

ATHENA LORIZIO

DOMINI COLLETTIVI FRA SUD, CENTRO E NORD.
PROSPETTIVE E NOSTALGIE

SOMMARIO: 1. Considerazioni generali sul tema della comproprietà collettiva delle comunità originarie di abitanti. – 2. I Domini collettivi negli Stati preunitari, tra Nord, Centro e Sud. – 2.1. Nelle regioni del Nord. – 2.2. Nelle regioni centrali: in Toscana. – 2.3. Nelle provincie dell'ex Stato pontificio. – 2.4. In Emilia. – 2.5. In Sardegna. – 2.6. Nel Meridione, nell'ex Regno di Napoli. – 3. I domini collettivi nello Stato unitario italiano. – 4. I domini collettivi e la legge 168/2017. – 5. Nuove prospettive e nostalgie.

1. Considerazioni generali sul tema della comproprietà collettiva delle comunità originarie di abitanti

Le comunità originarie di abitanti (comunità di villaggio) che sotto varie denominazioni gestiscono in piena autonomia i propri patrimoni agro-silvo-pastorali nelle aree territoriali di rispettiva competenza, rappresentano un fenomeno comune a tutte le formazioni umane nelle diverse parti del mondo. Risalgono ai primi insediamenti stabili e si sono sviluppate con strutture diverse nelle varie epoche storiche, costituendo il nucleo originario del comune amministrativo moderno. Ancor oggi sopravvivono comunità indigene nelle forme originarie o quasi, nelle aree più estreme ed isolate dei diversi continenti, dove è più difficile introdurre le tecnologie necessarie per un diverso sistema e *confort* di vita (www.demaniocivico.it-guida-usi-civici).

Il tema dei domini o proprietà collettive delle comunità originarie di abitanti è tra i più interessanti per lo storico del diritto, prima ancora che per il giurista, ed è anche tra i più tormentati e controversi soprattutto per l'impossibilità di documentare l'origine di questi possessi collettivi e il loro formarsi nei primi insediamenti umani. Non ci possono essere atti costitutivi di possessi che derivano dalle occupazioni di fatto delle terre da parte delle comunità originarie e dei loro discendenti. È solo il possesso di fatto attraverso l'utilizzo diretto, non equivoco e continuato nel tempo del bene da parte della comunità e di ogni suo componente, che costituisce titolo degli antichi diritti della comunità.

Le poche notizie che abbiamo sull'origine di questi possessi si trag-

gono dalle cronache locali e soprattutto dai vecchi contenziosi, dalle verifiche demaniali, dagli atti conservati negli archivi storici, pubblici e privati, negli uffici dei commissariati per gli usi civici. Elementi importanti sono anche le intestazioni dei vecchi catasti. I conflitti tra le comunità rurali ed il feudatario, il comune e le altre autonomie locali erano continui, e spesso si risolvevano in via conciliativa con accordi che comprovano gli antichi possessi.

Il massimo sviluppo dei possessi collettivi si ebbe in epoca feudale, nel sistema ad economia chiusa, legata allo sfruttamento della terra e allo scambio in natura proprio di quel mondo, dove la comunità originaria difendeva con tenacia i suoi diritti esistenziali opponendosi alle prepotenze baronali, anche quando era costretta a pagare al signore una quota in natura in cambio del riconoscimento dei propri diritti. E quando, a fine '700, sotto la spinta delle forze rivoluzionarie e delle nuove ideologie che venivano dalla Francia, quel mondo crollò, travolse anche i diritti dei *cives* considerati come servitù, oneri e pesi sulla proprietà del singolo signore e spesso confusi con i privilegi ed abusi feudali. Con le leggi abolitive del feudo, anche i diritti di utilizzo esercitati dalle comunità rurali sui beni feudali furono dichiarati cessati come esercizio in natura, liquidati e convertiti in compensi sostitutivi, in danaro o con distacco di quota.

Il processo di liquidazione degli usi civici riguardò le terre feudali e non toccò i possessi delle comunità originarie, le quali dovettero convivere con le strutture e i poteri della nuova società borghese, nata dalla rivoluzione, e difendere i propri diritti e patrimoni in un mondo completamente cambiato. Sotto l'influsso delle teorie illuministe e rivoluzionarie che ponevano l'individuo e non più la cosa al centro della società, qualsiasi forma di utilizzo collettivo dei terreni era considerato come un ostacolo all'affermarsi delle nuove tecnologie agricole e al progresso sociale ed economico del mondo borghese e quindi da abolire.

Nell'attuale momento di crisi e trasformazione della società, e considerando soprattutto le deficienze della gestione pubblica per quanto riguarda il controllo del territorio e dell'ambiente naturale, ci possiamo rendere conto di quanto l'utilizzo collettivo ed autogestito dei beni da parte delle comunità di villaggio sia stato importante per la conservazione del patrimonio agro-silvo-pastorale e quindi per la tutela del nostro territorio. Ma questa realtà ed il regime consuetudinario dei

possessi delle comunità originarie non sono stati considerati dal nostro legislatore¹.

Ci limitiamo a ricordare che in Francia il *Code Napoleon* del 1804 disponeva, all'art. 542, che i *biens communaux* erano beni sui quali gli abitanti della comunità – e non il comune ente pubblico – avevano un diritto di proprietà o di utilizzo. La norma del codice napoleonico fu riportata nel Codice sardo del 1947, ma non nel codice civile dello Stato unitario del 1865 e nella legge comunale e provinciale del 20 marzo 1865 All. A e leggi successive. Anche il codice civile vigente del 1942 e la stessa Costituzione del 1948 hanno ignorato la comproprietà dei beni delle comunità originarie².

