

Fondata nel 1917 dall'archeologo Giuseppe Cultrera, la Società Tarquiniense d'Arte e Storia è dal 1973 Ente Morale per decreto del Presidente della Repubblica, figura tra le Società culturali di Storia Patria riconosciute dal Ministero per i Beni Culturali ed è inserita nell'elenco delle Associazioni culturali della Regione Lazio.

Svolge una vasta attività di ricerca su temi storici, artistici, letterari, scientifici e musicali che si concretizza in convegni, conferenze, incontri, dibattiti, mostre, concerti.

Nel corso degli anni, ha pubblicato una cospicua messe di opere e libri; dal 1972, edita il Bollettino annuale, in cui confluiscono gli esiti di studi riguardanti nello specifico le varie componenti territoriali della Provincia di Viterbo, attesa la loro interconnessione, ma anche ricerche di ambito più vasto se di rilevanza scientifica e atti di convegni.



S.T.A.S. BOLLETTINO N. XLV

SOCIETÀ TARQUINIENSE D'ARTE E STORIA

BOLLETTINO

2019



“Il cammino delle terre comuni”

Dalle leggi liquidatorie degli usi civici al riconoscimento costituzionale dei domini collettivi

Atti del I convegno nazionale sui domini collettivi
(Tarquinia, Palazzo dei Priori - Sala Consiliare 8 giugno 2019)

a cura di

Simone Rosati

SUPPLEMENTO N. XLV
ALLE FONTI DI STORIA CORNETANA

Atti
2019

€ 30.00

ISSN 0392-9930

ISBN 978-88-99822-38-5



9 788899 822385

SOCIETÀ TARQUINIENSE D'ARTE E STORIA

BOLLETTINO

2019



“Il Cammino delle Terre Comuni”

**Dalle leggi liquidatorie degli usi civici al riconoscimento costituzionale dei
domini collettivi**

ATTI DEL I CONVEGNO NAZIONALE SUI DOMINI COLLETTIVI

(Tarquinia, Palazzo dei Priori - Sala Consiliare 8 giugno 2019)

a cura di

Simone Rosati

Prefazione di

Javier Belda Iniesta

Postfazione di

Fabrizio Marinelli

**SUPPLEMENTO N. XLV
ALLE FONTI DI STORIA CORNETANA**

Questa pubblicazione è stata realizzata con il contributo di:



REGIONE
LAZIO

Regione Lazio (Determinazione n. G13457 dell'08/10/2019 L.R. 42/1997)

I Convegno Nazionale sui Domini Collettivi

Organizzato da: Società Tarquiniense d'Arte e Storia

Direttore responsabile: Simone Rosati

Segreteria generale: Alessandra Sileoni

Segreteria organizzativa: Fabio Castelli, Giuseppe Giacchetti

Con il sostegno di:

Ministero per i Beni e le Attività culturali e per il Turismo

Con il patrocinio di:

Città di Tarquinia, Università Agraria di Tarquinia

In collaborazione con:

UCAM, Universidad Católica De Murcia, Facultad de Ciencias Canónicas Humanas y Religiosas
Cátedra internacional conjunta Inocencio III para la investigación en Historia del Derecho, Derecho común y Derecho canónico

ASPERA, Associazione Periti Agrari

Gruppo di Intervento Giuridico

Ager Publicus, Associazione Usi Civici Domini Collettivi

Associazione "Il cammino delle Terre Comuni"

Associazione Regionale Università Agrarie Lazio

APRODUC, Demanio Civico.it - Usi Civici Ambiente

COMITATO SCIENTIFICO

Javier Belda Iniesta (*Universidad Católica de Murcia*)

Mario Ascheri (*Università degli Studi di Roma Tre*)

Fabrizio Marinelli (*Università degli Studi dell'Aquila*)

Alessandro Dani (*Università di Roma Tor Vergata*)

Tiziana Ferreri (*Università degli Studi di Siena*)

Marco Paolo Geri (*Università degli Studi di Pisa*)

Daniele Natili (*Università di Roma Tor Vergata*)

Pietro Nervi (*Università di Trento*)

Sandro Notari (*Università degli Studi di Roma Tre*)

Francesco Nuvoli (*Università degli Studi di Sassari*)

Antonio Perinelli (*Commissario Usi civici Lazio, Umbria e Toscana*)

Raffaele Volante (*Università degli Studi di Padova*)

Francesco De Angelis (*Universidad Católica de Murcia*)

Patricia Blanco Diez (*Universidad Católica de Murcia*)

Antonella Illuminati (*Avvocato del Foro di Roma*)

Maria Athena Lorzio (*APRODUC*)

In copertina:

disegno grafico di **Carlo Rosati**

L'ideazione del Congresso e la raccolta degli Atti è stata curata dal Prof. Simone Rosati, con il supporto tecnico della Società Tarquiniense d'Arte e Storia e della Facultad de Ciencias humanas, canónicas y Religiosas de la Universidad Católica de Murcia.

INDICE

ALESSANDRA SILEONI, <i>Introduzione</i>	p. 7
SIMONE ROSATI, <i>Presentazione</i>	p. 9
JAVIER BELDA INIESTA, <i>Prefazione</i>	p. 11
ARTICOLI SCIENTIFICI	
FABRIZIO MARINELLI <i>Per una storia della proprietà collettiva. Solidarietà e ambiente da san Francesco a papa Francesco</i>	p. 15
ALESSANDRO DANI <i>Beni Comuni: una Storia da riscoprire</i>	p. 23
CHRISTIAN ZENDRI <i>Ordinamento Consuetudine Patrimonio. Appunti di Storia dei Domini collettivi</i>	p. 37
STEFANO BARBACETTO <i>Beni d'uso Comune, Diritti di pascolo e legnatico nei Consilia di Paolo Di Castro (1360/62-1441)</i>	p. 45
PAOLO PASSANITI <i>Domini collettivi e paesaggio</i>	p. 65
TIZIANA FERRERI <i>Usi civici nel comune di Viterbo tra XIII e XV secolo: prime indagini</i>	p. 77
MARCO PAOLO GERI <i>Le terre comuni in Toscana: storia, evoluzione e prospettive di ricerca</i>	p. 95
SIMONE ROSATI <i>L'archivio del Conte Casimiro Falzacappa di Corneto e la questione proprietaria nei territori di San Pietro in età moderna</i>	p. 113
DANIELE NATILI <i>Gli usi civici prima di Pothier e i Domini collettivi. Linee di una vicenda dottrinarica dall'inizio alla fine della parabola liquidatoria</i>	p. 135
NICOLA CAPONE <i>L'esperienza dei Beni Comuni a Napoli e l'inaspettata riscoperta degli Usi Civici e Collettivi. Itinerari amministrativi e nuove prospettive</i>	p. 151
GIULIA DIMITRIO <i>Il "Cammino" verso i Beni Comuni. Un nuovo modo di possedere</i>	p. 159

<p> FIORE FONTANAROSA <i>Il principio autonomistico nei Domini collettivi: una prospettiva comparatistica</i> </p>	p. 171
<p> EUGENIO CALICETI <i>I Domini collettivi come ordinamenti storici: annotazioni critiche</i> </p>	p. 189
<p>NOTE E QUESTIONI</p>	
<p> EMANUELE PINNA MASSA <i>La regolamentazione delle terre comuni della Sardegna</i> </p>	p. 209
<p> ATHENA LORIZIO <i>Dalla comunità originaria di abitanti agli enti gestori della Legge 168/2017 sui Domini collettivi. Vecchi e nuovi conflitti - casi giurisprudenziali</i> </p>	p. 223
<p> ANTONIO PERINELLI <i>Una nuova forma di Proprietà: i Domini collettivi. Prime riflessioni sulla Legge N. 168 del 2017</i> </p>	p. 247
<p> CLAUDIA FEDERICO <i>Dall'erosione dei beni civici, tra vendite illegittime, legislativamente ammesse e sclassificazioni, alla piena valorizzazione della proprietà collettiva attraverso il tenace intervento della Corte Costituzionale ed il riconoscimento legislativo disposto dalla Legge 168/2017</i> </p>	p. 253
<p> PATRIZIO ZUCCA, MONICA GORI <i>Valorizzazione economica delle risorse agro-silvopastorali di dominio collettivo. Opportunità e limiti gestionali alla luce della L.168/2017</i> </p>	p. 269
<p> STEFANO DELIPERI <i>I demani civici in Sardegna, un grande patrimonio da difendere</i> </p>	p. 277
<p> GIOACCHINO GIAMMARIA <i>Il Conflitto tra Ex Signoria Colonnese e Comune di Patrica per l'antico Beneficium feudale</i> </p>	p. 305
<p> DIEGO ALESSANDRI <i>Usi civici e strade vicinali nel territorio di Poggi del Sasso (Cinigiano - GR): una proposta per riscoprire nei "diritti di uso" uno strumento di sviluppo per la collettività locale e per la tutela del patrimonio ambientale</i> </p>	p. 315
<p> MARCO COZZA <i>I Domini collettivi nell'Abruzzo bassomedievale: il caso di una lite teramana del XIII secolo</i> </p>	p. 339

FERNANDO DE ANGELIS <i>Arti e Corporazioni in Corneto: aspetti della organizzazione economica e della amministrazione dei beni. Il caso attuale della Università agraria di Civitavecchia</i>	p. 345
MARIO MAZZATOSTA <i>Gli usi civici sul fiume Farfa attestati in un documento dell'archivio storico del comune di Frasso Sabino (RI)</i>	p. 353
ROBERT BRUGGER <i>Proprietà collettiva Rover Carbonare. Verso una nuova autonomia</i>	p. 367
ALESSIO TELLONI <i>Le Proprietà collettive come custodi di valori culturali. Il progetto "Terre Comuni" quale metodo per stimolarne una gestione al passo con i tempi</i>	p. 373
POSTFAZIONE FABRIZIO MARINELLI	p. 377
NORME REDAZIONALI	p. 381

INTRODUZIONE

Pochi mesi dopo l'emanazione della legge 168 del 20 novembre 2017, Simone Rosati ha avuto immediatamente l'intuizione di organizzare una giornata che consentisse un confronto interdisciplinare tra studiosi sui controversi aspetti relativi alla disciplina degli usi civici. Non siamo riusciti nell'immediato, ma già nel 2018 avevamo per questo progetto l'appoggio del MIBACT.

Tanti i moventi che hanno motivato questa scelta, come il curatore ben illustra nelle pagine successive. Tra tutti, tengo a sottolineare anche in questa sede che la S.T.A.S. è custode di un immenso patrimonio archivistico, una fucina inesauribile di informazioni, strumento imprescindibile per la ricostruzione delle vicende storiche del territorio.

Sarà potuto sembrare a molti che il tema trattato nel convegno esuli le finalità statutarie del nostro sodalizio, in verità, il valore di questa legge è altresì culturale, dal momento che essa riconosce le proprietà collettive quali “patrimonio identitario delle comunità locali”. Se è ormai assodato che un territorio sia il frutto dell'interazione tra Uomo e Ambiente in cui vive, risulta meno noto come, già in antico, il possesso della terra in forma di proprietà pubblica fosse riconosciuto fondamentale per la stabilità di un'area. È con i Romani che il concetto di *ager publicus* si affermerà, in maniera efficace, attraverso la distribuzione di terra ai singoli quale proprietà tipizzata e articolata secondo norme ben precise, anche di diffusione culturale e sociale, giocando un ruolo determinante per l'unificazione dell'Impero e preludio alle prime assegnazioni collettive durante il Medioevo.

Ritengo che questa giornata non abbia eluso le nostre aspettative, facendo chiarezza su quello che ancora oggi è l'impatto dei domini collettivi a livello giuridico sociale: a riprova questa pubblicazione, che a soli sei mesi dal convegno ne raccoglie gli esiti grazie al solerte lavoro di chi l'ha curata.

Un sentito ringraziamento lo rivolgo, infine, agli studiosi che hanno animato il dibattito e alle autorità civili allora intervenute, in particolare ai sindaci, ai presidenti delle università agrarie, ai presidenti delle cooperative agricole e ai responsabili di Coldiretti che hanno voluto essere presenti, intuendo la rilevanza di questo incontro per una compiuta analisi di una forma giuridica dai risvolti storico-sociali e legislativi non facilmente discernibili.

ALESSANDRA SILEONI
*Presidente della Società
Tarquiniense d'Arte e Storia*

PRESENTAZIONE

Il Primo Congresso Nazionale sui Domini collettivi presso la Società Tarquiniense d'Arte e Storia è stato frutto di un lungo progetto sviluppato in collaborazione con diversi istituti accademici nazionali ed esteri (tra i quali l'*Universidad Católica de Murcia*) e patrocinato dal Ministero per i Beni e le Attività culturali e per il Turismo.

Lo scopo principale della Riunione scientifica è stato quello di costituire una nuova occasione di dibattito interdisciplinare sugli assetti fondiari collettivi, soprattutto dopo la svolta costituzionale aperta dalla Legge 168 del 20 novembre 2017.

Diverse le ragioni che hanno portato all'iniziativa in terra etrusca.

Anzitutto una ragione di ordine territoriale. Come noto, le occasioni più importanti e prestigiose di discussione scientifica in Italia sui Domini collettivi sono rappresentate dai convegni annuali organizzati dal Centro studi e documentazione sui demani civici e le proprietà collettive di Trento e dal Centro Studi "Guido Cervati" dell'Aquila. I suddetti istituti di ricerca, guidati rispettivamente da due autentici luminari degli assetti fondiari collettivi, i Professori Pietro Nervi e Fabrizio Marinelli, sono un costante punto di riferimento non solo accademico, ma anche centri di propulsione e diffusione di quella vera e propria rivoluzione culturale che ha portato alla legge sui domini collettivi del 2017.

Il convegno di Tarquinia ha voluto pertanto, in piena sintonia e armonia con queste due pregevoli realtà, aprire una ulteriore occasione di riflessione scientifica sui domini collettivi che potesse riunire esperti e studiosi su un territorio con una sua identità specifica che, dal punto di vista delle proprietà collettive, è erede della tradizione storica delle province pontificie e, dal punto di vista gestionale, trova espressione nella realtà delle Università agrarie. Del resto, proprio le terre comuni dell'Italia centrale ed in particolare i folti boschi e le amene colline di Manziana furono il laboratorio giuridico ed esperienziale che portò nel 1894 ad una prima elaborazione, su iniziativa del Senatore manzianese Tommaso Tittoni, della categoria dei domini collettivi nei territori del debellato Stato pontificio.

Una seconda ragione riguarda più specificamente l'istituto culturale che ha promosso l'iniziativa scientifica, la Società Tarquiniense d'Arte e Storia, secolare sodalizio di storia patria fondato nel 1917 dall'archeologo dai natali siciliani Giuseppe Cultrera e diretto attualmente dalla Dott.ssa Archeologa Alessandra Sileoni. La duplice natura (artistica e storica) del sodalizio ha conferito all'iniziativa una peculiare conformazione interdisciplinare con l'apertura, per esempio, alle Scienze archeologiche e artistiche che, certamente, presentano forti interconnessioni con il tema dei beni comuni.

Le superbe torri e mura medievali della sede storica della società, inoltre, preservano quello che senza esagerazioni può essere definito un vero e proprio "archivio degli usi civici nello Stato pontificio", composto di trenta grandi tomi con documenti pergamenei e a stampa collocabili dagli inizi del secolo XVII sino agli anni 20 del XX. È una raccolta, finora poco conosciuta, di grande interesse soprattutto perché non è un affastellamento di fogli disordinato e disomogeneo, ma la catalogazione rigorosa e precisa di un vero protagonista della questione proprietaria nei territori di San Pietro: il Conte Casimiro Falzacappa, figura che ebbe un ruolo di primo piano nella stesura della Notificazione pontificia del 1849 sull'abolizione dei diritti di pascolo e quindi nelle politiche liberiste-abolizioniste che caratterizzano quel periodo storico.

Ebbene il Conte Casimiro Falzacappa organizzò il suo grande archivio sugli assetti fondiari collettivi in due grandi partizioni: da una parte, tutta la documentazione che fosse favorevole alla liquidazione degli usi civici, soprattutto i diritti di pascolo, dall'altra parte, le carte contrarie alla loro abolizione. Nei tomi contrari alla liquidazione degli usi civici sono custodite le voci innalzate con coraggio e veemenza dalle comunità locali come per esempio le memorie difensive inoltrate ai dicasteri pontifici, le suppliche umiliate al trono papale o ancora gli atti delle cause che per quasi un secolo vennero discusse innanzi alle varie istanze di giudizio, comprese quelle del periodo della repubblica romana. Scorrendo le carte dell'archivio si ha la prova di quanto fosse viva una coscienza collettiva delle terre comuni, patrimoni e spazi identitari che indubbiamente penetravano dal profondo del cuore quelle popolazioni che in esse riscoprivano la propria storia, una storia remota quanto le loro origini etrusche.

Un'ultima annotazione concerne l'importanza di creare una proficua e fertile rete di relazioni tra le comunità di abitanti che amministrano le terre civiche e tutti coloro che per mandato accademico, professionale e soprattutto per il legame identitario con il proprio territorio vogliono tutelare gli spazi collettivi. La conferenza di Tarquinia, in questo senso, ha visto dialogare Professori universitari, Amministratori di beni collettivi, Magistrati, Professionisti e numerosi cittadini ed utenti delle terre comuni.

Murcia, 26 ottobre 2019

SIMONE ROSATI

Universidad Católica San Antonio de Murcia
Società Tarquiniense d'Arte e Storia

PREFAZIONE

La categoria giuridica dei Domini collettivi rappresenta per lo Storico del Diritto un incredibile laboratorio di studio perché rivela, dietro le sue astratte formule legali, la storia dei rapporti antropologici e quindi giuridici tra l'uomo e l'ambiente.

In Italia, la recente Legge 168 del 2017 recante la normativa sui Domini collettivi ha posto fine ad un dibattito secolare sulle forme di appropriazione del suolo fino a poco tempo fa dominato, in un panorama culturale di matrice fortemente individualista, dal mito della libera ed assoluta proprietà privata.

Il riconoscimento nella carta costituzionale, accanto alla proprietà quiritaria, del mondo delle terre collettive ha definitivamente sottratto quest'ultima realtà a quel clima di sfiducia e spesso di prepotenza manifestata da buona parte della Scienza giuridica nei confronti della proprietà collettiva.

È interessante, dal punto di vista di chi scrive, come la Legge 168 del 2017 sia cronologicamente vicina ad un altro testo legislativo di contenuto analogo riconducibile all'ordinamento giuridico canonico: l'Enciclica di Papa Francesco *Laudato si*.

Ebbene, i due testi condividono una visione antropologica critica nei confronti dell'individualismo e che conduce al riconoscimento del ruolo prezioso della Comunità nella gestione e protezione delle risorse naturali, nucleo portante della teoria dei domini collettivi e della stessa visione del pontefice regnante, espressa attraverso la felice formula della ecologia integrale.

Tale rinnovato interesse per il fenomeno comunitaristico rendeva necessaria una riflessione interdisciplinare sul secolare cammino che nel caso dell'ordinamento italiano si è concluso, in parte, lo scorso 21 settembre 2017. In parte perché, come ogni prodotto legislativo, le solenni dichiarazioni della Legge sui domini collettivi dovranno essere comprese e recepite dai suoi destinatari.

Proprio per questo il convegno di Tarquinia consegna alla comunità scientifica, agli operatori del Diritto e alla comunità tutta un prezioso racconto che descrive effettivamente un "cammino" lungo più di due secoli, dal quale traspare la storia dell'uomo nella sua relazione con la natura. Conoscere questa storia, saperne leggere e interpretare le vicende, le debolezze, le criticità sarà essenziale perché questa rivoluzione culturale non rimanga lettera morta.

Murcia, 9 novembre 2019

Dr. D. JAVIER BELDA INIESTA

Profesor Ordinario de Historia del Derecho y de las Fuentes Canónicas

Decano de la Facultad de CC. Humanas, Canónicas y Religiosas

Universidad Católica de Murcia

ARTICOLI SCIENTIFICI*

* Per la selezione degli Articoli scientifici, la Direzione si è avvalsa della consulenza del Comitato scientifico e della procedura di *peer review*, secondo gli standard in uso in ambito internazionale.

Per una storia della proprietà collettiva. Solidarietà e ambiente da San Francesco a Papa Francesco

1. PROPRIETÀ INDIVIDUALE E PROPRIETÀ COLLETTIVA

La nozione di proprietà che si è affermata in Occidente negli ultimi due secoli è quella di una proprietà individuale, perché al servizio dell'individuo, soggettiva, perché incentrata sul soggetto proprietario, economica, perché finalizzata alla circolazione ed alla produzione dei beni, esclusiva ed assoluta, perché non ammette ingerenze altrui e limitazioni che non siano stabilite dalla legge.

Quindi, in questa ottica, ogni forma di proprietà collettiva, in primo luogo la comunione ordinaria, è stata sempre malvista ed ostacolata, giungendo ad essere qualificata addirittura come *mater malorum*: ne sono chiari sintomi la mancanza di personalità giuridica, che anzi la comunione ordinaria viene costruita proprio come antitesi alla persona giuridica¹, e la possibilità riconosciuta a qualunque partecipante di chiedere ed ottenere lo scioglimento della comunione². Essa viene dunque assunta dall'ordinamento come situazione precaria ed instabile, con il sottinteso corollario che il suo scioglimento debba essere favorito nella misura più ampia possibile, permettendo tale possibilità a tutti i partecipanti senza alcun limite temporale e giuridico.

Ma accanto alla comunione ordinaria permane una proprietà collettiva senza quote, espressione degli usi tradizionali di utilizzare i boschi ed i pascoli da parte di comunità rurali che risalgono al Medioevo e che si erano protratte indisturbate lungo il corso dei secoli³. Si tratta di una proprietà eccentrica rispetto al modello codicistico⁴, perché non rispetta i principi propri dei diritti reali, non si prescrive, non si usucapisce, ha un vincolo di destinazione (prima agro-silvo-pastorale, poi ambientale e paesaggistico) perpetuo, non circola come i normali beni⁵, viene amministrata e gestita da organi in cui prevale, o quanto meno dovrebbe prevalere, la democrazia diretta e partecipata.

Si tratta di una proprietà identitaria, che realizza uno stretto rapporto tra gruppi di persone e territorio, e che trova nella storia la propria ragione di esistenza ed il proprio fondamento giuridico. Un fondamento che non poggia su basi normative, ovvero su leggi o norme, ma su una apprensione originaria del territorio. Come è stato notato⁶, la proprietà collettiva, specie quella alpina, si apprende “*per laudo*”, ovvero si fa riferimento al fatto che gli abitanti di un luogo si riuniscono in bosco adatto alle loro esigenze, lo fanno proprio per un

¹ Si veda al riguardo GALGANO, F., *Diritto civile e commerciale*, vol. 1. *Le categorie generali. Le persone. La proprietà*, Padova 1990, p. 498.

² BRANCA, G., «Della comunione», in *Commentario al Codice civile* a cura di Scialoja e Branca, Libro III, *Della proprietà*, Bologna-Roma 1960³.

³ In generale mi permetto rinviare a MARINELLI, F., *Gli usi civici*, Milano 2013².

⁴ Sia consentito un ulteriore rinvio a MARINELLI, F., «In direzione ostinata e contraria. La proprietà collettiva e il diritto civile», in *Archivio Scialoja-Bolla* 1 (2016), p. 23.

⁵ POLITI, F., «La circolazione dei beni di uso civico e la tutela costituzionale», in *Archivio Scialoja-Bolla* (2006), p. 13.

⁶ CERULLI IRELLI, V., «Apprendere per laudo. Saggio sulla proprietà collettiva», in *Quaderni fiorentini* (2016), p. 295.

utilizzo compatibile con il mantenimento della sua funzione e lodano questa iniziativa, che assume in tal modo, solo dopo la materiale apprensione, un contenuto giuridico. La proprietà del bosco e del pascolo diviene così istituzione, nel senso romaniano del termine, perché lega indissolubilmente un territorio, un gruppo di persone, un vincolo economico a favore delle generazioni presenti e future, una storia ed una tradizione comune⁷.

2. LA STORIA DELLA PROPRIETÀ COLLETTIVA

Il problema della proprietà è un problema centrale negli anni a cavallo tra Settecento e Ottocento non solo sotto il profilo socio-politico, ampiamente studiato, ma anche sotto quello prettamente giuridico, assai meno approfondito. Proprio di questo aspetto vorrei tentare una narrazione che sia attenta soprattutto al contenuto del diritto, più che alla sua rappresentazione sociologica.

Il periodo che va dal tardo Settecento alle riforme napoleoniche, sia in Francia sia, particolarmente, nel Regno di Napoli, vede un repentino cambiamento del diritto di proprietà, che si trasforma da un insieme di situazioni domenicali elaborate nel Medioevo⁸ nella proprietà moderna fissata dal ben noto art. 544 del Code civil: “*La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements*”⁹.

Ma quel periodo, tutto sommato breve, ha - lo ha sottolineato Paolo Grossi¹⁰ - un prima e un dopo, e tali epoche devono essere interrogate se si vuole comprendere il senso del cambiamento ed il perché del cambiamento. Il prima è composto da due distinti periodi, il diritto dell'impero romano e, alla dissoluzione di questo, il diritto medievale.

Il diritto romano classico ci consegna una proprietà individuale, il *dominium ex iure quiritium* che fa capo al *paterfamilias*, ed è dunque costruito in senso soggettivo. Non che i beni restino concettualmente esclusi dal diritto di proprietà, tanto è vero che si dividono in *res mancipi* e *res nec mancipi*, a secondo del loro scopo e dunque del diverso modo di trasferire la loro proprietà, ma l'impostazione fa riferimento al soggetto, intuizione questa che verrà consapevolmente valorizzata nell'Ottocento. La proprietà romana è compatta, semplice, astratta, assoluta. I diritti reali minori, nella disciplina codicistica, se ne separano solo quantitativamente, e la compressione della loro autonomia rende il diritto dominicale elastico, nel senso che una volta rimosso il peso che lo sovrasta esso automaticamente si riestende.

In tutt'altra direzione il diritto medievale, nel quale le situazioni dominicali perdono l'unità romanistica e si frantumano in tanti diversi diritti limitati che solo per accidente, riuniti in una stessa persona, possono rappresentare la *proprietas* romana. Ma quella che il giureconsulto romano è la regola, nel medioevo diviene l'eccezione. La proprietà si scompone in dominio diretto e dominio utile (così chiamato perché all'utilista spettano le *actiones utiles* che nel diritto romano spettavano al proprietario), ed i diritti reali cessano di

⁷ MARINELLI, F., «La proprietà come istituzione. 'Un altro modo di possedere' quaranta anni dopo», in *Rass. dir. civ.* 1 (2019), p. 351.

⁸ Cf. GROSSI, P., «La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico», in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno* 17 (1988), p. 379 ss.

⁹ Ulteriori riferimenti sulla proprietà nel *code civil* in MARINELLI, F., *La cultura del code civil. Un profilo storico*, Padova 2004.

¹⁰ GROSSI, P., *La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico*, cit., p. 355.

essere ancillari alla proprietà, costituendosi come singoli diritti dotati di concretezza e di autonomia. Per il glossatore bolognese la servitù, l'usufrutto, l'enfiteusi sono forme di proprietà, che hanno la stessa dignità della proprietà vera e propria, e che coesistono con essa, senza limitarla o condizionarla¹¹.

La proprietà divisa permette diversi livelli di dominio sul fondo. Il direttario ha un potere astratto, è attribuito a più soggetti, imperatore, re, feudatario, vassallo, barone i quali ne traggono un qualsivoglia vantaggio. L'utilista è il povero contadino che coltiva un fondo di cui non può disporre ma può godere (della divisione medievale il codice civile italiano mantiene un riferimento all'art. 832 del codice civile vigente, che parla del proprietario come colui che ha il diritto di godere e di disporre del bene, ovvero il godere dell'utilista ed il disporre del direttario).

Questa situazione sembra mutare in brevissimo tempo con la rivoluzione francese e con l'immediatamente successivo codice di Napoleone, del 1804. Il diritto di proprietà torna unitario, assoluto, astratto: diviene la cifra del borghese possidente, che idealmente si ricollega al *paterfamilias* romano e che come quello lega il diritto di proprietà al suo essere più profondo, quello economico. La proprietà diviene un attributo del soggetto come la libertà, ed il codice, che tale proprietà regola, diviene il libro in cui sono calate mediante ordinate sequenze di articoli le conquiste della rivoluzione. Ai diritti politici seguono quelli civili e, tra essi, soprattutto il diritto di proprietà, modello del diritto soggettivo e paradigma della cultura proprietaria dello stato liberale¹².

In realtà il passaggio dall'uno all'altro paradigma non è così semplice e lineare come l'accelerazione rivoluzionaria sembrerebbe proporre. I processi storici sono lenti, anche se poi i loro effetti sembrano manifestarsi in tempi brevi: la crisi della proprietà medievale inizia nel Cinquecento, con l'umanesimo giuridico, e sempre maggiori sono le eccezioni che il pensiero protestante propone alla cultura corporativa espressione della tomistica cattolica. Lo sviluppo dell'economia, gli scambi commerciali, la *lex mercatoria* erodono pian piano una cultura proprietaria medievale che nasceva in un mondo diverso, nella cultura giuridica romano-barbarica, in un'economia non ancora caratterizzata dall'accumulazione capitalistica. Ad Orleans il genio di Pothier sistematizza la proprietà moderna alla metà del Settecento permettendo ai redattori del *Code* di muoversi su basi sicure, ma è ancora lontano da quel paradigma che solo il *Code* sarà in grado di modificare radicalmente¹³.

Nel regno di Napoli l'eversione della feudalità nel primo decennio dell'Ottocento, grazie alle leggi di Giuseppe Napoleone prima e di Gioacchino Murat dopo, permetterà di liberare grandi energie giuridiche ed economiche. La Commissione feudale napoletana, guidata dalle mani esperte di Giacinto Dragonetti e di David Winspeare¹⁴, risolverà i contrasti tra i comuni ed i baroni, separando non senza difficoltà i patrimoni degli uni e degli altri.

Un lavoro complesso, quello della commissione napoletana, che lascia in eredità al mondo moderno quella particolarissima situazione di proprietà collettiva che negli anni venti del Novecento verrà ufficialmente definita con il nome di usi civici ed i cui principi

¹¹ GROSSI, P., *La proprietà e le proprietà*, cit., p. 356.

¹² Si veda al riguardo RODOTÀ, S., *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata*, Bologna 1990.

¹³ GROSSI, P., «Un paradiso per Pothier. Robert Joseph Potier e la proprietà "moderna"», in *Quaderni fiorentini* 15 (1985), p. 407.

¹⁴ Sulla Commissione feudale napoletana cf. MARINELLI, F., «Giacinto Dragonetti e la Commissione feudale napoletana», in *Bullettino della Deputazione abruzzese di storia patria*, L'Aquila 2016, pp. 214 ss.

fondamentali saranno l'imprescrittibilità, la non usucapibilità, la circolazione assai limitata e controllata, il vincolo di destinazione perpetuo.

3. DALLA LEGGE 1766/1927 ALLA LEGGE 168/2017

Quando il fascismo decide di interessarsi di agricoltura e foreste un gruppo di giuristi organici al regime proporrà e farà approvare la legge 17 giugno 1927 n. 1766 ed una serie di provvedimenti correlati.

Essa riprende i principi elaborati dalla Commissione feudale napoletana. Divide gli usi civici in due categorie, a seconda che possano essere utilizzati per l'agricoltura o per il bosco e pascolo; stabilisce la possibilità di legittimazione e di affrancazione dei terreni a certe condizioni; regola le promiscuità (ovvero i compossessi da parte di diversi borghi sullo stesso terreno), che devono essere sciolte prima di ogni diverso provvedimento; crea una nuova figura, con poteri sia amministrativi sia giurisdizionali; si tratta del commissario per gli usi civici (così chiamato proprio con riferimento alla commissione napoletana), presente nelle varie circoscrizioni delle Corti di appello, singole o associate¹⁵.

Ulteriori principi vengono elaborati dalla giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione e della Corte costituzionale, tra cui sia la presunzione di demanialità dei beni civici in presenza di una iscrizione catastale in capo al comune, sia il permanere dei poteri d'ufficio attribuiti al commissario, ritenuti non più giustificati a seguito della cessazione dei suoi poteri amministrativi¹⁶.

Più recentemente, tutti i suddetti principi vengono a loro volta ripresi dalla legge 168 del 20 novembre 2017 che riconosce i domini collettivi, li costituzionalizza, ne privatizza gli enti esponenziali, attribuisce loro poteri statutari e di autonormazione, riduce di molto le funzioni amministrative un tempo attribuite in materia ai comuni ed alle regioni¹⁷.

4. LA TUTELA DEL PAESAGGIO E DELL'AMBIENTE

La grande bellezza della penisola italiana è data dall'insieme della geografia e del lavoro dell'uomo. In altre parole è data dalla sua storia, ovvero dal lento sedimentarsi di una agricoltura che per secoli ha modificato il paesaggio seguendo le indicazioni del clima e dell'economia, nonché dalle emergenze architettoniche che, in misura più o meno ragionevole, hanno antropizzato il territorio¹⁸.

Il che fa riflettere sulla circostanza che la tutela offerta dall'uso civico non è una tutela esclusivamente conservativa, come quella spesso praticata dai parchi e dalle riserve integrali, ma una tutela viva, dove il lavoro dell'uomo continua ad esprimersi nelle forme tradizionali che, pur nel rispetto delle compatibilità, continuano a modificare il paesaggio. In altre parole,

¹⁵ Sul Commissario per gli usi civici si veda MARINELLI, F., «Elogio degli usi civici e del loro giudice», in *Rass. dir. civ.* 3 (2016), p. 872.

¹⁶ Sul tema si sviluppa un interessante dibattito, non ancora risolto, tra la Corte di cassazione e la Corte costituzionale. Sul tema cf. MARINELLI, F., «Usi civici, tutela dell'ambiente e poteri d'ufficio del commissario liquidatore, nota a Cass. 20 febbraio 1995 n. 46», in *Giust. civ.* 1 (1995), p. 865.

¹⁷ Sulla l. 168/2017 cf. PAGLIARI, G., «"Prime note" sulla l. 20 novembre 2017 n. 168 (norme in materia di domini collettivi)», in *Il diritto dell'economia* 98 (2019), pp. 11-41.

¹⁸ In questo senso MARINELLI, F., *Un'altra proprietà. Usi civici, Assetti fondiari collettivi, beni comuni*, Pisa 2019².

l'uso civico, proprio per la sua storia, non vieta il lavoro del contadino o del pastore, ma al contrario lo valorizza indirizzandolo verso forme di sfruttamento assolutamente compatibili con la conservazione dell'ambiente e del paesaggio.

Questo profilo ambientale, in gran parte implicito sino agli anni Ottanta¹⁹, viene esplicitato dalla Corte costituzionale che a partire dagli anni Novanta converte la destinazione agraria, boschiva e pascoliva in destinazione ambientale e paesaggistica.

Il suggello a tale impostazione viene quindi fornito di recente con la sentenza della Corte costituzionale 31 maggio 2018 n. 113 che, nel dichiarare l'incostituzionalità dell'art. della legge regionale del Lazio n. 1 che permetteva la sanatoria indiscriminata delle occupazioni illegittime dei beni di uso civico, sistematizza il quadro delle competenze statali e regionali, valorizzando il ruolo del ministero rispetto a quello delle regioni²⁰.

5. L'INTUIZIONE DI SAN FRANCESCO “SORA NOSTRA MATRE TERRA”

Il discorso che si è andato svolgendo permette un riferimento all'intuizione di San Francesco circa il rapporto tra Dio, uomo e natura. Il cantico delle creature è espressione non solo e non tanto dell'indubbia spiritualità di un grande Santo, ma anche dei fermenti che nei primi secoli del nuovo Millennio agitano la chiesa e la società Medievale.

Le grandi cattedrali, la prima scolastica, l'eredità del millenarismo, il progressivo spostarsi dell'accento discorsivo da Dio all'uomo, permettono una narrazione che non sostituisce il secondo al primo, ma che rende più equilibrato il rapporto tra l'individuo e la divinità. Ne è esempio la pittura di Giotto che per la prima volta sostituisce all'icona, dove è il volto di Dio che guarda l'uomo, il crocifisso, in modo che sia lo sguardo dell'uomo a soffermarsi sul simbolo di Dio che si è fatto uomo: un rovesciamento di prospettiva che ben spiega il cambiamento in corso.

L'insieme di questi aspetti contribuisce anche a superare la visione biblica dell'uomo padrone della terra e di tutte le sue creature. La terra e tutto il creato sono un dono di Dio agli uomini che non ne sono padroni ma custodi. La solidarietà si attua non solo tra gli uomini, ma anche tra gli uomini e la natura, ed in primo luogo gli animali, come gli uccelli o il lupo di Gubbio con cui Francesco dialoga, nel senso che li considera al proprio livello, li comprende, si fa carico dei loro sentimenti con tutta l'umiltà di cui è capace. Si tratta di una visione della natura complessiva, dove ognuno svolge il proprio compito e dove ogni componente deve rispettare l'altra.

La rivoluzione francescana interessa tutta la società, è veramente rivoluzionaria, cambia la prospettiva della Chiesa Medievale. I suoi effetti non saranno immediati e lineari, ma a Francesco faranno riferimento tutti coloro che nei secoli successivi sapranno esprimere una visione solidale del rapporto tra l'uomo e l'ambiente.

¹⁹ L. 31 agosto 1986 n. 431, cosiddetta legge Galasso dal nome del prof. Giuseppe Galasso, all'epoca sottosegretario al Ministero dei beni pubblici, ora confluita nel codice dei beni culturali e ambientali del 2004.

²⁰ La sentenza è stata variamente commentata: si vedano per tutti POLITI, F., «Una sentenza storica in materia di usi civici e proprietà collettive. Osservazioni alla sentenza n. 113 del 2018», in *Giur. Cost.* 3 (2018), p. 1281 e DE LUCIA, L., «Gli usi civici tra autonomia della collettività e accentramento statale», in *Giur. Cost.* 3 (2018), p. 1289.

6. LA LETTERA ENCICLICA “LAUDATO SI” DI PAPA FRANCESCO

Il messaggio di San Francesco viene quindi ancora una volta raccolto, dopo ottocento anni, da un Papa gesuita che, per la prima volta, si vuole chiamare Francesco. Il nome del Santo di Assisi ha un significato profondo, tanto profondo che nessun Papa prima aveva avuto il coraggio di farlo proprio.

Non casualmente, tra le prime lettere encicliche di Papa Francesco c'è la *Laudato si* incentrata sui temi dell'ambiente. Con toni – sia di San Francesco sia di Papa Francesco – assolutamente moderni. Leggiamone insieme l'inizio:

“Laudato si, mi Signore, cantava San Francesco d’Assisi. In questo bel cantico ci ricordava che la casa comune è anche come una sorella, con la quale condividiamo l’esistenza, e come una madre bella che ci accoglie tra le sue braccia: Laudato si, mi Signore, per sora nostra matre Terra, la quale ne sustenta et governa, et produce diversi fructi con coloriti flori et herba”.

Si pensi, ad esempio, al valore dell'acqua, della necessità di una sua conservazione, della necessità di garantirne a tutti un uso, di estendere la sua fruibilità a tutte le zone del mondo.

Ed ancora la solidarietà come amore, una solidarietà che non si ferma all'attimo presente ma che guarda lontano, alle generazioni future, ed è dunque anche educazione ad una visione ecologica della vita, che è prima di tutto un rapporto sereno con quello che ci circonda e quindi un messaggio di speranza in un futuro migliore, una risposta alle domande che la giovane Greta ha saputo proporre alle classi dirigenti dell'intero pianeta.

Ed è infine anche dialogo con la scienza, perché essa sia usata per l'uomo e non contro di esso o contro la natura: insomma una condanna netta del profitto sia come misura di uomini e cose sia come espressione dell'egoismo che non rispetta né l'essere umano né l'ambiente in cui vive.

Insomma, un insieme di valori che Papa Francesco, assai spesso da solo, testimonia e diffonde.

7. IL PARADIGMA DELLA PROPRIETÀ COLLETTIVA COME MODELLO DI TUTELA SOLIDALE DELL'AMBIENTE

Questo racconto si conclude allora nella sintesi fra la visione della vita, dell'uomo, della natura, del mondo propria di una società animata dai principi delle proprietà collettive e la visione che ci propone Papa Bergoglio sull'itinerario di San Francesco.

Esso, e qui torna la visione del giurista, vuol essere testimonianza di come dal paradigma della proprietà liberale si separi un altro paradigma proprietario, quello della proprietà collettiva, meno conosciuto, meno utilizzato, anzi relegato in ambiti angusti dal pensiero giuridico dominante, eppure capace di esprimere suggestioni assolutamente attuali. Pensare a comunità originarie che nell'uso comune dei beni che la natura gli ha fornito trovano la loro identità solidale, e che oggi difendono l'uso della propria terra e della propria acqua dall'egoismo del profitto²¹, significa anche avere la speranza che una società migliore è concretamente possibile.

²¹ Il riferimento all'acqua è contenuto espressamente nella legge 20 novembre 2017 n. 168 all'art. 3 dove si parla di “corpi idrici”.

In questo senso i valori della solidarietà, del rispetto della natura, dell'attenzione ai diritti delle generazioni future, che sono propri di quell'altra proprietà che si esprime nei domini collettivi e degli usi civici sembrano singolarmente coincidenti con quella visione del mondo che San Francesco ieri, e Papa Francesco oggi, hanno saputo proporci in una dimensione che vuole unire tutti gli uomini e tutte le cose dell'universo creato.

BIBLIOGRAFIA

- BRANCA, G., «Della comunione», in *Commentario al Codice civile* a cura di Scialoja e Branca, Libro III, *Della proprietà*, Bologna-Roma 1960³
- CERULLI IRELLI, V., «Apprendere per laudo. Saggio sulla proprietà collettiva», in *Quaderni fiorentini* (2016)
- DE LUCIA, L., «Gli usi civici tra autonomia della collettività e accentramento statale», in *Giur. Cost.* 3 (2018), p. 1289.
- GALGANO, F., *Diritto civile e commerciale*, vol. 1. *Le categorie generali. Le persone. La proprietà*, Padova 1990
- GROSSI, P., «La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico», in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno* 17 (1988)
- GROSSI, P., «Un paradiso per Pothier. Robert Joseph Potier e la proprietà “moderna”», in *Quaderni fiorentini*, 15 (1985)
- MARINELLI, F., «Elogio degli usi civici e del loro giudice», in *Rass. dir. civ.* 3 (2016)
- MARINELLI, F., «Giacinto Dragonetti e la Commissione feudale napoletana», in *Bullettino della Deputazione abruzzese di storia patria*, L'Aquila 2016
- MARINELLI, F., *Gli usi civici*, Milano 2013²
- MARINELLI, F., «In direzione ostinata e contraria. La proprietà collettiva e il diritto civile», in *Archivio Scialoja-Bolla* 1 (2016)
- MARINELLI, F., «La proprietà come istituzione. ‘Un altro modo di possedere’ quaranta anni dopo», in *Rass. dir. civ.* 1 (2019)
- MARINELLI, F., «Usi civici, tutela dell'ambiente e poteri d'ufficio del commissario liquidatore, nota a Cass. 20 febbraio 1995 n. 46», in *Giust. civ.*, 1 (1995)
- MARINELLI, F., *La cultura del code civil. Un profilo storico*, Padova 2004
- MARINELLI, F., *Un'altra proprietà. Usi civici, Assetti fondiari collettivi, beni comuni*, Pisa 2019²
- PAGLIARI, G., «“Prime note” sulla l. 20 novembre 2017 n. 168 (norme in materia di domini collettivi)», in *Il diritto dell'economia* 98 (2019)
- POLITI, F., «Una sentenza storica in materia di usi civici e proprietà collettive. Osservazioni alla sentenza n. 113 del 2018», in *Giur. Cost.* 3 (2018)
- POLITI, F., «La circolazione dei beni di uso civico e la tutela costituzionale», in *Archivio Scialoja-Bolla* (2006)
- RODOTÀ, S., *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata*, Bologna 1990

Beni Comuni: una Storia da riscoprire

1. C'È UNA STORIA DEI BENI COMUNI DA RISCOPRIRE?

Gli studi storici sui beni comuni, anche seri ed approfonditi, oggi si contano a decine: vi è una copiosissima produzione scientifica ormai pluri-secolare. Eppure si può nondimeno affermare che rimane molto da esplorare, perché si tratta di una storia enorme, complessa e sfaccettata, globale e al tempo stesso locale, capillarmente diffusa in ogni città, paese o villaggio. Una storia ovunque con dei tratti di similitudine, eppure ogni volta diversa, sempre dalle grandi implicazioni sociali, economiche, culturali oltre che giuridiche. La storia dei beni comuni-collettivi (che più propriamente potremmo chiamare *comunitari*) accompagna tutta la lunga parabola dello sviluppo civile e illumina in controtuce i contorni di due protagonisti assoluti della nostra civiltà giuridica: la proprietà privata e lo Stato (colto nel suo rapporto con i territori e le comunità che lo compongono).

