

Simone Rosati

## La categoria dei domini collettivi nella cultura giuridica italiana a cavaliere tra Ottocento e Novecento

SOMMARIO: 1. La questione proprietaria nelle province ex pontificie all'indomani dell'Unità d'Italia: dalle leggi abolitive degli usi civici all'ordinamento dei domini collettivi - 1.1. L'inchiesta agraria Jacini: la prospettiva individualista di Francesco Nobili Vitelleschi - 1.2. La Legge 24 giugno 1888 n. 5489: una normativa "ambigua" - 1.3. La nascita della categoria giuridica dei domini collettivi: la relazione parlamentare di Tommaso Tittoni e la Legge 4 agosto 1894, n. 397 - 2. La riflessione giuridica sui domini collettivi nella letteratura giuridica dei primi anni del XX secolo - 2.1. Giovanni Curis: *terram dedit filiis hominum* - 2.2. Ettore Ciolfi: il rischio dello "spoglio delle generazioni future" - 2.3. Giuseppe Bruguier Pacini: "il diritto morale di tutto un popolo di fronte al diritto giuridico del proprietario" - 2.4. Carlo Calisse: la proprietà come *ius procurandi et dispensandi* - 3. La Commissione di riforma delle Leggi abolitive degli usi civici e sull'ordinamento dei domini collettivi - 3.1. La causa della istituzione della Commissione di riforma: i movimenti contadini - 3.2. La Commissione di riforma: struttura e funzionamento - 3.3. La relazione del Senatore Oronzo Quarta e il progetto di Legge della Commissione di riforma.

ABSTRACT: The aim of this study consists in analysing the legal category of the *domini collettivi* - which has been resumed recently by the Legislator with the Law 168/2017- through the analysis of the legal debate that affected the territories of the former papal provinces during the period between the end of the XIX century and the first decade of the XX century. This text will demonstrate how - thanks to the useful work of some jurists and especially to the *Commissione di riforma delle Leggi abolitive degli usi civici e sull'ordinamento dei domini collettivi* (1904-1908) - the category of the *domini collettivi* developed and came back into vogue more than a century thanks to the Law 168/2017.

KEY WORDS: Commons - Property rights - Kingdom of Italy

1. La questione proprietaria nelle province ex pontificie all'indomani dell'Unità d'Italia: dalle leggi abolitive degli usi civici all'ordinamento dei domini collettivi

Il contesto storico-giuridico e spaziale in cui si formò la dottrina dei domini collettivi<sup>1</sup> - recentemente ripresa dal legislatore con la Legge 168/2017<sup>2</sup> - fu

---

<sup>1</sup> Sulla categoria dei domini collettivi, prima della Legge 168/2017, si veda *ex multis*: L. Frezzini, *Domini collettivi*, in *Digesto italiano*, IX, 3, Torino 1902; G. Curis, *Dominii collettivi*, in *Nuovo Digesto Italiano*, V, Torino 1938; E. Cortese, *Domini collettivi*, in *Enciclopedia del diritto*, XIII, Milano 1964; U. Petronio, *Usi e demani civici fra tradizione storica e dogmatica giuridica*, in E. Cortese (cur.), *La proprietà e le proprietà*, Atti del Convegno di Studi di Pontignano, 30 settembre - 3 ottobre 1985, Milano 1988; P. Grossi, *Un altro modo di possedere*, Milano 1977, pp. 327-339, ora riedito, con una nuova prefazione dell'autore, a cura di P. Nervi (Milano, 2017); P. Grossi, *La cultura giuridica di Giovanni Zucconi*, in P. R. Falaschi (cur.), *Usi civici e proprietà collettive nel centenario della legge 24 giugno 1888. Atti del Convegno in onore di Giovanni Zucconi (1845-1894)*, Camerino 1991, pp. 102-129; P. Grossi, "Usi civici": una storia vivente, in "Archivio Scialoja - Bolla", I (2008), pp. 20-27; E. Ciolfi, *I demani comunali e gli usi civici*, in "Rivista universale di

quello dei territori delle ex province pontificie nel periodo compreso tra gli anni 80 dell'Ottocento e il primo ventennio del Novecento.

L'eredità che lo Stato pontificio lasciava all'Italia post-unitaria era quello cristallizzato nella Notificazione pontificia del 1849 recante le norme per la liquidazione delle servitù di pascolo<sup>3</sup>, atto finale di un lungo percorso di *reductio ad unum* delle proprietà e delle comunità intermedie in cui si intrecciarono interessi privati, nuove mentalità, laceranti lotte sociali e avvincenti dibattiti scientifici<sup>4</sup>.

Sebbene, infatti, fossero trascorsi quasi 40 anni dalla Notificazione pontificia sopra l'abolizione degli usi civici e soprattutto il mondo accademico europeo avesse lentamente accolto e legittimato la dignità delle forme di appartenenza collettive<sup>5</sup>, il clima culturale dei primi anni 80 del secolo XIX non era cambiato nei territori delle ex province pontificie; la dimostrazione di tale ostilità verso le forme di appropriazione collettiva furono, prima, i risultati dell'inchiesta agraria Jacini e, poi, come sua traduzione giuridica, la Legge 24 giugno 1888 n. 5489. Tuttavia, come vedremo, furono proprio le difficoltà legate a tale normativa che favorirono la formulazione della categoria giuridica dei domini collettivi.

### 1.1 L'inchiesta agraria Jacini: la prospettiva individualista di Francesco Nobili Vitelleschi

L'inchiesta agraria Jacini fu la risposta governativa alla crisi economica mondiale che flagellò soprattutto le nazioni europee tra il 1874 e il 1896<sup>6</sup>. Essa

---

giurisprudenza e di dottrina”, XXI (1907); U. Petronio, *Usi civici*, in *Enciclopedia del diritto*, XLV, Milano 1992; U. Petronio, *Usi civici: radici storico-giuridiche; gli organi preposti (Comuni, Frazioni, Amministrazioni separate)*, in V. Cerulli Irelli, Di Marco (curr.), *Usi civici. I problemi attuali e le prospettive di riforma*. Atti del Convegno di Rocca Santa Maria, Teramo, (8-9 novembre 1993), Firenze 1995.

<sup>2</sup> Sulla Legge 168/2017 si rimanda a Raffaele Volante, *Un terzo ordinamento civile della proprietà. La l. 20 novembre 2017, n. 168, in materia di domini collettivi*, in “Le nuove leggi civili commentate”, V (2018), pp. 1067-1115; F. Marinelli - F. Politi (curr.), *Domini collettivi ed usi civici. Riflessioni sulla legge n. 168 del 2017*, Pisa 2019.

<sup>3</sup> Notificazione della Commissione governativa di Stato del 15 novembre 1849. Il testo completo del provvedimento è in N. Milella, *I papi e l'agricoltura nei domini della S. Sede*, Roma 1880, pp. 347-352. Sul contenuto del provvedimento si veda C. M. Travaglini, *Il dibattito sull'agricoltura romana nel secolo XIX. Le accademie e le società agrarie*, Università degli studi, Roma 1981, pp. 105-108.

<sup>4</sup> Per una prima ricognizione storica sul tema si consenta il riferimento a S. Rosati, *Comunità e territorio. La difesa dei diritti agrari collettivi nello Stato pontificio (sec. XIX)*, in “Archivio Scialoja-Bolla. Annali di studi sulla proprietà collettiva”, I (2018), pp. 157-181.

<sup>5</sup> Il dibattito europeo sugli assetti fondiari collettivi è stato magistralmente ricostruito da Paolo Grossi nel suo lavoro “Un altro modo di possedere” ove tutta la prima parte dell'opera è diretta a ricostruire i profili e i contributi degli studiosi europei, tra i quali Henry Sumner Maine e Laveleye, che hanno permesso di erodere lentamente il solido edificio della cultura proprietaria borghese.

<sup>6</sup> Sulla storia della Inchiesta agraria si veda R. Colapietra, *Le inchieste agrarie nell'Italia prefascista*, in “Itinerari”, aprile 1958, pp. 11-34; A. Caracciolo, *L'inchiesta agraria Jacini*, Torino 1976; D. Novacco,

permise di apprendere in modo dettagliato i diversi assetti proprietari esistenti nella penisola italiana nonché le condizioni degli agricoltori, i metodi di coltivazione delle terre, le colture e soprattutto le molteplici realtà locali con tutta la loro ricchezza di usi, tradizioni, costumi e consuetudini affioranti dalla profondità della terra e dei secoli.

I territori corrispondenti alle ex province pontificie vennero compresi nella circoscrizione V<sup>7</sup> affidata al Commissario Francesco Nobili Vitelleschi<sup>8</sup> il quale mostrò una totale insensibilità nei confronti degli assetti fondiari collettivi e degli usi civici, allineandosi completamente con il fronte abolizionista. Tutto il capitolo IV della corposa relazione commissariale è dedicato alla proprietà fondiaria.

Il primo dato che emerge dalla lettura del testo è la assoluta indisponibilità del Vitelleschi a comprendere forme di appropriazione che non coincidessero con il modello della proprietà privata, tanto che il Nostro ricorre alla definizione di “stato anormale della proprietà fondiaria” per indicare le proprietà comunali<sup>9</sup>. L’orrore del Commissario per tali figure ereditate da un passato lontano doveva tuttavia fare i conti con i risultati impressionanti della Inchiesta agraria: dei 227 comuni della provincia romana, ben 221 risultavano possessori di beni collettivi, dimostrando come in realtà quell’abominio fosse la normalità e rappresentasse una parte assai cospicua degli assetti proprietari di quei luoghi<sup>10</sup>.

Eppure il Senatore stentava quasi a credere che potesse esistere una simile realtà “che non parrebbe vera se non fosse ufficiale”, realtà che costituiva

una di quelle anomalie economiche così gravi, la quale costituisce una vera manomorta laica che non può a meno di produrre i più tristi effetti sullo stato dell’agricoltura romana, col tenere immobilizzata una così enorme massa di fondi

---

*L’inchiesta Jacini*, in “Storia del Parlamento italiano”, diretta da R. Rodolico, vol. 17, Palermo 1963; G. Paoloni - S. Ricci (curr.), *L’archivio della Giunta per l’inchiesta agraria e sulle condizioni della classe agricola in Italia (Inchiesta Jacini). 1877-1885 Inventario. Pubblicazioni degli archivi di stato. Quaderni della rassegna degli archivi di stato*, 84 (1998).

<sup>7</sup> La circoscrizione V comprendeva le regioni Lazio, Umbria, Marche e una parte della Toscana e interessava pertanto le province di Ancona, Ascoli Piceno, Grosseto, Macerata, Perugia, Pesaro e Roma.

<sup>8</sup> Francesco Nobili Vitelleschi (Roma 1829-Roma 1906) è stato Senatore del Regno d’Italia e presidente della Società geografica italiana. Durante l’espletamento della carica senatoria che ricoprì quale membro della Destra si occupò principalmente di politica estera, disapprovando completamente i piani bellici del governo Crispi, e appunto di agricoltura alla quale dedicò anche diversi scritti tra i quali quello inerente “La produzione agraria agli Stati Uniti” edito nel 1884 e nato a seguito di un viaggio nel continente americano. La sua posizione circa la questione agraria fu decisamente di matrice liberista e ostinatamente favorevole agli interessi economici dei proprietari terrieri dalla cui classe sociale proveniva. G. Pescosolido, *Terra e nobiltà. I Borghese. Secoli XVIII e XIX*, Roma 1979, pp. 40, 76 s., 87, 162, 227.

<sup>9</sup> *Atti della giunta per la inchiesta agraria e sulle condizioni della classe agricola*. Volume XI, Tomo I, Roma 1884, p. 584.

<sup>10</sup> *Ibid.*

rustici in mano dei comuni<sup>11</sup>.

La soluzione meditata dal Senatore era, pertanto, completamente insensibile ai diritti delle popolazioni locali ed orientata unicamente a favore del singolo proprietario e della proprietà privata considerata come panacea di ogni male<sup>12</sup>.

Nella parte successiva della relazione, il Vitelleschi passa a descrivere, con eguale veemenza di toni, l'altro grande male dell'agricoltura nella provincia romana ovvero i diritti di pascolo, di far legna e seminare su fondi altrui, presenti in proporzioni reputate eccezionali dal Nostro<sup>13</sup>. La intitolazione scelta per questo argomento è significativa e costituisce un *continuum* ininterrotto con tutta la precedente tradizione fondata sull'individualismo agrario<sup>14</sup>: “i gravami della proprietà”<sup>15</sup>, così li definisce il Senator Vitelleschi, sono uno degli ultimi tasselli di quel percorso di *reductio ad unum* del fenomeno proprietario, manifestazione eloquente di una totale incomprendenza verso quelle Consuetudini popolari che erano state finalmente spogliate della dignità di diritto sino alla definizione impietosa di gravami, di pesi da sciogliere il prima possibile per liberare il proprietario dai vincoli del passato.

## 1.2 Legge 24 giugno 1888 n. 5489: una normativa “ambigua”

L'altra grande prova del contesto culturale di matrice individualista fu la Legge 24 giugno 1888 n. 5489, nata come risposta alle risultanze dell'inchiesta agraria<sup>16</sup>.

---

<sup>11</sup> Ivi, p. 585.

<sup>12</sup> Queste le parole del Commissario Vitelleschi: “Sarebbe ormai tempo che provvide disposizioni di legge togliessero una buona volta tanti terreni dalle mani dei comuni, per concederli all'industria privata con grandissimo beneficio delle classi meno agiate e senza pregiudizio alcuno, ma anzi con sensibile interesse delle poco prospere condizioni finanziarie delle amministrazioni comunali, sia per la maggior rendita che ne verrebbe a ricavare, sia col migliorare le condizioni dei bilanci comunali per l'aumento dei cespiti d'entrata in proporzione diretta dello sviluppo della ricchezza territoriale nei singoli comuni”. Ivi, p. 588.

<sup>13</sup> Ivi, pp. 594-598.

<sup>14</sup> Rimanendo nel contesto delle province pontificie, è indicativa la definizione di Paolo Vergani, Segretario della Sacra Congregazione Economica, sugli usi civici considerati come odiose servitù. Queste le sue parole: “La felice necessaria influenza della nostra nuova Legislazione Economica sull'Agricoltura resta necessariamente limitata a una porzione soltanto dei Terreni, che compongono le indicate Province, cioè a quelli, i quali sono liberi. La linea, che divide questi Terreni liberi da quelli che proseguono ad essere sottoposti all'odioso vincolo del Pascolo, è un termine, il quale circoscrive gl'indicati vantaggi del libero Commercio, e oltre al quale, per conseguenza non possono penetrare le beneficenze dell'ottimo sovrano”. P. Vergani, *Voto economico sopra le servitù de' pascoli alla quale soggiace una gran parte de' Terreni de' Particolari nelle Province Suburbane*, Roma 1801, p. 52.

<sup>15</sup> *Atti della giunta per la inchiesta agraria e sulle condizioni della classe agricola*, cit., p. 592.

<sup>16</sup> Sull'itinerario legislativo della legge che fu il risultato di ben tre progetti normativi si veda L. Frezzini, *Sull'abolizione delle servitù di pascolo, legnatico e simili nelle provincie ex-pontificie*, Castelpiano 1889; M. F. Corciulo, *Il dibattito parlamentare sulla legge 24 giugno 1888*, in P. R. Falaschi (cur.), *Usi civici e proprietà*

Tale testo legislativo venne fortemente voluto dal Ministro di Agricoltura, Industria e Commercio, Bernardino Grimaldi<sup>17</sup>, che nella seduta del 29 novembre 1884 presentava alla Camera dei Deputati un disegno di Legge recante il seguente titolo: “abolizione delle servitù di pascolare, vendere erbe e fidare nelle province di Roma, Perugia, Ascoli Piceno, Ancona, Forlì, Macerata, Pesaro e Urbino, Bologna e Ferrara”<sup>18</sup>.

La proposta di Legge di iniziativa ministeriale consisteva nella mera riproposizione delle posizioni abolizioniste caldegiate da alcuni curiali pontifici - tra i quali i Segretari della Congregazione economica Paolo Vergani<sup>19</sup> e Nicola Maria Nicolai<sup>20</sup> - nel periodo lunghissimo che portò alla normativa pontificia sui diritti di pascolo.

---

*collettive nel centenario della legge 24 giugno 1888*, Camerino 1991, pp. 81-99; P. Grossi, *Un altro modo di possedere*, cit., pp. 327-339; P. Grossi, *La cultura giuridica di Giovanni Zucconi*, cit., pp. 102-129; M. F. Corciulo, *Il dibattito parlamentare sulla legge 24 giugno 1888*, cit., pp. 81-99; U. Petronio, *Profili giuridici dell'appartenenza e della gestione delle terre di uso civico*, in “Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente”, VI (1997), p. 359.