Il legislatore italiano ha considerato soltanto il modello della proprietà esclusiva ed individuale di diritto romano e non le diverse forme di possesso delle comunità originarie di villaggio, che si riportano all'istituto del condominio per facoltà separate del diritto germanico. Come sappiamo, nel mondo rurale a tradizione germanica, il possesso del bene comune non si divideva per quote tra i comunisti ma spettava per intero alla comunità e ciascuno poteva trarre utilità diverse dallo stesso bene comune. L'utilizzo era esercitato in modo diretto, promiscuo e solidale nell'interesse proprio del singolo e del gruppo. I demanialisti della scuola napoletana di fine '700 dicevano che ciascun utente utilizzava i beni comuni ed esercitava i diritti civili *uti singulus et uti civis*³.

Di fatto, poiché le leggi dello Stato unitario ignoravano la comunità originaria come soggetto giuridico, anche i beni delle comunità vennero confusi con i beni patrimoniali dei comuni e quando le leggi comunali e provinciali disponevano che i beni comunali incolti dovevano di regola essere dati in affitto, si ritenne che la norma valesse anche per i beni delle comunità origina-

¹ Per notizie storiche, bibliografia e giurisprudenziali sui domini collettivi, v. V. CERULLI IRELLI, "Apprendere "per laudo". Saggio sulla proprietà collettiva", pubbl. in "Quaderni Fiorentini" n. 45/2016, Milano, Giuffrè Ed. e su www.demaniocivico.it (sez. bibl./pubbl.) e *la Rassegna di Giurisprudenza sugli Usi Civici di Flore*, Siniscalchi e Tamburino, Milano 1956

² F. MARINELLI, *La proprietà collettiva nei codici civili europei*, in *Miti e riti della proprietà*, L'Aquila, 2011. E. CONTE, *Beni comuni e domini collettivi tra storia e diritto*, in *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, a cura di M.R. MARELLA, Roma, 2012, 43-59.

³ G. CERVATI, *Il contenzioso in tema di usi civici e terre di uso civico*, III, B), pubbl. in "La giustizia amministrativa", a cura di G. MIELE, 1968, Neri Pozza Ed.

rie. Queste leggi hanno portato ad un contenzioso continuo tra comune e comunità risolto in giurisprudenza in genere a favore delle comunità⁴.

2. I domini collettivi negli Stati preunitari, tra Nord, Centro e Sud

In Italia le comunità di villaggio o di abitanti si sono insediate stabilmente e sviluppate in forme autonome e chiuse nelle aree alpine delle regioni del Nord, dove hanno mantenuto la propria autonomia attraverso le generazioni.

Nel Centro Italia, nelle vallate dell'Appennino fino all'Abruzzo, nelle zone interne dell'ex Stato Pontificio, le università agrarie, le associazioni e comunanze agrarie hanno continuato a gestire di fatto i loro patrimoni con struttura d'impresa e a fini sociali; in Emilia, le partecipanze agrarie hanno mantenuto la forma associativa e familiare antica.

La situazione è molto diversa nei territori meridionali dove la *universitas civium*, comunità di abitanti organizzata con propri statuti e regolamenti consuetudinari, è una realtà più limitata territorialmente rispetto a quella delle comunità chiuse delle regioni del Nord e del Centro Italia. La comunità originaria nel Meridione è stata condizionata fortemente dalla coesistenza con il demanio feudale⁵.

La maggior parte delle *universitates civium* derivavano i loro poteri dal riconoscimento regio. Nei conflitti con il feudatario il popolo si appellava al re che interveniva a favore dei *cives* contro i soprusi del signore. Nel feudo normanno e svevo, che è giurisdizionale e anche patrimoniale, il feudatario concedeva in enfiteusi ai contadini, con contratti di colonia, il diritto di coltivare ed utilizzare i prodotti della terra, ricevendo in cambio una quota del prodotto che costituiva la sua rendita (la terza, la quinta). È importante considerare che nel feudo abitato gli atti di concessione ai coloni del diritto di coltivare e utilizzare i prodotti del-

⁴ V. CERULLI IRELLI, cit.

⁵ Per notizie bibliografiche/storiche sui demani civici del sud Italia, v. A. BULGARRELLI LUKAS, *I beni comuni nell'Italia meridionale: le istituzioni per il loro management*, in *Glocale – Riv. molisana di storia e scienze sociali*, 9-10, Beni Comuni, gennaio 2015. V. anche F. MARINELLI, *Dagli usi civici ai domini collettivi*, intervento svolto a L'Aquila il 16.1.2018 presso la Facoltà di Economia in occasione di un seminario di dottorato sulla legge 168/2017, pubblicato in www.demaniocivico.it.

la terra erano sempre atti ricognitivi dei diritti originari della comunità e non atti costitutivi di nuovi diritti.