Da una relazione di taglio generale ed introduttivo, e in particolare rivolta ai giovani studiosi, quale quella a cui sono stato fiduciosamente invitato dagli organizzatori del Convegno, ci si potrebbe attendere una rassegna storiografica sul tema. Tuttavia la numerosità e la varietà dei contributi rende arduo tentare troppo rapidamente in questa sede un simile approccio e credo dunque opportuno rinviare ad alcune recenti sintesi che fanno il punto sullo stato delle ricerche, nonché sui "filoni" delle stesse individuabili e sulle diverse metodologie seguite¹.

Vorrei invece soffermarmi in breve su alcune direzioni euristiche che potrebbero essere seguite e su alcune questioni che la pur abbondante produzione scientifica sembra lasciare perennemente aperte e suscettibili di diverse valutazioni.

2. UNA STORIA DA RISCOPRIRE NELLA MULTIDISCIPLINARIETÀ

Oggi, com'è noto, la *multidisciplinarietà* (con le varianti *interdisciplinarietà*, *transdisciplinarietà*) è divenuta una delle parole d'ordine (insieme a *internazionalizzazione*, *sostenibilità*, *terza missione* ecc.) nella nuova progettualità accademica. Non è facile da realizzarsi in concreto, perché ogni disciplina ha i suoi metodi e i suoi punti di riferimento, ma non c'è dubbio che troppo rigidi steccati disciplinari possano nuocere (e hanno nuociuto) moltissimo alla conoscenza.

Quello dei beni comuni è uno dei temi che si presta ottimamente a un approccio multidisciplinare, coinvolgendo storia, diritto, filosofia, sociologia, antropologia, economia,

¹ Mi limito pertanto a rinviare ad alcune rassegne in tema di beni comuni pubblicate negli ultimi anni: RAO, R., «Le risorse collettive nell'Italia medievale», in *Reti Medievali* (2007), http://rm.univr.it/repertorio/rm_riccardo_rao_communia.html (consultato il 18-08-2019); BONAN, G., «Beni comuni: alcuni percorsi storiografici», in *Passato e Presente* 96 (2015), pp. 97-115; CRISTOFERI, D., «Da usi civici a beni comuni: gli studi sulla proprietà collettiva nella medievistica e modernistica italiana e le principali tendenze storiografiche internazionali», in *Studi Storici* 57/3 (2016), pp. 577-604. Qualche considerazione di sintesi ho proposto nel volumetto *Le risorse naturali come beni comuni*, Arcidosso 2013 e, in forma più concisa, nell'articolo «Il concetto giuridico di "beni comuni" tra passato e presente», in *Historia et Ius. Rivista di storia giuridica dell'età medievale e moderna* 6 (2014), paper 7, entrambi liberamente disponibili su Internet, come gli altri contributi sopra citati.

ecologia, geografia, urbanistica, scienze agronomiche e forestali e altro. Ciò è esemplarmente rispecchiato dalle riunioni scientifiche annuali del *Centro studi e documentazione sui demani civici e proprietà collettive* dell'Università di Trento, ma anche il presente Convegno mi sembra che non manchi certo di una grande apertura in tal senso.

Il percorso verso una compiuta multidisciplinarietà è faticoso ma, quando si parla di beni comuni, solo un approccio multidisciplinare può talvolta consentire una adeguata comprensione e di evitare possibili fraintendimenti, anche al di là dell'ovvia importanza della conoscenza della grammatica giuridica pre-moderna, sempre indispensabile. Potremmo qui portare qualche esempio.

Secondo la famosa teoria della *Tragedy of Commons* dell'ecologo statunitense Garret Hardin i beni comuni tenderebbero inesorabilmente ad essere sfruttati fino al loro esaurimento, giacché nessuno ha un interesse immediato a conservarli². Per questo, secondo Hardin, le risorse naturali dovrebbero ricadere o in proprietà privata o in regime pubblico con regolamentazione rigida dall'alto. Ma il punto è che il regime di accesso aperto alle risorse prefigurato da Hardin ha poco a che vedere con il modello che storicamente ha preso forma ovunque nel mondo rurale, caratterizzato da regole, preclusioni, meccanismi gestionali e sanzioni. I beni comuni storici sono propriamente beni comunitari (necessariamente comunitari perché limitati) e non *res nullius* o *res communes omnium* accessibili a tutti. Questo aspetto, ben chiaro a chiunque abbia un minimo di conoscenza storica dell'argomento, ben ci mostra come economia, ecologia e storia (ambientale, sociale, ma anche giuridica) non possano ignorarsi a vicenda, pena fraintendimenti.

Altro esempio è a mio avviso costituito dall'idea di “*un altro modo di possedere*”³, contrapposto alla proprietà privata. Si tratta certamente di due modelli giuridici diversi (proprietà privata - proprietà collettiva) e dal punto di vista teorico possono certamente e correttamente essere visti in netta contrapposizione. Tuttavia essi, se troppo enfatizzati nella loro effettiva opposizione-alterità, possono rivelarsi fuorvianti per comprendere la storia sociale: occultando ad esempio che i beni comuni si sono di regola sempre ben coniugati, in un pragmatico equilibrio, con la piccola proprietà locale, mentre sono stati molto spesso seriamente minacciati, al pari di quella, dalla grande proprietà di potenti soggetti esterni. Qui dunque la storia del diritto si può arricchire dalla storia sociale, acquistando consapevolezza che il diritto di proprietà della terra, il dominio fondiario, può significare cose diverse con il

² HARDIN, G., «The Tragedy of the Commons», in *Science* 162 (1968), pp. 1243-1248. Tale saggio ha stimolato innumerevoli riflessioni, di vario segno: tra le tante mi limiterei qui a ricordare quelle di DELLERA, G., «La teoria economica oltre la tragedia dei beni comuni», in *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Introduzione a cura di MARELLA, M.R., Postfazione di RODOTÀ, S., Verona 2012, pp. 88-105.

³ L'espressione, com'è noto, fu coniata da Carlo Cattaneo nel suo scritto *Su la bonificazione del Piano di Magadino a nome della Società promotrice* (1851), fu poi ripresa da Giovanni Zucconi ed è stata resa celebre dall'omonimo libro di Paolo Grossi, ormai un classico fondamentale sul nostro tema. Più precisamente scrisse Cattaneo: “Questi non sono abusi, non sono privilegi, non sono usurpazioni: è un altro modo di possedere, un'altra legislazione, un altro ordine sociale, che, inosservato, discese da remotissimi secoli fino a noi” (CATTANEO, C., *Scritti economici*, ed. BERTOLINO, A., III, Firenze 1956, pp. 187 e ss.). Il testo integrale dello scritto si legge anche in https://www.biblio.liuc.it/opere_cattaneo/CarloCattaneo013.pdf. Sulla figura importante di Zucconi si veda GROSSI, P., «La cultura giuridica di Giovanni Zucconi», in *Usi civici e proprietà collettive nel centenario della legge 24 giugno 1888*, Atti del Convegno in onore di Giovanni Zucconi -1845/1894, ed. FALASCHI, P.G., Camerino 1991, pp. 101-129. Non credo ci sia bisogno di osservare che il bel passo di Cattaneo coglie, con limpida fermezza, una verità indiscutibile e che, al tempo, era tuttavia dimenticata, nell'esaltazione borghese della proprietà romanistica-codicistica piena ed esclusiva.

mutare di elementi che la dogmatica giuridica non considera: l'estensione del bene e la qualità del soggetto titolare.

Lo storico del diritto, se vuol comprendere più a fondo il fenomeno dei beni comuni, non può neppure ignorare la storia demografica e quella ambientale. La prima, con i suoi lenti cicli secolari e i suoi drammatici crolli repentini, pur spesso ignorata nei manuali di storia del diritto e delle istituzioni, è in realtà fondamentale soprattutto per capire la gestione del territorio (pensiamo alle dogane dei pascoli), la contrattualistica agraria, il formarsi, l'affermarsi e il decadere degli ordinamenti comunali, le logiche aggregative degli Stati territoriali. La diffusione/contrazione dei beni comuni è largamente influenzata dagli irregolari andamenti sinusoidali demografici e di questi occorre dunque almeno tenere conto⁴.

La storia ambientale, legata fortemente alla prima, con i molteplici aspetti connessi all'antropizzazione del territorio (dissodamenti, deforestazione, bonifiche ecc.) è ugualmente indispensabile per comprendere il contesto della storia giuridica dei beni comuni⁵.

Ma una certa multidisciplinarietà potrebbe giovare anche sotto altri riguardi. Nella riflessione filosofico-politica talvolta si assiste a semplificazioni-banalizzazioni tanto disarmanti quanto persistenti, pur di segno opposto: ora si dipinge un medioevo bucolico, comunitariamente ignaro della proprietà privata, dove tutto è bene comune e beni comuni, ora un medioevo barbaro, povero e primitivo proprio grazie ai beni comuni, freno nefasto per lo sviluppo economico e il progresso civile. Anche a questo riguardo credo che gli storici (e gli storici del diritto) nel dialogare con i cultori di altre discipline possano portare un utile contributo, almeno segnalando da un lato certi aspetti di "modernità" già presenti nel Medioevo e dall'altro gli aspetti ambigui, mutevoli o negativi dello sviluppo economico.

Ai giovani studiosi che si apprestano a cimentarsi con i beni comuni dunque è prioritario ricordare che si tratta di un tema al tempo stesso molto complesso (uno dei più complessi in assoluto) e di vaste connessioni con altri campi del sapere. Credo allora che sia importante almeno conoscere, senza abbandonare i punti di riferimento e la metodologia della propria disciplina, pure quanto si discute in altri settori. Ciò aiuta ad evitare che le proprie ricerche si rinchiudano in orizzonti limitati, troppo indugino su aspetti marginali di scarso rilievo, anche se ovviamente il confronto con le fonti, i documenti e con le concrete situazioni locali è

⁴ Per un sintetico quadro della storia demografica europea cf. *Histoire des populations de l'Europe*, ed. BARDET, J.-P., DUPÂQUIER, J., I-III, Paris 1997-1998. Sulla necessità di tenere conto della demografia per comprendere le vicende storiche dei beni comuni cf. anche MASSULLO, G., «Beni comuni e storia», in *Glocale* 9-10 (2015), pp. 27-54.

⁵ Su alcuni aspetti dell'interdisciplinarietà nella ricerca storico-ambientale si vedano le considerazioni di CARACCILOLO, A., *L'ambiente come storia. Sondaggi e proposte di storiografia dell'ambiente*, Bologna 1988. Cf. anche *Agricoltura e trasformazione dell'ambiente: secoli XIII-XVIII*, ed. GUARDUCCI, A., Prato 1984; PONTING, C., *Storia verde del mondo*, trad. it., Torino 1992; THOMAS, K., *L'uomo e la natura. Dallo sfruttamento all'estetica dell'ambiente. 1500-1800*, trad. it., Torino 1994; BEVILACQUA, P., *Tra natura e storia. Ambiente, economia, risorse in Italia*, Roma 1996; ORTALLI, G., *Lupi, genti, culture. Uomo e ambiente nel Medioevo*, Torino 1997; MOSLEY, S., *Storia globale dell'ambiente*, trad. it., Bologna 2013. Un ricchissimo quadro d'insieme della storia ambientale europea è offerto da DELORT, R., WALTER, F., *Storia dell'ambiente europeo*, Prefazione di LE GOFF, J., trad. it., Bari 2002. Tra i numerosi contributi di marca anglosassone editi nel nuovo millennio segnaliamo: MARKS, R.B., *The Origins of the Modern World. A Global and Ecological Narrative*, Lanham 2002; PONTING, C., *A New Green History of the World. The Environment and the Collapse of Great Civilisations*, London 2007. Imprescindibile, anche come guida ad una bibliografia che si è fatta consistente dagli anni Novanta del Novecento, è il volume di ARMIERO, M., BARCA, S., *Storia dell'ambiente. Una introduzione*, Roma 2004. Ulteriore bibliografia riguardante in particolare la storia ambientale europea è indicata e discussa da FORD, C., «Nature's Fortunes: New Directions in the Writing of European Environmental History», in *The Journal of Modern History* 79 (2007), pp. 112-133. Sulle vicende italiane, anche recenti, si veda CORONA, G., *Breve storia dell'ambiente in Italia*, Bologna 2015.

irrinunciabile. È bene che lo storico non si allontani mai troppo dal solido terreno delle sudate carte d'archivio o dai vecchi grossi tomi in folio, base per noi più salda e affidabile di certe nebulosità filosofiche. Ma ogni tanto occorrerà darsi anche un'occhiata intorno, domandarsi se quanto stiamo studiando possa, per avventura, inserirsi in un quadro del sapere più vasto, interessare a studiosi lontani da noi per formazione e cultura. E magari, in questo momento di apparente distrazione, sarà possibile cogliere qualcosa di prezioso per comprendere meglio l'oggetto del nostro studio, ricevere nuovi stimoli. Si potrà meglio percepire quanti gravi interrogativi, zone d'ombra, questioni irrisolte aleggiano sui beni comuni e hanno un rilievo nell'ambito della comunità scientifica più ampia, ben al di sopra degli steccati disciplinari accademici.

Certo, uno storico, come uno storico del diritto, al riparo della sigla del proprio settore scientifico disciplinare, può ignorare che un capitolo del *Capitale* di Karl Marx (il XXIV del primo libro, *Sulla cosiddetta accumulazione originaria*) parli dei beni comuni, che nel 2009 il premio Nobel per l'economia sia stato attribuito all'economista americana Elinor Ostrom per i suoi studi sui beni comuni⁶, che esista un progetto di riforma del nostro Codice civile (elaborata dalla Commissione Rodotà) per introdurre la categoria dei beni comuni nel nostro ordinamento⁷, che vi sia una letteratura amplissima di taglio filosofico-politico-ecologico che vede nei beni comuni un pilastro della futura società (vedi ad esempio le riflessioni di Fritjof Capra e Ugo Mattei)⁸, che in nome dei "beni comuni" si lotti oggi in molte parti del mondo contro le politiche neo-liberiste modellate sugli interessi delle multinazionali⁹ e che il Pontefice stesso sia intervenuto nel 2015 con una Enciclica di portata storica (la *Laudato si'* di papa Francesco) volta a denunciare le iniquità del presente modello di sviluppo e a reclamare vigorosamente la salvaguardia della nostra *casa comune*.

Lo storico può ignorare legittimamente tutto questo e può rinunciare *tout court* a un colloquio interdisciplinare. Poi però non si può lamentare se la conoscenza storica dell'argomento da parte dei cultori di altre discipline appare talora decisamente rudimentale. Similmente può rinunciare a divulgare quanto acquisito, ma poi non ci si può stupire se il comune cittadino poco o nulla sa - come accade - della storia dei beni comuni (che invece potrebbe magari interessarlo).

Al riparo sicuro e confortevole degli steccati disciplinari-concorsuali può crescere a dismisura un sapere specialistico asfittico, autoreferenziale, un sapere sempre di più su cose di sempre meno conto, fino a sapere tutto di nulla che valga veramente la pena conoscere, con il trionfo di un'erudizione ignorante e di una noia mortale sia per chi legge che per chi scrive.

Le identità disciplinari vanno mantenute, ma occorre comprendere quando su certi temi (come appunto il nostro) una "contaminazione", o una "fertilizzazione" da altre discipline

⁶ Cf. OSTROM, E., *Governare i beni collettivi*, trad. it., Venezia 2006 (I ed. 1990).

⁷ In proposito si veda il testo «I beni comuni nella proposta della Commissione Rodotà», in *Oltre il pubblico e il privato* cit., pp. 161-168.

⁸ CAPRA, F., MATTEI, U., *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni*, trad. it., Sansepolcro 2017.

⁹ Una vicenda quest'ultima - diciamo per inciso - che mostra bene come la storia a volte, se non si ripete, almeno si assomiglia, magari su scala diversa: dai contadi urbani italiani medievali e dalle *enclosures* inglesi di età moderna al *land grabbing* attuale nei paesi del terzo mondo. Una storia dunque che è possibile riscoprire alla luce degli interessi, delle trasformazioni storiche del presente e dei possibili scenari futuri. Sul *land grabbing* si vedano MATTEI, U., NADER, L., *Il saccheggio. Regime di legalità e trasformazioni globali*, Milano 2010; PAOLONI, L., «Land Grabbing e beni comuni», in *Oltre il pubblico e il privato* cit., pp. 139-148; SHIVA, V., *Il bene comune della Terra*, Milano 2011; BEVILACQUA, P., *Il grande saccheggio: l'età del capitalismo distruttivo*, Roma-Bari 2012.

possa aprire nuove prospettive. È del resto un po' l'idea-chiave nell'innovazione tecnologica della c.d. *cross fertilization*: scambio di concetti, ipotesi, intuizioni da discipline diverse, fenomeno in realtà connaturato allo sviluppo della conoscenza e che solo una patologica eccessiva settorializzazione può inibire.

3. UNA STORIA DA RISCOPRIRE NELLA COMPARAZIONE

Il fenomeno storico dei beni comuni, nella sua immensità, ha generato una quantità incredibile di forme, di soluzioni, di strategie, per adattarsi ai più diversi contesti. Questo può portare a disperare che si giunga mai a delineare un grande quadro di sintesi di questa materia. Ma se si vuol intraprendere questa difficile via, il passo successivo da compiere rispetto a quello basilare dello studio delle singole realtà è necessariamente quello della comparazione.

La comparazione con le esperienze dei beni comuni in Europa e in tutto il mondo pone davanti a un panorama letteralmente sconfinato, con innumerevoli e a volte sorprendenti similitudini¹⁰, nonché apre il campo a riflessioni importanti, di cui fu pioniere sir Henry Sumner Maine nel secondo Ottocento¹¹. Oggi vi è chi, come Patrick Glenn, in un'opera di grande respiro e spessore, ritiene indispensabile perseguire a livello mondiale una "diversità giuridica sostenibile", in cui le varie tradizioni giuridiche del mondo possano convivere arricchendosi a vicenda¹². Per quanto qui ci interessa, possono porsi soprattutto al centro di comparazione i modi di appartenenza ulteriori alla proprietà privata individualistica e la strutturazione della comunità fruitrice. La comunità è la chiave di volta per comprendere il nostro passato pre-moderno e moltissime società tradizionali extra-europee attuali, fondate essenzialmente su di una rete di comunità in vario modo correlate tra loro. La comunità, alludendo ad un passato condiviso e ad un comune futuro, ad una base di valori accettati, è il luogo in cui trova espressione il bisogno di relazioni sociali dell'individuo¹³. La comunità costituisce un modello antropologico diverso dalla società intesa come semplice aggregato di individui, come chiari teoricamente già nell'Ottocento Ferdinand Tönni¹⁴, e come

¹⁰ La vastità della materia si può ben cogliere dai contributi raccolti nella *Digital Library of the Commons* nel sito web dell'*International Association for the Study of the Commons*, già presieduta da Elinor Ostrom, con accesso ad una ricchissima biblioteca digitale di carattere internazionale e multidisciplinare: <https://dlc.dlib.indiana.edu/dlc> (consultato il 18-08-2019).

¹¹ MAINE, H.S., *Ancient Law: its Connection with the early History of Society and its Relations to modern Ideas*, London 1870 (I ed. 1861), edito ora con il titolo *Diritto antico*, ed. FERRARI, V., Milano 1998. Sul ruolo fondamentale di Maine nel dare avvio al dibattito europeo sulle forme di proprietà si veda GROSSI, P., «Un altro modo di possedere». *L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica post-unitaria*, Milano 1977, pp. 43-78. Cf. anche CAPOGROSSI COLOGNESI, L., «Sir Henry S. Maine e l'Ancient Law», in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno* 10 (1981), pp. 83-147; PICCININI, M., *Tra legge e contratto. Una lettura di Ancient Law di Henry S. Maine*, Milano 2003; ZENDRI, C., «Sir Henry Sumner Maine e la "lezione" della proprietà collettiva», in *Archivio Scialoja-Bolla. Annali di studio sulla proprietà collettiva* 1 (2003), pp. 103-117.

¹² L'Autore illustra le caratteristiche di sette principali tradizioni: quella che chiama "tradizione giuridica ctonia", la nostra di *civil law*, quella di *common law*, e ancora la talmudica, la islamica, l'indù, la confuciana. Cf. GLENN, H.P., *Tradizioni giuridiche nel mondo. La sostenibilità della differenza*, trad. it. Bologna 2011.

¹³ È nella comunità, secondo la "teologia politica" dell'età comunale, influenzata dal pensiero aristotelico, che l'uomo cerca la piena realizzazione di sé stesso: cf. DE MATTEIS, M.C., *La "teologia politica comunale" di Remigio de' Girolami*, Bologna 1977, p. CXXXVII.

¹⁴ TÖNNIES, F., *Comunità e società* (1887), trad. it., Milano 1963.

successivamente hanno precisato i cultori dell'antropologia giuridica¹⁵. Certo, va pure detto che la comunità può presentarsi in molti modi: possono prevalere la solidarietà e le relazioni positive e costruttive, come può prevalere un conformismo ottuso che soffoca del tutto la libertà individuale. Sarebbe sciocco oggi disfarsi delle conquiste di libertà individuale, come sarebbe altrettanto sciocco però non riconoscere che un mondo basato esclusivamente sui diritti individuali può condurre a manifestazioni del tutto aberranti e insostenibili. La *giusta misura* tra individuo e comunità è la soluzione: fondamentali sono i particolari, le proporzioni, i contemperamenti e l'armonia, come nelle opere d'arte.

Di qui l'utilità anche di conoscere cosa si è concretamente sperimentato in realtà diverse da quella che conosciamo, anche nei "dettagli operativi": e certamente si apre un campo sconfinato di comparazione delle tipologie di comunità e di forme di appartenenza comunitaria che hanno preso forma nel tempo e nello spazio.

4. UNA STORIA DA RISCOPRIRE NELLA DIVULGAZIONE

Una storia dunque globale oltre che locale, da riscoprire anche nella sua necessità di essere divulgata, comunicata ad un pubblico più vasto. La storia dei beni comuni deve divenire patrimonio comune e non rimanere un sapere quasi iniziatico, ignorato dai libri di scuola di ogni ordine e grado, dai manuali di storia e di storia del diritto, dai giornali, dai programmi televisivi di divulgazione culturale.

Può passare sotto silenzio il dato che fino a un paio di secoli fa in Europa centinaia di milioni di ettari di territorio fossero ancora di utilizzo collettivo? Che i beni comuni fossero ovunque diffusi condizionando fortemente il regime della proprietà fondiaria e dunque il diritto, l'economia e le stesse istituzioni pubbliche? Mi riferisco alla semplice conoscenza del fenomeno, al di là di ogni qualificazione positiva o negativa che ad esso si voglia dare.

È sulla scorta delle precedenti considerazioni che in un paio di pubblicazioni¹⁶ ho provato ad enumerare, con intento comparativo-divulgativo, alcuni elementi-chiave condivisi dell'esperienza dei beni comuni nei territori italiani tra XIII e XVIII secolo e vorrei cogliere l'occasione per riproporli anche in questa sede, beninteso come mero spunto di riflessione e dibattito e niente di più.

1) La dimensione comunitaria, intesa come modello antropologico frutto di mentalità, valori, modalità peculiari di strutturazione della vita sociale, con pregi e difetti, necessitata dalle condizioni di vita del tempo.

2) Connessa a ciò, una rilevante partecipazione popolare al governo della comunità, che spesso si traduceva nell'attribuzione ad assemblee molto larghe, di tutti i capifamiglia nelle realtà minori, delle decisioni più rilevanti e nella previsione di un ampio accesso (ma inteso anche come dovere sanzionato) alle cariche comunali, mediante meccanismi di cooptazione, sorteggio e rotazione.

¹⁵ Cf. ad es. REDFIELD, R., *La piccola comunità, la società e la cultura contadina*, trad. it., Torino 1976; ROULAND, N., *Antropologia giuridica*, trad. it., Milano 1992, pp. 197-199. Per un breve ma felice inquadramento introduttivo del tema da un punto di vista antropologico-culturale ampio si veda AIME, M., *Comunità*, Bologna 2019. L'Autore ben illustra come la comunità sia entrata in crisi con la modernità e come essa oggi da un lato rimanga centrale nell'immaginario collettivo, ma dall'altro sia oggetto di fenomeni vari di snaturamento: dall'identitarismo xenofobo alle comunità socio-virtuali in cui, al di là delle apparenze, si perde una vera comunicazione, un vero rapporto con il prossimo.

¹⁶ Vedi i riferimenti in nota 1.

3) Il riconoscimento, pressoché universale, di ampi margini di potestà auto-organizzativa e normativa (statuti, patti e consuetudini), entro però un contesto giuridico più ampio, che faceva perno sul ruolo dei giuristi formati sulla tradizione romanistica del diritto comune.

4) Istanze organizzative spesso simili perché dettate dall'esperienza popolare e da esigenze naturali oggettivamente ricorrenti nelle realtà rurali in funzione di un utilizzo ottimale delle risorse del territorio, indispensabili ovunque per garantire la stessa sopravvivenza umana.

5) L'inserimento delle varie situazioni in un medesimo quadro dei diritti reali che poteva contemplare la scomposizione dei beni in base alle diverse utilità che essi rendono all'uomo, nonché la presenza di usi, limitazioni, obblighi che condizionavano la proprietà privata in funzione delle esigenze delle comunità.

6) Collegato all'ultimo aspetto, l'inserimento delle comunità in una rete di fedeltà e poi in compagini statali che implicavano, assieme ad un alto dominio del superiore sul territorio, anche un potere/dovere di assicurare pace e giustizia e dunque anche di vigilare sul corretto utilizzo e sulla conservazione dei beni di fruizione collettiva, di ovviare ad usurpazioni e contrasti, anche tra comunità limitrofe.

Questi elementi consentono, a mio avviso, di delineare non un modello rigidamente definito, impossibile da individuare anche per un solo Stato o contesto geografico, ma i tratti salienti di un'esperienza giuridico-istituzionale condivisa, sui quali non sarà forse inutile continuare a riflettere in analisi comparative.

5. ALCUNI ETERNI PROBLEMI STORICI SUI BENI COMUNI

Tra i temi generali "sempreverdi" dinanzi a cui si trova lo storico dei beni comuni ricorderei almeno i seguenti (poi ovviamente ogni situazione ne pone altri più specifici e contingenti).

- La questione delle origini. Essa a lungo appassionò una passata stagione di studi tra Otto e Novecento ma, a parte rari casi, è di regola immersa nell'oscurità di tempi remoti. Il modello in sé è antichissimo e sappiamo che forme di comunitarismo rurale sono diffuse in tutto il mondo da epoche preistoriche. Gli assetti tardo-medievali e moderni in Italia, quali ci mostrano le fonti oggi a nostra disposizione, conobbero tuttavia un momento decisivo di strutturazione nei secoli centrali del medioevo, prima con l'incastellamento e poi, tra XII e XIV secolo, con l'affermarsi del modello comunale, con il recupero del diritto romano e con la ricerca di un pur mutevole punto di equilibrio tra proprietà privata e beni comuni. L'ultimo periodo del Medioevo e l'età moderna, pur con varie trasformazioni, spesso continuano dunque un'esperienza forgiata in stampi più antichi. Tuttavia possono ben darsi anche origini più recenti, legate a particolari concessioni e accordi, come pure all'esito dei procedimenti liquidatori (con assegnazione di quote in demanio civico) e dunque la questione deve essere affrontata rinunciando a risposte preconfezionate e luoghi comuni.

- La presenza stessa e la consistenza dei beni comuni. Questa è non di rado "sfuggente" per la laconicità delle fonti, e niente può essere dato per scontato, ben al di là delle presunzioni adoperate nelle indagini demaniali¹⁷. Spesso sono conflitti e controversie a sollecitare la produzione di documenti di valore giuridico: pareri, sentenze, ma anche statuti e

¹⁷ Cautela nell'uso della massima *ubi feuda ibi demania* raccomandarono, tra gli altri ASTUTI, G., «Aspetti e problemi del riordinamento degli usi civici in Italia», in *Rivista di diritto agrario* 33 (1954), pp. 44-45; BOGNETTI, G.P., «Per la riforma della legge sugli usi civici», *ivi*, pp. 280-303.

deliberazioni consiliari. Finché tutto è pacifico e magari antiche consuetudini seguono il loro oscuro corso silenzioso scarseggiano le tracce documentali dei beni comuni: quando qualcosa, per diversi motivi, si inceppa e diviene oggetto di contesa o discussione, allora le fonti possono illuminare anche intensamente la situazione. Dalla mia esperienza di ricerca ho maturato la convinzione che, specialmente riguardo al periodo medievale, ciò che affiora dalla documentazione sia solo la punta di un iceberg. Ed ogni prudenza è dunque raccomandabile nell'escludere la presenza di beni a vario titolo giuridico di utilizzo collettivo. Spesso si deve lavorare con "minuzzaglie" giuridiche¹⁸, come la frammentaria e rozza normativa sui danneggiamenti campestri (i c.d. *danni dati*), solo apparentemente banale, ma che richiede invece attenta interpretazione perché può contenere informazioni preziose sulla proprietà, sulle concessioni agrarie, sui beni comunali, sul regime della caccia e della pesca e molto altro.

- Collegato al punto precedente, l'inserimento della disciplina dei beni comuni nel contesto pre-moderno di pluralismo delle fonti giuridiche. La coesistenza di più fonti del diritto nella c.d. "età del diritto comune" (tra XII e XVIII secolo) pone precisi problemi ricostruttivi a chi voglia cogliere il "diritto vivente". In particolare occorre considerare il ruolo prevalente di statuti e consuetudini in deroga allo *ius commune* e dunque la necessità di esaminare attentamente la documentazione locale: statuti anzitutto, ma anche deliberazioni consiliari, atti processuali e notarili, pareri di giuristi, accordi particolari con altre comunità o privati, estimi, catasti, contratti, relazioni di funzionari, privilegi di sovrani, patti di assoggettamento a Comuni dominanti, diplomi di infeudazione, provvedimenti delle magistrature superiori preposte alla conservazione dei beni comunali. Spesso solo da indagini meticolose è possibile cogliere il silenzioso, sfuggente, eppure condizionante, mondo del diritto locale vigente presso le comunità rurali¹⁹. Certamente anche i *consilia* dei giuristi rivestono un grande interesse e magari attraverso essi si possono cogliere spunti teorici di cui gli statuti sono avari, anche all'insegna di una mediazione e di un adattamento - più o meno forzato - tra diritto locale e diritto comune. E la prassi del ricorso al *consilium sapientis* del resto rimase, anche contemplata dagli statuti, per tutta l'età moderna, specie nei centri minori, solo ridotta dalla istituzione dei grandi tribunali centrali dal secolo XVI (la cui giurisprudenza è ovviamente fondamentale anche nella nostra materia). Riguardo ai *consilia* non sarà tuttavia inutile ricordare la raccomandazione del grande giureconsulto seicentesco Giovanni Battista De Luca: occorre ben distinguere i pareri *pro veritate* resi al giudice da quelli *pro parte* stilati dagli avvocati per i loro clienti, dottrina questa, a differenza della prima "*suspecta et venalis*". E, nel caso di questi ultimi, occorre parimenti vedere se essi abbiano trovato accoglimento in tribunale oppure no²⁰. La raccomandazione - di indubbio fondamento - appare ancor più utile se si considera che dalle raccolte a stampa di *consilia* oggi utilizzabili (stimate da Ascheri tra le 400 e 500 unità) di regola non si evince se il parere fosse reso *pro veritate* oppure *pro parte*,

¹⁸ Riprendo l'espressione da SAVELLI, R., «Scrivere lo statuto, amministrare la giustizia, organizzare il territorio», in *Repertorio degli statuti della Liguria (secc. XII-XVIII)*, ed. SAVELLI, R., Genova 2003, p. 103.

¹⁹ Su questi aspetti problematici della ricerca mi sono più ampiamente soffermato nella relazione «Pluralismo giuridico e ricostruzione storica dei diritti collettivi», in *Archivio Scialoja-Bolla. Annali di studi sulla proprietà collettiva* 1 (2005), pp. 61-84.

²⁰ Sui luoghi dell'opera di De Luca in cui si ribadisce ripetutamente questa riflessione cf. DANI, A., *Un'immagine seicentesca del diritto comune. La teoria delle fonti del diritto nel pensiero di Giovanni Battista De Luca*, Bologna 2008, pp. 199-200.

né se fosse stato accolto²¹. Il momento giudiziale è tanto fondamentale quanto, specie nelle realtà minori, scarsamente testimoniato, complice la frequente dispersione degli atti.

- Nessi robusti con la pluralità di fonti normative presenta l'aspetto problematico della qualificazione giuridica dei diritti sui beni di utilizzo collettivo. Non si può ovviamente in ciò prescindere dalla conoscenza del quadro dei diritti reali precedente alle codificazioni moderne, molto diverso dal nostro a partire dalla possibilità di scomposizione del *dominium* e dalla mancanza di una definizione a priori dei diritti reali. E non si dovrà dimenticare che quella dei beni comuni è una materia sorta in contesti rurali estranei e precedenti al diritto giustiniano riscoperto e studiato dai *doctores legum*. Questi hanno letto quelle situazioni alla luce delle categorie e dei concetti romanistici (*dominia* oppure *servitutes reales, personales, mixtae* ecc.) in un'opera di non facile mediazione e spesso di forzatura. Come notò Francesco Schupfer, con una bella espressione, prevalse un istinto dei civilisti "a ricondurre tutto a forme romane, come se fuori di esse non vi fosse salvezza"²². E non vi sono dubbi che in una prospettiva di lunga durata, nonostante tutti gli adattamenti e le mediazioni in cui i giuristi si prodigarono per far convivere diritto romano e prassi giuridica quotidiana del proprio tempo, il *corpus iuris* giustiniano riesumato nella sua interezza abbia svolto un'azione corrosiva e debilitante, quando non addirittura letale, sui beni comuni.

- Altro problema che può presentarsi è quello dell'individuazione della comunità fruitrice, cioè di chi potesse legittimamente godere dei beni comuni. Poteva infatti variare il grado di apertura verso i forestieri, magari parziale e a titolo oneroso, la concomitanza di limitate concessioni a privati, come anche potevano darsi fenomeni di chiusura verso la stessa popolazione locale in base a mutevoli requisiti (possesso o meno di bestiame e di terreni, appartenenza o meno alle famiglie originarie e così via).

- Altro punto: come si esercitavano i poteri di regolamentazione e di disposizione? Quali organi erano competenti, con quali procedure, con quali maggioranze e con quali eventuali controlli esterni? La dottrina di diritto comune, soprattutto tra Trecento e Cinquecento, aveva precisato molte formalità attinenti alla gestione dei beni comuni, come possiamo vedere soprattutto dai trattati e dai *consilia* degli specialisti della materia. Ma quanto tali regole trovavano puntuale applicazione e quanto invece erano disattese nell'ambito delle multiformi prassi locali, all'ombra dell'autonomia normativa di cui godevano le comunità? Un bel tema, anche questo, in buona parte ancora tutto da esplorare²³.

- Il già accennato nesso con le caratteristiche ambientali, molto variabili nel tempo, al pari della pressione demografica, di sicuro impatto sulle vicende storiche dei beni comuni. Ad esempio, un pascolo montano o in zone semi-spopolate presenta caratteristiche ben diverse da quello che, in aree densamente abitate, convive problematicamente con le coltivazioni nei cicli di riposo delle stesse. Oppure un bosco di alberi di pregio è cosa diversa da una macchia

²¹ Cf. ASCHERI M., *Tribunali, giuristi e istituzioni dal Medioevo all'età moderna*, Bologna 1989, pp. 185-209.

²² SCHUPFER F., *Il diritto delle obbligazioni in Italia nell'età del risorgimento*, II, Torino 1921, p. 242.

²³ Per qualche confronto tra teoria e prassi nella specifica realtà dello Stato di Siena di epoca moderna, con riferimenti dottrinali e documentali, e per altre considerazioni sull'argomento cf. DANI, A., *Usi civici nello Stato di Siena di età medicea*, Bologna 2003, pp. 379-438; ID., «Tra «pubblico» e «privato»: i principi giuridici sulla gestione dei beni comuni ed un "consilium" cinquecentesco di Giovanni Pietro Sordi», in *Gli inizi del diritto pubblico*, 3: *Verso la costruzione del diritto pubblico tra medioevo e modernità / Die Anfänge des öffentlichen Rechts*, 3: *Auf dem Wege zur Etablierung des öffentlichen Rechts zwischen Mittelalter und Moderne*, ed. DILCHER, G., QUAGLIONI, D., Bologna-Berlin 2011, pp. 599-638.

bassa utilizzata solo per ottenere legname da ardere. Possono essere entrambi di utilizzo collettivo, eppure la differente qualità impone un regime giuridico del tutto diverso.

- La rispondenza o meno del modello alle esigenze locali, la sua funzionalità e l'eventuale presenza di patologie, come usurpazioni, utilizzi impropri e simili. Non potendo lo storico adagiarsi sui luoghi comuni o su narrazioni ideologiche semplificanti che ora esaltano acriticamente ora condannano frettolosamente i beni comuni, rimane la strada, più impegnativa, di capire volta per volta se quel modello funzionasse correttamente o se desse luogo ad anomalie, come appunto quelle accennate. L'età moderna ci ha lasciato moltissime testimonianze documentali di fenomeni usurpativi, di deterioramento ambientale, di casi in cui i beni comuni divengono surrettiziamente appannaggio di pochi.

- Il rapporto tra la comunità fruitrice e il Comune o altra istituzione rappresentativa locale, passibile di continue mutazioni e talora problematico, ieri come oggi.

- Il rapporto della comunità fruitrice dei beni comuni con il potere pubblico superiore e con soggetti privati esterni e, strettamente connesso, il fenomeno delle privatizzazioni, con le sue modalità, la sua ampiezza, i suoi esiti. Il caso della Repubblica di Venezia tra Seicento e Settecento, in cui si assiste ad un'intensa attività di alienazione coatta dei beni delle comunità, già è stato oggetto di studi ampi e documentati²⁴, come pure quello della Toscana al tempo delle riforme di Pietro Leopoldo negli anni Settanta del Settecento²⁵. Ma molte altre situazioni necessitano di indagini simili e occorre peraltro non dimenticare che l'attacco ai beni comuni in Italia inizia già nel basso Medioevo, per proseguire con alterne vicende fino al XX secolo: dunque è un tema veramente di amplissima portata e importanza storica, su cui rimane molto da conoscere, da valutare, da confrontare.

Se questi sono i più frequenti temi e problemi storici che si prospettano allo studioso dei beni comuni, molti altri, come accennavamo, possono presentarsi in base alle peculiarità locali e dunque si tratta senza alcun dubbio di una "lista aperta".

6. I BENI COMUNI TRA PASSATO E PRESENTE: IL POSSIBILE CONTRIBUTO DELLA STORIA AL DIBATTITO ATTUALE

In ultimo possiamo brevemente osservare come il dibattito attuale sui beni comuni finisca per stimolare anche riflessioni da parte dello storico. Intanto se la storia possa dire qualcosa sul problema dell'opportunità o meno di conservare quanto è giunto a noi delle antiche forme di utilizzo collettivo: meritano queste tutela o è meglio sbarazzarcene, riprendendo la linea politica abolizionista/liberista sette-ottocentesca? Nella prima opzione, è possibile estendere quel modello ad altre situazioni assimilabili? E, ancora oltre in questa prospettiva, è possibile addirittura realizzare una "società dei beni comuni"?

Anzitutto non va occultato che il mondo comunitario pre-moderno fu il portato di peculiari condizioni materiali, ambientali e culturali, fu il frutto coerente di una realtà

²⁴ Cf. BARBACETTO, S., *"La più gelosa delle pubbliche regalie": i "beni comunali" della Repubblica Veneta tra dominio della Signoria e diritti delle Comunità (secoli XV-XVIII)*, Venezia 2008.

²⁵ Essenziale è capire - e non è così semplice - le reali (e non solo auspicate) conseguenze sociali dell'azione privatizzatrice. Cf. MIRRI, M., «Proprietari e contadini toscani nelle riforme leopoldine», in *Movimento Operaio* 2 (1955), pp. 173-229; TOCCHINI, L., «Usi civici e beni comunali nelle riforme leopoldine», in *Studi Storici* 2 (1961), pp. 223-266; GIORGETTI, G., «Per una storia delle allivellazioni leopoldine», in *Studi Storici* 7/2 (1966), pp. 245-290; 7/3 (1966), pp. 516-584; MONTORZI, M., «Modelli di proprietà in Toscana al tempo delle riforme leopoldine», in ID., *Giustizia in contado*, Firenze 1997, pp. 155-168.

quotidiana ormai lontanissima dalla nostra e questo rende problematico ogni riferimento, ogni accostamento, ogni ipotesi ingenua di semplice ritorno. Il compito prioritario dello storico credo sia quello di restituire quanto più fedelmente possibile le realtà passate nella loro integrità, chiarendo come i beni comuni funzionassero e in che contesto si collocassero. Un'analisi paziente e meticolosa potrà dare indicazioni anche a chi vuol comprendere oggi cos'è morto e cosa è ancora vivo, o rivitalizzabile, del passato, a chi vuol porsi sul piano dell'azione politica e delle riforme. Credo che qualcosa sia proficuamente, ma con accortezza, recuperabile. Poiché le passate politiche abolizioniste, cariche di un'ideologia liberista che ha poi mostrato tutta la sua fallacia, non ponderarono adeguatamente le situazioni che andarono a colpire, sottovalutando importanti aspetti socio-culturali comunitari non traducibili sul piano economico-crematistico, quanto si è conservato del passato comunitarismo rurale va conservato e difeso da ulteriori aggressioni speculative. Le superstiti proprietà collettive testimoniano un'antropologia, un rapporto tra uomo e ambiente che meritano rispetto, tanto più in un'epoca come la nostra segnata da una devastazione ambientale senza precedenti, proprio in nome di quella produttività e quella crescita che furono le parole d'ordine delle politiche liquidatrici-abolizioniste. Il nostro legislatore del resto da tempo, e oggi più incisivamente, ha ritenuto di prevedere una speciale tutela per queste realtà, proprio anche in funzione del valore che l'ambiente e il paesaggio localmente custoditi hanno per tutta la collettività (presente e futura).

