



# ORDINES

*Per un sapere interdisciplinare sulle istituzioni europee*

ISSN 2421-0730

NUMERO 1 – GIUGNO 2022

ANNAMARIA ABBRUZZESE

## **Proprietà collettive e usi civici: dai tentativi di liquidazione alla loro rivalutazione. Spunti per una riflessione comparata**

**ABSTRACT** - In 2017, after about 90 years from law no. 1766 of 1927, born with the intent to liquidate all civic uses in the area or to alter its structure in correspondence with the new ownership model implemented by modern civil codes, Law no. 168/2017, which instead recognized full dignity and legal value to collective domains. The new law has in fact declared the general interest of the community in the conservation of civic uses, contributing to the preservation of the landscape and the environment, common goods to be safeguarded also for future generations.

**KEYWORDS** - Civic uses, feudalism, property, environment, common goods, comparative law

ANNAMARIA ABBRUZZESE\*

## **Proprietà collettive e usi civici: dai tentativi di liquidazione alla loro rivalutazione. Spunti per una riflessione comparata\*\***

SOMMARIO: 1. Premesse introduttive e piano dell'indagine - 2. Gli usi civici e la proprietà scomposta. Una premessa storica - 3. Propriété collectives e biens communaux nel code civil francese - 4. Il Code civil e gli approdi pandettistici: la reazione dei giuristi alla proprietà monolitica - 5. Usi civici e proprietà collettive nella legge n. 168 del 2017: un confronto con la legge "madre" - 5.a Il rapporto uomo-terra e uomo-ambiente. Il buon governo del territorio - 5.b Principio di sussidiarietà e poteri di autonormazione: la valorizzazione delle diversità - 6. Proprietà collettive e beni comuni: una possibile coordinazione? - 7. Riflessioni di sintesi.

### *1. Premesse introduttive e piano dell'indagine*

Nella seduta del 20 novembre 2017, la Camera dei Deputati ha approvato in via definitiva, trasformando in Legge, il ddl 4522 - già approvato al Senato il 31 maggio 2017 - recante disposizioni normative in materia di domini collettivi, riconoscendo piena dignità e soprattutto restituendo vita ad un pezzo di storia del nostro Bel Paese; si tratta infatti, della testimonianza di una storia pre-moderna, che individua nella pluralità di persone fisiche, componenti di una collettività locale, un ruolo di utilità e di valorizzazione per la gestione civica del territorio<sup>1</sup>.

I domini collettivi sono una realtà giuridica dalle origini antichissime; non è un legislatore che li ha creati, né ci sono leggi degli Stati a fondamento della loro costituzione; al contrario, i legislatori susseguiti dall'età moderna in poi si sono mossi unicamente con l'intento di sopprimerli o di alternarne la struttura in corrispondenza del modello unico di appropriazione creato da quell'innovativa ideologia della quale la società borghese rappresenta il veicolo, poi formalmente recepita dai coevi codici

---

\* Professoressa contratto in Diritto privato comparato e assegnista di ricerca, Università "Magna Graecia" di Catanzaro

\*\* Contributo sottoposto a valutazione anonima.

<sup>1</sup> «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 a noi»: C. CATTANEO, *Su bonificazione del Piano di Magadino a nome della Società Promotrice. Primo rapporto*, in *Scritti economici* (a cura di) A. BERTOLINO, Firenze: Le Monnier, 1956; P. GROSSI, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano: Giuffrè, 2017, 399-407.

civili<sup>2</sup>. L'unica fonte è da individuarsi nell'uso, ossia nell'utilizzo costante e reiterato nel tempo di tali beni, idonei e necessari a soddisfare i bisogni di vita di ciascun membro della comunità e secondo regole consuetudinarie che si tramandano da generazioni: una fonte che viene dal basso e che esprime le esigenze, gli interessi ed i valori circolanti all'interno della comunità locale di riferimento<sup>3</sup>.

Sebbene nell'attuale categoria dei domini collettivi il legislatore abbia ricompreso l'ampia e differenziata realtà dei "possessi"<sup>4</sup> delle comunità insediate stabilmente ed *ab antiquo* occupanti i singoli contesti territoriali, è bene chiarire che queste ultime hanno avuto denominazioni, strutture e storie differenti<sup>5</sup>: nel Nord Italia venivano identificate con l'espressione

---

<sup>2</sup> Cfr. P. GROSSI, *Aspetti storico-giuridici degli usi civici*, in *Quaderni dell'Accademia dei Georgofili*, 2005, 21-35.

<sup>3</sup> Cfr. P. GROSSI, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, cit. Sul punto si veda anche *La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico*, in *Quaderni fiorentini*, 1988; ID., *Il dominio e le cose. Percezioni medievali e moderne dei diritti reali*, Milano: Giuffrè, 1992, id., *Proprietà e contratto*, in *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, (a cura di) M. FIORAVANTI, Roma-Bari: Laterza, 2002; S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata*, Bologna: il Mulino, 1981, R. BONNINI, *La proprietà, il "terribile diritto". Eguaglianza degli uomini e distribuzione dei beni nel Settecento illuministico*, Padova: Cedam, 1994; V. DONATO-G. ROMANO (a cura di), *Contributi allo studio delle proprietà collettive. La giurisprudenza del Commissariato per gli usi civici della Calabria*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2015, passim.

<sup>4</sup> Cfr. B. TROISI, C. CICERO, *I possessi* in *Trattato diritto civile Consiglio nazionale notariato*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2005.

<sup>5</sup> L'espressione uso civico è riassuntiva di una serie di fenomeni profondamente complessi e diversificata, che per comodità definitoria viene utilizzata in senso generale ed ampiamente comprensivo: cfr. F. MARINELLI, *Gli usi civici*, in *Trattato di Diritto civile e commerciale*, (già diretto da) A. CICU, F. MESSINEO, L. MENGONI, (continuato da) P. SCHLESINGER, Milano: Giuffrè, 3. Sul punto si veda anche U. PETRONIO, (s.v.) *Usi civici*, in *Enciclopedia del diritto*, XLV, Milano: Giuffrè, 1992, 931, il quale definisce gli usi civici come: «i diritti spettanti ad una collettività (espressione di un comune o di una frazione) consistente nel trarre utilità elementari dal demanio di un determinato territorio, composto non solo dalle terre, ma anche dai pascoli, dai boschi e delle acque. Il loro contenuto è il godimento di detti beni a favore di un comune o di una frazione, godimento che viene esercitato *uti singuli* dai componenti di quella collettività, proprio in virtù della loro originaria appartenenza ad essa». Anche G. FARONE, *Presentazione del disegno di legge quadro in materia di usi civici*, in *Gli usi civici. Realtà attuali e prospettive*, Atti del Convegno di Roma, 1-2 giugno 1989, O. FANELLI (a cura di), Milano: Giuffrè, 1991, rileva: «"Usi civici" è un'espressione globale e di comodo, che va riferita ad una vasta e complessa realtà giuridica, economica, sociale e politica, implicando l'esigenza concreta della salvaguardia, corretta gestione, e proficua utilizzazione, nell'interesse generale, di rilevantissimi beni pubblici, alla cui conservazione e tutela le collettività, effettive titolari di quei beni, sono particolarmente sensibili, nonostante le trasformazioni e le evoluzioni sociali sopravvenute

“proprietà collettive”, organizzandosi quelle collettività in corpi chiusi e ristretti di famiglie, con strutture ed organi statutari funzionali a gestire i beni in conformità a regolamenti e consuetudini che si tramandavano da generazioni in generazioni; nel Centro e Sud Italia, invece, gli stessi possessi venivano indicati con l’espressione tradizionale di “demanio civico universale” o anche “diritti di uso civico” in quanto qui i terreni coltivabili, boschi e pascoli erano aperti all’uso e godimento collettivo di tutti i *cives* residenti.

Si tratta di una legge fondamentale per la tutela del territorio e del paesaggio, che ha un’impostazione sia conservativa del territorio – da tramandare alle generazioni future – sia dinamica – in quanto idonea a promuovere una sensibilizzazione dell’attuale fase di sviluppo delle aree rurali con strategie conformate al modello dello “sviluppo sostenibile”: un ritorno al passato verrebbe da dire, ma che, assiologicamente, ora si carica di un’importante azione per il futuro, finalizzata a tutelare e valorizzare il territorio, salvaguardando l’ambiente.

Nel presente scritto, dopo una breve disamina delle novità legislative introdotte dal legislatore, anche in relazione alla precedente legge n. 1766 del 1927, verranno analizzate le finalità pratiche del nuovo dettato normativo per la gestione del territorio, con particolare riferimento alla tutela dell’ambiente, quale bene comune da salvaguardare e conservare per le generazioni future.

A tal fine si renderà indispensabile in via preliminare, un *excursus* sul concetto di proprietà – da scomposto e disomogeneo dell’età medievale a monolitico e assoluto dell’età moderna - senza trascurare l’istituto feudale e l’incidenza dello stesso sullo sviluppo degli usi civici, unitamente ai tentativi di liquidazione posti in essere dalla legislazione moderna.

Successivamente si procederà ad analizzare la categoria giuridica dei beni comuni, mettendo in rilievo differenze e analogie intercorrenti con la proprietà collettiva, anche al fine di valutare la possibilità di coordinare la disciplina degli usi civici con quella dei beni comuni.

---

che hanno, nella sostanza, e nella quasi generalità, sottratto i beni stessi ai primari ed originari fini, di soddisfacimento di insopprimibili esigenze di vita delle popolazioni, nella cui titolarità però i beni stessi sono rimasti e nel cui interesse debbono essere rimessi in circolo, in rispondenza alle moderne suscettività e pubbliche finalità, escludendo dispersioni e sottrazioni speculative». Sul punto si veda anche V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova: Cedam, 1983, 212.

Il tutto sarà infine sviluppato beneficiando di alcuni elementi di valutazione sovvenienti dalla prospettiva comparatistica con l'ordinamento francese, del quale ne verranno analizzati i caratteri salienti.

## 2. *Gli usi civici e la proprietà scomposta. Una premessa storica.*

Se un profilo storico è sempre utile e significativo per comprendere a pieno qualsiasi istituto giuridico, per gli usi civici diventa imprescindibile<sup>6</sup>. Solo l'approccio storico ci consente infatti di cogliere nella sua pienezza e complessità quella multiforme realtà e quel patrimonio di valori fondato su un elemento che racchiude emblematicamente tutta l'esistenza dell'uomo: la terra<sup>7</sup>. Ciò spiega il perché un discorso sugli usi civici e sui demani collettivi non può non essere anche un discorso sull'evoluzione della proprietà e sul moderno concetto di appartenenza individuale, che nasce con il *code civil*<sup>8</sup> e che perviene al suo definitivo perfezionamento in senso borghese con la pandettistica tedesca, trasfusa nella dottrina italiana ufficiale tra Ottocento e Novecento<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> «Che il problema dei domini collettivi vada impostato storicamente è principio ormai entrato nel vasto patrimonio dei luoghi comuni del giurista»: cfr. E. CORTESE, (s.v.) *Domini collettivi*, in *Enciclopedia dir.*, vol. XIII, Milano: Giuffrè, 1964, 914

<sup>7</sup> Cfr. F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., 2; «L'uomo per vivere non ha altro patrimonio che la terra, questa terra su cui cammina, su cui poggia le sue case e le sue tombe, su cui poggia si può dire la sua storia»: cfr. G. CAPOGRASSI, *Agricoltura, diritto, proprietà*, in *Riv.dir.agr.*, 1957, I, 1; G.B. FERRI, *Natura, ambiente, agricoltura*, in *Riv. Dir. Comm.*, 1997, 211, il quale riprendendo H. Harrison, rileva come sia proprio la sepoltura dei morti «a legare gli uomini alla lettera e a consentire al logos di trasformare in *oikos* questa testimonianza insondabile e terrificante della nostra finitezza». Sull'opera di G. CAPOGRASSI si veda anche G. CAZZETTA, *Natura delle cose e superbia del legislatore. Giuseppe Capograssi e il diritto agrario italiano di metà novecento*, in *Ordo Iuris, Storia e forme dell'esperienza giuridica*, Milano: Giuffrè, 2003, 287.

<sup>8</sup> Nel *Code civil* francese l'art. 544, che verrà analizzato meglio nei paragrafi seguenti, rappresenta la prima importante definizione della proprietà in senso individuale e moderno.

<sup>9</sup> Cfr. F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., 1-7. Al riguardo si veda anche F. FILOMUSI GUELFI, *Enciclopedia giuridica*, 7° ed., Napoli, 1917, 212 ove l'autore, nel collegare in una visione assai influenzata dalla pandettistica tedesca la libertà e la proprietà, afferma: «La proprietà adunque è l'assoggettamento della cosa alla signoria del volere per farla servire agli scopi umani, e costituisce l'esterna sfera, dentro la quale l'uomo, come libero volere, opera, e trova le condizioni materiali per la sua vita e pel suo fisico svolgimento. Senza di questo lo stesso svolgimento morale è impossibile. Se la libertà è ciò che dà all'uomo di carattere di persona, l'uomo, assoggettando le cose, connettendole con un vincolo fisico ed etico alla sua persona, impronta su di esse la propria personalità. Tutto ciò che si fonda sull'umana

Si tratta di un'operazione giuridica e culturale dalla quale il giurista moderno non riesce ad estraniarsi, in quanto, per quest'ultimo, la proprietà individuale rappresenta un punto di arrivo, una grande e faticosa conquista tesa a superare definitivamente la proprietà scomposta medievale, identificata come il principale ostacolo per lo sviluppo economico e sociale<sup>10</sup>. La proprietà è solo quella piena, individuale e assoluta, tant'è che nell'attuale codice civile non vi è alcun riferimento alla proprietà collettiva<sup>11</sup>. Sennonché è proprio da questa concezione individuale della proprietà, che occorre prendere le distanze se si vuole comprendere in profondità il fenomeno dei demani collettivi e degli usi civici.

