

ISPRON / ISTITUTO DI STUDI E PROGRAMMI PER IL MEDITERRANEO

**Pastorizia  
e politica mediterranea:  
l'uso della terra**

Atti del XX Seminario per la cooperazione mediterranea  
Cagliari, 27-28 novembre 1998

a cura di  
Francesco Nuvoli

*Estratto*

**Tema**

**ISPROM**

Istituto di Studi e Programmi per il Mediterraneo  
Sassari / Cagliari

*Presidenti onorari*

Umberto Cardia †, Giuseppe Masia

*Presidenti*

Felice Contu, Salvatore Cherchi, Giovanni Nonne

*Direttore*

Pierangelo Catalano

*Direttore delle pubblicazioni*

Antonio Sassu

*Tesoriere*

Giovanni Lobrano

*Direttore della sede di Cagliari*

Francesco Sitzia

*Direttore della sede di Sassari*

Giovanni Lobrano

ISPROM / IS

Atti de

L'Isprom si propone come scopi fondamentali:

- a) contribuire alla presa di coscienza da parte dei popoli del Mediterraneo della loro posizione nel mondo;
- b) contribuire alla conoscenza della struttura dei Paesi del Mediterraneo, sia svolgendo direttamente ricerche sia promuovendone nelle zone interessate;
- c) lavorare per la formazione di quadri per l'intervento sociale in questi Paesi, operando al tempo stesso per la rimozione degli ostacoli culturali ed economici che oggi si oppongono ad una attività formativa democratica;
- d) studiare il valore della dimensione regionale come momento essenziale per lo sviluppo dei rapporti di collaborazione tra i popoli del Mediterraneo.

L'Isprom opera nel quadro del processo di organizzazione internazionale; non intende favorire la mera conoscenza delle realtà, ma promuovere la modificazione di esse, contro ogni esclusivismo etnico, per lo sviluppo sociale e di tutte le facoltà dell'uomo.

(art. 2 dello Statuto - Sassari, 21 gennaio 1972)

ISPROM / ISTITUTO DI STUDI E PROGRAMMI PER IL MEDITERRANEO

**Pastorizia  
e politica mediterranea:  
l'uso della terra**

Atti del XX Seminario per la cooperazione mediterranea  
Cagliari, 27-28 novembre 1998

a cura di  
Francesco Nuvoli

**Tema**



**Quaderni Mediterranei**  
numero undici

*Direttore responsabile*  
Antonio Sassu

*Segreteria di redazione*  
Marie-Rose Mezzanotte

*Direzione e redazione*  
07100 Sassari (Italia)  
Casella postale 81  
Tel. 079 237364 / Fax 079 200083  
lavleo@fiscalinet.it

*Realizzazione editoriale*  
Tema, via XX Settembre 49, 09125 Cagliari  
Tel. e fax 070 666350 070 662728  
www.temacom.it  
tema@temacom.it

Periodico iscritto al n. 132  
del registro dei giornali e periodici  
del Tribunale di Sassari  
con decreto del 15 dicembre 1977

*Impianti*  
Eidos, Cagliari

*Stampa*  
Nuove Grafiche Puddu, Senorbi

Questo volume è stampato  
col contributo della  
Fondazione Banco di Sardegna

## Indice

Introduzione  
di Francesco I

Aspetti politi

Dominio inc  
di Vincenzo C

L'uso della t  
attualità di v  
di Carmelo P

Aspetti econ

Aspetti evol  
dell'uso coll  
di Francesco

La gestione  
riferimento  
di Pietro Ner

L'utilisation  
di Slimane B

Avenir des  
et options d  
di François D

Impact du st  
de l'espace  
di Ahmed El

## Indice

Introduzione <i>di Francesco Nuvoli</i>	9
<b>Aspetti politici</b>	
Dominio individuale, demanio pubblico, proprietà collettive <i>di Vincenzo Cerulli Irelli</i>	17
L'uso della terra nelle zone interne della Sardegna: attualità di un problema antico <i>di Carmelo Porcu</i>	26
<b>Aspetti economici</b>	
Aspetti evolutivi e problemi dell'uso collettivo della terra in Sardegna <i>di Francesco Nuvoli</i>	33
La gestione dei pascoli comuni, con particolare riferimento al Trentino-Alto Adige <i>di Pietro Nervi</i>	42
L'utilisation des terres collectives en Algérie <i>di Slimane Bédrani e Ahmed Bouaita</i>	62
Avenir des zones pastorales méditerranéennes et options de politique publique <i>di François De Casabianca</i>	77
Impact du statut foncier sur l'utilisation de l'espace et les systèmes de production <i>di Ahmed El Aich e Jeanne Chiche</i>	81

**Aspetti giuridici**

Gli "usi civici" nei progetti di riforma 97  
*di Laura Masotto*

Le statut des terres collectives en Tunisie 123  
*di Lazhar Bouony*

La propriété immobilière au Maroc,  
entre la tradition de la loi islamique et la modernité  
des législations d'origine occidentale 129  
*di Khalid Meddaoui*

Les droits de pâturage en Turquie 136  
*di Suat Aksoy*

La politica agricola mediterranea dell'Unione europea 149  
*di Alberto Germanò*

**Appendice**

Programma del Seminario 161

Conclusione dei lavori 163

Gli

Ahr

Suat

Slim

le D

Ahr

le D

Lazh

Jear

Frar

Vinc

Dep

Pres

della

Albo

Univ

di D

Lau

sui a

Kha

Frar

Pietr

sui a

Carri

## Gli autori

Ahmed El Aich, *Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II, Rabat*

Suat Aksoy, *Università di Ankara*

Slimane Bedrani, *CREAD, Centre de Recherche en Economie appliquée pour le Développement, Alger*

Ahmed Bouaita, *CREAD, Centre de Recherche en Economie appliquée pour le Développement, Alger*

Lazhar Bouony, *Faculté de Droit et de Sciences Politiques de Tunis*

Jeanne Chiche, *Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II, Rabat*

François De Casabianca, *Centre de Recherches Agronomiques de Corse*

Vincenzo Cerulli Irelli, *Università di Roma "La Sapienza",  
Deputato al Parlamento Italiano,  
Presidente della Commissione Bicamerale per l'attuazione  
della riforma amministrativa*