<sup>17</sup> Bernardino Grimaldi (Catanzaro 1841-Roma 1897) fu Ministro dell'Agricoltura, Industria e Commercio dal 30 marzo 1884 al 29 dicembre 1888. In tale veste, l'abile oratore dai natali calabresi promosse, oltre alla Legge abolitiva delle servitù di pascolo, vendere le erbe e fidare, l'istituzione di scuole pratiche di agricoltura e cattedre ambulanti per il miglioramento delle tecniche agricole e presentò due disegni di Legge sul credito fondiario e agrario. Per un approfondimento si veda A. Caracciolo, *L'inchiesta agraria Jacini*, cit., pp. 78 ss.; A. Moscati, *I ministri del Regno d'Italia, V, Il trasformismo*, Edizione del Comitato napoletano, Napoli 1966, pp. 402-415; J. Giugni Lattari, *I parlamentari della Calabria dal 1861 al 1967*, Morara, Roma 1967, pp. 31 s.; L. Izzo, *Agricoltura e classi rurali in Calabria dall'Unità al fascismo*, Librairie Droz, Genève 1974, pp. 30, 53, 57.

<sup>18</sup> *Atti parlamentari. Camera dei Deputati. Legislat. XV, I<sup>a</sup> sessione 1882-83-84. Documenti di Legge e relazioni*, n. 270.

<sup>19</sup> Monsignor Paolo Vergani ebbe un ruolo di primo piano nella politica economica di Pio VII. Partecipò, soprattutto in veste di Assessore generale delle Finanze e del Commercio prima e di Segretario della Congregazione Economica poi alla stesura e discussione dei provvedimenti relativi al libero commercio del grano, al progetto sul Codice di Commercio, al piano di “intavolazione” e, come vedremo tra poco, alla *vexata questio* dei diritti di pascolo. Fu autore di diverse opere di contenuto politico-economico: *Le idee liberali. Ultimo rifugio dei nemici della religione e del trono*, Genova 1816; *Della importanza e dei pregi del nuovo sistema di finanza dello Stato pontificio. Discorso di Monsignor Paolo Vergani*, Roma 1794; *Discorso storico-politico sull'autorità del Romano pontefice*, Roma 1815; *Analisi ragionata del Congresso di Vienna*, 2 voll., Genova 1818. Sulla vita e l'impegno politico di Paolo Vergani si veda L. Dal Pane, *Lo Stato pontificio e il movimento riformatore del Settecento*, Giuffrè, Milano 1959, pp. 295 e ss.; F. Venturi, *Paolo Vergani*, in *Illuministi italiani*, VII, Milano-Napoli 1965, pp. 629-644; N. La Marca, *Tentativi di riforme economiche nel Settecento romano*, Bulzoni, Roma 1969, pp. 131-134. Sulle posizioni giuridiche di Vergani in riferimento al tema dei pascoli si veda U. Petronio, *Qualche spunto sulla 'questione demaniale' in Italia prima della Legge Zucconi*, in P. L. Falaschi (cur.), *Usi civici e proprietà collettive nel centenario della Legge 24 giugno 1888. Atti del Convegno in onore di Giovanni Zucconi (1845-1894)*, Camerino 1991, pp. 68-72.

<sup>20</sup> Mons. Nicola Maria Nicolai fu l'autore di una grande memoria sulle servitù di pascolo redatta per ordine della Sacra Congregazione Economica al fine di elaborare una Legge generale sulla loro abolizione. Ci riferiamo alla *Proposta di liberazione dei terreni dalla servitù de' pascoli. Memoria con Sommario*, Roma 1823. Fu anche autore delle celebri *Memorie, Leggi, ed Osservazioni sulle campagne e sull'Annona di Roma*, Stamperia Pagliarini, Roma 1803.

Bernardino Grimaldi, convinto di non incontrare resistenze e discussione nelle Aule parlamentari<sup>21</sup>, si limitò allora a riprodurre letteralmente le teorie individualiste che dominavano, a parte rare eccezioni, nelle Sacre Congregazioni romane agli inizi dell'Ottocento<sup>22</sup>.

Premesso questo, risulterà vano allora il solo commentare la relazione introduttiva del Grimaldi al testo del disegno di Legge, la quale è la esatta riproduzione fotografica del dibattito sulle servitù di pascolo, così come venne a formarsi agli inizi del secolo XIX durante i lavori della Sacra Congregazione Economica<sup>23</sup>. Aggiungiamo solamente una annotazione non sufficientemente messa in risalto nella letteratura odierna sul tema. Il motivo per cui il Ministro Grimaldi si decise a presentare una proposta sui diritti collettivi non fu la convinzione della decadenza della Notificazione, che anzi egli considerava pienamente vigente, bensì la volontà di rimediare ad un difetto di quella normativa, ovvero la mancanza di obbligatorietà delle sue disposizioni<sup>24</sup>. La normativa pontificia, infatti, sanciva il principio della facoltatività delle affrancazioni dagli usi civici di pascolo, rimettendo alla iniziativa del proprietario del fondo “gravato” la decisione di presentare l'istanza di liquidazione<sup>25</sup>. Così il

---

<sup>21</sup> Grimaldi, infatti, nella relazione introduttiva al disegno di Legge in questione afferma con sicurezza “la necessità di un nuovo provvedimento il quale abbia per base il principio dell'abolizione immediata di dette servitù. Oramai questo sano principio informa la nostra legislazione. Infatti con questo stesso principio si sono aboliti il pensionatico, e l'eratico e pascolo nelle provincie Venete; le servitù di pascolo e legnatico nella Toscana; gli ademprivi nell'isola di Sardegna”. Dopo i “successi” in Veneto, Toscana e Sardegna, quindi, il ministro non aveva ragioni di temere difficoltà nella approvazione di una nuova Legge abolitiva per le ex Province pontificie. *Atti parlamentari. Camera dei Deputati. Legislat. XV, I<sup>a</sup> sessione 1882-83-84*, cit., p. 5.

<sup>22</sup> A dimostrazione del vero, i tre allegati al disegno di Legge sono la inequivocabile attestazione della mancanza di originalità del Ministro e della incapacità ad aprirsi alle nuove teorie che in quegli anni avevano scosso dalle fondamenta le certezze borghesi: l'allegato A contiene la relazione di Monsignor Paolo Vergani inoltrata nel 1801 alla Congregazione economica, l'allegato B riproduce il Decreto della Commissione provvisoria di Governo sulle servitù rustiche su fondi privati ed, infine, alla lettera C viene copiata per intero la Notificazione pontificia del 29 dicembre 1848. La scelta di Paolo Vergani non era certo casuale in quanto costui, all'interno del panorama culturale pontificio, rappresentò senza dubbio la voce più radicale e violenta favorevole all'annullamento delle consuetudini agrarie collettive. Una parte considerevole della relazione Grimaldi è dedicata proprio all'iter legislativo che portò alla approvazione della Notificazione pontificia del 29 dicembre 1849 della quale il Ministro riprodusse ampi stralci riguardanti le considerazioni che Monsignor Nicola Milella fece precedere al testo normativo. *Atti parlamentari. Camera dei Deputati. Legislat. XV, I<sup>a</sup> sessione 1882-83-84*, cit., pp. 2-4.

<sup>23</sup> I lavori della suddetta Congregazione possono essere letti in M. N. Nicolai, *Proposta di liberazione dei terreni dalla servitù de' pascoli*, cit.

<sup>24</sup> Queste le parole del Ministro catanzarese: “Se adunque quella Legge [la Notificazione pontificia del 29 dicembre 1849] è tuttora in vigore, gioverà rintracciare altrove le ragioni che l'hanno resa insufficiente a raggiungere lo scopo che il legislatore si proponeva. A me sembra che la causa prima consista nel carattere stesso della legge, che è facoltativa”. *Atti parlamentari. Camera dei Deputati. Legislat. XV, I<sup>a</sup> sessione 1882-83-84*, cit., p. 4.

<sup>25</sup> Il principio di facoltatività è chiaramente espresso nell'articolo 1 della Notificazione che sancisce: “I. I fondi soggetti alle servitù di pascolo, di vendere le erbe, e di fidare possono affrancarsi colle forme e norme seguenti”.

Ministro proponeva una soluzione alquanto bizzarra e fonte di fraintendimenti, in quanto sanciva la immediata affrancazione degli usi collettivi di pascolo, vendere le erbe e fidare attraverso il nuovo disegno di Legge, ma allo stesso tempo manteneva in vigore la Notificazione pontificia (eccettuate le norme e forme relative all'Autorità chiamata ad eseguire la procedura di affrancazione) per tutti quei diritti agrari di cui non fossero titolari la comunità o i suoi corpi intermedi, bensì i singoli cittadini<sup>26</sup>.

Per il resto, l'impianto della normativa era il medesimo della Legge papale con la differenza sensibile che le sue norme ora erano coattive<sup>27</sup>, dotate di immediata efficacia e sanzionate duramente dall'articolo 1:

A datare del 1° gennaio del secondo anno della presente Legge, l'esercizio di tali diritti è ritenuto abusivo e costituisce una violazione del diritto di proprietà, contro la quale sono applicabili le leggi civili e penali<sup>28</sup>.

Quantunque Grimaldi fosse convinto della vittoria della proprietà privata sui diritti collettivi, valutati come reperi giuridici dell'epoca barbarica, il suo progetto incontrò la decisa opposizione della Commissione parlamentare<sup>29</sup> le cui istanze vennero affidate alla solida preparazione del Deputato Giovanni Zucconi<sup>30</sup>.

La relazione composta dal membro della Commissione parlamentare<sup>31</sup> è ancor oggi un monumento di sapienza giuridica in cui emerge l'apertura priva di pregiudizi verso l'intera Europa e verso quei filoni di pensiero che da poco

---

<sup>26</sup> Bernardino Grimaldi proponeva "l'abolizione, nelle province ex pontificie, delle cosiddette servitù di pascolare, di vendere le erbe e fidare, che si esercitano dalla generalità degli abitanti, da associazioni di cittadini, o da comuni sopra fondi altrui. L'abolizione, come si vede, non si estende a diritti privati, o meglio a diritti dei singoli cittadini, sia di pascolare, sia di vendere le erbe o di fidare, che si esercitano su fondi altrui. Per queste cose a me pare che basti il diritto conferito dalla notificazione pontificia ai proprietari di affrancare, quandochè vogliano, i propri fondi da queste servitù; basti l'interesse privato a rimuovere di per sé tutti gli inconvenienti che ora nell'interesse generale si lamentano, e che portano inceppamenti ed ostacoli al progresso dell'agricoltura". *Atti parlamentari. Camera dei Deputati. Legislat. XV, I<sup>a</sup> sessione 1882-83-84*, cit., p. 5.

<sup>27</sup> Come la Notificazione pontificia - ma con la differenza sostanziale della coattività - il disegno di Legge grimaldiano prevedeva la affrancazione delle servitù di pascolo, vendere le erbe e fidare su fondi privati mediante indennizzo pecuniario o in natura; equivalente, a parte le diverse autorità coinvolte, era anche la procedura applicata a livello provinciale ed esperita in primo luogo attraverso conciliazione tra le parti interessate ed in secondo luogo in via giudiziaria avvalendosi dell'ausilio dei periti.

<sup>28</sup> *Atti parlamentari. Camera dei Deputati. Legislat. XV, I<sup>a</sup> sessione 1882-83-84*, cit., p. 5.

<sup>29</sup> La Commissione parlamentare era composta dai deputati Miceli (presidente), Fortunato (segretario), Buttini, Giovagnoli, Mariotti Filippo, Merzario, Spirito, Venturi e Zucconi (relatore).

<sup>30</sup> Su Giovanni Zucconi si veda P. Grossi, *Un altro modo di possedere*, cit., pp. 327-339; P. Grossi, *La cultura giuridica di Giovanni Zucconi*, cit., pp. 102-129; M. F. Corciulo, *Il dibattito parlamentare sulla legge 24 giugno 1888*, cit., pp. 81-99.

<sup>31</sup> *Atti parlamentari. Camera dei Deputati. Legislat. XV, I<sup>a</sup> sessione 1882-83-84. Documenti di Legge e relazioni*, n. 270 A.

avevano messo in dubbio le tratative convinzioni borghesi<sup>32</sup>.

Il contributo, a nostro avviso, più rilevante dello Zucconi fu nella lucidissima diagnosi sul fenomeno collettivo nelle ex province pontificie e sul modo di migliorarlo, evitando alcuni meccanismi che in effetti avevano generato e tutt'ora causavano liti ed incomprensioni. Nella individuazione del problema e del modo di risolverlo, Zucconi fu geniale perché riuscì, per merito della sua vastissima cultura giuridica e competenza pratica<sup>33</sup>, ad elevarsi al di sopra dei due opposti (proprietà privata e proprietà collettiva) ed a comprendere cosa veramente non funzionasse nel regime proprietario delle terre pontificie:

il vizio non è nella proprietà collettiva in sé medesima, la quale anzi presentasi come la più adatta e la più conforme allo stadio di cultura nel quale trovansi le terre gravate dagli usi civici. Il vizio o difetto vero consiste invece nel dualismo fra proprietari ed utenti, creato e mantenuto dallo stato di incertezza continua dei diritti reciproci di ciascuno, incertezza che alla sua volta produce oppressioni da una parte, abusi dall'altra, danni alle salve ed ai campi, litigi e processi dispendiosi ed interminabili<sup>34</sup>.

In queste parole troviamo la estrema sintesi di tutta la questione proprietaria nei territori ex pontifici e l'origine di tutte le difficoltà che prima di Zucconi non era stato possibile enucleare con altrettanta chiarezza di contenuto e metodo. Partendo da questa premessa - che finalmente non scadeva nei rivoli della opposizione politica tra collettivismo e proprietà privata - il relatore poteva agevolmente trarre le dovute conclusioni da seguire come criterio base per la stesura del testo legislativo, il cui fine doveva essere

quello di far cessare questo stato di dualismo e di incertezza, col separare, ove riesce possibile ed utile all'agricoltura, la proprietà degli utenti da quella dei padroni dei fondi servienti, e col regolare l'esercizio degli usi civici, là dove la loro abolizione da questo scopo di pubblico utile non verrebbe giustificata<sup>35</sup>.

Come possiamo apprezzare dalle parole del Deputato, accanto ai proprietari

---

<sup>32</sup> Nella sua relazione Giovanni Zucconi dedica ampio spazio alle proprietà collettive in Svizzera (*Allmendens*) di cui ravvisa significative assonanze con le comunanze marchigiane, a quelle in Scozia (*Township*) o in Austria. Anche le letture citate dal Nostro nella relazione dimostrano il suo ampio bagaglio culturale che comprende i principali animatori della questione proprietaria su scala europea, quali Henry Summer Maine, Emile De Laveleye, Wilhelm Heinrich Roscher, Gabriele Rosa, Francesco Cardenas e Carlo Cattaneo di cui riporta la citazione resa famosa da Paolo Grossi nel suo capolavoro "Un altro modo di possedere": "Questi usi non sono abusi, non sono privilegi, non sono usurpazioni. È un altro modo di possedere, un'altra legislazione, un altr'ordine sociale che inosservato discese da remotissimi secoli fino a noi". *Atti parlamentari. Camera dei Deputati. Legislat. XV, I<sup>a</sup> sessione 1882-83-84*, cit., pp. 2-12.

<sup>33</sup> Sul Zucconi Avvocato, Professore di Statistica ed Economia politica all'Università di Camerino, Deputato parlamentare e, circostanza non trascurabile, acuto osservatore delle realtà fattuale espressa della natia terra camerte, si veda P. Grossi, *La cultura giuridica di Giovanni Zucconi*, cit., pp. 102-129.

<sup>34</sup> *Atti parlamentari. Camera dei Deputati. Legislat. XV, I<sup>a</sup> sessione 1882-83-84*, cit., p. 7.

<sup>35</sup> *Ibid.*

dei terreni gravati da usi civici vi erano, in posizione di parità, gli utenti ossia le popolazioni locali o le loro partizioni sociali, titolari non di mere servitù ma di veri e propri diritti di proprietà che dovevano godere della stessa dignità riconosciuta alla proprietà privata. Le conseguenze di simili affermazioni erano notevoli perché comportavano il rispetto dei diritti sia dei proprietari che degli utenti, assegnando ad entrambi la parte che gli spettava e, in questo modo, eliminando alla radice quella promiscuità che era fonte di gravi disagi<sup>36</sup>.