Durante il medioevo<sup>12</sup>, o meglio, durante il periodo storico che va dalle invasioni longobarde<sup>13</sup> alla rivoluzione francese, la proprietà era intesa come un'entità complessa e composita, tanto da apparire persino indebito l'uso di quel singolare: poteri autonomi e immediati su una *res* posta al servizio dell'uomo, dove non contava la sussistenza o la validità del titolo di proprietà ma solo la concreta possibilità di utilizzare il bene<sup>14</sup>.

---

natura debba essere garantito, ed a *garantia* del mio o del tuo è il diritto di proprietà. L'incentramento della cosa alla mia persona, per cui essa diventa mia, è l'effetto d'un atto del mio volere: la cosa mia è assoggettata completamente alla mia signoria. Questo è il logico e reale processo della proprietà».

<sup>10</sup> Cfr. F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., 16.

<sup>11</sup> Al riguardo si veda diffusamente P. PERLINGIERI, *Introduzione alla problematica della "proprietà"*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 1970, S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà private*, 2° ed., Bologna: il Mulino, 1990; A. GAMBARO, *Il diritto di proprietà*, in *Tratt. dir. Civ. Comm.*, (a cura di) F. CICO, F. MESSINEO, (continuato da) L. Mengoni, VIII, t. 2, Milano: Giuffré, 1995.

<sup>12</sup> Il diritto romano non ha lasciato tracce significative di una proprietà configurabile come fenomeno collettivo: la stessa comunione, intesa come contemporaneo esercizio del diritto di proprietà sullo stesso bene e comunque costruita come eccezione, rafforza l'idea della proprietà individuale e assoluta come regola, dove il proprietario esercita la sua signoria: F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., 10; P. BONFANTE, *Corso di diritto romano – La proprietà*, II, Roma, 1928; R.V. JHERING, *Geist der römische Rechts*, II, 2, 5 Aufl. Leipzig, 1898; G. WEESEMBERG, G. WESENER, *Storia del diritto privato in Europa*, (a cura di) P. CAPPELLINI, M.C. DALBOSCO, Padova, Cedam, 1999.

<sup>13</sup> Da questo momento la concezione romanista della proprietà si confronta con le influenze dei popoli barbari: insieme al potere centrale e all'economia organizzata, si scompone e frantuma anche la concezione romanistica della proprietà: cfr. F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., 16; sull'esperienza giuridica medievale si veda F. CALASSO, *Medio evo del diritto*, Milano: Giuffré, 1954; J. LE GOFF, *Il medioevo. Alle origini dell'identità europea*, Roma-Bari: Laterza, 5° ed., 2001.

<sup>14</sup> Cfr. F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., 16; P. GROSSI, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, cit., in particolare 417-423.

Proprio da questi profili - in cui la materialità del bene e la sua utilizzazione prevalevano rispetto all'astratta titolarità, dove la comunità attiva e partecipe era il punto di mediazione nel rapporto tra soggetto e territorio<sup>15</sup> - nascono e si sviluppano gli usi e i demani civici, espressione della relazione sussistente tra un determinato territorio e la sua utilizzazione, che con l'introduzione dell'istituto feudale<sup>16</sup> si svilupparono ancor di più, ponendosi in maggior risalto<sup>17</sup>. È con il feudo infatti, che ha origine il concetto del dominio diviso<sup>18</sup>, ossia la distinzione tra dominio diretto e dominio utile, là dove il primo fa riferimento all'investitura feudale e dunque al diritto spettante a ciascun feudatario sulle terre dategli

---

<sup>15</sup> In una economia arretrata, senza punti di riferimento, senza mercati, senza ordine, quello che conta non è l'astratta validità del titolo di proprietà, quanto la concreta possibilità di utilizzare, di coltivare, di pascolare. Il baricentro del diritto si sposta dal soggetto titolare del diritto al bene, il punto di riferimento non è più l'appartenenza astratta ma il godimento e l'esercizio concreto: cfr. F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., 17; P. GROSSI, *La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XVII, 1988, 359; Id., *L'ordine giuridico medievale*, 7° ed., Roma-Bari: Laterza, 2006,

<sup>16</sup> Nel feudo i due aspetti del diritto privato e pubblico si fondono in un'unica realtà complessa, il potere politico ed economico si fondono, il feudatario esercita come se fosse il proprietario delle terre e dei loro frutti, un'anomalia particolarissima, che sebbene superata con l'illuminismo giuridico e la nascita della teoria del diritto soggettivo, si è mantenuta in vita proprio attraverso l'evoluzione storica e giuridica degli usi e dei demani civici: cfr. F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., 22.

<sup>17</sup> Cfr. F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., 19-21. Una interessante ricostruzione del feudo e dei suoi rapporti con i demani civici si trova in A. FORTI, N. DE RENZIS, *Il codice dei demani comunali delle province napoletane e siciliane, preceduto da Nozioni di diritto demaniale feudale per Donato A. Tommasi*, tip. Mentella, 1906; F. LAURIA, *Demani e Feudi nell'Italia meridionale*, Napoli: Tipografia degli Artigianelli, 1923; R. TRIFONE, *Feudi e demani. Eversione della feudalità nelle Province napoletane*, Milano: Editrice Libreria, 1909.

<sup>18</sup> In relazione al dominio diviso si veda V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, cit., 269, n. 17, il quale sottolinea nella dottrina demanialistica napoletana la «convincione centrale che il regime fondiario feudale, pur nella complessità delle varie esperienze, e nella diversità dei vari ordinamenti, fosse sempre il risultato di rapporti dominicali divisi. Nei quali il diritto del *dominus* – signore feudale sulle terre pur di spettanza propria del feudo (delle quali egli aveva sia l'utile che il diretto dominio) sempre conviveva con diritti aventi ad oggetto particolari *utilitates* del fondo, diritti di natura reale spettanti alla popolazione che viveva nell'ambito territorial del feudo».

In merito al dominio diviso si veda anche P. GROSSI, *La categoria del dominio utile e gli homines novi del quadriennio cinquecentesco*, in *Quaderni Fiorentini*, XIX, 1990, 209, ove l'autore afferma che «il dominio utile così chiamato perché assimilabile a quelle situazioni cui i romani collegavano la *rei vindication utilis*, è divenuto nel Medioevo la "centralissima categoria ordinante" delle situazioni possessorie».

Sul dominio diviso si veda anche P. MADDALENA, *Il territorio bene commune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà private e interesse pubblico*, Roma: Donzinelli editori, 2014, 50-59.

in concessione, mentre il secondo fa riferimento al rapporto tra il *cives* e la terra e dunque alle *utilitas* ricavabili dal fondo e spettanti alla popolazione che vive nell'ambito territoriale feudale<sup>19</sup>: gli usi civici<sup>20</sup>.

Proprio questi diritti, spettante ai *cives* e gravanti sul terreno, le leggi eversive della feudalità – sulla scorta dei moti rivoluzionari francesi, simbolo della lotta all'*Ancien Regime* – volevano eliminare per rendere libera la proprietà da ogni gravame che impediva, ad avviso di una cultura liberale e individualista, il decollo dell'economia capitalistica, condannandoli ad una progressiva liquidazione.

Gli usi civici rappresentavano infatti un convinto atto di fiducia nella dimensione collettiva<sup>21</sup>, incompatibile con gli ordinamenti ottocenteschi fondati sui codici d'ispirazione francese<sup>22</sup> nei quali il principio individualistico fu il principio ispiratore e direttivo del codice<sup>23</sup>.

Ad ogni modo, nonostante gli innumerevoli sforzi, la liquidazione degli usi civici non arrivò mai a compiersi definitivamente, a dimostrazione del fatto che essi (erano e) sono assai radicati nella cultura sociale e non avrebbero potuto essere eliminati da una mera inversione di tendenza, sia pure di carattere normativo.

### 3. *Propriété collectives e biens communaux nel code civil francese.*

---

<sup>19</sup> Cfr. F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., 17-18.

<sup>20</sup> Come acutamente osservato da Paolo Grossi gli usi civici sono «espressione di una realtà frammentatissima, particolaristica, di matrice consuetudinaria, frutto di una mentalità, di una cultura giuridica e di un modo di tradurre sul piano del diritto l'eterno rapporto tra uomo e terra, essi non nascono da brillanti ipotesi scientifiche o da interventi legislativi, bensì nascono direttamente dalla comunità per il miglior utilizzo della terra e per la stessa sopravvivenza della comunità, infatti nascono diversi, perché diverso è lo sfruttamento di ogni terreno»: cfr. P. GROSSI, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, cit., in particolare 418; id., *Aspetti storico-giuridici degli usi civici*, in *Quaderni dell'Accademia dei Georgofili*, 2005, 23-25.

<sup>21</sup> Cfr. P. GROSSI, *Aspetti storico-giuridici degli usi civici*, in *Quaderni dell'Accademia dei Georgofili*, 2005, 26.

<sup>22</sup> Cfr. G. TARELLO, *Le idee della codificazione*, in *Il diritto privato nella società moderna*, (a cura di) S. Rodotà, Bologna: Il Mulino, 1971

<sup>23</sup> Cfr. P. ALVAZZI DEL FRATE, G. FERRI, *Le proprietà collettive e gli usi civici. Considerazioni storico-giuridiche tra Francia e Italia (secoli XIX e XX)*, in *Le proprietà. Dodicesime giornate di studio Roma Tre-Poitiers dedicate alla memoria di Jean Bouchard, Roma 13-14 giugno 2014*, L. Vacca (a cura di), Napoli, Jovene, 2015, 39; G. Solari, *Individualismo e diritto privato* (1911), Torino 1959, 171.



Con l'avvento del regime napoleonico e la redazione del *code civil*, venne ad affermarsi anche la nuova concezione della proprietà: la proprietà individuale trionfa e viene eletta a modello della società borghese<sup>24</sup>. Paradigmatico di tale impostazione è l'art. 544 del *code civil*<sup>25</sup>: «*la propriété est le droit de jour et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements*»; quest'ultimo denota infatti l'ispirazione pienamente individualistica dell'istituto che si imporrà nel mondo<sup>26</sup>. Come afferma Marcel Waline, autore del noto studio su *L'individualisme et le droit*: «*on ne conçoit donc, à l'époque du Code, de propriété qu'individuelle...ce caractère individuel exclusif de la propriété prend tout sa valeur, tout son relief lorsqu'on l'oppose au régime antérieur de la propriété: au régime féodal d'abord, qui se caractérise par la multiplicité des tenures qui venaient compliquer dans chaque cas d'espèce la détermination des différentes personnes pouvant faire valoir des droits sur un même bien*»<sup>27</sup>.

Anche nell'ordinamento francese gli usi civici erano assai diffusi: qui denominati *biens communaux*<sup>28</sup>, erano definiti come i beni «*sur la propriété ou le produit desquels tous les habitants d'une ou plusieurs communes, ou le produit desquels tous les habitants d'une ou plusieurs communes, ou d'une section de commune, ont un droit commun*»<sup>29</sup>, o comprendendo i beni di qualunque

---

<sup>24</sup> Cfr. P. ALVAZZI DEL FRATE, G. FERRI, *Le proprietà collettive e gli usi civici. Considerazioni storico-giuridiche tra Francia e Italia (secoli XIX e XX)*, cit., 37; F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., 32; Sul codice civile francese si veda anche: A.-J. ARNAUD, *Essai d'analyse structurale du code civil français. La règle du jeu dans la paix bourgeoise*, Paris, 1973;

<sup>25</sup> Paolo Grossi definisce detto articolo come il "maledetto", ritenendolo la fonte di un errore colossale, essendo stato interpretato in senso individualistico, isolandolo dal contesto in cui era nato e dalle norme che lo circondavano e lo limitavano: cfr. P. GROSSI, *Un altro modo di possedere*, cit. Si veda sul punto anche F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., 31-32; S. RODOTÀ, *Note intorno all'art. 544 del Code civil*, in *Scritti per il XL della morte di P.E. Bensa*, Milano: Giuffrè, 1969, ora in *Il terribile diritto*, cit., 75.

<sup>26</sup> Cfr. P. ALVAZZI DEL FRATE, G. FERRI, *Le proprietà collettive e gli usi civici. Considerazioni storico-giuridiche tra Francia e Italia (secoli XIX e XX)*, 37; S. RODOTÀ, *La definizione della proprietà nella codificazione napoleonica*, in ID., *Il terribile diritto*, cit., 61-92.

<sup>27</sup> Cfr. M. WALINE, *L'individualisme et le droit*, Paris, 1949, 334; P. ALVAZZI DEL FRATE, G. FERRI, *Le proprietà collettive e gli usi civici. Considerazioni storico-giuridiche tra Francia e Italia (secoli XIX e XX)*, cit., 37.

<sup>28</sup> L'espressione *biens communaux* francese non è da confondere con l'espressione beni comuni presente nel nostro ordinamento. In relazione alle differenze che intercorrono tra beni comuni e usi civici si veda quanto verrà detto nel paragrafo n. 6 di questo scritto.

<sup>29</sup> Cfr. Art. 1, decreto 10 giugno 1793, in J.-B. DUVERGIER, *Lois, Décrets, Ordonnances, Réglementes et Avis du Conseil d'Etat*, V, Paris 1825, 404; P. ALVAZZI DEL FRATE, G. FERRI, *Le*

comunità in grado di rivendicare la titolarità di un diritto di uso su foreste, boschi, terre agricole, pascoli, corsi d'acqua *etc...* com'è stato giustamente osservato: «*les habitants avaient un droit d'usage qu'ils ne cherchaient pas à qualifier, mais dont ils avaient le vif sentiment qu'il leur appartenait*»<sup>30</sup>.

Anche qui i *biens communaux* spettanti alle comunità francesi, nonostante la rivoluzione francese – che accogliendo le diffuse istanze individualistiche e soprattutto anti-feudali della dottrina – segnò una drastica censura con il decreto del 4 agosto 1798<sup>31</sup>, con la dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 26 agosto 1798<sup>32</sup>, e soprattutto con la legge *Le Chaplier* del 1791<sup>33</sup>, non riuscirono mai ad essere aboliti definitivamente alla stregua della pienezza del diritto di proprietà.