Alberto Germanò, *Ordinario di Diritto agrario comparato,  
Università di Roma-La Sapienza; Segretario Generale dell'Istituto  
di Diritto Agrario Internazionale e Comparato di Firenze*

Laura Masotto, *Università di Trento, Centro studi e documenti  
sui demani civici e le proprietà collettive*

Khalid Meddaoui, *Faculté de Droit Souissi-Rabat*

Francesco Nuvoli, *Università di Sassari*

Pietro Nervi, *Università di Trento, Direttore del Centro studi e documenti  
sui demani civici e le proprietà collettive*

Carmelo Porcu, *Deputato al Parlamento Italiano*



## Introduzione

di Francesco Nuvoli

L'uso collettivo della terra ha rappresentato da molto tempo, forse da epoca anche pre-romana, un denominatore comune dell'attività del settore primario di ampi territori che si affacciano su entrambe le rive del Mediterraneo. Tuttora, in molti Paesi che vi gravitano, queste forme di godimento della risorsa fondiaria caratterizzano in special modo l'allevamento del bestiame e la produzione forestale. Gli usi civici, così denominate queste forme di godimento, si manifestano con il diritto di pascolare, di fare legna, di seminare, di abbeverare il bestiame, di raccogliere ghiande, ecc. Tale diritto è esercitato dagli abitanti di un comune (o frazione di esso) su un dato territorio. Il fenomeno degli usi civici, diffuso, come abbiamo detto, nei Paesi a nord e a sud del Mediterraneo, presenta però non solo diversità di origine ma anche di tendenze in atto. Pertanto, la tematica sull'uso della terra (come detta il titolo del Seminario) è particolarmente complessa perché caratterizzata da situazioni piuttosto differenziate che richiedono attente analisi, non soltanto da un punto di vista storico, ma anche sotto il profilo del loro divenire in un'ottica di sviluppo equilibrato del territorio. Non solo.

L'analisi del fenomeno degli usi civici non è sempre sostenuta da un corredo statistico uniforme: di conseguenza ne risente la comparazione delle situazioni riferibili alle varie realtà territoriali. È per questo che, insieme alla consistenza del fenomeno, la ricerca deve indagare anche la regolamentazione che lo supporta, la modalità di fruizione del bene, la tipologia di rapporto con il territorio. La conoscenza di questi elementi è importante non solo per non limitare comunque il confronto al solo aspetto tecnico-produttivo riguardante le diverse aree, ma per approfondire, con la valutazione delle componenti economico-sociali, l'analisi delle caratteristiche degli ambiti interessati. D'altra parte, circoscrivere il confronto ai soli aspetti di natura tecnica non consente di cogliere la vera essenza del fenomeno che risiede invece più specificatamente nella migliore comprensione dei processi di formazione e di utilizzazione della proprietà terriera.



L'intento organizzativo del Seminario è stato proprio quello di arricchire l'analisi sull'uso collettivo della terra con contributi di carattere storico e attuale, di natura tecnico-economica, economico-sociale e legislativa. Le tematiche affrontate pur da diversificati angoli visuali, non pretendono di esaurire le molteplici problematiche connesse al fenomeno degli usi civici nell'area del Mediterraneo. Del resto i Paesi esaminati, sebbene rappresentino in modo efficace la realtà complessiva, non costituiscono l'insieme di quelli gravitanti nell'intera area. L'opzione a favore di un ampio spettro nella trattazione dei vari argomenti è, però, quanto mai utile per conoscere più a fondo le singole realtà e per comprendere che il fenomeno dell'uso civico in sé non riguarda il semplice fatto relativo all'utilizzazione della terra. Esso, infatti, coinvolge aspetti economico-sociali che aiutano a capire il formarsi nel tempo non solo della proprietà fondiaria ma della stessa società.

L'approccio multidisciplinare prescelto per l'articolazione del Seminario si è rivelato adeguato a cogliere gli elementi più rilevanti che caratterizzano l'uso civico nei diversi ambiti territoriali esaminati. Da una prima analisi sull'utilizzazione del suolo emerge che la connotazione pressoché dominante dell'uso delle terre collettive è quella agro-silvo-pastorale in cui l'attività pastorale stessa, riscontrabile quasi ovunque, esercita sicuramente un ruolo di primo piano. Ed essa si manifesta con forme di utilizzazione della cotica erbosa che vanno dallo sfruttamento abbastanza contenuto rispetto alla potenzialità dei terreni a quello eccessivo, con rischi non solo di riduzione della capacità produttiva dei pascoli ma anche di degrado ambientale del territorio.

Ciò sta a significare che se è certo che l'attività di allevamento assolve anche ad una funzione di presidio del territorio in cui si esercita, è altresì certa l'esigenza di una necessaria regolamentazione dello sfruttamento dei pascoli. Nelle aree interessate è quanto mai opportuno proporre, ove manchi, un idoneo regolamento d'uso che disciplini l'utilizzo della risorsa naturale e possa consentire così, attraverso la relativa applicazione, la cessazione di eventuali fenomeni, già esistenti, di degrado. Una tale azione, da attuare nel periodo breve, dovrà però essere accompagnata da altri interventi in grado di incidere positivamente sulle prospettive delle diverse aree. Essi perciò dovranno tener conto, per le diverse aree, delle caratteristiche delle componenti economico-sociali, delle regole consuetudinarie che in esse vigono, del livello tecnologico delle attività che vi si esplicano, al fine di individuare quei percorsi idonei per attivare lo sviluppo del territorio. In particolare dovranno essere opportunamente considerati i rapporti tra l'uso collettivo della terra e l'ambiente al fine di assicurare la tutela e la salvaguardia delle risorse ambientali in un'ottica di sviluppo sostenibile. È del resto noto che l'adozione di

politiche idonee alla salvaguardia del territorio non produce effetti soltanto sull'ambiente fisico ma anche sul tessuto economico-sociale. Se la tendenza verso lo sviluppo dei territori interessati dal fenomeno in esame è ritenuta, in generale, auspicabile, allo stesso tempo, le azioni da intraprendere saranno necessariamente differenziate in relazione alle peculiari caratteristiche delle diverse aree. Si registrano, infatti, disomogeneità nelle forme in cui si manifesta la tipologia di bene collettivo (variabilità della disciplina d'uso), nelle forme di sfruttamento (pascolo; bosco, seminativo, ecc.), nella incidenza di capi mantenibili per unità di superficie.