Nondimeno occorre un equilibrio ragionevole che temperi la rigidità della normativa attuale. Non si può forzosamente ricondurre alla gestione collettiva, magari sulla base di uno statuto medievale, ciò che il tempo ha irrimediabilmente cancellato. Intendo dire che, a parte le situazioni di proprietà collettiva che sono giunte dal passato sino a noi, o che già sono state riconosciute come demani civici ed assegnate in amministrazione separata, per tutti i casi in cui rimane da definire la qualità giuridica di un territorio, dovrebbe guardarsi al presente, più che al passato. Cioè dovrebbe tutelarsi pienamente ciò che da tempo pacificamente è utilizzato privatamente in buona fede e, al contrario, potrebbero destinarsi alla fruizione e gestione comunitaria quei beni incolti, abbandonati o dismessi, sia di privati che di enti pubblici, a ciò idonei, assegnandoli anche a soggetti del tutto diversi da quelli tradizionali, come immigrati, persone in via di reinserimento sociale e simili. Potrebbero in altre parole essere qualificate come beni comuni altre situazioni che non possono rientrare nella legge sugli usi civici del 1927, recuperando un po' di quel duttile pragmatismo che, in realtà, ha sempre connotato la vicenda storica dei beni comuni.

Secondo il progetto di riforma del nostro Codice civile elaborato nel 2008 dalla Commissione presieduta da Stefano Rodotà e poi accantonato, accanto ai beni privati e ai beni pubblici (e a quelli già oggi in regime di demanio civico e proprietà collettiva) potrebbe affiancarsi una nuova categoria di "beni comuni". Com'è noto, la Commissione ha definito come beni comuni quelli "che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona", con la menzione esplicita non esaustiva delle risorse naturali, paesaggistiche, dei beni culturali, ambientali, archeologici. Essi dovrebbero essere fortemente tutelati dall'ordinamento anche a beneficio delle generazioni future, con garanzia della loro fruizione collettiva e con limitata possibilità di concessioni a privati. Si tratta di una base ragionevole da cui partire, in cui lo storico può scorgere un salutare temperamento di taluni eccessi individualistici/statalistici della modernità.

Ma al riguardo credo che si ponga come problema centrale quello della forma di gestione dei beni comuni. Se si vuol evitare il rischio di ricadere nella dimensione del 'pubblico-

burocratico' occorrerà considerare forme di gestione dal basso ispirate al principio di sussidiarietà orizzontale enunciato dall'art. 118, ultimo comma, della nostra Costituzione²⁶. E ciò tuttavia non è semplice perché richiede una nuova coscienza civica comunitaria, fatta anche di impegno e responsabilità, oggi praticamente tutta da costruire²⁷.

Non solo dunque “un altro modo di possedere”, ma anche “un altro modo di governare”, all'insegna di una maggiore partecipazione democratica²⁸, senza tuttavia disfarsi, con imprevedibili e pericolose conseguenze, dello Stato e della proprietà privata: si potrebbe pensare piuttosto ad una *triangolazione tra pubblico, privato e comune* nel senso indicato da Laura Pennacchi²⁹.

Assai problematico, almeno in una prospettiva di riforme giuridiche, mi sembra invece pensare, al momento presente, addirittura ad un'intera società fondata sui beni comuni. Solo profonde trasformazioni, anche culturali oltre economiche e istituzionali, potrebbero consentirne la realizzazione. Ma la via è molto incerta e quella sarebbe ormai un'altra storia, che solo i posteri forse potranno scrivere.

BIBLIOGRAFIA

- Agricoltura e trasformazione dell'ambiente: secoli XIII-XVIII*, ed. GUARDUCCI, A., Prato 1984
AIME, M., *Comunità*, Bologna 2019
ARENA, G., IAIONE, CH. (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, Roma 2012
ARMIERO, M., BARCA, S., *Storia dell'ambiente. Una introduzione*, Roma 2004
ASCHERI, M., *Tribunali, giuristi e istituzioni dal Medioevo all'età moderna*, Bologna 1989
ASTUTI, G., «Aspetti e problemi del riordinamento degli usi civici in Italia», in *Rivista di diritto agrario* 33 (1954), pp. 34-55.
BARBACETTO, S., “*La più gelosa delle pubbliche regalie*”: i “beni comunali” della Repubblica Veneta tra dominio della Signoria e diritti delle Comunità (secoli XV-XVIII), Venezia 2008
BEVILACQUA, P., *Tra natura e storia. Ambiente, economia, risorse in Italia*, Roma 1996
BEVILACQUA, P., *Il grande saccheggio: l'età del capitalismo distruttivo*, Roma-Bari 2012
BOGNETTI, G.P., «Per la riforma della legge sugli usi civici», in *Rivista di diritto agrario* 33 (1954), pp. 280-303.
BONAN, G., «Beni comuni: alcuni percorsi storiografici», in *Passato e Presente* 96 (2015), pp. 97-115.
CAPOGROSSI COLOGNESI, L., «Sir Henry S. Maine e l'Ancient Law», in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno* 10 (1981), pp. 83-147.

²⁶ In questo senso si veda il volume di ARENA, G., IAIONE, CH. (a cura di), *L'Italia dei beni comuni*, Roma 2012. Condivisibili osservazioni esprimono CERULLI IRELLI, V., DE LUCIA, L., «Beni comuni e diritti collettivi», in *Politica del diritto* 1 (2014), pp. 3-36 = in <https://www.demaniocivico.it/dottrina/publicazioni/1532-beni-comuni-e-diritti-collettivi-di-vincenzo-cerulli-irelli-e-luca-de-lucia> (consultato il 7 ottobre 2019).

²⁷ Come nota Franco Cassano, “andare verso la comunità partendo dalla libertà costa fatica, ed è difficile spingere gli uomini ad uscire dal guscio del loro interesse privato (...). Ma questo lavoro fragile e sempre sull'orlo della sconfitta, questo impegno per evitare che l'uomo si chiuda su sé stesso, è l'unica strada” (CASSANO, F., *Homo civicus. La ragionevole follia dei beni comuni*, Bari 2004, p. 13).

²⁸ Sul punto cf. MICCIARELLI, G., «I beni comuni e la partecipazione democratica. Da un “altro modo di possedere” ad un “altro modo di governare”», in *Jura Gentium* 1 (2014), pp. 58-83.

²⁹ Cf. PENNACCHI, L., *Filosofia dei beni comuni. Crisi e primato della sfera pubblica*, Roma 2012.

- CAPRA, F., MATTEI, U., *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni*, trad. it., Sansepolcro 2017
- CARACCILO, A., *L'ambiente come storia. Sondaggi e proposte di storiografia dell'ambiente*, Bologna 1988
- CASSANO, F., *Homo civicus. La ragionevole follia dei beni comuni*, Bari 2004
- CATTANEO, C., *Scritti economici*, ed. BERTOLINO A., III, Firenze 1956
- CERULLI IRELLI, V., DE LUCIA, L., «Beni comuni e diritti collettivi», in *Politica del diritto* 1 (2014), pp. 3-36 = in <https://www.demaniocivico.it/dottrina/pubblicazioni/1532-beni-comuni-e-diritti-collettivi-di-vincento-cerulli-irelli-e-luca-de-lucia> (consultato il 7 ottobre 2019)
- CORONA, G., *Breve storia dell'ambiente in Italia*, Bologna 2015
- CRISTOFERI, D., «Da usi civici a beni comuni: gli studi sulla proprietà collettiva nella medievistica e modernistica italiana e le principali tendenze storiografiche internazionali», in *Studi Storici* 57/3 (2016), pp. 577-604.
- DANI, A., *Usi civici nello Stato di Siena di età medicea*, Bologna 2003
- DANI, A., «Pluralismo giuridico e ricostruzione storica dei diritti collettivi» in *Archivio Scialoja-Bolla. Annali di studi sulla proprietà collettiva* 1 (2005), pp. 61-84.
- DANI, A., *Un'immagine secentesca del diritto comune. La teoria delle fonti del diritto nel pensiero di Giovanni Battista De Luca*, Bologna 2008
- DANI, A., «Tra «pubblico» e «privato»: i principi giuridici sulla gestione dei beni comuni ed un «consilium» cinquecentesco di Giovanni Pietro Sordi», in *Gli inizi del diritto pubblico, 3: Verso la costruzione del diritto pubblico tra medioevo e modernità / Die Anfänge des öffentlichen Rechts, 3: Auf dem Wege zur Etablierung des öffentlichen Rechts zwischen Mittelalter und Moderne*, ed. DILCHER G., QUAGLIONI D., Bologna–Berlin 2011, pp. 599-638.
- DANI, A., *Le risorse naturali come beni comuni*, Arcidosso 2013
- DANI, A., «Il concetto giuridico di “beni comuni” tra passato e presente», in *Historia et Ius. Rivista di storia giuridica dell'età medievale e moderna* 6 (2014), paper 7.
- DE MATTEIS, M.C., *La “teologia politica comunale” di Remigio de’ Girolami*, Bologna 1977
- DELLERA, G., «La teoria economica oltre la tragedia dei beni comuni», in *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Introduzione a cura di MARELLA, M.R., Postfazione di RODOTÀ, S., Verona 2012, pp. 88-105.
- DELORT, R., WALTER, F., *Storia dell'ambiente europeo*, Prefazione di LE GOFF, J., trad. it., Bari 2002
- FORD, C., «Nature's Fortunes: New Directions in the Writing of European Environmental History», in *The Journal of Modern History* 79 (2007), pp. 112-133.
- GIORGETTI, G., «Per una storia delle allivellazioni leopoldine», in *Studi Storici* 7/2 (1966), pp. 245-290; 7/3 (1966), pp. 516-584.
- GLENN, H.P., *Tradizioni giuridiche nel mondo. La sostenibilità della differenza*, trad. it. Bologna 2011
- GROSSI, P., «Un altro modo di possedere». *L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica post-unitaria*, Milano 1977; Ristampa anastatica con integrazioni Milano 2017
- GROSSI, P., «La cultura giuridica di Giovanni Zucconi», in *Usi civici e proprietà collettive nel centenario della legge 24 giugno 1888*, Atti del Convegno in onore di Giovanni Zucconi - 1845/1894, ed. FALASCHI, P.G., Camerino 1991, pp. 101-129.
- HARDIN, G., «The Tragedy of the Commons», in *Science* 162 (1968), pp. 1243-1248.
- Histoire des populations de l'Europe*, ed. BARDET J.-P., DUPÂQUIER J., I-III, Paris 1997-1998.

- MAINE, H.S., *Ancient Law: its Connection with the early History of Society and its Relations to modern Ideas*, London 1870 (I ed. 1861); trad. it.: *Diritto antico*, ed. FERRARI V., Milano 1998
- MARKS, R.B., *The Origins of the Modern World. A Global and Ecological Narrative*, Lanham 2002
- MASSULLO, G., «Beni comuni e storia», in *Glocale* 9-10 (2015), pp. 27-54.
- MATTEI, U., NADER, L., *Il saccheggio. Regime di legalità e trasformazioni globali*, Milano 2010
- MICCIARELLI, G., «I beni comuni e la partecipazione democratica. Da un “altro modo di possedere” ad un “altro modo di governare”», in *Jura Gentium* 1 (2014), pp. 58-83.
- MIRRI, M., «Proprietari e contadini toscani nelle riforme leopoldine», in *Movimento Operaio* 2 (1955), pp. 173-229.
- MONTORZI, M., «Modelli di proprietà in Toscana al tempo delle riforme leopoldine», in ID., *Giustizia in contado*, Firenze 1997, pp. 155-168.
- MOSLEY, S., *Storia globale dell'ambiente*, trad. it., Bologna 2013
- ORTALLI, G., *Lupi, genti, culture. Uomo e ambiente nel Medioevo*, Torino 1997
- OSTROM, E., *Governare i beni collettivi*, trad. it., Venezia 2006 (I ed. 1990)
- PAOLONI, L., «Land Grabbing e beni comuni», in *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Introduzione a cura di MARELLA M.R., Postfazione di RODOTÀ S., Verona 2012, pp. 139-148.
- PENNACCHI, L., *Filosofia dei beni comuni. Crisi e primato della sfera pubblica*, Roma 2012
- PICCININI, M., *Tra legge e contratto. Una lettura di Ancient Law di Henry S. Maine*, Milano 2003
- PONTING, C., *Storia verde del mondo*, trad. it., Torino 1992
- PONTING, C., *A New Green History of the World. The Environment and the Collapse of Great Civilisations*, London 2007
- RAO, R., «Le risorse collettive nell'Italia medievale», in *Reti Medievali* (2007), http://rm.univr.it/repertorio/rm_riccardo_rao_communia.html (consultato il 18-08-2019)
- REDFIELD, R., *La piccola comunità, la società e la cultura contadina*, trad. it., Torino 1976
- ROULAND, N., *Antropologia giuridica*, trad. it., Milano 1992
- SAVELLI, R., «Scrivere lo statuto, amministrare la giustizia, organizzare il territorio», in *Repertorio degli statuti della Liguria (secc. XII-XVIII)*, ed. SAVELLI R., Genova 2003, pp. 1-191.
- SCHUPFER, F., *Il diritto delle obbligazioni in Italia nell'età del risorgimento*, II, Torino 1921
- SHIVA, V., *Il bene comune della Terra*, trad. it., Milano 2011
- THOMAS, K., *L'uomo e la natura. Dallo sfruttamento all'estetica dell'ambiente. 1500-1800*, trad. it., Torino 1994
- TOCCHINI, L., «Usi civici e beni comunali nelle riforme leopoldine», in *Studi Storici* 2 (1961), pp. 223-266.
- TÖNNIES, F., *Comunità e società* (1887), trad. it., Milano 1963
- ZENDRI, C., «Sir Henry Sumner Maine e la “lezione” della proprietà collettiva», in *Archivio Scialoja-Bolla. Annali di studio sulla proprietà collettiva* 1 (2003), pp. 103-117.

Ordinamento Consuetudine Patrimonio. Appunti di Storia dei Domini collettivi

“In attuazione degli articoli 2, 9, 42, secondo comma, e 43 della Costituzione, la Repubblica riconosce i domini collettivi, comunque denominati, come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie”³⁰.

Con queste parole si apre la recente legge di riconoscimento dei domini collettivi. Si tratta di un testo di fondamentale importanza, non solo perché interviene a regolamentare complessivamente una materia su cui, negli ultimi decenni, l'attenzione, non solo dei giuristi, è andata sempre crescendo, in ambito nazionale e internazionale. La sua importanza è, in realtà, legata soprattutto al riconoscimento dei domini collettivi come ordinamento, che è qualcosa di radicalmente innovativo, almeno dal punto di vista della legislazione, e che va ben al di là dei dibattiti e del lessico più frequentati. Lo si può cogliere, in fondo, già dalla lettura del testo legislativo. Parlare di domini collettivi come ordinamento è qualcosa che può certamente sorprendere, tanto più se si considera che il dibattito, anche il più avvertito, intorno al diritto vigente ha generalmente collocato i domini collettivi nel *genus* costituito dalla proprietà, e, di fronte all'alternativa fra proprietà pubblica e privata, che è ben presente nella Costituzione repubblicana all'art. 42, ha prefigurato un tipo speciale di proprietà, né pubblica né privata, ovvero pubblica e privata, a seconda della prospettiva adottata³¹.

Naturalmente assai diversa è invece la visione della ricerca storico-giuridica e - perché no? - economica più avanzata, che nei decenni ha saputo individuare negli assetti fondiari collettivi molto più che una *species* particolare del *genus* proprietà, anzi un altro *modo* di possedere³², un altro *modo* di gestire³³, una *costituzione* delle comunità che hanno creato quegli stessi assetti fondiari collettivi³⁴.

La recente legge statale, quindi, mette a frutto un lunghissimo dibattito, proponendo una visione dei domini collettivi (questa è la scelta lessicale del legislatore, o almeno la sua prima scelta) che si palesa subito assai più complessa. Tale complessità è certamente segnalata dalla complessità del lessico adottato. Non solo il legislatore parla di “*domini collettivi, comunque denominati*”, ma il testo stesso della legge esemplifica tale varia e non tassativa denominazione, facendo ricorso a una pluralità di designazioni differenti. Abbiamo così proprietà collettiva, comproprietà intergenerazionale, beni di collettivo godimento, terre di collettivo godimento,

³⁰ Cf. l. n. 168/2017, art. 1.

³¹ Questa è l'importante proposta di MARINELLI, F., *Gli usi civici*, Milano 2003, pp. 209-229, che sintetizza compiutamente la questione. Ora si veda la nuova edizione di quest'opera (2013) alle pp. 213-233. Ora anche VOLANTE, R., «Un terzo ordinamento civile della proprietà. La legge 20 novembre 2017, n. 168, in materia di domini collettivi», in *Le nuove leggi civili commentate* 5 (2018), pp. 1067-1115.

³² È questo il titolo di un celebre volume di GROSSI, P., *Un altro modo di possedere. L'emersione di altre forme di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano 1977, ora ristampato con alcuni saggi più recenti a cura del Centro Studi e Documentazione sui Demani civici e le Proprietà collettive dell'Università di Trento (Padova 2018). Ora si veda anche ID., *Il mondo delle terre collettive. Itinerari giuridici tra ieri e domani*, Macerata 2019.

³³ Non a caso fu questo uno dei titoli delle Riunioni scientifiche organizzate da Pietro Nervi presso il Centro trentino citato alla nota precedente.

³⁴ Cf. QUAGLIONI, D., «La consuetudine come costituzione», in *Domini collettivi e autonomia*, Atti della V Riunione Scientifica (Trento, 11-12 novembre 1999), ed. NERVI, P., Padova 2000, pp. 21-40.

beni di proprietà collettiva, beni gravati da diritti di uso civico, beni collettivi, terre di originaria proprietà collettiva, patrimonio antico dell'ente collettivo, patrimonio civico, demanio civico, usi civici. Molti nomi per molti diversi aspetti della stessa cosa, a ben vedere. Non si tratta, mi sembra, solo di riconoscere che lo stesso oggetto ha assunto e assume tuttavia differenti denominazioni. In altre parole, non si tratta di una pura questione nominalistica. Si tratta anche di riconoscere che ogni differente denominazione sottolinea, in modo prevalente, un differente aspetto, che pure appartiene, come gli altri, allo stesso oggetto³⁵. Questa pluralità di aspetti e di funzioni è stata sottolineata dallo stesso legislatore, mediante il rinvio, quali presupposti della legislazione, a specifici articoli della Costituzione repubblicana. Così, l'art. 2 Cost. richiama sia il riconoscimento dei diritti umani, sia il valore delle formazioni sociali, sia infine i doveri inderogabili di solidarietà sociale³⁶. L'art. 9, invece, ricorda l'importanza degli assetti fondiari collettivi sia per la cultura che per il paesaggio e la sua tutela³⁷. Gli artt. 42 comma 2 e 43 sottolineano rispettivamente la funzione sociale della proprietà privata, la stessa che ne giustifica i limiti³⁸, e la possibilità di trasferire e riservare a gruppi e comunità eventuali imprese (non quindi solo statiche proprietà) di preminente interesse generale, quali sono, come è evidente, gli assetti fondiari collettivi³⁹.

Possiamo quindi dire che siamo di fronte a una visione non statica della proprietà, e della proprietà collettiva in particolare, ma dinamica⁴⁰. D'altro canto, occorre ancora osservare che tale visione dinamica è, in realtà, una visione sociale. Ciò che interessa alla Costituzione, e in fondo l'unica cosa di cui, veramente, la Costituzione quale testo legislativo possa occuparsi, è la funzione sociale della proprietà e dell'attività economica, è quindi la proprietà considerata solo ed esclusivamente nella sua relazione con le persone. In altri termini, la proprietà sembra essere rilevante non tanto nella sua dimensione di mera appartenenza, ma nella relazione, dinamica, con le persone, che si tratti di individui privati, di, possiamo pur dirlo, individui pubblici, ovvero di gruppi, riuniti in enti ovvero nella più interessante e significativa nozione di comunità.

Ora, la nozione di patrimonio, quale si è andata progressivamente formando nella storia della tradizione giuridica occidentale, esprime proprio questo: una relazione fra un complesso di beni e diritti, da un lato, e dall'altro una o più persone, di cui costituisce, per molti aspetti, un tratto identificativo. Non casualmente la tradizione giuridica, già nella Glossa accursiana, non ha mancato di includere la nozione di *patrimonium* in quella dei *nomina iuris*, vale a dire in

³⁵ Ho affrontato il problema in una relazione tenuta a Villach, in Carinzia, nel mese di Ottobre 2018, e a cui rinvio («Usi civici, demani civici, proprietà collettiva, assetti fondiari collettivi und patrimonio collettivo in der italienischen Tradition. Grundzüge einer Erforschung», presentata in occasione della *Agrarbehördenleitertagung 2018 Kärnten*, svoltasi tra il 4 e il 5 ottobre 2018).

³⁶ Art. 2 Cost.: «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale».

³⁷ Art. 9 comma 2 Cost.: «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica [33, 34]. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione».

³⁸ Art. 42 comma 2 Cost.: «La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti».

³⁹ Art. 43 Cost.: «A fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale».

⁴⁰ Una visione certamente dinamica e correlata ai fini sociali è quella che emerge da MACARIO, F., *sub art. 42*, in *Commentario alla Costituzione*, ed. BIFULCO, R., CELOTTO, A., OLIVETTI, M., I, Torino 2006, pp. 864-882; LUCARELLI, A., *sub art. 43*, *ivi*, pp. 883-901.

quel gruppo di espressioni che indicano non una o più cose, ovvero complessi di cose, ma diritti⁴¹. D'altro canto, la stessa tradizione ha gradualmente delineato questa nozione enfatizzando la progressiva complementarietà degli stessi *nomina iuris* cui abbiamo accennato poc'anzi, individuati dalla Glossa, oltre che nel *patrimonium*, anche nel *peculium*, nella *haereditas* e nella *dos*⁴².

Una tappa fondamentale di questo sviluppo avviene nel secolo XVII, a opera di un giurista tedesco tutto sommato poco conosciuto, o conosciuto per altri aspetti del suo pensiero, sotto molti punti di vista meno originali: Johannes Gryphiander (1580-1652)⁴³. Tra le cose più rilevanti di una biografia per alcuni aspetti assai peculiare, vi è l'apprendistato presso un mercante, condotto in gioventù, per ragioni economiche, che gli impedirono, per un certo tempo, di proseguire la carriera degli studi⁴⁴. Mi pare probabile che proprio da questa esperienza nacque l'idea di redigere l'opera che a noi qui interessa maggiormente: *Oeconomicorum legalium sive de arte acquirendi et conservandi patrimonii libri duo*, del 1662⁴⁵. Si tratta di un testo pochissimo studiato, in fondo come pochissimo studiata è la nozione stessa di patrimonio. Ad ogni buon conto, già il sottotitolo è interessante: due libri *in quibus ius civile privatim ad rationes oeconomicas et utilitatem rei familiaris tam in lucris promovendis quam in damnis avertendis singulari methodo accommodatur*, vale a dire in cui il diritto civile nella sua accezione privata è accomodato con metodo speciale ai principi economici e all'utilità dello stato familiare, sia nel promuovere il lucro che nell'evitare il danno. Siamo di fronte a un linguaggio che, in realtà, ben conosciamo, che è quello caratteristico della tradizione giuridica e che, però, nello stesso momento, ne evoca un altro, o forse un'altro momento dello stesso. Circa un secolo e mezzo prima, Niccolò Machiavelli aveva usato un linguaggio simile per indicare l'oggetto del suo celebre *Principe*: un'esposizione ordinata dei mezzi idonei ad acquistare, conservare e ingrandire lo stato⁴⁶, vale a dire, per dirla alla latina, la *res publica*, il cui *status* costituiva, secondo la tradizione giuridica, l'oggetto e il fine del diritto in generale, e di quello civile in particolare, in una delle sue due *positiones*, delle sue due accezioni e delle sue due facce, il diritto pubblico⁴⁷. Insomma, siamo di fronte all'applicazione della "*lingua della giurisprudenza*" a un oggetto in qualche misura nuovo, o comunque poco frequentato⁴⁸.

⁴¹ Rinvio qui a ZENDRI, C., «Proprietà collettive e patrimonio nella tradizione giuridica occidentale moderna: appunti per una riflessione», in *Archivio Scialoja-Bolla*, Milano 2018 (Annali di studi sulla proprietà collettiva, 1.2018), pp. 75-94, 90.

⁴² Ivi, pp. 90-92.

⁴³ Rinvio qui a ZENDRI, C., «Verso la moderna nozione di patrimonio: Johannes Gryphiander (1580-1652)», in *Archivio Scialoja-Bolla*, Milano 2019, in stampa.

⁴⁴ Così recita la (laconica) biografia di riferimento di Gryphiander, FRIEDL, H., «Gryphiander (Griepenkerl), Johannes», in *Biographisches Handbuch zur Geschichte des Landes Oldenburg. Im Auftrag der Oldenburgischen Landschaft*, ed. FRIEDL, H., GÜNTHER, W., GÜNTHER-ARNDT, H., SCHMIDT, H., Oldenburg 1992, pp. 260B-261B.

⁴⁵ GRYPHIANDER, JOHANNES, *Oeconomicorum legalium sive de arte acquirendi et conservandi patrimonii libri duo*, Breae M.DC.LXII.

⁴⁶ MACHIAVELLI, NICCOLÒ, *De principatibus*, ed. INGLESE, G., Roma 1994. Il problema è ripreso in tutto il testo, ripetutamente.

⁴⁷ D. 1, 1, 1, 2: "*Huius studii duae sunt positiones, publicum et privatum. publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem*".

⁴⁸ Prendo a prestito l'espressione da QUAGLIONI, D., *Machiavelli e la lingua della giurisprudenza. Una letteratura della crisi*, Bologna 2011. Mi pare interessante notare che la lingua della scienza giuridica sia diffusamente utilizzata non solo nell'ambito politico ma anche in molti altri. Si tratta di un'indagine che meriterebbe attenzioni decisamente più precise ed estese.

La struttura dell'opera è poi molto interessante. I due libri sono dedicati, rispettivamente, il primo all'acquisto del patrimonio e il secondo alla sua amministrazione.

Il primo libro si apre con un capitolo dedicato alla nozione di economia, in cui Gryphiander prende le mosse da una tradizione che abbraccia la scienza giuridica medievale, in particolare quella dei canonisti, quella dei giuristi calvinisti, il pensiero di Aristotele e la traduzione della Bibbia compiuta da Lutero⁴⁹. La prima osservazione è fondamentale: l'economia consiste nella *dispensatio*, nell'amministrazione della *res familiaris*, di ciò che è proprio della famiglia.

Gryphiander avverte subito: dal punto di vista del diritto civile, il *paterfamilias* e l'economista differiscono molto, perché il primo amministra beni propri, mentre il secondo, come servitore, beni altrui. Questa differenza è però minima se si guardi all'arte e all'ufficio, vale a dire al compito di entrambi e al modo in cui sono tenuti a esercitarlo⁵⁰. Si tratta di un duplice ufficio, che riguarda le cose e le persone, e che può essere sintetizzato, sull'autorità di Seneca, nell'arte di ben reggere la famiglia e ben governare il patrimonio⁵¹. In verità, Seneca aveva fatto cenno alla sola famiglia, e non al patrimonio. Ciò conferma quanto abbiamo già ricordato altrove, circa il carattere relativamente recente della nozione di patrimonio, o almeno del suo uso a noi più familiare⁵², ma soprattutto riporta al centro della nostra riflessione il carattere familiare della nozione di patrimonio, o, se si preferisce, l'idea che il patrimonio sia, in fondo, la manifestazione materiale, la proiezione nel mondo delle *res*, delle cose, dell'esistenza di una famiglia.

La nostra domanda, a questo punto, non può non essere quali siano i contenuti di una simile arte. Gryphiander, in modo non dissimile dal diritto, li individua in precisi precetti, che secondo lui sarebbe possibile raccogliere in modo ordinato e sistematico, vale a dire *in artem redigere*, come i giuristi pensavano di poter fare con i precetti giuridici, e ciò perché tali precetti non sarebbero infiniti⁵³.

Essi derivano da fonti che sono per noi del più grande interesse: dal diritto divino e dal diritto umano, ma anche dalla ragione naturale, corroborata dall'autorità di uomini saggi, sia

⁴⁹ GRYPHIANDER, JOHANNES, *Oeconomicorum legalium*, cit., I.1, p. 30 n. 1: "Οἰκονομική ita dicta ἀπὸ τοῦ οἴκου id est a domo, καὶ νέμειν sive νομῆειν id est distribuere vel possidere. Nam quod Iob. Andr. in addit. ad Specul. tit. de his qui alien. nom in verb. consulere, ab icon id est imago et noma id est regula deducit, eo quod ad patrisfamilias signum tota familia dispensetur: id eiusmodi sit, qui vis vel leviter eruditus videt. Neque Keckerman in Synops. oecon. cap. 1. scopum ferit. Id constat, quod oeconomia sit dispensatio rei familiaris, Arist. 3. Polit. oeconomica ars, quae docet οἰκονομεῖν, id est gubernare domum et facultates. Oeconomus dispensator, de quo infra cap. 10. Germani haushalten / Haushalter vocant. Quomodo Lutherus in versione Bibliorum graecum οἰκονομεῖν οἰκοδεσποτεῖν οἰκονομὸν reddidit Luc. 16., 1. Cor. 4. v. 1., 1. Timoth. 5. v. 14., Tit. 1. v. 7. et passim infra lib. 2. cap. 1."

⁵⁰ JOHANNES GRYPHIANDER, *Oeconomicorum legalium*, cit., I.1, p. 30 n. 2: "Quamvis vero paterfamilias et oconomus in iure civili multum inter se differant, quo ad obiectum, quia ille ut dominus res proprias administrat, hic ut servus res alienas, Hebrae. 3. v. 5. tamen quoad artem ac officium utriusque parum interest".

⁵¹ JOHANNES GRYPHIANDER, *Oeconomicorum legalium*, cit., I.1, p. 31 n. 4: "Officium autem patrisfamilias duplex esse ... vel circa personas gubernandas vel circa rem familiarem bene administrandam ... Quae omnia ita coniungi possunt, quod oeconomica sit ars bene regendi familiam et administrandi patrimonium Seneca epist. 89.". In realtà SENECA (*Ad Lucilium epistulae morales*, ed. REYNOLDS, L.D., Oxford 1965, 14, 89, 10, p. 327) dice qualcosa di differente: "Οἰκονομικήν vocant [scil. quidam ex peripateticis], administrandae familiaris rei scientiam". Mi pare evidente il libero riuso che Gryphiander fa dell'autorità antica.

⁵² Cf. ZENDRI, C., «Proprietà collettive e patrimonio», cit., *passim* e p. 89.

⁵³ GRYPHIANDER, JOHANNES, *Oeconomicorum legalium*, cit., I.1, p. 39 n. 30: "Praecepta oeconomica quamvis varia sint, in uno quoque hominum statu, non tamen desperandum est, quin in artis formam redigi possint ... Actiones autem hominum sunt infinitae ... nempe omnia facta, utpote materia utilitatem domesticam concernens".

vivi che morti⁵⁴. Quindi, si tratta in primo luogo di precetti giuridici. Occorre sottolinearlo, perché sarebbe facile cadere in equivoco. Gryphiander non è un economista nel senso che ci è familiare, è e rimane un giurista, perché, in realtà, non esiste (ancora) una scienza economica. Esiste però il diritto, e una parte del diritto che concerne l'economia, nel senso che abbiamo chiarito più sopra. Per usare l'espressione familiare a Harold J. Berman, esiste, a questo punto, un diritto dell'economia⁵⁵. Tale diritto recupera, fin da questo passaggio, il legame con il diritto canonico, che di tali questioni si era occupato variamente, soprattutto a proposito della dottrina del giusto prezzo e del divieto di usura⁵⁶. Ciò è evidente nell'assorbimento, in sostanza, del diritto naturale da parte di quello divino. Si tenga presente il *dictum* con cui si apre il Decreto di Graziano, intorno alla metà del secolo XII: il genere umano è retto da due ordinamenti, il diritto naturale e i costumi. Il diritto naturale consiste nella Legge, vale a dire nella *Toràh*, nel Pentateuco⁵⁷, e nel Vangelo, cioè nel diritto divino stesso. Più nel dettaglio, per i canonisti già intorno agli anni '50 del secolo XII, tutte le leggi sono divine o umane, e le prime consistono nella natura, mentre le seconde nei *mores*, nei costumi⁵⁸. La natura, o, forse meglio, il diritto naturale è comune a tutte le nazioni, ed è fondato nell'*instinctus naturae*, nell'istinto naturale, da cui derivano, fra l'altro, l'unione dell'uomo e della donna, con la procreazione e l'educazione di figli, cioè la famiglia. Non si dimentichi, quindi, tutto ciò che l'istituzione familiare significa per il diritto dell'economia secondo Gryphiander, con speciale riguardo alla nozione di patrimonio⁵⁹. Ma occorre rilevare un altro aspetto: oltre che dal diritto, le norme economiche si desumono dalla ragione naturale. Essa però non è sola, ma è (deve essere) munita dell'autorità dei sapienti. Non basta. Questi sapienti non sono solo i vivi, ma anche i morti, anzi, l'autorità dei morti è più grande di quella dei vivi⁶⁰. Si delinea così l'idea di una tradizione, e, per mezzo di questa idea, anche l'idea di una conoscenza, di un patrimonio immateriale di conoscenze che travalica le generazioni.

Questi precetti, di cui Gryphiander esamina in dettaglio fonti e origini, hanno come scopo l'amministrazione del patrimonio, la quale si caratterizza per due fini: promuovere il lucro, vale a dire incrementare il patrimonio e le sue utilità, ed evitare i danni. Si tratta di qualcosa di talmente importante, che Gryphiander non esita a sintetizzarlo in una duplice regola: non

⁵⁴ GRYPHIANDER, JOHANNES, *Oeconomicorum legalium*, cit., I.1, p. 39 n. 31: "*Desumuntur autem praecepta oeconomica, partim ex iure vel divino vel humano, partim ex naturali ratione, prudentum hominum auctoritate munita, et vel a vivis vel a mortuis suppeditata*".

⁵⁵ Penso al volume di BERMAN, H.J., *Law and Revolution, 2, The Impact of the Protestant Reformations on the Western Legal Tradition*, Cambridge (Mass.) 2003, e alla sua traduzione italiana curata da Diego Quagliani, *Diritto e rivoluzione, 2, L'impatto delle riforme protestanti sulla tradizione giuridica occidentale*, Bologna 2010, in cui il problema del diritto dell'economia trova ampio spazio, in modo del tutto parallelo, sia con riferimento alla rivoluzione tedesca, luterana, sia a quella inglese, animata, in sostanza, da un fiero antipapismo; cf. pp. 156-175; 330-348 (ed. americana) e pp. 287-322; 601-636 (ed. italiana).

⁵⁶ Ivi, pp. 160-166 (ed. americana); pp. 294-306 (ed. italiana).

⁵⁷ Cf. *dictum ante D. 1 c. 1*: "*Humanum genus duobus regitur, naturali videlicet iure ac moribus*"; e ancora, subito dopo: "*Ius naturale est, quod in Legge et Evangelio continetur*".

⁵⁸ Si veda *D. 1 c. 1*: "*Omnes leges aut divinae sunt aut humanae. Divinae natura, humanae moribus constant*".

⁵⁹ Ancora *D. 1 c. 1*: "*Ius naturale est commune omnium nationum, eo quod ubique instinctu naturae, non constitutione aliqua habetur*".

⁶⁰ GRYPHIANDER, JOHANNES, *Oeconomicorum legalium*, cit., I.1, n. 31, pp. 39-40: "*Quorum haec semper certiora sunt, quippe de quibus Alphonsus rex Arrogonum dixit, mortuos optimos esse consiliarios ... Quod ipsum etiam Demetrius Phalareus Ptolomaeo Philadelpho regi aegyptio suggessit, nempe libros docere principem, quod ministri reticent et proferre non audent, effecitque ut bibliothecam amplissimam colligeret*".

ledere il patrimonio, e anzi promuoverne lecitamente il vantaggio⁶¹. Concretamente, l'azione di chi gestisce il patrimonio consiste, ricorda Gryphiander, nell'acquistare, conservare e diminuire il patrimonio stesso⁶². Però, egli avverte, la diminuzione del patrimonio assume un carattere, per così dire, accidentale, in quanto il buon amministratore non intende affatto diminuire il patrimonio ma, mediante un'accorta politica di alienazioni, conseguire un maggiore lucro. Quindi, si può dire che l'economia consista in due parti soltanto, vale a dire nell'acquisto e nell'amministrazione⁶³. Tutto questo però ancora nulla ci dice sul posto e il ruolo dell'attività economica nella società.

Secondo Gryphiander, essa è legata all'origine stessa del vivere sociale e, in particolare, dello Stato e della Chiesa. Infatti, essa riguarda la casa: lo stato domestico è certo il primo in ordine di tempo, e il principio seminale di ogni altro stato sociale⁶⁴.

Non si tratta, naturalmente, di novità, e Gryphiander ne è ben consapevole⁶⁵. Occorre però fare attenzione. Non conta tanto qui affermare che l'origine della *res publica* sia nella famiglia da un punto di vista storico. Certamente, anche questo è ammesso, ma non è questo il punto fondamentale. Ciò che veramente è importante, è altro: è l'idea che lo stato politico, lo Stato, diremmo noi, è fatto di famiglie, è composto non da istituzioni e individui, ma, in primo luogo, da famiglie⁶⁶. Le famiglie sono il fondamento dello stato non solo da un punto di vista storico, ma attuale⁶⁷.

Ma in cosa consiste allora la famiglia? La risposta di Gryphiander è molto interessante: essa consta di uomo o persone e di possesso o beni⁶⁸. Dunque non solo persone, ma persone e cose, *res*, beni. Non basta. Gryphiander dedica molta attenzione alle distinte categorie di persone che compongono la *familia*. Ma aggiunge poi un'osservazione importante: esistono delle persone che non fanno parte della famiglia, ma senza la quale essa non può sussistere. Sono i vicini e gli amici. Anzi, prima di tutto i vicini, sovente più utili non solo degli amici, ma persino di fratelli e parenti⁶⁹. Insomma, la comunità formata da più famiglie è, in realtà, essenziale per l'esistenza di ciascuna di esse, e viceversa.

⁶¹ GRYPHIANDER, JOHANNES, *Oeconomicorum legalium*, cit., I.1, n. 78, p. 56: “*De administratione patrimonii, in hoc tractatu agam, quae potissimum tendit vel ad promovenda lucra, vel ad avertenda damna ... Quibus duae regulae iuris ita adaptari possunt, patrimonium non laedere, sed eius commodum licite promoveri*”.

⁶² GRYPHIANDER, JOHANNES, *Oeconomicorum legalium*, cit., I.1, n. 78, p. 56: “*Hoc officium in tribus posuit [Ulpianus], nempe in acquirendo, conservando et minuendo*”.

⁶³ GRYPHIANDER, JOHANNES, *Oeconomicorum legalium*, cit., I.1, nn. 78-79, p. 56: “*Caeterum cum amissio patrimonii quodam modo per accidens contingat, quia boni patrisfamilias intentio non est rem amittere ... nisi spe lucri maioris id faciat ... ideo duabus partibus oeconomicae artis contenti simus, nempe acquisitione et administratione patrimonii*”.

⁶⁴ GRYPHIANDER, JOHANNES, *Oeconomicorum legalium*, cit., I.1, n. 91 p. 61: “*Hinc etiam proflucit statu domesticus, licet dignitate ultimus, ratione originis tamen primus, quia civitatis constituendae principium est, et seminarium reipublicae et ecclesiae ... ut ex antiquitate non semper aestimetur dignitas*”.

⁶⁵ Per una chiarissima esposizione di questa idea, BODIN, JEAN, *I sei libri dello Stato*, I, ed. Isnardi Parente, M., Torino 1964, I.1, p. 159; I.2, pp. 172-184.

⁶⁶ GRYPHIANDER, JOHANNES, *Oeconomicorum legalium*, cit., I.2, nn. 1-3, p. 72.

⁶⁷ Si tratta, in fondo, di uno sviluppo della definizione di stato enunciata da Bodin, e ripresa da Gryphiander, per cui cf. *supra*, ntt. 35 e 36.

⁶⁸ GRYPHIANDER, JOHANNES, *Oeconomicorum legalium*, cit., I.4, n. 1 p. 112: “*Familiam ex duabus partibus constare docet Aristoteles ... nempe homine et possessione, sive, ut Iurisconsulti loquuntur, ex personis et rebus*”.

⁶⁹ GRYPHIANDER, JOHANNES, *Oeconomicorum legalium*, cit., I.4, nn. 118-119 p. 142: “*Extra has personas domesticas sunt quidam, quae licet in familia non sint, illam tamen ita fulciant ut subsistat: nempe vicini et amici ... Vicinus primum locum obtinet, ut saepe etiam fratre et cognato sit utilior*”.

D'altro canto, la definizione di famiglia che Gryphiander ci offre è ancora più interessante. La famiglia, scrive il nostro giurista, consiste di più persone che, per natura o per diritto, sono soggette all'autorità di un *pater*, ovvero sottoposte al suo giusto governo dei costumi in vista del bene comune⁷⁰.

Questo fine, il bene comune, determina la struttura della famiglia stessa, la quale presenta una materia in cui consiste (le persone), una materia attorno a cui consiste, vale a dire i beni, e poi l'ordinamento, che si fa forma della materia (cioè delle persone e dei beni) e li ordina al loro fine ultimo, il vivere bene⁷¹.

Un'ultima osservazione: se le persone possono essere indicate, sinteticamente, come famiglia, i beni possono essere invece tutti racchiusi nella nozione di patrimonio, di cui abbiamo già parlato: esso è composto da ogni singola cosa che appartiene alla famiglia⁷², e quindi, in quanto tale, è nozione astratta, giuridica, immateriale⁷³.

Si avvicina il momento di concludere, e Gryphiander ci offre l'occasione di farlo recuperando, in sostanza, tutte le nozioni che abbiamo evocato nel titolo di questo contributo. Parlare di patrimonio, privato, pubblico o collettivo, non significa evocare, semplicemente, un complesso di beni unificati solo dall'appartenenza a un soggetto. Al contrario, si deve acquistare consapevolezza che si tratta di una nozione immateriale che rappresenta beni i quali appartengono a una o più famiglie, vale a dire a una o più comunità, dipendente o dipendenti da una sola autorità, ordinata od ordinate da questa autorità, in vari modi (ad esempio per via di consuetudine), al bene comune, legata o legate ad altre famiglie da rapporti di amicizia e vicinato che sono i presupposti della sua e loro stessa esistenza, e il cui carattere è primario nel senso che ogni altra comunità e ogni altro ordinamento (e quindi, possiamo aggiungere, ogni altro patrimonio) può esistere ed esiste solo sul fondamento di questa o questo.

In questo senso, mi sembra che la recente legge sugli assetti fondiari collettivi sia davvero una sintesi formidabile di un'intera tradizione giuridica e, almeno nei termini di Johannes Gryphiander, anche economica.

⁷⁰ GRYPHIANDER, JOHANNES, *Oeconomicorum legalium*, cit., I.2, nn. 8-9, p. 73: "*Quam familiam iure proprio dicimus plures personas quae sunt sub unius patrisfamilias potestate natura aut iure subiectae ... quod sit recta gubernatio morum qui sub unius patrisfamilias imperio continentur ad bonum commune*".

⁷¹ GRYPHIANDER, JOHANNES, *Oeconomicorum legalium*, cit., I.2, n. 10, p. 73: "*Hoc autem commune bonum (privatum tamen respectu boni publici) obtineri non aliter potest, quam si res et bona, quibus familia sustentatur, accedant. Ut hinc intelligamus tria ad perfectionem familiae requiri, nempe personas, ut materiam in qua, res, ut materiam circa quam, et taxam sive ordinationem, quae per potestatem sive imperium domesticum formam in materiam introducit, et ita finem ultimum, qui est bene vivere, imprimi*".

