

## LE PARTECIPANZE AGRARIE EMILIANE

di Alberto Passarelli

Fra i domini collettivi, con caratterizzazione tipicamente locale, si annoverano, in numero di sei, le Partecipanze della pianura emiliana, che si differenziano dai demani universali delle zone montane, prevalentemente boschive e pascolive, vuoi per la qualità delle colture - terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria, come recita l'art. 11, L. 16/6/1927, n. 1766 - vuoi per il titolo costitutivo, a forma scritta e solenne, spesso diligentemente custodito negli archivi, di massima rilevanza storica, appartenenti agli Enti interessati.

Tale modalità di acquisto della proprietà comunitaria ha fatto dubitare della appartenenza di dette terre allo speciale regime degli Usi Civici, accezione impropria di una sottospecie di proprietà pubblica, non ben definita neppure nella Carta Fondamentale dello Stato (Cfr. art. 42), ovvero alla comunione privata (artt. 1100 e segg. c.c.).

Storicamente i demani civici fondano la loro esistenza su consuetudini e su presunzioni (artt. 2727-2729 c.c.) - fonti orali - conforme al metodo dettato dall'art. 2, L. 1766/1927. Sovente la prova tramandata dai giuristi meridionali è connessa all'istituto di diritto pubblico del feudo (abitato), laddove l'investito (dal sovrano) assumeva la potestà di giurisdizione, lasciando per altro alla popolazione residente, secondo la precedente prassi, lo sfruttamento delle terre (*uti frui*) incluse nel territorio feudale, in virtù del broccardo *nemo plus iuris transferre potest quod ipse habeat*. Donde l'antica massima *ubi feuda ibi demania* in forza della quale era riservato al signore soltanto il dominio (in senso privatistico) delle terre più fertili e più prossime al castello e perciò più difendibili dalle scorrerie nemiche, (cosiddette barriere), oltre ai diritti esclusivi di caccia su tutto il territorio oggetto dell'investitura. E di tali demani feudali, laici od ecclesiastici, il castellano, l'abate o il vescovo, potevano usufruire soltanto come *primus inter pares*.

Le Partecipanze, invece, derivano da concessioni *ad meliorandum*, che nel Medio Evo (intorno al mille) risentono della confusione terminologica fra enfiteusi (XV) e livello (sec. X-XI), avversata dal BALDO, ma accettata dal BARTOLO e dal FULGOSIUS, sì che di volta in volta occorre esaminare il contenuto intrinseco dell'atto rispetto alla forma dello strumento notarile per valutare correttamente la sostanza del diritto trasferito. E non tutti i notai erano discepoli di ROLANDINO de PASSEGGERI, principe della scuola bolognese dell'*ars notaria*!

Trattavasi di enfiteusi ecclesiastica la quale, concessa normalmente "a terza generazione", si presumeva perpetua. La temporaneità, invero, mal si addiceva all'istituto enfiteutico *iuxta consuetudinem domini concedentis* (MENOCHIO, *De Praesumptionibus*, titolo III, n. III). Ed il feudatario ecclesiastico concedente non conservava alcuna riserva (o barriera), né partecipava ai frutti delle terre bonificate, ritraendo la propria posizione dominicale nell'ambito della nuda proprietà.

I dubbi sulla esatta confinazione, sul titolo e su qualsiasi altra controversia, frequenti in materia di demani universali, erano periodicamente risolti con la ricognizione, richiesta dal concedente a sue spese, con cadenza almeno trentennale (Cfr. il ventennio statuito dall'art. 969 c.c.).

Anche il Veneto conosce la Comuna di Grignano (Uomini e Comune di Grignano) detta altrimenti Antichi Beni Originari di Grignano Polesine, investitura livellaria del 1426, richiamata nell'atto del

17/02/1454 del notaio Francesco Filippari, da parte dell'Abbazia di Pomposa rappresentata dal nobile ferrarese Gabriele Maoro.

