

REGOLE DELL'ARCO ALPINO

del prof. Emilio Romagnoli

1. Premessa. Proprietà individuale e proprietà collettiva.

Con la presente «voce» non ci proponiamo di affrontare i problemi del rapporto tra interesse individuale e sfera individuale da un lato ed interesse collettivo e sfera collettiva dall'altro, né gli altri problemi di fondo sulla natura giuridica della comunione e nelle posizioni dei comunisti, ma piuttosto di descrivere un fenomeno che, per lungo tempo considerato come un relitto di primordiali regimi di appartenenza travolti e sommersi dalla posizione della proprietà individuale come cardine degli ordinamenti giuridici dei paesi dell'Europa Occidentale e dalla sua diffusione e penetrazione nella coscienza sociale, è da tempo oggetto di rivendicazioni e di faticosa attenzione da parte del legislatore e, più recentemente, di rinnovato interesse da parte della dottrina: quello della proprietà collettiva di gruppi familiari.

Un rigoroso «scossone» alla concezione «il più possibile monolitica» della proprietà, intesa dai codici ottocenteschi come essenzialmente individuale, venne dato da Salvatore Pugliatti nella memorabile relazione al Terzo Congresso Nazionale di Diritto Agrario, dal titolo «La proprietà e le proprietà con riguardo particolare alla proprietà terriera». In tale opera l'insigne giurista, mentre afferma l'interesse presente di antiche forme di proprietà collettiva, rileva che «anche gli scrittori più spregiudicati che hanno riconosciuto il diritto di cittadinanza alla proprietà collettiva nel nostro ordinamento, hanno mostrato anzitutto la preoccupazione di circoscrivere le particolari situazioni nelle quali essa si manifesta, quasi per impedire ogni amalgama coi tessuti dell'ordinamento giuridico».

La rivalutazione della proprietà collettiva non come relitto storico, forma primitiva di appropriazione, destinata «darwinisticamente» ad evolversi verso la proprietà individuale, bensì come forma alternativa, tuttora valida, di proprietà, è dovuta principalmente all'ampia ed acuta rivisitazione storico-critica di importanti filoni della letteratura giuridica ottocentesca compiuta da Paolo Grossi principalmente nella notissima opera dal cattaneiano titolo «Un altro modo di possedere».

Proprio Paolo Grossi osserva che «se vi è un assetto repellente per la limpida e monodica cultura giuridica ottocentesca, questo è precisamente la proprietà collettiva nelle sue svariate forme; diciamo meglio: ogni assetto comunitario e comunistico che venisse ad inquinare il rapporto direttamente e immediatamente sovrano fra un soggetto ed un bene».

appena il caso di ricordare che le forme di «proprietà collettiva» oggetto della presente voce nulla hanno a che vedere «con un problema e con un'istanza di collettivizzazione generale» e che quella di «proprietà collettiva» non è una nozione specifica, ma «una espressione il cui significato generico ed elementare è quello di proprietà di un gruppo abbastanza lato (che non si identifichi cioè con un ristretto gruppo unifamiliare)... *oppositum* storico e logico della proprietà del singolo, con tutto l'insieme di valori alternativi che vi emergono» (l'A. ravvisa tali valori nella «prevalenza del gruppo e subordinazione ad esso degli individui o dei loro fini», nella «prevalenza dell'oggettivo sul soggettivo, e quindi della natura economica delle cose, della loro destinazione, della loro funzione ... » e nella prevalenza, per i membri del gruppo, delle situazioni soggettive di dovere su quelle di potere). Tale nozione dà ampio spazio a proprietà collettive soggette in prevalenza ad una disciplina pubblicistica, ma consente anche un sensibile margine ad altre forme di proprietà collettiva che si esprimono nella «proprietà comune di consorti coeredi». Non può trascurarsi, inoltre, il fenomeno di proprietà collettive il cui titolo di appartenenza dipende dalla proprietà individuale di un fondo rustico.

È merito principalmente di Bolla avere richiamato l'attenzione degli studiosi e dello stesso legislatore sulle forme di proprietà collettiva di consorti coeredi, sulla divergenza di tale forma di appartenenza da quelle che, come i demani universali, rientrano *lato sensu* nella materia degli usi

civici e sulla loro vitalità presente e rispondenza ad interessi presenti. Ed è merito di Frassoldati avere fornito al lettore una chiara visione di sintesi dei principali regimi di appartenenza collettiva riconducibili genericamente al fenomeno degli usi civici o da esso divergenti. Pregevoli studi sulle più importanti figure di comunioni familiari dell'Arco Alpino sono dovuti principalmente a Pototschnig, De Martin, Benedetto.

Il rinnovato interesse per l'«altro modo di possedere» si è, inoltre, espresso, nell'apprezzabile sforzo di ricerca e divulgazione di scritti di vari Autori compiuto da Massimo Guidetti e Paul H. Stahl.

2. Forme di proprietà collettiva nell'Arco Alpino.

Tra i vari fenomeni di proprietà collettiva qualificabili come «comunioni familiari montane» riteniamo opportuno soffermarci prioritariamente sulle Regole Ampezzane e sulle Regole del Cadore, sia per la tecnica con la quale i consorti hanno difeso i loro diritti tradizionali, sia per il fondamento di tali diritti su basi tuttora apprezzabili tanto con riferimento all'interesse individuale quanto con riferimento all'interesse pubblico, sia, infine, per la non trascurabile rilevanza economica di detti interessi.