La stessa legislazione regia, che in detta materia svolgeva un ruolo molto più incisivo rispetto ai territori italiani, oscillava tra tentativi di riaffermazione e tentativi di limitazione degli usi civici. Nonostante infatti la chiara volontà dell'assemblea costituente di liberare la proprietà dai gravami caratteristici dell'*Ancien Regime*, il legislatore incontrò la ferma e netta opposizione di numerose comunità che lo indussero ad un atteggiamento più prudente e a conservare, dunque, gran parte degli usi tradizionali: nella IV sezione del *Codè rural* del 1791 vennero in effetti introdotte diverse deroghe tali da vanificare le disposizioni abolitive previste nella I e II sezione, nella quale si prescriveva l'abolizione degli usi civici<sup>34</sup>; il *Codè rural* del 1791, tuttavia, con l'ingresso del codice civile venne abolito tacitamente senza nulla disporre in merito ai *biens communaux* e

---

*proprietà collettive e gli usi civici. Considerazioni storico-giuridiche tra Francia e Italia (secoli XIX e XX)*, cit., 34.

<sup>30</sup> Cfr. P. ALVAZZI DEL FRATE, G. FERRI, *Le proprietà collettive e gli usi civici. Considerazioni storico-giuridiche tra Francia e Italia (secoli XIX e XX)*, cit., 34. Sulla storia dei diritti reali in Francia si vedano: J.-PH. LÉVY, A. CASTALDO, *Histoire du droit civil*, Paris, 2003, 388; PH. SAGNAC, *La législation civile de la Révolution française (1789-1804)*, Paris 1898; M. GARAUD, *Histoire générale du droit privé (1789-1804). La Révolution et l'égalité civile*, Paris 1953; A.M. PAUTAULT, *Introduction historique au droit des biens*, Paris 1989; J. BART, *Histoire du droit privé*, Paris 1998; J.-L. HALPÉRIN, *Histoire du droit des biens*, Paris, 2008.

<sup>31</sup> Cfr. J.-P. HIRSCH, *La Nuit du 4 aout*, Paris 1978; G. TARELLO, *Storia della cultura giuridica moderna*, I, in *Assolutismo e codificazione del diritto*, Bologna: il Mulino, 1976.

<sup>32</sup> Qui gli artt. 2 e 17 stabilivano il carattere sacro e naturale della proprietà e la sua inviolabilità.

<sup>33</sup> In questa legge l'indirizzo individualistico è fortemente testimoniato: P. ALVAZZI DEL FRATE, G. FERRI, *Le proprietà collettive e gli usi civici. Considerazioni storico-giuridiche tra Francia e Italia (secoli XIX e XX)*, cit., 35.

<sup>34</sup> Cfr. P. ALVAZZI DEL FRATE, G. FERRI, *Le proprietà collettive e gli usi civici. Considerazioni storico-giuridiche tra Francia e Italia (secoli XIX e XX)*, cit., 36, in particolare le note 11 e 12.

limitandosi semplicemente a stabilire all'art. 542 che: «*les biens communaux sont ceux à la propriété ou au produit desquels les habitants d'une ou plusieurs communes ont un droit acquis*», senza tuttavia, chiarirne il loro destino<sup>35</sup>.

Come affermato da Yves-Marie Bercé: «*tout s'était passé comme si les législateurs, confrontés à la difficulté des prérogatives communales, antagonistes du droit de propriété, avaient non pas surmonté l'obstacle, mais simplement attendu qu'il s'évanouisse (...). Ils avaient laissé le temps travailler pour eux. Ils ne réussissaient à décrire et raisonner les limites de la propriété rurales que lorsque, enfin, les coutumes des communautés villageoises, qui se trouvaient contraires à la propriété, étaient lentement parvenues à l'obsolescence et à l'oubli*». <sup>36</sup>

Ebbene, nonostante la proprietà collettiva fosse vista come un modello negativo<sup>37</sup>, qualcosa da cui affrancarsi, e nonostante la proprietà privata individuale si fosse ormai imposta come modello ufficiale, la presenza dell'art. 542 all'interno del *code civil* dimostra che alcune riserve sulla totale assimilazione della proprietà alla concezione individualista fossero ancora presenti, sia nella realtà sociale, sia nella trama ordinamentale del legislatore ottocentesco, a dimostrazione della radicata presenza degli usi civici nella realtà economica e giuridica<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> In Francia un nuovo attacco ai *biens communaux* venne invano tentato dalla Convenzione nazionale con decreto del 10 giugno 1793, che stabiliva la divisione di tali beni, tuttavia poche comunità applicarono detto provvedimento realizzando la divisione delle terre. Al fine di ovviare all'assenza nel codice di una disciplina delle proprietà collettive e degli usi civici, nel 1808 venne realizzato un progetto di riforma del *code rural* del 1792: il testo condannava fermamente ogni ostacolo posto in essere dagli usi tradizionali al godimento della pienezza del diritto di proprietà, ma nonostante l'ampia documentazione raccolta dalle commissioni, il testo non fu mai emanato: cfr. P. ALVAZZI DEL FRATE, G. FERRI, *Le proprietà collettive e gli usi civici. Considerazioni storico-giuridiche tra Francia e Italia (secoliXIX eXX)*, cit., 37; J.PH. LÉVY, A. CASTALDO, *Histoire du droit civil*, cit., 439.

<sup>36</sup> Cfr. Y.M. BERCÉ, *Droit des paysans et droit de l'écrit: le projet de Code rural de 1808*, in *Annales de Bretagne et des pays de l'Ouest*, LXXXIX (1982), 205-2013; P. ALVAZZI DEL FRATE, G. FERRI, *Le proprietà collettive e gli usi civici. Considerazioni storico-giuridiche tra Francia e Italia (secoliXIX eXX)*, cit., 39.

<sup>37</sup> Cfr. CH.J. VERNEILH-PUTRASEAU, *Observations des commissions consultatives sur le projet de code rural*, I, Paris, 1810, 7; P. ALVAZZI DEL FRATE, G. FERRI, *Le proprietà collettive e gli usi civici. Considerazioni storico-giuridiche tra Francia e Italia (secoliXIX eXX)*, cit., 37- 38.

<sup>38</sup> Cfr. A. GERMANÒ, (s.v.) *Usi civici*, in *Digest civ.*, Torino: Utet, 1999, XIX, 538, in particolare l'Autore nella nota n. 4 a proposito dei beni comuni precisa: «Si direbbe che fosse chiaro nell'opinione dei deputati delle Assemblee rivoluzionarie e poi dei compilatori del *code civil* che i *biens communaux* appartenessero, in comproprietà, ai singoli abitanti e non già all'ente pubblico- peraltro, non individuabile se i beni fossero stati goduti dagli abitanti di *plusieurs communes* -, e ciò anche perché se ne era prima imposta (con la l. 14.8.1792) e poi consigliata la divisione proprio tra gli abitanti del luogo con esclusione dei *forains* (decreto

Un destino simile hanno avuto anche nell'ordinamento italiano. Anche qui infatti, nonostante le leggi liquidatorie ed idiosincratiche della feudalità, gli usi civici continuarono a persistere<sup>39</sup>, principalmente in virtù dell'importante lavoro svolto dai giuristi, i quali elaborarono principi che hanno costituito nei secoli successivi il substrato di tutte le riforme che hanno interessato gli assetti fondiari collettivi<sup>40</sup>.

Furono infatti soprattutto i giureconsulti meridionali e la scuola giuridica napoletana<sup>41</sup> a comprendere che nonostante l'eversione della logica della feudalità, ormai inevitabile, si doveva continuare a garantire la persistenza del demanio civico, non soltanto per motivazioni di carattere sociali – rappresentando l'esercizio degli usi civici l'unica fonte di sostentamento per la classe sociale meno abbiente – ma anche perché esso costituiva una ricchezza collettiva, economica, culturale e sociale, che non meritava di andare perduta<sup>42</sup>. È proprio a quel periodo che risalgono i principi giuridici, che da un lato hanno ispirato la legge del '27, e dall'altro hanno influenzato tutta la successiva giurisprudenza.

Diversi furono i tentativi di riforma, ma nessuno di questi è stato in grado di incidere in profondità sull'assetto economico e sociale, tanto da cancellare gli assetti fondiari collettivi. La stessa Legge n. 1766 del 1927, è la dimostrazione di come l'intento liquidatorio non sia mai stato concretamente realizzato: detta legge infatti, nata con la finalità di

---

10.6.1793), al fine espresso di dare agli individui maggiori *chances* di prosperità». F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., 32-33.

<sup>39</sup> Sull'eversione della feudalità si veda: R. TRIFONE, *Feudi e demani. Eversione della Feudalità nelle Provincie Napoletane. Dottrina, Storia, Legislazione e Giurisprudenza*, cit.

<sup>40</sup> Affidata all'efficiente opera di David Winspeare, procuratore generale della Commissione feudale, la sistemazione dei demani procedette spedita, ed in soli tre anni furono definiti ben 1395 giudizi. L'elaborazione della materia da parte di una classe giuridica estremamente colta permise alla demanialistica napoletana di elaborare principi che avrebbero costituito nei secoli successivi il substrato di tutte le riforme, sia di quelle riuscite, sia di quelle non riuscite, degli assetti proprietari collettivi: F. MARINELLI, *Usi civici e beni comuni*, in *Rassegna di diritto civile*, 2/13, 410; D. WINSPEARE, *Storia degli abusi feudali*, Napoli, 1811.

<sup>41</sup> Proprio dal pensiero dei giuristi della scuola meridionale, quali Andrea D'Isernia, Luca da Penna e il Cardinal De Luca si sviluppa la concezione degli usi civici «quale diritto naturale, che nessun sovrano avrebbe mai potuto abolire, perché tutti gli uomini, in quanto tali, hanno diritto di trarre dalla terra almeno I mezzi sostentamento e gli strumenti per la soddisfazione dei loro più elementari bisogni»: cfr. G.I. CASSANDRO, *Storia delle terre comuni e degli usi civici nell'Italia meridionale*, Bari, 1943, 255-261.

<sup>42</sup> Si veda al riguardo C. AFAN DE RIVERA, *Considerazioni sui mezzi da restituire il valore proprio ai doni che la natura ha largamente concesso al Regno delle Due Sicilie*, Napoli, 1833 F. MARINELLI, *Usi civici e beni comuni*, in *Rassegna di diritto civile*, 2/13, 411.

affrancare i terreni da ogni gravame, in realtà, provandosi a conseguirla con la prescrizione alla cui stregua soltanto in assenza di prove sull'esistenza di usi civici dopo il 1800 si sarebbe provveduto alla loro liquidazione<sup>43</sup>, altro risultato non ha raggiunto se non quello di lasciare tutti gli usi per i quali era stata fornita la prova della loro effettiva (pre)esistenza, limitandosi a risistemare i territori civici italiani e a provvedere ad una loro classificazione più o meno dettagliata<sup>44</sup>.

Non solo, ma detta legge ha altresì posto le basi per i successivi interventi legislativi diretti alla rivalutazione degli usi civici e delle proprietà collettive. In tal senso si vedano le leggi nn. 991/1952 e 1102/71, le quali, prendendo abbrivio dalla legge del 1927, hanno prefigurato un modello di sviluppo ecosostenibile, successivamente ribadito, sia dalla Legge 431/85 (legge Galasso) che li annovera tra i vincoli ambientali e paesaggistici, sia dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs 42/04)<sup>45</sup>.

Non è dunque un caso che la legge del 1927 sia stata definita dai molti come “una legge a contenuto costituzionalmente anticipato”, utilizzata insieme al R.D. n. 332 del 1928 anche dalla Corte costituzionale quale norma interposta (di natura regolamentare)<sup>46</sup>, rappresentando un caso unico nella storia della giurisprudenza costituzionale in merito allo specifico versante ambientale e paesaggistico delle terre collettive<sup>47</sup>.

---

<sup>43</sup> Art. 27, 28, 29 Legge n. 1766 del 1927.

<sup>44</sup> Sullo spirito della Legge n. 1766 del 1927 si sono soffermati con contributi magistrali giuristi come Ugo Petronio, Gianfranco Palermo e Fabrizio Marinelli, i quali studiandone l'iter formativo e le articolazioni interne, ne hanno messo in rilievo le contraddizioni e le incoerenze sulla base della percezione dell'importanza soprattutto storica dell'elemento collettivo delle proprietà nelle sue diverse forme, nel diverso modo di atteggiarsi dei beni civici come beni essenziali dell'individuo e come strumento di formazione e sviluppo della personalità sul territorio: cfr. P. ALVAZZI DEL FRATE, G. FERRI, *Le proprietà collettive e gli usi civici. Considerazioni storico-giuridiche tra Francia e Italia (secoli XIX e XX)*, 45; U. PETRONIO, *Usi civici*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLV, Varese 1992, 930-952; ID., *Rileggendo la legge usi civici*, in *Rivista di diritto civile*, 2006, -665; G. PALERMO, *I beni civici, la loro natura e la loro disciplina*, in *Usi civici ieri e oggi. Studi raccolti dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Velletri*, Padova, 2007, 45-78; F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., 1-99.

<sup>45</sup> Cfr. C. MARZUOLI, *Il paesaggio nel nuovo Codice dei beni culturali*, in *www.aedon.it*; A. CROSETTI, *Paesaggio*, in *Dig. disc. pubbl.*, III, Agg., Torino, 2008, 543-548; A. PREDIERI, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano: Giuffrè, 1969, 506; G.F. CARTEI, *La disciplina del paesaggio tra conservazione e fruizione programmata*, Torino: Giappichelli, 1995.

<sup>46</sup> Sentenza n. 310 del 2016 resa dalla Corte Costituzionale.

<sup>47</sup> Cfr. G. DI GENIO, *Gli usi civici nella legge n. 168 del 2017 sui domini collettivi: sintonie e distonie attraverso la giurisprudenza costituzionale e il dibattito in sede Costituente*, in *federalism.it*, n.18/18, 2.