Relativamente alla tipologia delle terre collettive, nei Paesi della sponda nord, con particolare riferimento all'Italia, emerge la sussistenza di una multiforme situazione che, dalle forme di proprietà collettiva, tipiche delle regioni settentrionali e centrali della Penisola, giunge a forme di solo diritto di uso collettivo della terra che caratterizza invece le regioni meridionali ed insulari del Paese. Di contro, al sud del Mediterraneo, il diritto fondiario musulmano sostiene l'appartenenza della terra a Dio e al suo rappresentante: il sultano. Tra gli statuti riconosciuti sono comprese... "le terre lasciate al godimento di uno o più villaggi e che non possono essere oggetto di appropriazione (*matruka*), ed infine le "terre morte" (*mawat*) o terre incolte riservate al pascolo"...<sup>1</sup>.

Ma, nel corso del tempo, con il succedersi di eventi quali occupazioni e guerre che hanno interessato diversi Paesi del bacino del Mediterraneo, si sono avute ripercussioni anche sui diritti esercitati sulle terre in uso collettivo. Allo stato attuale si può sostenere che "a causa dei flussi e riflussi storici verificatisi nei vari paesi mediterranei, le terre comuni si trovano oggi ad essere amministrate da tutto un intreccio di statuti diversi, e ciò non facilita certo l'identificazione della profonda diversità che è sempre esistita tra la legislazione e le pratiche effettivamente adottate. Questa discordanza tra il diritto e l'uso è un elemento caratteristico degli usi collettivi"<sup>2</sup>.

Per tale motivo, l'iniziativa assunta dall'ISPRON di radunare più competenze per discutere da angoli visuali differenti intorno alla tematica dell'uso collettivo della terra è sicuramente opportuna per comprendere le caratteristiche del fenomeno e individuare delle linee di intervento utili in prospettiva. I contributi apportati da studiosi provenienti da diversi Paesi: Italia, Francia, Marocco, Algeria, Tunisia e Turchia hanno consentito di analizzare vari aspetti riferiti a distinti ambiti territoriali al fine di fornire una documentazione non solo conoscitiva ma anche critica sulla realtà del fenomeno indagato. D'altra parte, la stessa organizzazione del Seminario che ha previsto la sua articolazione in tre sessioni distinte per l'esame specifico degli aspetti politici, economici e giuridici,

testimonianze non solo l'importanza di profili differenti attraverso i quali si può analizzare il fenomeno, ma la complessità stessa delle problematiche il cui vario manifestarsi è proposto alla comune attenzione.

In generale si può rilevare che nei Paesi al nord e al sud del Mediterraneo, l'attività agricola non presenta significative differenze relativamente alla tipologia produttiva praticata: sono largamente diffusi, in entrambi i Paesi, le specie ortofrutticole, l'olivo, la vite, gli agrumi, il frumento, l'allevamento del bestiame, specialmente quello ovino e caprino. In entrambi i gruppi di Paesi, inoltre, è consistente la dotazione di terre ad uso collettivo. Ma, nonostante questa appena evidenziata omogeneità, tra i Paesi delle due sponde sussistono sostanziali diversità i cui elementi distintivi più significativi sono espressi, per i Paesi della parte nord, da situazioni produttive eccedentarie, da livelli tecnologici avanzati e da una contenuta pressione demografica sulla terra, mentre per quelli della parte sud si riscontrano condizioni di segno opposto. Tali elementi distintivi presentano evidenti ripercussioni anche sul modello di sfruttamento delle terre ad uso collettivo.

Infatti, nelle terre allocate nella riva sud, l'impresa armentizia, specialmente ovina e caprina che ne caratterizza l'utilizzazione, può beneficiare di una consistente disponibilità del fattore terra, a cui si associa però una scarsa dotazione di altri capitali. Ciò induce uno sfruttamento basato per lo più sulla ricerca continua delle essenze pabulari spontanee del pascolo e quindi tenuto a spaziare nel territorio conferendo così all'allevamento la peculiarità tipica del nomadismo. La condizione descritta dimostra la insufficienza di investimenti attuati dal potere pubblico e la limitata propensione a realizzare interventi in grado di promuovere una crescita dei comparti produttivi attraverso il contenimento, anche se parziale, delle forme di nomadismo sulla terra.

In queste realtà, la già richiamata disponibilità in quantità non limitata del fattore terra, porta a privilegiare il problema dell'assetto territoriale da istituire con soluzioni che mirino a favorire tipologie di rapporti che, pur nel rispetto della caratterizzazione pubblica del bene, tendano a migliorare non solo la base fondiaria, ma la stessa gestione economica dell'impresa. Ed allora, individuare delle opportune forme che a livello produttivo garantiscano una combinazione di fattori più consona alle aspettative reddituali connesse all'esercizio di questa attività agricola, può costituire un primo passo verso la razionalizzazione dei processi produttivi, con la crescita della produttività del fattore lavoro, il superamento del gap tecnologico e la possibilità di ottenere una produzione in grado di sopperire, con apporti quantitativi più rilevanti, alle esigenze alimentari della popolazione.

Nei Paesi della riva nord del Mediterraneo, le contrapposte situazioni



più favorevoli riguardo al livello di sviluppo economico comportano problematiche diverse in ordine alla utilizzazione delle terre ad uso collettivo. È opportuno osservare che la contenuta percentuale di addetti al settore primario che caratterizza queste realtà, manifesta i suoi effetti anche su queste terre dove si registra, in generale, uno sfruttamento inferiore alla potenzialità produttiva della risorsa sia agricola che forestale. Ciò è da attribuire alle situazioni di abbandono causato dal fenomeno di esodo non solo agricolo ma anche rurale; fenomeno, questo, motivato in prevalenza dal sempre più pronunciato divario tra i due redditi unitari, agricolo ed extragricolo.

