

Dagli usi civici ai domini collettivi

di Fabrizio Marinelli

Sommario: 1. Il feudo meridionale e le differenze con il feudo franco. – 2. La commissione feudale napoletana. – 3. Il recepimento dei principi fondamentali in materia da parte della legge 1766/1927. – 4. La giurisprudenza della Corte Costituzionale e della Corte di Cassazione. – 5. La dottrina in tema di assetti fondiari collettivi. – 6. La legge 168/2017 in tema di domini collettivi.

1. *Il feudo meridionale e le differenze con il feudo franco.* – Il presente lavoro ha lo scopo di tentare una prima lettura della legge 20 novembre 2017 n. 168 in tema di domini collettivi. Tuttavia, per comprendere l'evoluzione della materia, che ha portato all'approvazione di una nuova legge, è necessario un inquadramento storico: sia perché gli usi civici sono – come si suol dire – un piccolo pezzo di medioevo giunto sino a noi, sia perché essi comunque traggono il loro fondamento e la loro genesi dalla storia ed in particolare da quell'istituto tipicamente medievale che è il feudo.

Al fine di esaminare compiutamente le caratteristiche del sistema feudale nel Meridione d'Italia, ed i suoi sviluppi, occorre dunque partire da lontano, ovvero dalle assise che si svolsero nell'agosto del 1140 ad Ariano, oggi Ariano Irpino. In quell'occasione re Ruggero II d'Altavilla, principale esponente della dinastia normanna (oltre che nonno materno di Federico II di Svevia, in quanto padre di Costanza), aveva dato un'interpretazione del feudo ben diversa da quella classica, che si è soliti ricondurre al cosiddetto feudo franco.

Il feudo franco ha infatti una struttura assai complessa, essendo costituito <<dal congiungersi di un rapporto personale, il vassallaggio, a una base reale, il beneficio: unione che si completa poi con un terzo elemento, di carattere negativo, l'immunità>>¹. Il *vassaticum*, negozio di natura personale attraverso il quale il signore riceveva obbedienza dal

¹ F. CALASSO, *Medioevo del diritto*, I, *Le fonti*, Milano, 1954, p. 189; si veda anche, in tema, R. TRIFONE, *Feudi e demani. Eversione della Feudalità nelle Provincie Napoletane. Dottrina, Storia, Legislazione, Giurisprudenza*, Roma, 1909 nonché F. LAURIA, *Demani e feudi nell'Italia meridionale*, Napoli, 1923.

vassallo, che in cambio riceveva protezione, si collega strettamente al *beneficium*, ovvero all'assegnazione su base reale di un territorio, necessario dapprima a coprire le spese inerenti il servizio stesso e quindi a permettere la vita del vassallo, della sua famiglia, della sua corte. Dalla fusione di questi due elementi si ebbe quell'istituto che, con termine gotico, venne chiamato *foedum*².

Al contrario il feudo meridionale³, in cui si confondono istituti di natura reale come l'enfiteusi e il livello, ha una marcata connotazione patrimoniale, nel senso che il barone esercita il proprio potere quale titolare di un diritto reale su cosa altrui, restando il dominio in capo al monarca (ovviamente, in questa sede, il discorso non può non essere in qualche misura semplificato). Ne discende che i terreni marginali, che non potevano essere utilmente coltivati, venivano lasciati dai baroni agli abitanti dei vari borghi, che se ne servivano per le loro utilità più semplici, ovvero il taglio del bosco ed il pascolo del bestiame, soprattutto con riferimento alle pecore e alle capre. In tal modo il sistema economico, pur nella sua arretratezza, funzionava accettabilmente per l'epoca, garantendo sia un adeguato reddito al barone sia le normali esigenze di sopravvivenza dei sudditi.

Tale tipo di feudo, proprio per queste caratteristiche, diviene con il passar del tempo assai simile ad una enfiteusi, e di questa connotazione reale si avverte l'eco nei cosiddetti livelli (dal documento che incorporava il diritto, detto *libellum*), che sono forme contrattuali con caratteristiche reali, tanto è vero che potevano essere trascritti.

2. *La commissione feudale napoletana.* – Il timidissimo riformismo borbonico, frutto del pensiero illuminista napoletano, non riesce ad esprimersi pienamente nei pochi mesi della Repubblica Napoletana del

² Più ampi riferimenti in F. MARINELLI, *Gli usi civici*, in *Tratt. dir. civ. e comm.* Diretto da Cicu e Messineo, seconda ed., Milano, 2013, p. 22 ss.