Le parole dello Zucconi non riuscirono, tuttavia, ad indebolire le convinzioni del Ministro Grimaldi il quale, dopo lunghe e molto dibattute sessioni parlamentari, vedeva in parte realizzato il suo originario progetto normativo convertito in Legge del Regno dopo ben 4 anni di discussioni. In parte, abbiamo scritto, perché la Commissione parlamentare di cui Zucconi era relatore riuscì ad inserire alcuni germi della nuova teoria sulle proprietà collettive che di lì a poco saranno portati a maturazione da un altro difensore della proprietà collettiva: Tommaso Tittoni<sup>37</sup>.

### 1.3 La nascita della categoria giuridica dei domini collettivi: la relazione parlamentare di Tommaso Tittoni e la Legge 4 agosto 1894, n. 397

Le difficoltà interpretative e attuative della Legge 24 giugno 1888 n. 5489 favorirono il fiorire di un fertile dibattito sulla proprietà che aprì la strada alla formulazione della categoria dei domini collettivi.

Le circostanze che rendevano in certi casi vana l'applicazione della normativa vennero analizzate minutamente dall'altro grande protagonista della questione proprietaria nelle campagne delle ex province pontificie, il Deputato Tommaso Tittoni<sup>38</sup>, autore anch'egli di una relazione parlamentare di grande spessore culturale<sup>39</sup> che si concretizzerà nella Legge 4 agosto 1894, n. 397.

<sup>36</sup> Sulla base del principio di parità tra proprietario ed utenti, Giovanni Zucconi individuò una serie di criteri che avrebbero dovuto orientare la redazione della legge sulle servitù di pascolo: "1° Assoluto rispetto dei diritti tanto dei proprietari quanto degli utenti, assegnando a ciascuno la parte che loro aspetta. 2° Separazione assoluta del dominio dei proprietari sulle terre che rimangono ad essi da quello degli utenti da assegnarsi a questi, colà dove l'uso civico impedisce la cultura dei campi e il progredire di questa. 3° Conservazione degli usi civici sui terreni non suscettibili di cultura o di miglioramento. 4° Regolamento dell'esercizio di cotesti usi e delle proprietà collettive in modo che non ne derivi danno alla produzione agricola". *Atti parlamentari. Camera dei Deputati. Legislat. XV, 1ª sessione 1882-83-84*, cit., p. 7.

<sup>37</sup> La più grande conquista dello Zucconi, come intuito da Paolo Grossi, fu l'articolo 9 che consentiva, in presenza di particolari circostanze, di ammettere la collettività alla affrancazione dell'intero fondo gravato da usi civici mediante pagamento di un canone annuo a favore del proprietario. P. Grossi, *Un altro modo di possedere*, cit., pp. 323-326.

<sup>38</sup> Sulla vita e la cultura giuridica di Tommaso Tittoni si rimanda a Paolo Grossi in *Un altro modo di possedere*, cit., pp. 348-374.

<sup>39</sup> *Atti parlamentari. Camera dei Deputati. Legislat. XVIII, 1ª sessione 1892-1894. Disegni di legge e relazioni*, n. 134-A.

Tutta la prima sezione del discorso è incentrata, infatti, sulle ragioni che richiedevano con urgenza una nuova normativa che colmasse, da un lato, le lacune presenti nella Legge del 24 giugno 1888 e, dall'altro, correggesse alcune inesattezze e incertezze originatesi dalla sua applicazione. Il problema centrale ruotava attorno agli articoli 2<sup>40</sup> e 3<sup>41</sup>, norme volute con tanto impegno e dedizione da Giovanni Zucconi, allo scopo di favorire le comunità di utenti le quali potevano affrancare rispettivamente o una parte o l'intero fondo gravato dagli usi civici, corrispondendo un canone pecuniario al proprietario del terreno liberato.

Così il 12 giugno 1889 il Tittoni presentò una interrogazione al Ministro di Agricoltura e Commercio con cui ammoniva sulla necessità di redigere un regolamento applicativo della Legge dell'88 che spiegasse chiaramente come gli utenti, una volta ricevuti i terreni affrancati, avrebbero dovuto amministrarli e soprattutto attraverso quali organi di governo<sup>42</sup>. Il problema non era di esigua rilevanza perché, a causa dell'assenza di norme chiare e precise, gli utenti correvano il rischio di perdere la proprietà delle terre ricevute mediante la procedura liquidativa disciplinata dalla Legge sulle servitù d'uso<sup>43</sup>.

<sup>40</sup> Art. 2. Le servitù ed i diritti di cui all'articolo 1 per gli effetti della presente legge, si hanno come derivati da un titolo espresso o presunto e come aventi natura di servitù negativa o proibitiva. I proprietari dei fondi gravati delle servitù e dei diritti suddetti sono in conseguenza obbligati a dare agli utenti una indennità o in terreno od in un annuo canone corrispondente al valore della servitù o del diritto cui i fondi erano soggetti.

<sup>41</sup> Art. 3. Quando le servitù di cui all'articolo 1 si esercitano dalla generalità degli abitanti di un comune o di una parte di esso o da una università od associazione di cittadini col godimento in natura, la indennità da darsi dal proprietario per la liberazione dalle servitù consisterà nella cessione di una parte di ciascun fondo affrancato, la qual parte abbia un valore eguale a quello che si giudichi competere al diritto che rimane abolito.

<sup>42</sup> Riportiamo per il suo interesse il testo dell'interrogazione pronunciata da Tommaso Tittoni: "Vi è finalmente un altro punto anche importantissimo e riguarda la disposizione cui ho accennato (e che è proprio quella che dà un carattere provvido alla legge, mentre senza di essa sarebbe una legge disastrosa) che ammette gli utenti alla affrancazione dei beni soggetti alle servitù. Ebbene in questo caso i diritti dei proprietari sono già dalla legge efficacemente tutelati; perché il proprietario il quale riscuote il canone conserva ipoteca sulla proprietà stessa; e quando il canone per avventura non venga pagato, rientra nel possesso dei suoi beni. Invece la posizione degli utenti non ha garanzie, ed è tutta subordinata al pagamento del canone che quindi è necessario assicurare in modo preciso. Deve innanzi tutto indicare il regolamento come gli utenti si assoceranno, chi li rappresenterà, come godranno i beni, come sarà ripartito tra loro il contributo, come se ne assicurerà la riscossione. Perché, se non si dispone che il contributo debba essere iscritto in ruoli e riscosso coi privilegi delle imposte, e se non si stabilirà in modo serio la responsabilità degli amministratori, questo organismo funzionerà male, e gli intenti della legge saranno interamente frustrati". *Atti parlamentari. Camera dei Deputati. Legislat. XVIII, 1ª sessione 1892-1894. Disegni di legge e relazioni*, n. 134-A, p. 3.

<sup>43</sup> Tale rischio veniva paventato efficacemente da Tittoni attraverso la descrizione di un caso pratico: "I lavoratori di un villaggio affermando essere necessario per loro esercizio del diritto di semina e di legnatico, domandano al Ministero di affrancare il fondo di fronte al proprietario. Il ministero concede l'affrancazione. Si determina dai periti il canone che gli utenti debbono pagare. Non è detto come questo canone debba essere corrisposto [...] Ora non è detto chi forma i ruoli degli utenti, non è detto chi è che giudica sui reclami circa i ruoli stessi, non è detto come le quote di contribuzione, che potranno essere piccolissime, minime, saranno riscosse. E allora che cosa accadrà? Accadrà che alla

Il Deputato dai natali manzianesi dimostrò come la Legge sull'affrancazione delle servitù era il risultato di un tentativo di mediazione fra due opposte mentalità invero inconciliabili, l'una, volta a favorire la sola proprietà privata, l'altra, a dare forma e sostanza alle proprietà collettive<sup>44</sup>. Tale dissidio era palpabile non solo nel testo legislativo, ma anche e soprattutto nella fase applicativa dal momento che gli organi di governo e giudizio chiamati ad assumere decisioni sulle procedure di affrancazione - come la Giunta d'Arbitri, il Ministro di Agricoltura, il Consiglio di Stato o l'Amministrazione centrale dello Stato - erano composti da soggetti abituati a ragionare secondo gli schemi tralattizi dell'individualismo proprietario e, quindi, vedevano con diffidenza e ostilità il fenomeno collettivo<sup>45</sup>.

In altri termini, i nuovi principi scaturenti dagli assetti fondiari collettivi rischiavano di rimanere lettera morta. Era quindi necessario proporre un nuovo testo legislativo che disciplinasse dettagliatamente le terre collettive acquisite dalle comunità locali mediante la Legge 24 giugno 1888. A questa esigenza provvide Tommaso Tittoni con una proposta di Legge recante un titolo assai significativo: "Ordinamento dei domini collettivi nelle Province dell'ex Stato Pontificio"<sup>46</sup>. Dopo più di un secolo di provvedimenti o proposte di Legge orientate alla liquidazione dei diritti agrari popolari, finalmente vedeva la luce un progetto di segno opposto, volto a regolare e valorizzare tutte quelle proprietà collettive che si erano costituite mediante la procedura affrancativa della Legge 24 giugno 1888 o ancor prima della Notificazione pontificia.

Lo scopo della proposta ed il suo fondamento giuridico-culturale venne

---

fine dell'anno gli utenti non potranno pagare il canone, quindi perderanno il beneficio della Legge, e il proprietario, che ha conservato la ipoteca, si riprenderà il fondo con molta malavoglia, perché lo riavrà deteriorato, perdendo per di più le spese degli atti giudiziari, che avrà dovuto fare, e la rendita durante il tempo del giudizio". *Atti parlamentari. Camera dei Deputati. Legislat. XVIII, 1ª sessione 1892-1894. Disegni di legge e relazioni*, n. 134-A, p. 6.

<sup>44</sup> Tale moto contraddittorio della legge dell'88 era stato ben compreso da Tommaso Tittoni: "La legge così votata era monca, incompleta. Risentiva dell'indirizzo contraddittorio che avevano seguito Governo [ovvero il Ministro Grimaldi] e Commissione [rappresentata dal relatore Zucconi]; risentiva l'improvvisazione di emendamenti introdotti nella discussione innanzi alla Camera, ma non espliciti né coordinati col resto della Legge". *Atti parlamentari. Camera dei Deputati. Legislat. XVIII, 1ª sessione 1892-1894. Disegni di legge e relazioni*, n. 134-A, p. 3.

<sup>45</sup> Lucidissimo è il giudizio espresso da Giovanni Zucconi circa l'operato del Consiglio di Stato e dei Magistrati operanti nelle Giunte d'Arbitri e Corti d'Appello, parere riprodotto da Tittoni nella sua relazione: "Non bisogna dimenticare che tutti questi egregi signori e magistrati sono educati alla scuola del diritto romano, del diritto quiritario, nel quale è supremo principio quello della proprietà individuale, la quale si presume libera; dal che si trae la presunzione che questi usi civici, queste servitù non siano che abusi, che le popolazioni hanno introdotti o semplicemente tollerati dai proprietari". *Atti parlamentari. Camera dei Deputati. Legislat. XVIII, 1ª sessione 1892-1894. Disegni di legge e relazioni*, n. 134-A, p. 8.

<sup>46</sup> La proposta di legge di iniziativa parlamentare venne proposta dai deputati Tittoni, Zucconi, Pugliese, Fani, Zappi, Colajanni Napoleone, Suardi Gianforte, Gamba, Comandini, Rava, Tasca Lanza, Torlonia e Sacchetti.

descritto da Tittoni nella sua relazione pronunciata innanzi la camera dei Deputati il 20 febbraio 1893<sup>47</sup>. Dopo aver descritto l'iter storico-giuridico che aveva portato alla Legge del 1888 ed i motivi del suo insuccesso soprattutto in fase applicativa, il Nostro dichiarava quale fine si dovesse concretizzare con la nuova Legge di cui Egli era il relatore:

conservare in vita dando ad esse *vivendi causas* le università, partecipanze e comunanze agrarie esistenti, infondere vita alla massa inorganica di coloro che prima della legge del 1888 esercitavano diritti d'uso sulle terre, e dopo la legge, in cambio di quei diritti, ebbero la proprietà di parte o il godimento di tutte le terre<sup>48</sup>.

Era pertanto giunto il momento di ordinare questa notevole massa di beni di cui erano divenuti titolari gli utenti degli antichi diritti d'uso su fondi altrui, situazione la cui promiscuità proprietaria doveva essere sciolta in favore delle due legittime forme di appropriazione fondiaria: la proprietà privata e la proprietà collettiva<sup>49</sup>. Mentre la prima aveva una adeguata tutela e disciplina, la seconda, appena formatasi e riconosciuta, aveva bisogno di essere adeguatamente definita e protetta.

Quali erano le possibili soluzioni giuridiche prospettabili in siffatta realtà? Essenzialmente due:

o conservare la collettività adattandola al progresso dei tempi, al nuovo indirizzo dell'agricoltura, a nuove forme giuridiche, a nuovi scopi sociali, ovvero sciogliere e dividere tra i singoli il demanio comune<sup>50</sup>.

Quest'ultima soluzione, riconducibile sempre all'individualismo proprietario del XIX secolo, aveva prodotto ingiustizie sociali ed economiche di grave portata, come dimostravano tragicamente le quotizzazioni avvenute nell'Italia meridionale e in Sardegna che, anziché alleviare le sofferenze delle popolazioni

---

<sup>47</sup> *Atti parlamentari. Camera dei Deputati. Legislat. XVIII, 1ª sessione 1892-1894. Disegni di legge e relazioni*, n. 134-A.

<sup>48</sup> *Ivi*, p. 9.

<sup>49</sup> Tommaso Tittoni nel presentare il fondamento storico-giuridico degli assetti fondiari collettivi assunse una posizione di grande equilibrio, senza cadere nelle spire ideologiche che avrebbero minato la solidità scientifica delle sue affermazioni. Egli era infatti convinto che proprietà privata e collettiva erano due legittime forme di appropriazione fondiaria, entrambe portatrici di valori e caratteri propri. Esemplari sono le sue parole: "La proprietà collettiva non solo non costituisce per se stessa, come per tanto tempo si è detto e ripetuto, un errore economico ed un pericolo sociale, ma una forma che aiuta a comprendere la teoria economica ed a spiegare il fatto storico della proprietà; e quando si consideri non come antitesi, ma piuttosto come complemento della proprietà privata, e quando si volga non a distruggere questa ma ad integrarla, ci porge un rimedio efficace ai rivolgimenti sociali". *Atti parlamentari. Camera dei Deputati. Legislat. XVIII, 1ª sessione 1892-1894. Disegni di legge e relazioni*, n. 134-A, p. 14.

<sup>50</sup> *Atti parlamentari. Camera dei Deputati. Legislat. XVIII, 1ª sessione 1892-1894. Disegni di legge e relazioni*, n. 134-A, p. 14.

locali, ne aveva esacerbato gli animi e dissolto le già magre risorse<sup>51</sup>.

Si doveva pertanto volgere lo sguardo alle nuove teorie che, sulla base degli studi di Maine, Laveleye, Mill, Roscher, Schäffle o Treitscke<sup>52</sup>, sostenevano la validità soprattutto economica e sociale della proprietà collettiva<sup>53</sup>. Nel realizzare tale fine, il Tittoni suggeriva di partire dalle associazioni agricole che da tempi remoti, alcune persino dal Medioevo, avevano amministrato i diritti collettivi, quali le Università agrarie del Lazio, le Partecipanze emiliane o le Comunanze delle Marche. Tuttavia, tali realtà ormai obsolete ed improduttive si dovevano riformare, ispirandosi a più moderni criteri che ne esaltassero il ruolo socio-economico quale elemento fondante e comune da preservare.

La soluzione avanzata da Tittoni, con l'avallo di studiosi e Deputati, era quella della cooperazione agraria sul modello della *Assington Cooperative Farm* inglese in cui

gli utenti non devono coltivare ciascuno una parcella minima di terra, ma la cooperativa degli utenti deve amministrare e coltivare l'intero territorio comune, come unica azienda agraria nella quale distribuzione od avvicendamento di coltura corrispondano agli ultimi progressi della scienza e della pratica<sup>54</sup>.

Affinché poi le associazioni agrarie potessero efficacemente e legittimamente agire e tutelarsi in caso di contenzioso<sup>55</sup>, Tittoni propose di unificare in un'unica

---

<sup>51</sup> Tittoni, nella relazione parlamentare, ne discute ampiamente riportando anche i rilievi di altri Deputati che si erano pronunciati sui danni delle leggi eversive della feudalità, come per esempio quelli dell'Onorevole Rinaldi: "La quotizzazione dei demani creò un mondo di illusioni, a cui seguì subito il disinganno, perché le quote furono vendute, e sorse il latifondo privato. La quota demaniale, voi lo sapete, non può superare l'estensione di un ettaro; aggiungete il canone, la fondiaria a carico del quotista, le spese, le difficoltà della coltivazione, la lontananza dei terreni e converrete meco che, sfiduciato il contadino, finisce coll'abbandonare od alienare la quota". *Atti parlamentari. Camera dei Deputati. Legislat. XVIII, 1ª sessione 1892-1894. Disegni di legge e relazioni*, n. 134-A, p. 23.