C'è anche un altro fattore che differenzia la *universitas civium* delle regioni meridionali dalle comunità originarie del Nord Italia. A differenza delle comunità familiari montane del Nord che escludevano i forestieri dall'utilizzo delle scarse risorse, nelle regioni meridionali il territorio della *universitas* era aperto agli usi promiscui di tutti i residenti, i *cives*, che formavano l'*universitas civium*. Da qui, il termine "demanio civico universale" proprio del Sud. Naturalmente, dove la comunità era organizzata con regolamenti e statuti, gli usi erano esercitati secondo le modalità indicate nelle norme statutarie. Dove la comunità non aveva strutture proprie, il demanio civico era amministrato dall'ente locale, il comune amministrativo, che spesso confondeva i beni della comunità con i beni patrimoniali comunali e ne disponeva per fini di bilancio e non per gli interessi e le necessità dei *cives* titolari dei beni.

Le ragioni di questa diversità di gestione dei patrimoni delle comunità sono certamente culturali, dovute allo specifico contesto storico, socio-economico dei vari territori, che ha dato luogo ad un diverso rapporto tra comunità di abitanti, istituzioni locali pubbliche e potere centrale.

Il rapporto delle comunità originarie con i poteri locali più forti è stato in genere conflittuale: nell'alto medioevo con il feudatario, dal sec. XI in poi anche con il comune e la città, nell'ordinamento moderno con le amministrazioni pubbliche ai vari livelli, centrale e locali.

Consideriamo ora, in breve, la storia di queste comunità e il loro sviluppo nei singoli contesti territoriali⁶.

2.1. Nelle **regioni del Nord**, sotto l'influsso delle consuetudini germaniche, le comunità locali insediate nelle zone montane e formate dalle famiglie degli originari, si consideravano corpi chiusi e utilizzavano come proprietà esclusiva i beni "appresi per laudo" e cioè i boschi, pascoli e terreni coltivabili, derivanti dalle occupazioni di fatto. Ogni comunità amministrava in piena autonomia il proprio patrimonio agro-silvo-pastorale in conformità delle antiche consuetudini, regole e statuti deliberati dai capi famiglia in pubblica assemblea. Le comunità locali

⁶ Per le leggi degli Stati pre-unitari, v. L. ACROSSO – G. RIZZI, *Codice degli usi civici*, Iandi Sapi Ed. 1956, ristampa 1994.

erano fortemente radicate nel territorio, e mantennero la loro autonomia anche quando nel sec. XI, dopo le lotte tra la Lega dei Comuni e Federico Barbarossa (battaglia di Legnano del 1176 e pace di Costanza del 1183) cominciò ad affermarsi e a prevalere il libero comune. Come detto sub 1), la coesistenza tra comunità di abitanti e comune non era pacifica, e ha dato luogo a vertenze giudiziarie di grande interesse per le notizie storiche riportate nelle cronache e documenti d'epoca.

Nel **Veneto**, il sistema dei corpi chiusi degli antichi originari cominciò ad incrinarsi quando, con le terminazioni dei provveditori alle terre pubbliche (anni 1600/1700), rinnovate alla elezione di ogni nuovo doge, la Repubblica Veneta, mentre riaffermava il diritto eminente di Venezia sulle terre comuni, oltre alla riserva degli alberi occorrenti per la costruzione delle navi, riconosceva anche il diritto di tutti i residenti all'uso e godimento dei beni comuni sia pure dopo un periodo di attesa delle famiglie sopravvenute. Nelle terminazioni dei provveditori del 28 aprile 1674 e del 7 settembre 1764 il periodo di permanenza dei forestieri nel comune, per essere considerati originari e partecipi ai benefici dei beni comuni, era di 50 anni. Gli originari cercarono sempre di opporsi al predominio di Venezia. Alla caduta della Repubblica Veneta, quando con il Trattato di Campoformio del 1797 Venezia passò all'Austria e successivamente durante l'occupazione francese (Repubblica Cisalpina e poi Regno Italico), in alcune località, gli originari, che erano anche gli amministratori dei comuni, tendevano a dividere tra loro le terre della comunità.

A fermare tali abusi, intervennero i decreti della Repubblica Cisalpina del 12 dicembre 1801, 23 dicembre 1803 e 4 agosto 1807 che regolavano le passività dei Comuni e disponevano la ripartizione dei beni comuni escludendo i pascoli, i boschi e gli edifici di proprietà dei comuni, in quanto necessari agli usi degli abitanti. Le Regole del Veneto continuarono a vivere e a gestire i propri patrimoni anche quando, con i decreti 8 giugno 1805 e 25 novembre 1806 del Regno Italico, furono dichiarati disciolti i corpi degli antichi originari e fu disposto il trasferimento dei beni alla Municipalità (Comune), tranne quelli che risultassero acquistati con denaro proprio degli originari.

Tale disposizione non fu mai abolita e fu poi riaffermata dal governo austriaco con la sovrana risoluzione del 10 luglio 1839 n. 29 che prevedeva l'alienazione dei beni comunali incolti, e la soppressione degli usi civici, ed ebbe quindi effetto in tutto il Lombardo-Veneto. Le antiche Regole di fatto hanno continuato a gestire i loro patrimoni agro-

silvo-pastorali “*appresi per laudo*” in piena autonomia. Esse hanno sempre rivendicato la loro natura privatistica opponendosi tenacemente alle leggi dello Stato unitario del 1924/27 di *riordino degli usi civici nel Regno*, che estesero a tutto il territorio nazionale il sistema delle leggi dell'ex Regno di Napoli di liquidazione degli usi civici sulle terre ex feudali e di sistemazione del demanio.