In questa situazione, proporre l'osservanza di regolamenti d'uso della risorsa primaria è da ritenere riduttivo in quanto (come sostiene P. Nervi), ciò significherebbe non tener conto delle differenti opportunità di fruizione, anche di natura extragricola, delle risorse ambientali che le aree tuttora conservano. E la capacità di intervento da parte del potere pubblico su queste problematiche dovrebbe essere piuttosto incisiva dato che è interesse prioritario assicurare la vitalità dei territori, soprattutto di quelli di montagna, per impedirne l'abbandono e garantire, allo stesso tempo, un adeguato livello di qualità della vita.

Le considerazioni fatte sulla situazione relativa alle terre destinate all'uso collettivo portano a sottolineare ancor più la disparità esistente, in termini non solo economici, tra i paesi della riva nord del Mediterraneo rispetto a quelli della riva sud. Ciò non significa, comunque, che non possano essere intraprese delle iniziative che perseguano disegni di crescita comune nei paesi dell'area in esame con riferimento non solo alla possibile valorizzazione delle terre collettive, ma anche alla promozione dello sviluppo del settore agricolo e del sistema economico nel suo insieme. D'altra parte, è in questa direzione che si è indirizzata la politica euro-mediterranea scaturita dalla Conferenza di Barcellona del 1995 e dal successivo Reg. CE n. 1488/96. E infatti l'Unione Europea ha mirato a promuovere "un sistema di partenariato globale, da realizzarsi attraverso un regolare dialogo politico, lo sviluppo della cooperazione economica e finanziaria, e migliori relazioni umane, culturali e sociali" (v. A. Germanò).

Con riferimento più specifico al settore agricolo, "la cooperazione economica deve concentrarsi sul sostegno delle politiche di diversificazione della produzione attuate dai partner, sulla riduzione della loro dipendenza alimentare e su il loro sviluppo rurale integrato, nonché deve mirare ad incentivare una agricoltura rispettosa dell'ambiente, ad armonizzare le norme fitosanitarie e veterinarie, e ad eliminare gli indebiti ostacoli agli scambi costituiti dalle norme tecniche di produzione" (v. A. Germanò).

L'iniziativa assunta dall'ISPRON merita così un apprezzamento perché ha consentito di portare all'attenzione questa problematica comune delle terre ad uso collettivo per le notevoli implicazioni che il loro assetto e la loro valorizzazione hanno per lo sviluppo economico-sociale dell'intero contesto territoriale dei Paesi interessati dalla sussistenza del fenomeno. Infine Giovanni Lilliu, presidente del Comitato scientifico del Seminario, ha notato che «l'economia sarda è molto cresciuta sotto tutti gli aspetti e tuttavia abbiamo il problema di collocare l'identità all'interno di un più vasto ambientamento culturale mondiale» e che «questo problema deve interessare noi così come deve interessare l'intera comunità del nostro Paese». Egli ha così concluso i lavori della prima seduta: «la ricchezza del mondo è fatta da tutte le diversità e non da un imperialismo della globalizzazione sulle identità locali».

Lilliu ha pertanto ripreso le osservazioni svolte, in apertura dei lavori, da Pierangelo Catalano sulla forte identità dei Sardi e sulla «costante resistenziale sarda»<sup>3</sup>.

In riferimento al tema del Seminario, la «costante resistenziale sarda» è correttamente richiamata per le connessioni con le manifestazioni della società agropastorale, note con il termine *su connottu* (il conosciuto), contro l'applicazione dell'Editto delle chiudende del 6 ottobre 1820, che ammetteva la costruzione di recinzioni di terre comuni e quindi favoriva il passaggio dal regime comunistico delle terre, fino ad allora conosciuto, a quello della proprietà privata.

#### Note

1. A. BOURBOUZE, R. RUBINO, *Terre collettive nel mediterraneo*, INEA, Roma, 1993, pag. 18.

2. A. BOURBOUZE, R. RUBINO, *op. cit.*, pag. 19.

3. Questa espressione è di Giovanni Lilliu; v. l'articolo (distribuito ai partecipanti durante i lavori del Seminario) «La costante resistenziale sarda», in *Studi Saresesi*, s. III vol. 3, Anno Accademico 1970-1971, *Autonomia e diritto di resistenza* (Giuffrè Editore, Milano 1973), pp. 47 ss.: «Le ribellioni dei contadini e soprattutto dei pastori sardi, contro la formazione riformista della proprietà piccolo-borghese, proposta come una «rivoluzione», nascono sostanzialmente da una forza radicalmente antiborghese, derivata da un'antica impropria gestione comunitaria e volontaria della terra. Oggi, si torna a proposte di politica agraria di questo tipo, perché la vocazione «comunistica» della terra è restata nel fondo della cultura antropologica delle masse rurali sarde» (p. 56, nota 11).

## Aspetti politici



## **Dominio individuale, demanio pubblico, proprietà collettive**

La terra è stata sempre oggetto di appropriazione e di utilizzazione da parte dell'uomo, in quanto strumento di produzione della ricchezza, ma prima ancora, si potrebbe dire, riecheggiando antiche formule, in quanto strumento per assicurare la vita.

Il diritto si è sempre occupato di questo fenomeno centrale per la vita sociale, ossia delle forme di appropriazione e di utilizzazione della terra da parte degli uomini come soggetti dell'ordinamento. Si potrebbe dire, il fenomeno della proprietà; con l'avvertenza tuttavia che la proprietà come modernamente noi la conosciamo è una soltanto delle possibili forme di appartenenza dei beni, e storicamente non è neppure la forma dominante. Essa è la forma che si è consolidata soltanto nell'esperienza degli ultimi due secoli a partire dalla rivoluzione francese. Si tratta insomma di un istituto relativamente recente, e anche geograficamente limitato, ma reso importante tuttavia dal fatto di essere divenuto la forma giuridica tipica dell'accumulazione capitalistica e perciò dello sviluppo economico produttivo dell'occidente capitalistico.