⁷² GRYPHIANDER, JOHANNES, *Oeconomicorum legalium*, cit., I.7, p. 182: "*Ex partibus rei familiaris iam enumeratis constituitur totum, nempe patrimonium*".

⁷³ GRYPHIANDER, JOHANNES, *Oeconomicorum legalium*, cit., I.7, n. 15, p. 185: "*Nam proprie in iure nostro patrimonium in abstracto consideratur, et a rebus patrimonii in concreto distinguitur*". Su tutto questo si veda ZENDRI, C., «Proprietà collettive e patrimonio», cit., e ID., «Verso la moderna nozione di patrimonio: Johannes Gryphiander (1580-1652)», cit.

BIBLIOGRAFIA

- BERMAN, H.J., *Diritto e rivoluzione*, 2, *L'impatto delle riforme protestanti sulla tradizione giuridica occidentale*, Bologna 2010
- BERMAN, H.J., *Law and Revolution*, 2, *The Impact of the Protestant Reformations on the Western Legal Tradition*, Cambridge (Mass.) 2003
- Biographisches Handbuch zur Geschichte des Landes Oldenburg. Im Auftrag der Oldenburgischen Landschaft*, ed. FRIEDL, H., GÜNTHER, W., GÜNTHER-ARNDT, H., SCHMIDT, H., Oldenburg 1992
- BODIN, JEAN, *I sei libri dello Stato*, I, ed. Isnardi Parente, M., Torino 1964
- Commentario alla Costituzione*, I, ed. BIFULCO, R., CELOTTO, A., OLIVETTI, M., Torino 2006
- Dominii collettivi e autonomia*, Atti della V Riunione Scientifica (Trento, 11-12 novembre 1999), ed. NERVI, P., Padova 2000
- FRIEDL, H., «Gryphiander (Griepenkerl), Johannes», in *Biographisches Handbuch zur Geschichte des Landes Oldenburg. Im Auftrag der Oldenburgischen Landschaft*, ed. FRIEDL, H., GÜNTHER, W., GÜNTHER-ARNDT, H., SCHMIDT, H., Oldenburg 1992, pp. 260B-261B.
- GROSSI, P., *Un altro modo di possedere. L'emersione di altre forme di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano 1977 (rist. Padova 2018)
- GROSSI, P., *Il mondo delle terre collettive. Itinerari giuridici tra ieri e domani*, Macerata 2019
- GRYPHIANDER, JOHANNES, *Oeconomicorum legalium sive de arte acquirendi et conservandi patrimonii libri duo*, Breae M.DC.LXII
- LUCARELLI, A., *sub art. 43*, in *Commentario alla Costituzione*, ed. BIFULCO, R., CELOTTO, A., OLIVETTI, M., Torino 2006, I pp. 883-901.
- MACARIO, F., *sub art. 42*, in *Commentario alla Costituzione*, ed. BIFULCO, R., CELOTTO, A., OLIVETTI, M., Torino 2006, I pp. 864-882.
- MACHIAVELLI, NICCOLÒ, *De principatibus*, ed. INGLESE, G., Roma 1994
- MARINELLI, F., *Gli usi civici*, Milano 2003
- MARINELLI, F., *Gli usi civici*, Milano 2013
- QUAGLIONI, D., «La consuetudine come costituzione», in *Dominii collettivi e autonomia*, Atti della V Riunione Scientifica (Trento, 11-12 novembre 1999), ed. NERVI, P., Padova 2000, pp. 21-40.
- QUAGLIONI, D., *Machiavelli e la lingua della giurisprudenza. Una letteratura della crisi*, Bologna 2011
- SENECA, *Ad Lucilium epistulae morales*, ed. REYNOLDS, L.D., Oxford 1965
- VOLANTE, R., «Un terzo ordinamento civile della proprietà. La legge 20 novembre 2017, n. 168, in materia di domini collettivi», in *Le nuove leggi civili commentate*, 5 (2018), pp. 1067-1115.
- ZENDRI, C., «Proprietà collettive e patrimonio nella tradizione giuridica occidentale moderna: appunti per una riflessione», in *Archivio Scialoja-Bolla*, Milano 2018 (Annali di studi sulla proprietà collettiva, 1.2018), pp. 75-94.
- ZENDRI, C., «Verso la moderna nozione di patrimonio: Johannes Gryphiander (1580-1652)», in *Archivio Scialoja-Bolla*, Milano 2019, in cds.

STEFANO BARBACETTO
*Institut für Römisches Recht und Rechtsgeschichte,
Leopold-Franzens-Universität Innsbruck, (Austria)*

Beni d'uso Comune, Diritti di pascolo e legnatico nei *Consilia* di Paolo di Castro (1360/62-1441)

1. INTRODUZIONE

Luogo e tema del presente convegno invitano ad affrontare, nei suoi luoghi d'origine, un aspetto dell'opera del grande giurista Paolo di Castro. Nato tra 1360 e 1362 a Castro (la città che sarà rasa al suolo, quasi tre secoli dopo, dalle milizie di Innocenzo X), Paolo sposò infatti una donna di Corneto (oggi Tarquinia) e fu, tra l'altro, podestà di Viterbo. Allievo di Baldo degli Ubaldi e di Cristoforo Castiglioni, percorse una brillante carriera civilistica nelle università di Avignone, Siena, Bologna, Padova (ove morì nel 1441), svolgendo incarichi diplomatici e politici, lasciando ai posteri una produzione scientifica che lo pone ai primi posti, con Bartolo e Baldo, nella scuola dei Commentatori, ed infine esercitando una costante attività consulente¹.

Il consiglio di savio, o *consilium sapientis*, era già da tempo praticato nella vita forense². Giuristi di formazione universitaria, liberi professionisti o (più raramente) titolari di un ufficio pubblico, rilasciavano “*pareri ‘tecnici’ fondati su argomenti giuridici e dati in sede giudiziale, ma anche pre- o stragiudiziale*”³ rivolti alla parte processuale che li aveva chiesti o, se “giudiziali”, al giudice, su iniziativa di parte o del giudice stesso, che poteva (o per obbligo statutario, doveva) acquisire un’opinione specialistica sui temi della lite. Il diritto proprio chiariva quali *consilia* fossero vincolanti: quelli *pro parte* valevano solo “*per la particolare valentia dell’autore*”⁴.

¹ Sulla vita cf. CORTESE, E., «Paolo di (da) Castro», in *Dizionario biografico dei giuristi italiani (XII-XX secolo)*, ed. BIROCCHI, I., CORTESE, E., MATTONI, A., MILETTI, M. N., II, Bologna 2013, pp. 1505-1507; MAZZON, A., «Paolo di Castro», in *Dizionario storico biografico del Lazio. Personaggi e famiglie nel Lazio (esclusa Roma) dall'antichità al XX secolo*, ed. FRANCHI, S., SARTORI, O., III, Roma 2009, pp. 1467-1468; D'AMELIO, G., «Castro, Paolo di», in *Dizionario biografico degli italiani*, XXII, Roma 1979, pp. 2 27-233; DEL RE, N., «Paolo di Castro, dottore della verità», in *Studi senesi* 82 (1970), pp. 194-231.

² Su questo istituto cf. ASCHERI, M., «Le fonti e la flessibilità del diritto comune: il paradosso del *consilium sapientis*», in *Legal consulting in the civil law tradition*, ed. ID., BAUMGÄRTNER, I., KIRSHNER, J., Berkeley 1999, pp. 11-53, con classificazione tipologica a pp. 15-17; KIRSHNER, J., «*Consilia* as Authority in Late Medieval Italy. The Case of Florence», *ivi*, pp. 107-140; COLLI, V., «I libri *consiliorum*. Note sulla formazione e diffusione delle raccolte di *consilia* dei giuristi dei secoli XIV-XV», in *Consilia im späten Mittelalter. Zum historischen Aussagnwert einer Quellengattung*, ed. BAUMGÄRTNER, I., Sigmaringen 1995, pp. 225-235; ROMANO, A., «La giurisprudenza consulente e Paolo di Castro. Alcuni *consilia* inediti del ms. Venezia, Bibl. Marciana, lat. 2324», in *Rivista di storia del diritto italiano*, 61 (1988), pp. 141-170; KISH, G., *Consilia. Eine Bibliographie der juristischen Konsiliensammlungen*, Basel 1970; RIESENBERG, P., «The *Consilia* Literature: A Prospectus», in *Manuscripta A Journal for Manuscript Research*, 6 (1962)/I, pp. 3-22; ROSSI, G., *Consilium sapientis iudiciale. Studi e ricerche per la storia del processo romano-canonico*, I, Milano 1958; ENGELMANN, W., *Die Wiedergeburt der Rechtskultur in Italien durch die wissenschaftliche Lehre*, Leipzig 1938, pp. 243-335, e le opere citate nelle note seguenti.

³ ASCHERI, M., *I consilia dei giuristi medievali: per un repertorio-incipitario computerizzato*, Siena 1982, p. 16.

⁴ ID., «I “*consilia*” dei giuristi: una fonte per il tardo medioevo», in *Bullettino dell'Istituto storico italiano per il medio evo*, 105 (2003), (pp. 305-334), p. 317.

Redatto in forma di missiva autografa sigillata, il *consilium* sedimentava nel fascicolo processuale, ove talvolta ancora si trova, mentre l'autore ne conservava il testo nel proprio minutorio. Raccolte di pareri dei consulenti più famosi nacquero già nel tardo Medioevo, circolando manoscritte e poi, precocemente, a stampa, e costituirono infine un genere di grande fortuna nell'editoria giuridica dei secoli XVI e XVII⁵.

Detto successo rispecchia il fecondo contatto tra cattedra e foro, teoria e prassi, lettura del *Corpus iuris* e quotidianità del diritto proprio, statutario e consuetudinario, che il *consilium* garantiva. La vitalità di questa letteratura e la sua funzione esemplare per innumerevoli soluzioni concrete, nella "fusione" ad opera del consulente "di tutti i complessi [normativi] compresi nell'ordinamento"⁶, ridimensionano la critica - antica - ai suoi aspetti controversi, in ispecie a venalità e cavilli dei consulenti *pro parte*, e giustificano l'analisi di questi testi come preziosa fonte storica e giuridica⁷.

Non fa eccezione la tradizione dei *consilia* del Castrense, cresciuta sino a sfiorare i mille pareri, che dei minutori oggi perduti conserva l'ordine cronologico: sei edizioni in incunabolo seguite, con ricco apparato di indici e rubriche, da molte cinquecentine⁸. In mancanza di un'analisi filologica, da svolgersi su manoscritti e documenti d'archivio, pur considerando la possibilità di interpolazioni e frammistioni con altro materiale⁹, per il presente studio s'utilizzerà un'edizione cinquecentesca¹⁰, col vantaggio di conoscere i testi come li conobbero i lettori del tempo. S'analizzerà dunque una quindicina di pareri sui temi interessanti il presente volume: dal confronto con altre edizioni ed altre opere dell'autore emergeranno alcune attribuzioni sicure e una probabile alterazione testuale.

Poco può aggiungersi sul rapporto tra consiliatori e istituti oggi *lato sensu* definiti come "usi civici" e "domini collettivi". Di fatto le ricerche in merito sono agli inizi, nonostante vi siano studi introduttivi¹¹, qualche saggio specifico¹² e riferimenti in opere di ricostruzione storica regionale¹³. Diversi, e tutti promettenti, i profili d'interesse: la ricostruzione degli istituti in esame nel giudizio dei consultori, il rapporto tra costoro e le comunità rurali, le condizioni e strategie processuali di queste, gli spazi ad esse riservati da diritto proprio e consuetudine, le ingerenze in materia degli Stati moderni.

⁵ ID, *Tribunali, giuristi e istituzioni dal Medioevo all'età moderna*, Bologna 1989, pp. 185-258.

⁶ LOMBARDI, L., *Saggio sul diritto giurisprudenziale*, Milano 1967, pp. 116-164, specie p. 144.

⁷ Valorizzano i *consilia* di Paolo di Castro ROMANO, A., «La giurisprudenza consulente e Paolo di Castro», cit.; KIRSHNER, J., «Paolo di Castro on *Cives ex Privilegio*: A controversy over the Legal Qualifications for Public Office in Early Fifteenth-Century Florence», in *Renaissance. Studies in Honor of Hans Baron*, ed. MOLHO, A., TEDESCHI, J. A., Firenze 1971, pp. 227-264; LANGE, H. «Die Rechtsquellenlehre in den Consilien Paul de Castros», in *Aktuelle Fragen aus modernem Recht und Rechtsgeschichte. Gedächtnisschrift für Rudolf Schmidt*, ed. SEIDL, E., Berlin 1966, pp. 421-440.

⁸ Sulla tradizione dei *consilia* del Castrense cf. COLLI, V., «*Consilia* dei giuristi medievali e produzione libraria», in *Legal consulting*, cit., pp. 173-225, in più passi; e BELLONI, A. *Professori giuristi a Padova nel secolo XV. Profili bibliografici e cattedre*, Frankfurt am Main 1986, pp. 283-292.

⁹ Cf. ROMANO, A., «La giurisprudenza consulente», cit., pp. 158-160.

¹⁰ PAULUS DE CASTRO, *Consilia Pauli de Castro eminentissimi ac acutissimi iuris interpretis*, I-II, Francoforti 1532; ID., *Consiliorum, sive responsorum iurisperitissimi Pauli Castrensis volumen tertium*, Francoforti 1532.

¹¹ MARCHETTO, G., «Beni e diritti collettivi nella letteratura consulente tra medioevo e prima età moderna. Primi spunti per una riflessione», in *Archivio Scialoja-Bolla. Annali di studi sulla proprietà collettiva*, 1/2016, pp. 157-174.

¹² BARBACETTO, S., «Beni d'uso comune e servitù di pascolo in area bresciana attraverso i *consilia* di Lorenzo Calcagno († 1478)», in *Archivio Scialoja-Bolla. Annali di studi sulla proprietà collettiva*, 1/2011, pp., pp. 179-210.

¹³ ID., «La più gelosa delle pubbliche regalie»: i «beni comunali» della Repubblica Veneta tra dominio della Signoria e diritti delle comunità (secoli XV-XVIII), Venezia 2008; DANI, A., *Usi civici nello Stato di Siena di età medicea*, Bologna 2003.

2. L'ABATE, I COLONI E LA PARTECIPANZA

Il primo parere in materia è localizzabile nella pianura emiliana. Il *casus* ad esso anteposto narra come un'*universitas* non nominata godesse da tempo immemorabile, in enfiteusi perpetua, alcuni fondi ecclesiastici originariamente vallivi, incolti e quasi sterili, per il canone annuo di sette lire bolognesi e due paia di capponi¹⁴. Gli uomini della comunità avevano pagato il canone ai vescovi di Bologna sino a quando, nella sua politica d'accentramento, il legato apostolico Baldassarre Cossa (divenuto poi l'antipapa pisano Giovanni XXIII) aveva ordinato di versarlo alla Camera apostolica.

In costanza di quest'ordine, tuttavia, l'*universitas* aveva assentito a riconoscere come concedente e domino diretto non già il vescovo o la Camera apostolica, ma un non meglio precisato abate - probabilmente quello di Nonantola - che, asserendo la spettanza dei fondi alla propria abbazia, aveva confermato l'enfiteusi nel termine ventennale e chiesto cinquanta ducati d'oro per il rinnovo dell'investitura.

La lite era sorta alla scadenza del termine: l'abate affermava di non esser tenuto a rinnovi e chiedeva la *restitutio in integrum* per lesione: il valore dei terreni, a suo dire, era tale che un canone annuo, per essere equo, sarebbe ammontato a cento ducati, e che un rinnovo della concessione ne sarebbe costati almeno mille. La comunità, al contrario, sosteneva che si fossero creati dei diritti acquisiti, e che almeno andassero scontati i miglioramenti apportati ai fondi con un lavoro di bonifica protrattosi per generazioni.

I quesiti - il testo fa pensare a un parere stragiudiziale chiesto dall'*universitas* - erano dunque i seguenti: l'abate era tenuto a rinnovare la concessione, come sostenuto dalla comunità? e in caso negativo, come tener conto dei miglioramenti?

Visti i rapporti di lunghissima durata tra la comunità da un lato, e vescovo e Camera apostolica dall'altro, affermava il consiliatore, i beni non potevano presumersi dell'abbazia¹⁵. Con l'investitura, quindi, l'abate aveva inteso o esercitare un possesso su beni altrui, o recuperare dei beni che, appartenuti all'abbazia in tempi lontani, le fossero poi stati sottratti dal vescovo e dalla Camera apostolica. Dunque il riconoscimento della comunità aiutava l'abate in una contesa con gli altri enti ecclesiastici.

“Deberet ergo potius d(ictus) d(ominus) abbas assurgere d(ictae) communitati et ipsam laudare, quae voluit ab ipso recognoscere, et sic innuit ipsum ad recuperandum id quod monasterium perdiderat, quam molestare ipsam vel denegare investituram, cum posset dicta universitas denegare d(icto) monasterio recipere investituram a monasterio vel abb(atia) et permanere in primis investituris, [...]. Et si d(ictus) abbas perseveraret in suo proposito, consilium esset quod d(icta) universitas minetur sibi de recipiendo investituram a camera apostolica vel a primo episcopo, contra quos d(ictus) abbas non potuit praescribere, sed d(icta) universitas recognoscendo ab abbate potuit primos investitores privare possessione ipsorum per prius acquisita [...]. Et sic per indirectum metu huius inducetur abbas ad faciendum quod debet [...].”¹⁶

Anziché avanzare pretese, l'abate avrebbe dovuto lodare la comunità per aver riconosciuto una sudditanza che essa, nella costanza delle precedenti investiture, avrebbe

¹⁴ PAULUS DE CASTRO, *Consilia*, cit., II, cons. 260 *Notandum est, quod aut dictus abbas*, c. 129rv.

¹⁵ La compresenza d'investiture abbaziali e vescovili caratterizzò storicamente le Partecipanze di Cento, Pieve, e soprattutto di San Giovanni in Persiceto. Sulle Partecipanze emiliane cf. almeno i contributi in *Terre e comunità nell'Italia Padana. Il caso delle Partecipanze Agrarie Emiliane: da beni comuni a beni collettivi*, ed. FREGNI, E., Brescia 1992, in *Cheiron* 8 (1990-91), pp. 14-15.

¹⁶ PAULUS DE CASTRO, *Consilia*, cit., II, cons. 260 *Notandum est* cit., c. 129v, col. 1.

potuto evitare. Se l'abate non avesse rinnovato la concessione, l'*universitas* poteva minacciarlo di chiedere un'investitura alla parte avversa: contro il possesso di vescovo e Camera apostolica costui non avrebbe potuto valersi della prescrizione.

Gli uomini della Partecipanza (per usare, *ante litteram*, il nome odierno di tali comunità) erano, ad ogni modo, tutelati. Biasimando l'abate, cosa non scontata per un autore con fama di devozione, il consulente rammentava le norme (tardo)romane sul colonato: "*Caveant autem possessionum domini, in quibus tales coloni constituti sunt, aliquam innovationem vel violentiam eis inferre* [CI. 11.48(47).23.2]". Esaltate da un'*interpretatio* medievale necessitata a salvaguardare il legame tra coltivatori e fondo esse giustificavano, nell'ottica dell'autore, la tutela dei coltivatori dall'espulsione¹⁷.

"*Item contra istum abbatem inbiantem lucris contra honestatem facit tex(tus) in l. 2 C. de loca. praedio. civi. lib. 11 [CI. 11.71(70).2] et quod ibi no(tat) Bar(tolus) qui dicit. Nota hic contra prelatos, qui post aedificia facta in ruinis volunt dicere se deceptos, et c. et text(um) in l. 1. de praedi. navi. [CI. 11.3(2).1] de agri. et cens. l. cum simus § caveant [l. cum satis § caveant, CI. 11.48(47).23.2] et l. 1. C. in quibus causis coloni censi. lib. 11 [CI. 11.50(49).1]. Nam a perpetuariis colonis non debent res auferri, maxime melioratae per eos, et per rescriptum principis pro dando aliis etiam meliorem cond(icio)nem offerentib(us) ut ibi habetur in l. fin. eod. titu. [CI. 11.50(49).2]. Ex quibus patet d(icto) d(omino) abbati non competere restitutionem in integrum: tum quia monasterium non est laesum, tum quia etsi esset, translatum est tempus petendi, quod incipit a die laesionis [...]"¹⁸.*

L'abate non era stato leso e non poteva valersi della *restitutio in integrum*: le norme sui beni ecclesiastici da lui invocate non valevano per concessioni antiche e consuete¹⁹.

3. QUANDO USUS VUOL DIRE DOMINIUM

L'origine pratica dei *consilia* non escludeva all'occasione ricostruzioni d'ampio respiro: lo stesso autore citava nelle proprie lezioni, per il suo interesse dottrinale, un caso risalente al periodo avignonese, riguardante una comunità sita in riva al Rodano²⁰.

Una sentenza arbitrale riguardante alcuni pascoli, pronunciata tra la comunità e il suo signore, aveva sancito "*ad universitatem pertinere usum pascendi et omne mandamentum in dictis*

¹⁷ Cf. BARTOLUS *In tres Codicis libros*, Venetiis 1570, ad l. *fundi* C. de locatione praediorum civilium [CI. 11.71(70).2], c. 44v: "*A colonis perpetuis fundorum publicorum non auferuntur fundi licet alius meliorem conditionem offerat, hoc dicit. Et no(ta) hic contra prelatos qui post aedificia facta in ruinis volunt dicere se deceptos*".

¹⁸ PAULUS DE CASTRO, *Consilia*, cit., II, cons. 260 *Notandum est* cit., c. 129v, col. 1.

¹⁹ Cf. BARTOLUS, *Bartoli Commentaria in primam codicis partem*, Lugduni 1552, ad auth. *Qui rem* C. de sacrosanctis ecclesiis [auth. *Qui rem* post CI. 1.2.14], c. 27r, n. 4: "*authenticae istae loquantur quando quis vellet in emphyteusim dare vel in feudum res quae sunt de mensa ecclesiae seu monasterii, non consuetas dari in emphyteusim, vel in feudum. Si vero sunt res consuetae dari in emphyteusim vel in feudum, tunc cessat forma istarum authenticarum seu istorum iurium et possunt libere concedi in feudum, seu emphyteusim*".

²⁰ L'autocitazione prova l'autenticità del *consilium*: cf. PAULUS DE CASTRO, *Pauli Castrensis Avenionicae praelectiones in titulos quamplures primae partis ff. veteris*, Venetiis 1575, ad l. *Proculus putat*, ff. de usufructu [D. 7.1.19], c. 37r: "*verbum usufructus, quando non potest intelligi de formali, intelligitur de ca(usa)li, qui est coniunctus proprietati, et ipsam proprietatem continet. hoc dicit. Et per banc (legem) pridie de facto respondi [sic], cum index in sententia adiudicasset cuidam communitati usum quorundam pascurum, et apposuisset aliqua verba, quae non poterant convenire nudo usui, videbatur adiudicasse proprietatem*". Il brano è "*esplicazione [...] chiara del significato pratico*" della dottrina dell'usufrutto causale (la *substantia* dell'*uti frui* che in diritto comune era parte della proprietà): ROSSI, G., "*Duplex est usufructus*". *Ricerche sulla natura dell'usufrutto nel diritto comune*, Padova 1996, II, pp. 102-103.

*pascuis*²¹. Si chiedeva a Paolo di Castro se essa, assegnando alla comunità l'*usus* sui beni, ne escludesse o ne riconoscesse il dominio.

Il consulente propendeva per la seconda tesi: in più frammenti del Digesto le voci *usus* ed *usus fructus* impiegate in donazioni o disposizioni testamentarie erano estese interpretativamente sino a significare la proprietà²², ed il verbo *pertinere*, usato nella sentenza e nella *petitio* della comunità, andava interpretato nel senso a lei più utile²³.

La sentenza, inoltre, doveva dare risposta completa alla domanda (una risposta sull'uso a una domanda sul dominio sarebbe stata parziale); nel decidere a favore della comunità il giudice scelto dalle parti aveva paragonato i beni contesi ad altri di pacifico dominio della stessa; aveva dichiarato appartenerele *omne mandamentum* (od anche *obedimentum*: parole il cui "sapore" di pienezza esulava dal mero uso); e vietava a terzi d'appropriarsi del bene, il che tacitamente significava aggiudicare la proprietà.

Ultimo, decisivo argomento era la spettanza perpetua dell'*usus* alla comunità. Nella perpetuità il consulente vedeva un'incarnazione del dominio, confermata nello specifico dal possesso ultracentenario e dalla libertà dei fondi da censi.

*“Ultimo probatur, quia declaravit, ad ipsam universitatem pertinere usum in perpetuum, et per consequens utile dominium, ut ff. si ager vecti. vel emphy. l. 2 § qui in perpetuum [D. 6.3.1.1] et ibi no(ta) quod no(tatur) per Dy(num) de leg. 2 l. codicillis § instituto [D. 31.88.15] et ideo vendere et alienare possunt, postquam nulli unquam censum praestiterunt, ut C. de loc. praediorum tit. l. fi. lib. 11 [CI. 11.71(70).5] ff. de leg. I. si domus § fi. [D. 30.71.6] de contrabe. emp. l. qui tabernas [D. 18.1.32]. Ex quibus omnibus cum constet de mente iudicis verba illa quo ad usum non restringunt effectum sententiae, sed intelliguntur i(d est) proprietatem usum. Facit ff. de haere. instit. l. quod non militavit § Lucio [l. qui non militabat, § Lucio, D. 28.5.79(78).1]. Hoc etiam corroborat longitudo temporis quo possederunt ista tanquam pleno iure scilicet per centum annos et ultra, nec recognoverunt unquam alium dominum, unde non debet amplius molestari [...]”*²⁴.

Dall'interpretazione della sentenza il giurista spostava l'argomentazione sul piano generale, inquadrando in diritto comune la capacità delle comunità di possedere beni:

*“adhuc universitas haberet petitionem suam fundatam de iure communi, nam talia pascua et prata dicuntur esse in peculio universitatis, licet habeant dominum ff. de contraben. empt. l. sed Celsus circa princ. [D. 18.1.6.pr.] non enim plus iuris habet iste specialis dominus, quam haberet rex vel imperator, si non esset ibi specialis dominus. Sed certe tunc non obstante dominio imperatoris vel regis essent in peculio dictae universitatis, ut ibi et C. de ven. rebus civitatis l. fin. et de pascuis publicis et priva. l. 2 lib. 11 [CI. 11.32(31).3, CI. 11.61(60).2], ergo et nunc, licet ista sententia nunquam fuisset lata, nunc autem, quia lata est in hac forma, etiam si iudex intellexisset de solo usu, tamen per hoc non abstulit universitati dominium quod de iure communi habebat, nec ipsum adiudicavit domino, cum de illo non fuerit locutus, et sic non posset dominus in hac sententia se fundare [...]”*²⁵.

²¹ PAULUS DE CASTRO, *Consilia* cit., I, cons. 377 *Licet iudex in banc sententia*, c. 199v col. 2, *Casus*.

²² Ad es. D. 7.1.19; D. 7.5.12; D. 31.34.7; D. 34.1.4; D. 34.2.15; D. 39.31.1.

²³ Glo. *Si quis intentione* ad l. *si quis intentione*, ff. *de iudiciis* [D. 5.1.66].

²⁴ PAULUS DE CASTRO, *Consilia*, cit., I, cons. 377 *Licet iudex* cit., c. 200r, coll. 1-2. Cf. Dino del Mugello, secondo cui anche la locazione *ad modicum tempus* trasferiva il dominio utile: DINUS DE MUXELLO, *Super infortiato et Digesto novo*, Bologna 1971 (rist. di *Dinus super infortiato et ff. novo* [...], Lugduni 1513), ad l. *codicillis § instituto* ff. *de legatis et fideicommissis* II [D. 31.88.15].

²⁵ PAULUS DE CASTRO, *Consilia*, cit., I, cons. 377 *Licet iudex* cit., c. 200r col. 2.

Le comunità, dunque, hanno un *peculium*. Il termine sottintendeva un'analogia col servo che, pur soggetto alla proprietà del *dominus*, in diritto romano aveva una limitata capacità d'agire e poteva gestire il proprio speciale patrimonio. Ma le norme romane (applicabili alle *universitates* immediatamente soggette al re o all'imperatore) attribuivano dei beni anche alle comunità. Presupponendo la natura derivata dei poteri dei signori particolari, non era però ammissibile assegnare a costoro, in linea generale, diritti maggiori di quelli spettanti al re o all'imperatore. Insomma anche le comunità soggette a un signore particolare si presumevano dotate di beni nel loro dominio utile.

Ciò favoriva la comunità nel caso specifico: assegnandole l'*usus*, la sentenza non menzionava alcun *dominium* del signore locale; e non potendo presupporre, il dominio di costui doveva ritenersi inesistente. In sostanza, con *usus* poteva anche intendersi il dominio utile: agli effetti pratici la più sostanziosa epifania delle proprietà medievali.

4. DIRITTI DI PASCOLO E SCORRERE DEL TEMPO

Una diversa ricostruzione sostanziale emerge da un parere stragiudiziale richiesto dalla vicentina Schio. Gli uomini del Tretto avevano edificato una *casaria* su un monte ove pascolavano ambo le comunità. La casera era rimasta in piedi per nove anni, poi era stata distrutta; ma ora, ventiquattro anni dopo la demolizione, gli abitanti del Tretto l'avevano ricostruita. Nel frattempo una sentenza, pur riconoscendo alle comunità uguale diritto di pascolo, aveva attribuito la proprietà del monte alla Signoria veneziana:

“[...] *solum d(icti) montis, et pascui esse publicum, i(d est) pertinere ad illustrem dominationem Venetorum, usum vero pasculandi ad d(ictas) communitates pro indiviso, et sic habent d(ictae) communitates hanc servitutem usus super et in d(icto) monte seu solo: si ergo altera turbat alteram in utendo, habent inter se interdictum uti possi(detis) ff. uti poss. l. fi. [D. 43.17.4]. Videtur autem d(icta) communitas Tetri [Treti] turbare communitatem Seledi [Scledi] in utendo, ex quo fecit d(ictam) casariam: quia non permittit eam uti iure suo eo modo qua usa est, et uti consuevit a tempore d(ictae) sententiae, scilicet per annos 20 quibus usa est sine impedimento dictae casariae, ex qua, ut dicitur usus multum incommodatur ab eo quod uti consuevit, et usus communitatis Tetri augetur ultra solitum [...]*”²⁶.

Si discuteva dunque d'uso del pascolo e prescrizione acquisitiva. Bastavano i tempi citati a costituire, per gli uomini del Tretto, il diritto a mantenere la casera? L'edificio era compatibile col diritto ugualmente riconosciuto alle parti? Il Castrense rispondeva negativamente, qualificando il pascolo come un diritto reale (in termini giustinianeï, servitù personale) d'uso, regolato da una consuetudine sorta in a casera distrutta.

Per impedire turbative, il consulente proponeva a Schio gli interdetti *ne quid in loco publico* contro il fatto dannoso sul bene pubblico e *quod vi aut clam* per demolire la nuova opera, o l'interdetto utile *uti possidetis* per la tutela quasi possessoria dell'uso²⁷.

La prescrizione, i tempi lunghi, la perpetuità erano in effetti elementi essenziali per individuare diritti, situazioni reali, posizioni dominative. Paolo di Castro vi ricorreva per una contesa tra due comunità trentine. Un pascolo dei conti d'Arco e della comunità di Stenico era stato locato in perpetuo, verso canone annuo in denaro e in formaggio, ai villaggi di Pinzolo e Baldino. Confermando l'obbligo di questi al pagamento, il consulente ne affermava

²⁶ Id., *Consilia*, cit., II, cons. 30 *Ut plene attingamus id de quo*, c. (16rv) 16r.

²⁷ D. 41.2.6.1; D. 43.8; D. 43.17; D. 43.24.

tuttavia il dominio: la locazione perpetua trasferiva al locatario il dominio utile. Facevano al caso i frammenti del Digesto sulla tutela dello *ius in agro vectigali* in base ai quali, tempo prima, i glossatori avevano arditamente scisso l'unitario *dominium* romano²⁸: “*quando solutiones fierent ratione alicuius iuris realis, et ita est hic, quia ratione perpetuae locationis, ex qua transfertur ius in re, scilicet utile dominium, l. 1. § qui in perpetuum ff. si ager vec. [D. 6.3.1.1]*”²⁹.

5. TERRITORIO, GIURISDIZIONE, PRESUNZIONE DI DOMINIO

Le liti sui beni d'uso comune presentano spesso difficoltà probatorie: non è semplice dimostrare l'esercizio di usi “discontinui”, stagionali come il pascolo o saltuari come il legnatico, né va dimenticato il paradosso documentario della consuetudine, norma orale o tacita che di fatto, quanto più è rispettata, tanto meno lascia tracce nel mondo di scritture degli archivi. Ai tempi di Paolo, inoltre, vasti spazi non erano ancora demarcati e mancavano (salve esigue eccezioni) strumenti probatori od indiziari oggi scontati, quali i registri immobiliari, le mappe catastali, la descrizione complessiva dei confini comunali; mentre altri, già faticosamente venuti alla luce, quale un sistema centralizzato di archivi notarili, non potevano ancora dirsi pienamente funzionali.

In mancanza di prove certe la decisione era affidata a presunzioni relative, ammettenti prova contraria e decisive solo in assenza d'altre informazioni: ad esempio al criterio (ispirato dalle norme canoniche sui beni *infra alienam parochiam*) per cui i fondi d'uso comune si presumevano della comunità nel cui territorio si trovassero.

La comunità friulana di Osoppo era stata convenuta di fronte al luogotenente veneziano di Udine per aver pignorato del bestiame proveniente da Buia in un fondo che i testimoni ubicavano nel territorio osovano. Non potendo contestare il fatto, né il possesso degli osovani, i buiesi sostennero che la località in oggetto fosse d'uso promiscuo. La presunzione favorente Osoppo ammetteva prova contraria; ma il possesso preteso dagli attori nel territorio dell'altrui comunità avrebbe richiesto prove che agli atti mancavano. Ciò portava Paolo di Castro a far assolvere i convenuti:

“*veniunt absolvendi d(icti) de Osopio, quia per multos bonos testes productos per eos deponitur, quod d(ictum) pascuum est de pertinentiis vel infra pertinentias d(ictae) villae de Osopio, i(d est) infra eius territorium, et per consequens praesumitur ad eos pertinere tam ratione domini quam possessionis: et si quam possessionem habuerunt d(ictae) gentes in d(icto) pascuo, postquam est infra territorium d(ictae) villae de Osopio, praesumitur iniusta, nisi iustificetur aliquibus causis, quod factum non est argu. c. ad decimas. de resti. spol. lib. 6 [VI 2.5.2] iunctis his quae not(antur) de pertinentiis castri in c. cum ad sedem. de restit. spol [X 2.13.15] in antiquis per Innoc(entium) et alios*”³⁰.

Dimostrare un possesso nel territorio altrui richiedeva un onere probatorio particolare, quale quello assunto vittoriosamente, in un altro *consilium* giudiziale, dalla comunità vicentina

²⁸ GROSSI, P., *L'ordine giuridico medievale*, Roma-Bari 1995, pp. 172-173.

²⁹ PAULUS DE CASTRO, *Consilia*, cit., II, cons. 51 *In causa spectabilium virorum dominorum comitum de Archo*, c. 26v col. 1 in fine.

³⁰ ID., *Consilia*, cit., II, cons. 110 *In causa quae vertitur coram domino locumtenente patriae Fori Iulii inter communitatem*, (cc. 52v-53r), c. 53r col. 1.

di Cereda, che dimostrava con strumento notarile l'acquisto da parte dei propri danti causa di un monte conteso perché situato nel territorio di Malo³¹.

“Posito enim quod d(ictus) mons esset de territorio seu de tenemento hominum seu castris de Malado, hoc non propterea arguit ipsum quantum ad proprietatem de dominio esse illorum, cum possit esse aliorum etiam extraneorum vel forensium [...] sed solum arguit, quod illi habeant iurisdictionem, super d(icto) monte et tamen dominium et proprietatem in totum vel pro parte sit hominum de Cerreda: ut patet in imperatore qui dicitur dominus mundi quantum ad iurisdictionem l. deprecatio ff. ad l. Rhodiam de iac. [D. 14.2.9] non tamen quantum ad proprietatem singularium rerum, imo ille pertinent ad singulares personas quib(us) imperator non potest auferre nisi ex causa publicae utilitatis [...] quinimo praefati de Cerreda probaverunt ut dicitur proprietatem d(icti) montis, saltem per certis causis pertinere ad eos per emptionem factam ab illis hominibus d(icti) castris, quorum ipsa communitas censetur esse haeres si alii haeredes non appareant. C. de haered. decu. per totum [CI. 6.62] de qua emptione constat instrumento publico antiquissimo, pro quo praesumitur iux(ta) notat(a) per Innoc(entium) in c. veniens. de verb. sign. [VI 5.12.1, post X 5.40.32 in lectura Innocentii] et probaverunt per testes plures se pasturasse cum eorum bestiis super d(icto) monte longissimo tempore [...]”³².

In presenza di prove contrarie, affermava il consiliatore, la presunzione favorevole alla comunità nel cui territorio si trovavano i beni non s'estendeva al dominio dei fondi e si limitava alla sola giurisdizione: anche l'imperatore, pur essendo il signore del mondo, non era certo il padrone di tutto ciò che vi si trovasse.

6. DI FRONTE ALLA COMPLESSITÀ: BENI PROMISCUI, CONCORSO DI AZIONI

Le promiscuità tra comunità, allora più frequenti di oggi, interferivano coi criteri presuntivi enunciati. Nel caso appena citato, ad esempio, gli attori di Malo avevano provato per testimoni il proprio pascolo sul monte conteso, che in effetti, era tanto vasto da bastare a due comunità. Ma questo diritto non poteva inficiare l'acquisto documentato del fondo da parte di Cereda³³.

La dinamica di simili giudizi è dispiegata in una serie di *consilia* riferiti al territorio friulano, ove le promiscuità erano particolarmente estese³⁴. La comunità di Muzzana del Turgnano aveva denunciato gli uomini di Sant'Andrat del Cormôr per l'asportazione di legname da un bosco. Davanti al luogotenente, il consulente notava che il libello di parte attrice non aveva dedotto il dominio, ma solo una “*facoltà (facultas, commoditas) di boscare e pascolare*” interpretabile alla stregua di un diritto reale d'uso³⁵.

“Et ista facultas, quae non est nisi ius utendi, seu ipse usus potest esse penes plures insolidum, [...] quo casu si omnes uterentur, non diceretur alter alterum turbare, sed iure suo uti, in quo quilibet est conservandus

³¹ La documentazione veneziana secentesca suggerisce l'ubicazione della vicenda nella località di Monte Pulgo, acquistata dalla comunità di Cereda il 14 aprile 1274 (ASVe, *Provveditori sopra beni comunali*, reg. 253, “Catastico di Vicenza Comunali”, c. 85 e fogli inserti e volanti tra cc. 84v ed 85r).

³² PAULUS DE CASTRO, *Consilia*, cit., II, cons. 56 *Videtur dicendum praefatos manifestos*, c. 28v col. 2.

³³ *Ibid.*: “*Nec obstat quod etiam illi de Malado probant se pasturasse: quia mons est magnus, et potest esse quod utraque pars habet ius pascendi pro diviso vel pro indiviso, unde probatio dictorum de Malado non contradicit probationibus illorum de Cerreda*”.

³⁴ GUAITOLI, A., «Repertorio degli istituti territoriali del pascomio in Friuli nel secolo XVII: montagna e alta pianura nella destra Tagliamento», in *Quaderni del Dipartimento di architettura e progettazione urbana – Istituto universitario di Architettura*, Venezia 1984.

³⁵ PAULUS DE CASTRO, *Consilia*, cit., II, cons. 205, *In causa quae vertitur coram locumtenente Patriae Fori Iulii super sfortio*, cc. 99v-100r.

l. fi. ff. uti poss. [D. 43.17.4]. Non concluderet libellus dicendo. Nos sumus in possessione boscandi in tali nemore, vos intrastis et boscastis, ergo nos turbastis in iure nostro et sfortium commisistis: cum illi potuerint illud idem ius habere, et sic libellus esset nullus, et reiiciendus etiam reo non petente: [...] Oportet ergo addere ad d(icta) verba, quod ipsi soli, et non adversarii habebant ius pascendi, vel quod pasuum non sufficit ad usum utriusque partis: postquam ergo habuerunt necesse illud apponere in d(icto) libello, ad hoc ut procederet, similiter et probaret. Nec ob(stat) quod concludit negativam, ut in c. licet causam de probat. [X 2.19.9] nam etiam illam tenetur actor probare, quando est fundamentum sue intentionis iuxta plene probata per Bart(olum) in l. hoc iure ff. de verb. obli. [D. 45.1.10]. Sed ipsi hoc non probarunt, s(cilicet) quod adversarii non haberent communionem cum eis in d(icta) quasi possessione boscandi. Nam oportuisset probare, quod alias volentes boscare fuerunt repulsi vel pignorati et acquieverunt, quod per nullum testem sufficienter probatum est. Et sic videtur, quod actores debeant succumbere et rei absolvi [...]”³⁶.

A differenza del dominio e dell’usufrutto, il diritto d’uso si limita ai bisogni del titolare. Ove il bosco fosse sufficientemente ampio, quindi, la dimostrazione dell’uso in capo agli attori non escludeva un diritto dei convenuti: Muzzana avrebbe potuto escludere la promiscuità con Sant’Andrat solo sperando l’azione negatoria. Per le regole sull’onere della prova, quindi, Paolo chiedeva l’assoluzione dei convenuti³⁷.

Simile era l’oggetto di un’altra lite di fronte al commissario ducale Guido di Alano. Brazzano e Giassico, in lite con la contermine Cormons, chiedevano l’uso del pascolo *Silet* o *Salicet* accedendovi per la *Via Armentarezza*. Secondo il consulente, i testimoni di parte attrice avevano dimostrato sia il quasi possesso di Brazzano e Giassico, sia la *scientia et patientia* di Cormons. La pretesa degli attori andava dunque ammessa, ma il pascolo restava aperto anche a Cormons: il diritto di pascolo e di *via*, come massimava la *rubrica* redazionale anteposta al *consilium*, può spettare a più soggetti in solido³⁸.

I diritti dei litiganti sullo stesso fondo potevano declinarsi con intensità diverse, ricondotte al dominio o ad altri *iura* della compilazione giustiniana. La ricostruzione sostanziale, tuttavia, era condizionata dall’ottica processuale determinata dal libello di parte attrice e dalle azioni conseguentemente esperite. Lungo i labili confini tra comunità si litigava per il possesso e il quasi possesso di fondi e diritti (esercitati generalmente in forma “discontinua”), in un contesto caratterizzato dalla rarità dei titoli scritti. Perciò più che ad azioni petitorie come la rivendica, richiedente la complessa prova del dominio, si ricorreva in possessorio: dimostrazioni più agevoli (benché in termini temporali più stretti) si prestavano meglio a difendere le comunità spogliate.

La prassi, peraltro, complicava i discrimini teorici tra le azioni. Il consulente era costretto a dichiarare *ineptus* il libello di Buia contro Osoppo, che aveva proposto insieme l’azione di rivendica *pro parte* e un interdetto *retinendae possessionis*:

“in eo [libello] proponitur petitorium inquantum petunt declarari d(ictum) pasuum ad se pertinere pro parte, et etiam possessorium retinendae inquantum petunt declarari se esse in possessione communiter cum hominibus d(ictae) villae Osopii, et aliarum. Constat autem, quod ista duo iudicia simul proponi non

³⁶ Ivi, c. 100r col. 1.

³⁷ La posizione di Sant’Andrat era rafforzata dall’ubicazione del fondo nel territorio del villaggio e da una pregressa sentenza del Capitolo d’Aquila: *ivi*, c. 100r col. 2.