Tra le Regole del Veneto più organizzate ricordiamo la Regola di Cortina d'Ampezzo che gestisce il Parco regionale delle Dolomiti, le Regole dell'Altipiano di Asiago. Nel Trentino le *comunelle* del carsico triestino, le *Asuc del Trentino*, la *Regola feudale di Predazzo*, le *Regole di Spinale e Manez*, la *Magnifica Comunità Val di Fiemme*

Anche in **Lombardia**, le comunità degli originari mantennero la loro autonomia fino a quando, con le ordinanze di Maria Teresa e di Giuseppe II del 23 agosto 1770 e 14 marzo 1775, fu disposta la divisione tra i comunisti dei pascoli della comunità in modo che ciascun colono avesse una parte di pascolo, come aggiunta inseparabile alle sue terre. Gli usi di legnatico sui boschi comuni non furono aboliti, ma regolamentati.

In **Piemonte e Valle d'Aosta** i francesi imposero la divisione dei demani comunali con la legge 14 marzo 1799, che si richiamava alla legge 10 giugno 1793. Si tentò di abolire i diritti di pascolo e di fida nel 1797, ma di fatto gli usi continuarono ad essere esercitati in molte zone di montagna, attraverso le *consorterie* o *comunaglie*. Queste comunità, tipiche della Val d'Aosta, erano formate dai gruppi di antichi “originari” e sono ancora oggi esistenti. Le consorterie sono regolate dalla l.r.5 aprile 1973 n.14 e dalla successiva l.r. 22 aprile 1985 n.16 come “enti speciali di natura pubblicistica”, dove la partecipazione è riservata ai proprietari dei fondi rustici che risiedono effettivamente nelle frazioni e località delle Consorterie per il periodo dell'anno minimo stabilito dagli statuti.

2.2. *Nelle regioni centrali: in Toscana*, le comunità familiari originarie, già intorno all'anno mille, erano organizzate con proprie strutture e riuscirono a svilupparsi nonostante i contrasti con i signori feudali.

In *Toscana*, le leggi abolitive delle servitù civiche di pascolo e di legnatico intervengono a metà '700 e sono dovute all'opera riformatrice del granduca Pietro Leopoldo d'Asburgo, il quale riteneva il sistema delle servitù civiche un impedimento al libero sviluppo dell'agricoltura e contrarie al progresso e miglioramento delle condizioni sociali che erano assai difficili soprattutto nelle zone paludose delle Maremme.

Il Granduca si propose di liberare la proprietà privata da tutti i vincoli imposti dallo Stato e dai Comuni, donò ai Comuni i diritti che spettavano allo Stato sulle terre pubbliche e comunali a condizione che i Comuni alienassero le terre comunali ai privati con tutti i frutti, senza pagar nulla allo Stato, ma facendo pagare i frutti ai proprietari delle terre. La riforma venne attuata in più tempi. Secondo l'interpretazione della giurisprudenza della Corte di cass. (sent. 7 luglio 1934 n. 2455 in riv. Demani 1934/35, 623 – riv. Dir. Agr. 1935, II, 1941), le leggi leopoldine non significarono la soppressione immediata di tutti gli usi civici che sulle terre avevano i terrieri, ma una "tendenza" mai completamente attuata all'affrancazione graduale e prudente dei diritti civici.

Pietro Leopoldo volle facilitare la vendita e l'allivellamento dei beni comunitativi, ma le sue leggi non furono applicate in modo uniforme in tutte le provincie. Le comunità amministravano i beni loro trasferiti a mezzo magistrati.

In molti territori si verificò anche un fenomeno singolare: gruppi di famiglie residenti (i comunelli) si costituivano in condomini di fatto per riacquistare a nome del comunello gli stessi beni da sempre utilizzati in forma collettiva dalle stesse famiglie che erano state costrette a vendere in forza delle leggi leopoldine. Per questi beni riacquistati dai comunelli, con soldi propri delle famiglie, ma per continuare l'uso collettivo, si è posto di frequente il problema della natura privata (condominiale, del gruppo) o collettiva dei beni riacquistati.

A inizio '800, intervenne il dominio francese. La legge 19 marzo 1802 del Primo Console Bonaparte abolì i diritti di pascolo ed altri usi nelle foreste comuni, a meno che i comuni e i particolari avessero presentato titoli o atti di possesso. Cessata l'era napoleonica, in Toscana ritornò il Granduca Ferdinando III d'Asburgo. Con legge 15 novembre 1814 il Granduca abolì le leggi civili del Governo napoleonico e ripristinò le leggi del Granducato sulla feudalità, salvi i diritti legittimamente acquisiti sotto il governo francese.

2.3. *Nelle provincie dell'ex Stato pontificio* le università agrarie, comunanze e partecipanze, le associazioni di fatto degli allevatori delle mandrie di bestiame e degli agricoltori riuscirono, dopo lotte sociali e forti resistenze da parte del governo pontificio, ad essere riconosciute, con legge 4 agosto 1894 n. 397 sull'*ordinamento dei domini collettivi*, persone giuridiche con funzione sociale e struttura d'impresa, a profitto della comunità di abitanti. Dato il regime fortemente accentratore

dell'amministrazione pontificia, il riconoscimento dei domini collettivi poté avvenire solo dopo l'annessione delle ex provincie pontificie all'Italia unita e per effetto dei movimenti delle associazioni agrarie dell'epoca e la intensa pressione del deputato avv. Zucconi, descritte da P. Grossi in "Un altro modo di possedere" Milano 1977.