Guardando alla questione in termini teorici, possiamo dire che esistono almeno tre modelli di appartenenza dei beni, che si sono storicamente alternati, spesso con sovrapposizioni storiche e concettuali, ma che sul piano teorico possono tuttavia essere distinti.

Anzitutto abbiamo il modello dominante nell'esperienza moderna, quello del dominio individuale, della proprietà privata individuale (cui spesso erroneamente ci si riferisce parlando della proprietà *tout court*). Un determinato bene appartiene ad un determinato soggetto giuridico, a una persona fisica o persona giuridica. Il soggetto ha la potestà, almeno in principio e salve specifiche deroghe o eccezioni, di utilizzare in via esclusiva il bene per tutte le possibili utilizzazioni che esso fornisce: apprensione completa e totale del bene da parte del soggetto individuale. Non è detto che questo dominio individuale sia necessariamente privato, cioè faccia capo necessariamente a una persona fisica ovvero a una persona giuridica delle specie previste dal diritto privato piuttosto che a

una persona giuridica pubblica. Ci può essere infatti dominio individuale pubblico, cioè imputato ad una persona giuridica pubblica, ad un ente pubblico, ad un'Amministrazione, lo Stato stesso. Ma resta ferma però la caratteristica che si è indicata, cioè che si tratta di un dominio pieno e totale del bene da parte del soggetto: il bene è totalmente asservito agli interessi del soggetto, è nella sua piena disponibilità, sia quanto alle utilizzazioni, sia quanto ai trasferimenti, sino alla stessa possibilità di distruzione materiale.

In secondo luogo abbiamo la proprietà pubblica, o il dominio pubblico dei beni, inteso non come dominio individuale (da parte di un soggetto che fa del bene ciò che vuole) ma come forma giuridica che impone al soggetto, di utilizzare il bene nell'interesse pubblico, nell'interesse della collettività. Qui troviamo quel fenomeno che si può collegare al concetto di demanio pubblico, tradizionale nella nostra legislazione degli ultimi due secoli: il bene è imputato formalmente allo Stato o ad altra persona giuridica pubblica, ma è destinato agli usi della collettività, a servire direttamente gli interessi. In questo secondo modello, a differenza del primo, prevale il profilo della destinazione del bene a determinati usi prestabiliti rispetto alla sua utilizzazione nell'interesse del soggetto proprietario che è, invece, del tutto recessivo: una sorta di imputazione formale, si potrebbe dire, che non incide, se non in termini marginalissimi, sull'utilizzazione del bene.

Però anche in questo secondo modello, la titolarità del bene, il titolo di appartenenza formale, spetta ad un soggetto giuridico che, almeno da noi, è tradizionalmente identificato nello Stato. Il demanio pubblico deriva dall'antico dominio della Corona sui beni che appartenevano al Sovrano ed era disciplinato in modo del tutto derogatorio rispetto al diritto comune (inalienabilità, imprescrittibilità ecc.). Con la celebre legge rivoluzionaria in data 22 novembre 1790 furono individuate le categorie di beni necessarie agli interessi della collettività (demanio pubblico: *domaine de la Nation*), per ciò ascrivibili a tale categoria e al relativo regime, in quanto *insuscettibles de propriété privée*; tutto il resto essendo invece destinato al commercio giuridico, cioè ricondotto senz'altro al diritto comune.

Il demanio pubblico, con tutti i beni che lo compongono, viene attribuito allo Stato (in luogo del Sovrano) e destinato agli usi della collettività. Il contenuto di tale normativa corrisponde grosso modo all'art. 538 del codice di Napoleone e successivamente dell'art. 427 del nostro codice civile del 1865.

Il terzo modello è la proprietà collettiva, il dominio collettivo. Qui le cose cambiano, perché il bene non appartiene, e non è formalmente imputato, a un soggetto giuridico, sia esso persona fisica o persona giuri-

dica.  
ne fir  
nata  
rio, c  
di vi  
non  
è for  
mom  
perci  
denz  
rio d  
Tra i  
sia, v  
lettiv  
cosa,  
è qui  
regol  
ressi  
domi  
nella  
della  
pasc  
loro  
cosa  
Ment  
getto  
in pri  
naria  
resse  
Nella  
ta for  
golo  
non p  
singo  
suo u  
grad  
si di t  
ma tr  
nella  
tuale  
pur e  
Tutto

dica. Il bene appartiene ad una collettività, cioè ad un insieme di persone fisiche, le quali in un determinato momento storico e in una determinata situazione geografica si trovano a vivere su un determinato territorio, che hanno appreso originariamente, per far fronte alle loro esigenze di vita. La collettività, o come preferisco dire, la comunità di abitanti, non è formata da persone individualmente nominate, differenziate, ma è formata da tutte le persone che si trovano a vivere in un determinato momento storico in quel determinato luogo, comunità indifferenziata, perciò, non chiusa dell'ambito di una serie di persone fisiche, ma tendenzialmente aperta a tutti coloro che stabilmente risiedono sul territorio di riferimento.

Tra il dominio collettivo e il dominio individuale, privato o pubblico che sia, vi sono alcune differenze fondamentali. Anzitutto, nel dominio collettivo, il singolo ha poteri di utilizzazione estremamente limitati sulla cosa, perché la sua utilizzazione deve convivere con quella degli altri, ed è quindi regolata in maniera tendenzialmente rigida, da norme, statuti, regolamenti, in maniera tale che possa, appunto, convivere con gli interessi di tutta la collettività della quale fa parte. In secondo luogo, nel dominio collettivo risalta fundamentalmente la destinazione della cosa nella sua oggettività, che tende a identificarsi nelle potenzialità naturali della stessa. È la cosa che fornisce le *utilitates* sue proprie, il bosco, il pascolo, la semina e i membri della collettività godono della cosa nel loro proprio e singolare interesse sulla base delle potenzialità che la cosa stessa è in grado di fornire.

Mentre nel dominio individuale viene in primo luogo il soggetto, il soggetto titolare del bene che ne è il padrone. Nel dominio collettivo viene in primo luogo la cosa nella sua materialità, nella sua funzionalità originaria, e l'interesse del soggetto è in qualche modo subordinato all'interesse della cosa, se così può dirsi.