L'attitudine del «sistema» incardinato sulla proprietà individuale a «rigettare» come corpi estranei non soltanto la divisibilità del bene terra per *utilitates*, ma anche qualsiasi forma di proprietà collettiva, si esprime in modo assai significativo nella legislazione sulla liquidazione degli usi civici. Emblematica, a tal proposito, appare la L. 16.06.1927, n. 1766, in virtù della quale i terreni assegnati a Comuni in sede di liquidazione di usi civici, nonché quelli già appartenenti a Comuni, Frazioni, Università agrarie od altre Associazioni agrarie comunque denominate vengono ripartiti in due categorie:

- a) terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente, che vengono gestiti secondo le norme dettate per l'utilizzazione del patrimonio silvo-pastorale;
- b) terreni utilizzabili per la coltura agraria, che sono destinati ad essere ripartiti, secondo un piano tecnico di sistemazione fondiaria e di avviamento colturale, tra le famiglie dei coltivatori diretti del Comune o della Frazione, con preferenza di quelle meno abbienti, purché diano affidamento di trame la maggiore utilità.

Mentre per i terreni assegnati alla categoria *b)* il passaggio dalla divisione del dominio *per utilitates* alla proprietà individuale avviene, sia pure attraverso lo stadio intermedio dell'enfiteusi, nel modo più semplice, la concentrazione dell'*unum dominium* nelle mani dell'*unus dominus* ha luogo, per i terreni assegnati alla categoria *a)* in virtù dello strumento tecnico dell'attribuzione del bene ad una persona giuridica. Ciò che vale per i terreni oggetto di liquidazione vale anche per i demani universali: mentre le popolazioni conservano, nei limiti dei bisogni familiari, i diritti sulle porzioni di boschi e pascoli di uso civico, la proprietà formale è attribuita al Comune, alla Frazione, all'Università agraria o all'Associazione agraria, con il correlativo potere di alienazione o mutamento di destinazione previa autorizzazione del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, ed ora della Regione. Tutta la disciplina delle terre *latu sensu* di uso civico si muove in un'angolatura pubblicistica e sembra prendere in considerazione, per concentrare la proprietà nelle mani di un ente pubblico, forme di proprietà collettiva interessanti non gruppi familiari, ma generalità di *cives*. A tale atteggiamento del legislatore del 1927 sembrano avere contribuito da un lato il collegamento della nuova legge sugli usi civici alla precedente legislazione, anche preunitaria, che ebbe sviluppo soprattutto nell'Italia meridionale ove raramente si riscontrano fenomeni comparabili alle comunioni familiari dell'Arco Alpino, dall'altro l'avversione del sistema alla proprietà comune di consorti coeredi ed alle rivendicazioni del carattere privato di tale proprietà comune, e dall'altro ancora un certo *favor* per il pubblico e per l'uniforme. Vero è che il R.D. 26.02.1928, n. 332 (Regolamento per l'esecuzione della legge sul riordinamento degli usi civici) dopo avere assoggettato a disciplina di carattere inequivocabilmente pubblico i beni delle Associazioni agrarie, sia di originario godimento comune, sia acquistati a vario titolo (artt. 58 e segg.), dispone che «le norme contenute nel Cap. II della legge relative alla sistemazione, alla ripartizione ed al godimento

dei beni dei Comuni e delle Associazioni, non saranno applicate alle Associazioni agrarie, composte di determinate famiglie, che, possedendo esclusivamente terre atte a coltura agraria, vi abbiano apportato sostanziali e permanenti miglioramenti, ancorché su qualche zona i lavori di trasformazione fondiaria non siano stati compiuti» (art. 65). Ma quest'ultima disposizione, già riduttiva nella sua formulazione letterale, venne, di regola, interpretata con criteri «minimalistici».

Gli studiosi più attenti ben percepiscono il fenomeno della diversificazione tra comunanza economica e Comune politico. All'origine vi è, come afferma Giovanni Raffaglio, nell'Italia settentrionale, la tenace resistenza delle comunità rurali alla feudalità. Con il sorgere del Comune politico, «il più delle volte la comunità antica, per identità di interessi di tutti i suoi componenti, si confuse e fu assorbita nel nuovo ente; i membri che la componevano diventarono senz'altro comunisti; i beni antichi, beni comunali; il territorio abitato, la circoscrizione del Comune. Ma qualche volta invece, pur sorgendo e formandosi il Comune, restò l'antica comunanza; il processo di accertamento del Comune non fu così forte da assorbire e far sparire addirittura l'antica corporazione; questa aveva per sé fine sufficiente, per quanto non coincidesse pienamente con quello della totalità, e perciò visse, seppe resistere, ed in questi casi continuò la sua vita indipendentemente, accanto al Comune, ma a lui soggetta, quasi come un individuo, e come una persona fisica, in tutto ciò che fosse estraneo all'amministrazione dei beni comuni.

«Nel primo caso abbiamo la formazione del Comune sotto il concetto moderno, e che assorbendo l'antica comunità si è costituito coi beni di essa un grande *patrimonio comunale*, che destinerà poi in vano modo; nel secondo caso abbiamo sempre il Comune, ma insieme quegli enti, che poi prenderanno il nome di *Comunanze, Partecipanze*, società degli antichi originari, e delle quali ancor oggi ne restano esempi nella Romagna, in Piemonte, in Liguria, nell'Appennino marchigiano ed in alcune valli delle Alpi (p.es. in Val Sabbia, Val Camonica, Vai di Scalve, Vai Brembana), là dove cioè, anche lo Stato moderno, col suo potere non giunse, o troppo debolmente, per rompere queste secolari istituzioni, e mutare l'economia antica.

«Gli enti di simile natura fin dall'epoca che sorse il Comune, andarono sempre più perdendo carattere pubblico, si fecero autonomi, e poi, spesso, diventarono caste chiuse comprendendo solo i discendenti di determinate famiglie e di certi gruppi». Più ampia e penetrante indagine offre Pio Caroni sullo sviluppo di un «dualismo comunale» che dalla *Markgenossenschaft* e dall'*Allmende* procede verso l'«aristocratizzazione» dei Comuni «che culminerà verso la fine del secolo sedicesimo, con la formazione di un ente assolutamente chiuso a influssi esterni, che proibiva altresì nuove ammissioni» e darà poi luogo alla divisione dei beni tra Comune politico e Comune patriziale.