Di fronte a tutto ciò, diventa dunque indispensabile interrogarsi se l'ostacolo al progresso, non solo economico, ma anche democratico e repubblicano della società, fosse da attribuire *sic et simpliciter* agli usi civici (*biens communaux*) che gravavano sui terreni, anziché all'istituto feudale, manifestazione di un potere privato su un terreno pubblico (*rectius* demaniale), frutto di una concezione patrimoniale<sup>48</sup>.

#### 4. Il Code civil e gli approdi pandettistici: la reazione dei giuristi alla proprietà monolitica.

---

<sup>48</sup> In merito alla concezione patrimoniale, ai poteri del sovrano e dei feudatari durante l'età feudale è stato osservato dall'Horn, giurista tedesco del XVII secolo, che il *princeps*, non era solo *dominus quoad protectionem, iurisdictionem, administrationem*, ma deteneva anche una *potestas perfecte disponendi*, in quanto sovrano e dunque, unico proprietario di essi. Tale potere consentiva ai sovrani di elargire concessioni in favore dei signori feudatari, anche di beni demaniali, ogni qual volta che lo ritenevano opportuno ed in modo del tutto discrezionale, sia per esigenze di carattere economico che di stabilità politica ed in totale dispregio al principio di inalienabilità dei beni demaniali prescritto da Federico II agli inizi del XIII secolo. Quest'ultimo, infatti, nel richiamare le fonti romanistiche nelle proprie disposizioni normative, aveva evidenziato non solo l'inalienabilità dei beni demaniali, ma anche la stretta relazione intercorrente tra territorio e collettività, precisando che il sovrano era solo il *maritus Reipublicae*, ed il *demanium regni* da lui posseduto non era altro che la *dos Reipublicae* su cui egli esercitava la sua vigilanza e l'amministrazione; quindi, da "buon padre di famiglia" e non anche da proprietario, non poteva distrarlo o venderlo ad altri, se non quando queste sue disposizioni avessero avuto come conseguenza l'accrescimento del demanio e dunque, il benessere della collettività: il demanio era infatti un dominio pubblico e in quanto tale, destinato alla collettività. Molta importanza aveva invece dato Federico II alle terre demaniali: per tutelarle e preservarle dagli abusi feudali egli emanò infatti, diverse leggi, tra cui ricordiamo in particolare la costituzione *Dignum fore*, in forza della quale prescriveva che chiunque possedeva terre o cose demaniali senza privilegio regio avrebbe dovuto restituirle il giorno di Natale; in diverse occasioni, per punire il feudatario, egli non esitò a ridurre in demanio le città già infeudate, motivo per cui durante il suo regno il numero delle città demaniali aumentò notevolmente. Tipica espressione della concezione patrimoniale dei *bona publica*, era l'istituto della regalia, secondo il quale veniva attribuito ai sovrani non soltanto una facoltà di supremo controllo sulla vita pubblica ma anche un diritto di dominio su tutto quanto non formasse oggetto di immediate proprietà privata. Tale istituto rappresenta il tentativo di evitare l'alienazione dei beni pubblici, sulla base della tradizione romana: cfr. F. LAURIA, *Demani e Feudi nell'Italia meridionale*, cit., 138-148; M.A. BENEDETTO, s. v. *Demanio*, in *Nuovissimo Digesto*, vol. V, Torino: Utet, 1981, 423-427; E. CORTESE, s.v. *Demanio*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano: Giuffrè, 1963, 71-83; *Atti del convegno di studi in onore di Gian Domenico Romagnosi nel bicentenario della nascita (Salsomaggiore 1761-Milano 1835), Salsomaggiore 30 settembre-3 ottobre 1961*, Milano 1961, 324-325; G.D. ROMAGNOSI, *Della ragion civile delle acque nella rurale economia*, Firenze 1834, 1287; ID., *Condotta delle acque*, Milano 1843, 37.

Sebbene ad una prima e superficiale lettura della letteratura giuridica ed economica del tempo, potrebbe sembrare che con il *Code* e la sua interpretazione chiusa ed univoca del diritto di proprietà, e soprattutto con gli approdi pandettistici, il discorso sui demani civici si fosse definitivamente concluso, avendo la proprietà individuale sconfitto ogni residua forma di appartenenza collettiva, in realtà ad una più attenta e approfondita disamina si nota come nella seconda metà dell' Ottocento la proprietà collettiva si trova ancora (o nuovamente) al centro di un ricco e intenso dibattito giuridico ed economico, che si dipana in tutta Europa<sup>49</sup>.

Avversario della concezione individualista della proprietà, nella piena consapevolezza dell'esistenza di un modo diverso di essere proprietari, fu soprattutto Salvatore Pugliatti<sup>50</sup>. Quest'ultimo sulla scia delle riflessioni sviluppate da Enrico Finzi<sup>51</sup> e Filippo Vassalli<sup>52</sup>, al fine di delineare la complessità e disomogeneità dell'istituto, si opponeva al concetto di proprietà individuale e soprattutto agli approdi pandettistici trasfusi nella dottrina italiana<sup>53</sup>.

Già Enrico Finzi aveva infatti avvertito della necessità di «estrarre la proprietà da quel cielo di stelle fisse dove il giusnaturalismo e le carte dei diritti l'avevano proiettata, per immergerla nella storia quotidiana, dove il soggetto proprietario incrociava l'esistenza con quella degli altri, dove si facevano i conti con le cose, con la loro natura strutturale e con la loro funzione economica»<sup>54</sup>. A suo avviso occorreva collocare l'istituto della

---

<sup>49</sup> Cfr. F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., 38; P. GROSSI, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, cit. passim.

<sup>50</sup> Sulla vita e le opera si veda A. FEDERICO, F. MACARIO, *Pugliatti Salvatore*, in *Dizionario Biografico dei giuristi Italiani (XII-XX secolo)*, (diretto da) I. BIROCCHI, E. CORTESE, A. MATTONE, M.N. MILETTI, Bologna: il Mulino, 2013, vol. II, 1633-1637; V. SCALISI, *I professori del genere civilistico istituzionale a Messina*, in ID., *Fonti, teoria, metodo: alla ricerca della regola giuridica nell'epoca della postmodernità*, Milano: Cedam, 2012, 139-184.

<sup>51</sup> Sulla vita e le opera di Enrico Finzi si veda: P. GROSSI, *Finzi Enrico*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani (XII-XX secolo)*, cit., vol. I, 870-873.

<sup>52</sup> Su la vita e le opera di Filippo Vassalli si veda: G.B. FERRI, *Vassalli Filippo*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani (XII-XX secolo)*, cit., vol. II, 2022-2025.

<sup>53</sup> Cfr. P. ALVAZZI DEL FRATE, G. FERRI, *Le proprietà collettive e gli usi civici. Considerazioni storico-giuridiche tra Francia e Italia (secoli XIX e XX)*, cit., 40-41.

<sup>54</sup> Cfr. E. FINZI, *Le moderne trasformazioni del diritto di proprietà*, in *Archivio Giuridico*, Modena: Società tipografica modenese, 1923, 52-72; sul punto si veda anche: P. GROSSI, *Nobiltà del diritto. Profili di giuristi*, Milano: Giuffrè, 2008, 357; ID., *Enrico Finzi: un innovatore solitario*, in E. Finzi, *L'officina delle cose. Scritti minori*, Milano: Giuffrè, 2013; E. FINZI, *Diritto di proprietà e disciplina della produzione*, in *Atti del Primo Convegno Nazionale di Diritto Agrario*,

proprietà nella storia, studiarne le caratteristiche strutturali da un punto di vista che «muove dal basso verso l'alto e non viceversa»<sup>55</sup>. Enrico Finzi non era contrario al diritto di proprietà individuale, ma al modo in cui detto diritto era stato «mummificato e immobilizzato, nella statica rarefatta di uno stato primordiale di natura, dove galleggiavano figure di soggetti proprietari più simili a delle statue artefatte che a dei personaggi concreti immerse nella loro esistenza quotidiana e chiamati a popolare strade, case, fondachi, mercati, boschi e terre coltivate»<sup>56</sup>.

Anche il Vassalli conveniva con la medesima esigenza, ossia di passare da un approccio dogmatico ad un approccio storicistico<sup>57</sup> che «guarda allo svilupparsi ed articolarsi degli istituti giuridici nella sottostante realtà sociale, politica ed economica». Il Maestro riteneva che «non c'è interpretazione senza storia e la storia del diritto è la storia del pensiero, sicché il civilista, se non si mortifichi a volgare chiosatore, è certo un filosofo»<sup>58</sup>. Non solo, a suo avviso anche la storia del pensiero fa parte della comparazione: «aspetti d'altri diritti che influiscono e son mutuamente influenzati per rapporto più o meno profondi, i quali spiegano il presente e promuovono l'innovazione»<sup>59</sup>.

Ebbene, sulla scia di Finzi e Vassalli, anche secondo Salvatore Pugliatti occorreva riposizionare struttura e funzioni proprietarie verso la concretezza delle risultanze storiche e dunque, verso l'autenticità dei rapporti sociali, ma a differenza loro intravedeva nell'interesse l'unica dimensione originaria e dunque costitutiva della proprietà.

Con Pugliatti, in sostanza, si assiste ad un ulteriore sviluppo: egli infatti, ben consapevole della fragilità del modello individualistico, calandosi nella costruzione teorica del diritto di proprietà, individuava nell'interesse l'elemento costitutivo del collegamento funzionale della proprietà al bene, restituendo così centralità di posizione ai soggetti protagonisti della vicenda proprietaria in funzione dei diversi e vari ordini

---

Firenze 1936, 161; P. ALVAZZI DEL FRATE, G. FERRI, *Le proprietà collettive e gli usi civici. Considerazioni storico-giuridiche tra Francia e Italia (secoli XIX e XX)*, cit., 41.

<sup>55</sup> Cfr. E. FINZI, *Le moderne trasformazioni del diritto di proprietà*, cit., 52-72.

<sup>56</sup> *Ibidem*.

<sup>57</sup> Favorevole ad un'impostazione in chiave storica della proprietà è anche S. RODOTÀ, *Intorno alla proprietà. Ricerche, ipotesi, problemi dal dopoguerra ad oggi*, in *La civilistica italiana dagli anni '50 ad oggi*, Padova: Cedam, 1991, 460, nel quale con riferimento alla proprietà parla della "storizzazione della categoria proprietaria come indicazione metodologicamente corretta".

<sup>58</sup> Cfr. F. VASSALLI, *Arte e vita nel diritto civile*, in *Rivista di diritto civile*, 23, 1931, 89-127;

<sup>59</sup> *Ibidem*.



e piani di interessi in gioco, elevati a criterio di commisurazione tanto dei poteri, quanto delle limitazioni del proprietario<sup>60</sup>.

L'istituto della proprietà per il Pugliatti, analizzato in termini di interessi ed esigenze reali di vita, per come attentamente osservato da Vincenzo Scalisi, rivela una struttura complessa e si presenta sotto una pluralità più o meno ricca di atteggiamenti, determinata dalla combinazione (sullo stesso piedistallo dell'interesse fondamentale oggetto della tutela) di vari interessi, anche di vari ordini (interessi pubblici e privati) e di diversa rilevanza (principali e accessori), tutti oggetto di apposita tutela. In questo singolare e complesso intreccio di relazioni assiologiche, diversi fili reggono la trama: quello soggettivo, quello oggettivo, quello statico e quello dinamico<sup>61</sup>. Ad avviso di Pugliatti, «(...) la parola proprietà non ha oggi, se mai ha avuto, un significato univoco. Anzi troppe cose essa designa perché possa essere adoperata con la pretesa di essere facilmente intesi. In ogni caso, l'uso di essa, (...) non può ormai mantenere l'illusione che all'unicità del termine corrisponda la reale unità di un saldo e compatto istituto»<sup>62</sup>.

Ciò spiega anche il perché il Pugliatti, già nel 1935, sulla base della nuova fisionomia del diritto di proprietà, multiforme e aderente alle esigenze concrete dell'individuo e della collettività, nella focalizzazione dell'interesse come punto cardine della struttura e dei suoi effetti giuridici, delineava il rapporto tra interesse pubblico e interesse privato in una nuova prospettiva: l'intensità dell'interesse pubblico avrebbe espresso quanto necessario per il soddisfacimento dei diversi bisogni collettivi, la cui

---

<sup>60</sup> Cfr. S. PUGLIATTI, *La proprietà e le proprietà, (con riguardo particolare alla proprietà terrier)*, in *Atti del Terzo Congresso nazionale di Diritto Agrario*, Palermo, 19-23 ottobre 1952, Milano: Giuffrè, 1954, 302-308; P. ALVAZZI DEL FRATE, G. FERRI, *Le proprietà collettive e gli usi civici. Considerazioni storico-giuridiche tra Francia e Italia (secoli XIX e XX)*, cit., 42 nota n. 31.

<sup>61</sup> Cfr. V. SCALISI, *Salvatore Pugliatti*, in *Contributo italiano alla storia del Pensiero: Diritto*, Ottava appendice dell'Enciclopedia Treccani, (a cura di) P. CAPPELLINI, P. COSTA, B. SORDI, M. FIORAVANTI, Roma 2012, 712-725; P. ALVAZZI DEL FRATE, G. FERRI, *Le proprietà collettive e gli usi civici. Considerazioni storico-giuridiche tra Francia e Italia (secoli XIX e XX)*, cit., 42.

<sup>62</sup> Con queste parole Salvatore Pugliatti conclude il suo saggio: S. PUGLIATTI, *La proprietà e le proprietà*, cit., 309; come affermato anche da Paolo Grossi: "una proprietà che non si riduce mai ad una pura forma e ad un puro concetto, ma è sempre un assetto sostanziale, un nodo di convinzioni, sentimenti, certezze speculative, interessi grezzi": P. GROSSI, *La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico*, in ID., *Il dominio e le cose*, cit., 387; P. ALVAZZI DEL FRATE, G. FERRI, *Le proprietà collettive e gli usi civici. Considerazioni storico-giuridiche tra Francia e Italia (secoli XIX e XX)*, cit., 43.

realizzazione poteva spingersi fino a ridurre ai minimi termini nel diritto positivo, l'enucleazione di un interesse privato meritevole di tutela<sup>63</sup>.