³⁸ PAULUS DE CASTRO, *Consilia*, cit., II, cons. 115 *In causa quae vertitur inter communitatem Brazani, et Yasici ex parte una*, c. 55r ad n. 1.

possunt ratione contrarietatis, quia in possessorio retinendae asserit se possedere: in petitorio vero videtur asserere contrarium: quia illud non competit possessori possidenti [...]”³⁹.

Buia era caduta in un’insanabile contraddizione: la rivendica compete al proprietario che non possiede il bene, e l’interdetto *uti possidetis* al possessore non ancora spogliato.

Il cumulo tra azioni non era sempre impossibile: in altra lite con Cormons, oggetto di separato *consilium*, Brazzano chiedeva il riconoscimento di un diritto reale minore, cumulando interdetto *uti possidetis* ed *actio confessoria*. Qui non v’era contraddizione; l’azione confessoria può essere esperita anche dal possessore (o quasi-possessore):

“hic fuit propositum petitorium ratione iuris incorporalis, scilicet pascuandi, non enim petit pronuntiari simpliciter illa pascua pertinere ad se ratione proprietatis. Sed subiunxit, quo ad dicta iura boscandi, et c. et sic non rei vend(icationem) sed confessoriam vel quasi, quae pro talibus iuribus proponitur et competit [...]. Sed confessoria vel quasi competit possessori seu quasi possessoris iuris incorporalis, l. et si forte § 1 ff. si ser. ven. [D. 8.5.6.1] insti. de actio. § aequae [I. 4.6.2]. Et sic concurrere potest cum interdicto uti possidetis utili, quod pro iure incorporali potest proponi ff. si ser. vend. l. sicuti. § Aristo in fi. [D. 8.5.8.5 in fine] [...]”⁴⁰.

La pretesa di Brazzano era confermata *per testes* provando il possesso quarantennale richiesto dal Codice giustiniano, senza titolo ma con *scientia et patientia* avversarie⁴¹.

7. TESTES DE UNIVERSITATE? NON DI UNA REGOLA DELL’ARCO ALPINO

In una lite era coinvolta una comunità (bellunese o d’area contermina) qualificata col nome indigeno di “*regula*”⁴². Un capitolo dell’interrogatorio mirava a dimostrare che i *regulares* - regolieri - avessero posseduto un determinato pascolo, a nome della regola, per il quarantennio necessario a prescrivere ogni azione della controparte.

Diversi *vicini* avevano visto Pietro, Giovanni ed altri uomini della regola esercitare atti di possesso a nome della comunità, per il lunghissimo tempo richiesto, nel luogo conteso. Era però contestata la testimonianza, resa da abitanti del villaggio e quindi, secondo radicata opinione, inammissibile perché viziata da conflitto d’interessi⁴³. Il giurista, senza smentire in astratto tale ricostruzione, affermava la piena validità della prova: nel caso specifico, affermava, i testi erano stati scelti tra i *vicini non de regula*: tra coloro che, pur abitando nel villaggio, non erano ammessi ai benefici di una comunità “serrata”. La loro testimonianza, dunque, doveva ritenersi attendibile:

³⁹ ID., *Consilia*, cit., II, cons. 110 *In causa quae vertitur* cit., c. 53r col. 1.

⁴⁰ ID., *Consilia*, cit., II, cons. 113 *In causa quae vertitur inter communitatem Brazani agentem*, c. (54rv) 54r coll. 1-2.

⁴¹ Ivi, c. 54r col. 2.

⁴² PAULUS DE CASTRO, *Consilia*, cit., II, cons. 361 *Circa primum quaesitum facit dubium*, c. 177r. Cf. MARCHETTO, G., «Beni e diritti collettivi nella letteratura consulente» cit., p. 166.

⁴³ Paolo di Castro (v. poco *infra* nel testo) citando Cino e Baldo, richiamava una dottrina risalente e condivisa. Cf. CYNUS, *Cyni Pistoriensis lectura super codice*, ed. POLARA, G., Roma 1998 (rist. di *Cyni Pistoriensis [...] in Codicem [...] doctissima commentaria*, Francofurti ad Moenum 1578), ad l. *parentes C. de testibus* [CI. 4.20.6], c. 217v: “*Tota die communitates et villae disputant de pasturis et nemoribus, in quibus bestiae singulorum depascunt: et singuli ligna incidunt, et inducunt homines de villa ipsa in testes, quorum testimonium non est idoneum*”, e BALDUS *super quarto Codicis*, Venetiis 1496, ad eandem l. [CI. 4.20.6], c. 44v: “*nunquid homines istorum castrorum possint pro sua universitate testificari. Dicunt doc(tores) quod ibi utilitas effectus non distribuitur in singulos sed pertinet ad bursam universalem quod tunc recipitur testimonium quia bona sunt divisa scilicet universitatis a bonis singulorum secus ubi utilitas effectus affert commodum bursale singulis utentibus sicut est in pascuis in quibus pascuntur bestie hominum ville gratis et sine aliquo precio quod detur communitati ipsius ville nam tunc licet nomen sit universorum effectus est singulorum*”.

“videtur quod homines d(ictae) regulae non sint idonei testes ad probandum possessionem d(ictorum) pascuorum esse apud regulam, cum ex eis consequantur utilitatem in singulari si gratis sibi pascuantur: per ea quae no(tant) doct(ores) C. de testib. l. parentes. in fi(ne) [CI. 4.20.6] per Cynum et Bal(dum). Sed contrarium videtur verius, quia hic vicini non de regula qui non habent utilitatem pascuandi testificantur pro regula, quod viderunt aliquos de regula pascuare, non tamen dicunt quod nomine regulae proprie, unde probatio dicitur facta per homines extraneos, non de regula [...]”⁴⁴.

Si tratta di uno dei primi riferimenti al diritto regoliero assurti agli onori delle stampe: il genere letterario del *consilium*, prodotto documentario e dottrinale rivolto ad una prassi dominata dal diritto proprio, consentiva al giurista un approccio alle norme locali e un loro inquadramento negli schemi intellettuali del pensiero giuridico colto.

8. INTERPRETE E RESPONSABILITÀ COLLETTIVA

A partire dal XII secolo, il diritto ammise la punibilità dell'*universitas* per delitto⁴⁵. La cronaca mostra come i litigi, anche coinvolgenti comunità, degenerassero con relativa frequenza in occupazioni fondiarie, danneggiamenti e persino in scontri armati. Simili fatti non erano ignorati dalle norme di diritto proprio. Le costituzioni della Patria del Friuli, ad esempio, prevedevano il delitto di *exforcium* o *sfortium*, consistente nell'invasione di beni stabili e nell'asportazione da essi di frutti o d'altri mobili. Nel 1429, la dominazione veneziana aveva riformato le costituzioni introducendo per quel delitto, in *odium delinquentis*, la restituzione in *duplum*, la pena di 50 libbre di solidi e una facilitazione probatoria: esso poteva provarsi con giuramento o con presunzioni⁴⁶.

L'accusa era stata sollevata da Muzzana nella lite già nota con Sant'Andrat. Il consulente circondava di cautele interpretative una disposizione di natura emergenziale: il verbo *invaserit*, elemento essenziale della fattispecie, era letto *secundum ius commune* richiamando la l. *invasor* C. *unde vi*, costituzione costantiniana [CI. 8.4.5] che per l'invasione richiedeva la violenza ed il dolo, escludendo errore dell'agente ed incuria del titolare. In via interpretativa era stata neutralizzata anche la facilitazione probatoria prevista dalle costituzioni. Muzzana, attrice, a

⁴⁴ PAULUS DE CASTRO, *Consilia*, cit., II, cons. 361 *Circa primum quaesitum facit dubium*, c. 177r col. 2 in principio. L'autore eliminava i dubbi sulla testimonianza (la continuità del possesso era provata anche se i testii non avevano potuto assistervi con continuità) e narrava di come la regola avesse concesso in enfiteusi a tale Antonio un *locus* destinato a tornare in comune se costui fosse defunto senza eredi.

⁴⁵ Cf. CHIODI, G., "Delinquere ut universi". *Scienza giuridica e responsabilità penale delle universitates tra XII e XIII secolo*, in *Studi di Storia del diritto*, III, Milano 2001, pp. 90-199; MICHAUD-QUANTIN, P., *Universitas. Expressions du mouvement communautaire dans le moyen-âge latin*, Paris 1970, pp. 322-323 e 327-339; cf. LEICHT, P. S., *Ricerche sulla responsabilità del comune in caso di danno. Contribuzione alla storia dell' 'università' medievale*, Udine 1904 (anche in ID., *Scritti vari di storia del diritto italiano*, I, Milano 1943, pp. 7-39), e GIERKE, O. VON, *Das deutsche Genossenschaftsrecht*, Bd. III, *Die Staats- und Korporationslehre des Alterthums und des Mittelalters und ihre Aufnahme in Deutschland*, Graz 1954 (rist. dell'edizione Berlin 1881), pp. 234-236 e 402-410.

⁴⁶ *Costituzioni della Patria del Friuli nel volgarizzamento di Pietro Capretto del 1484 e nell'edizione latina del 1565*, ed. GOBESSI, A., ORLANDO, E., Roma 1998, pp. 181-182, rubr. LVIII (61) *In quibus causis committatur exforcium*: "quod quicumque [...] occupaverit seu invaserit mansos, braidas, prata, memora seu alia bona stabilia, in quorum possessione aliquis alius fuerit vel possederit [...], indebite acceperit, asportaverit vel abduxerit equos, boves caeteraque animalia, aut bladum vel vinum, seu quascunque alias res [...], si ex hoc fuerit convictus, condemnetur ad restitutionem dupli [...] et ad solvendum [...] libras quinquaginta solidorum. [...] In quibus supradictis, ubi per testes omni exceptione maiores liquide probari non posset, tunc, in odium delinquentis, sufficiant bonae et sufficientes praesumptiones arbitrio indicantis, cum iuramento damnum passi". Cf. anche rubr. LX (62).

dire del Castrense, vi aveva rinunciato: deducendo la violenza nel libello, s'era astretta a fornirne la prova. Ma l'asportazione violenta del legname non era stata provata, e sul punto Muzzana doveva soccombere.

*“primo deduxerunt vim et violentiam illatam a conventis, ut patet ex tenore libelli in duobus locis, in quibus de ipsis mentionem faciunt. Et dico, quod vis et violentia sunt de natura actionis intentatae, scilicet super sfortio, quia constitutio loquens de sfortio requirit occupationem seu invasionem, quae duo presupponunt violentiam, sine qua non committuntur C. unde vi. l. invasor et etiam dolum, alias non punitur, ut ibi patet. Et sic necesse habebant illam probare [...]. Attamen quia deduxerunt vim et violentiam per modum qualitatis, dum dicunt temere, et de facto, per vim et violentiam, et c. videntur ad causam probandam se astrinxisse [...] et per consequens nisi probent, similiter succumbere debent”*⁴⁷.

In un altro caso invece la violenza c'era stata. Di fronte al luogotenente, la comunità di Tesis aveva ottenuto la condanna di quella di Maniago per l'incendio doloso di trenta carra di fieno. Maniago aveva impugnato il giudizio. In vista dell'appello in Quarantia erano chiamati, come di rito, ad una delibazione gli Auditori nuovi: l'unico tribunale veneziano che riconoscesse valore al *consilium sapientis*⁴⁸. Le costituzioni della Patria vietavano d'appellare le sentenze del luogotenente in materia di *sfortium*⁴⁹, ma Maniago invocava la desuetudine della norma e sosteneva la procedibilità dell'appello.

Esprimendosi per il solo caso in cui gli Auditori riconoscessero l'appellabilità, il consulente affrontava il nucleo della questione: il delitto collettivamente attribuito alla comunità di Maniago. Solo un teste riferiva che il servo che aveva appiccato il fuoco avesse affermato d'agire su mandato del castellano di Maniago. Ma se anche – cosa di cui il giurista dubitava - la testimonianza fosse stata attendibile, ciò non bastava a condannare la comunità, *persona ficta* diversa da quella, fisica e *vera*, del signore del castello. Altri testi avevano confermato la dolosità dell'incendio; ma l'affermazione, pur probante per le sorti individuali dei rei, non era sufficiente alla *convictio* della comunità.

Il ragionamento seguiva una dottrina “*di eccezionale fortuna*” consolidatasi ormai da alcuni secoli, volta ad “*evitare affrettate condanne penali*” d'interesse collettività⁵⁰. Per condannare Maniago, affermava il giurista secondo dottrine risalenti a Giovanni Bassiano e Odofredo, sarebbe occorsa la prova (che non s'era ottenuta) di un delitto collegialmente deliberato in un'adunanza comunitaria regolarmente convocata al suono di campana e collettivamente eseguito.

Interpretazione strettissima toccava anche alla costituzione facilitante la prova del delitto di *sfortium*: il giuramento si può deferire solo a soggetti verosimilmente informati. Ma le vicinie, a Maniago come altrove, vietavano la presenza di estranei: la costituzione dunque

⁴⁷ PAULUS DE CASTRO, *Consilia*, cit., II, cons. 205 *In causa quae vertitur coram locumtenente Patriae Fori Iulii super sfortio*, cc. 99v (col. 2)-100r (col. 1).

⁴⁸ COZZI, G., *Repubblica di Venezia e Stati italiani. Politica e giustizia dal secolo XVI al secolo XVIII*, Torino 1982, pp. 288-293.

⁴⁹ *Costituzioni*, cit., rubr. LXXV (77), *De appellationibus et in quibus causis appellare non licet*, pp. 208-209: “*A sententiis vero diffinitivis latis in curia domini locumtenentis super maiori summa quinquaginta librarum, vel re maioris aestimationis, licitum sit unicuique appellare, dummodo non sit talis causa in qua procedi debeat ex forma constitutionum summarie vel simpliciter, breviter et de plano [...] vel si agitur de causa exforcii [...] in quibus casibus nullatenus appellatio vel nullitas aut alia contradictio a terminatione facta per curiam domini locumtenentis admittatur*”.

⁵⁰ CHIODI, G., cit., p. 124.

non poteva applicarsi. La soluzione, d'interesse generale, era poi richiamata dall'autore nei propri commentari al Digesto⁵¹.

“quia hic non adsunt bonae et sufficientes praesumptiones, quod communitas Maniaci pulsata campana et ex communi consilio et deliberatione hoc fieri fecerit, cum hoc non fuerit allegatum per agentes, nec aliquid dicat super hoc aliquis ex testibus. Nec est verisimile, licet bene adsint quod aliqui ex hominibus dictae villae, et etiam dominus eius hoc fieri fecerit. Secundo, quia non est deferendum iuramentum super eo quod iurans verisimiliter scire non potest [...]. Sed hic qualiter communitas de Thesis vel eius haeredes possunt haberi [homines possunt habere⁵²] de hoc verisimiliter notitiam, quod homines Maniaci communicato consilio fecerunt, cum si hoc fuisset non taliter fecissent quod in notitiam adversariorum non [sic] posset pervenire, nec est de more in consiliis communitatum admittere extraneos, unde non est eis super hoc deferendum iuramentum, ne iudex sit autor periurii [...] debet ergo d(icta) constitutio intelligi, quando est dubium de illis, quae verisimiliter possent in veram notitiam iurantis de facili transire”⁵³.

La ragione decisiva per l'assoluzione di Maniago era però formale: la facilitazione probatoria era stata introdotta nelle costituzioni friulane dopo l'instaurazione del giudizio. Interpellato dal consulente, il luogotenente ne aveva escluso l'applicabilità ai processi in corso⁵⁴. La sentenza era dunque sbagliata e, se appellabile, andava riformata.

9. TESTIMONI E PRESUNZIONI

La conclusione raggiunta era corroborata da altre considerazioni. Maniago aveva prodotto un documento attestante una concessione graziosa e precaria a Tesis, relativa a certi pascoli oltre la *Via Triviana*⁵⁵, mentre Tesis vantava solo prove testimoniali. Avendo a proprio favore un titolo, Maniago andava preferita nel giudizio possessorio.

“Item producunt illi de Maniaco instrumentum quo continetur, quod de gr(ati)a concesserunt illis de Thesis, et sic praecario, unde prodest illis possessio vel usus praedictus. Praeterea constat de titulo illorum de Maniaco et de possessione etiam per confessionem illorum de Thesis, sed de usu et possessione illorum de Tesis non constat nisi per testes, et tamen illam negatur fuisse pacificam. Cum igitur non appareat de aliquo titulo

⁵¹ La paternità del *consilium* è dunque sicura: Cf. PAULUS DE CASTRO, *Pauli de Castro Prima super Digesto Veteri*, Lugduni 1540, ad l. *sicut municipum* § *si quid universitati*, ff. *quod cuiuscumque universitatis nomine* [D. 3.4.7.1], c. 110v n. 5: *“an universitas in quantum universitas in persona ficta possit delinquere. dicendum est quod non nisi hoc faciat communicato consilio et campana pulsata [...]. Et hoc no(ta) diligenter, quia pluries habui de facto: quia accusabatur universitas talis ville quod commisit tale delictum vel furtum: et probat accusator quod omnes homines de villa simul commiserunt: non tamen probat quod communicato consilio vel campana pulsata certe debet succumbere: et ita alias consului: quia inepte agitur contra universitatem”*. Cf. CHIODI, G., cit., p. 124 nota 61.

⁵² Lezione emendata ricorrendo a PAULUS DE CASTRO, *Consiliorum sive responsorum praestantissimi i. c. Pauli Castrensis* [...], II, Venetiis 1581, c. 47v.

⁵³ ID., *Consilia*, cit., II, n. 104 *In causa sfortii, quae vertitur inter communitatem Thesis*, c. 50r (col. 2)-50v (col. 1).

⁵⁴ Il *consilium* riguarda una lite dipanatasi poco dopo l'arrivo di Paolo di Castro a Padova, a cavallo della riforma delle costituzioni friulane entrata in vigore il 16.10.1429 (cf. ZORDAN, G., «Le costituzioni nella prima età veneziana. Note e rilievi circa gli esiti di una riforma», in *Costituzioni*, cit., pp. 11-78, specie 29-70). Conferma PAULUS DE CASTRO, *Consilia*, cit., II, cons. 104 *In causa sfortii*, cit., c. 50v col. 1: *“dicta constitutio ut mihi scrip(sit) dominus locumtenens patriae Fori Iulii non incoepit habere vigorem, nec ligare nisi a mense octobris proxi(mo) praeterito citra, et ista causa fuit incepta dudum ante”*.

⁵⁵ Ricontri toponimastici specifici in ROSA, E., «I beni comunali a Maniago nel periodo veneto (XV-XVIII sec.)», in *Maniago pieve, feudo, comune*, ed. MOR, C. G., Maniago 1981, (pp. 331-360) p. 337.

*istorum de Thesis, sed solum de titulo illorum de Maniaco praesumitur iustior esse possessio illorum de Maniaco propter titulum, et sic illos debere optinere in possessorio retinendae [...]*⁵⁶.

Criteri come questo avevano grande importanza pratica. I rapporti contrattuali coinvolgenti le comunità potevano protrarsi per generazioni e consolidare forme di dominio utile, ma i documenti potevano smarrirsi od addirittura (in contesti dominati dalla consuetudine) non esser mai stati redatti. Poteva soccorrere la prova testimoniale, che però, per sua natura, si riferisce a singoli accadimenti isolati, la cui ricomposizione in un quadro giuridico coerente toccava all'interprete, coi suoi criteri presuntivi.

Nel caso accennato della lite tra i conti d'Arco e Pinzolo, i testimoni avevano provato che la comunità convenuta aveva effettuato alcuni pagamenti agli attori. Mancava però il documento della locazione: un cenno si trovava nello strumento d'acquisto prodotto dai conti, che avevano acquistato il monte da un'altra comunità mentre era già affittato a Pinzolo. Paolo di Castro ricostruiva presuntivamente i rapporti tra le parti: bisognava presumere che i pagamenti avessero una causa, e che fossero canoni di locazione. I pagamenti agli estremi temporali, inoltre, facevano presumere la costanza del rapporto nei tempi intermedi:

*“dico, quod cum in instrumento dictę venditionis fiat mentio de dicta locatione, [...] praesumendum est potius, quod dictae solutiones factae fuerint ex causa dictae locationis, licet aliter de illa non apparet, nisi quatenus instrumentum praedictum facit mentionem, quam quod ex nulla causa factae fuerint [...] cum enim non praesumatur quem velle iactare pecunias suas l. cum de indebito ff. de prob. [D. 22.3.25] et in dubio non praesumatur quem velle donare quando potest subesse alia causa, vel praesumptio [...], et hic suberat causa dictae locationis allegatae [...]”*⁵⁷

Il medesimo criterio entra in gioco in un *consilium* “*novissimum*”⁵⁸ per valutare l'esistenza in capo alla comunità di *Custodia* del “pensionatico”, speciale diritto di pascolo su fondi privati⁵⁹. I testimoni avevano confermato, per tempi diversi, che la comunità usava locare il pascolo a pastori. Nonostante la loro episodicità, le testimonianze erano considerate sufficienti a far presumere l'esistenza del diritto, la sua continuità temporale e la soggezione ad esso di determinati fondi privati⁶⁰.

10. IL GIURISTA E LE SUE FONTI TRA DOTTRINA E CONSUETUDINE

S'è appena accennato alla situazione reale del *pensionatico*, tipica della Terraferma veneta. Si trattava di un diritto di pascolo invernale gravante una *posta* comprendente l'intero territorio di un villaggio, ivi compresi i fondi privati (ma non le terre in coltura permanente),

⁵⁶ PAULUS DE CASTRO, *Consilia*, cit., II, cons. 104, *In causa sfortii*, c. 50v col. 1 in fine.

⁵⁷ ID., *Consilia*, cit., II, cons. 51 *In causa spectabilium virorum dominorum comitum de Archo*, c. 26v col. 1.

⁵⁸ ID., *Consiliorum, sive responsorum iurisperitissimi*, cit., III, cons. 22, *Videtur dicendum breviter debere pronunciari pro dicto communi*, c. 19r.

⁵⁹ Si tratterà della veronese Custoza o più probabilmente della vicentina Costozza, ove titolare del pensionatico “era la comunità stessa”: PITTERI, M., «Le campagne di Costozza in età moderna», in *Costozza. Territorio, immagini e civiltà nella storia della Riviera Berica Superiore*, ed. REATO, E., Costozza 1983, pp. 501-538, p. 532. Il testo del *consilium* edito, tuttavia, prosegue con citazioni degli Statuti fiorentini e questioni di diritto ereditario difficilmente collegabili al tema, inducendo ad ipotizzare una (con)fusione in sede redazionale tra due diversi elaborati.

⁶⁰ PAULUS DE CASTRO, *Consiliorum*, cit., III, cons. 22, *Videtur dicendum breviter debere pronunciari pro dicto communi*, c. 19r. col. 1: “de conductionibus praecedentium annorum per testes sequentes praesumitur continue fuisse in possessione etiam in annis mediis”.

appartenente a privati od enti ecclesiastici e talvolta (come nell'esempio visto) ad una comunità. Il pascolo era esercitato da locatari, pastori transumanti.

Nel territorio di "Lauzade" erano avvenute due donazioni: una, generale, trasferiva il pensionatico ai fratelli Antonio e Michele. Un'altra, speciale, attribuiva a tale Biagio il quarto di un appezzamento "cum capulo - legnatico - et pasculo". Si chiedeva se tale clausola garantisse la libertà del fondo, o se questo restasse soggetto al pensionatico.

"Sed in casu nostro in verbis specialis donationis non includitur pensionaticum generaliter donatum, quia donavit unam partem terrae. Nam hoc importat proprietatem non pensionaticum, et licet subdat cum capulo et pasculo et c., verba ista secundum quod mihi dicitur, quae sunt vulgaria dicti loci, habent significatum diversum a pensionatico, videlicet ut possit pro se et suo usu boscare, et suas bestias pascolare, pensionaticum non importat, ut aliis possit pascula locare, dictum a pensione quae percipitur ex locatione, ideo in verbis specialis donationis nullo modo comprehenditur pensionaticum [...]"⁶¹.

L'atteggiamento dell'interprete è ancora frutto del reicentrismo medievale⁶². Senza rinunciare a letture etimologizzanti ("pensionaticum [...] a pensione", cioè da canone di locazione) e ad applicare le norme romane, egli dipanava la matassa di diritti stratificati in loco - dominio, pensionatico, capulum et pasculum - "secundum quod mihi dicitur": ricostruendo la consuetudine tramite i "verba vulgaria" degli indicatori locali.

Il capulum et pasculum, spettante ai titolari di determinati fondi e limitato all'uso proprio, veniva così distinto dal pensionatico che, svincolato dal dominio fondiario, permetteva d'introdurre nel territorio gravato pecore altrui:

"videndum est, utrum dictus specialis donatarius, vel qui eius loco successit, cum habeat proprietatem cum capulo et pasculo potuerit alteri locare capulum et pasculum. Respondeo non, si verum est quod mihi dicitur, et supr(a) dixi, quod secundum vulgarem sensum et intellectum dicta verba importent, quod pro suo usu possit pascolare, id est boscare et pascolare. Nam usuarius non potest alteri seorsum a se usum locare [...]. Praeterea, si aliud esset, non esset differentia inter ista due vocabula, scilicet pasculum, et pensionaticum, quod non est dicendum, l. si idem C. de codicil. [CI. 6.36.7] unde non sine usu loquendi distinxit"⁶³.

I diritti in questione andavano ricondotti agli iura in re della compilazione giustiniana. Il capulum et pasculum era assimilato al diritto d'uso, che non era commerciabile: quindi Biagio, donatario particolare, non poteva eccettuare il proprio fondo dal pensionatico donato generalmente agli avversari.

La qualifica del pensionatico compare in un altro parere, dettato per una lite tra tale Antonio e gli abitanti di un villaggio non nominato. Antonio vantava un istrumento d'acquisto del diritto, già spettante alla "fattoria", camera fiscale della Signoria precedente il Dominio veneziano. Dai registri di questa risultava che il pensionatico cominciasse a san Martino (11 novembre) od anche prima, all'arrivo dei pastori. D'altra parte i testi affermavano che da san Michele (29 settembre) a san Martino il pascolo era stato esercitato dalla comunità. La consuetudine invocata dagli uomini del villaggio richiedeva al consulente un certo sforzo classificatorio. I requisiti possessori per la prescrizione acquisitiva, infatti, erano diversi tra un diritto reale e l'altro:

"hoc ius non est servitus praedialis, quia non debetur a re rei, sed est quoddam ius, quod debetur persone in re, sicut in simi(le) habetur in l. pecoris ff. de servi. rusti. praedio. [D. 8.3.4]. Et ideo habet similitudinem

⁶¹ ID., *Consilia*, cit., II, cons. 223 *Viso dicto puncto obscuro, et male formato*, (cc. 108v-109r), c. 109r col. 1 n. 2.

⁶² GROSSI, P., *L'ordine giuridico*, cit., pp. 72-75.

⁶³ PAULUS DE CASTRO, *Consilia*, cit., II, cons. 223, *Viso dicto puncto obscuro*, c. 109r col. 1 in fine.

cum dominio, sicut ususfructus qui est pars domini, l. 5 ff. de usufruc. [recte D. 7.1.4] l. recte ff. de verb. oblig. [de verborum significatione, D. 50.16.25] sicut igitur ad praescriptionem domini requiruntur 30 anni sine titulo l. sicut. C. de praescrip. 30 anno. [CI. 7.39.3] et longum tempus cum tit. de praescrip. long. temp. per totum [CI. 7.22] [...] Testes autem [...] nec deponunt de annis 30 sed multi minore, nec etiam de scientia et patientia d. Antonii vel alterius a quo d. Antonius causam habuit, et sic non probat praescriptionem contra d. Antonium, remanet ergo intentio d. Antonii fundata in d(icto) titulo, et non elisa per probationes d(ictorum) hominum⁶⁴.

Il pensionatico non era dunque una servitù prediale, ma un diritto assimilabile all'usufrutto in quanto, al pari di quest'ultimo, costituiva una "parte" del dominio⁶⁵. Per acquisire tali diritti senza titolo occorreva la prescrizione trentennale, che non era stata dimostrata: quindi aveva ragione Antonio, privato titolare del diritto conteso.

11. QUALCHE CONCLUSIONE

Lo spessore dell'autore emerge da atteggiamenti già noti in letteratura, che nel piccolo campione di pareri esaminati ottengono senz'altro conferma.

Si può accennare al rapporto di Paolo di Castro con le sue fonti. Frequente è il richiamo ai commentari di Bartolo, Baldo, Cino da Pistoia, Dino del Mugello e, fra i canonisti, d'Innocenzo IV. Il sapere condensato nelle citazioni, imprescindibile nel maturo diritto comune, non elide però il discorso interpretativo autonomo di un giurista consapevole delle proprie capacità, a suo agio nell'ampio ruolo creativo ancora riservato all'interprete e saldamente ancorato a un rapporto diretto con le fonti rinvenibili nei due *Corpora iuris*. Ciò non impedisce al Castrense, in casi particolari, d'effettuare accurate ricostruzioni di dibattiti passati: risalendo ad esempio, in un parere citato, alle opinioni di glossatori *antiqui* come Ugo da Porta Ravegnana, tra i primi discepoli d'Irnerio⁶⁶.

Il modo di procedere del giurista va analizzato anche nello specifico dell'attività consulente, laddove, uscendo dai consolidati binari interpretativi, costui affronti *ex novo* problemi sconosciuti. Ciò avveniva nelle questioni di diritto proprio dei nascenti Stati regionali, la cui soluzione implicava la frequentazione di fonti estranee alla tradizione cattedratica. S'è visto come, per accertare i termini d'entrata in vigore di una riforma delle Costituzioni friulane, egli si fosse rivolto direttamente all'autorità competente: al luogotenente veneto di Udine. Ma il diritto proprio era soprattutto consuetudine, specialmente nel campo fondiario. Come nel caso del pensionatico, era cura del giurista ricostruire questa fonte approcciando, con umiltà e coi mezzi colti suoi propri, gli indicatori locali e il loro vocabolario vernacolare.

Per quanto riguarda la materia cui è dedicato il volume, tra i *consilia* di Paolo di Castro lo studioso di usi civici e proprietà collettive può sia trovare un punto di partenza (da verificare

⁶⁴ ID., *Consilia*, cit., II, cons. 112 *Super primo videtur dicendum dictam sententiam* (cc. 53v-54r), c. 54r, col. 1.

⁶⁵ Sul dibattito intorno all'usufrutto come "pars domini" e sul connesso concetto d'usufrutto causale "congiunto" con la proprietà v. ROSSI, G., "Duplex est ususfructus", cit., I, pp. 11-12 (fonti romane), 98-115 (in Piacentino), 130-134 (in Azzone), 161-163 (in Accursio), 379-405 (in Bartolo); II, pp. 32-38 (in Baldo), 100-107 (in Paolo di Castro).

⁶⁶ PAULUS DE CASTRO, *Consilia*, cit., II, cons. 51, *In causa spectabilium virorum* cit., c. 26v, col. 1 in fine. Sul ricorso del Castrense all'autorità dei primi glossatori v. CORTESE, E., «Paolo di (da) Castro», cit., p. 1506 col. 2; DEL RE, N., «Paolo di Castro, dottore della verità», cit., p. 224.

sui documenti d'archivio) per la ricostruzione di vicende locali complesse, sia effettuare ricostruzioni del fenomeno più ampie, di natura tecnico-giuridica.

Delle due coppie di vocaboli appena usate - “usi civici” e “proprietà collettive” - non v'è traccia nell'opera del Castrense, banalmente perché introdotte, in tempi diversi, nei secoli seguenti. Beninteso, i *consilia* in esame trattano realtà che oggi definiremmo con quei nomi: beni e diritti di collettività che ne godono attraverso i propri componenti, in tante gradazioni tra la servitù, la *facultas*, il mero uso e il dominio limitato o pieno.

Alcune soluzioni potrebbero sorprendere chi - anacronisticamente - estendesse all'indietro caratteri degli “usi civici” quale l'imprescrittibilità, frutto di una giurisprudenza sviluppata in epoche seguenti. Ne è un esempio il frequente ricorso del consulente alla *praescriptio* acquisitiva per risolvere contese sul dominio dei fondi in situazioni prive di documentazione, sostanzialmente diverso dalle ampie presunzioni giusnaturalisticamente fondate usate nella giurisprudenza degli usi civici⁶⁷.

Sullo sfondo dei *consilia* citati, inoltre, emerge la vivacità della prassi tra comunità, signori e privati, in cui la comunità rivestiva posizioni le più varie: *domina*, precarista, concedente, locatrice o locataria a lungo termine, promiscuante, acquirente per compravendita, usuaria per prescrizione d'usi su fondi altrui, in una varietà di posizioni forse elisa, nei tempi seguenti, dalla crescente ingerenza delle autorità statuali.

In buona parte i casi esaminati si riferiscono ai dominî veneziani. Si può provare a ricercarvi qualche precoce accenno al pieno dominio della Signoria sui beni comunali goduti dai sudditi, affermato *ope legis* dalla fine del XV al primo XIX secolo⁶⁸. Tracce in tal senso non mancano: l'alpeggio conteso tra Schio e il Tretto è indicato come appartenente alla Serenissima, anche se il diritto d'uso delle due comunità è qualcosa di più dell'uso precario concesso dalle leggi posteriori. L'indizio non è comunque univoco: in un caso coevo Buia ed Osoppo si contendevano il dominio di fondi che meno di duecent'anni dopo sarebbero stati proprietà dello Stato marciano.

Accanto alle diversità, tuttavia, si nota anche la forza straordinaria di certe permanenze. Oggi come nei *consilia* esaminati, le Regole delle Alpi orientali restano costituzionalmente *serrate*, inconfondibili con l'insieme degli abitanti. Così, nonostante i mutamenti istituzionali, il collettivismo delle Partecipanze emiliane prosegue nella pianura emiliana la tradizione del miglioramento agrario; e la popolazione di Muzzana - con sorpresa dei forestali - persevera nel “*forte attaccamento*” al “*suo*” bosco⁶⁹.

BIBLIOGRAFIA

ASCHERI, M., «I “consilia” dei giuristi: una fonte per il tardo medioevo», in *Bullettino dell'Istituto storico italiano per il medio evo*, 105 (2003), (pp. 305-334), p. 317.

ASCHERI, M., «Le fonti e la flessibilità del diritto comune: il paradosso del consilium sapientis», in *Legal consulting in the civil law tradition*, ed. ID., BAUMGÄRTNER, I., KIRSHNER, J., Berkeley 1999, pp. 11-53.

⁶⁷ BARBACETTO, S., «L'uso civico sul demanio feudale: origini giurisprudenziali (secc. XVI-XVII)», in *Archivio Scialoja-Bolla. Annali di studi sulla proprietà collettiva*, 1.2006, pp. 165-188.

⁶⁸ ID., «La più gelosa delle pubbliche regalie», cit.

⁶⁹ LUPIERI, A., «Il bosco comunale di Muzzana del Turgnano», in *Notiziaro ERS*, 2-3/2003, 15-17.

- ASCHERI, M., *Tribunali, giuristi e istituzioni dal Medioevo all'età moderna*, Bologna 1989
- ASCHERI, M., *I consilia dei giuristi medievali: per un repertorio-incipitario computerizzato*, Siena 1982
- BARBACETTO, S., «Beni d'uso comune e servitù di pascolo in area bresciana attraverso i consilia di Lorenzo Calcagno († 1478)», in *Archivio Scialoja-Bolla. Annali di studi sulla proprietà collettiva*, 1/2011, pp. 179-210.
- BARBACETTO, S., «*La più gelosa delle pubbliche regalie*: i «beni comunali» della Repubblica Veneta tra dominio della Signoria e diritti delle comunità (secoli XV-XVIII)», Venezia 2008
- BARBACETTO, S., «L'uso civico sul demanio feudale: origini giurisprudenziali (secc. XVI-XVII)», in *Archivio Scialoja-Bolla. Annali di studi sulla proprietà collettiva*, 1.2006, pp. 165-188.
- BELLONI, A., *Professori giuristi a Padova nel secolo XV. Profili bio-bibliografici e cattedre*, Frankfurt am Main 1986.
- CHIODI, G., «*Delinquere ut universi*». *Scienza giuridica e responsabilità penale delle universitates tra XII e XIII secolo*, in *Studi di Storia del diritto*, III, Milano 2001, pp. 90-199.
- COLLI, V., «*Consilia dei giuristi medievali e produzione libraria*», in *Legal consulting in the civil law tradition*, ed. ASCHERI, M., BAUMGÄRTNER, I., KIRSHNER, J., Berkeley 1999, pp. 173-225.
- COLLI, V., «*I libri consiliorum. Note sulla formazione e diffusione delle raccolte di consilia dei giuristi dei secoli XIV-XV*», in *Consilia im späten Mittelalter. Zum historischen Aussagewert einer Quellengattung*, ed. BAUMGÄRTNER, I., Sigmaringen 1995, pp. 225-235.
- CORTESE, E., «Paolo di (da) Castro», in *Dizionario biografico dei giuristi italiani (XII-XX secolo)*, ed. BIROCCHI, I., CORTESE, E., MATTONE, A., MILETTI, M. N., Bologna 2013, II, pp. 1505-1507.
- COZZI, G., *Repubblica di Venezia e Stati italiani. Politica e giustizia dal secolo XVI al secolo XVIII*, Torino 1982
- D'AMELIO, G., «Castro, Paolo di», in *Dizionario biografico degli italiani*, XXII, Roma 1979, pp. 227-233.
- DANI, A., *Usi civici nello Stato di Siena di età medicea*, Bologna 2003
- DEL RE, N., «Paolo di Castro, dottore della verità», in *Studi senesi* 82 (1970), pp. 194-231.
- FREGNI, E. (ed.), *Terre e comunità nell'Italia Padana. Il caso delle Partecipanze Agrarie Emiliane: da beni comuni a beni collettivi*, Brescia 1992, in *Cheiron* 8 (1990-1991), n. 14-15.
- ENGELMANN, W., *Die Wiedergeburt der Rechtskultur in Italien durch die wissenschaftliche Lehre*, Leipzig 1938
- GROSSI, P., *L'ordine giuridico medievale*, Roma-Bari 1995
- GUAITOLI, A., «Repertorio degli istituti territoriali del compascuo in Friuli nel secolo XVII: montagna e alta pianura nella destra Tagliamento», in *Quaderni del Dipartimento di architettura e progettazione urbana - Istituto universitario di Architettura*, Venezia 1984
- KIRSHNER, J., «*Consilia as Authority in Late Medieval Italy. The Case of Florence*», in *Legal consulting in the civil law tradition*, ed. ID., ASCHERI, M., BAUMGÄRTNER, I., Berkeley 1999, pp. 107-140.
- KIRSHNER, J., «Paolo di Castro on *Cives ex Privilegio*. A controversy over the Legal Qualifications for Public Office in Early Fifteenth-Century Florence», in *Renaissance. Studies in Honor of Hans Baron*, ed. MOLHO, A., TEDESCHI, J. A., Firenze 1971, pp. 227-264.
- KISH, G., *Consilia. Eine Bibliographie der juristischen Konsiliensammlungen*, Basel 1970
- LANGE, H. «Die Rechtsquellenlehre in den Consilien Paul de Castros», in *Aktuelle Fragen aus modernem Recht und Rechtsgeschichte. Gedächtnisschrift für Rudolf Schmidt*, ed. SEIDL, E., Berlin 1966, pp. 421-440.

- LEICHT, P. S., *Ricerche sulla responsabilità del comune in caso di danno. Contribuzione alla storia dell' 'università' medievale*, Udine 1904 (anche in ID., *Scritti vari di storia del diritto italiano*, I, Milano 1943, pp. 7-39).
- LOMBARDI, L., *Saggio sul diritto giurisprudenziale*, Milano 1967
- LUPIERI, A., «Il bosco comunale di Muzzana del Turgnano», in *Notiziario ERS-A*, 2-3/2003, pp. 15-17.
- MARCHELLO, G., «Beni e diritti collettivi nella letteratura consulente tra medioevo e prima età moderna. Primi spunti per una riflessione», in *Archivio Scialoja-Bolla. Annali di studi sulla proprietà collettiva*, 1/2016, pp. 157-174.
- MAZZON, A., «Paolo di Castro», in *Dizionario storico biografico del Lazio. Personaggi e famiglie nel Lazio (esclusa Roma) dall' antichità al XX secolo*, ed. FRANCHI, S., SARTORI, O., III, Roma 2009, pp. 1467-1468.
- MICHAUD-QUANTIN, P., *Universitas. Expressions du mouvement communautaire dans le moyen-âge latin*, Paris 1970
- PITTERI, M., «Le campagne di Costozza in età moderna», in *Costozza. Territorio, immagini e civiltà nella storia della Riviera Berica Superiore*, ed. REATO, E., Costozza 1983, pp. 501-538.
- RIESENBERG, P., «The Consilia Literature: A Prospectus», in *Manuscripta. A Journal for Manuscript Research*, 6 (1962)/I, pp. 3-22.
- ROMANO, A., «La giurisprudenza consulente e Paolo di Castro. Alcuni consilia inediti del ms. Venezia, Bibl. Marciana, lat. 2324», in *Rivista di storia del diritto italiano* 61 (1988), pp. 141-170.
- ROSA, E., «I beni comunali a Maniago nel periodo veneto (XV-XVIII sec.)», in *Maniago pieve, feudo, comune*, ed. MOR, G. C., Maniago 1981, pp. 331-360.
- ROSSI, G., «*Duplex est ususfructus*». *Ricerche sulla natura dell'usufrutto nel diritto comune*, I-II, Padova 1996
- ROSSI, G., *Consilium sapientis iudiciale. Studi e ricerche per la storia del processo romano-canonico. I: Secoli XII-XIII*, Milano 1958
- ZORDAN, G., «Le costituzioni nella prima età veneziana. Note e rilievi circa gli esiti di una riforma», in *Costituzioni della Patria del Friuli nel volgarizzamento di Pietro Capretto del 1484 e nell'edizione latina del 1565*, ed. GOBESSI, A., ORLANDO, E., Roma 1998

Domini collettivi e paesaggio

1. LE RAGIONI DI UN INCONTRO

Una premessa di partenza appare necessaria in questo breve contributo che si fonda sulla comprensione esterna della fenomenologia giuridica dei domini collettivi attraverso il paesaggio. Il dominio collettivo non è soltanto un paesaggio, ma è anche un paesaggio in virtù dei meccanismi interni alla base della sua intrinseca storicità, svelati in termini normativi a partire dalla riforma Galasso del 1985 sino ad arrivare alla legge 168 del 2017. Per essere un paesaggio, il dominio deve essere stato prima tante altre cose che sul piano giuridico - inizialmente - poco hanno a che vedere con una dimensione che si afferma dopo il loro declino. Si tratta dunque di incrociare aspetti giuridici e sociali che si sono appena sfiorati, in un'ottica di benefica contaminazione. Nel futuro di questo “*terzo ordinamento civile della proprietà*”¹, con il riconoscimento dei domini collettivi in attuazione degli articoli 2, 9, 42/2 e 43 Cost. stabilito dall'art. 1 della legge 168 del 2017, la collocazione in una altisonante gabbia normativa, è preliminare all'inserimento nel cantiere aperto della sostenibilità ambientale di “*componenti stabili del sistema ambientale*” che configurano “*strutture eco-paesistiche*”. Da questo punto di vista, i domini collettivi possono avere un grande futuro davanti ricollegato al significato storico-culturale appena riscoperto di un passato, marginalizzato in virtù di faticosi passaggi tra Otto e Novecento², che diventa ora un frammento del presente (e del futuro) ambientalista.