Per quel che riguarda il fenomeno della persistente vitalità delle comunioni familiari montane, ed in particolare di quelle dell'Arco Alpino, maggior rilievo ha la posizione di Gian Gastone Bolla e di Carlo Frassoldati, i quali rilevano come la formazione dell'albo chiuso dei partecipanti alla comunione costituisca la naturale difesa di chi ha redento e bonificato le terre comuni, e soprattutto ha avuto cura dei boschi e dei pascoli impedendone la degradazione, contro i sopravvenuti che, per un malinteso spirito di eguaglianza, vedono la limitazione alle famiglie originarie addirittura come lesiva di un loro diritto. E giustamente Carlo Frassoldati afferma che «la indagine sulle origini e sugli sviluppi storici di ogni singolo ente, nell'ambiente ove si trova, è quella soltanto che ci può fornire elementi utili per stabilire la natura delle sue terre» e che «tale indagine deve essere compiuta senza preconcetti o presunzioni che ne falsano la realtà; che allodializzazione è un fenomeno che può essere già compiuto e perfetto in piena legittimità; che appunto l'albo chiuso dei partecipanti non può a priori essere indice di usurpazione a danno della collettività».

Il fenomeno dell'«albo chiuso» dei partecipanti originari o dell'«aristocratizzazione» non è affatto ignorato dalla dottrina italiana, ma per quel che riguarda il suo ruolo nel secolo XX viene considerato riduttivamente da una parte di essa e rivalutata da altra parte.

Motivo ispiratore (anche se sovente implicito) dell'indirizzo minimalistico appare sempre una formazione culturale ancorata alla concezione il più possibile monolitica della proprietà di cui si è detto *supra* (n. 1). La proprietà collettiva può sopravvivere soltanto se la sua continuità nel tempo è assicurata con l'attribuzione ad una persona giuridica pubblica. Nemmeno la «entificazione» del

condominio e lo schermo della personalità giuridica assicurano la continuità del regime collettivo di godimento. Se la comunione non è rafforzata dall'attribuzione ad una persona giuridica di diritto pubblico, essa è protesa inesorabilmente verso lo scioglimento. È interessante, a tal proposito, ricordare, con Giovanni Raffaglio, «*il decreto italico del 25.11.1806 (n. 225)*», confermato con la dominazione austriaca dalla Sovrana risoluzione 16.04.1839 (art. 6), pubblicata il 10.07.1839, che, allo scopo di terminare le questioni da tempo vertenti fra gli antichi e i nuovi originari dei Comuni ex veneti, che erano regolati dalle leggi del 1674 e 1764, disponeva:

- a) che i beni in amministrazione dei detti Corpi passassero tutti alla Municipalità dei rispettivi Comuni (art. 1); salva e riservata, ossia messa a carico di detti originari, la prova contraria, quali di detti beni fossero stati acquistati col proprio loro denaro da antiche originarie persone (art. 2); ... anche i beni acquistati con proprio denaro dagli originari dovevano, però, se nell'acquisto non era bene specificato se erano stati comperati dagli originari in società consorziata o privata per sé, essere ceduti al Comune, che avrebbe rimborsato il prezzo (art. 6);
- b) questo denaro ed i beni riconosciuti veramente di carattere privato, dagli antichi originari dovevano essere divisi fra loro in proprietà, con le stesse norme con le ali es. e avevano fino allora godute le rendite art. 15).

3. (segue). Regole, interessenze, vicinie, partecipanze, consortele, consorzierie ed altre associazioni agro-forestali.

Le forme di comunione che si distinguono dai demani universali di uso civico sono molte e varie, ed anche la loro origine e le loro vicende successive non seguono paradigmi conformi. Le diversità sono notevoli anche nelle vicende di tali comunioni più vicine ai nostri giorni.

Proprio perché neghiamo che le comunioni familiari aventi per oggetto boschi e pascoli siano un semplice relitto di età ed assetti economici di un lontano passato diremo innanzi tutto delle Regole Ampezzane e delle Regole della Magnifica Comunità Cadorina, alla cui tenacia, fondata principalmente sulla convinzione del loro buon diritto, si deve l'ottenuto definitivo riconoscimento dell'antica tradizione ad opera del legislatore.

La più lontana origine delle Regole Ampezzane e delle Regole del Cadore è e resta incerta, anche se le notizie sulle Regole dei Cadore risalgono al 1200 e quelle sulle Regole Ampezzane ad epoca ancor più antica. Incontestabile è che sin dall'origine o in un momento successivo ebbe luogo la «chiusura» della comunione agli estranei all'originario gruppo di famiglia.

La «chiusura» non avvenne senza contrasti, sia per la pretesa dei non appartenenti alle originarie famiglie regoliere, venuti a risiedere in loco, di acquisire diritti eguali a quelli dei consorti originari, sia per l'avversione dell'autorità politica ad ogni forma di proprietà collettiva. In epoca relativamente recente si ricordano, per le Regole della Magnifica Comunità Cadorina, un provvedimento del 07.11.1764 del Senato della Repubblica Veneta, il quale dispose che i forestieri domiciliati da lungo tempo *in loco* fossero trattati alla stessa stregua degli originari, ed il decreto 25.11.1806, n. 225 del Governo del Regno Italico, che richiamò in vigore detto provvedimento del Senato Veneto, attribuendone l'applicazione alle amministrazioni comunali allora costituite. Per quel che riguarda le Regole Ampezzane, ricorda l'archivista della Comunanza Regoliera. Illuminato de Zanna, che la Patente Imperiale 05.07.1853 ordinò «che tutti i diritti, servitù, e aggravii esistenti su terreni comunali venissero riuniti in proprietà dei Comuni». Questa legge, impopolare in tutto l'Impero, sarebbe rimasta inapplicata anche dopo l'ordinanza del 1857 per la sua applicazione nel Tirolo, se, per beghe locali o per pressioni dei non regolieri, il Comune di Cortina (detto anche Magnifica Comunità di Ampezzo) non fosse stato sollecitato a chiederne l'applicazione nei confronti delle Regole Ampezzane.

