

*Comunità, usi civici e beni comuni dopo la legge n. 168 del 2017***

SOMMARIO: 1. Oltre lo stato: la scoperta delle comunità. - 2. Proprietà e beni comuni, un problema antico e sempre nuovo. - 3. Il riconoscimento degli ordinamenti giuridici delle comunità originarie: effetti e prospettive. - 4. La mutazione genetica degli usi civici e le conseguenze della legge n. 168 del 2017.

1. La legge n. 168 del 20 novembre del 2017 interviene sulla materia dei domini collettivi e degli usi civici rappresentando il frutto di un percorso iniziato da circa un trentennio volto alla valorizzazione dei diritti di godimento da parte delle collettività¹. Il

* Professore ordinario di Storia del diritto Medievale e Moderno, Università degli Studi di Bari.

** Testo ampliato e con note della relazione svolta in occasione del Convegno *Demania. Domini collettivi e usi civici* (Camerino 21-22 maggio 2024) (Prin 2024 - Finanziato dall'Unione europea-Next Generation EU, Missione 4 Componente 1 CUP J53D23005940006).

Contributo sottoposto positivamente al referaggio secondo le regole del single blind peer-review.

¹ V. CERULLI IRELLI., *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983; ID., *Apprendere per laudare. Saggio sulla proprietà collettiva* in F. MARINELLI (a cura di), *Lezioni sulla proprietà collettiva*, Pisa, 2020; U. PETRONIO, *Usi civici*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano 1992, vol. XLV, pp. 930-953; ID., *Rileggendo la legge usi civici*, in *Rivista di diritto civile*, I, 5, 2006, pp. 615-665; T.L. ANDERSON, R. T. SIMMONS (curr.), *The Political Economy of Customs and Culture: Informal Solutions to the Commons Problem*, Lanham, 1993; M. A. LORIZIO, *Gli usi civici*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1994; C. ZENDRI., *Terre collettive e comunità rurali di antico regime: appunti storici su di un rapporto complesso* in P. NERVI (a cura di), *Il ruolo economico e sociale dei demani civici e delle proprietà collettive. Le terre civiche: dove, per chi, per che cosa*, Padova, 1999; ID., *Ordinamento Consuetudine Patrimonio. Appunti di Storia dei Domini Collettivi* in S. ROSATI (a cura di), *Il cammino delle terre comuni: dalle leggi liquidatorie degli usi civici al riconoscimento costituzionale dei domini collettivi*, Viterbo, 2019; A. GERMANÒ, *I domini collettivi tra interessi locali e interessi generali*, in *Rivista di diritto agrario*, II, 2001, pp. 81-94; F. MARINELLI, *Gli usi civici*, in *Trattato di diritto civile e commerciale Cicu – Messineo*, 11.2, Milano, 2003 (2a ed. 2013); ID., *Miti e riti della proprietà*, L'Aquila, 2011; P. NERVI (a cura di), *Cosa apprendere dalla proprietà collettiva: la consuetudine fra tradizione e modernità*, Padova, 2003; F. ADORNATO, *Il ruolo delle proprietà collettive nelle politiche agricole*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 1, 2009, pp. 1-25; E. CONTE, *Beni comuni e domini collettivi tra storia e diritto* in M. R. MARELLA (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato: per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012, pp. 43-59; F. MASTROBERTI, (a cura di), *La testa di Medusa: storia e attualità degli usi civici*, Bari, 2012; D. QUAGLIONI, *La storia come fonte del diritto*, in M. COSULICH e G. ROLLA (curr.), *Il riconoscimento dei diritti storici negli ordinamenti costituzionali*, Napoli, 2014; U. SECHER, *Aboriginal Customary Law: A Source of Common Law Title to Land*, Hart, 2014; D. R. CURTIS, *Did the Commons Make Medieval and Early Modern Rural Societies More Equitable? A Survey of Evidence from across Western Europe, 1300-1800*, in *Journal of Agrarian Change*, 2015; R. VOLANTE, *Un terzo ordinamento civile della proprietà collettiva: la legge 20 settembre 2017, n. 168, in materia di domini collettivi*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2018, pp. 1067-1115; M. COSULICH, *Gli effetti della legge n. 168 del 2017 sugli enti esponenziali e sulle amministrazioni separate*, in F. MARINELLI e F. POLITI (a cura di), *Domini collettivi e usi civici, Riflessioni sulla legge n. 168 del 2017*, Pisa, 2019; M. C. CERVALE, *Usi civici, diritto civile e tutela del paesaggio; la nuova legge sui domini collettivi* in F. MARINELLI (a cura di), *Lezioni sulla proprietà collettiva*, Pisa, 2020; C. A. GRAZIANI, *Assetti fondiari collettivi: beni collettivi o beni comuni?* in *Archivio Scialoja-*