5. *Usi civici e proprietà collettive nella legge n. 168 del 2017: un confronto con la legge "madre"*.

A circa novant'anni dalla legge n. 1766 del 1927<sup>64</sup>, impropriamente qualificata "liquidatoria"<sup>65</sup>, ponendosi al contrario a salvaguardia delle molteplici forme di gestione degli usi civici e stabilendo alcune linee direttive utilizzate anche nei successivi provvedimenti normativi e ancora oggi attuali, il legislatore, dopo un lungo e tortuoso percorso - fatto di numerosi interventi normativi tesi a tutelare in vario modo gli usi civici - arriva ora a riconoscere formalmente, attraverso la legge del 20 novembre 2017 n. 168, piena dignità e vita ad una storia vivente del nostro ordinamento, offrendogli finanche una tutela a livello costituzionale<sup>66</sup>.

Quest'ultima legge riconosce infatti i "domini collettivi"<sup>67</sup> e, dunque, gli usi civici, come ordinamento giuridico<sup>68</sup> primario delle comunità

---

<sup>63</sup> Cfr. S. PUGLIATTI, *Interesse pubblico e private nel diritto di proprietà*, in ID. *La proprietà nel nuovo diritto*, cit., 49; P. ALVAZZI DEL FRATE, G. FERRI, *Le proprietà collettive e gli usi civici. Considerazioni storico-giuridiche tra Francia e Italia (secoli XIX e XX)*, cit., 43.

<sup>64</sup> Cfr. C. CALISSE, *Pel riordinamento degli usi civici*, Roma 1927; U. PETRONIO, *Usi civici*, in *Enciclopedia del diritto*, cit., 930-952; ID., *Rileggendo la legge usi civici*, cit., 615-665; G. PALERMO, *I beni civici, la loro natura e la loro disciplina*, in *Usi civici ieri e oggi*, cit., 45-78; F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., 1-99.

<sup>65</sup> Cfr. M. COSULICH, *La legge 20 novembre 2017, n. 168, "Norme in materia di domini collettivi". Osservazioni a prima lettura*, in *Riv. Dir. Agrario*, Napoli, 4/17, 705.

<sup>66</sup> Cfr. P. GROSSI, *Un altro modo di possedere*, cit., 417-432. Recentemente, attraverso l'art. 63 bis del Decreto Legge 31.5.2021 n. 77, convertito in Legge n. 108/21, sono state apportate modifiche all'art. 3 della Legge n. 168 del 2017, riguardante "la governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure".

<sup>67</sup> Per una critica sull'uso della terminologia si veda G. DI GENIO, *Gli usi civici nella legge n. 168 del 2017 sui domini collettivi: sintonie e distonie attraverso la giurisprudenza costituzionale e il dibattito in sede Costituente*, cit., in particolare 3 note 4,5,6,7.

<sup>68</sup> La nuova legge con la qualificazione in termini di ordinamento, riconosce alle proprietà collettive quale realtà giuridica composita e complessa, fondata sull'organizzazione sociale oggetto di originaria autonormazione, suscettibile di aver definito un modello giuridico, oltre che economico e sociale. Ciò, in conformità all'insegnamento di Santi Romano per cui gli ordinamenti, nella loro pluralità, sono in primo luogo organizzazione delle società e disciplina dei rapporti che in essa si creano: cfr. W. GIULIETTI, *Norme in materia di domini collettivi ed assetti organizzativi*, 3/18, 1045; S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 1945, II ed., 27.

originarie, nonché il diritto a godere di tutte quelle utilità che dal fondo possono trarre i cittadini del Comune di riferimento, precisandone le coordinate di tutela alla luce dei principi costituzionali.

Sebbene il suddetto dettato normativo non sia propriamente innovativo rispetto ai principi che la dottrina e la giurisprudenza avevano già elaborato nei secoli addietro, limitandosi infatti a recepirli (anche) positivamente<sup>69</sup>, come testimonia l'art. 2 in relazione alla conservazione e alla valorizzazione del patrimonio naturale costituito dagli "assetti fondiari collettivi" ed alla loro inalienabilità, indivisibilità e inusucapibilità<sup>70</sup>, esso assume comunque importanza in quanto costituisce un espresso riconoscimento legislativo per la conservazione dei caratteri identitari del territorio e la valorizzazione degli ambienti naturali antropizzati, che si sviluppano e si attuano attraverso la creazione del modello dell'autonormazione preminentemente teso a garantire, che tutti i provvedimenti assunti in merito agli assetti collettivi dalle Autorità preposte, non possano disconoscere l'idea ed i valori sottesi alla proprietà collettiva.

Secondo il testo della nuova legge, la tutela e la valorizzazione di tali beni di godimento collettivo si rende necessaria, costituendo essi stessi elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali, strumenti primari per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale italiano, componenti fissi del sistema ambientale, basi territoriali di istituzioni storiche che salvaguardano il patrimonio culturale e naturale, strutture eco-paesistiche del paesaggio agro-silvo-pastorale nazionale, nonché fonti di risorse rinnovabili da promuovere ed utilizzare a beneficio delle collettività locali<sup>71</sup>.

---

In merito all'utilizzo del termine ordinamento giuridico vi era stato un lungo dibattito in sede costituente per il quale si rinvia a: W. GIULIETTI, *Norme in materia di domini collettivi ed assetti organizzativi*, cit., 1043 nota n. 12.

<sup>69</sup> In tal senso si veda G. DI GENIO, *Gli usi civici nella legge n. 168 del 2017 sui domini collettivi: sintonie e distonie attraverso la giurisprudenza costituzionale e il dibattito in sede Costituente*, cit.

<sup>70</sup> Principi già enunciati nella legge del 1927 e nel R.D. di attuazione del 1928. Sul Regio Decreto di attuazione si veda G. CURIS, *Commento teorico-pratico del R.D. Legge 22 Maggio 1924, n. 751 sul Riordinamento degli Usi civici con la Raccolta completa della legislazione*, Roma, 1924.

<sup>71</sup> Si veda sul punto la sentenza n. 113/18 (redatta dal Vice Presidente dott. Aldo Carosi), nella quale la Corte Costituzionale sottolinea che la nuova legge ha ribadito enfatizzando, i capisaldi della tutela dei beni civici fondati sui principi di indisponibilità, imprescrittibilità e inusucapibilità. Stabilisce infatti l'art. 3, comma 3, che «il regime giuridico dei beni collettivi resta quello della inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'inusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale»; inoltre il

In detta legge vengono dunque messi in rilievo:

- a) il rapporto uomo-terra;
- b) la disciplina consuetudinaria della gestione delle terre da parte delle collettività titolari (*id est*: del godimento, non della proprietà formale), con il fine della protezione della natura e della salvaguardia dell'ambiente;
- c) le moderne attività progettate ed esercitate dalle collettività sui beni di riferimento alla stregua del modello dello sviluppo sostenibile.

Si tratta di tre passaggi che sintetizzano in modo significativo, anche in termini assiologici, come vengano riconosciute “strutture eco-paesistiche del paesaggio agro-silvo-pastorale nazionale” che sono individuate come “fonte di risorse rinnovabili da valorizzare ed utilizzare a beneficio delle collettività locali degli aventi diritti”<sup>72</sup>.

La legge, infine, si chiude, all'art. 3, con un importante comma: “Con l'imposizione del vincolo paesaggistico sulle zone gravate da usi civici di cui all'art. 142, comma 1, lettera h) del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42, l'ordinamento giuridico garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio e tale vincolo viene mantenuto su dette terre anche in caso di liquidazione degli usi civici”. La disciplina degli usi civici, in sostanza, prevede che il vincolo ambientale possa essere superato solo attraverso una complessa procedura di sdemanializzazione che coinvolga i Comuni

---

successive comma 6 ribadisce che il vincolo paesaggistico gravante ex lege sui beni civici, ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera h), del d.lgs n. 42 del 2004, «garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio».

<sup>72</sup> Cfr. F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della salute della specie umana*, Napoli, 2010; Id., *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Cittadinanza e diritti delle generazioni future*, A. ASTONE, F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE, F. SAIITA (a cura di), Atti del Convegno di Copanello, 3-4 luglio 2009, Catanzaro, 2010, 21-31. L'A. osserva, in particolare, che il principio della sostenibilità, superando l'ambito ambientale in cui si è affermato, ma in cui rischia di «rimanere imbrigliato», è suscettibile di essere elevato a canone supremo in grado di condizionare le scelte pubbliche strategiche. In questa prospettiva, analogamente al fenomeno della trasformazione «del diritto dell'ambiente in diritto dello sviluppo sostenibile, si assisterebbe al passaggio dal concetto di sviluppo sostenibile al paradigma dei doveri verso le generazioni future, pur sempre in un quadro di responsabilità e di solidarietà che conferma quanto sia illusoria l'idea del diritto soggettivo»

(laddove esistano le amministrazioni separate)<sup>73</sup> e le Regioni - ed in caso di conflitti la devoluzione delle questioni a speciali Commissari per gli usi civici. Qualora questi enti si dovessero opporre ad effettuare dei mutamenti di destinazione in esito a preliminari operazioni di “sclassificazione” l’opera a realizzarsi non potrà essere eseguita, in quanto il vincolo di natura ambientale prevarrà sugli interessi difformi e non potrà essere superato mediante provvedimenti amministrativi che non abbiano superato l’esito favorevole delle predette procedure<sup>74</sup>. In tal modo, conformemente alla giurisprudenza costituzionale - il cui orientamento ormai consolidato è quello di ricondurre i domini collettivi alla competenza esclusiva statale della tutela dell’ambiente ex lettera s) del 2° comma dell’art. 117 Cost. - il ruolo delle Regioni sembra fuoriuscirne ridimensionato dal quadro normativo<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> Sul punto si veda: APRODUC – Associazione per la tutela delle proprietà collettive e dei diritti di uso civico, *La legge n. 168 del 20 novembre 2017 sui domini collettivi: primi problemi di applicazione della legge*, in [www.demaniocivico.it](http://www.demaniocivico.it); M. COSULICH, *La legge 20 novembre 2017, n. 168, “Norme in materia di domini collettivi”. Osservazioni a prima lettura*, in Riv. Dir. Agrario, Napoli, 4/17, 705; G. DI GENIO, *Gli usi civici nella legge n. 168 del 2017 sui domini collettivi: sintonie e distonie attraverso la giurisprudenza costituzionale e il dibattito in sede Costituente*, cit., 3; P. GROSSI, *Un altro modo di possedere*, cit., 422.

<sup>74</sup> Importanti spunti di riflessione in relazione al ruolo delle Regioni sulla possibilità di cambiare la destinazione d’uso dei territori in cui insistono gli usi civici, potranno essere ricavati dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 71/2020, relatore dott. Aldo Carosi, Vice Presidente C.c.

<sup>75</sup> Nella sentenza C.c. n. 113 del 2018 cit., la Corte ha recentemente riconosciuto che il regime dominicale degli usi civici attiene alla materia «ordinamento civile» di competenza esclusiva dello Stato – e, sotto diverso profilo, alla tutela dell’ambiente, osservando al riguardo che «nell’intero arco temporale di vigenza del Titolo V, Parte II, della Costituzione – sia nella versione antecedente alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), sia in quella successiva – e, quindi, neppure a seguito dei D.P.R. n. 11 del 1972 e n. 616 del 1977 precedentemente richiamati, il regime civilistico dei beni civici non è mai passato nella sfera di competenza delle Regioni. Infatti, la materia “agricoltura e foreste” di cui al previgente art. 117 Cost., che giustificava il trasferimento delle funzioni alle Regioni e l’inserimento degli usi civici nei relativi statuti, mai avrebbe potuto comprendere la disciplina della titolarità e dell’esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche. L’art. 3 della legge n. 168/2017 aveva attribuito alle Regioni il compito, entro il 12 dicembre 2018, di attuare quanto previsto dalla legge n. 97/94 (“Nuove disposizioni per le zone montane”), vale a dire la determinazione di alcuni contenuti degli Statuti. A differenza della legge del 1994, che faceva dipendere dalla legge regionale non solo la predisposizione del procedimento al termine del quale la Regione avrebbe conferito alle comunità collettive la personalità giuridica di diritto privato, ma anche la disciplina delle comunità collettive nei suoi profili statutari fondamentali, oggi, per la nuova legge, gli enti esponenziali dei domini collettivi sono già

Il vincolo ambientale e l'attenta valutazione ecologica nei suoi molteplici nessi con l'ambiente, sui cui aveva già fortemente insistito Guido Cervati<sup>76</sup>, rappresenta dunque un importante criterio guida dell'odierno legislatore che pone così rimedio ad una lacuna dell'antecedente legge del 27', espressione (ormai superata) di una disattenzione imputabile all'intento originario della stessa legge, tesa - sebbene solo formalmente - a "liquidare" piuttosto che a tutelare gli usi civici, o più semplicemente ascrivibile alla scarsa sensibilità, in quel tempo (1927), verso le problematiche ambientali.

5.a *Il rapporto uomo-terra e uomo-ambiente. Il buon governo del territorio.*

Nell'osservare le proprietà collettive si scorge immediatamente una dimensione della giuridicità diversa e parallela alla civiltà borghese, in cui al criterio dell' "appartenenza" si come declinata nel modello del diritto di proprietà, come potere dell'individuo sulla cosa, si sostituisce quello di un individuo non pensabile fuori dalla comunità territoriale: ciò che emerge è giustappunto la comunità nel suo indissolubile legame con la terra, impegnata a valorizzarla per trasmetterla intatta alle generazioni future<sup>77</sup>. La terra qui non è intesa come oggetto di dominio e di sfruttamento, ma come bene da governare, da valorizzare e conservare in modo funzionale all'attivazione della tanto evocata tutela ambientale: ciò che prevale in questa rinnovata impostazione è il buon governo del territorio in luogo dello sfruttamento economico ai fini del mercato. L'uomo e la terra formano una combinazione interagente (*rectius* ambiente), il cui scopo principale è l'armonizzazione fra la comunità utilizzatrice e la *res frugifera*. Vi è in buona sostanza, una visione comunitaria-antropologica molto più complessa, secondo la quale al fenomeno vitale non partecipa solo l'uomo ma anche la terra, che assume un ruolo protagonista, alla quale è legata la sopravvivenza umana. Qui la terra è rispettata come si rispetta una creatura

---

soggetti di diritto privato e, in difetto di legislazione regionale, potranno utilizzare il loro potere di autonormazione per determinare il contenuto dei propri statuti.

