

Il demanio civico ed il diritto di uso civico: concetti base e riferimenti storici e di dottrina -

Sintesi e riferimenti ai testi degli Autori di maggior interesse sul tema specifico dei diritti dei cives nelle diverse fasi storiche, dalle origini, nei sistemi ad economia naturale, in epoca feudale, nei sistemi successivi ad economia monetaria e nella moderna società tecnologica.

1. I diritti civici o di uso civico sono diritti esistenziali, contestuali e funzionali alla formazione dei primi insediamenti umani sul territorio ed al loro sviluppo nelle diverse epoche storiche¹.

*Negli ordinamenti primitivi, gli uomini da cacciatori/raccoglitori, divennero, nel neolitico, anche agricoltori. Il lavoro nei campi portò a costituire i primi insediamenti nei territori più fertili. Dai boschi, dai campi, dalle acque, si traevano, i prodotti necessari alla vita e sopravvivenza della comunità (*nec inermem vitam ducere*, secondo l'antico detto dei giusnaturalisti²).*

L'utilizzo dei beni della comunità era diretto, in natura ed esercitato in modo promiscuo e solidale da tutti i *cives*. Si diceva in passato dai demanialisti che il *civis* agiva per sé e per il gruppo, *uti singulus et uti civis*³. Ogni uomo valido della comunità coltivava e raccoglieva i prodotti della terra, in tutte le sue componenti, per sé e per i bisogni del gruppo, per il sostentamento dei più deboli, (anziani, donne, bambini), in una concezione solidaristica, di difesa e sopravvivenza, che è propria delle più antiche comunità. Era un utilizzo rispettoso del territorio e dell'ambiente, e ad esso si deve se i patrimoni agro silvo pastorali delle antiche comunità locali si sono potuti conservare e in gran parte giungere fino a noi.

E' importante ricordare che, proprio perché si tratta di diritti originari che risalgono ad epoche preistoriche anteriori agli ordinamenti di diritto scritto, è lo stesso possesso ed esercizio di

¹ Sono pubblicati nel sito (*Sezione Biblioteca, sottosezione pubblicazioni*) alcuni brani degli “*Appunti sulla proprietà collettiva e suo ordinamento*” di Nunzio De Renzis, perito-istruttore demaniale, molto attivo soprattutto nella prima metà del '900, ed autore di pubblicazioni tecniche di grande interesse. Gli Appunti di De Renzis costituiscono una esposizione di sintesi molto utile per la consultazione su questi temi, in particolare sulla formazione e vicende successive dei patrimoni e diritti civici nelle diverse regioni (Nord Italia, ex stati pontifici del centro Italia e territori meridionali), e sul passaggio dagli Stati preunitari all'ordinamento giuridico statale. Gli Appunti sono pubblicati nella Rivista di Diritto Agrario del 1942.

² Fabrizio Marinelli, ne “Gli usi civici” (Trattato di dir. civ. e comm. di Messineo, Giuffrè, 2003), ricorda, come già Giovanni Cassandro, nella sua “Storia delle terre comuni e degli usi civici nelle terre meridionali”, Bari, 1943, pag. 255, che “... proprio dal pensiero dei giuristi della scuola meridionale, quali *Andrea d'Isernia, Luca da Penne ed il Cardinal De Luca* si sviluppa la concezione degli usi civici quale diritto naturale, che nessun sovrano avrebbe mai potuto abolire, perché tutti gli uomini, in quanto tali, hanno diritto di trarre dalla terra almeno i mezzi di sostentamento e gli strumenti per la soddisfazione dei loro più elementari bisogni”. Oreste Ranelletti negli “Scritti giuridici scelti”, IV, I beni pubblici, Jovene Ed. 1992, Ristampa, pagg. 321- 326, approfondisce la questione dei limiti e della natura giuridica dei diritti dei *cives* in epoca feudale, nei rapporti con il signore e con i comuni, con ampi ed interessanti riferimenti alle più antiche dottrine.