Nella proprietà collettiva, il problema della destinazione del bene diventa fondamentale. D'altra parte, in questa forma di appartenenza, il singolo membro della collettività, non ha poteri di disposizione del bene, non può averne, perché il bene appartiene alla collettività tutta intera. Il singolo può godere della cosa e laddove è possibile disporre soltanto del suo uso cioè di quella porzione delle complesse *utilitates* che la cosa è in grado di fornire e di cui egli può godere compatibilmente con gli interessi di tutta la collettività. Il rapporto non è diretto tra il soggetto e il bene, ma tra il soggetto e un uso, uno degli usi o più usi possibili che il bene nella sua materialità (la cosa) può fornire. Qui, su questo rilievo concettuale, c'è l'origine del concetto dell'uso civico, che ha natura dominicale, pur essendo un diritto d'uso.

Tutto ciò possiamo considerarlo come una premessa di carattere teorico



dei problemi che dobbiamo trattare. Anzitutto, occorre brevemente ricordare le linee della formazione del sistema positivo in Italia, grosso modo, negli ultimi due secoli. A tal fine occorre prendere le mosse dal concetto di demanio pubblico, il cui regime nella nostra esperienza (a differenza di quella francese) viene in parte traslato sulla proprietà collettiva.

Il demanio pubblico, come si è accennato, si forma come concetto e come insieme di istituti nella Francia rivoluzionaria. Prima il tutto apparteneva alla Corona e quello che apparteneva alla Corona, a prescindere dalla sua natura e dalle sue possibili destinazioni, era dotato del carattere della inalienabilità e della imprescrittibilità. La Rivoluzione volle privatizzare, commercializzare i beni già appartenenti alla Corona nell'interesse dello sviluppo economico borghese e stabilì la regola, che è all'origine della dottrina moderna del demanio, che soltanto quei beni già appartenenti alla Corona e passati alla proprietà dello Stato i quali avessero caratteristiche tali da renderli necessari ai bisogni della collettività, soltanto essi conservassero i tratti della disciplina di tutela, imprescrittibilità, inalienabilità, ecc. prima comuni a tutti i beni della Corona. E quindi i fiumi, la spiaggia del mare, le strade, i porti, le fortezze, gli apparati militari, ecc. confluiscono nel demanio pubblico. Tutto il resto rientra nella disciplina comune dei beni privati e diviene oggetto di commercio giuridico.

Da questa fondamentale scelta politica del legislatore rivoluzionario che poi si tradusse in alcune norme del codice di Napoleone e dopo vari passaggi è finita nel nostro codice civile, da una parte nasce la dottrina moderna del demanio pubblico, dall'altra inizia il predominio storico della proprietà privata come modello tipico e normale appartenenza e di gestione dei beni, negli ultimi due secoli.

In questo quadro, e in questa prospettiva storica, la proprietà collettiva che pur nell'antico regime aveva avuto un'importanza consistente nella vita economica e sociale prima ancora che giuridica, si marginalizza, quasi scompare; nel codice di Napoleone non se ne parla, nelle leggi rivoluzionarie non se ne parla, sembra scomparire dall'orizzonte del legislatore positivo.

In Francia, effettivamente, dopo le leggi rivoluzionarie e il codice di Napoleone, la proprietà collettiva non ha più avuto una sua normazione definita ed è rimasta disciplinata nelle diverse zone del Paese da statuti e consuetudini assai differenziate tra loro, ma sempre rapportabili, quanto ai principi, all'ambito del diritto comune.

Del tutto diversa è stata la vicenda italiana e in parte anche quella spagnola che in materia, a differenza che nei restanti aspetti del diritto dei beni pubblici, si è fortemente distanziata dalla dominante tradizione

fran.  
regi  
tive  
pres  
dizi  
risa.  
il pi  
dor  
circ  
com  
drit  
dete  
il se  
feuc  
nell  
te d  
scun  
prop  
prie  
(leg  
d. 10  
La c  
nap  
non  
suo j  
be o  
Sulla  
Cor  
teori  
fosse  
nità  
4, ar  
cale  
Inso  
dalla  
ci de  
più c  
le te  
popo  
Ciò  
quar  
ha ir

francese. Da noi, come ben noto, alcune leggi adottate dai napoleonidi regnanti a Napoli, Giuseppe e poi Gioacchino – leggi sicuramente attuative dei principi rivoluzionari in materia di proprietà privata e di soppressione dei vincoli della feudalità – intesero però salvaguardare la tradizione giurisprudenziale e anche culturale tipicamente napoletana che risaliva ai grandi giureconsulti del '600; tradizione che aveva teorizzato il principio che le comunità di abitanti, pur inserite nell'ambito del dominio feudale, fossero titolari di diritti inalienabili e imprescrittibili circa l'uso delle terre circostanti, diritti essenziali per la vita stessa delle comunità. Accanto ai diritti feudali del signore, sulla terra coesistono i diritti della collettività aventi ad oggetto gli usi fondamentali che una determinata terra può prestare agli uomini: il fare la legna, il pascolare, il seminare, il tagliare l'erba e così via. Una volta soppresso il regime feudale, con la legge fondamentale del 2 agosto 1806, fu stabilito che nell'ambito di ciascun dominio feudale dovesse essere riservata una parte del relativo territorio alle comunità su di esso insediate. Quindi ciascun territorio feudale veniva diviso in due porzioni, l'una assegnata in proprietà individuale privata all'ex feudatario, l'altra assegnata in proprietà collettiva alla comunità di abitanti insediate nell'ambito del feudo (legge 1 settembre 1806, e success. d. 8 giugno 1807; d. 3 dicembre 1808; d. 10 marzo 1810).

La comunità di abitanti viene rappresentata, nel sistema delle leggi napoletane, dal comune amministrativo, l'antica università: che però non diventa titolare delle terre a titolo individuale (come per il restante suo patrimonio), ma costituisce un mero centro di imputazione, si direbbe oggi, in rappresentanza della collettività.