Le Regole contestarono energicamente qualsiasi diritto di proprietà o comproprietà della Magnifica Comunità di Ampezzo, assicurandosi un agguerrito collegio di difesa ed affrontando un notevole sacrificio economico, reso necessario soprattutto dall'accanimento rivelato contro di esse, anche con pesanti minacce, dal Capitano Distrettuale Maurizio de Mohrenfeld.

La controversia si chiuse con un compromesso, il cosiddetto Convegno di Innsbruck, conciliazione tra le Regole Ampezzane e la Magnifica Comunità di Ampezzo in data 9/11.02.1887, approvata dall'Autorità governativa di Innsbruck il 23.02.1887. Con tale conciliazione il diritto di proprietà vantato dalle Regole Ampezzane veniva «declassato» e scomposto in servitù, che peraltro avevano per oggetto i principali usi dei boschi e dei pascoli nei quali si esplicava il diritto delle Regole, e la proprietà formale venne attribuita alla Magnifica Comunità. Venne, comunque, rispettato il principio della spettanza alle famiglie originarie e, sin dai primi atti della controversia, venne riconosciuta la qualità di «persone legali» delle Regole «che possiedono un'amministrazione del tutto divisa e indipendente dal Comune».

Le Regole della Magnifica Comunità Cadorina e le Regole Ampezzane costituiscono cospicui esempi di comunioni familiari titolari di proprietà collettiva. Il fenomeno, peraltro, è ben più esteso, e comprende, sotto vari nomi, numerose altre associazioni agro-forestali, siano esse chiamate regole, vicinie, partecipanze, interessenze, consortele, consorterie ecc.

Inoltre non il nome, ma l'indagine storico-giuridica è determinante al fine di riconoscere la natura di questa o quella proprietà collettiva (o altro diritto collettivo), anche perché, come afferma Carlo Frassoldati con riguardo a vicinie, partecipanze e regole ed in particolare ad alcune partecipanze emiliane, può esistere, alle origini, «un esercizio di uso civico, che poi si trasforma, con la bonifica» o comunque con la formazione e chiusura dell'albo dei partecipanti e con l'approvazione degli statuti o laudi.

Tra le varie forme di proprietà comune particolare attenzione meritano le Consorterie Valdostane. Le Consorterie tipiche sembrerebbero quelle (dette in epoca recente *uti universi*), che avrebbero «sempre conservato quel carattere di appendici di una somma di fondi, di pertinenza di fondi locali, già prevista nella *Lex Burgundionum*, per cui l'essere proprietario e conduttore di terre in luogo, condizione essenziale per essere consortista, non perderà mai il carattere originario di elemento costitutivo del diritto d'uso e non si verificherà la trasformazione da diritti di uso collettivo in diritti di uso civico». Altre (dette in epoca recente *uti singuli*), non ebbero mai, o persero, «il legame col terreno sottostante», si configurarono «in una somma di quote proporzionate al numero dei capi di bestiame e *liberamente alienabili e trasmissibili*» e sembrano avere origine feudale. Altre ancora si configurano «come proprietà di villaggi particolari, o di *sections* dei comuni, e pertanto indisponibili da parte dei comuni stessi».

Il più compiuto studio storico sulle Consorterie Valdostane si conclude con l'affermazione che «il loro millenario *excursus* storico dimostra con tutta evidenza come, sia per la loro stessa natura, sia per le molteplici negative conseguenze subite ad opera dei vari interventi legislativi, assunsero una configurazione non solo varia, ma fluttuante, anche se delineata da qualche tratto permanente».

Numerose e varie sono anche le forme di proprietà collettiva dell'Alto Adige, delle quali una parte sono quelle facenti capo alle consortele di masisti e consistono nell'attribuzione del godimento collettivo del bosco o del pascolo attribuito al maso, quale diritto accessorio di natura reale, altre fanno capo al Comune ed altre ad interessenze, vicinie, consorzi od altre comunità. Nel Trentino, invece, la massima parte dei boschi e dei pascoli è di proprietà comunale ed è destinata all'uso diretto degli abitanti.

Forme di proprietà collettiva non sono infrequenti in Lombardia, e non mancano nelle Marche ed in varie altre Regioni.

4. Proprietà collettiva e L. 16.06.1927, n. 1766. Alcuni orientamenti della giurisprudenza.

La L. 16.06.1927, n. 1766 (conversione in legge del R.D. 22.05.1924, n. 751 riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R.D. 28.08.1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del R.D. 22.05.1924, n. 751 e del R.D. 16.05.1926, n. 895) si ispirò, come si è detto *supra* (n. 2), alla realtà dell'Italia Meridionale, ove il feudalesimo aveva basi più solide che altrove, ed alla relativa legislazione in materia di usi civici.

Ciò comportò, per i terreni di proprietà collettiva, una netta prevalenza del pubblico rispetto al privato, costretto negli angusti confini dell'art. 65 del R.D. 26.02.1928, n. 332, regolamento per l'esecuzione della legge sul riordinamento degli usi civici, del quale si è detto *supra*, n. 2. In ultima analisi, la linea di demarcazione tra pubblico e privato può essere ravvisata nella «chiusura» dell'albo dei partecipanti agli estranei. Ma al confine con la proprietà pubblica non si colloca la proprietà individuale, che domina la scena dei rapporti economici nel nostro diritto, bensì una figura di proprietà collettiva che, pur assumendo spesso rilievo di interesse pubblico per l'importanza economica e per la stessa natura del bene che ne è oggetto (quasi sempre boschi e pascoli montani), fa capo ad un gruppo di privati. Questa figura di proprietà collettiva, profondamente radicata nella coscienza giuridica dei consorti, ma non in quella comune, vista con sfavore dalla maggior parte dei giuristi e degli operatori pratici del diritto e respinta ai margini dalla legge n. 1766 del 1927 e dal R.D. n. 332 del 1928, era destinata a subire anche il disfavore della Magistratura.