<sup>76</sup> Sul punto si veda diffusamente P. GROSSI, *Gli assetti collettivi nella riflessione di Guido Cervati*, in *Archivio Scialoja Bolla – Annali di studi sulla proprietà collettiva*, 2005.

<sup>77</sup> Cfr. P. GROSSI, *Un altro modo di possedere*, cit., in particolare 409-415.

vivente, perché qui terra e uomo formano quella combinazione inter-agente chiamata ambiente<sup>78</sup>.

Tutto ciò nella nuova legge è ben evidenziato, infatti l'art. 2 comma 1 nel definire la competenza dello Stato in materia di domini collettivi, attribuisce alla Repubblica il compito di tutelare e valorizzare i beni di collettivo godimento perché questi ultimi sono elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle comunità locali, dotati – in quanto componenti ecologiche del sistema – di una importante funzione di conservazione e salvaguardia del patrimonio naturale e culturale, fonte di risorse rinnovabili da utilizzare a beneficio delle comunità territoriali. Non solo, ma al comma 2 del medesimo articolo, quasi ad accordare riconoscimento a quanti hanno sostenuto e sostengono che la vulgata modernizzatrice abbia distrutto antiche prassi ecologiche che consentivano alle popolazioni di trarre sostentamento dalla terra per il soddisfacimento dei bisogni familiari e comunitari, statuisce che la Repubblica riconosce e tutela i diritti di uso e gestione dei beni collettivi preesistenti allo Stato unitario, affermando con chiarezza, al successivo articolo 3 comma 6, che «l'ordinamento giuridico garantisce l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio», riservando addirittura un'attenzione particolare anche ai giovani, tanto da prevedere al comma 8 dell'art. 3 la possibilità di assegnare le terre collettive con priorità ai giovani agricoltori.

In tal modo è possibile riassegnare a queste risorse il loro significato più antico e originario, in quanto è ben chiaro che attorno a queste risorse ruotano interessi che coinvolgono non solo aspetti economici, ma la necessità di una loro preservazione per la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che sono sì condizioni altre rispetto alle necessità di procacciarsi i beni materiali di sussistenza, ma pur sempre condizioni irrinunciabili di vita<sup>79</sup>.

Questo spiega anche le preoccupazioni e le proteste di fronte ai tentativi di privatizzazione con cui vengono piegati interessi vitali delle popolazioni alle esigenze economiche poste dai vari governi: svendere il patrimonio pubblico e abbandonare all'incuria i beni civici significa ignorare le istanze che provengono dal basso, non tener conto delle esigenze di un nuovo modello di agricoltura connesso al bisogno di una sovranità

---

<sup>78</sup> *Ibidem*. Sul punto si veda anche diffusamente V. DONATO, G. ROMANO (a cura di), *Contributi allo studio delle proprietà collettive. La giurisprudenza del Commissariato per gli usi civici della Calabria*, cit.

<sup>79</sup> Cfr. P. GROSSI, *Un altro modo di possedere*, cit., in particolare 414-423.

alimentare che ponga il tema del controllo della produzione e del controllo delle risorse, finalizzate a tutelare l'ambiente: in pratica, occorre produrre tenendo conto delle caratteristiche del terreno e dei bisogni sociali del territorio di riferimento<sup>80</sup>.

In tutto ciò un ruolo importante potrebbe essere svolto anche dagli enti locali (a partire dai Comuni), i quali per scongiurare ogni rischio di concentrazione fondiaria, potrebbero avviare delle politiche per favorire l'accesso alla terra sulla base di progetti improntati all'agro-ecologia e alla multifunzionalità, preservando la destinazione dei beni per le generazioni a venire, stimolando la creazione di nuovi *commons* al fine di produrre nuova ricchezza. Il loro ruolo potrebbe essere importante per riqualificare il legame fra i cittadini del Comune e i beni, un legame fondato non su una modalità classica di "appropriazione", ma di "uso", ossia un rapporto tra soggetti che agiscono per rendere effettivo un certo numero di diritti, non delle cose, ma del loro uso<sup>81</sup>.

Se effettivamente esistono delle terre inutilizzate, se l'agricoltura, in specie quella contadina, è da considerarsi come il più importante "datore di lavoro" e si presenta oggi come un modo, se non addirittura l'unico, per contrastare la disoccupazione, allora probabilmente una politica per l'accesso alla terra potrebbe contribuire a favorire uno sviluppo rurale cooperativo e a creare nuove occasioni di impiego: insomma un *common* a tutela di altri *commons*<sup>82</sup>.

Le terre che verrebbero assegnate, visto che erano state precedentemente abbandonate, non sottrarrebbero alcuna utilità alla collettività, atteso che su di esse non si esercitava più, almeno presumibilmente, alcun uso civico. Al contrario, motivare politiche pubbliche per l'accesso alla terra che prevedano forme d'uso gratuito vincolate all'agricoltura ecologica e multifunzionale, potrebbe avere il

---

<sup>80</sup> In questa direzione si collocano infatti il decreto sul federalismo demaniale, il «decreto liberalizzazioni», il decreto Terrevive e l'istituzione della Banca Nazionale delle Terre Agricole. Tutti provvedimenti che sembrano configurare un nuovo processo di *enclosures* per effetto del quale i terreni oggetto degli stessi potrebbero finire nelle mani di grandi imprese orientate al mercato anziché alle relazioni sociali, ai legami anche di natura affettiva ed economica, agli scambi di saperi e di risorse, caratteristici del modo contadino di fare agricoltura.

<sup>81</sup> Cfr. P. DARDOT, C. LAVAL, *Del Comune, o della Rivoluzione nel XXI secolo*, Roma, 2015, 413.

<sup>82</sup> Cfr. J.D. VAN DER PLOEG, *I nuovi contadini. Le campagne e le risposte alla globalizzazione*, Roma, 2015; M. GRECO, *Le statistiche sulle Common Land nell'Unione Europea e in Italia, in Agriregionieuropa*, 36/14; O. GRECO, *Lo sviluppo senza gioia. Eventi storici e mutamenti sociali nella Calabria contemporanea*, Soveria Mannelli, 2012.



particolare vantaggio di restituire alla collettività (titolare dei domini collettivi) nuove utilità sotto forma di nuove economie solidali, di occasioni di inclusione sociale, di produzione di nuovi beni comuni: biodiversità, suoli fertili e puliti, paesaggi agrari, prodotti alimentari salubri e di qualità, nuovi *nested markets*.

In tal modo dunque, nel rinnovato interesse verso la programmazione del territorio e la gestione ambientale, sembra risorgere e affermarsi la consapevolezza dell'esistenza di un modo diverso di essere proprietari, rispetto a quello monolitico di derivazione pandettistica<sup>83</sup>.

#### 5.b Principio di sussidiarietà e potere di autonormazione: la valorizzazione delle diversità.

Al pluralismo giuridico imperante in epoca medievale e sino alla fine dell'antico regime, è seguito un rigido assolutismo giuridico durante l'età del liberismo economico; la volontà di spazzare via il vecchio regime feudale ha probabilmente impedito di avvertire quanto coartante ed innaturale fosse il processo di legificazione e di codificazione ottocentesca intrapreso<sup>84</sup>.

La società civile è divenuta depositaria della produzione giuridica soltanto indirettamente attraverso una democrazia parlamentare: il diritto è stato infatti sradicato dalla complessa ricchezza del sociale per legarsi ad una sola cultura, quella borghese uscita vittoriosa dalla rivoluzione francese, cosicché, identificandosi nel potere della sua classe detentrica ha finito per impoverirsi, rimanendo intrappolato in un rigido monismo, impedendogli di avere una visione pluriordinamentale e dunque, pluriculturale<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> Cfr. P. ALVAZZI DEL FRATE, G. FERRI, *Le proprietà collettive e gli usi civici. Considerazioni storico-giuridiche tra Francia e Italia (secoli XIX e XX)*, cit., 40; P. MADDALENA, *Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà private e interesse pubblico*, cit., passim.

<sup>84</sup> Cfr. P. GROSSI, *Assolutismo giuridico e proprietà collettiva*, in *Quaderni Fiorentini*, 19, Milano: Giuffré, 1990; ID., *Assolutismo giuridico e diritto private*, in *Quaderni Fiorentini*, 52, Milano: Giuffré, 1998; L. FIORONI, *La consuetudine: agli antipodi del progresso nella concezione mainiana*, in *Demanii collettivi e autonomia*, (a cura di) P. NERVI, Padova: Cedam, 2000, 161-206.

<sup>85</sup> Cfr. A. LUCARELLI, *Beni comuni. Contributo per una teoria giuridica*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2014. (paragrafo 6); P. GROSSI, *Assolutismo giuridico e proprietà collettiva*, cit., 3-6; H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato (1945)*, Milano: Giuffré; ID., *La dottrina pura del diritto*, (a cura di) M.G. LOSANO, Torino: Giappichelli, 1966, 332; C.F. GERBER, *Diritto Pubblico*, (trad. it.) P.L. LUCCHINI, Milano: Giuffré, 1971, 200-220; F.L. FERRAJOLI, *La sovranità*

In uno stato borghese, socialmente e politicamente fondato su un unico soggetto proprietario, con una concezione individualistica della proprietà privata, teso alla libertà economica e alla libera circolazione dei beni, il tema delle proprietà collettive diventa uno dei più illuminanti banchi di prova, che lo Stato, monopolizzatore della produzione giuridica, aveva cercato di rimuovere.

Questo accentramento, inteso anche in termine di continua tensione all'uniformità giuridica, emerge dalla stessa legge n. 1766 del 1927; più precisamente, essa ebbe la pretesa di essere unitaria, nazionale, realizzando quella che potremmo definire un'artificiosa uniformità, senza tener conto delle diversità locali, al punto di ricondurre nella sfera del diritto pubblico tutti i diritti promiscui e tutte le proprietà comuni dell'Italia centrosettentrionale<sup>86</sup>.

L'attuale disposizione normativa invece, con magistrale controtendenza, contrasta quell'accentramento legislativo tendente ad imporre leggi uniche a situazioni diverse, a negare forme storiche di autonomia locale e di gruppi, che attraverso il lavoro e l'esperienza di secoli, hanno acquistato il diritto di regolare da sé i propri interessi, mediante istituti che sono fondamentali per la vita sociale e l'economia di importanti regioni, sottolineando che solo attribuendo a queste realtà un potere di autonormazione è possibile garantire la conservazione delle caratteristiche e dei valori della proprietà collettiva<sup>87</sup>.

La sovranità popolare, sancita solennemente nell'art. 1 della nostra carta costituzionale, non è da vedersi come un'affermazione declamatoria e retorica priva di precisi contenuti, ma come l'asserzione della preminenza sostanziale della società e dell'ordine sociale rispetto ad ogni potere politico, che in qualche modo pretendesse di rendersi prevalente o dominante rispetto alla società stessa; vale a dire la riconduzione alla società della funzione normativa e di conseguenza, la non identificazione fra ordine giuridico e Stato; una società sorpresa dall'art. 2 Cost. in tutta la ricchezza delle varie formazioni sociali; una società vocata secondo l'indicazione dell'art. 3 Cost. e idonea a garantire l'eguaglianza fra cittadini con la rimozione di tutti quegli ostacoli che possano impedire il pieno

---

*nel mondo moderno*, Roma-Bari: Laterza, 1997, 34; N. MATTEUCCI, *Introduzione, Costituzionalismo antico e moderno (1947)*, Bologna: il Mulino, 1990, 12-18.

<sup>86</sup> Cfr. F. MARINELLI, *Dagli usi civici ai domini collettivi. I principi fondamentali in materia e la commissione feudale napoletana*, in *Atti del convegno di Napoli 13 febbraio 2018, "Assetti fondiari alternative. Un altro modo di possedere?"*, Napoli: Editoriale Scientifica, 2018, 37.

<sup>87</sup> Cfr. P. GROSSI, *Un altro modo di possedere*, 414-415.

sviluppo della persona: ebbene, questi tre articoli valgono anche per gli assetti proprietari collettivi, trattandosi di manifestazioni vivaci della sovranità popolare, nel suo vario esprimersi, che concorrono con un proprio patrimonio inconfondibile e con un atteggiamento di orgogliosa autonomia a quella realtà complessa, ma non compatta, che è il diritto italiano, cioè il diritto avente proiezione geografica nel territorio della repubblica italiana con formazioni sociali che si pongono custodi di costumi e organizzazioni socio-economico-giuridica squisitamente idonei, in presenza di certe condizioni strutturali, alla promozione sociale ed economica dei singoli membri<sup>88</sup>.

Sussidiarietà, come attentamente osservato da Paolo Grossi, significa valorizzazione delle diversità attraverso lo strumento dell'autonormazione scaturente dal basso, frutto di un lungo collaudo storico; solo così, il principio di sussidiarietà, anziché ledere l'unità dello Stato, lo ravvicina alla società evitando scollamenti fra apparato statale e complessità sociale<sup>89</sup>.