³ Rileva R. TRIFONE, *Feudi e demani*, cit., p. 23, che “all’assoluta negazione dei diritti dei cittadini nel feudo francese si sostituì un’affermazione senza restrizioni e senza limiti; alla libertà per eccezione si oppose la libertà per regola e da questi mutamenti si originarono tutte quelle conseguenze, che meglio servirono a delineare il nostro feudo. Non il predominio del diritto politico feudale sul diritto civile, ma l’assoluta preminenza di questo su quello; non l’arbitrio del feudatario nel determinare diritti onerosi, precari e prescrivibili nei cittadini, ma affermazione generale e solenne di precedenza, di inviolabilità e di imprescrittibilità dei *iura civitatis*; non l’obbedienza alla forza generale predominante nell’ordine feudale, ma l’eguaglianza naturale, svolgentesi attraverso la civile equità delle leggi e della giurisprudenza; ecco quali furono gli elementi costitutivi del nostro sistema e le basi che giammai vennero meno nel patrimonio giuridico dei nostri padri”.

1799⁴, che si concluderà tragicamente dimostrando come le illusioni liberali alimentate dai francesi facevano breccia esclusivamente nella borghesia colta, senza penetrare negli altri strati della popolazione. Sebbene Ferdinando avesse tentato una prima sistemazione dei demani dettando istruzioni per censire e frazionare le terre comuni delle Università, come all'epoca venivano chiamati i Comuni, mediante la promulgazione nel 1792 della prammatica *De administratione universitatum*, in realtà l'opposizione dei baroni aveva svuotato di contenuto ogni ipotesi di riforma.

Occorrerà attendere che sul trono di Napoli siedano gli epigoni di Napoleone perché la feudalità venga abolita, e con essa la necessaria ripartizione delle terre tra il barone ed i cittadini. Nel momento in cui Giuseppe Napoleone promulga la legge 2 agosto 1806, che all'art. 1 afferma: "*La feudalità con tutte le sue attribuzioni resta abolita. Tutte le giurisdizioni sinora baronali, ed i proventi qualunque, che vi siano stati annessi, sono reintegrati alla sovranità, della quale saranno inseparabili*", si realizza in brevissimo tempo un rilevante sconvolgimento, insieme giuridico, sociale ed economico. Ne consegue che, quando Gioacchino Murat sale sul trono di Napoli, nel 1808, tra i suoi primi atti provvede alla nomina dei componenti della Commissione feudale che Giuseppe Napoleone aveva istituito l'undici dicembre 1807 ma che non aveva ancora iniziato il proprio lavoro.

La commissione sarà presieduta da Giacinto Dragonetti⁵ e sarà composta da Domenico Coco, Giuseppe Franchini, Giuseppe Raffaelli e Nicola Vivenzio. I suoi lavori saranno indirizzati dal procuratore generale David Winspeare, acuto e versatile giurista napoletano dalla lontana discendenza inglese; essa porta a termine un intenso lavoro che si concretizzerà non solo e non tanto in quasi millecinquecento sentenze, ma soprattutto nella completa elaborazione dei principi generali in materia di demanio civico e di rapporti tra comunità locali e baroni, principi che costituiranno un *corpus* giurisprudenziale che influenzerà, sino ai giorni nostri, la materia degli usi civici.

I lavori della predetta commissione ci sono noti grazie alla pubblicazione del bollettino delle sentenze, voluto dal Ministro dell'interno André-François Miot, che il 15 giugno scrive al Presidente

⁴ Si veda al riguardo il classico lavoro di V. CUOCO, *Saggio storico sulla rivoluzione napoletana del 1799*, Bari, 1913.

⁵ Cfr., di recente, F. MARINELLI, *Giacinto Dragonetti e la Commissione feudale napoletana*, in *Bollettino della Deputazione abruzzese di storia patria*, 2016, in particolare p. 214.

Dragonetti per invitarlo a pubblicare un bollettino mensile⁶, che coprirà tre anni, dal 1808 al 1810, e che verrà raccolto in circa sessanta volumi.

Proprio lo scioglimento della feudalità darà modo alla Commissione feudale di elaborare i principi generali in materia quali, principalmente, la non usucapibilità dei beni e la non prescrizione dei diritti. Si manifesta in quella sede, infatti, l'indirizzo che ritiene come i beni civici non possano circolare liberamente, come se fossero beni privati, ma possano circolare solo seguendo particolare procedure che giustificano – sulla base degli effettuati miglioramenti – prima la legittimazione e poi l'affrancazione.