Le comunioni delle antiche famiglie originarie, e più di ogni altra le Regole Ampezzane e le Regole del Comelico, non cessarono mai di rivendicare i loro diritti in conformità dei laudi, e trovarono in Giangastone Bolla un convinto assertore, come studioso, della natura allodiale dei beni di gran parte delle comunioni familiari dell'Arco Alpino, ed un difensore tenace ed accorto dei loro diritti.

Di fronte ad una cultura giuridica nazionale diffusamente ostile, come si è detto, alla proprietà collettiva che non si risolvesse in demanio, le Regole adottarono una «difesa elastica».

Una controversia di ampio respiro ebbe luogo tra H Comune di S. Stefano di Cadore, da una parte, il quale chiedeva dichiararsi di sua esclusiva proprietà, almeno demaniale, le terre tutte godute dalle Regole di S. Stefano, Campolongo, Casada e Costalissoio, e le Frazioni corrispondenti a dette Regole, dall'altra, le quali chiedevano dichiararsi, rispettivamente per ciascuna di esse, la spettanza esclusiva dei beni di loro originaria appartenenza secondo le antiche terminazioni e l'accreditamento dei redditi di detti beni.

Tale controversia si concluse con la sentenza 31.03/24.06.1942, la quale, pur riconoscendo, in un ampio excursus storico, che «sorte le omonime frazioni, non per questo le Regole di S. Stefano, Campolongo, Casada, Costalissoio cessarono di esistere», e che anzi esse sussistevano ancora, come «associazioni di fatto dei discendenti di quelle, che vengono considerate come le vere famiglie originarie del luogo», e pur richiamando numerose concessioni di boschi effettuate dalla Magnifica Comunità Cadorina a favore delle Regole, afferma (in contrasto anche con la stessa tesi sostenuta in via principale dal Comune, il quale avrebbe voluto acquisire boschi e pascoli come beni patrimoniali) il carattere demaniale delle terre contese, ma precisa che si tratta (salvo eventuale scioglimento di promiscuità con il Comune) di demanio frazionale, e non comunale.

Anche le Regole Ampezzane dovettero difendere in varie liti i propri diritti. Esse sostennero, dinanzi al Commissario per la liquidazione degli usi civici per le Province di Trento, Bolzano e Belluno, in una lite contro il Comune di Cortina d'Ampezzo (rappresentato da un commissario speciale), essere le terre delle quali avevano il godimento, «beni privati, *allodiali*, non comunali, non soggetti ad usi civici», ed essere «i diritti dei consorti e coeredi assicurati ai legittimi discendenti dal rispettivo capostipite, è per essi al capofamiglia, con esclusione di chi non ha titolo di discendenza ereditario e di lavoro...».

Il Commissario per la liquidazione degli usi civici per le Province di Trento, Bolzano e Belluno, con la sentenza 24.10/27.12.1947, dichiarò «essere le Regole di Cortina di Ampezzo... sia considerate singolarmente, sia come in causa riunite insieme quasi in consorzio, enti giuridici legalmente esistenti a seguito di riconoscimento per decisione della competente autorità e per disposizione del codice civile vigente nel tempo (1887) e nel luogo;

«Essere le medesime altre delle Associazioni agrarie, aventi per fine il godimento di terre ed usi su terre comunali, cui sono applicabili le norme della L. 16.06.1927, n. 1766 e relativo regolamento;

«Essere i beni e le terre delle Regole anzidette sia quelli da queste posseduti, sia quelli in promiscuo godimento col Comune di Cortina ed iscritte come proprietà di questo, terre tutte di carattere pubblico da aprirsi all'uso e godimento non solo dei componenti le Regole, ma di tutti gli abitanti del Comune», ed ordinò lo scioglimento delle promiscuità esistenti tra il Comune di Cortina e le Regole.

La sentenza (estesa da un autorevole demanialista, quale l'allora Commissario per la liquidazione degli usi civici per le Province di Trento, Bolzano e Belluno, Giovanni Raffaglio), è espressione (come, del resto, gli scritti giuridici di detto A.) di una piena accettazione dell'impostazione «meridionalistica» della legge n. 1766 del 1927. Il mancato collegamento al possesso di un fondo, l'inalienabilità del diritto di Regola, «l'esercizio continuo da tempo immemorabile» dei diritti «per gli statuti e laudi delle Regole» vengono considerati come contrassegni dell'uso civico e non di una particolare figura di proprietà collettiva; la spettanza della qualità di regoliere riconosciuta solo ai discendenti di determinate famiglie e consacrata persino nel Convegno di Innsbruck non viene presa in esame nel contesto degli altri requisiti dei diritti di regola o dei diritti delle Regole, ma è considerata soltanto come un «corpo estraneo» al sistema instaurato dalla legge n. 1766 del 1927 e, come tale, da espungere; la possibilità che uno stesso soggetto faccia parte di più Regole è considerata come cosa che non si spiega, e non come indice della natura privata del diritto. Non è questa la sede per un esame critico della sentenza richiamata. Con le osservazioni che precedono non si vuole, comunque, escluderne i pregi, ma soltanto rilevare che in un clima culturale diverso la soluzione sarebbe stata ben diversa.

Minore attenzione merita la sentenza 30.12.1955 / 25.02.1956 con la quale la Corte d'Appello di Roma, Sezione Speciale Usi Civici confermò la surrichiamata sentenza commissariale., anche per la confusione tra le «comunioni familiari vigenti nei territori montani» di cui all'art. 34 della L. 25.07.1952, n. 991 (delle quali si dirà *infra*, n. 5) e le comunioni tacite familiari di cui all'art. 2141 Codice Civile.

Altre decisioni rivestono, per i momenti in cui vennero emanate, minore interesse ai fini della presente voce. Di alcune di esse si farà cenno *infra*.