#### 6. *Proprietà collettive e beni comuni: una possibile coordinazione?*

Come gli usi civici, le cui origini si perdono nella notte dei tempi, così anche i beni comuni non sono affatto una categoria nuova, una scoperta del nuovo millennio; si tratta in realtà di una categoria giuridica già presente nell'ordinamento romano<sup>90</sup>, messa sullo sfondo, dapprima dalla concezione patrimoniale del sovrano emersa durante l'età feudale, successivamente dal concetto di *utilitas* illuministico ed infine dal binomio *dominus-imperium* elaborato dalla pandettistica tedesca<sup>91</sup>, che è stata riportata in luce nel corso dell'anno 2007 grazie ai lavori della Commissione Rodotà. Quest'ultima

---

<sup>88</sup> Cfr. A. LUCARELLI, *Beni comuni. Contributo per una teoria giuridica*, cit., (paragrafo 6-7); ID., *La democrazia dei beni comuni. Nuove frontiere del diritto pubblico*, Roma-Bari: Laterza, 2013, 15-16, ove l'autore afferma che: «lo Stato sociale, formalmente previsto in Costituzione, è stato lasciato a sé stesso, ed è nostro compito indefettibile affermare un concetto di diritto pubblico che assuma tra i suoi compiti quello di gestire la *res publicae*, in funzione del perseguimento di interessi generali e di soddisfacimento delle nuove e drammatiche esigenze sociali». Si veda anche C. MORTATI, *Principi fondamentali (artt. 1-12)*, in *Commentario della Costituzione* (a cura di) G. BRANCA, Bologna-Roma: Zanichelli, 1975, 26.

<sup>89</sup> Cfr. P. GROSSI, *Un altro modo di possedere*, cit., 423.

<sup>90</sup> Per un *excursus* storico circa la categoria giuridica dei beni comuni si veda diffusamente A. DANI, *Il concetto giuridico di "beni comuni" tra passato e presente*, in *Historia et ius*, 6/14.

<sup>91</sup> Cfr. A. LUCARELLI, *Alcune riflessioni in merito ai beni comuni tra sotto categoria giuridica e declinazione di variabile*, cit., 1; si veda anche P. MADDALENA, *I beni comuni nel codice civile, nella tradizione romanista e nella Costituzione repubblicana, in federalismi.it*, 5/2011, passim.

nello schema di disegno di legge-delega<sup>92</sup> ha definito i beni comuni come “quei beni che per la loro funzione sono atti a soddisfare i diritti fondamentali dell’uomo, servendo immediatamente non il *dominus* - ossia l’amministrazione pubblica - ma la collettività intera”, riportando così in primo piano il concetto di “fasce di utilità”<sup>93</sup> che i beni pubblici dovrebbero garantire, concetto che è stato messo sullo sfondo da quello di “appropriazione” elaborato dalla dottrina civilista italiana e che durante i lavori di stesura del Codice civile del 1942 optò per una nozione di bene inteso come “*res* valutabile economicamente e passibile di proprietà”, ritenendo al contrario, la qualifica di “bene comune” inidonea ad offrire adeguata tutela giuridica ai beni di interesse pubblico<sup>94</sup>.

Da tale elaborazione è così conseguito, per come attentamente osservato da Santoro Passarelli, che i beni (*rectius* le cose) inappropriabili non possono essere intesi come categorie giuridiche, in quanto inidonei a formare dei rapporti giuridici: la categoria giuridica esiste se c’è un rapporto strutturale che dà luogo a rapporti giuridici e tali rapporti, ad

---

<sup>92</sup> La Commissione Rodotà, istituita con Decreto del Ministero della Giustizia il 21 giugno del 2007, i cui lavori si sono conclusi nel febbraio del 2008, definisce i beni comuni come l’insieme delle cose espressive di utilità funzionali all’esercizio dei diritti fondamentali e al libero sviluppo della persona: in questo modo nella formalizzazione della categoria si è cristallizzato il criterio cardinale dello scrutinio che deve essere compiuto per valutare quali beni vadano ritenuti comuni nell’interesse alla cui realizzazione il diritto sul bene in questione è preordinato: M. GRANDI, “«*Les choses communes*» e l’art. 714 «code Napoléon»”, in *Rivista critica del diritto privato*, XXXI, 2013, 217-222. I risultati raggiunti dalla Commissione non hanno avuto, tuttavia, alcun esito legislativo: pertanto, a tutt’oggi vengono considerate beni giuridici solamente le entità che possono costituire oggetto di diritti, senza alcun riguardo alla loro funzione economica-sociale: al riguardo si veda U. MATTEI, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari: Laterza, 2011, 52.

<sup>93</sup> Sul punto è interessante osservare quanto detto da Hohfeld in relazione alla proprietà, il quale, in netto contrasto con il modello compatto proposto dalla pandettistica tedesca, la definiva come un complesso aggregato di diritti, privilegi, poteri e immunità, dove l’oggetto passa in secondo piano perché ciò che conta sono le prerogative e gli obblighi di cui i proprietari sono titolari di fronte a soggetti non proprietari. A suo avviso, la proprietà non è un monolite, ma un fascio di situazioni soggettive positive che tendono a disaggregarsi, ed è proprio lavorando sulla tendenza alla disaggregazione delle utilità prodotte dai beni e degli *entitlements* ad essi inerenti che possiamo ragionare in termini giuridici di beni comuni, a partire da una decostruzione del diritto di proprietà nella sua centralità, compattezza ed intangibilità: cfr. W.N. HOHFELD, *Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning*, in *Yale L.J.*, 1917, 718; A. QUARTA, *Non – proprietà. Teoria e prassi dell’accesso ai beni*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2016, 69-70.

<sup>94</sup> Cfr. P. MADDALENA, *I beni comuni nel codice civile e nel sistema giuridico romano*, in *Chi difende i principi non negoziabili? La voce dei giuristi*, di M.P. BACCARI (a cura di), Modena: Mucchi, 2011, 112.

avviso della dottrina civilistica, si esauriscono nel rapporto di appropriazione, escludente ed esclusivo; tutto ciò, vale anche per i beni pubblici in virtù della concezione proprietaria-pubblica de l'*Etat administrative* francese napoleonico e di quella proprietario-privatistica della pandettistica tedesca, che hanno identificato i beni pubblici con la proprietà pubblica, riducendoli ad *unum*, configurando così rapporti escludenti, riconducibili a quelli di ordine soggettivo, che legano il *dominus* al bene privato<sup>95</sup>.

Ciò posto, ad una più attenta disamina della disciplina della proprietà collettiva e degli usi civici, così come elaborata nel corso della storia, e dei beni comuni – quest'ultima invece ancora in costruzione grazie alla progressiva e crescente affermazione di concetti giuridici elaborati dalla giurisprudenza della Suprema Corte, ma anche e soprattutto dall'attività normativa posta in essere da alcuni governi locali<sup>96</sup> – si possono scorgere oltre a significative differenze, anche alcuni punti comuni, che vanno a caratterizzare entrambi gli istituti e che rendono possibile una loro coordinazione.

Innanzitutto, possiamo rilevare come entrambi gli istituti si compongono di beni che si sottraggono alla semplificatoria alternativa tra proprietà pubblica e proprietà privata, contrapponendosi al modello classico di proprietà liberale<sup>97</sup>; tuttavia, a differenza degli usi civici, che sono riferiti ad una ben precisa comunità, i beni comuni non si identificano con una specifica comunità, a meno di non voler intendere come comunità l'intera "comunità umana", trattandosi piuttosto di beni che appartengono a tutti e a nessuno: tutti possono accedervi, ma nessuno può vantare su di essi dei diritti esclusivi<sup>98</sup>.

Sul punto giova evidenziare quanto attentamente osservato da Massimo Severo Giannini<sup>99</sup>, secondo il quale mentre la proprietà collettiva

---

<sup>95</sup> Cfr. A. LUCARELLI, *Alcune riflessioni in merito ai beni comuni tra sotto categoria giuridica e declinazione di variabile*, cit., 2-6. F. SANTORO PASSARELLI, *Dottrine generali del diritto civile*, Napoli: Jovene, 1964, 55-102.

<sup>96</sup> Cfr. A. LUCARELLI, *Alcune riflessioni in merito ai beni comuni tra sotto categoria giuridica e declinazione di variabile*, cit., 4-5; S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna: il Mulino, 2013; M.R. MARELLA (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona: Ombre corte, 2012; U. MATTEI, *Beni comuni. Un Manifesto*, cit.; A. LUCARELLI, *La democrazia dei beni comuni*, cit.; P. GROSSI, *I beni: itinerari fra moderno e post-moderno*, in *Rivista trimestrale diritto processuale civile*, 2012.

<sup>97</sup> Questi hanno infatti, come è stato attentamente notato da F. MARINELLI in *Usi civici e beni comuni*, in *Rassegna di diritto civile*, 2/2013, 416, «un cattivo rapporto col diritto moderno».

<sup>98</sup> Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova: Cedam, 1983, 376.

<sup>99</sup> Cfr. M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna: il Mulino, 1977, 103.

ha ad oggetto un bene che appartiene ad una circoscritta ed escludente comunità di abitanti, i beni comuni invece si caratterizzano per un rapporto non strutturale, né strutturato della comunità con i beni, ma fluido e funzionale. Ciò, ad avviso di Giannini, basta per affermare che si tratta di due categorie giuridiche ben distanti tra loro<sup>100</sup>.

Sulla stessa scia si pone il costituzionalista Alberto Lucarelli, il quale evidenzia che nonostante il bene appartenga ad un soggetto collettivo e non individuale, le caratteristiche dominicali del modello proprietario continuano a permanere, ossia, continua ad esservi l'appartenenza di natura escludente in capo ad un soggetto collettivo, esattamente come si manifesta nel rapporto tra dominus (collettivo) e bene. Ad avviso di Lucarelli, nella proprietà collettiva la relazione *dominus-bene*, continua a prevalere sulla relazione bene-diritti-fasce di utilità, e l'interesse generale resta delimitato a un interesse collettivo, circoscritto a un determinato territorio e ad una determinata comunità<sup>101</sup>.

Questa diversità di struttura, tuttavia, non impedisce *sic et simpliciter* di utilizzare la disciplina degli usi civici per tutelare anche i beni comuni, in particolare quelli materiali; la stessa Commissione Rodotà nel suo schema di disegno di legge-delega, aveva previsto di coordinare la disciplina degli usi civici con quella dei beni comuni così da offrire, attraverso il principio di sussidiarietà e di partecipazione degli interessati, tipico degli assetti fondiari collettivi, una tutela concreta anche alla categoria dei beni comuni<sup>102</sup>.

Affermare infatti, il carattere comune e diffuso di tali beni, non equivale ad affermarne anche una effettivo diritto di accesso, o una concreta, pacifica ed equa gestione; paradigmatico in tal senso è il caso dell'acqua, che soprattutto negli ultimi anni sta generando conflitti a vari livelli istituzionali, compromettendo i diritti delle popolazioni nei territori in cui detta risorsa viene estratta<sup>103</sup>; pertanto, affinché si possa garantire il

---

<sup>100</sup> Cfr. A. LUCARELLI, *Beni comuni. Contributo per una teoria giuridica*, cit., (paragrafo 2).

<sup>101</sup> Cfr. A. LUCARELLI, *Beni comuni. Contributo per una teoria giuridica*, cit., (paragrafo 5). Sul punto si veda altresì M.A. CHARDEAUX, *Les choses communes*, Paris, 2006, il quale sottolinea che i beni comuni a differenza dei beni collettivi, appartengono a comunità indistinte che si relazionano al bene soltanto per soddisfare i propri diritti, senza alcuna forma di esclusività, al contrario per i beni collettivi rimane, seppur in capo ad una collettività, il carattere dell'esclusività del bene e la volontà della collettività ad esercitarvi forme di carattere estrattivo.

<sup>102</sup> Art. 3 lettera c) disegno di legge delega Commissione Rodotà "beni comuni, sociali e sovrani".

<sup>103</sup> Cfr. F. MARINELLI, *Usi civici e beni comuni*, cit., 416.

diritto di accesso a tutti gli interessati e soprattutto, affinché detto utilizzo possa avvenire nei limiti della normale utilità, anche in un'ottica di salvaguardia dei beni a beneficio delle generazioni future, occorrerebbe predisporre una regolamentazione attraverso forme di governo che prevedano una partecipazione diretta degli interessati, di modo che i beni possano essere amministrati direttamente dai cittadini, così come avviene nel caso delle proprietà collettive e degli usi civici, che per secoli sono stati il modo attraverso il quale le popolazioni sono sopravvissute<sup>104</sup>.

La partecipazione civica<sup>105</sup> – la cui essenzialità è stata anche empiricamente dimostrata dal premio Nobel per l'economia, Elinor Ostrom

---

<sup>104</sup> *Ivi*, 416-417. Altro significativo esempio di 'bene comune' è l'accesso alla Rete Internet, considerata un'infrastruttura di telecomunicazioni da riconoscere e garantire a tutti i consociati, idonea a consentire a ciascuno di esercitare il proprio diritto di opinione e di espressione, questi ultimi già riconosciuti diritti fondamentali, tutelati e garantiti a livello costituzionale. Proprio in ragione di detto strettissimo legame - nel senso che il diritto di accesso costituirebbe una specificazione ed uno sviluppo dei diritti fondamentali - anche il diritto di accesso alla rete Internet dovrebbe essere considerato un diritto fondamentale e dunque, tutelato alla stregua degli stessi. Diverse sono state le proposte avanzate per garantire a detto 'diritto' una tutela anche a livello costituzionale: al riguardo il Professore Stefano Rodotà, già nel 2010, aveva affermato la necessità di inserire una previsione autonoma per il web (art. 21bis Cost.), rispetto alla portata già ampia dell'art. 21 Cost., in quanto Internet stava divenendo uno strumento indispensabile per promuovere iniziative democratiche, alimentare il dibattito politico, esercitare la libertà commerciale e promuovere la diffusione della conoscenza. Proprio in virtù di siffatte ragioni, Stefano Rodotà proponeva di realizzare un documento che tutelasse i diritti connessi all'uso di Internet. Nacque così la 'Carta dei Diritti in Internet', approvata il 3 novembre 2015: sul punto si veda diffusamente S. RODOTÀ, *Il mondo nella rete. Quali diritti, quali vincoli*, Roma-Bari: Laterza, 2014; A MORELLI, *I diritti e la Rete. Notazioni sulla bozza dei diritti in Internet*, in *Federalismi.it*, 1/2015. Numerosi sono stati (e sono ancora oggi) gli interventi normativi tesi a garantire l'accesso ed eliminare ogni divario digitale (*digital divide*), non solo a livello nazionale (si veda al riguardo il *Recovery Plan* per stanziare fondi finalizzati alla digitalizzazione) ma anche a livello Europeo (ad esempio gli artt. 170 e 171 del TFUE nei quali l'UE si assume l'impegno di sviluppare unitamente a gli Stati membri un sistema di reti transeuropee atte a favorire, in un'ottica concorrenziale, la loro interconnessione, interoperabilità, nonché l'accesso a esse), e soprattutto durante il periodo dell'emergenza sanitaria da COVID-19 (in tale periodo significativo è stato il 'Piano voucher per le famiglie a basso reddito' adottato dal Ministero dello Sviluppo Economico il 7 agosto 2020, sulla cui legittimità è stato chiamato ad esprimersi anche il Giudice Amministrativo del TAR Lazio, il quale, in sede cautelare, con ordinanza del 23 novembre 2020, ha sottolineato anche la strumentalità dell'accesso alla Rete Internet rispetto all'esercizio di diritti costituzionalmente garantiti).