recente contributo di Raffaele Volante ha messo a fuoco aspetti storici e problemi dogmatici tracciando un *trait d'union* tra le più importanti sentenze costituzionali e di legittimità, i principali interventi legislativi e le linee dottrinali². Il principale dei problemi è quello di trovare un coordinamento tra due leggi di senso diametralmente opposto, la legge n. 1766 del 1927, pienamente vigente, che prevede una procedura liquidatoria per gli *usi civici*, e la legge n. 168 di cui sopra che invece li *costituzionalizza*. In ogni caso quest'ultima, relativa a *proprietà collettive* e *usi civici* configura un *terzo modo di possedere* che richiama esperienze antiche, la distinzione tra dominio diretto e dominio utile, che si fonda sul riconoscimento di diritti ancestrali preesistenti allo Stato facenti capo a comunità e che assegna ai *domini collettivi* un ruolo da protagonista per la tutela ambientale e dunque per il futuro del pianeta e per il benessere delle nuove generazioni. Il campo per gli storici del diritto, che sempre hanno avuto una particolare attenzione per gli usi civici riscontrandone la dimensione *comunitaria* e politica oltre che l'affascinante dimensione storica³, si è incredibilmente ampliato offrendo finalmente loro la possibilità di mettere in connessione le conoscenze del passato con le esigenze del presente e le aspettative di un futuro sostenibile. Lo scenario è quello della progressiva erosione dell'individualismo accolto nelle codificazioni napoleoniche – che si fondava sulla libertà della persona e sulla proprietà assoluta e libera anch'essa dei beni – e l'emersione di un post-solidarismo che guarda alle *comunità originarie* e ai loro ordinamenti, come testualmente scritto nella legge n. 168. Se il *solidarismo* mette sempre al centro lo Stato che dirige, promuove e regola le forme di intervento per superare i rigidi schemi dei *diritti individuali*, in questa sorta di *comunitarismo giuridico* il fulcro è dato da comunità più o meno estese, unite da interessi o esigenze comuni, che lo Stato deve tutelare

Bolla, 2020.1, pp. 15-38; F. POLITI, *Considerazioni preliminari per una "ricostruzione" del quadro normativo della disciplina delle proprietà collettive e degli usi civici fra costituzione, legislazione statale e normative regionali* in F. MARINELLI e F. POLITI (a cura di) "Un'altra proprietà". *La disciplina delle proprietà collettive e degli usi civici fra legislazione statale e normative regionali*, Pisa, 2021.

² R. VOLANTE, *Un terzo ordinamento civile della proprietà collettiva*, cit., p. 1067 ss.

³ Soprattutto all'inizio del secolo scorso, in corrispondenza con le rivendicazioni dei contadini e le lotte per la terra, l'interesse fu molto forte. Cfr. F. SCHUPFER, *Degli usi civici e ed altri diritti del comune di Apricena*, in *Atti Acc. Dei Lincei, classe scienze morali, storiche e filosofiche*, 1886; A. SOLMI, *Adempria. Studi sulla proprietà fondiaria in Sardegna*, in *Archivio giuridico*, LXXIII, 1904; C. CALISSE, *Gli usi civici nella provincia di Roma*, Prato, 1906; G. RAFFAGLIO, *Diritti promiscui: demani comunali, usi civili*, Milano, 1915; G. CURIS, *Usi civici, proprietà collettive e latifondi nell'Italia centrale e nell'Emilia*, cit.; ID., *Gli usi civici*, Roma, 1928; G. ABIGNENTE, *La questione dei demani comunali nel Mezzogiorno d'Italia*, in ID., *Scritti scientifici e politici*, Napoli, 1930, p. 47 s.; G.I. CASSANDRO, *Storia delle terre comuni e degli usi civici nell'Italia meridionale*, Bari, 1943; G. ASTUTI, *Aspetti e problemi del riordinamento degli usi civici in Italia (1954)*, ora in *Tradizione romanistica e civiltà giuridica europea*, II, Napoli, 1984; C. G. MOR, *Gli usi civici nella Storia del Diritto Italiano*, Udine, 1960; P. CINANNI, *Le terre degli enti, gli usi civici e la programmazione economica*, Roma, 1962; R. TRIFONE, *Gli usi civici*, in *Tratt. dir. civ. comm.* diretto da A. Cicu e F. Messineo, XI, 2, Milano, 1963; E. CORTESE, *Demanio (diritto intermedio)*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1964, pp. 75-83; ID., voce «Dominio – I. Domini collettivi», *ivi*, vol. XIII, 1964, p. 913 e ss.; A. DANI, *Gli usi civici dello stato di Siena nell'età medicea*, Bologna, 2003; F. MASTROBERTI, (a cura di), *La testa di Medusa*, cit.; R. VOLANTE, *Un terzo ordinamento civile della proprietà collettiva*, cit., p. 1067 ss.

riconoscendone l'autonomia⁴. La comunità esiste in ragione di *terra, sangue e durata*, quelli che Paolo Grossi individua come gli elementi costitutivi del diritto in un Medioevo dove lo Stato era qualcosa di incompiuto⁵. Lo Stato trova non crea queste comunità che hanno continuato ad esistere e ad esercitare pervicacemente i loro diritti e i loro usi sui demani del comune, su quelli del Barone, del Principe o della Chiesa. Che gli abitanti di un borgo da tempi remotissimi pascolassero il bestiame sulle terre demaniali, configurando un c.d. *uso civico*, era una prerogativa che affondava le radici nella necessità della comunità di soddisfare i suoi bisogni essenziali ossia avere la possibilità di sopravvivere. Furono i giuristi napoletani tra Cinquecento e Seicento a dare un fondamento agli usi civici richiamandosi al principio *debent vassalli habere naturalia elementa, ne ipsi inermem vitam ducant* formulato da Luca da Penne ed accolto, tra gli altri, dal cardinale De Luca⁶. In un mondo in grande trasformazione, che passava dal Medioevo all'Età Moderna gli usi civici vennero riconosciuti (sul piano normativo e giurisprudenziale) e posti a tutela delle comunità per garantire loro i naturali mezzi di sussistenza. In questa dimensione gli usi civici hanno attraversato i secoli, resistendo al passaggio dall'antico al nuovo regime e sfidando le legislazioni napoleoniche e fasciste che hanno cercato di liquidarli così da liberare le proprietà da antichi fardelli.