5. Orientamenti politici e provvedimenti legislativi successivi alla seconda guerra mondiale.

Nella Costituzione della Repubblica Italiana possono scorgersi, se non l'avvio, i presupposti del superamento della tendenza ad assoggettare a disciplina uniforme situazioni diverse. Lo stesso art. 117, attribuendo alle Regioni ordinarie competenza in materia *di agricoltura, implica la considerazione di realtà economico-sociali diverse nelle diverse Regioni: e sotto questo profilo non può disconoscersi che proprio nella materia degli usi civici, che ha radici in antiche tradizioni e che può ritenersi compresa nella materia agricoltura, le diverse vicende storiche hanno avuto sull'evoluzione degli istituti giuridici un'influenza tale, che in qualche caso l'assoggettamento a disciplina uniforme potrebbe addirittura far sorgere questione sul contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

La competenza in materia di usi civici è, poi, esplicitamente contemplata dagli Statuti delle Regioni autonome Sicilia (art. 13, lett. c), Sardegna (art. 3, lett. n) e Friuli Venezia Giulia (art. 4, n. 4). Oltre che in materia di usi civici, lo statuto della Regione Valle d'Aosta all'art. 2 lett. a) attribuisce alla Regione stessa competenze in materia di consorzierie e promiscuità per condomini agrari e forestali. Quanto alla Regione Trentino Alto Adige, lo statuto speciale, all'art. 11, n. 8 e 9 attribuisce alle Province, oltre alla competenza in materia di usi civici, quella in materia, tra l'altro, di ordinamento dei masi chiusi e delle comunità familiari rette da antichi statuti e consuetudini. Soprattutto queste ultime disposizioni rivelano un mutamento del «clima» politico-legislativo, cui non sembra estranea l'opera di divulgazione culturale iniziata da Giangastone Bolla.

Le comunioni familiari montane, invero, e, prime fra tutte, le Regole Ampezzane e le Regole dei Comelico, non mancarono di sviluppare la loro azione in sede politica. Ed anche il legislatore ordinario si mostrò sensibile verso l'esigenza del riconoscimento di quelle forme di proprietà collettiva che, lungi dal costituire un relitto storico, erano ancora realtà tanto vive da avere resistito ad una «compressione» più che secolare da parte di un ordinamento e dell'ambiente culturale che ne costituiva il contesto.

Il primo passo del legislatore ordinario verso il riconoscimento di situazioni di appartenenza collettiva differenziata fu il D.L. 03.05.1948, n. 1104 (disposizioni riguardanti le Regole della

Magnifica Comunità Cadorina), il quale, solo in parte superando la soluzione data alla questione della natura delle Regole dalla sentenza 24.10/27.12.1947 del Commissario per la liquidazione degli usi civici per le Province di Trento, Bolzano e Belluno richiamata al paragrafo precedente e solo in parte accogliendo le istanze dei regolieri, a) riconobbe «alle Regole della Magnifica Comunità Cadorina, costituite a norma degli antichi laudi o statuti... la personalità giuridica di diritto pubblico ai fini della conservazione e del miglioramento dei beni silvo-pastorali pertinenti alle medesime, della gestione e godimento delle pertinenze dei beni stessi e dell'amministrazione dei proventi che ne derivano» (art. 1); b) dichiarò inalienabili, indivisibili e vincolati in perpetuo alla loro destinazione i beni immobili pertinenti all'attività silvo-pastorale delle Regole; c) prevede una forma di pubblicità dell'elenco nominativo dei regolieri, della mappa dei beni delle Regole e dello statuto deliberato dall'Assemblea regoliera «per l'organizzazione ed il funzionamento dell'Ente, per l'amministrazione ed il godimento dei suoi beni, per l'acquisto e la perdita della qualità di regoliere» (art. 14); d) assicurò alle famiglie regoliere la soddisfazione dei loro particolari diritti (pascolo, legnatico e «rifabbrico») ed al Comune la corresponsione di un contributo finanziario pari ai proventi derivanti dall'utilizzazione dei beni delle Regole dopo soddisfatti i diritti dei regolieri, eventualmente mediante assunzione diretta e gratuita di compiti ed oneri compresi tra le spese obbligatorie del Comune (artt. 2 e 4); e) dispose la sottoposizione degli statuti, dei bilanci preventivi e dei conti consuntivi delle Regole all'approvazione della Giunta Provinciale Amministrativa (art. 5).

Alle Regole Ampezzane venne offerta la possibilità di essere sottoposte allo stesso regime adottato dal cit. D.L. 03.05.1948, n. 1104, ma esse non vollero addivenire a tale soluzione, ritenuta non conforme al rivendicato carattere allodiale dei beni regolieri, sia perché, mentre accettavano incondizionatamente il controllo tecnico dell'Autorità forestale sulla gestione dei boschi, rifiutavano, in quanto «paralizzante», il controllo della Giunta Provinciale Amministrativa soprattutto per quel che riguardava i bilanci preventivi, sia per non recedere dall'affermazione di estraneità del fenomeno regoliero alla materia degli usi civici.

Le istanze delle Regole Ampezzane, vigorosamente sostenute da Giangastone Bolla (cui si affiancò, nel giudizio d'appello contro la sentenza commissariale del 1947, Alessandro De Feo) vennero accolte dalla L. 25.07.1952, n. 991 (cosiddetta «legge sulla montagna»), che all'art. 34 così dispose: «Nessuna innovazione è operata in fatto di comunioni familiari vigenti nei terreni montani nell'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale; dette comunioni continuano a godere e ad amministrare i loro beni in conformità dei rispettivi statuti e consuetudini riconosciuti dal diritto anteriore». Il rispetto dei laudi e delle consuetudini venne confermato dall'art. 30 del D.P.R. 16.11.1952, n. 1979 (regolamento di applicazione della legge n. 991), il quale dispose che le comunioni familiari di cui all'art. 34 conservassero la loro autonomia per il godimento, l'amministrazione e l'organizzazione dei loro beni agro-silvo-pastorali appresi per laudo. Il pieno riconoscimento dei laudi e delle antiche consuetudini come forma di proprietà collettiva differenziata dai demani comunali o frazionali non poteva essere più evidente. I lavori preparatori, ed in particolare la relazione del Ministro Amintore Fanfani confermavano l'intento del legislatore. Eppure furono possibili equivoci come quello nel quale incorse la Sezione Speciale Usi Civici della Corte d'Appello di Roma nella sentenza 30.12.1955/25.02.1956, che sostanzialmente pervenne all'interpretazione abrogante dell'art. 34 della legge n. 991 e del D.P.R. n. 1979 del 1952.