<sup>105</sup> Oggi più che mai la comunità – sia quale singolo individuo, sia attraverso associazioni rappresentative – reclama fortemente la possibilità di trovarsi dentro i processi decisionali che la riguardano, senza essere costretta semplicemente a subirli e solo predisponendo

- consente infatti l'uso, la conservazione e finanche la valorizzazione di beni orientati al soddisfacimento di diritti fondamentali, garantendo la loro fruizione nel tempo<sup>106</sup>.

In tal modo, attraverso la regolamentazione degli usi civici, ove la scissione tra proprietà dei beni, che compete agli abitanti del luogo, ed amministrazione degli stessi, che compete all'ente esponenziale della collettività, si potrebbe dunque arrivare a definire anche la disciplina dei beni comuni e a garantire loro una più concreta tutela giuridica nel rispetto del principio di sussidiarietà<sup>107</sup>.

Interessante sotto questo profilo risulta essere il pensiero di Fabrizio Marinelli, il quale pur concordando in ordine alla diversità di struttura tra la categoria giuridica dei beni comuni e quella degli usi civici, ne scorge un'uguaglianza sotto il profilo funzionale che consente di utilizzare la disciplina giuridica delle proprietà collettive, fondata sul principio di sussidiarietà, per tutelare i beni comuni, specie quelli materiali<sup>108</sup>.

Più precisamente, ad avviso di Marinelli, la circostanza che i beni comuni appartengano a tutti, nel senso che tutti possono accedervi e nessuno può vantarsi dei diritti esclusivi, mette in rilievo l'utilizzo del bene piuttosto che quello della sua disponibilità. Per cui, il profilo che appare di maggiore interesse è quello dell'accesso, che deve essere, sì consentito a tutti

---

strumenti in grado di permettere l'instaurarsi di un dialogo concreto tra istituzioni e cittadini sarà possibile garantire un solido consenso alle macro-decisioni pubbliche, evitando conflitti o disinteresse che portano all'inapplicabilità della normativa varata: in molti ordinamenti ai privati è attribuita la primaria responsabilità nella gestione diretta, mentre ai pubblici poteri è riservato un compito sussidiario di integrazione e supporto.

<sup>106</sup> La vera e grande scoperta di Elinor Ostrom sta nell'aver evidenziato che le comunità organizzate possono essere in grado di regolamentare efficacemente l'uso dei beni comuni a vantaggio di tutti: dal momento che il mercato e l'intervento pubblico hanno nel tempo aggravato la situazione delle risorse naturali e dei beni comuni in generale, secondo la Ostrom occorre promuovere l'economia della condivisione e forme di gestione democratica dei beni condivisi da parte della comunità organizzata. Interessante risulta essere anche il caso degli irrigatori di Valencia, i quali attraverso dei regolamenti specificavano tempo e modi per attingere dalle acque dei canali: cfr. E. OSTROM, *Governing the Commons: The Evolutions of Institutions for Collective Actions*, New York: Cambridge University Press, 1990, trad. it. (a cura) di G. VETRITTO, F. VELO con titolo *Governare i beni collettivi*, Venezia: Marsilio, 2006, 97-98, 107-108, 132-156.

<sup>107</sup> Cfr. F. MARINELLI, *Usi civici e beni comuni*, cit., 416-418.

<sup>108</sup> *Ivi*, 417-419. Sul punto si veda anche C.A. RISTUCCIA, *Il modello istituzionalista come paradigma per una corretta gestione della proprietà collettiva*, in Arch. Scialoja e Bolla, Milano: Giuffrè, 2007, 1, 31.



coloro che vi abbiano un interesse, ma deve anche essere regolamentato affinché detto utilizzo avvenga nei limiti della normale utilità<sup>109</sup>.

Realizzare uno statuto partendo dalla disciplina degli usi civici, eviterebbe che alcuni beni comuni vengano dispersi o utilizzati solo da una piccola parte della comunità umana, così come d'altronde aveva già sottolineato da Garrett Hardin<sup>110</sup> nel 1968 e ribadito in seguito anche da Elinor Ostrom; in tal modo la proprietà comune farebbe riferimento alla collettività, intesa come collettività nazionale e locale, e il bene verrebbe amministrato dagli organi rappresentativi dello Stato o degli enti locali (secondo il principio di sussidiarietà), attraverso un regime, che rispettandone profondamente la sua natura eviti, non solo la sua alienazione e dispersione, ma anche ogni possibile conflitto di interessi<sup>111</sup>.

Alla luce di ciò, appare dunque ragionevole oltre che utile, tentare di elaborare una disciplina comune e di proporre uno statuto delle proprietà collettive e dei beni comuni a proprietà diffusa che riesca a garantire, da un lato l'accesso, e dall'altro la sostenibilità dell'utilizzo; uno statuto che tenga anche conto dell'evoluzione storica degli istituti esistenti, nonché dell'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale, senza accantonarla in nome di una visione astratta che non prenda invece nella dovuta considerazione la necessità di amministrare concretamente tali beni, di valorizzarli e di comporre gli eventuali conflitti<sup>112</sup>.

In tal modo, i beni comuni otterrebbero una maggiore garanzia di tutela, mentre gli usi civici non verrebbero più considerati una piaga da estirpare, ma un modo per tutelare anche i beni comuni, in particolare

---

<sup>109</sup> Cfr. F. MARINELLI, *Usi civici e beni comuni*, cit., 415-418.

<sup>110</sup> Cfr. G. HARDIN, *The tragedy of the commons*, in *Science*, 1968.

<sup>111</sup> Cfr. F. MARINELLI, *Usi civici e beni comuni*, cit., 418-420; Si vedano sul punto le considerazioni di F. MERUSI, *I domini collettivi tra l'interesse della collettività territoriale locale e il pubblico interesse*, in *Riv.trim.*, 2003, 48-55.

Non si tratta di riprodurre antiche pratiche di *commoning*, ma di trovare forme nuove che riattualizzino il senso dell'autogoverno delle risorse comuni in uno scenario caratterizzato da un neoliberismo in crisi e da una esigenza di ritorno alla terra come forma di resistenza e dalla nascita di nuove forme di economia solidale e reti di mutualità: J. D. VANDER PLOEG, *I nuovi contadini. Le campagne e le risposte alla globalizzazione*, Roma: Donzelli editori, 2015. Reinventare i *commons* – intesi propriamente come sistemi istituzionali – significa considerarli come delle forme transitorie che guidino verso un modello sociale ed economico alternativo che rimetta al centro i valori ed i progetti delle persone e delle loro comunità: E. OSTROM, *Governing the Commons: The Evolutions of Institutions for Collective Actions*, cit.

<sup>112</sup> Cfr. F. MARINELLI, *Usi civici e beni comuni*, cit., 420-421.

l'ambiente e le sue risorse, rilanciando così in una moderna prospettiva di sostenibilità la loro antica funzione economica e sociale.

### 7. Riflessioni di sintesi.

A questo punto si proverà a delineare le conclusioni dell'*excursus* sopra esaminato, esprimendo alcune riflessioni *de iure condendo*.

Si è visto nelle pagine precedenti che le peculiari caratteristiche della proprietà collettiva e degli usi civici sono frutto di una lunga evoluzione storica, che può farsi risalire presumibilmente al medioevo e all'introduzione dell'istituto feudale<sup>113</sup> dal quale ha avuto origine il concetto di dominio diviso, che ha consentito alla popolazione di estrarre le *utilitas* dai terreni e soddisfare i fabbisogni personali.

Con l'insorgere delle idee liberali del Settecento, il feudo e tutti i suoi vincoli, vennero additati come i principali ostacoli allo sviluppo economico-sociale, pertanto, in Francia come in Italia, lo scopo dei moti rivoluzionari di fine '700 fu quello di liberare il terreno da ogni gravame per consentire il decollo dell'economia capitalistica. Tuttavia, anche grazie all'ausilio di una classe giuridica estremamente colta e attenta, non solo non si arrivò mai ad una definitiva liquidazione degli usi civici, ma vennero altresì elaborati i principi giuridici che hanno costituito nei secoli successivi il substrato di tutte le riforme degli assetti fondiari collettivi<sup>114</sup>. È infatti a quel periodo che risalgono i principi che hanno ispirato la legge del '27<sup>115</sup>, influenzando tutta la successiva giurisprudenza, dando luogo ad un lungo dibattito, a tutt'oggi in corso, come dimostra tra l'altro l'ultimo intervento normativo sui domini collettivi, la legge n. 168/2017.

---

<sup>113</sup> Cfr. F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., 22.

<sup>114</sup> Cfr. F. MARINELLI, *Usi civici e beni comuni*, in *Rassegna di diritto civile*, 2/13, 410.

<sup>115</sup> Tali tentativi, comunque, ottennero quanto meno il risultato di mantenere viva la riflessione sulla materia, una riflessione che sarebbe poi confluita all'interno del dibattito che nella prima metà del Novecento si sviluppò sull'opportunità di costituire il diritto agrario in materia autonoma rispetto al diritto civile<sup>24</sup>: cfr. G. VENEZIAN, *Reliquie della proprietà collettiva in Italia*, testo della prolusione tenuta nell'Università di Camerino il 20 novembre 1887, pubblicata come opuscolo l'anno successivo, poi in *Opere giuridiche di Giacomo Venezian*, II, *Studi sui diritti reali*, Roma, 1920, ed ora in *Le prolusioni dei civilisti*, I, (1873-1899), Napoli, 2012. Sull'opportunità di costituire il diritto agrario come materia autonoma si vedano P. GROSSI, *Il momento storico giuridico nella elaborazione dottrinale dell'autonomia del diritto agrario*, in *Riv. dir. agr.*, 1972, I, 35; F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., 73.

In detto provvedimento, non solo sono state recepite positivamente le linee direttive della legge “madre” del '27, unitamente ai principi elaborati dalla giurisprudenza, ma il vincolo ambientale e l'attenta valutazione ecologica nei suoi molteplici nessi con l'ambiente, ne rappresentano il criterio guida, riservando un'attenzione particolare alla programmazione e alla gestione del territorio, nonché alla tutela dell'ambiente, quale bene comune da salvaguardare anche per le generazioni future, attraverso la partecipazione collettiva e lo sviluppo eco-sostenibile.

“Bene comune” che in alcun modo, per come anzidetto, deve essere confuso con “proprietà collettiva”<sup>116</sup>; tuttavia, benché quest'ultima non possa essere considerata *sic et simpliciter* un bene comune, la sua disciplina, fondata sul principio di sussidiarietà e su forme di governo che coinvolgono direttamente gli interessati, potrebbe essere funzionale per offrire una più concreta tutela anche a beni comuni come l'ambiente e le sue risorse: affermarne il carattere comune e diffuso di tali beni, non equivale infatti ad affermarne anche un effettivo diritto di accesso e di utilizzo<sup>117</sup>.

A tal fine potrebbe essere ragionevolmente utile realizzare uno statuto che partendo dalla disciplina degli usi civici, arrivi a definire la disciplina dei beni comuni, garantendogli così una più concreta tutela giuridica nel rispetto del principio di sussidiarietà: la scissione tra proprietà dei beni, che compete agli abitanti del luogo, e l'amministrazione degli stessi, che compete invece all'ente esponenziale della collettività, garantirebbe da un lato l'accesso e dall'altro la sostenibilità dell'utilizzo dei beni comuni, anche a beneficio delle generazioni future<sup>118</sup>.

In siffatta maniera si potrebbe arrivare a cogliere anche la ricchezza di entrambi gli istituti secondo le rispettive compatibilità, tenendo in debita considerazione l'evoluzione storica, nonché l'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale, senza accantonarle in nome di una visione astratta che non prenda nella dovuta considerazione la necessità di amministrare e valorizzare concretamente tali beni<sup>119</sup>.

L'attuale degrado ambientale e il venir meno di importanti risorse, hanno infatti messo in evidenza tutta la fragilità del concetto di proprietà monolitica di derivazione pandettistica, spingendo dottrina e giurisprudenza a rivalutare antiche categorie giuridiche in grado di offrire

---

<sup>116</sup> Forse non è un caso che i francesi utilizzano il termine di “*biens communaux*” per indicare gli usi civici.

<sup>117</sup> Cfr. F. MARINELLI, *Usi civici e beni comuni*, cit., 415-421.

<sup>118</sup> *Ivi*, 421.

<sup>119</sup> Cfr. F. MARINELLI, *Usi civici e beni comuni*, cit., 421.

1/2022

oggi, sulla scorta delle risultanze del passato, una più adeguata tutela giuridica ai beni ritenuti fondamentali per l'umanità intera.

In tale contesto di cose dunque, usi civici e beni comuni, due antiche categorie giuridiche, potrebbero rappresentare anche un'ottima occasione per dimostrare che occorre saper leggere nelle vecchie leggi, la parola dell'avvenire<sup>120</sup>.

---

<sup>120</sup> *Ibidem.*