La l. 4 agosto 1894, n. 397 dichiarava obbligatoria la gestione collettiva delle terre derivanti dall'affrancazione degli usi, e richiedeva agli utenti determinati requisiti di professionalità, ma nel contempo sottoponeva l'amministrazione sociale ai regolamenti deliberati dall'assemblea degli utenti ed i regolamenti a controlli pubblici analoghi a quelli dei comuni: attribuiva infine agli enti poteri amministrativi di riscossione dei contributi e di accertamento delle inadempienze (artt. 2-8).

Il controllo pubblico, se da un canto ha avuto effetti conservativi del patrimonio di questi enti, dall'altro ha impedito quella elasticità di gestione che è indispensabile per enti che operano sul mercato in regime di concorrenza. Sulla natura delle università agrarie laziali, vi è stato un forte contrasto di giurisprudenza perché la Cassazione per un certo periodo (fine anni '50- 1980) le aveva qualificate enti pubblici economici estendendo ai dipendenti i contratti collettivi di lavoro (Cass. Sez. Un. 8 maggio 1957, n. 1577, in *Giust. civ.*, 1957, I, 764) mentre la gestione era vincolata alle norme degli enti locali. Questa situazione contraddittoria venne superata dalle Sez. Un. Cass. 13 maggio 1980, n. 3135, in *Giur. it.*, 1980, I, 1, 1128 che ne riconobbe la natura di enti pubblici non economici.

Nella relazione ministeriale per la conversione in legge dei decreti nn. 751 e 1484 del 1924 sugli *usi civici nel Regno*, si legge che nell'ex Stato pontificio le leggi abolitive delle servitù civiche avevano deluso le aspettative della popolazione, tanto che furono sospese con la legge 8 marzo 1908 n. 76 ed anche le università agrarie furono considerate un "vano tentativo di collettivismo agrario" e "un duplicato del Comune". In realtà i domini collettivi della L. 397 /1894 scontavano il diverso clima politico che portò alle leggi fasciste del 1924/1927 e al r.d. 332 del 1928 che abrogò il regolamento per l'ordinamento e il funzionamento delle associazioni agrarie approvato con R.D. 29 ottobre 1922 n. 1472 (art. 63 r.d. n. 332, cit.). La legge 16 giugno 1927 n.1766 *sul riordinamento degli usi civici nel Regno*, di conv. del r.d. 22 maggio 1924 n.751, aveva infatti introdotto il diverso principio dell'apertura dei beni delle comunità agli usi di tutti i *cives*, a prescindere dai requisiti di professionalità, e soprat-

tutto aveva stabilito la quotizzazione dei patrimoni agricoli dei domini collettivi e la concessione delle quote a titolo enfiteutico agli utenti. Il programma del legislatore dell'epoca era infatti quello di creare una nuova classe di piccoli proprietari agricoli.

Con la quotizzazione delle terre produttive e l'affrancazione dei canoni, le università agrarie ebbero ridotti i loro patrimoni atti a coltura e quindi la maggior parte delle loro entrate, e ciò portò a bilanci deficitari e quindi allo scioglimento degli enti e al trasferimento dei beni al Comune o frazione territorialmente competente (artt. 25 e 26 l. n. 1766/1927). E così le università agrarie, che erano circa trecento ad inizio '900, si sono ridotte a poco più di ottanta, e la maggior parte vivono in condizioni critiche per quanto riguarda la gestione dei patrimoni agricoli.

2.4. In **Emilia**, le Partecipanze emiliane, costituite da terreni produttivi concessi a rotazione a determinati gruppi di famiglie, sono riuscite a conservare il loro particolare regime, dopo una forte opposizione, anche nel sistema della legge del 1927.

Il regolamento n. 332 del 1928, all'art. 65, ha previsto un procedimento specifico per esonerare le associazioni agrarie, composte da determinate famiglie che possedevano esclusivamente terre atte a coltura e le avevano migliorate in modo sostanziale e permanente, dall'applicazione del capo 2° della legge e quindi dall'apertura dei beni agli usi dei *cives* e dalla quotizzazione delle terre produttive. Ricordiamo soprattutto il contenzioso che ha riguardato la partecipanza di Nonantola, il consorzio dei partecipanti di Persiceto e le partecipanze di Pieve di Cento e di Cento.

2.5. In **Sardegna** le popolazioni traevano le utilità per le loro necessità di vita dalle concessioni di terre fatte dal Sovrano. Le comunità avevano denominazioni tipiche: *furriardogi* nella parte meridionale dell'isola, *stazzi* nella parte a Nord. Furriardogi e stazzi erano situati in zone lontane dagli abitati, destinate alla pastorizia, e successivamente chiuse da frutteti, vigne *etc.*. Stazzi e furriardogi costituirono i nuclei originari di molti degli attuali Comuni. Invece il diritto di cussorgia era l'uso concesso agli abitanti su una determinata zona di terreno ademprivile per il pascolo del bestiame (*filadas*). I diritti di ademprivio erano i diritti d'uso di cui erano titolari i cittadini.

Con le leggi abolitive della feudalità, che vanno dal 1832 al 1840, lo Stato riacquistò le terre infeudate e le concesse ai Comuni per la riparti-

zione ed assegnazione delle quote ai capi-famiglia (Editto del 12 marzo 1838 e le Istruzioni del 28 aprile 1840). Si vollero così sopprimere gli ademprivi e favorire la creazione della piccola proprietà contadina.