Di fronte al «muro» che l'«apparato», di evidente formazione giuridica meridionalistica, opponeva al riconoscimento della proprietà collettiva non «irreggimentata» nella legge n. 1766 del 1927, le Regole Ampezzane opposero nuovamente una «difesa elastica», e dopo avere proposto ricorso in Cassazione contro la richiamata sentenza della Sezione Speciale Usi Civici della Corte d'Appello di Roma, addivennero ad una transazione con il Comune di Cortina di Ampezzo. In virtù di tale transazione i terreni più vicini all'abitato di Cortina di Ampezzo (circa 1.500 ha) vennero attribuiti al Comune, e quelli più specificamente atti alla perpetuazione della destinazione a bosco o pascolo (ed anche gli improduttivi), della superficie di circa 16.000 ha, alle Regole. L'Amministrazione e la gestione tecnico-economica dell'intero compendio era affidata all'A.S.Co.B.A., Azienda speciale consorziale costituita tra il Comune di Cortina di Ampezzo e le singole Regole ai sensi degli artt.

139 e 155 R.D. 30.12.1923, n. 3267 (e, pertanto, assoggettata al controllo della Giunta Provinciale Amministrativa).

Per quel che riguarda la consistenza economica dei beni delle Regole e dei diritti dei regolieri la transazione non poteva dirsi insoddisfacente. Inoltre, la gestione dell'A.S.Co.B.A. (durata dal 1950 al 31.05.1973) fu corretta ed accorta. Ma l'apparato di controlli proprio degli enti pubblici impediva la prontezza di programmazione e decisione indispensabile ad una moderna impresa agro-forestale dell'importanza di quella gestita dall'A.S.Co.B.A., e la costrizione in schemi e qualificazioni pubblicistiche di ciò che i regolieri consideravano un bene delle loro famiglie feriva la coscienza giuridica regoliera. Motivi economici, dunque, da un lato, idee e sentimenti dall'altro, indussero i regolieri a perseguire il fine di ottenere il pieno riconoscimento dei loro antichi diritti.

Analoghe aspirazioni si riscontravano riguardo alle varie forme di proprietà collettiva di altre zone e Regioni, come quelle dell'Alto Adige e della Val d'Aosta.

La Provincia di Trento si mosse, in un primo tempo, secondo la logica della legge n. 1766 del 1927. La Provincia di Bolzano, invece, nella quale il fenomeno delle vicinie, interessenze ecc. circoscritte all'ambito delle famiglie originarie era assai più frequente, provvide al «riordinamento delle associazioni agrarie (interessenze, vicinie, comunità agrarie ecc.) per l'esercizio dei diritti sulle terre comuni» con la Legge Provinciale Bolzano 07.01.1959, n. 2. Questa legge all'art. 1 dispone: «Le interessenze, vicinie e le altre comunità o associazioni agrarie, comunque denominate e costituite, sia per la proprietà, sia per l'esercizio di altri diritti reali sulle terre esistenti nell'ambito della Provincia soggette all'esercizio degli usi civici ai sensi dell'art. 1 della L. 16.06.1927, n. 1766, sono comunioni private di interesse pubblico e sono regolate dalle disposizioni della presente legge. Per quanto non disposto dalla presente legge, trovano applicazione le disposizioni del codice civile»; all'art. 2 dispone l'assoggettamento al codice civile dei rapporti di comunione sorti dopo l'impianto del Libro Fondiario o riguardanti comunioni composte, al momento dell'impianto di tale libro, dai proprietari di non più di cinque unità economiche; all'art. 3 la formazione dell'elenco ufficiale delle comunioni di cui all'art. 1 «accertando l'esistenza della singola comunione, la sua denominazione ufficiale ed i beni immobili o diritti reali che vi appartengono»; agli artt. 47 disciplina il godimento dei componenti la comunione «in proporzione delle quote segnate per ciascuno nel Libro Fondiario» e la risoluzione delle controversie tra componenti delle comunità; agli artt. 811 l'ordinamento interno, l'utilizzazione delle terre e l'amministrazione delle comunioni secondo uno statuto e le modalità di deliberazione dello statuto stesso; agli artt. 1217 la costituzione ed il funzionamento degli organi delle comunioni ed il diritto di disposizione delle quote. Gli artt. 1820 contengono disposizioni finali e transitorie. Particolari poteri sono attribuiti alla Giunta Provinciale. La Legge Provinciale Bolzano 07.01.1959, n. 2, nel definire le comunioni che ne sono oggetto «comunioni private di interesse pubblico», sembra recepire, per esse, la tesi sostenuta da Umberto Pototschnig per le Regole Cadorine, che si tratti di «enti privati di interesse pubblico». Certamente può stupire che, in luogo di affermare secondo la tesi sostenuta principalmente da Giangastone Bolla la natura allodiale dei beni oggetto delle comunioni, la Legge Provinciale Bolzano n. 2 del 1959 parli di esercizio della proprietà o di altri diritti reali «sulle terre esistenti nell'ambito della provincia soggette al l'esercizio degli usi civici ai sensi dell'art. 1 della L. 16.06.1927, n. 1766», ma forse il Legislatore Provinciale intese proprio «tagliare corto» ogni questione riguardo alla natura delle terre di cui trattasi valendosi della propria competenza «primaria» in materia di usi civici, che gli consente di novare il diritto precedente, eliminando, così, anche il rischio che per singole comunioni lo scopo della legge potesse venire frustrato dall'allegazione della natura «di uso civico» della terra comune. È significativa, a tal proposito, la circostanza che gli artt. 1, 2 e 20 della Legge Provinciale Bolzano n. 2 del 1959 furono oggetto di ordinanza di remissione alla Corte Costituzionale, che con assai pregevole sentenza, ritenuta la competenza «primaria» della Provincia di Bolzano in materia di usi civici, dichiarò infondata la questione di legittimità costituzionale «non soltanto perché, nella maggior parte dei casi, in effetti si trattava e si tratta di associazioni che possono profilarsi come associazioni di diritto privato e di diritti riconosciuti ... in misura diversa ai singoli masi ... e anche, di regola, di terre e di usi collegati col maso chiuso, integrazione essenziale dell'economia di codeste singolari aziende agricole, ma anche perché la legittimità di questa legge