La legge n. 168 porta a compimento un percorso durato oltre trenta anni che è passato attraverso il riconoscimento prima giurisprudenziale e poi legislativo della dimensione ambientale degli usi civici cosicché da *corpi estranei* al sistema sono diventati strumenti da tutelare in vista dell'obiettivo della transizione ecologica. La rivalutazione delle comunità è peraltro in corso anche su piani diversi da quello dei domini collettivi, favorito dall'evoluzione dei sistemi informatici che consentono ai componenti di esse di comunicare velocemente e di prendere decisioni. Mi riferisco al modello di *e-partecipation* che opera a livello regionale, locale e anche *sub-locale*, dove *sub-locale* fa riferimento per l'appunto alle comunità presenti sul territorio direttamente interessate alla gestione di beni comuni. La legge costituzionale n. 3 del 2001 introducendo il principio di sussidiarietà ha previsto l'attivazione di iniziative da parte di cittadini e associazioni stimulate dagli enti pubblici territoriali: «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà». È nato il modello di *democrazia partecipativa* fondata sulla cosiddetta *amministrazione condivisa* che superando lo schema della *democrazia rappresentativa* favorisce l'azione delle comunità a tutela anche dei *beni comuni*⁷. Sotto questo profilo un ruolo importante sarà svolto dalle regioni: il Lazio viene considerata come la prima Regione che si è data una

⁴ Su questi aspetti in generale cfr. P. ALVAZZI DEL FRATE, *Individuo e comunità: considerazioni storico-giuridiche sull'individualismo*, Torino, 2020.

⁵ Cfr. P. GROSSI, *L'ordine giuridico medievale*, Bari, 1997.

⁶ Cfr. G.I. CASSANDRO, *Storia delle terre comuni e degli usi civici nell'Italia meridionale*, cit., p. 277.

⁷ Su questi aspetti cfr. U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in AIC, n. 1, 2011; M.C. ANTONUCCI, P. VOLTERRANI, *Le piattaforme per la partecipazione digitale dei cittadini. Un'analisi basata sul modello di UE e Italia*, in *De Europa*, vol. 5, n. 2, 2022.

legislazione sulla promozione della amministrazione condivisa dei beni comuni con la l.r. n. 10/2019.

2. Cosa sono i beni comuni? Possiamo dire che proprietà collettive e usi civici rientrano nella categoria tradizionale di beni comuni, ossia beni e risorse che comunità condividono e sfruttano insieme per diritto consuetudinario. Esistono però e si stanno facendo sempre più strada altre due categorie: i beni comuni globali come l'aria, l'acqua, le foreste, gli oceani, lo spazio, la biodiversità e i *new commons*, che sono dati dalle vie di comunicazione, materiali e informatiche, la scuola, la sanità, il diritto alla pace e così via. I domini collettivi di cui alla legge n. 168 rappresentano un primo livello di beni comuni, il cui riconoscimento è fondato sull'esistenza di una comunità e sull'esercizio antico di diritti di godimento. Negli altri beni comuni manca il presupposto territoriale, storico e comunitario poiché si fondano sull'accessibilità di ogni essere umano alle fonti primarie di vita e di comunicazione. Il riconoscimento e la tutela di beni comuni globali e *new commons* è sostenuta da un vasto movimento di opinione pubblica⁸ - che ha trovato una forte spinta nei libri del premio Nobel 2009 per l'economia Elionor Ostrom⁹ - ma stenta a trovare un'accoglienza sul piano legislativo. Un passo in avanti in Italia c'è stato con l'istituzione della Commissione Rodotà nominata il 14 giugno del 2007 che concluse i lavori con una relazione consegnata al Ministro della giustizia nel 2008. La commissione, i cui lavori non ebbero seguito, si pose l'obiettivo del superamento della impostazione individualistica del codice civile e di elaborare una disciplina del settore in armonia con la dimensione sociale della costituzione, che orientava la materia agli artt. 2, 9, 42 e 43. Dalla *proposta di articolato* della commissione Rodotà (che presentava una proposta di legge delega per la novellazione del Capo II del Titolo I del Libro III del codice civile) si può ricavare inquadramento e definizione di beni comuni:

Beni comuni sono le cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona. I beni comuni devono essere tutelati e salvaguardati dall'ordinamento giuridico, anche a beneficio delle generazioni future. Titolari di beni comuni possono essere persone giuridiche pubbliche o privati. In ogni caso deve essere garantita la loro fruizione collettiva, nei limiti e secondo le modalità fissate dalla legge. Quando i titolari sono persone giuridiche pubbliche i beni comuni sono gestiti da soggetti pubblici e sono collocati fuori commercio; ne è consentita la concessione nei soli casi previsti dalla legge e per una durata limitata, senza possibilità di proroghe. Sono beni comuni, tra gli altri: i fiumi i torrenti e le loro sorgenti; i laghi e le altre acque; l'aria; i parchi come definiti dalla legge, le foreste e le zone

⁸ Il dibattito si è aperto e con gli anni sempre più intensificato a seguito della pubblicazione dell'articolo di G. HARDIN, *The tragedy of the Commons*, in *Science* 162 (3859), 1968, pp. 1243-1248. Tra i titoli italiani a carattere giuridico: U. MATTEI, E. REVIGLIO, S. RODOTÀ (a cura di), *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Bologna, 2007; U. MATTEI, E. REVIGLIO, S. RODOTÀ (a cura di), *I beni pubblici. Dal governo dell'economia alla riforma del Codice Civile*, Roma, 2010.

⁹ C. HESS, E. OSTROM, *Understanding Knowledge as a Commons: From Theory to Practice*, Cambridge, Massachusetts, 2006, trad. it., *La conoscenza come bene comune. Dalla teoria alla pratica*, Milano, 2009.

boschive; le zone montane di alta quota, i ghiacciai e le nevi perenni; i lidi e i tratti di costa dichiarati riserva ambientale; la fauna selvatica e la flora tutelata; i beni archeologici, culturali, ambientali e le altre zone paesaggistiche tutelate. La disciplina dei beni comuni deve essere coordinata con quella degli usi civici. Alla tutela giurisdizionale dei diritti connessi alla salvaguardia e alla fruizione dei beni comuni ha accesso chiunque. Salvi i casi di legittimazione per la tutela di altri diritti ed interessi, all'esercizio dell'azione di danni arrecati al bene comune è legittimato in via esclusiva lo Stato. Allo Stato spetta pure l'azione per la riversione dei profitti. I presupposti e le modalità di esercizio delle azioni suddette saranno definite dal decreto delegato¹⁰.

L'articolato si riferiva principalmente ai beni comuni globali per i quali la titolarità del bene poteva essere pubblica o privata mentre la fruizione dello stesso doveva essere collettiva e regolata secondo le modalità fissate dalla legge. Prendeva forma una sorta di *dominio diviso* tra titolari e fruitori del bene comune e dunque il ritorno ad una antica concezione del possesso che si configurava come collettivo e non esclusivo. La base di questo processo era data dal riconoscimento di una primazia della società sullo stato, esplicitamente dichiarata circa un decennio dopo dalla legge n. 168 del 2017. Si tratta di una revisione delle basi della cultura giuridica occidentale moderna fondata sull'idea che la proprietà costituisca, insieme alla libertà personale, un diritto naturale *sacro*¹¹. Già agli albori del giusnaturalismo la questione del contrasto tra proprietà e fruizione collettiva dei beni comuni globali si pose con forza ad occasione della pretesa di Venezia di considerare il mare Adriatico di sua proprietà. Sul problema, di grande rilievo, intervenne Ugo Grozio con l'opera *Mare liberum* (1609) con la quale sostenne che il mare, a differenza della terra, era libero per natura e non poteva essere soggetto a nessuna forma di proprietà o di sovranità¹².

¹⁰ Commissione Rodotà – per la modifica delle norme del codice civile in materia di beni pubblici (14 giugno 2007) – Proposta di articolato, art. 1, comma 3, c). L'articolato si può leggere in https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/pubblicazioni_studi_ricerche_testo_selezionato?contentId=SPS47624

¹¹ Cfr. S. RODOTÀ, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata ed i beni comuni*, Bologna, 2013.

¹² U. GROZIO, *Mare liberum sive de jure quod Batavis competit ad indicana commercia dissertatio*, Bataurorum ex officina Ludovici Elzevirii, Lugduni 1609. Contro la posizione di Grozio e per un mare oggetto di possesso si schierarono molti autori, soprattutto con riferimento al mare Adriatico sul quale Venezia aveva esercitato a lungo un dominio incontrastato. Cfr. G. PACE DE BERIGA, *De dominio maris Hadriatici disceptatio*, sumptibus Bartholomei Vincenti, Lugduni 1619; P. SARPI, *Dominio del mare Adriatico della Serenissima Repubblica di Venezia*, in ID., *Opere varie del molto reverendo padre F. Paolo Sarpi dell'Ordine dei Servi di Maria*, per Jacopo Muller, Helmstat, 1750, T. II. Quest'ultimo sosteneva che il dominio sul mare Adriatico si fondasse sulla circostanza che Venezia avesse da sempre difeso quale mare contro la pirateria, garantendo commerci, traffici e benessere delle città costiere: «Ma mentre io dico che il Dominio del Mare sia naturale a questa Repubblica, creato insieme con lei, non voglio intendere, che tutto in un tempo abbia acquistata la padronanza di tutto l'Adriatico, perché le forse nel principio non erano tante di poterlo custodire e guardare tutto. Ma in progresso di tempo fatti gl'Imperadori un'altra volta deboli, cessarono di mandare Armata in Ravenna, ed abbandonata quella parte, che è dal fiume di Tronto in qua si ritirarono nella Puglia, il che mise in necessità questa Repubblica, la quale era cresciuta anche di forze a pigliar custodia più ampia del Mare, e tenerlo netto dà Corsari per mantener sicura la navigazione, incominciando dalla Riviera della Marca Anconitana, e dal Quarner fino a Venezia: il che le costava ogn'anno molto sangue de' suoi Cittadini. Per lo che siccome si è detto, ch'il Dominio del Mare è naturale alla Repubblica, principiato insieme con lei nelle parti prossime a quest'inclita Città, così anche insieme si dee dire, che sia