Sulla base di queste leggi, la successiva giurisprudenza, e soprattutto la Commissione feudale istituita dal Murat (con d. 11 novembre 1807), teorizzò che i beni attribuiti ai comuni a seguito della divisione feudale fossero oggetto di diritti spettanti agli abitanti del comune stesso (comunità di abitanti), denominati usi civici (l. 1806, art. 15; d. 1807, art. 1, art. 4, art. 12; d. 1808, art. 2; d. 1810 artt. 11 ss) ossia diritti di natura dominicale perché rappresentativi dell'appartenenza del bene alla collettività. Insomma ciascun membro della collettività ha diritti d'uso che derivano dalla situazione di dominio della collettività in quanto tale. "Gli usi civici dei comuni sui demani degli ex baroni e delle chiese .. come riserva più o meno estesa del dominio, che le popolazioni rappresentavano sulle terre, o come riserva apposta dal concedente per conservare alle popolazioni stesse il mezzo di sussistere..." (art. 11, d. 1810).

Ciò comporta una serie di conseguenze. Ad esempio il diritto d'uso, in quanto diritto a carattere dominicale è imprescrittibile, appunto perché ha in sé le caratteristiche della proprietà (è diritto *in re propria*) e non

del diritto sulla cosa altrui. E ancora, rileva il fatto che il comune sia soltanto l'ente rappresentativo della collettività e perciò titolare di poteri di gestione dei beni, ma non di poteri di disposizione: i beni appartengono alla collettività e non all'ente e perciò sono indisponibili dall'ente se non sulla base di certi procedimenti che garantiscono gli interessi della collettività. Viene esteso a questi beni quello che noi denominiamo con qualche imprecisione regime demaniale, che significa inalienabilità, imprescrittibilità, autotutela, ecc., regime del tutto simile a quello proprio dei beni del demanio pubblico.

Questa vicenda normativa che caratterizza il nostro sistema rispetto a quello francese: in Francia la proprietà collettiva viene ricondotta al diritto comune, in Italia, attraverso l'esperienza napoletana, la proprietà collettiva viene condotta nell'ambito del diritto pubblico e tutelata secondo il modello demaniale.

E il diritto dei singoli sui beni collettivi diventa diritto di natura pubblicistica, tutelato dalla legge in modo del tutto differenziato rispetto agli istituti del diritto comune. I beni dal canto loro vengono tutelati nella loro destinazione come beni agro-silvo-pastorali, nella loro idoneità cioè a produrre *utilitates* oggetto del diritto d'uso dei singoli.

Negli altri Stati preunitari, non si rinviene tuttavia una vicenda normativa assimilabile a quella napoletana (e con lievi differenze a quella siciliana). Di particolare interesse, l'esperienza sarda dove istituti assimilabili alla proprietà privata individuale avevano avuto un'applicazione limitatissima e del tutto marginale, sino all'adozione dei vari provvedimenti detti "delle chiudende" (a partire dall'Editto in data 6 ottobre 1820) che consentirono la chiusura, a determinate condizioni, da parte dei possessori dei terreni, a che se gravati da usi collettivi, consolidando la proprietà privata, come più compiutamente sancito dalla Carta reale in data 26 febbraio 1839. Con l'autorità della legge, l'abuso dell'appropriazione da parte del più forte (si ricordino sempre le drammatiche pagine del Capitale di Marx sulle *enclosures* nell'Inghilterra del '600 e del '700) fu così sanzionato, sia pure con i migliori propositi di sviluppo economico e di miglioramento dell'agricoltura. Tuttavia gli usi delle popolazioni (c.d. ademprivi) furono in vario modo tutelati e ne fu disciplinato l'esercizio, pur in un'impostazione normativa fortemente favorevole all'appropriazione individuale delle terre.

Mentre, nello Stato pontificio, la vivace presenza di comunità e università agrarie esercenti usi collettivi sui territori soggetti o meno al vincolo feudale era tutelata da una normazione del tutto particolare.

La successiva esperienza del nostro sistema positivo, si snoda attraverso due periodi. Il primo sino all'adozione del r.d.l. 22 maggio 1924, n. 751, conv. in legge 16 giugno 1927, n. 1766, nel quale restarono in vita regimi

giu  
di  
nal  
va,  
cor  
ne  
nar  
pro  
tra  
L'i  
pro  
Qu  
pos  
bil  
zio  
dal  
cia  
tut  
ber  
i b  
So  
abl  
dic  
vo  
att  
ser  
ma  
chi  
del  
rat  
log  
Ne  
un  
la  
int  
po  
C  
fle  
le  
de  
re  
rat



giuridici plurimi nella materia, nelle diverse parti del Paese (e in assenza di regimi speciali, quali quelli ricordati, l'applicazione della legge comunale e provinciale (vedi art. 112, l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. A) portava, secondo il sistema francese, alla patrimonializzazione in favore dei comuni dei beni e dei diritti civici); il secondo, a seguito dell'approvazione di detta legge, si caratterizza per l'estensione a tutto il territorio nazionale, con una serie di modifiche e aggiustamenti, del modello della proprietà collettiva di diritto pubblico, diremmo oggi, derivante dalla tradizione napoletana.

L'istituto, quale noi oggi lo conosciamo, consta dei seguenti caratteri, propri dei beni pubblici per destinazione.

Questi beni sono *incommerciabili*, nel senso che sono inalienabili e non possono costituire oggetto di diritti a favore di terzi se non nei modi stabiliti dalla legge; non possono essere sottratti alla loro attuale *destinazione d'uso* agro-silvo-pastorale, salve le apposite procedure previste dalla legge (art. 12, comma 2, l. 1766/27); possono essere oggetto di speciali provvedimenti amministrativi e giurisdizionali che ne assicurano la tutela (art. 30, l. cit.); inoltre, il sistema della legge del '27 sottopone i beni collettivi ad un regime di sistemazione generalizzata che preordina i beni stessi ad una fruizione programmata.