L'incontro tra domini collettivi e paesaggio matura nel corso del Novecento con l'affermazione del diritto dell'ambiente³ che ricompone pezzi storico-concettuali di lungo periodo. La sfasatura di fondo emerge prendendo come punto di riferimento il 1927, l'anno della nota legge sulla liquidazione. Il tramonto degli usi civici⁴ avviene nel periodo storico caratterizzato dalla progressiva scoperta del paesaggio. Risale alla legge del 1922 la prima legge sulla protezione delle bellezze naturali che sfiora il paesaggio. Quattro anni dopo viene emanata la legge sul turismo che tratteggia profili di conservazione e valorizzazione delle località da adattare alle esigenze sempre più marcate di questa pratica legata al “buon vivere”, e quindi all'idea di progresso novecentesco, densa di effetti trasformativi per l'economia e

¹ VOLANTE, R., «Un terzo ordinamento civile della proprietà. La L. 20 novembre 2017, n. 168 in materia di domini collettivi», in *Le Nuove leggi commentate* XL (2018), 5, pp. 1067-1115.

² «Ed è allora che anche i diritti collettivi [...] visti come un freno deleterio alla produttività agricola e al progresso, subiranno attacchi feroci e ripetuti», osserva DANI, A., «Pluralismo giuridico e ricostruzione storica dei diritti collettivi», in *Archivio Scialoja-Bolla, Annali di studi sulla proprietà collettiva* 1 (2005), p. 83.

³ GIANNINI, M.S., «“Ambiente”: saggio sui diversi aspetti giuridici», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* 1973, poi in *Reati e illeciti amministrativi in materia di inquinamento*, ed. SINISCALCO M., Padova 1997, pp. 3-46.

⁴ Per un inquadramento generale, si vedano almeno CERULLI IRELLI, V., *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova 1983; MARINELLI, F., *Gli usi civici*, Milano 2013; PETRONIO, U., «Usi civici e demani civici tra tradizione storica e dogmatica giuridica», in *La proprietà e le proprietà*, ed. CORTESE, E., Milano 1988, p. 492 e ss.; DANI, A., *Le risorse naturali come beni comuni*, Arcidosso 2013.

l'identità dei territori⁵. Il nesso paesaggio-turismo orienta il percorso legislativo in una dimensione strettamente urbanistica di pianificazione dell'espansione edilizia.

In questa fase, i domini collettivi rappresentano il passato che non passa⁶, mentre i paesaggi aggrediti dall'edilizia o mortificati dalle infrastrutture costituiscono la sfida del tempo presente e soprattutto di quello futuro. Escono dunque dal centro del discorso pubblico gli usi civici ed entrano i paesaggi, senza possibilità di incontro quasi in una sorta di "porta girevole". In apparenza, considerando che le prime tutele del paesaggio sono incardinate sul binario dei limiti alla proprietà privata, sembrerebbe sussistere un elemento di collegamento. Ma la concezione paesaggistica che si afferma negli anni Trenta è assai diversa da quella consegnata in eredità dal Novecento. Il prevalere di una concezione estetica porta a concepire il paesaggio come ristretta e spettacolare eccezione al flusso visivo ordinario. Un paesaggio fatto di oggetti intesi come proiezione naturalistica del bene culturale. Una bellezza calibrata su ville e giardini e scorci marini che deve staccarsi dalla tipicità del territorio per essere ritenuta tale. I paesaggi coincidono dunque con le bellezze naturali ben determinate, in una sorta di irripetibile ritaglio estetico estrapolato dal contesto del territorio. Il paesaggio è una cosa "bella", un oggetto che certo può anche allargarsi, ma senza superare il formato di una cartolina. Non arriva insomma a ricomprendere il territorio: l'estetica non si confonde nella geografia. Le proprietà collettive, proprio in quanto collettive, sono anche più facilmente sacrificabili in ragione della speculazione. I danni arrecati dallo sfruttamento abnorme ledono gli interessi di tutti e quindi di nessuno, secondo il metro della proprietà privata, specie quando confinati in territori marginali⁷.

Un assetto fondiario non è assimilabile a una bellezza naturale, rappresentando qualcosa che non può essere contenuto dentro una cartolina. Questa concezione oggettuale della bellezza naturale trova conferma nella legge del 29 giugno 1939 n. 1497, l'indistruttibile architrave novecentesca, sulla base della quale verrà inizialmente intesa la tutela del paesaggio ex art. 9 cost. Vi è sicuramente una maggiore apertura concettuale che porta all'ampliamento del quadro naturale come oggetto di tutela, ma la protezione continua a riguardare bellezze naturali, colte in un tratto estetico che le separa dallo sfondo. Una tutela dunque mirata sull'apparenza visiva da preservare più che sull'integrità del territorio violato. Soltanto l'eccezionalità geografica emerge in ottica di tutela. Con la legge Bottai, il ruralismo fascista si incontra con il diradamento teorizzato dagli architetti, nella prospettiva di ridisegnare il rapporto tra città e campagna intesa come territorio da colonizzare, rimodellare sulla base delle esigenze produttive. In questa prospettiva, gli usi civici costituiscono nella migliore delle ipotesi una complicazione, del tutto invisibili, nascosti in un paesaggio che giuridicamente

⁵ Sia consentito il rinvio a PASSANITI, P., *Il diritto cangiante. Il lungo Novecento giuridico del paesaggio italiano*, Milano 2019, p. 57 e ss.

⁶ Come dimostra la vicenda alla base della legge 4 agosto 1894 n. 397 sull'ordinamento dei domini collettivi nelle provincie dell'ex Stato pontificio. Si veda ROSATI, S., «La categoria dei domini collettivi nella cultura giuridica italiana a cavaliere tra Ottocento e Novecento», in *Historia et ius* 15 (2019), p. 9 e ss.

⁷ «Boschi di faggio sono scomparsi in breve tempo senza che un minimo beneficio si sieno procurati gli utenti, senza che qualche opera di pubblica utilità sia venuta in loro vantaggio, e indirettamente a vantaggio degli Enti pubblici dai quali si attende ogni sorta di provvidenze. Così mentre lo Stato iniziava una vasta politica forestale col mezzo del Demanio, questi beni che sono direttamente sotto la sua tutela deperivano, come si disse, per l'avidità degli utenti di suddividersi poche decine di lire, e siamo sinceri, anche per la mancanza di ogni qualunque opera di difesa dalle acque, dagli animali nel bosco giovine, per i vandalismi, per i furti dei non utenti, ecc?». OLIVA, A., *Le Comunalie dell'Alto Appennino Parmense. Contributo alla discussione sul Disegno di legge del Ministro Cocco-Ortu sugli Usi civici e i Domini collettivi alla Camera il 18 novembre 1909*, Parma 1910, pp. 9-10.

non si vede. Il mancato incontro deriva dunque dal modo di intendere e vedere il paesaggio che esclude il naturale collegamento offerto dal paesaggio agrario. L'art. 9 cost. dovrà adattarsi alla legge Bottai "costituzionalizzata"⁸, e non viceversa, in un lungo dopoguerra in cui si decide il destino del paesaggio italiano.

Vi è un senso storico in questo parallelismo tra aspetti concettuali vicini ma non troppo, che si sfiorano senza inizialmente riconoscersi? Gli usi civici rappresentano i paesaggi prima del paesaggio, se intesi sotto il profilo insediativo come rapporto tra l'elemento umano e quello naturale. Negli usi civici, il paesaggio rappresenta l'elemento finale, il prodotto visualizzabile determinato da assetti comunitari consolidati nella storia che trovano profili di legittimazione giuridica proprio nella conservazione dell'equilibrio tra comunità e territorio⁹. La protezione del paesaggio è invece il grande tema novecentesco emergente nell'esatto momento in cui salta quell'equilibrio, con il territorio scomposto in un mosaico di privati possessi¹⁰ che si riflettono a livello visivo nell'esigenza di governare il territorio, di dare una forma a tante private iniziative senza più una trama istituzionale di riferimento. L'istanza di protezione del paesaggio dunque come ricerca di un governo del territorio che ancora non c'è, che non può esserci ma che dovrà esserci, individuando una barriera di contenimento all'avanzata impetuosa di una speculazione che non ha ragioni fondanti ulteriori rispetto alla speculazione medesima.

Il regime della proprietà privata rappresenta l'ambito che unisce e separa domini collettivi e paesaggio. Da una parte, una proprietà privata come dato costituzionale¹¹ che marginalizza i domini collettivi¹², intesi come un presente senza un futuro, messi in fase di liquidazione storica. Dall'altra, l'esigenza di protezione delle bellezze naturali inserite nel grande quadro proprietario senza più filtri istituzionali.

I due aspetti rappresentano due eccezioni al regime della proprietà da versanti opposti e con declinazioni temporali incomparabili. Gli usi civici come eccezione all'individualismo codificato in nome di un passato destinato lentamente a scomparire in dissolvenza. La protezione del paesaggio come eccezione estetica al dominio del cittadino proprietario che guarda al futuro che tarda ad arrivare, almeno nel contesto italiano. Sino a quando la proprietà non diventa anche territorio e ambiente, sotto il profilo giuridico, nessun incontro è possibile. È ancora lontana l'era del paesaggio- territorio. Con il paesaggio inteso come bellezza naturale di portata oggettuale, quasi un'estensione del profilo monumentale,

⁸ La "costituzionalizzazione" della legge Bottai è un dato che accompagna la riflessione storico-giuridica sul paesaggio, individuato da CASSESE S., *L'amministrazione dello Stato*, Milano 1976, cit., p. 170.

⁹ MANNORI, L., «La nozione di territorio fra antico e nuovo regime. Qualche appunto sui modelli tipologici», in *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, ed. CAMELLI, M., Bologna 2007, pp. 43-63.

¹⁰ Sulla "progressiva liberalizzazione dei mercati e della proprietà" alla base di un "generale aumento del disboscamento", cf. AGNOLETTI, M., *Storia del bosco. Il paesaggio forestale italiano*, Roma-Bari 2018, p. 80.

¹¹ Sulla proprietà ottocentesca imperniata sull'"archetipo napoleonico pandettistico" si vedano le riflessioni di GROSSI, P., «La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico», in *La proprietà e le proprietà*, cit., pp. 205-272, poi in Id., *Il dominio e le cose. Percezioni medievali e moderne dei diritti reali*, Milano 1992, pp. 603-665; ID., «Tradizioni e modelli della sistemazione post-unitaria della proprietà», in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno* 5-6 (1976-77), pp. 201-338, ripubblicato in Id., *Il dominio e le cose*, cit., pp. 439-446. Sulla proprietà costituzionalizzata nel modello napoleonico, cf. RODOTÀ, S., *Le libertà e i diritti*, in *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, ed. ROMANELLI, R., Roma 1995, pp. 301-302.

¹² Sull'"impatto dei domini collettivi con la codificazione", si veda MERUSI, F., «I Domini collettivi tra interesse della collettività territoriale locale e il pubblico interesse», in *I domini collettivi nella pianificazione strategica dello sviluppo delle aree rurali*, Atti Della VII Riunione scientifica, Trento, 8-9 novembre 2001, ed. NERVI, P., Padova 2002, p. 40 e ss.

possono esservi all'interno dei domini collettivi anche dei profili paesaggistici che assumono una debole e indiretta rilevanza giuridica, nella comprensione di una bellezza naturale inserita in un territorio gestito in forma collettiva: quello che si vede conta molto di più del processo storico alla base della visione.

Il paesaggio deve diventare un'altra cosa, andare oltre le ville e i giardini sino a stanziarsi nel territorio, a diventare territorio. Questo sviluppo non avviene con la legge 1497/39, non è previsto nelle prime letture del tracciato costituzionale e tantomeno nella trama del dopoguerra, quando oltretutto gli usi civici appaiono lontani dai profili indicati dalla modernità sociale. Occorre insomma un nuovo paesaggio, ma anche una riscoperta civile del valore culturale degli usi civici sopravvissuti affinché paesaggi e usi civici possano essere accostati giuridicamente.

2. LA RITARDATA TUTELA DEL PAESAGGIO AGRARIO

Ogni paesaggio per ambire a una tutela normativa deve diventare una storia che racconta una visione che rischia di scomparire. Tutto questo è particolarmente evidente in materia di paesaggio agrario dove a partire dalla fondamentale impostazione di Emilio Sereni si sviluppa una cultura paesaggistica attenta alla comprensione del *divenire*, dell'intrinseca mutevolezza degli assetti fondiari¹³. L'elemento della conservazione insito nella tutela non può affiorare quando il paesaggio agrario è la rappresentazione visiva di un regime economico che coincide con la produzione agricola in un paese, come l'Italia, che è ancora fondamentalmente contadino nelle dinamiche sociali e nell'auto rappresentazione culturale. In questa fase, lo spazio rurale, destinato a diventare anche paesaggio agrario meritevole di una problematica tutela nell'ambito del Codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004-2008¹⁴, è ancora - puramente e semplicemente - agricoltura da riformare, talvolta da trasformare, sempre da migliorare. E di fronte alle ragioni del progresso agricolo la piacevolezza estetica è solo un dettaglio, anche quando le ragioni dell'estetica vanno di pari passo con quelle dell'economia agricola. Il Marchese Origo non investe nella Val d'Orcia al fine di migliorare il paesaggio: alla fine l'oggetto della bonifica produce lo spettacolare paesaggio in cui ormai si identifica la campagna senese¹⁵. L'agricoltura diventa paesaggio nel momento in cui è abbandonata, attraversata da dinamiche trasformative. Da una parte l'abbandono puro e semplice, dall'altra l'aggressione edilizia che concentra elementi diversi, dall'avanzata della città fuori la città nello spazio verde contendibile alla trasformazione agrituristica dell'architettura rurale.

Basta scorrere le dichiarazioni di vincolo paesaggistico per comprendere come si inizi a discutere sul senso e la misura del paesaggio rurale proprio mentre va in scena il grandioso epilogo sociologico della società contadina¹⁶. La ruralità smobilitata delinea scenari di trasformazione che implicano una prima riflessione. Soltanto a questo punto il paesaggio

¹³ SERENI, E., *Storia del paesaggio agrario italiano*, Roma-Bari 1961.

¹⁴ Si vedano almeno ROOK BASILE, E., CARMIGNANI, S., LUCIFERO, N., *Strutture agrarie e metamorfosi del paesaggio. Dalla natura delle cose alla natura dei fatti*, Milano 2010; FERRUCCI, N., «La tutela del paesaggio e il paesaggio agrario», in *Trattato di diritto agrario*, vol. II, *Il diritto agroambientale*, ed. COSTATO, L., GERMANÒ, A., ROOK BASILE, E., Torino 2011, pp. 175-215; CANFORA, I., *Il paesaggio agrario e la sua disciplina*, in *Agricoltura e "beni comuni"*. Atti del convegno IDAIC. Lucera-Foggia, 27-28 ottobre 2011, ed. GERMANÒ, A., VITI, D., Milano 2012.

¹⁵ ORIGO, A., «Verso la bonifica integrale di un'azienda della Val d'Orcia, risultati di dodici anni di lavoro», in *Atti della Regia accademia dei georgofili*, sesta serie-III, 1937, pp. 18-30.

¹⁶ PASSANITI, P., *Il diritto cangiante* cit., p. 124 e ss.

finisce per comprendere anche la storicità degli assetti fondiari che diventa visione particolare. L'uso civico può diventare la pre-condizione alla base di un paesaggio, il senso storico di ciò che è - ancora - visibile. L'uso civico dunque come sistema insediativo che determina una lettura del territorio che lo contiene. La scoperta paesaggistica degli usi civici implica un passaggio culturale ineludibile: dal paesaggio come estetica al paesaggio come storia.

Per lungo tempo gli usi civici erano stati quasi il limite estremo e marginale di una periferia paesaggistica come il paesaggio agrario che soltanto nella storicità ritrovava lentamente ragioni di tutela¹⁷. Il canone della ripetitiva mutevolezza del divenire agricolo sfuggiva così alle maglie della conservazione statica del paesaggio¹⁸.

Fino a quando il paesaggio riassume un compiacimento estetico per un visibile fuori dall'ordinario, nessuna rilevanza assumono gli usi civici. Il diritto del paesaggio è concepito sullo sguardo dell'osservatore rispetto a un panorama sempre più esteso. Nell'ambito delle dichiarazioni di interesse pubblico che configurano un vincolo, superabile soltanto con apposita autorizzazione della Soprintendenza, la rilevanza di una vallata o di una fascia costiera è già un passo in avanti rispetto all'identificazione del paesaggio con un oggetto "bello". A quel punto occorre preservare la vallata, senza troppo interrogarsi su come l'assetto boschivo sia stato mantenuto. L'uso civico dunque come storia interna di un paesaggio che può interessare qualche addetto ai lavori, ma non il gigante domenicale che è un po' il prototipo antropologico alla base delle prime tutele paesaggistiche.

3. LA LEGGE GALASSO COME PUNTO DI SVOLTA

Le premesse normative per l'incontro tra domini collettivi e paesaggio matura soltanto con la legge Galasso del 1985, sia pure sotto un "cappello" ambientalista. Una legge particolare nella costruzione, fondamentale per tutelare il paesaggio che peraltro non può neanche essere nominato a livello normativo¹⁹. La riforma del 1985 innova i contenuti della legge 1497/39 passando per un percorso tortuoso. All'esito della bocciatura da parte del Tar del Lazio del decreto ministeriale sul vincolo paesaggistico, si arriva alla legge passando attraverso il percorso del trasferimento delle competenze statali alle regioni, negli anni della "panurbanistica"²⁰, dopo la fondamentale revisione concettuale compiuta da Alberto Predieri²¹ che porta all'identificazione tra urbanistica, territorio e paesaggio. Matura una

¹⁷ Si veda il recentissimo contributo specifico GRANARA, D., *Tutela paesistica e paesaggio agrario*. Atti del Convegno Portovenere, 3-4 giugno 2016, Torino 2017.

¹⁸ Sulla difficile compatibilità "tra il profilo conservativo della tutela paesaggistica, che riguarda il carattere impresso alle campagne dall'opera tradizionale e secolare dell'uomo", e "l'intrinseca, fatale, incessante trasformazione dello scenario dell'agricoltura", si veda SEVERINI, G., *Introduzione della sessione pomeridiana di venerdì 3 giugno 2016*, ivi, p. 26).

¹⁹ Come ricorda GURRIERI, F., *Gnasto e restauro del paesaggio. Fenomenologia del guasto, il restauro del paesaggio, la "Convenzione europea del Paesaggio", il "Codice dei beni culturali e del paesaggio", la relazione paesaggistica*, Firenze 2011, p. 11, Giovanni Spadolini rigetta la proposta del liberale Salvatore Valitutti di un Ministero dei beni culturali e del paesaggio, al punto di evitare accuratamente un termine che "non recepisce più e non esaurisce questa complessa realtà della cornice naturale del bene culturale".

²⁰ Per una critica alla "panurbanistica" delineata all'art. 80 del d.p.r. 616/77, cf. URBANI, P., «L'urbanistica: oltre il culto dei piani», in *La perequazione delle disegualianze tra paesaggio e centri storici*. Studi dal XX Convegno nazionale, Udine, 29-30 settembre 2017, ed. STELLA RICHTER, P., Milano 2018, p. 29.

²¹ Sul pensiero di Predieri, si veda il recentissimo contributo MORBIDELLI, G., MORISI, M., *Il "paesaggio" di Alberto Predieri*, Firenze 2019.

coscienza naturalistica che assorbe la materia paesaggistica che, per essere tutelata davvero, deve essere collegata al territorio e all'urbanistica e dunque alla dimensione regionalista.

La modifica dell'art. 82 del decreto 616/77, aggiunge un vincolo *ex lege* alla disciplina vigente, prevedendo nel lungo elenco dei vincoli lineari “*le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici*”. A questo punto inizia sul piano giuridico un'altra storia, in cui gli usi civici costituiscono anche porzioni di territorio rilevanti sotto il profilo paesaggistico²². Una storia ancora complicata nelle pieghe di una sostanziale riforma della legge del 1939, in cui la chiave regionalista impedisce il riferimento al paesaggio stante la competenza statale ex art. 9 cost. Questo tortuoso passaggio consente di attivare tuttavia un collegamento duraturo tra bellezze naturali e territorio. Il paesaggio è così pienamente assorbito nel concetto di ambiente, tramite il territorio che implica necessari riferimenti alla cultura e alla prospettiva antropologica che ne è alla base.

I riflessi identitari degli usi civici sono finalmente compresi in una concezione paesaggistica che va oltre l'estetica per arrivare alla cultura, al patrimonio storico e antropologico che è dietro una visione del territorio. A questo punto, il profilo gestionale di un territorio costituisce un aspetto di tutela che richiama la dimensione del paesaggio culturale da vedere e capire davvero attraverso la memoria civile di un godimento collettivo delle risorse fondato sulla trasmissione intergenerazionale di atti e fatti posti in essere in virtù di un'appartenenza comunitaria.

Il nuovo inizio è costituito dal diritto ambientale che lentamente e faticosamente emerge negli anni Ottanta del secolo scorso, trovando una collocazione costituzionale nell'intreccio tra tutela del paesaggio (art. 9 cost.) e tutela della salute (art. 32 cost.)²³.

4. IL PRESENTE E IL FUTURO DEI BENI COMUNI

Con la crisi di quella dimensione proprietaria alla base del declino degli usi civici, e nel contempo premessa della questione paesaggistica, si arriva a una sorta di ricongiungimento dei due aspetti nell'ottica dei beni comuni²⁴, alla luce di tante evidenti correlazioni esaltate dal contesto post-novecentesco della sostenibilità: il paesaggio è un bene comune²⁵, ben oltre e prima di qualsiasi orientamento culturale²⁶, gli usi civici sono anche dei paesaggi, visti

²² In una recentissima sentenza la Suprema Corte ha stabilito che “*i terreni gravati da 'uso civico' rientrano fra le zone vincolate ex lege ai fini della tutela del paesaggio; si tratta di fondi sui quali ab immemorabili sono esercitati dalla collettività insistente sui luoghi e dai singoli che la compongono una serie di diritti volti a trarre dalle terre che li compongono, dai boschi che vi vegetano e dai corsi d'acque che li attraversano talune utilità in favore dei soggetti sopra menzionati*” (Cass. Sez. III Pen. 17 luglio 2018, n. 32925, in <http://www.osservatorioagromafie.it/wp-content/uploads/sites/40/2018/09/cass-pen-32925-2018.pdf>, consultato il 28-9-18).

²³ Alla fine degli anni Settanta le Sezioni unite della Cassazione stabiliscono che: “*la protezione della salute si estende cioè alla vita associata dell'uomo nei luoghi delle varie aggregazioni nelle quali questa si articola, e, in ragione della sua effettività, alla preservazione, in quei luoghi, delle condizioni indispensabili o anche soltanto propizie alla sua salute: essa assume in tal modo un contenuto di socialità e di sicurezza, per cui il diritto alla salute, piuttosto (o oltre) che come mero diritto alla vita e all'incolumità fisica, si configura come diritto all'ambiente salubre*” (Cass. 6-10-79 n. 5172 in *Il Foro Italiano*, 1979, I, c. 2306).

²⁴ MATTEI, U., *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari 2012; MARELLA, M.R., *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, postfazione di RODOTÀ, S., Verona 2012. Sul significato della Commissione, si veda MATTEI, U., «I beni pubblici: un dialogo fra diritto e politica», in *La vocazione civile del giurista. Saggi dedicati a Stefano Rodotà*, ed. ALPA, G. e ROPPO, V., Roma-Bari 2013, pp. 119-137.

²⁵ SETTIS, S., *Paesaggio bene comune*, Napoli 2013.

²⁶ FARA, C., *Il paesaggio urbano e rurale come bene comune*, Chiavari 1959, p. 10.

nell'ottica dell'insediamento istituzionalizzato e incardinato in un determinato regime giuridico. L'elemento collettivo fornisce un'uniformità che configura il tratto visivo alla base della storicità del paesaggio. La storia di un dominio non può non essere anche la storia di un paesaggio, come emerge nella ricerca di Luigi Costato sui domini collettivi nel medio Polesine²⁷.

I beni comuni²⁸ dunque rappresentano la base per un discorso giuridico tutto da sviluppare, sulla base di qualche certezza concettuale e un sicuro ancoraggio legislativo costituito dalla legge del 2017²⁹ sui domini collettivi. Quei beni intanto costituiscono un assetto storico visibile e percepibile dalla popolazione che combacia con la concezione di paesaggio adottata nella Convenzione europea del 2000³⁰. Il paesaggio come “una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni³¹, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni?”.

I domini collettivi costituiscono un paesaggio umanizzato proprio in virtù della pratica del godimento, esistono in virtù di quell'uso che una volta ripetuto e consolidato origina un'immagine: il paesaggio fondato sulla pratica civica. Un paesaggio dunque lavorato e rielaborato, artificiale come aveva intuito Giacomo Leopardi³², connotazione tipica del paesaggio italiano³³.

Il paesaggio dunque come prodotto visivo finale e il dominio collettivo come elemento di partenza istituzionale che si traduce in fisionomia insediativa. In mezzo a questa trama fondata sulla storia, si colloca il bene culturale immateriale secondo la definizione adottata nella Convenzione di Faro³⁴. Una stessa pratica dunque può emergere prima come uso civico,

²⁷ COSTATO, L., *I domini collettivi nel medio Polesine*, Milano 1968.

²⁸ Per un'analisi critica sui beni comuni si vedano i contributi di DICHIOTTI, E., «I beni comuni nell'attuale dibattito politico e giuridico: un chiarimento concettuale, un'apologia e una critica», in *Ragion pratica* 2 (2013), pp. 347-360. Sui limiti di tenuta storico-giuridica del concetto di bene comune, FERRANTE R., «La favola dei beni comuni, o la storia presa sul serio», *ivi*, pp. 319-332.

²⁹ Sulla legge del 2017 e il suo significato, si rinvia alla bibliografia citata da MASINI, S., “*Tracce*” di diritto agrario, Bari 2019, p. 264. In merito ai contenuti, *Domini collettivi ed usi civici*, *cit.*; VOLANTE, R., «Un terzo ordinamento civile», *cit.*; NERVI, P., «I domini collettivi nella condizione neo-moderna», in *Diritto agroalimentare* (2018), pp. 621-642; GERMANÒ, A., «La disciplina degli usi civici-domini collettivi nelle sentenze della Corte Costituzionale», *ivi*, pp. 661-667; FULCINITI, L., «I domini collettivi tra archetipi e nuovi paradigmi», *ivi*, pp. 547-574; NERVI, P., CALICETTI, E., IOB, M., *Beni e domini collettivi. La nuova disciplina degli usi civici*, Milano 2019.

³⁰ Sui contenuti e l'attuazione, si vedano almeno CARTEI, G. F. (ed.), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna 2007; PRIORE, R., *No People, No Landscape. La convenzione europea sul paesaggio: luci e ombre nel processo di attuazione in Italia*, Milano 2009.

³¹ Su “popolazione e paesaggio nella Convenzione europea”, CASTIGLIONI, B., *Percorsi di landscape literacy*, in *Habitare. Il paesaggio nei piani territoriali*, ed. PAOLINELLI, G., Milano 2011, p. 109 e ss.

³² “Una grandissima parte di quello che noi chiamiamo naturale, non è; anzi è piuttosto artificiale: come a dire, i campi lavorati, gli alberi e le altre piante educate e disposte in ordine, i fiumi stretti infra certi termini e indirizzati a certo corso, e cose simili, non hanno quello stato né quella sembianza che avrebbero naturalmente. In modo che la vista di ogni paese abitato da qualunque generazione di uomini civili, eziandio non considerando le città, e gli altri luoghi dove gli uomini si riducono a stare insieme; è cosa artificata, e diversa molto da quella che sarebbe in natura”. LEOPARDI, G., «Elogio degli uccelli», in *Operette morali*, ed. MELOSI, L., Milano 2008, p. 446, richiamato in epigrafe da SERENI, E., *Storia del paesaggio italiano*, *cit.*

³³ Il paesaggio è definito da Sereni, *ivi*, p. 29, come “quella forma che l'uomo, nel corso ed ai fini delle sue attività produttive agricole, coscientemente e sistematicamente imprime al paesaggio naturale”.

³⁴ Ai sensi dell'art. 2 della Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società, adottata a Faro il 27 ottobre 2005, ancora in attesa di ratifica, “l'eredità culturale è un insieme di risorse ereditate dal passato che le popolazioni identificano, indipendentemente da chi ne detenga la proprietà, come riflesso ed espressione dei loro valori, credenze, conoscenze e tradizioni, in continua evoluzione. Essa comprende tutti gli aspetti dell'ambiente che sono il risultato

poi come eredità comunitaria e alla fine come paesaggio culturale. Pratica comunitaria e gestione del territorio che determinano un paesaggio identificabile proprio in quella pratica e in quella gestione: “bello” da vedere fuori e soprattutto dentro, sulla base della conoscenza dei fattori storici e sociali che lo hanno prodotto e conservato.

La legge del 2017 dunque può essere letta non solo e non tanto guardando al passato, alle “*reliquie dell’originario collettivismo del suolo*”³⁵ in una logica da catalogazione museale, se non nel doveroso momento conservativo presupposto di ogni evoluzione, quanto e soprattutto pensando al futuro, tenendo conto di tanti fili concettuali cui i domini collettivi sono collegati. Un elemento di certezza è offerto dalla declinazione ambientalista dei beni di godimento collettivo e dal collegamento con il paesaggio. All’art. 3, n. 6, viene ribadita la disciplina introdotta dalla legge Galasso e consolidata nel Codice dei beni culturali e del paesaggio sul vincolo paesaggistico nelle zone gravate da uso civico, in cui la conservazione è prevista al fine di “*contribuire alla salvaguardia dell’ambiente e del paesaggio*”. In maniera innovativa, il vincolo rimane fermo anche nell’ipotesi di liquidazione dell’uso civico. Un uso che diventa a tutti gli effetti una tipologia paesaggistica sganciata dal regime giuridico e non più un attributo temporaneo attaccato a quel regime. In altre parole un territorio usato in modalità civica diventa a tutti gli effetti un paesaggio meritevole di essere conservato per la sua storicità a prescindere da ogni mutamento del regime collettivo.

Del resto, le “luci” per i domini collettivi sono rappresentate dal “*riconoscimento costituzionale connesso alla loro natura di enti primari dotati di autonomia statutaria*”, e le “ombre” dai nodi irrisolti con la legislazione del 1927³⁶. Non dunque un’antistorica restaurazione quanto e soprattutto la base di partenza per un ragionamento concreto sulla sostenibilità ambientale. Il senso storico dell’inversione di tendenza è indubbio con la fuoriuscita dei beni collettivi dal regime della messa in esaurimento avviato con la legge del 1927. Finalmente riappare un margine non solo di mero mantenimento, ma anche di espansione dei domini collettivi, collegato a una idea di sostenibilità³⁷. L’idea di un utilizzo uniforme per un fine comunitario riassorbe la grande frattura della contemporaneità intorno al problema paesaggio. L’immenso patrimonio storico alla base dei domini collettivi può diventare una chiave di lettura complessiva del paesaggio, per capire le sue origini, il suo presente e anche se non soprattutto il suo futuro. Per andare oltre il nodo tra cattiva edilizia e deturpazione del paesaggio, un’occasione straordinaria è offerta dal collegamento tra assetto fondiario e comunità. Nell’immagine di un territorio utilizzato in rapporto alla comunità, si comprende davvero il senso storico del problema paesaggistico che compare nel disordine di un territorio inteso come reticolo di private proprietà, come mosaico impazzito di umane volontà individuali, individualizzate dal diritto ripensato sulla circolazione del “*terribile diritto*”. In questa prospettiva, quella che Antonio Cederna definiva la “*porno-urbanistica*” appare come il riflesso dell’affermazione dell’*‘io’* che mortifica le ragioni del *‘noi’*, quelle ragioni che i domini collettivi hanno portato avanti nel corso del Novecento quale testimonianza di un tramonto apparentemente

dell’interazione nel corso del tempo fra le popolazioni e i luoghi; [...] Una comunità di eredità è costituita da un insieme di persone che attribuisce valore ad aspetti specifici dell’eredità culturale, e che desidera, nel quadro di un’azione pubblica, sostenerli e trasmetterli alle generazioni future”. Il testo può essere letto in <http://musei.beniculturali.it/wp-content/uploads/2016/01/Convenzione-di-Faro.pdf>, consultato il 25-5-19.

³⁵ GRISOSTOMI, G., *I domini collettivi nelle provincie ex-pontificie e dell’Emilia*, Torino 1902, p. 2.

³⁶ MARINELLI, F., *Dagli usi civici ai domini collettivi*, cit., p. 17.

³⁷ Ivi, p. 18.

inarrestabile nella narrazione di uno sviluppo economico coincidente con la tabella di marcia del progresso.

In questo post-Novecento la percezione dei domini collettivi è mutata perché è mutato completamente il contorno sociale e culturale e alla fine anche la percezione dello sviluppo che adesso - soltanto adesso - deve essere sostenibile. I domini collettivi diventano uno strumento fondamentale per comprendere la storicità di alcuni paesaggi, ma anche un modello per ripensarne di nuovi, in ragione di un utilizzo comunitario del territorio. Mezzo secolo dopo il tramonto della società contadina, si entra nella fase del declino di molte delle ragioni storiche alla base di quel tramonto³⁸. L'agricoltura di qualità calibrata sulle ragioni del territorio è molto più coerente con l'economia nel tempo presente di tante zone industriali e commerciali in stato di degrado o abbandono senza aver rispettato le tante effimere promesse che avevano giustificato il sacrificio del territorio agricolo con evidenti e permanenti ricadute negative sul piano paesaggistico.

D'altra parte, l'ottica paesaggistica ripensata nell'era della sostenibilità ambientale rende evidente un dato che le popolazioni coinvolte nei domini collettivi hanno interiorizzato, in virtù della trasmissione intergenerazionale, senza avere nel corso del Novecento parole e mezzi giuridici per poterlo affermare nel discorso pubblico. Oltre il dato economico e produttivo, il dominio collettivo è una storia da trasmettere, proprio perché la trama di questa storia è il filo invisibile in grado di spiegare il visibile, inteso come risultato finale di una conservazione razionale del territorio che difende le ragioni della natura, intesa come rielaborazione in chiave comunitaria di un territorio assegnato a un preciso assetto fondiario.

Il regime proprietario appare ridimensionato non tanto sullo stretto piano normativo quanto e soprattutto su quello culturale, in un'epoca storica distante dalla concezione sacrale ottocentesca, che tra tante contraddizioni si sta distaccando dal produttivismo novecentesco, con la stonata alternanza tra drammatizzazione dell'emergenza climatica e la retorica sulle grandi opere da realizzare sempre e comunque. Proprio in questa distanza tra il post-Novecento dell'individualismo proprietario persistente e la cultura della sostenibilità, alla ricerca di un "punto di svolta"³⁹, si gioca la partita dei beni collettivi e del paesaggio, sempre inteso come diritto della collettività: due elementi riconducibili a un più ampio profilo ancora in cerca di autore giuridico. Le certezze che accompagnano questo divenire sono rappresentate dalla storia e dal ruolo decisivo delle popolazioni nell'insediamento nell'ambiente naturale.

Se il paesaggio culturale, così come rivitalizzato dalla Convenzione europea, è un fattore che contribuisce al consolidamento dei beni e domini collettivi, questi d'altra parte restituiscono al paesaggio una ragione fondante per la sua conservazione. Alla base di tutto insomma c'è sempre la storia: il paesaggio sul piano giuridico è conservazione dinamica razionalizzata dalla conoscenza delle trasformazioni, l'uso civico è anche se non soprattutto una storia sociale e giuridica di una popolazione.

³⁸ BARBERIS, C. (ed.), *Ruritalia. La rivincita delle campagne*, Roma 2009; PAZZAGLI, R., BONINI, G., *Italia contadina. Dall'esodo rurale al ritorno alla campagna*, Roma 2018.

³⁹ MATTEI, U., QUARTA, A., *Punto di svolta. Ecologia, tecnologia e diritto privato. Dal capitale ai beni comuni*, Sansepolcro 2018.

La sostenibilità presa sul serio, richiamata già nel Codice dei beni culturali e del paesaggio⁴⁰, non implica soltanto mini pratiche simboliche di presa d'atto del rischio ambientale, ma anche se non soprattutto una gestione comunitaria delle risorse, pratiche collettive di godimento sostenibile. La legge del 2017 assume un significato complessivo di storica inversione di tendenza - apprezzabile al netto di qualunque rilievo tecnico-giuridico - rispetto al *totem* proprietario con l'individuazione di un'altra proprietà, di altre proprietà. Un'individuazione che interroga il passato per dare risposte al futuro⁴¹. L'intervento legislativo si configura dunque come una tappa intermedia verso un tracciato tutto ancora da individuare.

BIBLIOGRAFIA

- AGNOLETTI, M., *Storia del bosco. Il paesaggio forestale italiano*, Roma-Bari 2018
- BARBERIS, C. (ed.), *Ruritalia. La rivincita delle campagne*, Roma 2009
- CANFORA, I., *Il paesaggio agrario e la sua disciplina*, in *Agricoltura e "beni comuni"*. Atti del convegno IDAIC. Lucera-Foggia, 27-28 ottobre 2011, ed. GERMANÒ, A., VITI, D., Milano 2012
- CARTEI, G. F. (ed.), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Bologna 2007
- CASSESE S., *L'amministrazione dello Stato*, Milano 1976
- CASTIGLIONI, B., *Percorsi di landscape literacy*, in *Habitare. Il paesaggio nei piani territoriali*, ed. PAOLINELLI, G., Milano 2011
- CERULLI IRELLI, V., *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova 1983
- COSTATO, L., *I domini collettivi nel medio Polesine*, Milano 1968
- DANI, A., «Pluralismo giuridico e ricostruzione storica dei diritti collettivi», in *Archivio Scialoja-Bolla, Annali di studi sulla proprietà collettiva* 1 (2005)
- DANI, A., *Le risorse naturali come beni comuni*, Arcidosso 2013
- DICIOTTI, E., «I beni comuni nell'attuale dibattito politico e giuridico: un chiarimento concettuale, un'apologia e una critica», in *Ragion pratica* 2 (2013)
- FARA, C., *Il paesaggio urbano e rurale come bene comune*, Chiavari 1959
- FERRANTE R., «La favola dei beni comuni, o la storia presa sul serio», in *Ragion pratica* 2 (2013)
- FERRUCCI, N., «La tutela del paesaggio e il paesaggio agrario», in *Trattato di diritto agrario*, vol. II, *Il diritto agroambientale*, ed. COSTATO, L., GERMANÒ, A., ROOK BASILE, E., Torino 2011
- FULCINITI, L., «I domini collettivi tra archetipi e nuovi paradigmi», in *Diritto agroalimentare* (2018)
- GERMANÒ, A., «La disciplina degli usi civici-dominii collettivi nelle sentenze della Corte Costituzionale», in *Diritto agroalimentare* (2018)
- GIANNINI, M.S., «"Ambiente": saggio sui diversi aspetti giuridici», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* 1973
- GRANARA, D., *Tutela paesistica e paesaggio agrario*. Atti del Convegno Portovenere, 3-4 giugno 2016, Torino 2017
- GRISOSTOMI, G., *I domini collettivi nelle provincie ex-pontificie e dell'Emilia*, Torino 1902

⁴⁰ L'art. 131 riformato nel 2008, si chiude con la previsione che "lo Stato, le Regioni, gli altri enti pubblici territoriali nonché tutti i soggetti che, nell'esercizio di pubbliche funzioni, intervengono sul territorio nazionale, informano la loro attività ai principi di uso consapevole del territorio e di salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche e di realizzazione di nuovi valori paesaggistici integrati e coerenti, rispondenti a criteri di qualità e sostenibilità".

⁴¹ Sulle suggestioni della storia nella gestione del presente, cf. DANI, A., *Le risorse naturali*, cit., pp. 136-139.

- GROSSI, P., «La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico», in *La proprietà e le proprietà*, ed. CORTESE, E., Milano 1988
- GROSSI, P., «Tradizioni e modelli della sistemazione post-unitaria della proprietà», in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno* 5-6 (1976-77), ripubblicato in *Il dominio e le cose. Percezioni medievali e moderne dei diritti reali*, Milano 1992
- GROSSI, P., *Il dominio e le cose. Percezioni medievali e moderne dei diritti reali*, Milano 1992
- GURRIERI, F., *Guasto e restauro del paesaggio. Fenomenologia del guasto, il restauro del paesaggio, la "Convenzione europea del Paesaggio", il "Codice dei beni culturali e del paesaggio", la relazione paesaggistica*, Firenze 2011
- LEOPARDI, G., «Elogio degli uccelli», in *Operette morali*, ed. MELOSI, L., Milano 2008
- MANNORI, L., «La nozione di territorio fra antico e nuovo regime. Qualche appunto sui modelli tipologici», in *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, ed. CAMMELLI, M., Bologna 2007
- MARELLA, M.R., *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, postfazione di RODOTÀ, S., Verona 2012
- MARINELLI, F., *Gli usi civici*, Milano 2013
- MASINI, S., «Tracce» di diritto agrario, Bari 2019
- MATTEI, U., «I beni pubblici: un dialogo fra diritto e politica», in *La vocazione civile del giurista. Saggi dedicati a Stefano Rodotà*, ed. ALPA, G. e ROPPO, V., Roma-Bari 201.
- MATTEI, U., *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari 201.
- MATTEI, U., QUARTA, A., *Punto di svolta. Ecologia, tecnologia e diritto privato. Dal capitale ai beni comuni*, Sansepolcro 201.
- MERUSI, F., «I Domini collettivi tra interesse della collettività territoriale locale e il pubblico interesse», in *I domini collettivi nella pianificazione strategica dello sviluppo delle aree rurali*, Atti Della VII Riunione scientifica, Trento, 8-9 novembre 2001, ed. NERVI, P., Padova 2002
- MORBIDELLI, G., MORISI, M., *Il "paesaggio" di Alberto Predieri*, Firenze 2019
- NERVI, P., «I domini collettivi nella condizione neo-moderna», in *Diritto agroalimentare* (2018)
- NERVI, P., CALICETTI, E., IOB, M., *Beni e domini collettivi. La nuova disciplina degli usi civici*, Milano 2019
- OLIVA, A., *Le Comunalie dell'Alto Appennino Parmense. Contributo alla discussione sul Disegno di legge del Ministro Cocco-Ortu sugli Usi civici e i Domini collettivi alla Camera il 18 novembre 1909*, Parma 1910
- ORIGO, A., «Verso la bonifica integrale di un'azienda della Val d'Orcia, risultati di dodici anni di lavoro», in *Atti della Regia accademia dei georgofili*, sesta serie-III, 1937
- PASSANITI, P., *Il diritto cangiante. Il lungo Novecento giuridico del paesaggio italiano*, Milano 2019
- PAZZAGLI, R., BONINI, G., *Italia contadina. Dall'esodo rurale al ritorno alla campagna*, Roma 2018
- PETRONIO, U., «Usi civici e demani civici tra tradizione storica e dogmatica giuridica», in *La proprietà e le proprietà*, ed. CORTESE, E., Milano 1988
- PRIORE, R., *No People, No Landscape. La convenzione europea sul paesaggio: luci e ombre nel processo di attuazione in Italia*, Milano 2009
- RODOTÀ, S., *Le libertà e i diritti*, in *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, ed. ROMANELLI, R., Roma 1995
- ROOK BASILE, E., CARMIGNANI, S., LUCIFERO, N., *Strutture agrarie e metamorfosi del paesaggio. Dalla natura delle cose alla natura dei fatti*, Milano 2010

ROSATI, S., «La categoria dei domini collettivi nella cultura giuridica italiana a cavaliere tra Ottocento e Novecento», in *Historia et ius* 15 (2019)

SERENI, E., *Storia del paesaggio agrario italiano*, Roma-Bari 1961

SETTIS, S., *Paesaggio bene comune*, Napoli 2013

URBANI, P., «L'urbanistica: oltre il culto dei piani», in *La perequazione delle disegualianze tra paesaggio e centri storici*. Studi dal XX Convegno nazionale, Udine, 29-30 settembre 2017, ed. STELLA RICHTER, P., Milano 2018

VOLANTE, R., «Un terzo ordinamento civile della proprietà. La L. 20 novembre 2017, n. 168 in materia di domini collettivi», in *Le Nuove leggi commentate* XL (2018)

Usi civici nel comune di Viterbo tra XIII e XV secolo: prime indagini

1. CONSIDERAZIONI PRELIMINARI

Con la legge n. 168 del 20 novembre 2017, il legislatore è intervenuto sulla complessa quanto ampia tematica degli usi civici e delle proprietà collettive, ricomprendendo il tutto sotto la categoria onnicomprensiva dei domini collettivi, a cui intitola espressamente la legge. Il testo normativo riconosce i domini collettivi quale “*ordinamento giuridico primario delle comunità originarie*”, tutelato e protetto dalla Costituzione (art. 1 comma 1), e fornisce ulteriori disposizioni finalizzate all’individuazione dei “beni collettivi” (elencati all’art. 3) e alla loro regolamentazione¹. Non è nell’intento di questo scritto procedere ad illustrare i contenuti e la portata di questa legge². Ci si limita a sottolineare che in essa si riconosce, accanto alla proprietà pubblica e privata, anche quella collettiva, quale patrimonio identitario delle realtà locali, intervenendo in tal modo nell’ormai secolare dibattito sulle diverse forme di proprietà, che vedono contrapporsi due diverse modalità di relazione e appropriazione tra l’uomo e le cose, due diversi “modi di possedere”: la proprietà individuale e quella collettiva³.