A ciò si aggiunga la Comuna di Villamarzana o Consorzio del Bosco del Pizzon investita dal Marchese Lionello d'Este per mano dei sigg. Aldobrandini e Bianchini con atto del 1/02/1442, nonché la Comuna di Arquà Polesine, investita con atto del 26/11/1575 per notaio Dusi di Ferrara, oggi per altro considerata allodiata a favore dei possessori attuali sublivellari del Comune di Arquà Polesine, per interruzione dei periodici sorteggi.

Giova ricordare che l'ambiente naturale della pianura, massime sul versante bolognese, caratterizzato da boschi e valli, collocato attorno alla grande arteria consolare - *via Aemilia* - (anno 187 a.c.) si era trasformato nel tempo per effetto di bonifiche, cui non furono estranee le Partecipanze, ma talune risalenti addirittura all'epoca della centuriazione romana (II sec. a.c.). La ristrutturazione dell'assetto fondiario si era attuato in campi seminativi ed il territorio era stato appoderato, eccezion fatta per le zone di risaia, incrementando l'esigenza di manodopera.

Invero, i rilievi fotografici di Paolo Monti, in questo dopoguerra, evidenziano le conseguenze dell'ampia antropizzazione del territorio, da un lato con agglomerati comprendenti la villa signorile, la casa fattoriale, le abitazioni bracciantili, le stalle per equini e bovini, i fienili, i servizi (conduzione in economia), dall'altro con semplici case rurali per le famiglie dei mezzadri e dei fittavoli che dagli anni cinquanta andarono progressivamente inurbandosi.

Comunque la natura reale del diritto dei partecipanti nella sua pienezza, dopo l'intervenuto affranco mediante capitalizzazione del canone (Cfr. art. 971 c.c.), non può essere contestata.

Valido criterio di determinazione del tipo di proprietà comunitaria, ad avviso dello scrivente, appare il seguente. Qualora nel rogito la pluralità degli investiti risulti, pur nella loro ingente quantità numerica, nominativamente determinata, ricorre l'ipotesi della comunione privata, mentre, come sembra dedursi concretamente dalle tavole di concessione, sia qualificata enfiteuta la generalità indiscriminata della popolazione (art. 25, L. 1766/1927) rappresentata dal Comune, ente esponenziale della Comunità di villaggio, deve considerarsi di demanio collettivo il quale talora precede la stessa organizzazione municipale.

Certo è che anche diverse proprietà individuali traggono origine da precedenti enfiteusi, con modesti canoni annui dopo l'esborso di una cospicua somma iniziale, fino alla decima dominicale a bonifica compiuta.

Privato era, ad esempio, il cosiddetto Condominio Bentivoglio, con sede legale in Roma, che possedeva immobili rustici ed urbani nel Ferrarese e nel Polesine, testé disciolto dal giudice rodigino.

La conflittualità fra gestione comunale ed autonomia delle partecipanze che diede luogo ad una alternanza amministrativa è esemplificata dalla storia della Partecipanza Agraria di Nonantola che inizia, come molti altri domini collettivi, con la concessione enfiteutica perpetua dell'abate Gotescalco alla popolazione di *silvas, pasqua et paludes* e per essa al Comune, in forza di rogito per notaio Andrea della Cappellina del 1442.

L'amministrazione a cura di una Commissione di utenti, e perciò separata dal Comune, inizia molto dopo e cioè dal 7/12/1820, in virtù di apposito decreto del Sovrano e si formalizza nel 1856. Fino alla fine dell'ottocento, come in molte zone di pianura, esisteva un Bosco ceduo soggetto a taglio periodico per procurare legna da ardere e da costruzione. Le vendite del prodotto erano annotate nel libro delle denunce del bosco andato purtroppo perduto in sul finire del sec. XIX. L'affranco dell'antico canone risale ad epoca relativamente recente e cioè al 1961.

Più complessa ancora appare altresì l'intreccio di rapporti fra Comune e massa degli utenti di S. Agata Bolognese, che vede infrangere la sua autonomia nel 1807 sotto la dominazione francese ispirata ad idee centralistiche ed eversive delle autonomie locali. La riacquisterà soltanto nel 1815 per merito del restaurato governo pontificio quando cessò di brillare nel cielo dell'Europa l'astro di Napoleone.