2.6. Nel **Meridione**, nell'**ex Regno di Napoli**, come detto, le comunità originarie (*universitas civium*) hanno costituito una realtà limitata dal predominio del sistema feudale. Le comunità erano aperte e l'utilizzo dei beni era promiscuo, consentito a tutti i residenti secondo le regole consuetudinarie e norme statutarie. La ragione va ricercata nella formazione storico-giuridica ed insieme sociale di questi territori. Nel Sud Italia il feudo normanno e quello svevo erano molto forti, ma ricordiamo che re Ruggero II di Altavilla governò saggiamente e attuò una politica a sostegno dell'agricoltura, riconoscendo i diritti originari delle popolazioni. Nonostante le leggi di re Ruggero, le popolazioni agricole della Puglia, Calabria e Basilicata conducevano una vita assai misera, ignoravano di avere diritti su quelle terre fertilissime su cui pagavano l'affitto o il canone in natura al signore. Oppresse dal sistema del caporalato locale.

Ugualmente misera era la situazione nel Regno di Napoli dove si alternavano i Borboni di Spagna, gli Angioini re di Francia e i Borboni d'Asburgo. La situazione della classe rurale non migliorò nemmeno con le leggi abolitive del feudo a fine '700, quando, sull'onda della Rivoluzione francese, si costituì il Regno di Napoli, che governò per un decennio fino alla restaurazione dei Borboni (1806-1816). Con le leggi abolitive del feudo si provvide a ripartire il demanio feudale in due parti, una parte era assegnata al Comune e l'altra rimaneva in proprietà all'ex feudatario, libera dagli usi civici. Gli usi sulle terre dell'ex feudatario furono liquidati, mentre la parte spettante ai Comuni era destinata ad essere ripartita in quote da assegnarsi ai contadini più poveri che diventavano così possessori/proprietari delle terre (art. 32, decreto 3 dicembre 1808 di Gioacchino Napoleone: "i cittadini concessionari saranno riguardati come padrone delle quote ad essi spettanti"). Il sistema delle leggi dei napoleonidi tendeva a trasformare i poveri contadini del feudo in una nuova classe di piccoli proprietari agricoli, risolvendo così il problema della miseria atavica del Sud. Ma all'epoca non si prevede alcun sistema di contributi finanziari o sussidi di qualsiasi genere a favore dei possessori delle quote. E così gli assegnatari si trovarono nella necessità di rivendere la loro quota all'ex feudatario, tornando a coltivare come affittuari i terreni concessi loro in proprietà, tanto che il legisla-

re dovette intervenire a vietare le vendite per un decennio, poi prorogato ad un ventennio (legge 12 dicembre 1816 sull'amm.ne civile art. 185, e decreto 6 dicembre 1852 art.1 di Ferdinando II).

L'attuazione delle leggi liquidatrici si risolse quindi in un fallimento. La situazione fu resa ancora più grave da un contenzioso infinito con gli ex feudatari, che in alcuni territori dura tuttora.

Questa è la tragedia delle terre del demanio civico nel Sud d'Italia.

Si può dire che dove la comunità di abitanti si è saputa organizzare in modo autonomo con strutture e organi propri, ed ha potuto gestire i beni in conformità dei propri statuti, regolamenti e consuetudini, i patrimoni agro-silvo-pastorali delle comunità locali sono giunti fino a noi, e coprono ancora una parte considerevole del territorio montano e delle aree interne, che sono stati così conservati nelle loro forme originarie.

Dove invece queste strutture sono mancate, i beni delle comunità di abitanti sono stati affidati per legge all'amministrazione dei Comuni. Ma i Comuni non hanno saputo o potuto gestire i beni della comunità perché i Comuni non sono imprese, non hanno le strutture e capacità adatte e necessarie, e questo ha portato alla dispersione ed occupazione arbitraria di moltissimi patrimoni agro-silvo-pastorali delle comunità locali.

3. I domini collettivi nello Stato unitario italiano

Con la legge 16 giugno 1927 n. 1766 di conv. del r.d. 22 maggio 1924 n. 751 sul *riordinamento degli usi civici nel Regno* e con il regol. di attuaz. del 1928 (r.d. 332 del 26 febbraio 1928), il legislatore italiano, mentre ha esteso all'intero territorio nazionale il sistema di liquidazione degli usi civici sulle terre private ex feudali stabilito dalle leggi dell'ex regno di Napoli, ha riconosciuto l'interesse preminente dello Stato alla conservazione dell'antico patrimonio agro-silvo-pastorale delle comunità originarie. Ha, infatti, sottoposto boschi e pascoli permanenti alle norme della legge forestale 30 dicembre 1923 n. 3267 Tit. IV sulla gestione dei patrimoni silvo-pastorali dello Stato e dei comuni, ed ha stabilito un divieto generalizzato di alienazione e mutamento di destinazione di questi beni dichiarati di cat. A, derogabile solo in casi eccezionali su autorizzazione dell'autorità sovraordinata (art. 12 l. 1766/1927).