³ cfr. Francesco Aliquò “Della proprietà collettiva civica o demaniale civica, in Riv. Dir. Agrario, fasc. I –II, 1950, parte II”, pagg. 28-30

fatto del diritto, continuato nel tempo da parte della comunità, che costituisce titolo dell'antico possesso. Negli insediamenti arcaici le norme di vita e sopravvivenza erano consuetudinarie e si tramandavano oralmente. La prova documentale, in genere, è posteriore, ed è costituita dal riconoscimento dei diritti esercitati anteriormente dalla comunità da parte del re o del signore. In epoca feudale, nei feudi abitati, gli stessi atti di concessione dei diritti di godimento ed utilizzo dei beni a favore della popolazione erano atti ricognitivi degli antichi diritti esercitati di fatto dalla popolazione del feudo.

Per superare la difficoltà della prova e il più delle volte la mancanza di titoli originari e di atti scritti ricognitivi dei titoli originari, gli antichi giuristi, i cd. demanialisti della scuole napoletane di fine '700, elaborarono una serie di principi e massime dirette ad affermare che, per le terre delle comunità, per le quali manchi un titolo di proprietà, l'antecedente possesso da parte della comunità fa presumere l'esistenza degli usi dei *cives*⁴.

Le poche notizie che abbiamo sull'origine di questi possessi si traggono dalle cronache locali e soprattutto dai vecchi contenziosi, dalle verifiche demaniali, dagli atti conservati negli archivi storici, pubblici e privati e 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 comunità locali erano continui, e spesso si risolvevano in via conciliativa: con accordi che comprovano oggi 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. I conflitti erano continui e non sempre riusciva ad opporsi alle prepotenze baronali, e spesso 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 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.

⁴ v. Rescritto 19.9.1915, massima VI della Commissione feudale.

Il processo di liquidazione degli usi civici riguardò le terre feudali (dell'ex feudatario) e non toccò i possessi delle comunità originarie (i domini collettivi delle comunità familiari del Nord Italia e i demani civici universali del Sud Italia). Le comunità dovettero convivere con le strutture e i poteri della nuova società borghese, nata dalla rivoluzione, e dovettero ancora una volta 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 della comunità era considerato un ostacolo all'affermarsi delle nuove tecnologie agricole e al progresso sociale ed economico del mondo borghese. La nuova realtà portò alle leggi liquidative prima del ex- Regno di Napoli (del decennio Napoleonico) e poi dello Stato Unitario Italiano fino alle leggi di epoca fascista (l. 1766/1927 e r.d. 332/1928), sulla formazione della piccola proprietà contadina (vedi voci [“Ordinamento giuridico vigente”](#) e [“La liquidazione degli usi civici su terre private”](#))

2. 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.

La gestione delle terre delle comunità si è sviluppata in maniera diversa nelle singole aree territoriali. Le antiche strutture ed assetti collettivi si possono raggruppare in tre grandi categorie:

- nelle regioni del Nord Italia vi è la grande categoria delle comunioni familiari montane, le *comunità intergenerazionali* della legge 20.11.2017 n.168, sui domini collettivi: comunità chiuse, escludenti i foresti, dove l'utilizzo dei beni era limitato a determinati gruppi di famiglie originarie e loro discendenti (*continua nel sito, sezione Notiziario, sottosezione Convegni: v. i convegni sulla legge 168/2017 sui Domini collettivi*);

- nelle provincie del Centro Italia i diritti civici erano esercitati da associazioni di utenti con specifici requisiti di professionalità, le università agrarie, le associazioni dei coltivatori dei fondi comunitari, gli allevatori di bestiame, le associazioni di artigiani, tutte associazioni di fatto riconosciute come persone giuridiche a fine sociale dalla *legge 4 agosto 1894 n.397 sui domini collettivi nelle provincie degli ex stati pontifici e dell'Emilia (associazioni di imprese a fini sociali)*);

- nelle regioni meridionali, la situazione è completamente diversa: per ragioni storiche e sociali, le comunità originarie di *cives* non riuscirono ad organizzarsi con propri organi, statuti e regolamenti relativi all'utilizzo dei beni.