Un problema antico, dunque, e sempre nuovo che nell'epoca attuale assume un rilievo fondamentale per la questione ambientale e la sopravvivenza dell'intera umanità. L'elaborazione di una legislazione, a livello europeo e nazionale, sui beni comuni in generale è ancora da venire e incontra diversi ostacoli sotto il profilo ideologico anche perché il tema è ritenuto appannaggio dello schieramento di sinistra che, attraverso la loro rivendicazione, si batte contro il capitalismo e tutte le sue declinazioni nella nostra epoca¹³. La legge n. 168, indubbiamente coraggiosa sotto il profilo delle scelte di fondo, ha aperto la strada riconoscendo e inquadrando sul piano costituzionale i domini collettivi «come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie».

3. La l n. 168 del 2017 è di rilevante importanza forse più che per i suoi effetti pratici - ancora molto incerti - per il sostrato di teoria del diritto che la sorregge: riconoscendo «i domini collettivi, comunque denominati, come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie» (art. 1) e la «tutela dei diritti dei cittadini di uso e di gestione dei beni di collettivo godimento preesistenti allo Stato italiano» (art. 2) essa richiama il concetto *ubi societas ibi ius*. Si tratta di affermazioni molto forti e cariche di conseguenze. In ogni caso gli articoli indicati ci riportano direttamente al magistero di Paolo Grossi cui questa legge deve moltissimo come esplicitamente dichiarato dal suo primo firmatario, Giorgio Pagliari:

Il presente scritto ha una "originalità": il primo firmatario del disegno di legge che, in virtù della approvazione da parte del Parlamento e della promulgazione, è divenuto la Legge 20 novembre 2017, n. 168, commenta la legge stessa. Sono stato in dubbio se farlo o meno, ma poi ho deciso di provare questa avventura, che mi riporta nella dimensione in cui sono sempre stato fino a cinque anni fa: quella dell'esegeta e dell'interprete di leggi. La parentesi, che mi ha permesso di essere "facitore di leggi", ha comportato un cambio di prospettiva molto significativo e assai formativo. Spero che questo lavoro possa essere, in qualche modo, una conferma di questa mia impressione. Devo aggiungere che una delle perplessità era legata anche al dubbio sulla possibilità di una lettura critica da parte mia, in ragione del ruolo rivestito. A esperienza conclusa, devo dire che il "ritorno alle origini" mi ha portato a rileggere il testo legislativo con un altro occhio, scoprendone limiti non percepiti, ma anche positività prima non colte. Sul piano personale, non sono, quindi, pentito della scelta di provare questo esperimento, il cui risultato non tocca a me giudicare sul piano qualitativo. Devo aggiungere, peraltro, un vivo ringraziamento al presidente emerito della Corte Costituzionale, prof. Paolo Grossi, luminare del diritto e teorico eccelso (anche) della materia delle proprietà collettive, che è illuminata dal suo notissimo e apprezzatissimo libro *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, edito nel 1977 e nel 2017 pubblicato in ristampa anastatica dalla Giuffrè Editore. Un ringraziamento che non può mancare, perché il testo della legge è frutto del

amplificato successivamente nell'altre parti di esso Mare, che sono abbandonate da quelli, che le possedevano prima, e prese in protezione, e custodia dalla Repubblica fin tanto ch'ella s'è fatta Padrona di tutto il Golfo, e perché ciò eccede sei centinaja d'anni, supera, e già di molto ha superato ogni memoria, sicché è confermato con la consuetudine immemorabile». *Ivi*, pp. 328-329.

¹³ Si veda in proposito E. VITALE, *Contro i beni comuni. Una critica illuministica*, Bari, 2013.

suo insegnamento e della sua consulenza, ragion per cui mi sento un “padre putativo”, più che un “padre naturale”. Un ringraziamento, peraltro, che non può non tradursi nel rendere grato omaggio di questo lavoro al Maestro, prof. Paolo Grossi¹⁴.