Successivamente il formarsi di correnti immigratorie per necessità di lavoro e di commerci, che scuotevano la tradizionale immobilità del borgo medioevale, tra le cui mura si esaurivano l'alfa e l'omega della vita del villico e dell'artigiano, ed erano ben accolte dalle municipalità, fecero ragionevolmente temere che i sopravvenuti (cosiddetti fumanti) si appropriassero indebitamente dell'opera faticosa ed indefessa delle famiglie originarie e per esse dei loro discendenti che le terre avevano redente dalle acque stagnanti e dalla malaria.

Nell'amministrazione e gestione del territorio venne così a sostituirsi al Comune un ente autonomo detto Partecipanza, dotato di personalità giuridica pubblica, quantomeno dal 1814 e dal 1856 per quanto riguarda la partecipanza nonantolana.

Si pensi che la concessione enfiteutica del vescovo di Bologna agli Uomini di S. Giovanni in Persiceto risale al 4 ottobre 1170 e cioè oltre sei secoli prima.

E poiché le esigenze di coltivazione del seminativo non consentiva un uso comunitario in forma promiscua si pervenne al sorteggio degli appezzamenti, a turno non inferiore al novennio, in conformità ai singoli statuti, quantomeno dal sec. XVI. L'eccezionalità di tale forma di proprietà collettiva si manifesta del resto nel suo situarsi in zone pianeggianti (10-24 m. s.l.m.) a nord dei centri abitati.

L'acquisto in comune delle macchine agricole e la centralizzazione dell'amministrazione, oggi in Italia resa complessa da una serie irragionevole di adempimenti burocratici, del tutto superflui e sconosciuti agli altri Paesi dell'Europa occidentale, la garanzia di una assistenza tecnica moderna in forma comunitaria, ha favorito lo sviluppo economico delle Partecipanze, pur nella ormai cronica crisi dell'agricoltura. Sul punto si leggano gli atti preparatori del legislatore del 1927 con gli interventi dei sen. Niccolini e Passerini, in difesa delle partecipanze delle Valli Bresciane.

La fluttuazione giurisprudenziale, simile ai corsi ed ai ricorsi storici del Vico, ritorna ora al concetto espresso in un antico decreto del 18/10/1874 del Prefetto Capitelli di Bologna sulla inammissibilità della sua ingerenza, quando all'epoca la vigilanza sulle terre di uso civico era demandata alla Prefettura, quale organo locale del Ministero dell'Interno in luogo del Ministero dell'Economia Nazionale e successivamente dell'Agricoltura (ora Ente Regione ai sensi del D.L. 616/1977).

L'accoglimento della tesi privatistica, influente sulla giurisdizione Commissariale, costituisce un rischio gravissimo per la sopravvivenza delle Partecipanze Emiliane, perché la comunione privata è soggetta a scioglimento ad istanza di ciascun partecipante (artt. 1111-1116, c.c.), mentre i demani collettivi sono indivisibili, inalienabili, inusufruibili, immutabili nella destinazione come si desume per implicito, in assenza di una espressa disposizione legislativa, dall'art. 12, L. 1766/1927.

Il diritto dei partecipanti non si trasmette *iure successionis*, legittima o testamentaria, ma si comunica a coloro che ne hanno i requisiti: iscrizione nell'elenco delle famiglie originarie, residenza nel Comune nella cui circoscrizione insiste la Partecipanza.

L'istituto non rientra, a nostro avviso, nella accezione di comunione tacita familiare prevista dall'art. 10/2, L. 3/12/1971, n. 1102, contenente nuove norme per lo sviluppo silvo-pastorale della montagna che esclude dalla disciplina degli usi civici le Regole Ampezzane di Cortina d'Ampezzo e del

Comelico, le Società di Antichi Originari della Lombardia, le Servitù della Val Camonica. Separa, invece, espressamente dalla disciplina degli Usi Civici le terre collettive delle Partecipanze, ridotte al ruolo di persone giuridiche private, l'art. 17, settimo comma, del progetto di legge quadro di Germanò, Federico ed altri, ancora non presentato al Parlamento a quanto mi risulta. Esso vuole integrare la Legge 25/7/52, n. 991 e la Legge 31/1/94, n. 97, che a loro volta traggono origine dal d.l.g.t. 3/5/1948, n. 1104, pur non escludendone i caratteri propri della demanialità. Nel caso di specie l'indisponibilità del patrimonio continua poi a contraddistinguere gli incrementi terrieri, frutto del reinvestimento del prezzo delle aree vendute per effetto della espansione urbanistica dei vecchi centri rurali e incluse nei primi piani di edilizia residenziale.