Le leggi di riordino degli usi civici del 1924/27 sono importantissime e vanno conservate nella parte in cui hanno sancito il regime di indi-

sponibilità e di tutela del patrimonio agro-silvo-forestale delle comunità di abitanti e ne hanno vincolato la destinazione alle norme della legge forestale anche sotto la spinta di una giurisprudenza illuminata e consapevole della realtà giuridica del mondo rurale. Nel 1985, il legislatore nazionale ha rafforzato questa tutela dichiarando “le aree assegnate alle Università Agrarie e le zone gravate dagli usi civici” beni ambientali, (l. 8 agosto 1985 n. 431 di conv. del d.l. 27 giugno 1985 n. 312, art.1, riprodotta nel Codice dei beni ambientali (art. 142, 1° co. lett. h) d.lgs. 22 gennaio 2004 n. 42). Il vincolo è stato riconfermato anche dalla legge 168 /2017, art. 3, co. 6. (infra 4).

L'estensione all'intero territorio nazionale del sistema delle leggi liquidative meridionali ha dato luogo ad un forte contenzioso con le comunità e regole del Nord Italia che non potevano accettare soprattutto due principi: l'apertura dei beni agro silvo pastorali agli usi generalizzati di tutti i cittadini del comune o della frazione (art. 26, 1° co. l.) e la quotizzazione delle terre coltivabili (di cat. B) e assegnazione delle quote in enfiteusi affrancabile agli utenti con la conseguente perdita dei patrimoni agricoli della comunità (art. 13 ss. l.).

Le comunità familiari montane rivendicarono subito con molta forza il regime privatistico dei loro patrimoni originari dando luogo ad un lungo contenzioso che fu risolto con le leggi montagna del 1952 e del 1971 che hanno escluso dalla disciplina degli usi civici il settore delle comunioni familiari montane regolate dai rispettivi statuti e consuetudini.

La prima legge dello Stato unitario che ha riconosciuto le comunioni familiari montane è la legge montagna 25 luglio 1952 n.991. L'art. 34 della legge 991 ha disposto che “*nessuna innovazione è operata in fatto di comunioni familiari vigenti nei territori montani nell'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale; dette comunioni continuano a godere e a amministrare i loro beni in conformità dei rispettivi statuti e consuetudini riconosciuti dal diritto anteriore*”. In modo più chiaro l'art. 10 della legge montagna 3 dicembre 1971 n. 1102 ha dichiarato “... *non soggetta alla disciplina degli usi civici*” la categoria delle comunioni familiari montane disciplinate dai rispettivi statuti e consuetudini “*per l'amministrazione, il godimento e l'organizzazione dei beni agro silvo pastorali appresi per laudo...*”. Tra le comunioni familiari montane furono comprese le regole ampezzane di Cortina d'Ampezzo, le regole del Comelico, le società degli antichi originari della Lombardia, le servitù della Val Canale. La privatizzazione degli enti gestori dei patrimoni agro-silvo pa-

storali in proprietà collettiva fu completata con l'art. 3 della legge quadro montagna 31 gennaio 1994 n. 97, che ricomprese espressamente nella stessa categoria delle organizzazioni montane che gestiscono i beni agro-silvo-pastorali anche le Regole cadorine dichiarate enti pubblici con il d.lgs. 1104/1948, ed i domini collettivi delle province dell'ex Stato pontificio riconosciuti persone giuridiche con la legge 4 agosto 1894 n. 397.

L'art. 3 della l. n. 97/1994 è però una norma di principio che doveva essere attuata con le leggi regionali di competenza. L'attuazione dell'art. 3 è stata molto limitata. Molte Regioni sono rimaste inattive, tranne la Regione Veneto con la l.r. 19 agosto 1996 n. 26 sul riordino delle Regole, dichiarate persone giuridiche di diritto privato, la Regione Friuli V.G. con la l.r. 5 gennaio 1996 n. 3 per le Vicinie o Vicinanze consorziali, e la Regione Toscana con la l.r. 23 maggio 2014, n. 27 che ha costituito le nuove *asbuc*.

4. I domini collettivi e la legge 168/2017

L'inerzia delle Regioni ha determinato un nuovo intervento del legislatore nazionale che, con la legge 20 novembre 2017 n.168, ha "riconosciuto" i domini collettivi come ordinamenti giuridici primari delle comunità originarie, soggetti alla Costituzione, con potere di autonormazione ed ha attribuito direttamente agli enti gestori dei domini collettivi personalità giuridica di diritto privato e autonomia statutaria (art.1).

La legge 168/2017 ha un grande significato e valore per le comunità di abitanti di antica formazione. L'art. 1 "*riconosce i domini collettivi, comunque denominati, come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie*", soggetto alla Costituzione, in attuazione degli art. 2, 9, 42, 2° comma e 43 Cost.. Si tratta quindi di una legge attuativa di principi e garanzie costituzionali sulla funzione sociale della comproprietà collettiva intergenerazionale (art. 2 Cost.), i diritti inviolabili e i doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale della gestione comune (art. 2 e 42, 2° co. Cost.), il valore ambientale, paesaggistico e culturale del territorio gestito dalle comunità di villaggio (art. 9 Cost.), l'utilità generale delle forme di gestione economico produttiva e dei servizi pubblici essenziali resi dalle stesse comunità (art. 43 Cost.).