<sup>52</sup> Il nostro relatore dimostra una cultura vastissima sulle proprietà collettive consolidatesi attraverso la lettura di studiosi di ogni parte dell'Europa appartenenti a profili disciplinari assai eterogenei. Una chiara idea dell'ampio raggio delle sue vedute e conoscenze è desumibile dal vasto apparato bibliografico che Egli pospose alla sua dottissima relazione.

<sup>53</sup> Tittoni era convinto come le proprietà collettive potessero rappresentare non solo un modello di appropriazione fondiaria alternativa alla proprietà privata ma anche un diverso modo di produrre ricchezza e benessere sociale: "La collettività può avere capitali e forze che mancano all'individuo, quindi più che di decadimento può essere fattore di progresso agricolo. E come lo sia nelle *Allmenden* della Svizzera, lo prova il De Laveleye, mostrandoci con fatti e cifre inoppugnabili la proprietà collettiva che porge esempio e stimolo di buona coltivazione alla proprietà privata sua buona vicina, e che adatta le forme dell'ordinamento agrario dei tempi più remoti alle condizioni dell'industria moderna contribuendo a migliorare anche le sorti degli operai delle manifatture". *Atti parlamentari. Camera dei Deputati. Legislat. XVIII, 1ª sessione 1892-1894. Disegni di legge e relazioni*, n. 134-A, p. 21.

<sup>54</sup> *Atti parlamentari. Camera dei Deputati. Legislat. XVIII, 1ª sessione 1892-1894. Disegni di legge e relazioni*, n. 134-A, p. 25.

<sup>55</sup> Prima della Legge di ispirazione tittoniana regnava una profonda confusione circa la natura giuridica delle associazioni agrarie nelle ex province pontificie (qualificate come enti privati o comunioni di beni tra persone) e questo determinava gravi incertezze in sede di giudizio e di applicazione delle norme. Significativo era a tal proposito lo sfogo degli amministratori dell'Università agraria di Tolfa che si

veste giuridica le varie associazioni agricole delle ex province pontificie mediante la formula della persona giuridica a cui, compatibilmente con la normativa in questione, venivano applicate le norme della Legge comunale e provinciale, come per esempio quelle sulla tutela amministrativa, la responsabilità degli amministratori, il maneggio del denaro comune, gli inventari, le votazioni, etc.<sup>56</sup>

Sulla base di tali principi, venne plasmato il progetto in esame che divenne Legge nell'agosto del 1894, determinando un cambiamento rilevantissimo nella storia degli assetti fondiari collettivi che ora venivano pienamente riconosciuti mediante la nozione giuridica dei domini collettivi accanto all'altro modo di possedere di matrice individuale.

Dopo secoli di disposizioni volte semplicemente alla abolizione del fenomeno collettivo in tutte le sue sfaccettature, per la prima volta una legge si proponeva lo scopo di riconoscere e ordinare la realtà storica e sociale dei domini collettivi. La soluzione, ripresa dal Legislatore odierno nella Legge 168/2017, veniva espressa nell'articolo 1 che attribuiva la personalità giuridica a tutte quelle comunità di abitanti, già presenti per ragioni storiche o costituite all'uopo, deputate alla gestione della proprietà collettiva<sup>57</sup>.

## 2. La riflessione giuridica sui domini collettivi nella letteratura giuridica dei primi anni del XX secolo

Un momento assai proficuo per una più profonda e matura riflessione sugli assetti fondiari collettivi nei territori delle ex province pontificie si ebbe nei

---

rivolsero a Tittoni con questo tenore: "Ora vogliono applicarci la legge delle opere pie; ora la legge comunale e provinciale; ora invece vogliono che siamo soggetti ad altre leggi speciali; diteci, qual è la legge che ci regola?". *Atti parlamentari. Camera dei Deputati. Legislat. XVIII, 1ª sessione 1892-1894. Disegni di legge e relazioni*, n. 134-A, p. 25.

<sup>56</sup> *Atti parlamentari. Camera dei Deputati. Legislat. XVIII, 1ª sessione 1892-1894. Disegni di legge e relazioni*, n. 134-A, p. 27. Riportiamo l'art. 1 della Legge 4 agosto 1894 che senza dubbio fu la conquista più rilevante del Tittoni: "Nelle Province degli ex Stati pontifici e dell'Emilia, le Università agrarie, comunanze, partecipanze e le associazioni istituite a profitto della generalità degli abitanti di un Comune, o di una frazione di un Comune, o di una determinata classe di cittadini per la coltivazione o il godimento collettivo dei fondi, o l'amministrazione sociale di mandrie di bestiame, sono considerate persone giuridiche. Gli utenti ai quali sia stata o sarà assegnata la proprietà collettiva dei fondi ai termini degli articoli 3 e 9 della Legge 24 giugno 1888, n. 5489, sono, per virtù della presente Legge, costituiti in associazioni considerate egualmente persone giuridiche".

<sup>57</sup> Questo il testo dell'articolo citato: "Nelle Province degli ex Stati pontifici e dell'Emilia, le Università agrarie, comunanze, partecipanze e le associazioni istituite a profitto della generalità degli abitanti di un Comune, o di una frazione di un Comune, o di una determinata classe di cittadini per la coltivazione o il godimento collettivo dei fondi, o l'amministrazione sociale di mandrie di bestiame, sono considerate persone giuridiche. Gli utenti ai quali sia stata o sarà assegnata la proprietà collettiva dei fondi ai termini degli articoli 3 e 9 della Legge 24 giugno 1888, n. 5489, sono, per virtù della presente Legge, costituiti in associazioni considerate egualmente persone giuridiche". Legge 4 agosto 1894, n. 397. Ordinamento dei domini collettivi nelle Province dell'ex Stato Pontificio.

primi anni del XX secolo. In quel momento, l'occhio dell'esperto poteva formulare giudizi più meditati e di ampio raggio sia perché le due leggi sugli usi civici del 1888 e sui domini collettivi del 1894 avevano dato ormai prova di sé attraverso la loro applicazione pratica, sia per il rinnovato interesse del Parlamento, impegnato a porre rimedio ai limiti ed errori prodotti dalle precedenti opere legislative. In questo contesto, accademici e pratici sentirono il bisogno di esporre le proprie riflessioni, contribuendo alla diffusione del messaggio culturale rappresentato dalla proprietà collettiva ed influenzando indubbiamente l'operato del Legislatore che su tali temi doveva intervenire. Di seguito analizzeremo, senza pretese di completezza, il pensiero di alcuni giuristi sensibili alla realtà viva degli assetti fondiari collettivi.

## 2.1 Giovanni Curis: *terram dedit filiis hominum*

Un primo indagatore severo fu Giovanni Curis<sup>58</sup>, ideatore di numerosi saggi e monografie sull'argomento in esame<sup>59</sup>. L'opera che prenderemo in considerazione - *Le leggi sugli usi civici e i domini collettivi delle ex province pontificie*<sup>60</sup> - è quella che più da vicino si propone di analizzare la situazione proprietaria delle terre appartenenti al debellato Stato pontificio e che manifesta il notevole retroterra culturale del Nostro, oltre che la sua perizia tecnica, qualità che gli permisero di avanzare al termine della monografia una dettagliata proposta di modificazione delle Leggi allora vigenti.

Nel suo cospicuo lavoro, Giovanni Curis, dopo aver descritto il lungo itinerario storico e soprattutto culturale che in modo ininterrotto legava la Notificazione pontificia alle Leggi abolitive del Regno d'Italia<sup>61</sup>, ritenne di far coincidere l'inizio di un profondo rinnovamento circa la teoria dei diritti agrari collettivi nella Legge del 1894 di cui fu relatore e portavoce Tommaso Tittoni<sup>62</sup>. Quel testo era il passaggio da una mentalità proprietaria che vedeva negli usi civici un peso o, peggio ancora, una servitù ad una nuova teoria che riconosceva

<sup>58</sup> Sulla vita e le opere di Giovanni Curis si veda F. Marinelli, *Curis Giovanni*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani (XII-XX secolo)*, I, Bologna 2013, p. 620; G. Ferri, *Proprietà collettive e usi civici nella prospettiva storico-giuridica del Novecento. In appendice il discorso di Carlo Calisse - Senato del Regno 18 maggio 1927*, in "Historia et ius. Rivista di storia giuridica dell'età medievale e moderna", VII (2015), pp. 9-12.

<sup>59</sup> *Ex multis*, si ricordano *L'evoluzione degli usi civici delle ex-province pontificie* (Roma 1907), *Le leggi sugli usi civici e i domini collettivi delle province ex-pontificie* (Roma 1908), *I demani comunali nella storia, nel diritto e nell'economia sociale con appendice contenente le massime della Commissione feudale e le disposizioni legislative demaniali* (Roma 1908), *Usi civici, proprietà collettive e latifondi nell'Italia centrale e nell'Emilia con riferimento ai demani comunali del Mezzogiorno. Dottrina, legislazione e giurisprudenza. Studio storico-giuridico* (Napoli 1917), *Gli usi civici* (Roma 1928), *Proprietà private e usi civici nei territori di Orvieto, Castiglione in Teverina, Sermignano e Vajano* (Roma 1928).

<sup>60</sup> G. Curis, *Le leggi sugli usi civici e i domini collettivi delle province ex-pontificie*, Roma 1908.

<sup>61</sup> Ivi, pp. 13-46.

<sup>62</sup> Ivi, pp. 60-61.

non sola la dignità storica degli usi civici, ma che infondeva ad essi propizie opportunità di sviluppo grazie alla dottrina dei domini collettivi, oggetto specifico della normativa tittoniana<sup>63</sup>.

Le parole del Curis sono a tal proposito degne di essere ricordate:

Considerata quest'ultima [la proprietà collettiva] anche sotto l'aspetto giuridico, economico, sociale e politico s'appalesa pienamente giustificata al pari della proprietà individuale, accanto alla quale essa non soltanto *può* ma *deve* esistere e conservarsi, costituendo un complemento ed una integrazione della medesima<sup>64</sup>.

In particolare, i domini collettivi erano pienamente giustificabili, sotto l'aspetto giuridico, perché essi trovavano fondamento nel diritto naturale per cui tutti gli uomini hanno diritto di trarre dalla terra i mezzi di sussistenza e persino nel diritto divino laddove il precetto biblico *terram dedit filiis hominum*, compendiabile nel motto la terra per gli uomini, rovesciava il postulato autoreferenziale dell'agricoltura per l'agricoltura che era prevalso sino a quel momento<sup>65</sup>.

Dal punto di vista economico, la terra collettiva concretizzava un valido modello alternativo alla proprietà privata perché, pur non eccitando al massimo la produzione agricola,

offre e garantisce a tutte le famiglie il possesso d'una parte delle terre; lega il contadino alle medesime col vincolo dell'interesse, e quindi ne impedisce l'immigrazione; è più adatta alla selvicoltura, e riunisce in sé i vantaggi industriali della grande proprietà ed i benefici economici e sociali della piccola proprietà<sup>66</sup>.

In terzo luogo, la proprietà collettiva aveva ragion d'essere anche sul piano sociale in quanto essa

offre il vantaggio di dare una base sicura alla famiglia; concede ai poveri un soccorso più decoroso di quello della beneficenza, sia pubblica che privata, contribuisce a mantenere una maggiore eguaglianza fra i cittadini e a liberarli dall'asservimento economico<sup>67</sup>.

Infine, politicamente *l'altro modo di possedere* rivelava la sua indole democratica

---

<sup>63</sup> I meriti della Legge del 1894 vengono riassunti dal Curis: "Con questa legge si applica il principio di far coincidere accanto alla proprietà privata una forma di proprietà collettivista organizzata per legge: si riconoscono perciò le associazioni (comunanze, partecipanze, università rurali) già esistenti, si organizzano sotto forma di proprietà collettiva i beni provenienti dalle affrancazioni degli usi civici nelle provincie dello ex Stato pontificio e dell'Emilia, e gli utenti a cui debbono essere assegnati quei beni ai termini degli articoli 3 e 9 della legge 24 giugno 1888, sono costituiti in associazioni, considerate come persone giuridiche, per il godimento dei fondi comuni". G. CURIS, *Le leggi sugli usi civici e i domini collettivi delle provincie ex-pontificie*, cit., p. 61.

<sup>64</sup> G. Curis, *Le leggi sugli usi civici e i domini collettivi delle provincie ex-pontificie*, cit., p. 55.

<sup>65</sup> *Ibid.*

<sup>66</sup> *Ivi*, pp. 55-58.

<sup>67</sup> *Ivi*, p. 58.

ed istituzionale poiché attraverso la struttura associativa di gestione delle terre “inizia alla vita pubblica gli abitanti delle campagne, i quali nelle loro assemblee regolano l'amministrazione del loro dominio collettivo”<sup>68</sup>. Poste queste premesse, il Nostro giungeva alla convinzione che

sarebbe grandemente ingiusto, apolitico e dannoso volerla distruggere in quei paesi ove, per sentimento e coscienza di popolo, si è conservata nonostante qualunque persecuzione<sup>69</sup>.

Tutti questi vantaggi, conseguibili tramite la categoria dei domini collettivi, venivano dichiarati positivamente dalla già menzionata Legge del 24 agosto 1894, “Legge - come ritenne il Curis - eminentemente liberale e democratica”, destinata a segnare “un passo gigantesco verso il miglioramento delle classi povere” e a rispondere “ad uno dei più gravi bisogni della nostra vita economica e sociale”<sup>70</sup>.

Tuttavia, gli alti fini sociali e morali della normativa, nella maggior parte dei casi, erano stati disattesi e si erano persino generate situazioni inconciliabili con la *ratio* della Legge, come i casi in cui i terreni confluiti, in seguito alle affrancazioni, nel patrimonio fondiario collettivo erano stati divisi in proprietà privata tra gli utenti, contravvenendo così allo spirito della Legislazione<sup>71</sup>. La ragione di tale fallimento venne ricercato dal Curis nella impreparazione culturale delle popolazioni locali non adatte “a ricevere e fecondare i nuovi e liberali principii di cooperazione agraria” e nel comportamento egoistico e prevaricatore di alcuni utenti dei diritti agrari

a danno dell'ente agrario cui sente di appartenere e della cosa comune che ciascuno considera come propria e pretende sfruttare a proprio vantaggio, escludendo gli altri<sup>72</sup>.

A questo si aggiungeva sovente l'ostilità tra gli enti agrari e i comuni i quali, perseguendo finalità incompatibili e concorrenti a quelle delle associazioni agricole, mettevano in atto azioni volte a paralizzare la vita delle università,

---

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> *Ivi*, p. 60.

<sup>71</sup> Il Curis riferisce per esempio della situazione da lui conosciuta personalmente del Comune di San Paolo ove “si ricorse a stratagemmi, i quali se salvarono la forma, portarono una grave lesione alla sostanza delle disposizioni ed allo spirito della legge stessa. Quivi, infatti, vennero divise le terre dell'università fra gli utenti, dandone la quota in affitto per 29 anni. Se ne consegue che, ridotte quelle minuscole porzioni di terreno a coltura intensiva, i miglioramenti che si apporteranno nel lungo periodo di 29 anni supereranno talmente il valore della terra, che questa dovrà, a locazione finita, per ragioni facili a comprendersi, lasciarsi all'utente piuttostochè restituirsi all'università agraria”. G. Curis, *Le leggi sugli usi civici e i domini collettivi delle provincie ex-pontificie*, cit., pp. 68-69.

<sup>72</sup> *Ivi*, p. 68.

comportamento avallato poi dai commissari regi o prefettizi<sup>73</sup>.

Di fronte a tale realtà, Giovanni Curis immaginava una proposta di modificazione della Legge sui domini collettivi che vale la pena di ripercorrere per la sua acutezza e in alcuni casi attualità.

La considerazione generale su cui il Legislatore doveva porre mente era la necessità di mantenere in vita gli enti agrari a cui la Legge Tittoni aveva conferito la personalità giuridica, senza trarre la pericolosa conseguenza di doverli cancellare a causa della loro cattiva prova nel periodo immediatamente successivo alla promulgazione del testo normativo. Al contrario, le Università agrarie, le Comunanze e le Partecipanze dovevano essere supportate e difese perché al loro interno si annidava, in uno stato di iniziale incubazione, il germe dei nuovi principi di cooperazione e solidarietà civile, principi che prima di attecchire nelle coscienze delle comunità locali avevano bisogno di tempo e di una preziosa opera di sensibilizzazione culturale<sup>74</sup>.