Certamente l'idea che sorregge la legge è lo “sdoganamento” di un *altro modo di possedere*, di ascendenza medievale, che concepiva il possesso non come signoria ma come utilizzo collettivo da parte di comunità necessariamente avvinte ad esso per ragioni di prossimità e di antichi diritti maturati sulla base di *sangue, terra e durata*¹⁵. E il richiamo al compianto professore fiorentino, che è stato presidente della Corte Costituzionale, si trova costante nel dibattito parlamentare che precedette l'approvazione della legge. Il relatore Romanini nella presentazione alla Camera dei Deputati del testo affermava:

Il dominio collettivo è una situazione giuridica antitetica rispetto a quella della proprietà privata individuale, e non è riconducibile allo schema della comproprietà: un diverso modo di possedere, come teorizzò il professor Paolo Grossi nel suo omonimo saggio di qualche anno fa. La proprietà privata individuale implica nel titolare il diritto di godere e disporre del bene in modo pieno e assoluto; quando invece uno stesso bene si trova nella comproprietà di più soggetti, si produce per il nostro ordinamento una situazione fragile, poiché ciascun comproprietario ha il diritto unilaterale e potestativo di chiederne lo scioglimento, ottenendo di essere proprietario esclusivo di una frazione del bene o del suo equivalente. Il dominio collettivo implica al contrario per ogni singolo partecipante solo il diritto a usare della cosa, secondo i termini consuetudinari che caratterizzano quella singola situazione; al contrario della comproprietà, è una situazione permanente e duratura: i partecipanti non possono, neanche con accordo unanime, vendere a terzi i beni che costituiscono l'oggetto del loro diritto, né dividerli tra loro¹⁶.

Si può dire che non è l'individuo o un condominio formato da individui a possedere il bene ma è il bene a possedere una comunità che da un lato ne trae gli utili, dall'altro è tenuta a gestire il bene. Un *modo di possedere* che rivaluta i rapporti tra gli uomini che vivono in un determinato contesto e il rapporto tra essi e il contesto che li circonda. Raffaele Volante afferma che si tratta di una situazione «inconcepibile per il giurista odierno»:

In questi termini la l. n. 168/17 dà ingresso nel nostro ordinamento a una situazione giuridica che trae origine nell'ordinamento medievale, caratterizzato dalla piena atipicità delle situazioni reali. Il principio che domina nel diritto medievale, rimasto indiscusso fino alla Rivoluzione francese, è che ogni rapporto immediato e diretto con la terra porta alla costituzione di un diritto di proprietà, inteso come il diritto del soggetto che insiste sul fondo a continuare

¹⁴ G. PAGLIARI, *prime note sulla l. 20 novembre 2017, n. 168*, in *Il diritto dell'economia*, anno 65, N. 98, p. 12, nt.1.

¹⁵ P. GROSSI, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, 1977; P. GROSSI, *La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico* in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 17, 1988, pp. 359-422.

¹⁶ XVII Legislatura, AC 4522, Giuseppe Romanini Relatore (www.camera.it)

questa relazione con esso, esercitandovi talune attività, che costituiscono per questo il contenuto del suo diritto sulla cosa¹⁷.

Il collegamento con la Costituzione è dato dalla garanzia posta a tutela dei diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali dove svolge la sua personalità (art. 2), nella tutela ambientale (art. 9), nella funzione sociale riconosciuta alla proprietà (art. 42) e nella possibilità che si riservino «allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale» (art. 43).

Nella Costituzione la parola riconoscimento compare in tre articoli, l'art. 2, «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale», nell'art. 5 «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali» e nell'art. 29, primo comma: «La Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio». La Costituzione dunque tutela e promuove i diritti individuali, le autonomie locali e la famiglia. È sulla base dell'art. 2 cost. che la legge n. 168 riconosce alle *comunità originarie*, ossia a comunità che preesistono allo Stato, la capacità di creare ordinamenti giuridici, di cui sono espressione i *domini collettivi*: le comunità originarie rappresentano dunque formazioni sociali dove l'individuo svolge la sua personalità. Ad esse riconosce personalità giuridica e una autonomia gestionale. È questo l'aspetto, fortemente rilevante sotto il profilo della teoria generale del diritto, più importante della legge n. 168 in grado di costituire la base per la tutela dei *beni comuni globali*.

4. L'aspetto senza dubbio più rilevante della l. n. 168 è quello di aver costituzionalizzato i domini collettivi e di aver aperto la strada alla disciplina dei beni comuni. Certo, l'esigenza della tutela ambientale, che assume un valore primario anche in forza della recente modifica dell'art. 9 cost. e la necessità della transizione ecologica, spingono prepotentemente nella direzione della salvaguardia dei *beni comuni globali* di fronte ai rischi della privatizzazione. Proprio l'esigenza di una transizione ecologica e la centralità della questione ambientale ha portato alla conversione degli usi civici da strumenti di sopravvivenza, destinati ad essere eliminati dall'ordinamento attraverso la procedura di *affrancazione* delle terre, a presidi ambientali sottoposti a tutela. Siamo di fronte a una *rivoluzione copernicana* di cui si è resa protagonista la giurisprudenza¹⁸, di

¹⁷ R. VOLANTE, *Un terzo ordinamento civile della proprietà collettiva*, cit., p. 1068.