L'inerzia nella osservanza delle formalità previste dal regolamento del 1928 per l'esenzione dall'obbligo della quotizzazione a favore di famiglie di coltivatori diretti condusse alla scomparsa delle Partecipanze Agrarie di Crevalcore, di Medicina e di Budrio, già in fase di accentuata decadenza, sì che residuano ora soltanto le Partecipanze di Nonantola, S. Agata Bolognese, S. Giovanni in Persiceto, Cento, Pieve di Cento, Villafontana in agro di Medicina.

La Comunanza di Massenzatico sopravvisse per merito del Commissario per la liquidazione degli Usi Civici del tempo, il quale, con il pretesto di carenza di fondi per la realizzazione delle indispensabili migliorie, presupposto per l'approvazione del piano progettato, sospese a tempo indeterminato le operazioni di divisione, sottraendosi alle pressioni ad ai condizionamenti politici a favore di gerarchi locali, come emerge dal carteggio custodito nell'archivio del Commissariato Regionale per l'Emilia-Romagna e Marche con sede a Bologna.

La peculiare forma di dominio collettivo sopraenunciata, lungi da quella prospettazione medievalistica che gli esasperati cultori dell'economia statalistica o di quella del più sfrenato liberismo portano a sostegno di disegni di legge eversivi dei demani civici, rappresenta invece una nuova forma di possedere, solidale e comunitaria che, in regime di libero mercato, concorre con la proprietà privata (quiritaria) rimanendo aperta alle esigenze della tecnica agraria moderna ed al tempo stesso temperando l'eccessivo espansionismo della grande azienda capitalistica.

L'istituto si colloca pertanto a fianco della cooperazione agricola con legittimazione all'ingresso nell'ampia categoria degli enti *no profit*, recentemente posti all'attenzione del legislatore per le evidenti finalità non lucrative.

Trattasi di un tipo di quella proprietà di villaggio, adattata alle zone di pianura, di origine nordica (germanica), già diffusa in tutta Europa prima che la rivoluzione marxista travolgesse, sul finire degli anni '40, le fondamentali libertà della persona umana.

La normativa del 1927 per chiarezza terminologica, organicità e tecnicismo giuridico, fu senza ombra alcuna di dubbio migliore delle leggi sfornate dai Parlamenti della prima Repubblica, confuse, contraddittorie, spesso incomprensibili non solo all'uomo della strada, ma anche all'operatore del diritto. Ma per effetto del centralismo che ispirava l'ideologia politica allora dominante, al quale si dimostrò succube anche uno dei suoi artefici, il compianto sen. Calisse, eminente storico del diritto, non teneva conto della peculiarità delle realtà locali che contraddistingue l'agricoltura dalla grigia uniformità dell'industria e del commercio, pur con i temperamenti portati dal citato regolamento. Il testo, inoltre, non tiene conto, né poteva tener conto, della nuova distribuzione delle competenze fra Commissariato ed Ente Regione.

E' auspicabile che una nuova legge quadro, reiteratamente progettata ma mai attuata, posizioni correttamente le partecipanze agrarie rispetto agli altri domini collettivi e detti regole precise sul diritto soggettivo della comunità e dei partecipanti *uti singuli*, materia che non può essere lasciata all'arbitrio regionale perché dotata di copertura legislativa statutale.

La Regione disciplinerà poi con legge la gestione delle Partecipanze Agrarie, tenendo presente che in concreto non si tratta di diritti reali parziari sul patrimonio indisponibile dell'ente, ma di vera e propria proprietà collettiva, sia pure in senso difforme dalla proprietà romanistica e da quella delle associazioni agrarie delle zone montane.