Affinché i domini collettivi e il loro messaggio sociale si trasformassero in un agire comune condiviso, secondo il Nostro, si dovevano perseguire tre coefficienti corrispondenti ad altrettanti elementi di rettifica della Legislazione vigente.

Il primo coefficiente rispondeva ad un principio di giustizia per cui le comunità locali dovevano essere reintegrate nel possesso dei terreni che, nel corso dei secoli, fu loro tolto e questo si sarebbe realizzato anzitutto riconoscendo in tutto il Regno il diritto collettivo all'eredità fondiaria spettante ad ogni uomo<sup>75</sup>. Questo scopo, a differenza di quanto sancito nella Legge allora vigente, si sarebbe conseguito non più solamente affrancando i terreni privati dagli usi civici o riferendosi alle comunanze agrarie già esistenti, ma si doveva estendere anche alle terre demaniali dello Stato e del Comune ed ai beni fondiari appartenuti alle Opere Pie ed alle Confraternite. In questo modo, si forniva alle proprietà collettive la risorsa basilare per la loro sopravvivenza, permettendo così agli enti agrari di disporre e mettere a profitto considerevoli porzioni di terre, terre che dovevano essere a vantaggio della generalità degli abitanti e non, come era avvenuto in passato, a favore di una classe speciale di utenti<sup>76</sup>.

Il secondo coefficiente concerneva la corretta amministrazione delle associazioni agrarie quali enti indipendenti dal Comune che avevano urgente bisogno di norme precise sul modo di governare i beni collettivi ed in

---

<sup>73</sup> Ivi, pp. 69-70.

<sup>74</sup> A tal proposito le parole del Curis sono impietose ma rivelano una verità difficile da contraddire: "Il compito, quindi, precipuo della riforma deve consistere, a nostro avviso, nel culturale quel terreno morale potenzialmente adatto, destando le menti e le energie individuali nella sfera della collettività economica e sociale, in modo da porre dinanzi a quelle ignoranti popolazioni tutti i vantaggi che assicura la cooperazione applicata alla terra". G. Curis, *Le leggi sugli usi civici e i domini collettivi delle provincie ex-pontificie*, cit., p. 71.

<sup>75</sup> G. Curis, *Le leggi sugli usi civici e i domini collettivi delle provincie ex-pontificie*, cit., p. 71.

<sup>76</sup> Ivi, p. 72.

particolare di quelle “sulle assemblee generali, sul Consiglio di amministrazione, sulla responsabilità degli amministratori, sulla rappresentanza legale e sui regolamenti”<sup>77</sup>.

Infine, l'ultimo coefficiente, si rivolgeva allo Stato ed ai suoi organi di governo locali come i Commissari regi e prefettizi, le Prefetture o i comuni, affinché invece di ostacolare la loro attività, esercitassero “una diligenza ed una sorveglianza scrupolosa” e, allo scopo di prevenire abusi e polverizzazioni dei demani popolari, il Legislatore ne doveva dichiarare perentoriamente la inalienabilità e indivisibilità<sup>78</sup>.

Concludiamo la sintesi del pensiero di questo studioso degli assetti fondiari collettivi, riportando il suo auspicio rivolto al futuro delle associazioni agrarie e al loro valore sociale e solidaristico nel quale Egli credeva fermamente:

Col concorso simultaneo di questi tre potenti coefficienti [di cui abbiamo detto poco fa], che s'integrano a vicenda, noi siamo sicuri che il principio moderno della cooperazione darà i risultati sperati anche se innestato sul tronco annoso delle antiche comunanze. Le quali, spinte dai nuovi bisogni, e coll'impulso della Legge e delle Autorità, s'adatteranno facilmente al progresso dei tempi ed al nuovo indirizzo dell'agricoltura. Non bisogna, infatti, dimenticare che questi enti agrari hanno una forte organizzazione, la quale può benissimo conservarsi pur dando ad esse una maggior elasticità ed adattabilità alle condizioni dell'odierna vita<sup>79</sup>.

## 2.2 Ettore Ciolfi: il rischio dello “spoglio delle generazioni future”

Altro autore dotato di larghezza di vedute e salda dottrina fu l'Avvocato, nonché membro della Commissione per la riforma degli usi civici, Ettore Ciolfi<sup>80</sup> il quale con uno stile personale ed elegante si fece convinto promotore del messaggio, invero disatteso, che Tommaso Tittoni lasciò a mo' di ordine del giorno al termine della sua relazione introduttiva alla Legge del 1894 e che recitava così:

La camera invita il Governo ad ispirarsi al principio della proprietà collettiva per risolvere sollecitamente la questione dei diritti d'uso e dei demani comunali in tutte

---

<sup>77</sup> Ivi, p. 73.

<sup>78</sup> Ivi, pp. 74-75.

<sup>79</sup> Ivi, p. 71.

<sup>80</sup> Ettore Ciolfi fu oltre che brillante Avvocato anche Direttore della Rivista Universale di Giurisprudenza e autore di numerosi saggi sulle proprietà collettive e sul diritto agrario in genere, tra i quali ricordiamo *L' enfiteusi e la colonia parziaria ed il diritto alla commutazione delle prestazioni fondiari perpetue* (Roma 1901), *Commento alla Legge 8 marzo 1908, n 76 pei provvedimenti sulle affrancazioni e sull'esercizio degli usi civici* (Roma 1908), *Un piano organico per la redenzione dell'Agro Romano e per la prosperità di Roma* (Milano 1919), *Il problema agrario ed i possessi plebei. A proposito del decreto legge 22 maggio 1924, n 751, sul riordinamento degli usi civici nel Regno* (Roma 1924), *Veroli e le sue montagne* (Veroli 1925).

le altre province d'Italia<sup>81</sup>.

Sulle parole autorevoli del Deputato dai natali manzianesi, Ettore Ciolfi, dopo una lunga rassegna sugli assetti fondiari collettivi esistenti nella penisola, esordiva esaltando con veemenza “l'idea geniale delle comunanze” quale modello da seguire ed applicare per ogni regione italiana. La storia passata e recente aveva infatti dimostrato l'errore economico e sociale della quotizzazione, della enfiteusi, delle ripartizioni periodiche tra gli utenti, tutte soluzioni che sancivano

lo spoglio delle generazioni future, e, con la fatua lusinga di generalizzare la piccola proprietà individuale, inoculano nelle generazioni presenti il germe d'una nuova cancrena sociale; la cancrena dei proprietari poveri, dannati fino dal nascere alle persecuzioni del fisco, non appena sopraggiunga devastatrice o sterile la stagione<sup>82</sup>.

L'unica risposta valida alla questione sociale era offerta allora dalle comunanze agrarie e dal modello della cooperazione agricola quali forme di relazione tra comunità ed ambiente che ogni parte d'Italia aveva sperimentato nel corso della storia, pur con grande varietà di denominazioni e funzionamento che non ne alteravano tuttavia la natura<sup>83</sup>. Di fronte ad uno scenario legislativo che in certe regioni italiane imponeva la liquidazione degli usi civici (come nel Meridione e in Sardegna) e in altre la costituzione dei demani in favore delle associazioni agrarie (come nelle province ex pontificie), era conforme a giustizia unificare tali realtà in favore di un'unica Legge nazionale

ispirata non dalla difesa degli interessi inumani ed illegittimi di pochi privilegiati, ma da un pensiero sociale; sia legge che fornisca assetto vasto e fecondo ai domini collettivi in tutte le regioni della penisola, nelle quali i possessi plebei hanno sopravvissuto alle vicende storiche; sia legge pacificatrice, che tolga alla disperazione le plebi rurali e le ponga in condizione di vivere e di non invidiare ai privati i campi deserti ed insultanti della miseria<sup>84</sup>.

### 2.3 Giuseppe Bruguier Pacini: “il diritto morale di tutto un popolo di fronte al diritto giuridico del proprietario”

Un autore dallo stile e contenuto peculiarissimi fu Giuseppe Bruguier Pacini, futuro cattedratico di Economia politica a Pisa, il quale, grazie alla sua profonda

---

<sup>81</sup> *Atti parlamentari. Camera dei Deputati. Legislat. XVIII, 1<sup>a</sup> sessione 1892-1894. Disegni di legge e relazioni*, n. 134-A, p. 29.

<sup>82</sup> E. Ciolfi, *I demani popolari e le leggi agrarie. Con una lettera dell'Onor. Avv. Salvatore Barzilaj*, Roma 1906, p. 55.

<sup>83</sup> *Ivi*, p. 56.

<sup>84</sup> *Ivi*, p. 56-57.

cultura giuridica non disgiunta da una superba sensibilità storica e filosofica<sup>85</sup>, seppe far emergere dalle nude zolle delle terre collettive il valore filosofico e morale degli usi civici, quale trama ininterrotta nella loro travagliata e secolare esistenza. L'opera che ci accingiamo a leggere - *L'agro romano e gli usi civici*<sup>86</sup> - venne composta dal Nostro negli anni giovanili e risente infatti dell'ispirazione del suo Maestro di Economia politica Giuseppe Toniolo, studioso del sistema corporativo medievale e sostenitore di una originale visione dell'economia le cui regole non fossero sorde ai principi etico morali del Cristianesimo<sup>87</sup>.

Sostenuto da una simile fondazione culturale, Bruguier riuscì ad elevarsi al di sopra delle sterili indagini agrario-statistiche ed a penetrare l'intima essenza degli usi civici che rivelava la dimensione relazionale e sociale del diritto:

oggi giorno che le teoriche empie ed inique di Federico Nietzsche corrono per il mondo, e fanno anche numerosi discepoli, non sarà stato inutile l'aver dimostrato come non soltanto nel singolo, ma anche nella società umana è l'oggetto del diritto<sup>88</sup>.

Così, dopo aver trovato mediante l'indagine storica "la parte più viva e palpitante" degli assetti fondiari collettivi, nei quali si cela "il diritto morale di tutto un popolo di fronte al diritto giuridico del proprietario"<sup>89</sup>, Giuseppe Bruguier traeva le conclusioni del suo discorso e lanciava un monito a coloro che in quegli anni operavano per la riforma degli usi civici in cui avrebbe dovuto sempre prevalere la morale e l'interesse sociale. Egli confidava nei domini collettivi, principio introdotto da Tommaso Tittoni, "i quali ben corrispondono ai precetti evangelici di amore e cooperazione e pace sociale", precetti che prima di ogni legge dovevano essere riscoperti anzitutto nel cuore degli uomini chiamati "senza negligenza e senza malvolgenza all'effettuazione della legge"<sup>90</sup>.

---

<sup>85</sup> Un'idea sulla personalità di Giuseppe Bruguier Pacini è desumibile dal ricordo di Lorenzo Mossa: "Di una cultura di élite, appassionato della scienza come dell'arte, aveva il senso della élite, che lo portava alla riflessione inesauribile. Per scrivere i suoi primi lavori aveva avuto bisogno di rinnovare i suoi studi con la pratica e con la conoscenza del mondo. Da un viaggio nella Cecoslovacchia ricavò, infatti, un volume su questo paese, nel quale volume si vede la sua cultura raffinata nonché la sicurezza delle impressioni, che sono una testimonianza del popolo e del tempo.

Ritornato ai suoi studi, si incontrò per la Scuola di scienze corporative, fondata a Pisa con Giovanni Gentile, ed in essa seguì ed ebbe iniziative pregevoli, come quella delle Archivio di studi corporativi, delle collezioni sul capitalismo, nella economia programmatica, nella visione francese del cooperativismo, che hanno ancora un valore". L. Mossa, *Bruguier Pacini Giuseppe*, in "Annuario dell'Università di Pisa per l'anno accademico 1954-1955", p. 365.

<sup>86</sup> G. Bruguier, *L'agro romano e gli usi civici. Estratto dalla Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie-Anni 1913-1914*, Roma 1914.

<sup>87</sup> V. Del Punta, *Giuseppe Bruguier Pacini. Commemorazione tenuta il 21 febbraio 1967 nell'Aula Magna storica dell'Università di Pisa*, Roma 1967.

<sup>88</sup> G. Bruguier, *L'agro romano e gli usi civici*, cit., p. 35.

<sup>89</sup> Ivi, p. 35.

<sup>90</sup> Ivi, p. 60.

## 2.4 Carlo Calisse: la proprietà come *ius procurandi et dispensandi*

Concludiamo la nostra panoramica sulla letteratura scientifica dei primi anni del Novecento, con un autore che ebbe un ruolo centrale nelle vicende legislative legate alla famigerata Legge del 1927, la quale unificò in un unico testo le variegate forme di appartenenza espresse dagli assetti fondiari collettivi. Costui è il Professore e Senatore del Regno Carlo Calisse<sup>91</sup> il quale trattò, con cognizione e dovizia di particolari, la storia degli usi civici e soprattutto di quelli esistenti nei domini pontifici. A questo proposito, non ci occuperemo delle monografie in cui Egli, al pari di altri giuristi contemporanei, si preoccupò di mettere in rilievo pregi, difetti e prospettive di cambiamento delle Leggi sugli usi civici<sup>92</sup>, bensì avremo riguardo ad un suo articolo composto nel 1910 per la Rivista italiana di Sociologia nel quale possiamo cogliere con più profondità il suo pensiero sui domini collettivi.

Il titolo del contributo è suggestivo - *L'elemento sociale nella proprietà* - e rivela una originalità e profondità che merita la nostra attenzione, anche a motivo della peculiare relazione posta dal Nostro tra proprietà ecclesiastica e diritti popolari esercitati su terre private<sup>93</sup>. Le due forme di dominio erano infatti legate non solo dal comune destino (ovvero il loro scioglimento) ma anche comuni erano le finalità consistenti nell'interesse politico dello Stato, in quello patrimoniale dei singoli proprietari e in quello sociale della collettività<sup>94</sup>. Ora il Legislatore nel realizzare il progetto di disgregazione della proprietà ecclesiastica e di abolizione degli usi civici su terreni privati tenne conto solamente dell'interesse privato e dello Stato ed escluse il fine sociale, fine che esistendo nella società non poteva essere disconosciuto con un comando della Legge, senza aprire la strada ad una grave crisi che proprio in quegli anni scuoteva numerose regioni italiane<sup>95</sup>. Lo stato non poteva dichiarare la illegittimità di siffatto interesse perché esso era parte inestinguibile dell'agire umano e la storia ne offriva la prova più vivida proprio negli istituti della proprietà ecclesiastica e degli usi collettivi. In particolare, il monastero medievale dimostrava la sua duplice costituzione patrimoniale e sociale, in quanto le proprietà che ricadevano sotto la sua giurisdizione si animavano sia di interessi economici che di valori di giustizia, pace, solidarietà, dilatando in questo modo la tensione tra le due forze

<sup>91</sup> Sulla vita e le opere di Carlo Calisse si veda P. Alvazzi del Frate, *Calisse Carlo*, in *Dizionario Biografico dei Giuristi Italiani (XII-XX secolo)*, I, Bologna 2013, pp. 389-391.

<sup>92</sup> Ricordiamo in particolare due saggi di Carlo Calisse sul tema in esame: *Gli usi civici nella provincia di Roma: osservazioni* (Roma 1906); *Le riforme della legge per gli usi civici nella provincia di Roma* (Roma 1907).

<sup>93</sup> C. Calisse, *L'elemento sociale nella proprietà*, in "Rivista italiana di Sociologia", anno XIV, Fasc. I- Gennaio-Febrero 1910, pp. 4-9.

<sup>94</sup> Ivi, p. 4.

<sup>95</sup> Ivi, pp. 4-5.

rappresentate dal potere politico e da quello individuale<sup>96</sup>.

L'esempio fulgido dei monasteri era allora l'occasione per rappresentare gli elementi costitutivi della proprietà ed il bisogno di garantire un loro sano equilibrio e bilanciamento<sup>97</sup>. Il primo elemento è l'interesse politico. La proprietà fondiaria, infatti, custodisce nelle sue profondità le istituzioni politiche le quali nel corso della storia mutano, si estinguono o possono anche rigermogliare nel terreno fertile in cui erano state fecondate. Il secondo elemento è l'interesse privato che induce il singolo ad acquistare il dominio delle cose affinché ne possa trarre utilità e occasione di progresso. Infine l'interesse sociale che, a seguito della rivoluzione liberale, è stato eclissato in favore di una incontrollata libertà individuale che ha spezzato ogni legame relazionale e di umana solidarietà. Di qui il bisogno di recuperare questo terzo elemento indefettibile che la storia della proprietà ecclesiastica consegnava al Legislatore e all'interprete.