I fondi della comunità originaria erano aperti agli usi di tutti i *cives* residenti in un dato territorio. E tutti i *cives* erano (e sono) titolari del diritto originario ad utilizzare i beni della comunità *uti singulus et uti civis*. La comunità costituisce *l'universitas civium* da cui deriva il termine *demanio civico universale*, che è che è proprio del territorio feudale del Sud Italia. E fu a causa della mancanza di enti organizzati, che la gestione dei patrimoni agro silvo pastorali, delle comunità originarie, venne affidata dalle stesse leggi liquidative degli stati preunitari all'ente comune di competenza territoriale.

Ma sappiamo che il comune non è un amministratore/gestore di beni, non ne ha la struttura né la capacità, e poi ha altri compiti istituzionali, ma soprattutto ha spesso gestito i beni della comunità in palese conflitto di interessi con la comunità titolare, come documentato dai moltissimi contenziosi. Di fatto, spesso, i comuni si sono serviti dei beni della comunità per le esigenze di bilancio dell'ente e non per i bisogni e nell'interesse della comunità locale oppure hanno lasciato i beni in totale abbandono favorendo così le occupazioni arbitrarie e le distruzioni. Esperienza pessima e da non ripetere.

Nonostante i numerosi contenziosi e conflitti tra comune amministrativo e comunità locale, le leggi regionali di fine '900 hanno continuato ad affidare in genere ai comuni le funzioni amministrative in materia di demani civici⁵.

La cosa più grave è che anche la legge 20.11.2017 n. 168, sui domini collettivi, nelle zone in cui mancano enti di gestione dei beni delle collettività titolari, ha di nuovo affidato espressamente la gestione delle terre civiche ai comuni che devono gestire con amministrazione separata (art. 2, 4° comma, l.168/2017 cit.).

⁵ In Sicilia la gestione è stata affidata ai comuni o alla frazione di competenza con la l.r. 2.1.1979 n. 1, in Sardegna con l'art. 11 della legge regionale 14.3.1994 n. 12, e succ. modifiche ed integrazioni (leggi regionali 4/2006, 9/2006 e d.d.l. legge finanziaria regionale 2007 art. 21 comma 9, dichiarate incostituzionali dalla corte cost. con le sentenze 11 maggio 2017 n.103 sulla illegittimità degli art. 1, comma 12, art. 4, commi 24, 25, 26 e 27, art.8 comma 13, legge reg. sarda 11 aprile 2016 n. 5 in tema di sclassificazione dei beni di demanio civico e sent. 6 febbraio 2006 n. 51 sulla legge reg. sarda n.8/2004 sulla salvaguardia ambientale dei terreni civici. La gestione comunale è stata prevista anche in Calabria con l'art. 23, l.r. 21.8.2007 n.18, in Campania con la l.r. 17.3.1981 n. 11 che stabilisce i Comuni e le Frazioni "preferiranno la concessione ad imprese cooperative" i cui regolamenti dovranno attenersi a rigorosi criteri economici indicati dalla stessa legge. In Puglia, l'art. 6 della l. r. 28.1.1998 n. 7 prevede la costituzione di Amministrazioni Separate di Beni di Uso Civico da affidare ai Comitati eletti ai sensi dell'art. 6, l. 17.4.1957 n. 278.

Per i soli beni civici frazionali è prevista la possibilità di costituire i comitati per l'amministrazione separata dei beni della frazione a norma della l. 17 aprile 1957 n. 278, cioè con il sistema previsto per l'elezione del sindaco e del consiglio comunale nei piccoli comuni (*art. 5 l. 25 marzo 1993 n. 81*). Cosa un po' strana se si considera che ora nel sistema della legge 168/17, gli enti gestori dei patrimoni civici e delle comunità sono persone giuridiche private.

Su questi punti, molto importanti per l'intero Sud, il legislatore dovrà tornare. Sul nuovo sistema privatistico della gestione dei beni delle collettività originarie vedi i numerosi recenti convegni sul tema (in sezione "*notiziario*", sottosezione "*convegni*").