non si può far dipendere in toto dalla condizione che essa ripeta e rinnovi consuetudini, tradizioni, o norme e istituzioni, così come erano intese e regolate nel periodo anteriore all'entrata in vigore della legislazione italiana nella Provincia di Bolzano. Condizione che porterebbe a negare al Legislatore Provinciale ogni discrezionalità in una materia che, pur fondata sull'autorità di tradizioni secolari, non era del tutto pacifica... ».

Anche la Legge Provinciale Bolzano n. 2 del 1959 e la sentenza della Corte Costituzionale contribuirono a «preparare H terreno» al definitivo riconoscimento dell'estraneità della proprietà collettiva di terre da parte delle famiglie di antichi consorti originari alla materia degli usi civici. La tenace azione delle Regole Ampezzane, cui si associarono quelle delle Regole Cadorine (con particolare riguardo alle Regole del Comelico) ed altre comunioni simili, indusse il Parlamento ad inserire nella L. 03.12.1971, n. 1102, recante «nuove norme per lo sviluppo delle montagne», precise disposizioni, atte ad evitare per sempre equivoci come quelle che portarono alla disapplicazione degli artt. 34 L. 25.07.1952, n. 991 e 30 D.P.R. 16.11.1952, n. 1979, precise disposizioni che confermarono da un lato il vigore degli antichi statuti e delle antiche consuetudini delle comunioni familiari montane e la non assoggettabilità delle loro terre alla disciplina degli usi civici e dall'altro l'inalienabilità, l'indivisibilità e l'assoggettamento a vincolo di destinazione alle attività agro-silvo-pastorali e connesse (salvo eccezioni soggette ad autorizzazione della Regione) del patrimonio antico.

In applicazione della legge n. 1102 del 1971 la Legge Regionale Toscana 17.07.1972, n. 20 (Norme per l'esercizio delle funzioni attribuite alla Regione dalla legge statale 03.12.1971, n. 1102) ha attribuito al Consiglio Regionale «le potestà regolamentari in ordine alla pubblicità degli statuti, dei bilanci e delle nomine dei rappresentanti legali delle comunioni familiari» (art. 2) ed alla Giunta Regionale la competenza ad autorizzare la destinazione dei beni delle comunioni familiari ad attività turistiche (art. 4). La Regione Veneto ha, con Legge Regionale 03.05.1975, n. 48 (Norme per la gestione del patrimonio delle Regole Ampezzane) posto un elenco delle «Regole Ampezzane associate nella comunanza» ed una disciplina sufficientemente analitica del laudo, della sua pubblicità e dei beni regolieri. Similmente la Regione Veneto ha provveduto, con la Legge Regionale 03.05.1975, n. 49, con riguardo alle Regole del Comelico.

Di ispirazione pubblicistica appare la Legge Regionale Val d'Aosta 05.04.1973, n. 14, ai sensi della quale «Le consorzierie valdostane sono enti speciali di natura pubblica, la cui amministrazione è soggetta a controllo da parte della Giunta Regionale» (art. 1, 1° comma) e «Fanno parte delle consorzierie, con i relativi obblighi e diritti, i proprietari di fondi rustici siti nelle frazioni o località delle consorzierie che vi risiedono effettivamente per un periodo annuale minimo stabilito negli statuti delle consorzierie» (art. 2). I beni immobili di uso collettivo delle consorzierie sono indivisibili e non possono essere alienati a privati (art. 3, 1° comma), ed è vietata la ripartizione tra i consortisti degli utili di gestione, che devono essere impiegati per finanziare spese straordinarie per l'esecuzione di lavori od opere di interesse generale delle consorzierie, oppure per l'acquisto di beni immobili (art. 10). Possono, peraltro, essere assegnati ai consortisti, con deliberazione del consiglio direttivo della consorzeria, legna da ardere o legname da opera secondo effettive necessità.

Una più compiuta disamina delle molteplici figure di comunioni familiari montane trascende i limiti della presente «voce».

Conviene, invece, rilevare, che recentemente è stato proposto di distinguere tra il profilo soggettivo delle comunioni familiari, con riguardo al quale si potrebbe parlare di «privatizzazione» del soggetto, ed il profilo oggettivo, con riguardo al quale non si potrebbe parlare di privatizzazione delle terre».

Più incline a valorizzare gli aspetti privatistici e le divergenze dal regime degli usi civici appare Michele Tamponi, il quale, tra l'altro, rileva come la legge n. 1766 del 1927 sugli usi civici abbia costituito un regresso rispetto alla legge forestale del 1923, che riconosceva, ed anzi favoriva «l'iniziativa diretta a conseguire una più razionale utilizzazione dei patrimoni silvo-pastorali attraverso una regolamentazione rispettosa della natura di tali associazioni e della loro autonoma capacità di determinare il proprio funzionamento».

Sicuro punto di convergenza tra i due orientamenti è il favore della legge verso forme di utilizzazione autonoma dei beni collettivi.

NdR: nel testo non sono riportate le note bibliografiche e di commento presenti nella versione originale dello scritto. Copia completa del saggio può essere richiesta alle Regole d'Ampezzo o all'autore.

© prof. Emilio Romagnoli, ogni diritto riservato