La Commissione feudale aveva compiti ampi e delicati: doveva distinguere le parti di terreno da assegnare alle comunità, intese come comunità di cittadini che esercitavano usi civici su terreni comuni; le parti da dividere tra singoli cittadini; le parti che dovevano restare in proprietà del barone. Doveva ulteriormente riconoscere l'entità ed i confini dei terreni feudali, determinare le ragioni e gli usi delle comunità, stimare il valore dei diritti e delle terre, in modo da stabilire quale parte spettava ai cittadini e quale ai baroni, definire le porzioni che reciprocamente spettavano loro, ed infine dividere le terre comuni tra i cittadini. Come si vede un'attività sia amministrativa che giurisdizionale, che realizzava quella duplicità di funzioni che verrà ripresa e confermata dalla legge 1766 del 1927. Le decisioni della Commissione feudale non erano appellabili, ma anche quando, dopo il ritorno dei Borboni, le pressioni baronali portarono ad un riesame delle sentenze, esse vennero nella quasi totalità confermate.

3. Il recepimento dei principi fondamentali in materia da parte della legge 1766/1927. – La materia degli usi civici non ebbe grande attenzione per circa un secolo: il Risorgimento prima, l'unificazione dopo, non permisero alla classe dirigente dell'Italia unita di affrontare l'argomento,

⁶ Scrive Miot: “Trovo necessario che gl'Intendenti civili delle Provincie abbiano regolarmente la notizia delle decisioni, che cotesta Commissione fa in ogni mese delle cause de' Comuni coi loro antichi ex baroni, acciocché l'esecuzione di esse non resti abbandonata al solo interesse degli amministratori e de' Procuratori de' Comuni medesimo. Invito perciò V.S. Ill. e la Commissione di pubblicare in fine di ogni mese il bullettino de' suoi atti, in cui sieno inserite le decisioni definitive delle cause trattate. Disponga Ella che ciò venga eseguito dal primo mese in cui la Commissione si è messa in attività delle sue funzioni; e che mi sia trasmesso un numero competente di esemplari di tali bullettini, onde da me si possano inviare a' rispettivi Intendenti”.

che restò relegato nelle pagine dei meridionalisti o di qualche giurista illuminato di fine Ottocento come Zucconi o Venezian⁷.

Quindi il regime fascista ed alcuni esperti ad esso legati proporranno una riforma della materia avente lo scopo di reperire degli appezzamenti di terreno da distribuire ai reduci della prima guerra mondiale, nei cui confronti il fascismo era stato prodigo di promesse⁸.

La scelta cadde sull'opportunità di unificare una materia assai difforme per latitudine geografica, utilizzando l'elaborazione della demanialistica napoletana che, nel panorama degli stati preunitari, era stata l'unica ad esprimere una visione compiuta del fenomeno della proprietà collettiva, e che anzi possedeva un insieme di principi generali che verranno recepiti pienamente. In primo luogo il demanio civico non può circolare come se fosse una proprietà privata⁹: dunque è sempre rivendicabile dall'ente proprietario, non si usucapisce e i diritti conseguenti non si prescrivono.

Ma la scelta più innovativa della legge 16 giugno 1927 n. 1766 è quella della pubblicizzazione degli enti amministratori che nella gran parte dei casi, soprattutto a sud della pianura padana, divengono i comuni e, in caso di esistenza di frazioni con un demanio proprio, le amministrazioni separate. Il fatto che tali enti siano solo amministratori del demanio civico, in quanto proprietari restano i cittadini naturali dando vita ad una comunione senza quote, sposta comunque il diritto applicabile nella sfera del diritto pubblico, perché i comuni sono costretti ad amministrare seguendo le regole del diritto amministrativo. Le amministrazioni separate restano a cavallo del pubblico e del privato, ed anche se la maggior parte della dottrina ritiene che abbiano caratteristiche privatistiche, le stesse sono amministrate secondo regole proprie del diritto pubblico, restando incerte tra associazioni riconosciute che amministrano denaro pubblico e articolazioni delle amministrazioni comunali.

⁷ Si veda sul punto P. GROSSI, *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano, 1977, recentemente ristampato (Milano, 2017) in anastatica con l'aggiunta di alcuni più recenti saggi dell'Autore sul tema.

⁸ G. CURIS, *Gli usi civici*, Roma, 1928, dedica significativamente il suo libro "Ai contadini d'Italia che in pace e in guerra come quelli di Roma la grandezza della patria edificano duce Benito Mussolini".

⁹ Si veda in particolare F. POLITI, *La circolazione dei beni di uso civico e la tutela costituzionale*, in *Archivio Scialoja-Bolla*, 2006, p. 13.