¹⁸ Il processo di rivitalizzazione e rivalutazione degli usi civici è partito dalla giurisprudenza con l'assimilazione del bene gravato da uso civico a quello demaniale, talvolta con semplice avvicinamento del relativo regime (Cass., 12 ottobre 1948, n. 1739; Cass., 12 dicembre 1953, n. 3690), più spesso con una equiparazione tendenzialmente piena tra i due regimi (Cass., 8 novembre 1983, n. 6589; Cass., 28 settembre 1977, n. 4120; Cass., 15 giugno 1974, n. 1750). La legislazione ha recepito questo impulso con una serie di provvedimenti che hanno modificato l'originaria destinazione degli usi civici che da mezzi di

legittimità e costituzionale, che è intervenuta modificando il DNA degli usi civici: una sorta di *mutazione genetica* a carattere giurisprudenziale particolarmente interessante dal punto di vista storico-giuridico perché unico. Come è stato possibile? Semplicemente perché gli usi civici non hanno mai trovato un inquadramento sistematico nel nostro ordinamento. Sulla loro natura giuridica e sul loro inquadramento molto si è discusso in dottrina. L'uso civico - afferma Trifone a conclusione del suo trattato sull'argomento - «consiste in un diritto di godimento, ma con struttura non di diritto di credito, bensì di diritto reale; il nome stesso di «uso» arieggia il diritto di cui all'art.1031 c.c., sebbene quest'ultimo riguardi ogni tipo di godimento e possa avere ad oggetto una cosa fruttifera, i cui prodotti si acquistano dall'utente entro una data misura, determinata dal bisogno proprio e dalla propria famiglia. Di qui, principalmente, il carattere di potere, con carattere di immediatezza, valevole *erga omnes*, tutelato da un'azione del pari reale (art. 1 l. 16 giugno 1927, n. 1766), cui va connesso l'obbligo (negativo) della generalità dei terzi di non impedirne l'esercizio. In particolare l'uso civico ha i caratteri della *perpetuità* (salvo che esso non sia suscettibile di soppressione e sia soppresso e liquidato, ossia convertito in altro diritto) e dell'*imprescrittibilità* (non gli nuoce il non-esercizio, anche se prolungato). L'aspetto pubblicistico, il fatto cioè che l'uso civico spetta al titolare, esclusivamente nella sua qualità di *civis* (facente parte di un Comune determinato) e non in qualità di *singulus*, spiega l'altro carattere: quello dell'*inalienabilità*, così come è inalienabile la qualità di *civis*, che non è essa stessa una qualità disponibile, costituendo tipicamente uno *status*. Peraltro l'uso civico può spettare anche per il fatto di appartenere ad un'università agraria, o una

sopravvivenza e di sussistenza di comunità hanno assunto una specifica funzione di *tutela paesistico-ambientale*: la legge dell'8 agosto 1985 n. 431 che ha convertito in legge il d.l. 27 giugno 1985 n. 312 ha imposto il vincolo paesaggistico alle terre gravate da usi civici. Il d.l. 22 gennaio 2004, il *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, all'art. 142, comma 1, lett. h) ha inserito tra le aree sottoposte a vincolo paesaggistico e come tali tutelate per legge le «aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici». È stato, inoltre, prevista la sussistenza dell'uso civico come vincolo ostativo alla sanatoria degli abusivismi edilizi. Poi è intervenuta una sentenza della cassazione di capitale importanza in materia, la n. 19792 del 28 settembre 2011 con cui la Suprema Corte ha ritenuto non assoggettabile a espropriazione forzata un bene soggetto a uso civico, peraltro ricostruendo, nelle motivazioni, tutta la storia degli usi civici. Questa sentenza ha ribadito l'inalienabilità, l'incomerciabilità e l'impossibilità di usucapione dei beni di uso civico. In questo percorso si sono inserite importanti sentenze della Corte Costituzionale. Nella sentenza n. 210 del 2014 essa ha evidenziato che la materia degli usi civici abbia un forte collegamento funzionale con la tutela dell'ambiente e del paesaggio, che, in base all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, spetta alla legislazione esclusiva dello Stato, in aderenza anche all'articolo 9 della Costituzione; secondo la Corte, se la legge n. 1766 del 1927 sugli usi civici e gli altri diritti di comune godimento delle terre (cui tuttora deve farsi riferimento) aveva la finalità di liquidare questi ultimi, per una migliore utilizzazione agricola dei relativi terreni, essi sono però sopravvissuti con un ruolo non marginale nell'economia agricola del Paese; anzi - prosegue la Corte - «i profondi mutamenti economici e sociali intervenuti nel secondo dopoguerra hanno inciso anche in questo settore, mettendo in ombra il profilo economico dell'istituto ma ad un tempo evidenziandone la rilevanza quanto ad altri profili e in particolare quanto a quelli ambientali». Nella sentenza n. 228 del 2016, la Corte ha inoltre evidenziato che «l'individuazione della natura pubblica o privata dei beni appartiene all'«ordinamento civile». Su questi aspetti cfr. R. VOLANTE, *Un terzo ordinamento civile della proprietà collettiva*, cit., p. 1067 ss.