Perché è importante la legge 168/2017. In effetti, è la prima legge dello Stato italiano che "riconosce" a livello nazionale e costituzionale

l'esistenza e la validità giuridica di queste antiche forme di comproprietà o possessi collettivi, consistenti nell'utilizzo promiscuo, diretto e solidale del bene comune da parte di ciascun componente la comunità di villaggio a vantaggio proprio del singolo e dell'intera comunità secondo regole consuetudinarie che si tramandavano per generazioni

La legge 168/2017 si riallaccia idealmente alla legge 4 agosto 1894 n. 397 che dichiarò persone giuridiche i domini collettivi nelle provincie dell'ex Stato pontificio e dell'Emilia, e che è la prima legge dello Stato unitario sui domini collettivi, anche se limitata alle associazioni agrarie dell'Italia centrale (*supra* 2.3). Per questo è importante la legge 168/2017 che per la prima volta in Italia ha riconosciuto, con norme di principio, la comproprietà collettiva intergenerazionale delle comunità originarie dichiarandola "ordinamento giuridico primario soggetto alla Costituzione". Si può comprendere quindi il grande interesse che si è creato fra gli enti di gestione dei domini collettivi di tutta Italia intorno a questa legge, che riguarda le comproprietà di antico e diverso regime risalenti al condominio di diritto germanico.

La legge 168 pone problemi non facili di natura interpretativa e di attuazione, anzitutto per quanto attiene: 1) il rapporto tra la comunità originaria contitolare degli antichi patrimoni agro-silvo-pastorali e l'ente esponenziale che la rappresenta e ne amministra i beni; 2) le direttive e modalità per la formazione dei nuovi domini collettivi nelle aree territoriali dove le comunità locali non sono organizzate in gestioni autonome, in particolar modo i problemi che comporta in tal caso l'affidamento della gestione dei beni delle comunità ai comuni con amministrazione separata (art. 2, comma 4 l.), infine 3) il rapporto con la Regione per l'esercizio delle competenze di cui all'art. 3, comma 1, lett. b) numeri 1, 2, 3 e 4 della legge montagna 31 gennaio 1994 n. 97, da compiersi nel termine di un anno dalla entrata in vigore della legge e quindi entro il 13 dicembre 2018.

Non può non preoccupare la gestione dei demani civici da parte dei comuni, nelle zone dove manca la comunità originaria di abitanti e quindi soprattutto nelle Regioni meridionali, considerando i gravi conflitti di interesse cui ha dato luogo nel passato detta gestione e di cui abbiamo già detto *supra* 2.6.

La legge 168 comunque ha un impatto assai forte sulla realtà delle gestioni collettive nella parte in cui dichiarando gli enti gestori persone giuridiche private consente ad essi di operare nell'ambito della propria autonomia senza essere più condizionati dal potere regionale di vigilan-

za e tutela sugli enti, trasferito alle Regioni con il d.P.R.15 gennaio 1972 n. 11 art. 1 ult.co. sul trasferimento alle regioni ordinarie delle funzioni amministrative in materia di usi civici.

5. *Nuove prospettive e nostalgie*

Comincia un'altra storia, difficile, ma avvincente.

Gli enti esponenziali che gestiscono il patrimonio delle comunità originarie hanno ora *ex lege* personalità giuridica di diritto privato e autonomia statutaria, ma non possono essere equiparati ad amministratori privati che operano nel mercato secondo le regole di diritto comune, proprio perché gestiscono un patrimonio a regime pubblicistico, con capacità di autonormazione a livello sussidiario (art. 118 Cost.) con finalità che sono insieme sociali, produttive e di tutela ambientale, culturale⁷.

Le comproprietà originarie, storicamente discusse, contestate da una parte della dottrina che le poneva su un livello marginale e secondario rispetto all'istituto dominante della proprietà individuale di stampo romanistico, acquistano ora rilevanza costituzionale ed uno specifico regime proprietario pubblico e collettivo, dichiarato tale con legge.

Nostalgie del passato non possono esserci. La vita delle comunità rurali era dura e faticosa. La comunità originaria con le sue regole di utilizzo promiscuo dei beni, solidarietà ed associazionismo serviva proprio ad aiutare gli uomini a superare le asprezze di una vita senza garanzie e coperture, esposta alle intemperie ed avversità naturali oltre che alle aggressioni dei nemici e fattori umani.

La parte positiva era certamente rappresentata dalla qualità della vita, che era sì faticosa ma si svolgeva in un ambiente naturale, non inquinato, e certo non dannoso come quello odierno.

Si può obiettare che c'erano comunque la peste nera e le febbri malariche e la terzana, che però erano causate dalle pessime condizioni igieniche, mancata bonifica dei territori paludosi e quindi dall'opera dell'uomo.

Gli enti gestori ora diventano imprese, con capacità giuridica priva-

⁷ La giurisprudenza dei TAR le considera "organizzazioni pubbliche in forma privatistica": TAR Lazio n. 8079/2016, n. 1590/2017 e n. 1883/2017. V. anche V. CERULLI IRELLI, in *Amministrazione pubblica e diritto privato*, Torino, 2011, 35 ss.

ta ed entrano quindi nel mercato, anche se non possono disporre del patrimonio agro silvo pastorale antico. Possono e debbono però gestire il patrimonio e i beni secondo programmi di sviluppo e regole di efficienza e correttezza.

Anche se la legge n. 168/2017 pone i domini collettivi dinnanzi a complessi problemi di natura pratica, riteniamo che la nuova normativa possa essere di sostegno per una gestione più efficiente nell'interesse sia della comunità locale di abitanti che dell'intera collettività.