Carlo Calisse, traendo spunto dal mondo medievale, credette fermamente nel recupero dei valori veicolati dalla scienza teologica e compendiabili nella massima di evangelica memoria che qualificava la proprietà come *ius procurandi et dispensandi*, formula da preferirsi a quella quiritaria e individualista di *ius utendi et abutendi*<sup>98</sup>. Suggestive sono le parole del Nostro laddove, riferendosi alla proprietà fondiaria, avverte come essa trasmetta al titolare

un diritto che certamente riveste di facoltà chi lo possiede, ma che deve essere esercitato per beneficio comune, con l'ufficio per il proprietario di essere il procuratore e l'amministratore anche degli interessi sociali innanzi ai particolari, e ricordandosi al proprietario che non tutto quello che è posto sotto la sua mano è cosa sua, poiché vi è una parte che non è sua opera, che non può essere prodotto del suo lavoro, che non può mai sottrarsi alla ragione suprema della esistenza dell'uomo e del suo sviluppo nel seno della società<sup>99</sup>.

Con grande senso di anticipo rispetto alla moderna teoria dei beni comuni, l'eminente Professore di storia del diritto configurava la terra come patrimonio

---

<sup>96</sup> Avvincente è la descrizione del Nostro sulla vita nei monasteri medievali: "Nella giurisdizione del monastero s'incontravano, sotto regola comune, vincitori e vinti, romani e barbari, soldati e contadini: spesso incomincia di là dentro quella elaborazione che da tanti e diversi elementi doveva poi far nascere la ben formata famiglia italiana. Gli edifizii che sorgevano sui vasti territori non era soltanto per il lavoro colonico; ogni lavoro industriale colà si svolgeva; e le cappelle, dipendenti e sparse, non erano soltanto luoghi di culto, ma ospedali ed ospizi e scuole ed uffici. I lavoratori, qualunque fosse la loro personale relazione col proprietario, avevano facoltà e responsabilità nel proprio lavoro; avevano modo di migliorare la propria condizione; avevano interessi comuni da regolare nell'esercizio con i vicini, onde si formava tra essi un vincolo di associazione, umile e timida in principio, ma non di rado destinata ad essere il primo seme del poi forte e glorioso governo comunale". C. Calisse, *L'elemento sociale nella proprietà*, cit., p. 8.

<sup>97</sup> Ivi, pp. 9-17.

<sup>98</sup> Ivi, pp. 21-22.

<sup>99</sup> Ivi, p. 21.

comune originatosi da un bisogno di umanità che, per Legge di natura, deve coordinarsi con il diritto individuale, così come la vita dell'individuo non si svolge al di fuori della società, ma dentro di questa, ed in sua corrispondenza<sup>100</sup>.

### 3. La Commissione di riforma delle Leggi abolitive degli usi civici e sull'ordinamento dei domini collettivi

Nella ricostruzione del dibattito storico giuridico sulla teoria dei domini collettivi, meritano un riconoscimento speciale i lavori della Commissione di riforma delle Leggi abolitive degli usi civici e sull'ordinamento dei domini collettivi, a cui presero parti personalità sensibili al fenomeno proprietario di matrice collettiva.

#### 3.1 La causa della istituzione della Commissione di riforma: i movimenti contadini

Accanto al lavoro intellettuale di professionisti e professori, la questione proprietaria nei primi anni del '900 conobbe un periodo di gravi tumulti e contestazioni.

Le proteste assunsero dimensioni preoccupanti in quanto non si manifestarono nel malcontento di singole cittadine che esprimevano il proprio dissenso in modo isolato ed indipendente, bensì si formarono in moltissimi comuni del Lazio delle vere e proprie associazioni di contadini che agivano congiuntamente e rispondevano ad un organo superiore che ne coordinava le operazioni.

Il motivo di siffatte turbolenze era imputabile ancora una volta all'ormai secolare problema dei compensi dovuti in seguito alla affrancazione dei terreni dai diritti agrari collettivi. Le Giunte di arbitri, magistrature speciali preposte a decidere sulle affrancazioni e quindi anche sui compensi da assegnare agli utenti, nella maggior parte dei casi disattesero le speranze delle comunità e solo in casi minoritari concessero i compensi in natura o, in misura ancor più ristretta,

---

<sup>100</sup> Estremamente moderna, alla luce dell'odierno dibattito sui *Commons*, è la riflessione del Calisse sull'interesse "che sia conservato il patrimonio comune, anche in considerazione delle generazioni che verranno. Ogni generazione dispiega il suo lavoro sul materiale che dalle precedenti le è stato preparato e trasmesso. E per i futuri e i presenti è necessaria condizione di benessere che l'uso dei mezzi della produzione non sia tale da estinguere in questa la naturale potenza. Alcune naturali ricchezze non devono essere dal dominio individuale sottratte all'uso ed alla conservazione per tutti. Le acque, le foreste, le miniere sono fra queste: le ragioni della igiene, delle industrie, della difesa, del lavoro chiedono che sia per esse stabilito tal regime da far preponderare l'interesse comune. Ed anche là dove quello privato ha il suo legittimo e necessario campo, non si può che consentirgli che l'egoistico arbitrio sia sostituito al ragionevole ed umano esercizio dei propri diritti". C. Calisse, *L'elemento sociale nella proprietà*, cit., p. 16.

attivarono il rimedio previsto dall'articolo 9 della citata Legge del 24 giugno 1888<sup>101</sup>. La miopia dei magistrati competenti a decidere sulle affrancazioni venne confermata dai dati scaturiti dall'inchiesta del Ministero dell'Agricoltura del 1905 relativa le province di Roma e Viterbo in cui, dei 100.000 ettari di terreno affrancati dagli usi civici, solo 15.000 vennero riconosciuti agli utenti<sup>102</sup>.

Lo stato di insoddisfazione e grave disagio economico e sociale delle collettività locali<sup>103</sup> che avevano subito un simile spoglio dei diritti civici venne tradotto in un movimento di protesta organizzato sia a livello locale che regionale grazie all'interesse della Camera di Commercio di Roma e Provincia e dello stesso Partito socialista<sup>104</sup>. A questo dato si aggiungano poi le conseguenze

---

<sup>101</sup> La testimonianza del Ministro dell'Agricoltura Luigi Rava è perentoria: "Appena entrata in vigore quella legge (del 1888) e istituite le Giunte d'Arbitri, sono sorte innanzi a queste le più gravi ed aspre contestazioni tra proprietari ed utenti. Si è conteso sulla esistenza degli usi civici, sulla natura, sulla estensione di essi: poi, appena risolte queste questioni di diritto, si sono accese le più gravi dispute sulla valutazione del compenso di affrancazione. Vi sono delle liti che durano da oltre 18 anni, che hanno percorso tutti i gradi di giurisdizione, e, pendenti ancora innanzi le Corti di rinvio, non accennano a finire per ora. I proprietari, salvo nobili eccezioni, hanno lottato con grande tenacia, spesso contestando agli utenti il diritto anche là dove questo era evidente. Alla tenacia dei proprietari ha fatto riscontro la esasperazione delle popolazioni". *Relazione sull'andamento dei domini collettivi, presentata dal Ministro Rava alla Camera dei Deputati il 4 aprile 1905*, in *Atti parlamentari*, Legislatura XXII, Sessione 1904-1906, Documenti XV, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma 1906.

<sup>102</sup> *Bollettino ufficiale del Ministero dell'Agricoltura*, Libreria dello Stato, Roma 1905, V, p. 417.

<sup>103</sup> Particolarmente lucida è la descrizione del Ministro dell'Agricoltura Luigi Rava: "È evidente come con l'assegnare ad una classe di lavoratori, a titolo di proprietà, una estensione di terreno assai minore di quella da loro coltivata o comunque goduta per lungo volgere di anni, o, peggio ancora, col sostituire alla concessione del terreno un annuo canone, si alterino sostanzialmente le condizioni di lavoro di quella classe agricola, che vede da un giorno all'altro restringersi la cerchia entro cui era abituata a svolgere la propria attività. In una parola, misere popolazioni cresciute grandemente nei piccoli centri rurali, e per il cui sostentamento era già divenuto insufficiente il territorio del proprio Comune, si son viste cacciare dalle terre su cui vivevano, spesso rimanendo prive del modo di provvedere altrimenti ai mezzi della loro esistenza. Si aggiunga, che lo stesso compenso dato in natura per le seguite affrancazioni, oltre che è sempre insufficiente, per difetto di superficie, a soddisfare i bisogni della classe degli utenti, difficilmente può rappresentare, anche nella sua entità economica e giuridica, il giusto valore della servitù abolita. L'uso civico rappresenta una utilità tutta personale che sfugge a qualunque esatta valutazione. Il contadino che col lavoro delle proprie braccia, che spesso non troverebbe ad utilizzare altrove, e coll'aiuto della famiglia, esercita la semina sopra terre spesso ingrata ed infeconde, esercita una industria che per chiunque sarebbe passiva: per esso invece quella industria rappresenta il mezzo di sostentare la vita. Il contadino che va a fare il fascio di legna servendosi dell'uso civico, ricava dal bosco una entità economica apprezzabile: a nessun altro metterebbe conto di andare a tagliar quel fascio di legna servendosi dell'uso civico, ricava dal bosco una entità economica inapprezzabile: a nessun altro metterebbe conto di andare a tagliare quel fascio di legna: eppure per lui, esso rappresenta un valore inestimabile, perché lo salva dai rigori dell'inverno. D'altra parte, gli usi civici rappresentano i bisogni delle popolazioni, e questi variano e crescono, a seconda che cresce e si moltiplica lo stuolo dei proletari. Ora questa difficoltà estrema di valutazione, quando si tratti di stabilire il compenso di affrancazione, dà luogo a perizie e contro perizie che non si accordano mai, e il cui risultato è, che quasi mai gli utenti ricevono il giusto indennizzo dei loro diritti". *Relazione sull'andamento dei domini collettivi, presentata dal Ministro Rava alla Camera dei Deputati il 4 aprile 1905*, in *Atti parlamentari*, Legislatura XXII, Sessione 1904-1906, Documenti XV, Roma 1906.

<sup>104</sup> A. Caracciolo, *Il movimento contadino nel Lazio (1870-1922)*, Roma 1952, pp. 113-118.

della Legge del 1894 sui domini collettivi che, riconoscendo la personalità giuridica delle Università agrarie, aveva permesso a molte comunità locali di riassumere od intraprendere per la prima volta l'amministrazione delle proprietà collettive, acquisendo quindi una maggiore consapevolezza del valore e significato dei diritti popolari che venivano liquidati con meschini compensi economici.

Nacquero così in moltissime cittadine laziali le Leghe dei contadini<sup>105</sup> che, in brevissimo tempo, riuscirono a creare una fitta rete di relazioni tanto che il 18 settembre 1904 venne istituita la *Federazione fra i lavoratori della terra del Lazio e della Sabina*, associazione aderente alla Camera del lavoro a cui si unirono ben 73 comuni<sup>106</sup>.

La federazione, come risulta dallo statuto federale approvato nel febbraio del 1905<sup>107</sup>, perseguiva il miglioramento morale e materiale dei lavoratori della terra da attuarsi mediante una serie di interventi, tra i quali aveva un rilievo primario la tutela dei diritti collettivi. A tal proposito, l'articolo 2, lettera A, sanciva solennemente che lo scopo della Federazione era di

coordinare, elencare tutti i documenti riguardanti le servitù civiche, affinché, con la cooperazione di un apposito ufficio di consulenza legale, possa essere garantito il patrimonio secolare delle comunità locali.

In effetti, la Federazione si avvale del contributo intellettuale di molti professionisti esperti in materia agraria che diedero un fondamento scientifico alle rivendicazioni popolari le quali, in estrema sintesi, miravano sia alla modificazione delle Leggi vigenti sugli usi civici sia alla resistenza, degenerata spesso in vere e proprie ribellioni, contro le violazioni delle Leggi liquidative perpetrate dai proprietari terrieri<sup>108</sup>.

---

<sup>105</sup> La *Lega miglioramento fra i contadini* era disciplinata da uno statuto che venne adottato in modo uniforme dalla maggior parte delle organizzazioni tra lavoratori delle terre. Il sodalizio era aperto a tutti i contadini di ambo i sessi che avessero compiuto 15 anni e perseguiva come scopo generale il miglioramento delle condizioni economiche e morali delle classi agricole. Era sancito con vigore il dovere della unione e solidarietà, considerato come il valore che avrebbe garantito la vittoria delle battaglie civili e politiche e il rispetto dei contratti da parte dei datori di lavoro. La lega, dal punto di vista organizzativo, si componeva dell'Assemblea generale dei soci deputata ad assumere le decisioni sopra le questioni di interesse sociale, il Consiglio d'amministrazione presieduto dal Presidente della Lega e destinato a decidere sui casi di resistenza individuale da parte dei soci e sulle richieste di sussidio, il Cassiere, il Collegio dei Revisori e, infine, il Collegio degli arbitri per dirimere in modo inappellabile le questioni tra i membri del sodalizio. G. Montemartini, *Le agitazioni dei contadini del Lazio in relazione alle leggi di affrancazione degli usi civici*, in *Atti della Commissione per la riforma delle leggi abolitive degli usi civici e sull'ordinamento dei domini collettivi*, Volume III - Relazioni, Roma 1915, pp. 8-14.

<sup>106</sup> G. Montemartini, *Le agitazioni dei contadini del Lazio in relazione alle leggi di affrancazione degli usi civici*, cit., pp. 4-8.

<sup>107</sup> Lo statuto della Federazione è riprodotto per intero nel citato volume del Prof. Montemartini (pp. 4-8).

<sup>108</sup> Il Caracciolo per esempio rileva come "la resistenza sul terreno legale alle tentate affrancazioni si fa a sua volta più accanita, anche grazie all'aiuto di un certo numero di avvocati socialisti che si vanno

Negli anni più drammatici delle proteste contadine, tra il 1904 e il 1905, il governo si trovò addirittura costretto in alcuni comuni rurali a schierare l'esercito affinché il bacillo del disordine non si diffondesse nelle campagne vicine<sup>109</sup>. Il risultato di questa generale mobilitazione popolare a favore degli usi civici fu la istituzione nel 1904 della Commissione per la riforma delle leggi abolitive degli usi civici e sull'ordinamento dei domini collettivi.

### 3.2 La Commissione di riforma: struttura e funzionamento

Il 14 ottobre 1905, proprio nel momento più drammatico e violento delle proteste contadine, veniva istituita, su proposta del Ministro d'Agricoltura Luigi Rava<sup>110</sup>, una Commissione che ricevette l'incarico

di studiare gli effetti dell'applicazione delle leggi relative all'affrancazione di servitù, coordinate in testo unico con regio decreto 3 agosto 1891, n. 510, e della Legge 4 agosto 1894, n. 397, portante l'ordinamento dei domini collettivi, e di proporre le modificazioni che credesse utile apportarvi, allo scopo di garantire maggiormente i diritti delle popolazioni lavoratrici agricole, e di assicurare il regolare funzionamento degli enti collettivi<sup>111</sup>.

Nel novembre dello stesso anno, la Commissione poteva già riunirsi sotto la autorevole presidenza del Senatore Tommaso Tittoni<sup>112</sup> e disporre la

---

specializzando nelle controversie sui domini collettivi". A. Caracciolo, *Il movimento contadino nel Lazio*, cit., pp. 102-103.

<sup>109</sup> A. Caracciolo, *Il movimento contadino nel Lazio*, cit., pp. 110-111.

<sup>110</sup> Luigi Rava, durante il suo mandato di Ministro di agricoltura, industria e commercio, mostrò una spiccata sensibilità e una profonda conoscenza degli assetti fondiari collettivi che Egli ebbe modo di studiare durante i lavori di ricerca per la Relazione sull'andamento dei domini collettivi, studio volto a mettere in luce soprattutto l'andamento amministrativo ed economico delle associazioni agrarie dopo la promulgazione della legge 1894. Inoltre il Nostro istituì presso il Ministero di agricoltura un apposito ufficio specializzato nella trattazione degli usi civici nel quale venissero raccolti tutti i documenti e i dati che fossero utili per la materia in questione. Come precisò lo stesso Rava nel discorso inaugurale tenuto all'apertura dei lavori della Commissione di riforma, era opportuno abbandonare definitivamente "il vecchio concetto della piccola proprietà" alla cui scuola, come abbiamo visto, era invece rimasto fedele il Ministro Bernardino Grimaldi, dando luogo a quella insanabile contraddizione interna della Legge del 1888 divisa tra vecchia e nuova teoria proprietaria. *Atti della Commissione per la riforma delle leggi abolitive degli usi civici e sull'ordinamento dei domini collettivi. Volume II-Verbal delle adunanze*, Tipografia nazionale di G. Bertero & C., Roma 1908, pp. 3-10.