partecipanza agraria, o a una *vicinia*»¹⁹. Una delle poche certezze in materia risiede nella *summa divisio* tra usi civici su terre altrui, che sarebbero delimitati nella loro natura e contenuto e che andrebbero sottoposti a liquidazione e gli usi civici in *re propria* ossia su beni di Comuni, associazioni etc. che si presenterebbero come veri e propri diritti dominicali seppure peculiarmente caratterizzati come diritti collettivi: appare chiaro che le problematiche di maggiore interesse e difficoltà – sul piano giuridico ma anche sociale e politico – sono quelle scaturenti dalla prima delle due categorie, alla quale anche il presente studio rivolge un’attenzione prevalente. Zaccagnini e Palatiello in un contributo relativamente recente potevano così fare il punto della situazione: «attualmente non sembra lecito dubitare della natura reale degli usi civici. La normativa di unificazione ed in specie la legge fondamentale n. 1766/27, ha adottato la nozione reale, derivante dalla dottrina e dalla legislazione napoletana. Naturalmente occorre distinguere l’ipotesi dell’uso civico sul bene appartenente alla collettività, dove l’esercizio del diritto è per natura sua estrinsecazione del dominio (...) da quella dell’uso civico gravante sul bene appartenente a terzi»²⁰. Gli autori ritengono quest’ultima figura particolarmente interessante poiché si tratterebbe di un’ipotesi unica nel nostro ordinamento «di proprietà divisa o stratificata; coesistono sul bene due diritti dominicali *pro divisio*: quello del titolare e quello, civico, della collettività»²¹.

La l. n. 168 del 2017 non sembra aver portato dei mutamenti per quel che riguarda l’inquadramento sistematico e dottrinario degli usi civici se non nel senso di recepire il sistema del *dominio diviso*, rilanciandolo come un possibile modello per il regime giuridico dei *beni comuni*.

In ogni caso la giurisprudenza costituzionale immediatamente successiva alla legge appare orientata a rafforzare la tutela degli usi civici stabilita dalla legge. Nella sentenza 11 maggio-15 giugno 2023, n. 119 (in G.U. 1^a s.s. 21/06/2023, n. 25) essa ha dichiarato «l’illegittimità costituzionale dell’art. 3, comma 3, della legge 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi), nella parte in cui, riferendosi ai beni indicati dall’art. 3, comma 1, non esclude dal regime della inalienabilità le terre di proprietà di privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati». Si tratta di un rafforzamento della tutela perché l’alienabilità del bene gravato da usi civici non ancora liquidati evita che per arrivare alla alienazione si proceda alla liquidazione ai sensi della sempre vigente l. 1766/1927.

In questo scenario gli storici del diritto possono svolgere un ruolo centrale perché ad essi spetta il compito di ricostruire la storia delle terre e dei diritti che su di esse si sono esercitati da parte delle comunità e ad essi spetta il compito di riconoscere le comunità e la natura dei diritti e forse ad essi può anche spettare il compito di indirizzare il legislatore nel cercare di superare il modello individualistico della proprietà, avendo come punto di riferimento esperienze di un passato lontano che, come dimostra l’influenza di Paolo Grossi sull’elaborazione della legge n. 168, oggi possono risultare

¹⁹ R. TRIFONE, *op. cit.*, p. 147.

²⁰ M. ZACCAGNINI e A. PALATIELLO, *Gli usi civici*, Napoli, 1984, p. 4.

²¹ M. ZACCAGNINI e A. PALATIELLO, *Gli usi civici*, Napoli, 1984, p. 4.

particolarmente importanti. Il Progetto Nazionale di Ricerca (PRIN) *Demania. Domini collettivi e usi civici nell'Italia centro-meridionale. Legislazione, giurisprudenza e fonti documentali dall'eversione feudale alla riforma agraria del 1950: materiali storici per l'istruzione dei giudizi commissariali dopo la l. 20 novembre 2017 n. 168*, che coinvolge le Università di Bari (capofila), l'Università di Catania, l'Università di Camerino e l'Università di Catanzaro, intende procedere ad una raccolta su vasta scala di materiale storico utilizzabile per le nuove esigenze delle comunità per l'accertamento e la gestione dei *domini collettivi*. La documentazione, conservata negli archivi nazionali e provinciali, di natura amministrativa e giudiziaria, rappresenta un caposaldo per l'approccio al problema dei domini collettivi nella consapevolezza che il rilievo pratico della ricerca storica può contribuire, attraverso l'individuazione e la tutela dei *beni comuni*, a salvaguardare un bene di interesse primario come l'ambiente.

Bari, agosto 2024

ABSTRACT

Il saggio si sofferma sul significato e sulla portata della legge n. 168 del 2017, relativa a domini collettivi e usi civici, che, ispirandosi al magistero di Paolo Grossi, riconosce l'esistenza di diritti ancestrali facenti capo a comunità originarie, disciplinandone la gestione secondo lo schema del *dominio diviso* di ascendenza medievale. È un primo coraggioso intervento sui "beni comuni" sostenuto da una prospettiva che privilegia la *societas* rispetto allo Stato e al diritto. Potrebbe essere questa la base per affrontare sul piano legislativo l'attesa quanto contrastata regolamentazione dei *beni comuni globali* e dei *new commons*.

The essay dwells on the meaning and scope of Law n. 168 of 2017 on collective domains and civic uses, which, drawing inspiration from the magisterium of Paolo Grossi, recognises the existence of ancestral rights belonging to original communities, regulating their management according to the scheme of the divided domain of medieval ancestry. This is a courageous first intervention on 'common goods' supported by a perspective that privileges *societas* over the state and law. This could be the basis for tackling on a legislative level the long-awaited and controversial regulation of the global commons and the new commons.

KEYWORDS

Beni comuni - Usi civici - domini collettivi
Common Goods - Civic Uses - Collective Domains