In effetti, la l. 168/2017 introduce varie innovazioni in materia di usi civici e proprietà collettive o, meglio, di quelle che, seguendo gli insegnamenti di Paolo Grossi⁴, vengono ormai definite in dottrina quali “*assetti fondiari collettivi*”, espressione idonea, nella sua capacità espansiva, a comprendere tutte le manifestazioni della proprietà collettiva in agricoltura, tra cui in primo luogo gli usi civici nella loro accezione tradizionale, le comunanze agrarie, le regole dell’arco alpino, il maso chiuso, nonché, pur con qualche avvertenza, i tratturi e il

¹ Legge 20 novembre 2017, n. 168 (*Norme in materia di domini collettivi*), art. 1 comma 1: “*In attuazione degli articoli 2, 9, 42, secondo comma, e 43 della Costituzione, la Repubblica riconosce i domini collettivi, comunque denominati, come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie...*”. Il testo integrale della legge al link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/11/28/17G00181/sg>.

² Cf. DI GENIO, G., «Gli usi civici nella legge n. 168 del 2017 sui domini collettivi:intonie e distonie attraverso la giurisprudenza costituzionale e il dibattito in sede Costituente», in *Federalismi.it* 18 (2018), pp. 1-16; VOLANTE, R., «Un terzo ordinamento civile della proprietà. La l. 20 novembre 2017, n. 168, in materia di domini collettivi», in *Le nuove leggi civili commentate* 5 (2018), pp. 1067-1115; Id., «La l. 20 settembre 2017, n. 168, in materia di domini collettivi», in *Studium iuris* 12 (2018), pp. 1448-1456; NERVI, P., CALICETI, E., IOB, M., *Beni e domini collettivi. La nuova disciplina degli usi civici*, Milano 2019; PAGLIARI, G., «Prime note sulla l. 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi)», in *Il diritto dell’economia* 98 (2019), pp. 11-41; MARINELLI, F., POLTI, F. (a cura di), *Domini collettivi e usi civici. Riflessioni sulla legge n. 168 del 2017*, Pisa 2019; LORIZIO, M.A., «I domini collettivi e la legge n. 168/2017», in *Diritto agroalimentare* 2 (2019), pp. 239-257.

³ Si veda il fondamentale saggio di GROSSI, P., “*Un altro modo di possedere*”. *L’emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica post-unitaria*, Milano 1977, rist. anast. con integrazioni Milano 2017 (nel volume sono ristampati anche altri scritti di Grossi). Sulla genesi e lo sviluppo dei suoi studi sull’argomento, l’autore ci racconta nel recente GROSSI, P., *Il mondo delle terre collettive. Itinerari giuridici tra ieri e domani*, Macerata 2019. Paolo Grossi ha dedicato molti altri lavori ai diritti reali e alla vicenda degli usi civici, tra questi si vedano: *L’emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano 1977; «La proprietà e le proprietà nell’officina dello storico», in *Quaderni fiorentini* 17 (1988), pp. 359-422; «Assolutismo giuridico e proprietà collettiva», in *Quaderni fiorentini* 19 (1990), pp. 505-555; *Il dominio e le cose. Perversioni medievali e moderne dei diritti reali*, Milano 1992.

⁴ Cf. GROSSI, P., “*Un altro modo di possedere*”, cit., *passim*.

demanio armentizio⁵. Occorre precisare che la dottrina giuridica italiana, discendente dalla tradizione demanialistica napoletana, che tra la fine del Settecento e gli inizi dell'Ottocento aveva elaborato i principi fondamentali del demanio civico, definiva la proprietà collettiva dei terreni aventi caratteristiche agrarie (soprattutto boschi e pascoli) con l'ormai tradizionale sintagma di "usi civici". Tale impostazione venne poi seguita dalla legge n. 1766 del 1927 riguardante, per l'appunto, il riordinamento degli usi civici nel Regno, e, quindi, sotto la categoria di "usi civici" vennero fatti rientrare sia gli usi civici in senso stretto che le terre d'uso civico, ovvero le terre di proprietà collettiva su cui vengono esercitati diritti d'uso civico, la cui gestione e amministrazione è affidata ai Comuni, alle frazioni o da altre persone giuridiche pubbliche. Questa concezione degli usi civici è stata, in seguito, piuttosto criticata, proprio per la sua equivocità e genericità, ed è stata coniata una nuova terminologia per distinguere le principali realtà sottese alla suddetta locuzione⁶. In senso stretto, quindi, e senza voler scendere in più specifiche configurazioni e classificazioni, per usi civici o diritti d'uso civico devono intendersi i diritti di godimento esercitati dai singoli abitanti di un Comune o di un territorio su terreni di proprietà privata (*iura in re aliena*), da distinguersi dai diritti dominicali *in re propria* esercitati dai singoli abitanti di un Comune o di un territorio sui terreni di proprietà collettiva della comunità, ovvero su terre civiche, di Comuni, associazioni agrarie, etc.⁷.

La promulgazione della legge 168/2017 ha suscitato grandi dibattiti tra gli studiosi e i professionisti del settore, soprattutto per i suoi risvolti pratici e applicativi, ma ha anche dato nuovo impulso agli studi condotti sul tema. Un tema che ha sempre avuto un ruolo particolarmente significativo nella storia e nella cultura giuridica, sin dall'epoca medievale e moderna per giungere a quella attuale, e che si presta, peraltro, ad essere indagato anche sotto diversi profili: storico, sociologico, economico, storico-giuridico e giuridico. Non solo. Interessando i vari modi in cui il collettivismo agrario si è venuto sviluppando nei differenti territori della penisola, la materia ha anche una preminente connotazione territoriale, che si esprime nelle varie modalità attraverso le quali le diverse comunità si sono andate di volta in volta organizzando per la gestione comune delle terre. Alle ricerche di carattere più generale si affiancano, quindi, quelle incentrate sulle singole realtà locali. Su questo argomento esiste, quindi, una letteratura multidisciplinare piuttosto vasta⁸, a cui contribuiscono anche i Centri

⁵ Cf. MARINELLI, F., «Assetti fondiari collettivi», in *Enciclopedia del diritto. Annali*, X, Varese 2017, pp. 72-83, in particolare sul punto p. 72.

⁶ Ivi, pp. 74 e ss.

⁷ Per una sintesi si può vedere la voce di PETRONIO, U., «Usi civici», in *Enciclopedia del diritto*, XLV, Milano 1992, pp. 930-951.

⁸ Una disamina degli studi condotti in materia in CRISTOFERI, D., «Da usi civici a beni comuni: gli studi sulla proprietà collettiva nella medievistica e nella modernistica italiana e le principali tendenze internazionali», in *Studi storici* 57 (2016), pp. 577-604. In questa sede ci si limiterà a fornire solo alcuni riferimenti a titolo indicativo, ai quali si rimanda per ulteriori notizie e indicazioni bibliografiche; perciò, oltre ai lavori citati alle note precedenti si vedano: CALISSE, C., *Gli usi civici nella provincia di Roma*, Prato 1906; TRIFONE, R., *Feudi e demani. Eversione della feudalità nelle province napoletane*, Milano 1909; LAURIA, F., *Demani e feudi nell'Italia meridionale*, Napoli 1923; CASSANDRO, G., *Storia delle terre comuni e degli usi civici nell'Italia meridionale*, Bari 1943; CURIS, G., *I demani comunali*, Roma 1908; ID., *Usi civici, proprietà collettive e latifondi nell'Italia centrale e nell'Emilia con riferimento ai demani comunali nel mezzogiorno*, Napoli 1917; ID., *Gli usi civici. Le leggi fasciste*, Roma 1928; ID., «Dominii collettivi», in *Nuovo Digesto Italiano*, V, Torino 1938; ID., «Usi civici», in *Nuovo Digesto Italiano*, XII pt. 2, Torino 1940, pp. 742-760; ID., «Usi civici», in *Enciclopedia italiana* (1937) [http://www.treccani.it/enciclopedia/usi-civici_%28Enciclopedia-Italiana%29/]; ASTUTI, G., «Aspetti e problemi del riordinamento degli usi civici in Italia», in *Rivista di diritto agrario*

di studio costituiti proprio a tal fine, nonché le Associazioni e le organizzazioni di professionisti sorte a beneficio di cittadini e utenti, più o meno esperti, che veicolano le informazioni e le novità sull'argomento, anche attraverso la redazione di utili rassegne bibliografiche e di giurisprudenza⁹.

2. IL CONTADO VITERBESE E GLI STATUTI COMUNALI NEL XIII SECOLO

I diritti d'uso civico sono, quindi, quei diritti di godimento quali, ad esempio, quelli di seminare, pascolare, legnare e simili, che gli abitanti di un Comune o di una frazione esercitano “*uti singuli et uti cives*”, sulle terre appartenenti al Comune stesso, alla frazione o ai privati. A prescindere dall'origine storica che voglia loro riconoscersi¹⁰, di sicuro conobbero

33 (1954), pp. 34-55, nonché ID., «Aspetti del regime giuridico medioevale della proprietà fondiaria e dei contratti agrari», in *Atti del convegno nazionale di Diritto Agrario, Firenze, 22-24 ottobre 1955*, Milano 1958, pp. 65-82, entrambi ristampati in *Tradizione romanistica e civiltà giuridica europea: raccolta di scritti*, a cura di DIURNI, G., Napoli 1984; CORTESE, E., «Domini collettivi», in *Enciclopedia del diritto*, XII, Milano 1964, pp. 913-927; PALERMO, A., «Usi civici», in *Novissimo Digesto Italiano*, XX, Torino 1975, pp. 209-242; CORTESE, E. (a cura di), *La proprietà e le proprietà: Atti del convegno svoltosi a Pontignano, 30 settembre-3 ottobre 1985*, Milano 1988; PETRONIO, U., «Usi civici: radici storico-giuridiche; gli organi preposti (Comuni, Frazioni, Amministrazioni separate)», in *Usi civici. I problemi attuali e le prospettive di riforma. Atti del Convegno di Rocca Santa Maria, Teramo, (8-9 novembre 1993)*, a cura di CERULLI IRELLI, V., DI MARCO, C., Firenze 1995, pp. 9-22; CERULLI IRELLI, V., *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova 1983; ID., «Apprendere “per laudo”. Saggio sulla proprietà collettiva», in *Quaderni Fiorentini* 45 (2016), pp. 295-358; LORIZIO, M.A., «Usi civici», in *Enciclopedia giuridica*, XXXVII, Roma 1994, pp. 1-13; DE LUCIA, L., «Usi civici», in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, XV, Torino 1999, pp. 584-602; MARINELLI, F., *Gli usi civici: aspetti e problemi delle proprietà collettive*, Napoli 2000; ID., *Gli usi civici*, Milano 2003; ID., «Un'altra proprietà: gli assetti fondiari collettivi», in *Archivio Scialoja-Bolla* 1 (2016), pp. 93-109; ID., *Un'altra proprietà: usi civici, assetti fondiari collettivi, beni comuni*, Ospedaletto (Pisa) 2015; ID., «Gli usi civici», in *Trattato di diritto civile e commerciale*, Milano 2003; NERVI, P. (a cura di), *Cosa apprendere dalla proprietà collettiva: la consuetudine fra tradizione e modernità*, Padova 2003; DANI, A., *Usi civici nello Stato di Siena di età medicea*, Bologna 2003; ID., «Pluralismo giuridico e ricostruzione storica dei diritti collettivi», in *Archivio Scialoja-Bolla* 1 (2005), pp. 61-84; ID., *Le risorse naturali come beni comuni* Arcidosso (GR) 2013; DI GENIO, G. (a cura di), *Problemi e prospettive sugli usi civici*, Soveria Mannelli 2010; MASTROBERTI, F. (a cura di), *La “Testa di Medusa”. Storia e attualità degli usi civici. Atti del Convegno di Martina Franca (5 ottobre 2009)*, Bari 2012; CONTE, E., «Beni comuni e domini collettivi tra storia e diritto», in *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, a cura di MARELLA, M.R., Roma 2012, pp. 43-59; ALVAZZI DEL FRATE, P., FERRI, G., «Le proprietà collettive e gli usi civici. Considerazioni storico-giuridiche tra Francia e Italia (secoli XIX-XX)», in *Le proprietà. Dodicesime giornate di studio. Roma Tre-Poitiers. Dedicate alla memoria di Jean Beauchard, Roma 13-14 giugno 2014*, a cura di VACCA, L., Napoli 2015, pp. 31-57. Non si può non fare riferimento all'opera di GUIDO CERVATI espressa in numerosi saggi, i più importanti dei quali raccolti nella ristampa di scritti a cura di MARINELLI, F., POLITI, F., *Guido Cervati: Scritti sugli usi civici*, L'Aquila 2013. Si aggiungano, infine, le pubblicazioni della rivista, ora collana, *Archivio Scialoja-Bolla. Annali di studi sulla proprietà collettiva* [https://www.usicivici.unitn.it/scialoja-bolla/home.html].

⁹ Si ricordino, ad esempio, il “*Centro studi sulle proprietà collettive e la cultura del giurista Guido Cervati*” dell'Università degli Studi dell'Aquila nonché il “*Centro studi e documentazione sui demani civici e le proprietà collettive*” dell'Università degli Studi di Trento [https://www.usicivici.unitn.it/home.html]. Tra le associazioni si può citare P.A.PRO.D.U.C. (Associazione per la tutela delle proprietà collettive e dei diritti di uso civico) [https://www.demaniocivico.it/]. Si veda anche il sito “*Usi civici. Demanio. Risorse. Beni comuni, proprietà collettive, diritto demaniale e delle risorse naturali*” [http://www.usicivici.it/].

¹⁰ Secondo Curis, gli usi civici “ripetono la loro origine dal collettivismo agrario e germanico, ma il loro massimo sviluppo si ebbe nel feudo” (CURIS, G., «Usi civici», in *Enciclopedia italiana*, cit.; ID., «Usi civici», in *Nuovo Digesto Italiano*, cit., *passim*). L'origine storica degli usi civici, inoltre, viene frequentemente e tradizionalmente riportata al modello del cosiddetto “condominio di diritto germanico o a mani riunite”, che sarebbe stato un condominio strutturato per facoltà e non per quote, come il condominio di diritto romano (anche in questo caso si veda la sintesi fatta in PETRONIO, U., «Usi civici», cit., *passim*).

grande diffusione in epoca feudale, tanto che venne coniata la presunzione giuridica “*ubi feuda ibi demania*”. Nel periodo dei Comuni, sottratti questi nei diritti dei feudatari, si costituirono i *demani comunali*, sui quali gli abitanti esercitarono diritti di godimento collettivo, che spettavano loro in qualità di cittadini del comune; con varia terminologia poi, secondo i diversi luoghi e il diverso contenuto dei diritti stessi, erano detti *vagantivo, erbativo, legnatico*, etc.¹¹.

Tra le nuove realtà istituzionali, che rivendicavano il riconoscimento della loro esistenza e delle loro libertà, nella Tuscia a nord di Roma, troviamo Viterbo (sorta in età medievale attorno ad un nucleo costituito dal *castrum Viterbii*¹²), che sembra aver proclamato il Comune ed eletto i propri consoli già a partire dalla fine dell’XI secolo¹³. Nel 1145 fu per sette mesi la sede papale di Eugenio III, che vi ritornò successivamente a più riprese, a testimonianza del fatto che la città intorno alla metà del XII secolo era ormai divenuta un centro fiorente sottoposto alla signoria pontificia, pur mantenendo la propria autonomia cittadina¹⁴. Fu proprio a partire da questo periodo che i viterbesi iniziarono un’aggressiva espansione sul territorio circostante, arrivando in poco tempo a controllare una vasta area che si estendeva ben oltre i limiti originari della loro diocesi (creata tardivamente, nel 1192, dall’accorpamento di quelle di Tuscanella, Bieda e Centocelle)¹⁵. I confini del territorio dominato dalla città

¹¹ Cf. CURIS, G., «Usi civici», in *Enciclopedia italiana*, cit.; ID., «Usi civici», in *Nuovo Digesto Italiano*, cit., *passim*.

¹² Cf. PAGANI, A., *Viterbo nei secoli XI-XIII. Spazio urbano e aristocrazia cittadina*, Manziana (Roma) 2002, pp. 33-35; LANCONELLI, A., «Dal *castrum* alla *civitas*: il territorio di Viterbo tra VIII e XI secolo», in *Società e storia* 56 (1992), pp. 245-266; EAD., «Osservazioni in margine all’organizzazione del territorio nella Tuscia medievale: i “*finis Viterbienses*” tra VIII e XI secolo», in *Medioevo viterbese, a cura di CORTONESI, A., MASCIOLI, P., Viterbo 2004*, pp. 17-47, rist. con il titolo «*Alle origini della città di Viterbo: i “finis Viterbienses” tra VIII e XI secolo*», in CORTONESI, A., LANCONELLI, A., *La Tuscia pontificia nel Medioevo. Ricerche di storia*, Trieste 2016, pp. 45-65.

¹³ Cf. KAMP, N., *Istituzioni comunali in Viterbo nel medioevo*, I, *Consoli, Podestà, Balivi e Capitani nei secoli XII e XIII*, Viterbo 1936, pp. 5-7; PINZI, C., *Storia della città di Viterbo illustrata con note e nuovi documenti in gran parte inediti*, Roma 1887 (rist. anast. Bologna 1990), pp. 110-111 e 136 ss.

¹⁴ Sulla storia della città di Viterbo in epoca medievale e rinascimentale cf. BUSSI, F., *Istoria della città di Viterbo*, Roma 1742 (rist. anast. Bologna 1980); ORIOLI, F., *Florilegio viterbese ossia Notizie diverse intorno a Viterbo e alle sue adiacenze*, Roma 1855; ID., «Viterbo e il suo territorio», in *Giornale Arcadico di scienze, lettere ed arti* 117 (1848), pp. 262-367; 118 (1849-1850), pp. 105-165; DELLA TUCCIA, N., *Cronache della città di Viterbo*, in CIAMPI, I. (ed.), *Cronache e statuti della città di Viterbo*, Firenze 1872 (rist. anast. Bologna 1972); PINZI, C., *Storia della città di Viterbo illustrata con note e nuovi documenti in gran parte inediti*, 4 voll., Roma-Viterbo 1887-1913 (rist. anast. Bologna 1990); SIGNORELLI, G., *Viterbo nella storia della Chiesa*, 3 voll., Viterbo 1907-1969; EGIDI, P., «Le cronache scritte da frate Francesco d’Andrea», in *Archivio della Regia Società Romana di Storia Patria* 24 (1901), pp. 197-251, 299-371; SIGNORELLI, M., *Storia breve di Viterbo*, Viterbo 1965; SILVESTRELLI, G., *Città, castelli e terre della regione romana. Ricerche di storia medievale e moderna sino all’anno 1800*, Roma 1940² (rist. anast. Roma 1970), pp. 621-667; il volume di saggi *Atti del convegno di studio. VII centenario del 1° conclave (1268-1271)*, Viterbo 1975; PETRASSI, M. (cur.), *Viterbo città pontificia*, Roma 1980; gli scritti raccolti in, *Medioevo viterbese*, cit.; MASCIOLI, P., *Viterbo nel Quattrocento. Politica, istituzioni, poteri nella periferia pontificia*, Manziana (Roma) 2004; MENZINGER, S., «Viterbo “città papale”: motivazioni e conseguenze della presenza pontificia a Viterbo nel XIII secolo», in CAROCCI, S. (cur.), *Itineranza pontificia. La mobilità della Curia papale nel Lazio (secoli XII-XIII)*, Roma 2003, pp. 307-340.

¹⁵ Cf. SIGNORELLI, G., *Viterbo nella storia della Chiesa*, cit., p. 145; CIAMPI, I., *Cronache*, cit., p. 6 (per la cronaca di Niccolò della Tuccia) e pp. 301-304; CAMPANARI, S., *Tuscania e i suoi monumenti*, Montefiascone 1856, pp. 155-156. Sui centri di Tuscania (Tuscanella), Blera (Bieda) e Centocelle cf. SILVESTRELLI, G., *Città, castelli*, cit., *ad indicem*. Su Tuscania anche GIONTELLA, G., *Tuscania attraverso i secoli*, Grotte di Castro (VT) 1980; ID., *Tuscania*, Viterbo 1993. Sulla Centocelle medievale, da distinguersi dall’antica città romana di *Centum Celle* e, in epoca medievale, anche da Civitavecchia, cf. TOTI, O., *Storia di Civitavecchia. I: Dalle origini agli albori dell’età moderna. Da Tratano a Paolo II*, Civitavecchia 2013²; ID., *Centumcellae, Centocelle, Cencelle: una città di fondazione papale (854-1462)*, Civitavecchia 2014.

erano segnati a sud-ovest da Vetralla, a nord da Montefiascone e ad est dalla Valle del Tevere, con un accesso al mare attraverso il porto di Montalto¹⁶.

Di tutto quanto possedeva e godeva “*in tenimentis et bonis usantiis*” Viterbo aveva ricevuto, per concessione sovrana, la piena investitura. In questo senso, infatti, si pronuncia il 19 marzo del 1172 Cristiano di Magonza, il cancelliere imperiale che presiedeva la regione in questo periodo, in un diploma rilasciato a Siena a favore del comune viterbese, nel quale ribadiva alla città le concessioni già elargite dall'imperatore Federico I quanto all'investitura delle terre¹⁷. In un secondo diploma, emanato sempre da Cristiano di Magonza qualche anno dopo, si assolvevano i viterbesi dal bando pronunciato contro di loro per la distruzione della vicina Ferento¹⁸ e li si confermava nel possesso dei centri di Vetralla, Vitorchiano, Bagnaia, Canepina, dei castelli del contado di Bagnoregio, di Monte Aliano e di tutte le altre cessioni fatte loro dal Conte Guittone e dai Signori di Vico; si aggiungeva, infine, la quarta parte degli introiti del porto di Montalto e la decima di quello di Corneto (Tarquinia)¹⁹.

Nella seconda metà del XIII secolo nell'ambito delle tumultuose vicende che videro contrapposti il Papa e l'Imperatore per il dominio sulla regione e che ebbero come teatro anche Viterbo, vennero emanati a favore della città, dall'una e dall'altra autorità, in corrispondenza della riconquistata sovranità, altri diplomi²⁰. Nel 1247 era Federico II a confermare ai viterbesi “*bonus usus et approbatas consuetudines*”²¹ e nel 1252 sarà papa Innocenzo

¹⁶ Sulla formazione del contado viterbese tra XII e XIII secolo cf. LANCONELLI, A., *La terra buona. Produzione, tecniche e rapporti di lavoro nell'agro viterbese fra Due e Trecento*, Bologna 1994, pp. 28-34; nonché MAIRE VIGUEUR, J.-C., *Comuni e signorie in Umbria, Marche e Lazio*, in ARNALDI, G., TOUBERT, P., WALEY, D., MAIRE VIGUEUR, J.-C., MANSELLI, R., *Comuni e signorie nell'Italia nordorientale e centrale: Lazio, Umbria e Marche, Lucca, Torino 1987*, pp. 321-606, in particolare sull'espansione viterbese in questo periodo pp. 441-442. Sulla formazione e i contenuti del rapporto tra il Comune cittadino e il territorio extra-urbano sul quale è riuscito ad imporre la sua giurisdizione (contado, comitatus, districtus) cf. DE VERGOTTINI, G., «Origini e sviluppo storico della comitatina», in *Studi senesi 18 (1929)*, pp. 347-481, rist. in *Scritti di storia del diritto italiano, a cura di ROSSI, G., Milano 1977*, pp. 3-122. Sui rapporti tra il governo centrale e la costituzione dei vari contadi cittadini nello Stato pontificio tra XIII e XV secolo cf. ID., «Il Papato e la comitatina nello Stato della Chiesa (XIII-XV)», in *Atti e memorie della Deputazione di storia patria per le Province di Romagna 3 (1953)*, pp. 73-162, rist. in *Scritti di storia del diritto italiano, cit.*, pp. 123-240.

¹⁷ Per il testo del documento cf. BÖHEMER, J.F., *Acta imperii Selecta*, Innsbruck 1870 (rist. anast. Aalen 1967), pp. 601-602, n. 889: “*concedimus et dignitate nostra confirmamus, quecumque dominus noster serenissimus Romanorum imperator dono sceptriferae maiestatis suae per vexillum imperiale eis contulit et serenitatis suae bona voluntate et gratia eos investivit in tenimentis ipsorum et bonis usantiis...*”; nonché BUSSI, F., *Istoria*, cit., V, pp. 398-399; CIAMPI, I., *Cronache*, cit., pp. 300-301. Lo stesso documento si trova trascritto nel più antico *Liber iurium* del Comune di Viterbo, detto “*Margheritella*”, cf. CARBONETTI VENDITTELLI, C. (cur.), *Margheritella. Il più antico liber iurium del Comune di Viterbo*, Roma 1997, doc. 6, pp. 13-17, ivi bibl. (da alcuni il documento è assegnato al 1173).

¹⁸ Sulla distruzione di Ferento cf. *infra* n. 23.

¹⁹ Cf. BÖHEMER, J.F., *Acta imperii Selecta*, cit., pp. 602-603, n. 890; PINZI, C., *Storia*, cit., I, pp. 177-179 e n. 1, con l'edizione del documento datato 13 febbraio 1174; SAVIGNONI, P., «L'archivio storico del comune di Viterbo», in *Archivio della Regia Società Romana di Storia Patria 18 (1895)*, pp. 5-50, 269-318, in particolare, p. 46, doc. n. IV, che lo attribuisce al 13 febbraio 1175, considerata la datazione *ab incarnatione*. Per l'edizione di questo diploma cf. anche BUSSI, F., *Istoria*, cit., IV, p. 398; CARBONETTI VENDITTELLI, C. (cur.), *Margheritella*, cit., doc. 7, pp. 17-22, con bibliografia (il testo viene variamente attribuito al 1173, al 1174 e al 1175). Sui centri di Ferento, Vetralla, Vitorchiano, Bagnaia, Canepina, Bagnoregio nei dintorni di Viterbo, e su Montalto e Tarquinia (Corneto) sulla costa tirrenica, cf. SILVESTRELLI, G., *Città, castelli*, cit., *ad indicem*.

²⁰ Su Viterbo in epoca federiciana cf. DE VINCENTIS, A., «Viterbo», in *Federico II. Enciclopedia Federiciana*, Roma 2005 [http://www.treccani.it/enciclopedia/viterbo_%28Federiciana%29/].

²¹ Per il testo del diploma rilasciato da Federico II ai viterbesi nel 1247 cf. PINZI, C., *Storia*, cit., I, pp. 481-485 e n. 1; si veda anche SAVIGNONI, P., «L'archivio storico del comune di Viterbo», cit., pp. 286-287, doc. LXII. Sulla politica di Federico II nei confronti di Viterbo cf. PINZI, C., *Storia*, cit., I, pp. 291-496; WALEY, D., *The Papal State*

IV ad affermare solennemente: “*omnes etiam consuetudines, usus et libertates Communis Viterbii et cuilibet civi Viterbiensi, volumus integre conservari ... Praeterea, castra villas et arces, eorumque ac aliarum rerum possessiones, que Comune Viterbii vel quilibet civis Viterbiensis intus vel extra possident, vobis, auctoritate apostolica, confirmamus...*”²².

Al distretto sul quale il Comune di Viterbo aveva o pretendeva di avere in quest'epoca piena giurisdizione, e che per grandi linee si estendeva dal mare al Tevere, si aggiungevano anche i beni della comunità di Ferento che, venendo considerati preda di guerra, vennero riservati a “pubblico uso”. È questo, infatti, quanto si legge negli Statuti comunali viterbesi del 1237-38 e del 1251-52 dove si dispone, inoltre, il divieto di conservarvi vigne, orti e piantarvi alberi²³. Altro possedimento comunale era la selva di Monte Fogliano, che nel 1182 fu divisa tra il Papa e il Comune e che viene richiamata anche nelle disposizioni statutarie del 1251-52²⁴. Ugualmente in detto Statuto si affermava il diritto civico sulla selva dei SS. Giovanni e Vittore, ora detta la Commenda e appartenente al territorio di Montefiascone²⁵.

in the Thirteenth Century, London 1961, pp. 125-153; MANSELLI, R., «Viterbo ai tempi di Federico II», in *Atti del convegno di studio. VII centenario del 1° conclave*, cit., pp. 7-20.

²² Per il testo della bolla emanata da Innocenzo IV in occasione della sua riconciliazione con i viterbesi, cf. PINZI, C., *Storia*, cit., II, pp. 10-16 e n. 1, che rettifica l'edizione riportata in *Codex diplomaticus domini temporalis Sanctae Sedis*, I: 756-1334, ed. THEINER, A., Roma 1861, rist. anast 1964 (d'ora in avanti THEINER), doc. n. CCXL, pp. 130-131; si veda anche SAVIGNONI, P., «L'archivio storico del comune di Viterbo», cit., p. 288, doc. LXV. Il provvedimento è conservato anche nell'Archivio Storico del Comune di Viterbo (d'ora in poi ASCV), che si trova presso la Biblioteca Comunale degli Ardeni, *Pergamena* n. 12. Sugli accordi tra Innocenzo IV e Viterbo alla morte di Federico II cf. KAMP, N., *Istituzioni comunali in Viterbo*, cit., pp. 35-36; WALEY, D., *Viterbo nello Stato della Chiesa nel secolo XIII*, in *Atti del convegno di studio. VII centenario del 1° conclave*, cit., pp. 97-111, in particolare pp. 106-107.

²³ Per l'edizione degli statuti di Viterbo del 1237-38 e del 1251-52 cf. EGIDI, P., *Gli statuti viterbesi del 1237-38, del 1251-52 e del 1356*, in *Statuti della Provincia Romana*, a cura di FEDERICI, V., Roma 1930. In merito ai possedimenti del Comune di Ferento, cf. *Statuto del MCCLI-LII*, ed. cit., Lib. III rubr. 185 (*Quod possessiones Sancte Crucis de Ferento devenient de Comune*), p. 199: “*Item ordinamus quod terre, que fuerunt Sancte Crucis et possessiones de Ferento et Casalina, salvis terris Ss. Gemini et Mathei et Bonifatii et Stephani, omnia casalina que fuerunt in Ferento, nulla exceptione admessa, ad civitatem Viterbii revertantur et auferantur a quolibet possessore; et scindici Communis dictas terras et possessiones pro Comuni habeant et possideant; salva provisione Consilii Specialis, que fiat ante ablationem*”; nonché Lib. IV rubr. 113 (*Quod pantana revertantur ad Communitatem, preter illa que ab ecclesiis et aliis detinentur iuste*), pp. 245-246: “*Pantana et res alie quondam communitatis Ferentine ad communitatem Viterbii revertantur; preter illas que ab ecclesiis et aliis rationabiliter possidentur; te quicumque vineam, ortum laboraverit, in c. solidis puniatur; et, si quis dictas vineas devastaverit seu destruxerit, penam exinde minime patiat, et idem fiat de arboribus que circa Ferentum sunt plantate; qui eas incidit nullam penam exinde substineat, et ficus et vineas et piras sine pena quilibet incidere possit; et qui in supradictis locis de cetero plantaverit arbores, x librarum, sine querela, pena puniatur*”. Frammento ripreso dallo *Statuto del MCCXXXVII-XXVIII*, ed. cit., rubr. 246 (*De reddendo res quondam Ferenti*), p. 58: “*Pantana et alie res quondam communitatis Ferenti ad communitatem Viterbii reducantur; et quicumque vineam vel ortum laboraverit Ferenti, in c. soll. puniatur; et si quis dictas vineas destruxerit, penam exinde minime patiat; et idem fiat de arboribus que Ferenti sunt plantate, et ille qui eam vel eas inciserit, nullam penam exinde sustineat, et ficus et nuce et pira sine pena quilibet incidere possit; et qui in predictis locis de cetero plantaverit arbores, predicta pena sine querela puniatur*”. Per notizie sullo scontro che ci fu tra il 1170 e il 1172 tra Viterbo e Ferento, che vide quest'ultima sconfitta e distrutta dai viterbesi, cf. PINZI, C., *Storia*, cit., I, pp. 165-179; cenni in PETRASSI, M., «Papi, imperatori e popolo nella Viterbo medioevale», in *Viterbo città pontificia*, cit., pp. 7-148, in particolare p. 21. Sul piccolo centro di Ferento (ormai distrutto) anche SILVESTRELLI, G., *Città, castelli*, cit., p. 667.

²⁴ Cf. *Statuto del MCCLI-LII*, ed. cit., Lib. I rubr. 129 (*De divisione montis Foliani*), p. 139: “*Potestas et sindici teneantur facere et diffiniri et terminari silvam montis Foliani, sicut in instrumentis publicis continetur, et in parte communis Viterbii custodes ponere pro Comuni infra primum mensem sui nregiminis, salva provisione Consilii Specialis*”.

²⁵ Cf. *Statuto del MCCLI-LII*, ed. cit., Lib. III rubr. 146 (*Quod bona Ss. Iohannis et Victoris conserventur*), p. 189: “*Item teneantur potestas hospitalis Ss. Iohannis et Victoris eiusdemque nemora, res et bona eiusque infra integre defendere et salvare atque observare; cum bona dicti hospitalis omnibus et maxime Viterbiensibus communia habeantur, hoc idem in ecclesia S. Martini in Monte eiusque iuribus observetur*”. Sui boschi posseduti dal Comune di Viterbo, tra cui quelli qui menzionati del Monte

Occorre, tuttavia, osservare che sia nello Statuto del 1251-52, come in quello precedente del 1237-38, non si fa alcuna espressa menzione del diritto di pascolare (*jus pascendi*) o legnare (*jus legnandi*) nel territorio. Vi sono, però, tutta una serie di norme con cui viene severamente sanzionato chi reca danno con i propri animali o in altro modo all'altrui orto, vigna, campo, prato, oliveto *vel aliis clausuris*²⁶. Ciò ha dato modo al Signorelli di affermare:

*“il fatto dunque della coltivazione della terra e specialmente del rinchiuderla era fin d'allora riconosciuto come costituente ex se il diritto di goderla liberamente. Da che nasce la logica conseguenza che tutto quanto rimaneva incolto, tutto che era prodotto naturale del suolo, senza intervento dell'opera dell'uomo, come l'erba, la legna, tutto che non fosse ristretto da mura o da siepi, era suscettibile di godimento comune, di uso collettivo, pur appartenendo a privati la nuda proprietà della terra”*²⁷.

In particolare, dalle testimonianze sino ad ora rinvenute e delle quali si dirà appresso, è possibile ritenere che ai cittadini viterbesi fosse consentito esercitare liberamente e gratuitamente nel territorio sottoposto al dominio del Comune sia il diritto di “pascolare” che quello di far legna.

3. JURA PASCENDI E LEGNANDI TRA XIV E XV SECOLO

Un secolo dopo, nel 1356, negli atti della causa che si dibatteva tra Viterbo e Montefiascone per la determinazione dei confini tra i rispettivi territori²⁸, si legge che il Comune viterbese:

*“a tempore cuius contrarii memoria non exiit et per ipsum tempus continue fuit et est in possessione et quasi tenendi et cohercendi ipsa territoria, terras et possessiones et tenimenta sub sua jurisdictione quoad pascua et nemora et quoad onera datiorum, collectarum et aliorum munerum et onerum patrimonialiter tamque existentia in districtu et territorio Civitate Viterbi”*²⁹.

Fogliano e della tenuta del SS. Giovanni e Vittore, notizie anche in LANCONELLI, A., «Boschi, pascoli e allevamento nel territorio viterbese medievale. Appendice: i contratti di affidamento del bestiame», in *La Tuscia pontificia*, cit., pp. 193-215 (ristampa con aggiornamenti bibliografici di quanto già edito in *La terra buona*, cit., pp. 123-140, 171-176), in particolare p. 200.

²⁶ Al riguardo già nello statuto del 1237-38 si stabiliva che proprietari di bestie come buoi, pecore o porci si impegnassero a risarcire i danni causati dai loro animali ai possedimenti altrui (vigne, orti, oliveti et altri luoghi coltivati chiusi), cf. *Statuto del MCCXXXVII-XXVIII*, ed. cit., rubr. 231 (*De bubulcis et pecorariis et porcariis*), p. 55: *“Item statuimus quod omnes bubulci, porcarii et pecorarii iurent precepta potestatis et consulum, et quod dampnum in bladis vel vineis, ortis, olivetis vel aliis clausuris Viterbiensibus non facient”*; disposizione ripresa anche nello *Statuto del MCCLI-LII*, ed. cit., rubr. CCXVI (*Quod bubulci, pecorarii et porcarii iurent precepta potestatis*). p. 207: *“Statuimus quod omnes bubulci, pecorarii et porcarii iurent precepta potestatis seu consulum, et quod dampnum in bladis, vineis, ortis, olivetis et aliis clausuris Viterbii non faciant; et si potestas neglexerit hoc observare, perdat de suo salario. x. libras”*. Per altre disposizioni al riguardo si vedano nello *Statuto del MCCXXXVII-XXVIII*, ed. cit., le rubriche 299, 302, 303 e 304, e nello *Statuto del MCCLI-LII*, ed. cit., le analoghe contenute nel Lib. IV rubr. 43, 44, 45 e 178.

²⁷ Cf. SIGNORELLI, G., *I diritti d'uso civico nel viterbese*, Viterbo 1907, pp. 10-11.

²⁸ Ci informa di questa controversia anche PINZI, C., *Storia*, cit., III, p. 319.

²⁹ Cf. ASCV, *Cod. 10*, f. 4v. Per questa citazione si veda SIGNORELLI, G., *I diritti d'uso civico*, cit., p. 11 e n. 1. Su questo codice intitolato *‘Processus contra Montisflaconenses. 1356-1360. Tomus primus’* cf. SAVIGNONI, P., «L'archivio storico del comune di Viterbo», cit., pp. 24-25. Sul contenuto dell'Archivio Storico Comunale di Viterbo anche TEREZONI, E., «L'archivio storico comunale di Viterbo. Ipotesi di riordinamento sistematico», in *Storia nazionale e storia locale. La tutela del patrimonio culturale. Il patrimonio documentario della Tuscia (Atti del XIX Congresso Nazionale Archivistico, Viterbo, 27-30 ottobre 1982)*, Roma 1984, pp. 189-224, in particolare p. 210 in cui si menzionano i testi della controversia di confine tra Viterbo e Montefiascone, tra cui il volume del *“Processus contra Montisflaconenses”* (formato da 4 tomi) e le *Sententiae*. Su Montefiascone cf. PIERI BUTI, L., *Storia di Montefiascone*, Montefiascone 1870;

In realtà, la questione era già emersa da qualche anno e, infatti, nel 1353 papa Innocenzo VI incaricava il Rettore della provincia del “Patrimonio di San Pietro in Tuscia”, Giordano Orsini, di intervenire per chiarire i confini dei territori e cercare di appianare i conflitti³⁰. Dalle carte del processo si apprende, inoltre, che il Comune riscuoteva l’*erbativo*, a cui erano preposti appositi gabellieri “*pasculi et culturarum*”, solo dai montefiasconesi e dai forestieri e non dai viterbesi distrettuali³¹. E nella decisione pronunciata proprio da Giordano Orsini come arbitro della controversia, si stabiliva appunto il prezzo della fida come “*consuetum fuit*”³². Questa vicenda e la notizia dell’esistenza di una magistratura apposita a cui era affidata la gestione dei pascoli (i gabellieri “*pasculi et culturarum*”), attesta, peraltro, che Viterbo amministrava autonomamente i propri pascoli³³.

Altra conferma del fatto che i cittadini viterbesi godevano del diritto di “legnare” e “pascolare” liberamente nel territorio comunale, si ha nell’atto di locazione della selva di Montefogliano del 1403, riportato nei registri delle *Reformationes* del Comune³⁴, nel quale si

SILVESTRELLI, G., *Città, castelli*, cit., pp. 743-747; ANTONELLI, M., «Le origini del Comune di Montefiascone», in *L'Eco della Diocesi di Montefiascone* 24-25 (1918), rist. in *L'opera completa di Mercurio Antonelli*, a cura di BRECCOLA, G., IV, Montefiascone (VT) 2006, pp. 55-58.

³⁰ Cf. THEINER, docc. CCXLIV e CCXLV p. 250; nonché CALISSE, C., «Costituzione del Patrimonio di S. Pietro in Tuscia nel secolo XIV», in *Archivio della Reale Società Romana di Storia Patria* 15 (1892), pp. 5-70, in particolare p. 19. Sul “Patrimonio di San Pietro in Tuscia”, una delle provincie in cui era suddiviso lo Stato ecclesiastico, e sulla figura del Rettore, preposto al suo governo, nonché sulle altre istituzioni provinciali e il loro funzionamento, ci si permette di rinviare a FERRERI, T., «Istituzioni e governo del territorio nello Stato pontificio: ricerche sul Patrimonio di San Pietro in Tuscia (secoli VI-XIII)», in *Historia et ius* [www.historiaetius.eu] 14 (2018), paper 6, pp. 1-42, con indicazioni bibliografiche; nonché ai sempre fondamentali studi di DIVIZIANI, A., «Il Patrimonio di S. Pietro in Tuscia. Lineamenti storici», in *Bollettino dell'Istituto storico orvietano* 17 (1961), pp. 3-41; ERMINI, G., *I Parlamenti dello Stato della Chiesa dalle origini al periodo albornoziano*, Roma 1930; ID., «I rettori provinciali dello stato della Chiesa da Innocenzo III all'Albornoz. Ricerche storico-giuridiche», in *Rivista di Storia del diritto italiano* 4 (1931), pp. 29-104; ID., «I giudici provinciali della Monarchia pontificia nel medioevo», in *Studi economici e giuridici* 18 (1931), pp. 268-276, tutti ristampati in CAPITANI, O., MENESTÒ, E. (curr.), *Scritti storico-giuridici*, Spoleto 1997. Sulle vicende storiche attraversate dalla provincia del “Patrimonio di san Pietro in Tuscia” nel periodo del papato avignonese cf. ANTONELLI, M., «Vicende della dominazione pontificia nel Patrimonio di S. Pietro in Tuscia dalla traslazione della sede alla restaurazione dell'Albornoz», in *Archivio della Reale Società Romana di Storia Patria* 25 (1902), pp. 354-395; 26 (1903), pp. 249-341; 27 (1904), pp. 109-146, 313-349; ID., «La dominazione pontificia nel Patrimonio negli ultimi venti anni del periodo avignonese», in *Archivio della Reale Società Romana di Storia Patria* 30 (1907), pp. 269-332; 31 (1908), pp. 121-168, 315-335 [estratto 1908, p. 157]; ID., *Nuove ricerche per la storia del Patrimonio dal MCCCXXI ai MCCCCLX*, in *Archivio della Reale Deputazione Romana di Storia Patria*, 58 (1935), pp. 119-151, tutti ristampati in *L'opera completa di Mercurio Antonelli*, a cura di BRECCOLA, G., 4 voll., Montefiascone (VT) 2000-2006.

