanze, che contraddicono storia e caratteri delle proprietà collettive.

D’altra parte, anche se è sufficientemente corrispondente alla verità che le comunanze dell’arco alpino hanno acquisito meriti ambientalistici, impedendo l’edilizia in luoghi dotati di splendidi requisiti naturalistici, sarebbe ipocrita non riconoscere che se questo accade è anche, probabilmente soprattutto, perché i terreni montani in questione hanno maggiori pregi economici se conservati nelle condizioni “tradizionali”; e la conferma di queste affermazioni si ha se solo si osservi come spesso siano inoltrate richieste di autorizzazione a sbancamenti, ad eliminazioni di rocce ecc. per assicurare una migliore fruibilità ai campi da sci. In sostanza, cioè, tutela ambientale e sfruttamento economico vanno di pari passo; è però evidente che, tutto considerato, se il terreno è delle Regole, è più probabile limitare gli interventi umani a quelli ora descritti, mentre se si fosse in presenza di proprietà di singoli, le pressioni per una destinazione edilizia di molti terreni ad elevato valore ambientale sarebbe forse irresistibile politicamente, come la storia del nostro Paese insegna.

Resta comunque evidente il fatto che le utilità che i Regolieri da un lato, i Partecipanti dall’altro, mirano ad ottenere dai terreni non sono tanto pascoli o boschi nei quali raccogliere erba e legna da un lato, superfici da coltivare dall’altro, ma la possibilità di avere introiti cospicui dalle attività sportive in montagna ovvero di costruirsi la casa in pianura. In ogni caso le finalità degli

istituti in questione vengono stravolte e sovvertite. Accorre, tuttavia, notare che esistono Regole giacenti in territori turisticamente meno interessanti che, pertanto, sono più al riparo da richieste ed appetiti “moderni”.

La legge regionale veneta del 19 agosto 1996, n. 2, rubricata “riordino delle Regole” non solo proclama i vecchi beni inalienabili, indivisibili – con annotazione nelle tavole che in quelle zone costituiscono elemento essenziale per il riconoscimento della proprietà e della inalienabilità ecc. - ma prevede anche che eventuali Regole in “disfacimento” possano trovare nuovo riconoscimento a condizione che si applichi una procedura che evidenzi la storicità della Regola e i beni agro silvo pastorali che si sostiene ad essa facciano capo. Tuttavia si prevede, anche in questi casi, sanatoria per piccole superfici che mutino di destinazione.

Norme speciali detta la provincia di Trento per la Magnifica comunità di Fiemme e per le Regole di Spinale e Manè nella l. provinciale n. 5 del 13 marzo 2002 e, soprattutto, nella l. n. 12 del 28 ottobre 1960; anche in questo caso si afferma l’indivisibilità e l’inalienabilità dei beni delle Regole, “salva la possibilità di modeste alienazioni o permuta, giustificate da particolari motivi di pubblico interesse, da autorizzarsi dalla Giunta provinciale.

Una vera e propria legislazione ambientalistica che risponde in pieno a scopi ecologici è quella che regola la Partecipanza di Trino vercellese, proprietaria del bosco delle Sorti (v. l. regionale piemontese n. 64 del 4 settembre 1996 e la legge istitutiva del parco n. 38 dl 19 agosto, 1991).

A proposito delle proprietà collettive, fatto salvo quanto stabilito con la legislazione ultima citata, si deve osservare che le varie leggi regionali non pare abbiano compreso la natura e la struttura di queste antiche istituzioni, che sfuggono alle logiche odierne e hanno le loro radici in epoche nelle quali esse avevano non già la pretesa di arricchire i partecipi, quanto, invece, di consentire loro di sopravvivere in aree da bonificare o in zone di montagna lontane, dalle quali occorre proprio trarre l’indispensabile per alimentare alcuni capi di bestiame e per raccogliere la legna necessaria sia per le costruzioni che per superare i freddi inverni di quelle altitudini. La l. Abruzzo 13 novembre 1972 – sintomatico l’interesse diversificato per il fenomeno anche nella sola datazione delle leggi regionali -, all’art. 3 attribuisce al Consiglio regionale, in materia di usi civici (sic!) il compito di approvare i “regolamenti delle Università agrarie, gli statuti delle associazioni agrarie e i piani di sistemazione e trasformazione fondiaria”. La successiva legge n. 25 del 3 marzo, 1988 definisce le terre cui si applica la legislazione regionale sugli usi civici, e afferma che “sono considerate terre civiche (...) le terre, con le costruzioni di pertinenza, assegnate in proprietà collettiva alla generalità dei cittadini

abitanti nel territorio di un Comune, di una Frazione, in liquidazione dei diritti di uso civico e di qualsiasi altro diritto di promiscuo godimento; le terre possedute da Comuni, Frazioni, Università agrarie, comunque denominate, soggette all'esercizio degli usi civici nonché quelle derivanti da scioglimento delle promiscuità, scioglimento di Associazioni agrarie (...)." La regione persegue finalità produttivistiche e, in altra parte della legge, si prefigge di individuare "quelle porzioni di terre civiche nelle quali gli usi sono ancora effettivamente in esercizio", il che significa che si tende a prendere atto dell'abbandono di certi usi civici per eliminarli dalla scena della storia.

Orbene, non c'è dubbio che ci troviamo di fronte a vecchi istituti che possono mostrare la corda a fronte della c.d. modernizzazione; resta comunque il fatto che, quanto meno per i domini collettivi, non sembra che le regioni possano intervenire per modificare o "omologare" modifiche degli statuti storici, posto che nessuno, a rigore, può farlo.

#### BREVE NOTA BIBLIOGRAFICA

AA.VV. (1993): *I commissari liquidatori degli usi civici. Quale futuro*, atti dell'incontro di studio organizzato dall'IDAIC a Forte dei Marmi il 14 giugno 1993, a cura di A. Germanò, Milano.

C. AGOSTINI (1994): *Il MIPAF: commentario alla legge 4 dicembre 1993, n. 491, art. 5*, in «Riv. dir. agr.», I, pp. 251 ss.

U. PETRONIO (1992): voce *Usi civici*, in *Enciclopedia del diritto*.

P. GROSSI (1977): *Un altro modo di possedere*, Milano, Giuffrè.

P. GROSSI (1990): *Assolutismo giuridico e proprietà collettiva*, in *Quaderni fiorentini*, pp. 505 ss.

A. GERMANÒ, *La tutela della natura civica delle terre, ecc.* in *I commissari liquidatori degli usi civici. Quale futuro?*, cit., p. 125 ss.

Si vedano anche gli autori citati nelle opere segnalate.

Finito di stampare  
nel mese di marzo 2006  
dalla Tipografia ABC  
Sesto Fiorentino - Firenze