Sotto il profilo soggettivo, con riferimento all'ente gestore dei beni, abbiamo una situazione molto differenziata. Infatti, nella realtà meridionale il soggetto gestore è rimasto il comune in quanto rappresentativo della comunità di abitanti: il comune come ente, ovvero il comune attraverso le organizzazioni frazionali, che si chiamano amministrazioni separate dei beni frazionali. Nella realtà dell'Italia centrale, si sono formate delle organizzazioni particolari che gestiscono questi beni, che si chiamano università agrarie, disciplinate da alcune leggi della fine dell'800 che seguono un'impostazione ormai da ritenere del tutto superata, assoggettando queste organizzazioni a una disciplina del tutto analoga a quella vigente per i comuni.

Nella realtà dell'Italia settentrionale viceversa dove abbiamo alle spalle una tradizione storica molto diversa, si sono formate organizzazioni per la gestione dei beni tra loro assai diversificate, alcune invero di estremo interesse anche come possibili modelli da adottare nelle altre realtà. Si possono ad esempio considerare le Regole della regione Veneto, a Cortina o nel Comelico. Organizzazioni che hanno una struttura molto flessibile che sono disciplinate non dal diritto pubblico, come i comuni o le università agrarie, ma dal diritto privato; e ciò rende evidentemente del tutto diverso il loro modello di azione. Però che anche in quelle realtà, la disciplina oggettiva dei beni agro-silvo-pastorali viene considerata come disciplina pubblicistica e i beni sono tutelati nella loro desti-

nazione e nella loro appartenenza collettiva: sono inalienabili, imprescrittibili e vincolati alla destinazione agro-silvo-pastorale.

Questo nelle sue grandi linee è il quadro della nostra materia. Credo possa essere ascritto ad onore del sistema legislativo del nostro Paese (e questo ci viene riconosciuto dai colleghi stranieri) l'aver salvato nei secoli questa disciplina risalente e preziosa che costituisce l'istituto positivo della proprietà collettiva di diritto pubblico, istituto che in altri paesi dell'area non è conosciuto e che oggi può tornare estremamente utile in una prospettiva di sviluppo.

Anzitutto, dobbiamo considerare, anche in una prospettiva di carattere più politico, che nonostante le incurie, le ruberie, gli abusi che si sono succedute nei secoli, questa disciplina ha consentito la salvaguardia, anche sotto il profilo ambientale di alcuni milioni di ettari: molte parti del territorio nazionale, dalla stessa Sardegna dove risultano 400.000 ettari di terre collettive, alla preziosa valle d'Ampezzo che non sarebbe quella che è se la natura collettiva dei pascoli e dei boschi che circondano Cortina non ne avesse consentito la salvaguardia dallo sfruttamento capitalistico. Si tratta di beni che possono essere grande fonte di ricchezza se ben utilizzati. Ma la disciplina che ci viene dalla tradizione deve essere adesso aggiornata, adattata alle esigenze moderne.

Soprattutto deve cambiare il nostro approccio verso questa disciplina, verso lo stesso settore dei beni e degli usi civici, spesso guardato come un vincolo e un intralcio anziché come una grande opportunità per il Paese.

Dobbiamo guardare a questo patrimonio come fonte di ricchezza e di sviluppo economico, tenendo ferma la portata delle norme vincolanti della disciplina che esprimono le esigenze della tutela, ma inserendo in essa elementi nuovi che consentano l'utilizzazione dei beni come oggetto di iniziative economiche e perciò di sviluppo.

Lo spazio che si apre di fronte a noi è dato dall'economia di montagna. Su questo punto, come ben noto, si apre un grande problema della politica economica e sociale del Paese, quello di far rinascere sul piano economico la nostra montagna e le nostre zone interne che oggi vivono soltanto dove vi è stata una possibilità di sviluppo turistico. Altrove ancora non si sono trovati strumenti di intervento, possibilità di lavoro e di sviluppo. Credo che si debba riprendere la zootecnia di montagna e di media collina, la pastorizia, gli allevamenti bradi, per secoli grande patrimonio e fonte di ricchezza. Credo bisogna riprendere la forestazione che può dare ottime occasioni di lavoro e nello stesso tempo costituisce strumento indispensabile di salvaguardia ambientale.

Tutto questo è reso possibile dalla permanenza dei grandi patrimoni boschivi e pascolivi delle zone interne, quasi tutti di proprietà collettiva



per i quali occorre trovare forme organizzative della gestione e dell'uso che si adattano alle nuove esigenze economico-produttive. In particolare, non mi sembra che il comune possa efficientemente adempiere alla gestione di questi patrimoni, trattandosi di un ente amministrativo che agisce secondo una logica ben diversa da quella imprenditoriale, così come non è idonea l'amministrazione separata dei beni frazionali, disegnata dalla legislazione sullo schema dell'ente comune. Si tratta invece di individuare forme che consentano al meglio la gestione produttiva; senza perciò sacrificare la forma di appartenenza e le esigenze di tutela di tali beni; forme che in alcune parti di Italia sono state individuate: basti pensare alle regole del Cadore o di Cortina.

Ci vuole dunque un intervento normativo che modifichi la vigente legge del 1927 e in tema si registrano diverse proposte di legge, le quali tuttavia stentano ad imporsi all'attenzione del legislatore nazionale. Anche se non va sottaciuto che la legge sulla montagna (l. 31 gennaio 1994, n. 97) ha previsto espressamente la possibilità di affidare la gestione dei beni silvo-pastorali a comunità di utenti in forme economico-produttive, sottraendo la gestione al comune. Tuttavia, ad oggi, solo poche regioni hanno provveduto a legiferare in materia, attuando il disegno della legge sulla montagna. E credo che questa inerzia sia un grave ostacolo all'utilizzo produttivo di questi beni che invece rappresentano un'importante risorsa per lo sviluppo locale e nazionale.

Ed infatti è proprio la gestione produttiva che consente nei fatti di superare la concezione di tali beni come un vincolo allo sviluppo a favore di un'idea nuova che incentra su questi beni la rinascita della grande tradizione delle zone montane. La gestione produttiva può far tornare i giovani alle zone interne del Paese, offrendo nuove possibilità di lavoro e di sviluppo, sempre nel rispetto delle esigenze di tutela ambientale e delle tradizioni e delle culture locali.