<sup>111</sup> Ivi, p. VI.

<sup>112</sup> Nella seduta del 16 novembre 1905, la Commissione risultava così composta: 1. Giacomo Carretto, Presidente della Giunta d'arbitri di Roma 2. Alberto Cencelli Perti, Presidente della Deputazione provinciale di Roma 3. Pasquale di Fratta, Referendario al Consiglio di Stato 4. Scipione Lupacchioli, Avvocato 5. Giovanni Villa, Avvocato 6. Filippo Grisolia, Capo della Divisione V nel Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio 7. Giovanni Montemartini, Direttore capo dell'Ufficio del Lavoro nel Ministero d'Agricoltura, Industria e Commercio 8. Francesco Colaci, Capo della Divisione Legislazione agraria nel Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio. Furono nominati poi come

costituzione di una Sottocommissione deputata alla raccolta del materiale di studio da aggiungere a quello fornito dall'inchiesta sull'andamento dei domini collettivi diretta dal Ministro Rava<sup>113</sup>. Nella sua prima adunanza, la Sottocommissione deliberò su come dovessero essere organizzati i lavori di ricerca e, alla fine, si decise di procedere in questo modo:

1° Richiedere alle Giunte di arbitri notizie circa l'estensione ed il valore approssimativo dei terreni, pei quali non è ancora iniziato o definito il giudizio di affrancazione; ed inoltre il giudizio sugli effetti delle leggi di affrancazione e sui desiderata espressi dalle parti contendenti.

2° Raccogliere l'intera giurisprudenza delle Corti di Cassazione e di appello e delle Giunte d'Arbitri in materia di usi civici.

3° Raccogliere i precedenti parlamentari riguardanti le due leggi del 1891 e del 1894.

4° Studiare e riferire sulle agitazioni dei contadini, sulle loro organizzazioni e sui voti da essi espressi.

5° Fare un'inchiesta sugli effetti delle avvenute affrancazioni tanto nei rapporti delle proprietà private, quanto in quelli delle proprietà collettive<sup>114</sup>.

Una seconda Sottocommissione venne istituita poi per accertare se nelle altre province del Regno esistessero diritti simili a quelli delle ex province pontificie, al fine di valutare l'opportunità o meno di estendere la proposta di Legge all'intera penisola<sup>115</sup>. A ciascuno di questi punti corrispose una monografia redatta da chi o per professione o per ruolo accademico avesse eccelso in una disciplina determinata<sup>116</sup>; la futura proposta di Legge poteva quindi maturare in un ambiente di notevole spessore culturale e tecnico, privo delle prevenzioni

---

Segretario della Commissione Alessandro Stella, Capo sezione nel Ministero di Agricoltura e come Segretari aggiunti Luigi Frezzini, segretario nel Ministero di Grazia e Giustizia e Antonio Provenzani, Segretario presso la Prefettura di Roma. *Atti della Commissione per la riforma delle leggi abolitive degli usi civici e sull'ordinamento dei domini collettivi. Volume II-Verbalì delle adunanze*, Roma 1908, p. VI - VII.

<sup>113</sup> La Sottocommissione era composta da Giacomo Carretto, Francesco Colaci, Giovanni Montemartini e Giovanni Villa. *Atti della Commissione per la riforma delle leggi abolitive degli usi civici e sull'ordinamento dei domini collettivi. Volume I-Relazione del Presidente della Commissione Senatore Oronzo Quarta e Progetto di Legge*, Tipografia nazionale di G. Bertero & C., Roma 1908, p. 6.

<sup>114</sup> *Ibid.*

<sup>115</sup> La sottocommissione era composta dai Signori Carretto, Cencelli, Ciolfi, Colaci e Di Fratta. La Commissione stabilì la erezione di altre Sottocommissioni come quella volta ad eliminare o almeno ridurre le occasioni di conflitto tra proprietari ed utenti e le due sezioni che avrebbero dovuto discutere il progetto di Legge rispettivamente dal punto di vista economico, giuridico e sociale e dal punto di vista della procedura e della forma. *Ivi*, p. 7.

<sup>116</sup> Il volume III degli Atti della Commissione custodisce le monografie elaborate per servire da base alla futura proposta di Legge. Queste le Relazioni contenute nel volume: 1. G. Carretto, *Raccolta della Giurisprudenza relativa alle leggi abolitive degli usi civici e sui domini collettivi, nelle provincie ex pontificie* 2. A. Stella, *La dottrina in materia di usi civici e di domini collettivi* 3. G. Montemartini, *Le agitazioni dei contadini del Lazio* 4. A. Beneduce, *Criteri estimativi seguiti dai periti e dalle Giunte d'arbitri* 5. G. Lotrionte, *Considerazioni e proposte sull'ordinamento dell'Università agraria di Olevano Romano* 6. A. Stella, *Le leggi di affrancazione e i diritti collettivi di uso in altre provincie del Regno* 7. G. Carretto, *Gli usi civici nelle provincie di Cuneo, Genova e Porto Maurizio*.

mentali che avevano spesso influenzato i precedenti lavori legislativi.

La Commissione con le sue articolazioni interne procedette con solerzia. Tutti gli studi e proposte che venivano progressivamente completate furono oggetto, da parte di due specifiche Sottocommissioni<sup>117</sup>, di approfondite e vivaci discussioni che rappresentarono la base del progetto di Legge. Il coordinamento dei lavori venne riservato al Senatore, nonché Procuratore generale presso la Corte di Cassazione, Oronzo Quarta, nominato nell'aprile del 1906 in sostituzione dell'onorevole Tommaso Tittoni<sup>118</sup>.

### 3.3 La relazione del Senatore Oronzo Quarta e il progetto di Legge della Commissione di riforma

La sintesi ideale di tutti i lavori della Commissione fu la dotta relazione del Senator Oronzo Quarta che, a nostro avviso, rappresenta il momento più alto delle vicende storiche sulla questione proprietaria proprio perché in essa vennero definitivamente superati tutti i condizionamenti culturali espressi dall'individualismo proprietario. Non sarà allora vano ricostruirne il contenuto e le intuizioni<sup>119</sup>.

Anzitutto, la preoccupazione del Relatore fu di sgomberare definitivamente il campo dalle teorie giuridiche delle servitù d'uso, retaggio della giurisprudenza rotale settecentesca e delle teorie economiche sette-ottocentesche, che non potevano più ammettersi nonostante il tenore dell'allora vigente Legge del 1888<sup>120</sup>. Così, la prima operazione era di stabilire la vera natura e nozione dei diritti agrari collettivi i quali non appartenevano alla categoria delle servitù perché non ne dividevano il carattere e i requisiti. Premesso infatti che le

---

<sup>117</sup> Una prima Sottocommissione incaricata di discutere gli aspetti economico, giuridico e sociali riuscì composta dei Signori Bissolati, Cencelli Perti, Ciolfi, Colaci, Di Fratta, Lupacchioli e Montemartini; la seconda, competente per le questioni procedurali aveva tra i suoi relatori Carretto, Ciolfi, Colaci, Grisolia e Villa.

<sup>118</sup> *Atti della Commissione per la riforma delle leggi abolitive degli usi civici e sull'ordinamento dei domini collettivi. Volume I*, cit., p. 5.

<sup>119</sup> In effetti manca uno studio specifico su questo argomento così importante per la ricostruzione della questione proprietaria nei territori in esame.

<sup>120</sup> Veramente approfondita e rigorosa fu la monografia redatta ad uso della Commissione ad opera di Alessandro Stella concernente, come si desume dal titolo, la dottrina in materia di usi civici e domini collettivi. Nella parte I capo II dell'opera del funzionario ministeriale, si ricostruisce tutto il dibattito dottrinale sulla natura degli usi civici da Nicola Milella sino agli autori contemporanei come Giovanni Zucconi, Tommaso Tittoni, Giovanni Raffaglio, Filomusi-Guelfi, Carlo Calisse e lo stesso Presidente Quarta. Quest'ultimo, riferisce l'Autore della monografia, era convinto assertore della natura di condominio degli usi civici, impropriamente qualificati quindi con il titolo di servitù. A. Stella, *La dottrina in materia di usi civici e domini collettivi. Tratta da pubblicazioni di Autori, dagli Atti parlamentari e da manifestazioni e proposte di Enti diversi*, in *Atti della Commissione per la riforma delle leggi abolitive degli usi civici e sull'ordinamento dei domini collettivi. Volume III-Relazioni*, Tipografia nazionale di G. Bertero & C., Roma 1915, pp. 18-26.

servitù sono diritti reali restrittivi (*iura in re aliena*) che appunto limitano l'altrui proprietà e quindi presuppongono la proprietà in altri, i diritti collettivi non possono qualificarsi come tali dal momento che, alla stregua dei diritti di dominio o condominio, investono la cosa nella loro sostanza e “la signoreggiano in guisa che altri, in tutto od in parte, non possa in veruna guisa disporne o goderne”<sup>121</sup>.

La Commissione in questo modo recepiva e traduceva in criteri pratici la “nuova teoria” sulla proprietà collettiva che a partire da Henry Maine aveva lentamente minato le fondamenta dell'edificio della proprietà individuale quale unico modello ammissibile<sup>122</sup>. In particolare, nella relazione del Presidente Quarta, venne dichiarata l'origine primitiva degli assetti fondiari collettivi e la loro struttura giuridica fu vista come il risultato dell'influenza del diritto germanico e, in special modo, del condominio espressione di quella cultura giuridica, radicalmente diverso rispetto al condominio romano dove al singolo era assegnata una quota ideale<sup>123</sup>.

Posti questi postulati, la Commissione decise di presentare un unico progetto di Legge che riunisse le due anime dei diritti agrari: da una parte, la Legge avrebbe trattato dei diritti che nella precedente normativa (quella del 1888 riunita nel testo unico del 1891) erano definite come servitù di pascolo, legnatico, vendere erbe e fidare, ora sostituite dalla nozione generica di usi civici e dotate di un migliore regolamento non più improntato alla liquidazione indiscriminata; dall'altra, il progetto avrebbe potenziato e meglio coordinato con la nuova disciplina degli usi civici l'istituto tittoniano dei domini collettivi<sup>124</sup>.

---

<sup>121</sup> Suggestivo a tal riguardo il rilievo del Quarta sulla necessità per il Legislatore di limitarsi a riconoscere e dichiarare la natura giuridica emergente da qualsiasi istituto giuridico senza alterarne coattivamente l'aspetto fattuale: “Il legislatore può impropriare il nome, ma non può cambiare giammai la natura essenziale di un qualsiasi istituto giuridico; chiamar compra-vendita o locazione quella convenzione che, mancando il prezzo o la mercede, chiamar dovevasi invece donazione, ovvero comodato; ma non potrà giammai far sì che esista veramente compra-vendita senza prezzo, locazione conduzione senza mercede. I requisiti, ossia elementi essenziali di qualsiasi istituto o negozio giuridico, preesistono e s'impongono ad ogni convenzione, ad ogni legge, e sono indipendenti non tanto alle pattuizioni delle parti, quanto dal comando dell'autorità”. *Atti della Commissione per la riforma delle leggi abolitive degli usi civici e sull'ordinamento dei domini collettivi. Volume I*, cit., p. 28.

<sup>122</sup> Anche su questo ambito la Commissione ed in particolare Alessandro Stella incaricato di redigere una monografia sulla dottrina relativa agli usi civici e demani collettivi compì una profonda opera di ricerca storica e di comprensione del variegato paesaggio giuridico espresso dagli assetti fondiari collettivi. In particolare, il panorama dottrinale presentato da Stella è veramente ricco e composito in quanto offre le diverse posizioni che sul problema della origine degli usi civici si manifestarono dalla fine dell'Ottocento sino a quel momento. Tra gli autori citati ricordiamo per la loro importanza sulla questione proprietaria Carlo Cattaneo, Francesco Scupfer, Giovanni Zucconi o, per un punto di vista opposto, Paolo Vergani e Bernardino Grimaldi. A. Stella, *La dottrina in materia di usi civici e domini collettivi*, cit., pp. 7-17.

<sup>123</sup> *Atti della Commissione per la riforma delle leggi abolitive degli usi civici e sull'ordinamento dei domini collettivi. Volume I*, cit., pp. 22-23 in nota.

<sup>124</sup> Queste le ragioni proposte dal Presidente Quarta sulla opportunità di riunire le norme sugli usi civici e i domini collettivi in un unico testo: “Nell'attuale legislazione la materia degli usi civici è

Infine le due ultime sezioni della bozza di Legge trattavano rispettivamente le norme comuni ad entrambe le forme di appropriazione collettiva e le disposizioni transitorie e finali.

Vediamo allora il primo titolo della compilazione dedicato all'ordinamento degli usi civici. I redattori, anzitutto, si preoccuparono di definire con la massima cura la natura e il contenuto specifico degli usi civici, come risulta dal testo dell'articolo 1:

Sono reputati usi civici i diritti di pascolo, di semina, di legnatico, di vendere erbe, di fidare o d'imporre tasse a titolo di pascolo, o di altra somigliante natura, comunque denominati, che si esercitano, dalla generalità degli abitanti dei Comuni, o delle frazioni, o da associazioni di cittadini sopra beni comunali, o di altri enti morali, o di particolari, come anche i diritti di vendere le erbe, di fidare, o di imporre tasse a titolo di pascolo, che appartengono ai Comuni sopra beni dei particolari<sup>125</sup>.

Era questa una nozione estremamente dettagliata in grado di rappresentare plasticamente i mutevolissimi e complessi rapporti socio-economici che discendevano dagli antichi diritti agrari esistenti nelle ex province pontificie. L'elemento comune era l'esercizio collettivo di tali usi e quindi il loro riferirsi ad una comunità determinata che poteva coincidere, a seconda dei casi, con l'intera popolazione comunale o con una sua più ristretta partizione.

Come regolare questa incredibile varietà di consuetudini locali? Questo era il secolare quesito che generazioni di giuristi, economisti e statisti si erano posti nel corso dei secoli, generando la pronta e fiera reazione delle comunità locali, non disposte ad accettare la perdita del proprio antichissimo patrimonio giuridico<sup>126</sup>. La soluzione adottata dalla Commissione fu estremamente equilibrata e matura nel contemperare gli interessi in gioco poiché comprese come qualsiasi normativa sugli usi civici non dovesse essere "Legge di spoliazione a danno dei proprietari, o a danno degli utenti", bensì Legge volta a

trasformare ed adattare codeste antiche situazioni giuridiche alle nuove esigenze economiche e sociali, senza che però ne sia mai in alcuna guisa diminuito, o, peggio ancora, tolto il patrimonio, quale che sia, di alcuno, ma dando invece, dove spostamento patrimoniale vi sia, a ciascuno i correlativi e giusti compensi<sup>127</sup>.

---

regolata e disciplinata in leggi distinte e diverse da quella sui domini collettivi. Ma, come si rileverà dalla esposizione che in seguito ne sarà fatta, gli usi civici sostanzialmente non rappresentano che due facce dello stesso soggetto, o, meglio, due diverse forme nelle quali i cittadini (*cives*) pongono ed esplicano alternamente quelle, che sopra determinati fondi sono le loro comuni e reciproche ragioni. Quindi i punti di contatto e di intima connessione sono profondi e molteplici, sicché non è possibile trattar degli uni senza toccare degli altri, e quindi ancora la necessità di comporre e coordinare le discipline e i provvedimenti, che si adottano per quelli, in armonia con le discipline e i provvedimenti, che si compongono ed emettono per questi". *Atti della Commissione per la riforma delle leggi abolitive degli usi civici e sull'ordinamento dei domini collettivi. Volume I, cit., pp. 7-8.*

<sup>125</sup> Il testo completo del progetto di Legge è nella relazione del Presidente Oronzo Quarta.

<sup>126</sup> Si consenta il riferimento a S. Rosati, *Comunità e territorio*, cit., pp. 157-181.

<sup>127</sup> *Atti della Commissione per la riforma delle leggi abolitive degli usi civici e sull'ordinamento dei domini collettivi.*

Dopo aver esaminato minuziosamente le precedenti o allora vigenti legislazioni italiane sugli usi civici<sup>128</sup>, il Relatore Quarta, manifestando la *communis opinio* dei membri della Commissione, ritenne di poter individuare il limite più grande dei suoi predecessori, nella sola volontà di risolvere i problemi economici legati alla circolazione giuridica dei beni, senza curarsi dei bisogni delle popolazioni locali<sup>129</sup>. La valutazione di altri criteri, primi fra tutti l'elemento sociale delle forme di appropriazione e il rispetto delle peculiari condizioni di luogo e di fatto, rendevano ingiusta la decisione aprioristica di cancellare obbligatoriamente e indiscriminatamente le consuetudini agrarie, scelta che infatti aveva spesso cagionato turbamenti e gravi danni alle comunità<sup>130</sup>.