4. *La giurisprudenza della Corte Costituzionale e della Corte di Cassazione.*

– Dovette passare qualche anno perché la legge 1766 del 1927 (e le relative leggi di attuazione) iniziassero a funzionare, e proprio in quegli anni la guerra, la caduta del regime, la costruzione della nuova Repubblica italiana fecero sì che del problema degli usi civici si parlasse poco.

Peraltro l'economia agraria andava riducendosi nelle zone di montagna ed il coltivatore diretto diveniva sempre più spesso imprenditore agricolo. Le aree marginali della penisola si spopolavano, e i contadini (che dovevano essere i principali destinatari della legge del '27) preferivano emigrare dal meridione in cerca di un agognato posto in fabbrica che avrebbe dovuto risolvere tutti i loro problemi.

Proprio in quegli anni la Corte di Cassazione iniziò a recepire i principi fondamentali espressi dalla legge del '27 che venne interpretata – con notevole lungimiranza – non già in senso liquidatorio bensì in senso conservativo. La Cassazione distinse infatti gli usi civici su terre private, che andavano liquidati, dal demanio civico, che al contrario andava protetto e conservato.

Quindi interverrà in tema di presunzioni di demanialità: affermando che qualsiasi bene sia stato intestato ad un Comune si presume di natura demaniale, con la decisione delle Sezioni unite 16 luglio 1958 n. 2598, e sull'applicabilità del brocardo "*Ubi feuda ibi demania*" anche al di là della sua fondatezza storica, con la decisione 21 giugno 1966, n. 1592¹⁰. La Cassazione interverrà ancora in tema di espropriazioni, con le decisioni delle Sezioni unite 12 giugno 1969 n. 2073 e 11 giugno 1973 n. 1671, che sostanzialmente stabiliranno la prevalenza della legislazione in materia di usi civici su quella in materia di espropriazioni per pubblica utilità.

Nella stessa direzione la Corte Costituzionale, che con alcune sentenze tra gli anni Ottanta e Novanta afferma una nuova funzione degli usi civici nel senso di una rafforzata tutela dell'ambiente¹¹. Di particolare rilievo la decisione 1 aprile 1993 n. 133 che, nel dichiarare la fondatezza dei poteri d'ufficio del Commissario, ne argomenta la ragionevolezza rilevando che "Accanto agli interessi locali, di cui sono diventate esponenti le Regioni, emerge l'interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici nella misura in cui essa contribuisce alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio". Ed ancora

¹⁰ Tale sentenza si legge in *Riv. dir. agr.*, 1966, II p. 330. In generale sul tema F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., pp.96 ss.

¹¹ Si vedano in particolare le sentenze 316/1988 e 71/1999 su cui L. FULCINITI, *I beni d'uso civico*, 2° ed., Padova, 2000, pp. 264-265.

la decisione 20 febbraio 1995 n. 46, mediante la quale la Corte costituzionale afferma che “la sovrapposizione tra tutela del paesaggio e tutela dell’ambiente si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di una integrazione tra uomo e ambiente naturale”.

Nella stessa direzione si veda, infine, la recente sentenza 11 maggio 2017 n. 103 che dichiara l’incostituzionalità di alcune disposizioni della legge regionale della Sardegna 11 aprile 2016 n. 5 sulla base di un articolato ragionamento volto a valorizzare la natura ambientale degli usi civici, messa in pericolo da una sdemanializzazione poco meditata.

5. *La dottrina in tema di assetti fondiari collettivi.* – Al riguardo si deve ricordare come sin dalla metà degli anni Settanta del Novecento si sia sviluppata un’elaborazione dottrinale che ha avuto il merito di riproporre una approfondita riflessione sulla materia: nel 1977 Paolo Grossi pubblica il libro *‘Un altro modo di possedere’. L’emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica post-unitaria*”, che costituirà il punto di partenza di tutti gli studi successivi¹².

Nel 1983 Vincenzo Cerulli Irelli pubblica il volume *Proprietà pubblica e diritti collettivi*¹³, che affronta il problema sul versante del diritto amministrativo, in un periodo di grande trasformazione per tale materia. Quindi Guido Cervati nelle sue pagine sparse, ma non per questo disordinate, elabora una dottrina completa, che ricostruisce tutti gli aspetti della materia collegando i principi affermati dalla giurisprudenza alla storia dei demani¹⁴.