Ecco allora la scelta della Commissione:

conviene che non si imponga in modo generale ed assoluto la cessazione degli usi civici, ma che si attribuisca, in genere, a qualunque delle parti la facoltà di farli cessare, salvo che, in casi speciali, le competenti autorità non istimino provvedere diversamente, e mantenerli sempre là dove in questo siano d'accordo le parti<sup>131</sup>.

---

*Volume I*, cit., p. 38.

<sup>128</sup> La Commissione svolse una poderosa opera di ricerca sulla giurisprudenza e legislazione degli usi civici nel Regno che meriterebbe, dato l'alto livello scientifico dei relatori, uno specifico studio. Il membro della Commissione di riforma Alessandro Stella curò a tal riguardo una monografia che restituisce un affresco assai vivido degli usi civici e domini collettivi esistenti nelle altre province italiane come quelle di Piombino, Grosseto, Torino, Vicenza, Treviso, Belluno, Venezia, Novara, Ferrara, Bergamo, le zone alpine. Un altro relatore, Giacomo Carretto, si occupò invece delle province di Cuneo, Genova e Porto Maurizio, ricerca incredibilmente dettagliata, compiuta dal Magistrato mediante la visita personale nei comuni delle tre menzionate province e nelle rispettive Prefetture.

<sup>129</sup> Condivisibile ed acuta la riflessione di Oronzo Quarta: "Sembra che il legislatore italiano nel 1888, imponendo l'abolizione degli usi civici, si sia, come il legislatore napoletano nel principio del secolo passato, esclusivamente, o più specialmente, preoccupato della necessità economica di spezzare i vincoli che tenevano avvinta la proprietà fondiaria, renderne libera la circolazione, individualizzarne l'esercizio e godimento, senza curarsi, o curandosi poco, della condizione che si sarebbe fatta agli utenti e di quella, che sarebbe stata la sorte ed il risultato agricolo economico dei terreni loro quotizzati od assegnati". *Atti della Commissione per la riforma delle leggi abolitive degli usi civici e sull'ordinamento dei domini collettivi. Volume I*, cit., pp. 60-61.

<sup>130</sup> Estremamente equilibrata è la considerazione della Commissione su come debba esplicarsi l'intervento del Legislatore in materia di usi civici e domini collettivi: "Se, come fu giustamente detto, gli usi civici sono sorti ed esistono da secoli, vuol dire che legittima ne sia l'origine e che, se non necessari, siansi per lo meno reputati utili, tenuto conto delle speciali condizioni dei luoghi, a conciliare le esigenze delle popolazioni con l'interesse dell'agricoltura e dei proprietari. Ora, al legislatore non è possibile intendere e determinare *a priori*, se, ovunque le cose siano cangiate, in guisa che gli usi possano, anzi debbano ovunque sopprimersi, senza che si rechi turbamento e grave danno alle popolazioni, od ai proprietari, od alle une ed alle altre insieme". *Atti della Commissione per la riforma delle leggi abolitive degli usi civici e sull'ordinamento dei domini collettivi. Volume I*, cit., pp. 61-62.

<sup>131</sup> Ivi, p. 62. Riportiamo l'articolo 14 del progetto di Legge che sanciva tale forma di affrancazione facoltativa: "Gli usi civici, accertata che ne sia definitivamente l'esistenza, potranno, a richiesta di qualunque delle parti interessate, essere affrancati nella estensione e misura dell'ultimo possesso di fatto, o, in mancanza di questo, nella estensione e misura che sarà altrimenti dimostrata, conforme al disposto nel precedente articolo 7".

Si proponeva quindi una forma di affrancazione facoltativa simile a quella della Notificazione pontificia del 1849, ma con un temperamento fondamentale rappresentato dal ruolo pacificatore e di vigilanza delle associazioni agrarie. Laddove quindi i particolari equilibri socio-economici imponevano di non alterare gli assetti proprietari, gli usi civici avrebbero continuato ad esistere<sup>132</sup> non però in modo disordinato, permettendo agli utenti di perpetrare quella “coltura di rapina” che portava allo sfruttamento egoistico ed irresponsabile delle risorse naturali, bensì mediante l’intermediazione dell’ente collettivo che avrebbe garantito l’esercizio degli usi civici nel rispetto della Legge e dei regolamenti o statuti speciali<sup>133</sup>.

Nel caso poi che una od entrambe le parti interessate all’affrancazione (utenti e proprietario) avessero presentato la relativa istanza, dal momento che i loro rapporti si configuravano come rapporti di condominio, l’affrancazione si sarebbe realizzata ordinariamente non più con la corresponsione di un indennizzo in natura o in denaro agli utenti, ma appunto mediante la equa divisione del fondo tra le due parti, con la possibilità di assegnare agli utenti l’intero fondo qualora fosse ritenuto essenziale per una popolazione (come Zucconi ottenne con tanta difficoltà nella Legge del 1888)<sup>134</sup>.

Infine venne definitivamente risolto l’altro grande problema della titolarità degli usi civici per cui parte della dottrina riteneva che essi costituissero un

---

<sup>132</sup> In tal senso, l’articolo 15 del Progetto di Legge stabiliva che “quando la Giunta provinciale degli Arbitri riconosca, che per le speciali condizioni ed esigenze economiche ed agricole locali, convenga meglio continuare nello esercizio degli usi civici, potrà, in opposizione anche alla volontà di taluna, o di tutte le parti, pronunziarne, con deliberazione motivata, il mantenimento”.

<sup>133</sup> Queste le puntuali ragioni addotte dal Relatore della Commissione: “Tuttavia, anche quando gli usi civici si mantengano, si può e si deve ordinare e disciplinare l’esercizio in maniera da impedire, che ne derivi alla proprietà ed all’agricoltura quel pregiudizio che finora si è deplorato. Ciò che turba ed offende la economia pubblica, ed è cagione di danno agli stessi utenti ed ai proprietari, è la promiscuità scapigliata, si direbbe quasi selvaggia, alla quale ciascuno degli utenti, senza verun riguardo agli interessi degli altri, e men che mai agli interessi delle venture popolazioni, sfrutta a suo favore e nel suo egoistico interesse i terreni, tronandone od esaurendone le naturali e feconde energie. Alla Commissione è parso che codesto disordine economico e sociale, codesto vandalico sfruttamento possa farsi cessare, imponendo l’obbligo agli utenti di costituirsi in associazioni avente giuridica personalità. I singoli utenti sono allora assorbiti e si confondono nell’ente collettivo, del quale sono le braccia, e per ciò stesso viene a cadere la promiscuità di esercizio; dappoiché non sono più i singoli utenti, che, ciascuno per proprio conto ed a suo libito, esercita gli usi, ma è l’associazione, un’unica persona giuridica, che, per mezzo dei suoi componenti, li esercita entro i limiti, con le forme e seconde le discipline, che, nel comune interesse, saranno stabilite dalla legge, dal regolamento generale, o dai regolamenti o statuti speciali, affidandone la esatta e rigorosa applicazione ad una vigile amministrazione, sottoposta alla sorveglianza e tutela di competenti autorità amministrative”. Ivi, pp. 62-63.

<sup>134</sup> Si veda a tal proposito l’articolo 16 del Progetto di Legge: “L’affrancazione sarà fatta, mediante divisione del fondo tra il proprietario e gli utenti. La divisione del fondo dovrà eseguirsi, ripartendo il terreno, per estensione e fertilità, in ragione della percentuale dei prodotti lordi spettanti in media, a ciascuna delle parti, nel decennio, o, trattandosi di boschi, nel ventennio, precedente all’anno in cui si procede all’affrancazione”.

patrimonio del Comune; il relatore invece accolse l'altra posizione per cui i diritti collettivi erano il patrimonio degli abitanti *uti singuli cives*, scelta comportante l'obbligo per l'Ente comunale di restituire alle associazioni agrarie i beni e i cespiti patrimoniali ricevuti in forza delle precedenti leggi<sup>135</sup>.

Veniamo ora al secondo titolo della compilazione il quale è intimamente connesso al precedente dal momento che reca le disposizioni generali sui domini collettivi da intendersi come il complesso delle norme disciplinanti il possesso, l'esercizio e il godimento degli usi civici e l'amministrazione della proprietà collettiva pervenuta in seguito al processo di affrancazione. Allo scopo di evitare i tristi eventi del passato, la gestione di siffatti interessi doveva essere attribuita alle associazioni agrarie quali enti provvisti di personalità giuridica da costituirsi obbligatoriamente in ogni luogo in cui sussistessero gli usi civici<sup>136</sup> e, nell'ipotesi in cui questi si dimostrassero insufficienti, era permesso di richiedere in enfiteusi i terreni delle Opere pie, dei Comuni o dello Stato<sup>137</sup>. La disciplina di questo titolo, come vediamo, riprese ampiamente i principi della Legge del 1894 di Tommaso Tittoni<sup>138</sup> alla quale aggiunse una più dettagliata normazione circa i regolamenti di cui gli enti avrebbero dovuto dotarsi<sup>139</sup> e i modi di incentivare le

---

<sup>135</sup> Articolo 26 del Progetto di Legge: "L'amministrazione, il possesso ed il godimento dei beni stabili, capitali mobiliari, canoni ed altri cespiti patrimoniali, pervenuti ai Comuni per effetto delle affrancazioni eseguite sotto l'impero delle leggi precedenti, apparterranno e passeranno coll'ultimo giorno della pubblicazione della presente legge, alle Associazioni degli utenti legalmente costituite, anche quando nelle dette affrancazioni il Comune si fosse costituito ed avesse agito nella qualità di utente".

<sup>136</sup> Articolo 27 del Progetto di Legge: "Gli utenti o partecipanti degli usi civici, o dei domini collettivi, ove non siano già costituiti, dovranno al pubblicarsi della presente legge, costituirsi in Associazioni aventi giuridica personalità".

<sup>137</sup> Articolo 29: "Quando i beni propri di un dominio collettivo non siano bastevoli ai bisogni degli utenti, potranno tuttavia questi costituirsi in associazioni, e domandare alle Opere pie, che siano loro ceduti in enfiteusi, in tutto od in parte, i fondi che esse posseggono nel Comune, prestando le necessarie garanzie". Sui beni dello Stato e dei Comuni si veda l'articolo 30: "I terreni patrimoniali dello Stato, o dei Comuni, salvo che non abbiano già una speciale destinazione di pubblico interesse, potranno, sopra domanda delle Associazioni, essere ceduti in enfiteusi, con le necessarie garanzie, ai domini collettivi dei Comuni, nei quali i fondi esistono".

<sup>138</sup> Evidente è il richiamo a Tommaso Tittoni nei fini che avrebbero dovuto ispirare, secondo i principi della cooperazione agricola, la costituzione dei domini collettivi: "Le proposte attinenti ai domini collettivi sono tutte ispirate al concetto, già innanzi accennato, della urgente necessità di ben ordinare, disciplinare e svolgere il possesso, l'esercizio ed il godimento degli usi civici e dei domini collettivi, non sotto la forma antiquata, barbara e primitiva, ma sotto una forma nuova, vagheggiata da insigni economisti statisti, quella, cioè, della cooperazione all'agricoltura, le cui applicazioni sono già larghe fra le popolazioni industriali, ma assai scarse fra le popolazioni agricole, non obliando mai che, se dall'un canto debba cercarsi quello che sia l'interesse pubblico e il maggior vantaggio delle popolazioni agricole attuali, dall'altro debba mantenersi quello che è il patrimonio, il diritto delle future generazioni". *Atti della Commissione per la riforma delle leggi abolitive degli usi civici e sull'ordinamento dei domini collettivi*. Volume I, cit., p. 68.

<sup>139</sup> L'articolo 56 del Progetto di Legge poneva i criteri generali che le associazioni agrarie avrebbero dovuto seguire nella redazione dei propri statuti o regolamenti come per esempio le incombenze e diritti delle cariche statutarie, la elezione e scioglimento degli organi delle associazioni o le modalità di

opere di coltivazione e bonifica sulle terre collettive<sup>140</sup>.

Un ultimo punto estremamente interessante è quello posto nel titolo terzo recante le disposizioni comuni agli usi civici e ai domini collettivi. La Commissione, infatti, dopo aver scrupolosamente indagato la natura e i caratteri degli assetti fondiari collettivi di altre regioni italiane non toccate dalla proposta di Legge - la quale aveva riguardo alle sole ex province pontificie - dovette pronunciarsi sul quesito proposto dal Ministero di Agricoltura ovvero se fosse opportuno estendere alle altre province del Regno le disposizioni del disegno di Legge. I membri della Commissione di riforma convennero nell'applicazione generale del principio del *noli me tangere*, nel senso che non fosse possibile ed auspicabile estendere a priori la proposta di Legge senza tener conto delle peculiari e differenti caratteristiche economiche, giuridiche e agricole delle regioni italiane<sup>141</sup>. Anzi, poteva darsi che una Legge estremamente provvida per un determinato luogo, si rivelasse distruttiva per altri dove invece le precedenti norme e Consuetudini avevano fino a quel momento garantito una adeguata composizione degli interessi sociali ed economici, senza che fosse pertanto necessario l'intervento del Legislatore<sup>142</sup>.

Un simile monito non verrà ascoltato dal Legislatore della tuttora vigente Legge del 1927 che unificò la enorme varietà di usi, diritti e tradizioni che abbellivano e arricchivano il paesaggio italiano. Quanto al lavoro della Commissione Quarta, il suo disegno normativo, aggiornato dalla Commissione presieduta da Lodovico Mortara nel 1918<sup>143</sup>, non verrà mai convertito in Legge.

---

gestire le terre collettive secondo i principi della cooperazione agraria.

<sup>140</sup> Questo il criterio generale adottato dalla Commissione di riforma: “per sospingere le Associazioni, ciascuna secondo le peculiari condizioni del luogo, e la rispettiva potenzialità patrimoniale, ad iniziare e compiere, con l'ausilio dello Stato, delle Provincie e dei Comuni, quanto più e meglio sia possibile, lavori di coltura intensiva ed opere di bonificazione, abbiamo (come primo ordine di provvedimenti) questi lavori e queste opere divise in due categorie, comprendendo nella prima quelle di maggiore importanza, nelle cui spese facciamo concorrere lo Stato, le Provincie ed i Comuni, e comprendendo nella seconda quelle d'importanza minore, le cui spese sono a carico delle Associazioni, le quali potranno costituirsi in Consorzi volontari od anche obbligatori”. Ivi, p. 75.

<sup>141</sup> Così l'articolo 85 del Progetto di Legge stabiliva che “Le disposizioni della presente legge potranno, per decreto reale, in seguito a conforme deliberazione del Consiglio dei Ministri, previo parere del Consiglio di Stato e della Giunta centrale, e sentito il Consiglio comunale ed il Consiglio provinciale del luogo, estendersi, in tutto od in parte, ai Comuni delle altre provincie del Regno, sopra richiesta degli interessati, od anche d'ufficio, quando le condizioni agricole, economiche e giuridiche locali ne facciano manifesto il bisogno e la convenienza”.

<sup>142</sup> Ivi, pp. 83-86.

<sup>143</sup> Con decreto del Ministro per l'agricoltura del 10 maggio 1917, venne nominato presidente della Commissione per la riforma delle leggi sugli usi civici e sull'ordinamento dei domini collettivi Lodovico Mortara, già Primo Presidente della Corte di Cassazione e Senatore del Regno. Costui fu relatore di un nuovo progetto di Legge legato nei principi e nei fini al disegno di legge di Oronzo Quarta, ma con una maggiore focalizzazione, a discapito della disciplina sugli usi civici in senso stretto, sui domini collettivi e sulle associazioni agrarie che infatti rappresentano la parte più cospicua del testo. *Atti della Commissione per la riforma delle leggi abolitive degli usi civici e sull'ordinamento dei domini collettivi. Relazione del Presidente Senatore Lodovico Mortara a S. E. Miliani Ministro per l'Agricoltura, Progetto di*

Dopo più di un secolo di silenzio ed oblio, questa testimonianza del passato si è tradotta in realtà grazie alla Legge 168/2017 che ristabilisce la categoria dei domini collettivi nata, come abbiamo visto, nel fertile dibattito giuridico legato alle ex province pontificie tra la fine dell'Ottocento e gli inizi del Novecento.

Alle comunità titolari dei domini collettivi ora il privilegio e l'onere di cogliere i frutti di questo istituto.

---

*legge*, Roma 1918, pp. 5-45.