Successivamente, con il nuovo millennio, verrà ripubblicato il volume *Gli usi civici nel Trattato di diritto civile e commerciale* diretto da Cicu e Messineo¹⁵, che negli anni sessanta era stato scritto da un ormai anziano Romualdo Trifone e che era ormai irrimediabilmente superato. Tale pubblicazione, unitamente ad una rinnovata presa di coscienza della dottrina giuridica italiana, riunita periodicamente nei convegni sulla proprietà collettiva organizzati dai centri studi di Trento e dell’Aquila, ha generato un diffuso interesse per le idee di fondo sottese alla proprietà

¹² Meritano di essere segnalati gli atti del convegno svoltosi a L’Aquila il 9 giugno 2017 sul tema: *Un altro modo di possedere quaranta anni dopo*, Pisa, 2017.

¹³ V. CERULLI IRELLI, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, 1983.

¹⁴ I lavori di Guido Cervati sono stati ripubblicati sotto il titolo *Guido Cervati. Scritti sugli usi civici*, a cura di F. Marinelli e F. Politi, L’Aquila, 2013.

¹⁵ F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit. alla nota 2.

collettiva, quali il rispetto dell'ambiente, la solidarietà tra soggetti e generazioni, la prevalenza del valore d'uso sul valore di scambio, la capacità dei luoghi di creare identità forti e positive, la riscoperta di valori antichi collegati alla storia delle comunità proprietarie.

Questa riscoperta, culturale prima ancora che giuridica¹⁶, ha, in definitiva, creato le condizioni perché si giungesse all'approvazione di una nuova legge.

6. *La legge 168 del 2017 in tema di domini collettivi.* – Sia consentita dunque, al solo scopo di concludere questo mio racconto, qualche considerazione sulla recentissima legge approvata nel novembre dello scorso anno dal Parlamento, che permette di chiudere l'assai lungo percorso che abbiamo iniziato ad Ariano Irpino a metà del dodicesimo secolo.

Una legge sicuramente positiva nel collocare gli assetti fondiari collettivi (come preferisco definirli) all'interno della Repubblica ponendoli sullo stesso piano delle altre autonomie locali ed attribuendogli un riconoscimento costituzionale connesso alla loro natura di enti primari dotati di autonomia statutaria. Ma anche una legge che non scioglie il nodo della compatibilità tra le proprie norme e la legislazione del '27, non essendo chiaro quali siano le norme abrogate, quali siano quelle conservate e quale sia il loro coordinamento.

Poco innovativa (aspetto che peraltro appare senz'altro positivo) per quanto riguarda i principi generali, che vengono riaffermati in sede legislativa senza modificare quell'impianto che giurisprudenza e dottrina avevano già elaborato, la legge afferma la natura privata delle amministrazioni separate, assecondando il prevalente indirizzo degli studiosi. Di qui un'autonomia rafforzata per tali amministrazioni, che da tempo tentavano di svincolarsi dal controllo delle Regioni e dei Comuni, ritenuto a volte opprimente ed a volte distratto. Anzi, proprio in relazione ai comuni occorre osservare come l'affermazione della proprietà collettiva in capo all'amministrazione separata affranchi quest'ultima dai vincoli che i comuni esercitavano su di essa. Con l'ulteriore conseguenza che il Comune non è più il raccordo tra le varie amministrazioni separate, ma diviene esso stesso un'amministrazione separata che amministra solo ed esclusivamente quella parte del demanio civico che non appartiene alle altre amministrazioni separate.

¹⁶ Su tali profili cfr. F. MARINELLI, *Un'altra proprietà. Usi civici, assetti fondiari collettivi, beni comuni*, Pisa, 2016.

Certamente il grado di autonomia delle singole proprietà collettive si dilata, anche in applicazione del principio di sussidiarietà intesa sia in senso orizzontale che verticale. Ed alla maggiore autonomia consegue una maggiore responsabilità, anche se ci vorrà del tempo per approfondire tali aspetti e per verificare se le comunità proprietarie saranno capaci di meritare questo atto di fiducia che il legislatore ha voluto attribuire loro.

Ma gli usi civici, gli assetti fondiari collettivi, le proprietà demaniali, i domini collettivi sono adusi a resistere alle incertezze del tempo che passa, per cui occorre essere fiduciosi e sperare che questa nuova legge riesca a estendere e rafforzare il fenomeno dei domini collettivi sia con riferimento alla loro tutela, sia con riferimento alla loro capacità di gestione oculata ed efficiente del territorio.

Testo rivisto dell'intervento svolto a L'Aquila il 16 gennaio 2018 presso la Facoltà di economia in occasione di un seminario di dottorato sulla legge 168/2017.