³¹ Cf. SIGNORELLI, G., *I diritti d'uso civico*, cit., pp. 11-12. Per “erbativo” si intende sia il diritto di falciare erba o di far pascolare il bestiame su prati comuni, sia il tributo che si pagava per tale diritto.

³² Cf. ASCV, *Pergamena* 572, da cui risulta che la lite fu definita in favore di Viterbo, il lodo è del 25 giugno 1359.

³³ Al riguardo anche LANCONELLI, A., «Boschi, pascoli e allevamento», cit., p. 204.

³⁴ La serie delle *Riformanze (Riformagioni)* del Comune di Viterbo è costituita da 172 volumi, che coprono l'arco cronologico che va dal 1403 al 1870, fanno parte dell'Archivio Storico del Comune e si trovano presso la Biblioteca Comunale degli Ardeni (d'ora in poi: *Rif.* seguito dal numero del volume e dalle carte relative). In questi registri il cancelliere riportava le *reformationes*, ovvero le delibere dei consigli del Comune, e le assunzioni delle cariche pubbliche, verbalizzava ogni atto dell'amministrazione cittadina e trascriveva le ordinanze emesse dal papa e degli ufficiali ecclesiastici (cf. MASCIOLI, P., «Le riformanze del Comune di Viterbo», in *Storie a confronto. Le riformanze dei Comuni della Tuscia alla metà del Quattrocento*, Roma 1995, pp. 109-127). Più in generale sulle Riformanze o Riformagioni (*Reformationes*) dei Comuni cf. MIGLIO, M., «Le riformanze e la memoria comunale», in *Storie a confronto*, cit. pp. 1-11. Per quanto riguarda, più in particolare, la relazione fra statuti e Riformanze dei Comuni si veda CAMMAROSANO, P., *Italia medievale. Struttura e geografia delle fonti scritte*, Roma 1991, pp. 155-160.

legge: “*salvo et reservato quod omnes cives et habitantes civitatis Viterbii et ipsius comitatus possint et eis sit licitum in dicta tenuta cum ipsorum bestiis pasturare et facienda ligna accedere*”³⁵. Non solo, ma in un provvedimento del 1458 si vietava ai forestieri di “pascolare” e far legna (“*nullus forenses andat nec presumat intrare ad lignandum neque herbandum*”) nel territorio di Viterbo e specialmente nella selva dei SS. Giovanni e Vittore, dal che si desume e *contrario* che, invece, ai viterbesi tutto ciò era perfettamente consentito³⁶.

C'erano comunque delle limitazioni all'esercizio di questi diritti. L'uso di “legnare” era consentito solo per la “legna morta”. A tale riguardo si può leggere quanto stabilito in un provvedimento del 27 settembre del 1492³⁷: decisione avvalorata dal fatto che il Comune era solito vendere il legname che veniva tagliato nei boschi di sua pertinenza³⁸. Il diritto di pascolare era caratterizzato dall'esistenza di vincoli maggiori. Nel 1425 il Comune, dopo aver ricordato che secondo un articolo dello “Statuto del danno dato” era proibito “*intrare et pasquare per prata*” sino alla metà del mese di giugno, decise per quell'anno di protrarre il divieto sino al 15 agosto per quei campi che potevano essere nuovamente falciati³⁹. Nel 1436 veniva richiamato un altro articolo dello stesso “Statuto del danno dato” che vietava il pascolo nel “piano” e nelle “colti”⁴⁰. È del luglio del 1440, inoltre, una delibera in cui si vietava di portare gli animali “*in pratis seccatis et non seccatis*” per tutto quel mese⁴¹. Tali misure si rendevano necessarie a causa della siccità delle stagioni o per il gran consumo di foraggi da parte delle soldatesche che attraversavano il Patrimonio, tant'è che nel 1441 si arrivò sino al punto di escludere dal pascolo nel territorio viterbese tutto il bestiame forestiero⁴².

Al fine di fare in modo che i terreni venissero usati sia per il pascolo, che favoriva l'industria del bestiame, che per la coltivazione e produzione del frumento e dei cereali, si ritenne utile riservare una parte del territorio al pascolo dei “buoi aratori”, vennero così costituendosi le cosiddette “*guardate*” o “*bandite*”, la cui amministrazione fu concessa all'*Arte dei bifolci*; altre porzioni di territorio venivano assegnate all'allevamento delle pecore, mentre il resto veniva lasciato al libero godimento comune⁴³. In una delibera del 1441 “*super guardatis bubulcorum*”, si fa riferimento all'atto con cui sarebbero state costituite tali bandite (“*concessio facta bubulcis civitatis*”) ⁴⁴, presumibilmente risalente a più di vent'anni prima, visto che negli atti comunali la prima menzione delle bandite risale al 1425⁴⁵. Queste ultime, riservate ai buoi aratori, erano quelle della *Cipollara*, *Sterpaglio*, *Monterazzano* e *Pantane*, anche se accadeva di frequente che i “*bifolci*” sconfinassero a discapito dei terreni goduti, ad esempio, dai pastori,

³⁵ Cf. ASCV, *Rif.*, vol. I, f. 7r.

³⁶ Cf. ASCV, *Rif.*, vol. XVI, f. 69r; nonché SIGNORELLI, G., *I diritti d'uso civico*, cit., p. 12.

³⁷ Cf. ASCV, *Rif.*, vol. XXIV, f. 28r.

³⁸ Cf. SIGNORELLI, G., *I diritti d'uso civico*, cit., p. 13.

³⁹ Cf. ASCV, *Rif.*, vol. III, f. 122r.

⁴⁰ Cf. ASCV, *Rif.*, vol. V, ff. 210v-211r.

⁴¹ Cf. ASCV, *Rif.*, vol. VIII, f. 22r.

⁴² Cf. ASCV, *Rif.*, vol. VIII, f. 102r.

⁴³ Cf. SIGNORELLI, G., *I diritti d'uso civico*, cit., p. 14.

⁴⁴ Cf. ASCV, *Rif.*, vol. VIII, f. 164r.

⁴⁵ Cf. ASCV, *Rif.*, vol. III, f. 142r; nonché SIGNORELLI, G., *I diritti d'uso civico*, cit., p. 14 e n. 3, che ci informa anche che tale atto costitutivo non è conservato negli archivi comunali.

tanto che nell'agosto del 1441, dopo l'ennesimo loro reclamo, le autorità comunali ordinarono una revisione dei confini delle bandite⁴⁶.

Il pascolo libero del bestiame sul territorio, creava, però, vari problemi. Erano, infatti, molti ed ingenti i danni che gli animali causavano alle terre lavorate, tanto che nel 1449 le autorità cittadine ordinarono a chiunque possedesse pecore o capre d'iscriversi all'*Arte dei pecorai* e ai proprietari di "bestie grosse" di iscriversi a quella "*dei bifolci*", e che le rispettive Arti rispondessero dei danni dei quali non si fossero conosciuti gli autori⁴⁷. Ma nonostante tali severe disposizioni, i danni alle coltivazioni aumentavano, tanto che in un Consiglio tenuto il 5 novembre del 1450 viene fatta la seguente considerazione:

*"cives et incolae Civitatis Viterbii quasi omnes aut pro majori parte relicta agricultura omnem ipsorum operam, curam et studium in tenendis, gubernandis atque multiplicandis animalibus ponunt. Quapropter ager viterbiensis quasi sterilis et incultus efficitur. Et maxima frumenti et aliorum fructum penuria in eadem civitate sequuta est"*⁴⁸.

Si cercò in qualche modo di porre rimedio al problema, vietando ai proprietari di bestiame di mantenere un numero di animali superiore al valore della terza parte dei beni stabili che ciascuno di loro possedeva nel territorio⁴⁹. Al relativo decreto venne anche data sanzione pontificia il 7 dicembre dello stesso anno⁵⁰.

4. DALLO STATUTO DEL 1469 ALLA BOLLA PONTIFICIA DEL 1506

È con lo Statuto del 1469, epoca nella quale Viterbo era ormai legata alla Santa Sede da un rapporto di piena sottomissione⁵¹, che si ha la chiara conferma del fatto che ai cittadini viterbesi era consentito esercitare liberamente il diritto di "pascolo" sull'intero territorio comunale; non solo, ma l'esercizio di tale diritto era anche del tutto gratuito. Nella rubrica 25 del Libro IV, infatti, il Comune di Viterbo, dopo aver affermato la propria suprema giurisdizione su tutta una serie di castelli del distretto, riservava "*omnibus et singulis Viterbiensibus libere cum bestiis pascuare in omnibus et singulis tenimentis dictorum castrorum, sine aliqua solutione pascui seu gabelle*"⁵². Si stabiliva, inoltre, di sanzionare con una pena pecuniaria di cento lire "paparine" chiunque impedisse il pascolo o pretendesse per questo il pagamento di denaro: "*Et impediendes pascuare aut pascuum vel gabellam aliquam accipientes vel exigentes, pena centum librarum paparinarum pro vice qualibet puniatur et auferatur eis de facto per potestatem predictum. Et*

⁴⁶ Cf. ASCV, *Rif.*, vol. VIII, f. 166v; nonché SIGNORELLI, G., *I diritti d'uso civico*, cit., pp. 14-15 e n. 4, in cui si richiama lo 'Statuto dei bifolci' risalente al 1457.

⁴⁷ Cf. ASCV, *Rif.*, vol. XII, ff. 126v-127r.

⁴⁸ Cf. ASCV, *Rif.*, vol. XIII, f. 98r.

⁴⁹ Cf. ASCV, *Rif.*, vol. XIII, ff. 100v-101r.

⁵⁰ Cf. ASCV, *Rif.*, vol. XIII, ff. 114r-115r.

⁵¹ Sulla storia dello Stato pontificio dalla sua formazione sino a tutto il XV secolo si vedano a titolo indicativo WALEY, D., *The Papal State in the Thirteenth Century*, cit.; ID., *Lo Stato papale dal periodo feudale a Martino V*, in *Comuni e signorie nell'Italia nordorientale*, cit., pp. 229-320; ID., «Lo Stato papale nel tredicesimo secolo», in *Rivista storica italiana* 73 (1961), pp. 429-443; PARTNER, P., *The Papal State under Martin V*, London 1958; ID., *The Lands of St. Peter. The Papal State in the Middle Ages and the Early Renaissance*, London 1972; ARNALDI, G., *Le origini dello Stato della Chiesa*, Torino 1987; ID., *Le origini del Patrimonio di S. Pietro*, in *Comuni e signorie nell'Italia nordorientale*, cit., pp. 3-151; CARVALE, M., *Lo Stato pontificio da Martino V a Gregorio XIII*, in CARVALE, M., CARACCIOLIO, A., *Lo Stato pontificio da Martino V a Pio IX*, Torino 1978 (rist. 1997), pp. 1-371.

⁵² Cf. BUZZI, C. (a cura di), *Lo Statuto del Comune di Viterbo del 1469*, Roma-Viterbo 2004, Lib. IV rubr. 25 (*De cautione prestanda per dominos infrascriptorum castrorum*), pp. 296-298, in particolare p. 297.

*credatur denuntiatoris sacramento cum uno teste fide digno*⁵³. Era anche vietato ai *forenses* di condurre a pascolare il loro bestiame “*in planis, pascuis et cultis tenimenti Viterbii*”, senza aver ricevuto l’espressa autorizzazione del Comune o del preposto al pascolo: “...*Nullus quoque forensis possit cum bestiis sine licentia at apodissa Communis per dictum tenimentum pascuare, ad penam in ordinamentis dicte gabelle et Communis Viterbii declaratam...*”⁵⁴.

Per quanto riguarda il diritto di far legna, non lo si trova affermato nello Statuto in via generale, ma viene richiamato, insieme al diritto di pascolo, solo in riferimento ai possedimenti di *Roccha Altia*, nei pressi di Soriano, e nelle confinanti Piagge dei Tignosi, a causa delle contestazioni sollevate dagli abitanti del Comune di Soriano. La sussistenza di tali *iura* viene riaffermata e ribadita ed anzi, a tutela dei cittadini viterbesi, si stabilisce anche di punire chiunque ne contrasti o impedisca in qualche modo l’esercizio⁵⁵.

Nel 1473 torna ad inasprirsi la lite con Montefiascone per la giurisdizione sulla tenuta dei SS. Giovanni e Vittore, e in quell’occasione il Comune di Viterbo, come estrema misura, decide di proibire ai forestieri non solo di coltivare le terre di loro proprietà che si trovavano nel territorio viterbese, ma anche di portarvi a pascolare il bestiame. Il provvedimento venne anche inserito nelle disposizioni statutarie⁵⁶. Una tale presa di posizione, considerata alquanto eccessiva, suscitò veementi reazioni, soprattutto da parte dei Montefiasconesi, e costrinse ad intervenire anche il governo pontificio, che nel 1474 ordinò alle autorità viterbesi di rispettare il diritto di ciascuno al libero godimento della sua proprietà, indipendentemente dal

⁵³ Cf. *Lo Statuto del Comune di Viterbo del 1469*, ed. cit., Lib. IV rubr. 25 (*De cautione prestanda per dominos infrascriptorum castrorum*), pp. 297-298. Per quel che riguarda la “lira paparina” o “papalina” cf. CALISSE, C., «Costituzione del Patrimonio di S. Pietro in Tuscia nel secolo XIV», cit., p. 42; nonché MARTINORI, E., *Della moneta paparina del Patrimonio di S. Pietro in Tuscia e delle zecche di Viterbo e Montefiascone*, Milano 1910 (già in *Rivista Italiana di Numismatica e scienze affini* 22 [1909] e XXIII [1910]).

⁵⁴ Cf. *Lo Statuto del Comune di Viterbo del 1469*, ed. cit., Lib. III rubr. 142 (*De pena facientis guardatam*), p. 254, ma soprattutto la rubr. 146 (*De pena forensis pascuantis in planis, pascuis et cultis tenimenti Viterbii sine licentia*), pp. 255-256: “*Item quod nullus forensis audeat vel presumat pascuare seu bestias mittere ad damnum dare pascuando cum aliquibus bestiis in planis seu pascuis vel cultis tenimenti et districtus civitatis Viterbii vel prepositi talis pascui seu planorum vel cultorum aut eius vel eorum officialium et aliorum quibus dicta plana vel culte per Commune Viterbii in consilio prout confirmatum extiterit annuo sint concessa vel concederentur in posterum, ad penam decem librarum paparinarum pro quolibet centinaio bestiarum minutarum et ab inde infra prout tangit pro rata et decem soldorum pro qualibet bestia grossa vel porco vel aliter secundum provisionem dominorum priorum et confalonierii, ad quam penam pro cultis tantum cives Viterbienses teneantur. Dicta quoque pascua, plana, et culte intelligantur totum tenimentum et districtus et comitatus civitatis Viterbii. Dictoque preposito et suis officialibus, sociis, nuntiis vel famulis liceat auctoritate propria omnes et singulos inventos in dictis pascuis, planis et cultis sine dicta licentia cum bestiis pascuare, pignorare et gravare in bestiis et rebus aliis tam pro penis quam pro pascuo et eos personaliter capere et ducere. Et si quis dicto preposito et suis sociis, officialibus, nuntiis vel famulis esset rebellis, tunc liceat offendere in persona et bonis sine pena statuto seu ordinamento supra vel infra posito loquente in contrarium non obstante. Et predicta in quocunque alio pascuo preposito cuiuscunque pascui vendicent sibi locum*”. Si veda anche SIGNORELLI, G., *I diritti d’uso civico*, cit., pp. 17-18, anche se con alcune imprecisioni.

⁵⁵ Cf. *Lo Statuto del Comune di Viterbo del 1469*, ed. cit., Lib. IV rubr. 92 (*Quod quilibet lignare possit in tenimento Roche Altie et de terminis mittendis servandis...*), p. 335: “...*Item quod quilibet Viterbiensis lignare possit et etiam pascuare impune in tenimento Roche Altie, plagis Tineosorum; et nullus contradicat vel impedimentum prestat, ad penam decem librarum...*”; nonché SIGNORELLI, G., *I diritti d’uso civico*, cit., pp. 20-21 e n. 1 dove ci dice che il possesso di Rocca Altia era stato riconosciuto di pertinenza del Comune di Viterbo nel 1306, citando come riferimento una *Pergamena* dell’Archivio Storico Comunale di cui non indica il numero. Ci informa che *Roccha Altia* (Rocca Altia) era un castello ormai distrutto nei pressi di Soriano BUZZI, F. *Lo Statuto del Comune di Viterbo del 1469*, cit., nell’*Indice dei nomi di luogo* p. 412.

⁵⁶ Cf. ASCV, *Rif.*, vol. XVIII, ff. 106v-107r, 110v-111r, nonché 144r. Su questa vicenda cf. DELLA TUCCIA, N., *Cronache della città di Viterbo*, ed. cit., pp. 107-108; SIGNORELLI, G., *I diritti d’uso civico*, cit., p. 21.

fatto che fosse o meno un cittadino⁵⁷. Le liti e i conflitti comunque non si arrestarono ed anzi si protrassero con alterne vicende fino al giugno del 1484, quando fu pronunciata la sentenza definitiva a favore di Viterbo, cui fece seguito, il 30 settembre dello stesso anno, la bolla emanata da papa Innocenzo VIII che confermava tutti gli statuti e i privilegi della città⁵⁸.

Non pochi erano i danni che avevano subito in questo periodo i viterbesi e per compensare in qualche modo i pregiudizi subiti, nel 1485 l'*Arte dei bifolci* ottenne di riservare al pascolo dei buoi aratori un largo distretto nel piano di Magugnano, comprendente la contrada di S. Maria in Volturmo, Valle Manzera, Pietrafitta, la torre di *Messer Azzo e Scolculi*⁵⁹. Quando, poi, nell'anno seguente la bandita venne estesa sino alla strada di Montefiascone, si stabilì di escluderne i forestieri, affinché i cittadini potessero liberamente e largamente coltivare e "pascere"⁶⁰.

Alla fine del XV secolo una profonda crisi colpiva l'agricoltura del territorio. La causa veniva individuata nella "comunione del pascolo", che rendeva proficua soprattutto l'industria del bestiame: nel 1494 nel solo territorio viterbese si contavano 80.000 pecore e 20.000 porci⁶¹. Tale problematica, che non era limitata al solo territorio viterbese e che causava la carestia anche a Roma e, più in generale, a tutta la provincia del Patrimonio di San Pietro in Tuscia, suscitò le preoccupazioni della Santa Sede. Sisto IV, infatti, cercò di porvi rimedio emanando un provvedimento con il quale "in predictis nostre Urbis territorio, et Patrimonii beati Petri in Tuscia ac Campanie et Maritimae provinciis", autorizzava chiunque a coltivare e seminare la terza parte dei campi incolti, anche contro la volontà dei proprietari, trattenendo poi per sé il raccolto⁶².

Si riteneva, tuttavia, che la questione potesse essere ancor meglio risolta dando ai proprietari la facoltà di affrancare le loro terre dalle servitù esistenti, tanto che nel 1494 nel Consiglio Comunale si proponeva, nell'interesse dell'agricoltura e per evitare i sempre più frequenti conflitti causati dalla promiscuità, di dichiarare liberi tutti i possedimenti rustici e di proclamare il diritto di ogni proprietario ad ammettere e tenere quanto bestiame volesse e di esercitarvi la piena giurisdizione. La delibera fu accolta positivamente, ma non le venne data, in seguito, alcuna esecuzione⁶³.

I cittadini più ricchi e potenti cercarono comunque di perseguire i loro interessi attraverso la creazione di riserve o bandite, che andavano a discapito dei diritti popolari⁶⁴. Nel 1506 Giulio II provò a porre rimedio alle usurpazioni di questo tipo con un Breve, nel quale si affermava che a causa delle discordie intestine i cittadini ormai si disinteressavano della cosa pubblica, i paesi vicini avevano invaso parte del territorio viterbese e soprattutto molti nobili,

⁵⁷ Cf. SIGNORELLI, G., *I diritti d'uso civico*, cit., p. 21; nonché ASCV, *Rif.*, vol. XVIII, ff. 206r-207v.

⁵⁸ Cf. SIGNORELLI, G., *I diritti d'uso civico*, cit., p. 26; nonché ASCV, *Margarita I*, ff. 191-19. Sulla *Margarita* viterbese, una raccolta di documenti e atti riconducibile ad un *liber iurium* cf. SAVIGNONI, P., «L'archivio storico del comune di Viterbo», cit., pp. 21-22; DUPRÈ-THESEIDER, E., «La 'Margarita viterbese'», in *Atti del convegno di studio. VII centenario del 1° conclave*, cit., pp. 199-209; CARBONETTI VENDITTELLI, C., *Documenti su libro. L'attività documentaria del Comune di Viterbo nel Duecento*, Roma 1996, *passim*.

⁵⁹ Cf. ASCV, *Rif.*, vol. XXII, f. 170r-v. Su queste località si veda BUZZI, F. *Lo Statuto del Comune di Viterbo del 1469*, cit., nell'*Indice dei nomi di luogo, ad vocem*.

⁶⁰ Cf. ASCV, *Rif.*, vol. XXIII, ff. 61v-62r.

⁶¹ Cf. ASCV, *Rif.*, vol. XXV, f. 122v.

⁶² Cf. *Codex diplomaticus domini temporalis Sanctae Sedis*, III: 1389-1793, ed. THEINER, A., Roma 1862, rist. anast 1964, doc. n. CCCXIV, pp. 491-492.

⁶³ Cf. ASCV, *Rif.*, vol. XXV, ff. 123r-v e 124r; nonché SIGNORELLI, G., *I diritti d'uso civico*, cit., p. 28.

⁶⁴ Cf. G. SIGNORELLI, G., *I diritti d'uso civico*, cit., p. 29 e n. 1, dove si riportano vari esempi.

che possedevano poderi e tenute, impedivano che vi si potesse legnare e pascolare, dopo raccolti i frutti, come in tutte le altre parti del territorio i cittadini erano soliti fare. Ordinava, quindi, che costoro fossero costretti a lasciare che i viterbesi “*quominus et consuetum in prediis et tenentis huiusmodi lignare et animalia pascere*”⁶⁵.

L'importanza del documento è evidente. In esso, infatti, si confermava l'esistenza del diritto di “*legnare*” e “*pascere*” di cui godevano liberamente e gratuitamente tutti i cittadini viterbesi nel territorio comunale. Due diritti, sollecitamente riconosciuti dal Pontefice, fondati su una storia secolare - più volte attestata e giuridicamente riconosciuta - che caratterizzerà anche le epoche successive. Una storia, solo parzialmente indagata e, perciò, meritevole di ulteriori ed approfonditi studi anche alla luce della documentazione inedita, e alla quale si stanno già dedicando specifiche ricerche.

BIBLIOGRAFIA

ALVAZZI DEL FRATE, P., FERRI, G., «Le proprietà collettive e gli usi civici. Considerazioni storico-giuridiche tra Francia e Italia (secoli XIX-XX)», in *Le proprietà. Dodicesime giornate di studio. Roma Tre-Poitiers. Dedicate alla memoria di Jean Beauchard, Roma 13-14 giugno 2014*, a cura di VACCA, L., Napoli 2015, pp. 31-57.

ANTONELLI, M., «La dominazione pontificia nel Patrimonio negli ultimi venti anni del periodo avignonese», in *Archivio della Reale Società Romana di Storia Patria* 30 (1907), pp. 269-332; 31 (1908), pp. 121-168, 315-335 [estratto 1908, p. 157].

ANTONELLI, M., «Le origini del Comune di Montefiascone», in *L'Eco della Diocesi di Montefiascone* 24-25 (1918), rist. in *L'opera completa di Mercurio Antonelli* cit., IV.

ANTONELLI, M., «Nuove ricerche per la storia del Patrimonio dal MCCCXXI ai MCCCCLX», in *Archivio della Reale Deputazione Romana di Storia Patria*, 58 (1935), pp. 119-151.

ANTONELLI, M., «Vicende della dominazione pontificia nel Patrimonio di S. Pietro in Tuscia dalla traslazione della sede alla restaurazione dell'Albornoz», in *Archivio della Reale Società Romana di Storia Patria* 25 (1902), pp. 354-395; 26 (1903), pp. 249-341; 27 (1904), pp. 109-146, 313-349.

ARNALDI, G., *Le origini del Patrimonio di S. Pietro*, in *Comuni e signorie nell'Italia nordorientale*, cit., pp. 3-151.

ARNALDI, G., *Le origini dello Stato della Chiesa*, Torino 1987

ASTUTI, G., «Aspetti del regime giuridico medioevale della proprietà fondiaria e dei contratti agrari», in *Atti del convegno nazionale di Diritto Agrario, Firenze, 22-24 ottobre 1955*, Milano 1958, pp. 65-82.

ASTUTI, G., «Aspetti e problemi del riordinamento degli usi civici in Italia», in *Rivista di diritto agrario* 33 (1954), pp. 34-55.

ASTUTI, G., *Tradizione romanistica e civiltà giuridica europea: raccolta di scritti*, a cura di DIURNI, G., Napoli 1984

Atti del convegno di studio. VII centenario del 1° conclave (1268-1271), Viterbo 1975

BÖHEMER, J.F., *Acta imperii Selecta*, Innsbruck 1870 (rist. anast. Aalen 1967)

⁶⁵ Cf. ASCV, Pergamena 822; nonché SIGNORELLI, G., *I diritti d'uso civico*, cit., pp. 29-30.

- BRECCOLA, G. (cur.), *L'opera completa di Mercurio Antonelli*, 4 voll., Montefiascone (VT) 2000-2006
- BUSSI, F., *Istoria della città di Viterbo*, Roma 1742 (rist. anast. Bologna 1980)
- BUZZI, C. (a cura di), *Lo Statuto del Comune di Viterbo del 1469*, Roma-Viterbo 2004
- CALISSE, C., «Costituzione del Patrimonio di S. Pietro in Tuscia nel secolo XIV», in *Archivio della Reale Società Romana di Storia Patria* 15 (1892), pp. 5-70.
- CALISSE, C., *Gli usi civici nella provincia di Roma*, Prato 1906
- CAMMAROSANO, P., *Italia medievale. Struttura e geografia delle fonti scritte*, Roma 1991
- CAMPANARI, S., *Toscana e i suoi monumenti*, Montefiascone 1856
- CAPITANI, O., MENESTÒ, E. (curr.), *Scritti storico-giuridici*, Spoleto 1997
- CARAVALE, M., *Lo Stato pontificio da Martino V a Gregorio XIII*, in CARAVALE, M., CARACCILO, A., *Lo Stato pontificio da Martino V a Pio IX*, Torino 1978 (rist. 1997), pp. 1-371.
- CARBONETTI VENDITTELLI, C. (cur.), *Margheritella. Il più antico liber iurium del Comune di Viterbo*, Roma 1997
- CARBONETTI VENDITTELLI, C., *Documenti su libro. L'attività documentaria del Comune di Viterbo nel Duecento*, Roma 1996
- CASSANDRO, G., *Storia delle terre comuni e degli usi civici nell'Italia meridionale*, Bari 1943
- CERULLI IRELLI, V., «Apprendere "per laudo". Saggio sulla proprietà collettiva», in *Quaderni Fiorentini* 45 (2016), pp. 295-358.
- CERULLI IRELLI, V., *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova 1983
- CERVATI, G., *Guido Cervati. Scritti sugli usi civici*, ristampa di scritti a cura di MARINELLI, F., POLITI, F., L'Aquila 2013
- CIAMPI, I., *Cronache e statuti della città di Viterbo*, Firenze 1872 (rist. anast. Bologna 1972)
- CONTE, E., «Beni comuni e domini collettivi tra storia e diritto», in *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, a cura di MARELLA, M.R., Roma 2012, pp. 43-59.
- CORTESE, E. (a cura di), *La proprietà e le proprietà. Atti del convegno svoltosi a Pontignano, 30 settembre-3 ottobre 1985*, Milano 1988
- CORTESE, E., «Domini collettivi», in *Enciclopedia del diritto*, XII, Milano 1964, pp. 913-927.
- CORTONESI, A., LANCONELLI, A., *La Tuscia pontificia nel Medioevo. Ricerche di storia*, Trieste 2016
- CORTONESI, A., MASCIOLI, P. (curr.), *Medioevo viterbese*, Viterbo 2004
- CRISTOFERI, D., «Da usi civici a beni comuni: gli studi sulla proprietà collettiva nella medievistica e nella modernistica italiana e le principali tendenze internazionali», in *Studi storici* 57 (2016), pp. 577-604.
- CURIS, G., «Dominii collettivi», in *Nuovo Digesto Italiano*, V, Torino 1938
- CURIS, G., «Usi civici», in *Enciclopedia italiana* (1937) [http://www.treccani.it/enciclopedia/usi-civici_%28Enciclopedia-Italiana%29/]
- CURIS, G., «Usi civici», in *Nuovo Digesto Italiano*, XII pt. 2, Torino 1940, pp. 742-760.
- CURIS, G., *Gli usi civici. Le leggi fasciste*, Roma 1928
- CURIS, G., *I demani comunali*, Roma 1908
- CURIS, G., *Usi civici, proprietà collettive e latifondi nell'Italia centrale e nell'Emilia con riferimento ai demani comunali nel mezzogiorno*, Napoli 1917
- DANI, A., «Pluralismo giuridico e ricostruzione storica dei diritti collettivi», in *Archivio Scialoja-Bolla* 1 (2005), pp. 61-84.
- DANI, A., *Le risorse naturali come beni comuni*, Arcidosso (GR) 2013

- DANI, A., *Usi civici nello Stato di Siena di età medicea*, Bologna 2003
- DE LUCIA, L., «Usi civici», in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, XV, Torino 1999, pp. 584-602.
- DE VERGOTTINI, G., «Il Papato e la comitatina nza nello Stato della Chiesa (XIII-XV)», in *Atti e memorie della Deputazione di storia patria per le Province di Romagna 3 (1953)*, pp. 73-162, rist. in *Scritti di storia del diritto italiano*, a cura di ROSSI, G., Milano 1977, pp. 123-240.
- DE VERGOTTINI, G., «Origini e sviluppo storico della comitatina nza», in *Studi senesi 18 (1929)*, pp. 347-481, rist. in *Scritti di storia del diritto italiano*, cit., pp. 3-122.
- DE VINCENTIIIS, A., «Viterbo», in *Federico II. Enciclopedia Federiciana*, Roma 2005 [http://www.treccani.it/enciclopedia/viterbo_%28Federiciana%29/]
- DELLA TUCCIA, N., *Cronache della città di Viterbo*, in CIAMPI, I. (ed.), *Cronache e statuti della città di Viterbo*, Firenze 1872 (rist. anast. Bologna 1972)
- DI GENIO, G. (a cura di), *Problemi e prospettive sugli usi civici*, Soveria Mannelli 2010
- DI GENIO, G., «Gli usi civici nella legge n. 168 del 2017 sui domini collettivi: sintonie e distonie attraverso la giurisprudenza costituzionale e il dibattito in sede Costituente», in *Federalismi.it* 18 (2018), pp. 1-16.
- DIVIZIANI, A., «Il Patrimonio di S. Pietro in Tuscia. Lineamenti storici», in *Bollettino dell'Istituto storico orvietano* 17 (1961), pp. 3-41.
- DUPRÈ-THESEIDER, E., «La 'Margarita viterbese'», in *Atti del convegno di studio. VII centenario del 1° conclave*, cit., pp. 199-209.
- EGIDI, P., «Le croniche scritte da frate Francesco d'Andrea», in *Archivio della Regia Società Romana di Storia Patria* 24 (1901), pp. 197-251, 299-371.
- EGIDI, P., *Gli statuti viterbesi del 1237-38, del 1251-52 e del 1356*, in *Statuti della Provincia Romana*, a cura di FEDERICI, V., Roma 1930
- ERMINI, G., «I giudici provinciali della Monarchia pontificia nel medioevo», in *Studi economici e giuridici* 18 (1931), pp. 268-276.
- ERMINI, G., «I rettori provinciali dello stato della Chiesa da Innocenzo III all'Albornoz. Ricerche storico-giuridiche», in *Rivista di Storia del diritto italiano* 4 (1931), pp. 29-104.
- ERMINI, G., *I Parlamenti dello Stato della Chiesa dalle origini al periodo albornoziano*, Roma 1930
- FERRERI, T., «Istituzioni e governo del territorio nello Stato pontificio: ricerche sul Patrimonio di San Pietro in Tuscia (secoli VI-XIII)», in *Historia et ius* [www.historiaetius.eu] 14 (2018), paper 6, pp. 1-42.
- GIONTELLA, G., *Tuscania attraverso i secoli*, Grotte di Castro (VT) 1980
- GIONTELLA, G., *Tuscania*, Viterbo 1993
- GROSSI, P., «Un altro modo di possedere». *L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica post-unitaria*, Milano 1977, rist. anast. con integrazioni Milano 2017
- GROSSI, P., «Assolutismo giuridico e proprietà collettiva», in *Quaderni fiorentini* 19 (1990), pp. 505-555.
- GROSSI, P., «La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico», in *Quaderni fiorentini* 17 (1988), pp. 359-422.
- GROSSI, P., *Il dominio e le cose. Percezioni medievali e moderne dei diritti reali*, Milano 1992
- GROSSI, P., *Il mondo delle terre collettive. Itinerari giuridici tra ieri e domani*, Macerata 2019
- GROSSI, P., *L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano 1977
- KAMP, N., *Istituzioni comunali in Viterbo nel medioevo, I, Consoli, Podestà, Balivi e Capitani nei secoli XII e XIII*, Viterbo 1936

- LANCONELLI, A., «Alle origini della città di Viterbo: i 'fines Viterbienses' tra VIII e XI secolo», in *La Tuscia pontificia*, cit., pp. 45-65.
- LANCONELLI, A., «Boschi, pascoli e allevamento nel territorio viterbese medievale. Appendice: i contratti di affidamento del bestiame», in *La Tuscia pontificia*, cit., pp. 193-215.
- LANCONELLI, A., «Dal *Castrum* alla *civitas*: il territorio di Viterbo tra VIII e XI secolo», in *Società e storia* 56 (1992), pp. 245-266.
- LANCONELLI, A., «Osservazioni in margine all'organizzazione del territorio nella Tuscia medievale: i 'fines Viterbienses' tra VIII e XI secolo», in *Medioevo viterbese*, cit., pp. 17-47.
- LANCONELLI, A., *La terra buona. Produzione, tecniche e rapporti di lavoro nell'agro viterbese fra Due e Trecento*, Bologna 1994
- LAURIA, F., *Demani e feudi nell'Italia meridionale*, Napoli 1923
- LORIZIO, M.A., «I domini collettivi e la legge n. 168/2017», in *Diritto agroalimentare* 2 (2019), pp. 239-257.
- LORIZIO, M.A., «Usi civici», in *Enciclopedia giuridica*, XXXVII, Roma 1994, pp. 1-13.
- MAIRE VIGUEUR, J.-C., *Comuni e signorie in Umbria, Marche e Lazio*, in ARNALDI, G., TOUBERT, P., WALEY, D., MAIRE VIGUEUR, J.-C., MANSELLI, R., *Comuni e signorie nell'Italia nordorientale e centrale: Lazio, Umbria e Marche*, Lucca, Torino 1987, pp. 321-606.
- MANSELLI, R., «Viterbo ai tempi di Federico II», in *Atti del convegno di studio. VII centenario del 1° conclave*, cit., pp. 7-20.
- MARINELLI, F., «Assetti fondiari collettivi», in *Enciclopedia del diritto. Annali. X*, Varese 2017, pp. 72-83.
- MARINELLI, F., «Gli usi civici», in *Trattato di diritto civile e commerciale*, Milano 2003
- MARINELLI, F., «Un'altra proprietà: gli assetti fondiari collettivi», in *Archivio Scialoja-Bolla* 1 (2016), pp. 93-109.
- MARINELLI, F., *Gli usi civici*, Milano 2003
- MARINELLI, F., *Gli usi civici: aspetti e problemi delle proprietà collettive*, Napoli 2000
- MARINELLI, F., POLITI, F., (a cura di), *Domini collettivi e usi civici. Riflessioni sulla legge n. 168 del 2017*, Pisa 2019
- MARINELLI, F., POLITI, F., (a cura di), *Guido Cervati: Scritti sugli usi civici*, L'Aquila 2013
- MARINELLI, F., *Un'altra proprietà: usi civici, assetti fondiari collettivi, beni comuni*, Ospedaletto (Pisa) 2015
- MARTINORI, E., *Della moneta paparina del Patrimonio di S. Pietro in Tuscia e delle zecche di Viterbo e Montefiascone*, Milano 1910 (già in *Rivista Italiana di Numismatica e scienze affini* 22 [1909] e XXIII [1910])
- MASCIOLI, P., «Le riformanze del Comune di Viterbo», in *Storie a confronto*, cit., pp. 109-127.
- MASCIOLI, P., *Viterbo nel Quattrocento. Politica, istituzioni, poteri nella periferia pontificia*, Manziana (Roma) 2004
- MASTROBERTI, F. (a cura di), *La "Testa di Medusa". Storia e attualità degli usi civici. Atti del Convegno di Martina Franca (5 ottobre 2009)*, Bari 2012
- MENZINGER, S., «Viterbo "città papale": motivazioni e conseguenze della presenza pontificia a Viterbo nel XIII secolo», in CAROCCI, S. (cur.), *Itineranza pontificia. La mobilità della Curia papale nel Lazio (secoli XII-XIII)*, Roma 2003, pp. 307-340.
- MIGLIO, M., «Le riformanze e la memoria comunale», in *Storie a confronto*, cit. pp. 1-11.
- NERVI, P. (a cura di), *Cosa apprendere dalla proprietà collettiva: la consuetudine fra tradizione e modernità*, Padova 2003
- NERVI, P., CALICETI, E., IOB, M., *Beni e domini collettivi. La nuova disciplina degli usi civici*, Milano 2019

- ORIOLO, F., «Viterbo e il suo territorio», in *Giornale Arcadico di scienze, lettere ed arti* 117 (1848), pp. 262-367; 118 (1849-1850), pp. 105-165.
- ORIOLO, F., *Florilegio viterbese ossia Notizie diverse intorno a Viterbo e alle sue adiacenze*, Roma 1855
- PAGANI, A., *Viterbo nei secoli XI-XIII. Spazio urbano e aristocrazia cittadina*, Manziana (Roma) 2002
- PAGLIARI, G., «Prime note sulla l. 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi)», in *Il diritto dell'economia* 98 (2019), pp. 11-41.
- PALERMO, A., «Usi civici», in *Novissimo Digesto Italiano*, XX, Torino 1975, pp. 209-242.
- PARTNER, P., *The Lands of St. Peter. The Papal State in the Middle Ages and the Early Renaissance*, London 1972
- PARTNER, P., *The Papal State under Martin V*, London 1958
- PETRASSI, M. (cur.), *Viterbo città pontificia*, Roma 1980
- PETRASSI, M., «Papi, imperatori e popolo nella Viterbo medioevale», in *Viterbo città pontificia*, cit., pp. 7-148
- PETRONIO, U., «Usi civici: radici storico-giuridiche; gli organi preposti (Comuni, Frazioni, Amministrazioni separate)», in *Usi civici. I problemi attuali e le prospettive di riforma. Atti del Convegno di Rocca Santa Maria, Teramo, (8-9 novembre 1993)*, a cura di CERULLI IRELLI, V., DI MARCO, C., Firenze 1995, pp. 9-22.
- PETRONIO, U., «Usi civici», in *Enciclopedia del diritto*, XLV, Milano 1992, pp. 930-951.
- PIERI BUTI, L., *Storia di Montefiascone*, Montefiascone 1870
- PINZI, C., *Storia della città di Viterbo illustrata con note e nuovi documenti in gran parte inediti*, 4 voll., Roma-Viterbo 1887-1913 (rist. anast. Bologna 1990)
- SAVIGNONI, P., «L'archivio storico del comune di Viterbo», in *Archivio della Regia Società Romana di Storia Patria* 18 (1895), pp. 5-50, 269-318.
- SIGNORELLI, G., *I diritti d'uso civico nel viterbese*, Viterbo 1907
- SIGNORELLI, G., *Viterbo nella storia della Chiesa*, 3 voll., Viterbo 1907-1969
- SIGNORELLI, M., *Storia breve di Viterbo*, Viterbo 1965
- SILVESTRELLI, G., *Città, castelli e terre della regione romana. Ricerche di storia medievale e moderna sino all'anno 1800*, Roma 1940² (rist. anast. Roma 1970)
- Storie a confronto. Le riformanze dei Comuni della Tuscia alla metà del Quattrocento*, Roma 1995
- TERENZONI, E., «L'archivio storico comunale di Viterbo. Ipotesi di riordinamento sistematico», in *Storia nazionale e storia locale. La tutela del patrimonio culturale. Il patrimonio documentario della Tuscia (Atti del XIX Congresso Nazionale Archivistico, Viterbo, 27-30 ottobre 1982)*, Roma 1984, pp. 189-224.
- THEINER, A. (ed.), *Codex diplomaticus domini temporalis Sanctae Sedis, I: 756-1334*, Roma 1861, rist. anast. 1964
- THEINER, A. (ed.), *Codex diplomaticus domini temporalis Sanctae Sedis, III: 1389-1793*, ed. Roma 1862, rist. anast. 1964
- TOTI, O., *Centumcellae, Centocelle, Cencelle: una città di fondazione papale (854-1462)*, Civitavecchia 2014
- TOTI, O., *Storia di Civitavecchia. I: Dalle origini agli albori dell'età moderna. Da Traiano a Paolo II*, Civitavecchia 2013²
- TRIFONE, R., *Fendi e demani. Eversione della feudalità nelle province napoletane*, Milano 1909
- VOLANTE, R., «La l. 20 settembre 2017, n. 168, in materia di domini collettivi», in *Studium iuris* 12 (2018), pp. 1448-1456.

- VOLANTE, R., «Un terzo ordinamento civile della proprietà. La l. 20 novembre 2017, n. 168, in materia di domini collettivi», in *Le nuove leggi civili commentate* 5 (2018), pp. 1067-1115.
- WALEY, D., «Lo Stato papale nel tredicesimo secolo», in *Rivista storica italiana* 73 (1961), pp. 429-443.
- WALEY, D., *Lo Stato papale dal periodo feudale a Martino V*, in *Comuni e signorie nell'Italia nordorientale*, cit., pp. 229-320.
- WALEY, D., *The Papal State in the Thirteenth Century*, London 1961
- WALEY, D., *Viterbo nello Stato della Chiesa nel secolo XIII*, in *Atti del convegno di studio. VII centenario del 1° conclave*, cit., pp. 97-111.

Le terre comuni in Toscana: storia, evoluzione e prospettive di ricerca¹

1. DEI “NUOVI” DOMINI COLLETTIVI E DELL’ATTIVITÀ DELLA REGIONE TOSCANA

Non c’è nessun bisogno di sottolineare che la promulgazione della legge 20 Novembre 2017, n. 168 (*Norme in materia di domini collettivi*) rappresenta una pietra miliare dell’ordinamento giuridico italiano². Con questa norma, anche rispondendo alle molteplici istanze provenienti dalla dottrina, dalla giurisprudenza e, in definitiva, anche da alcuni settori della società civile, la legislazione della Repubblica ha mutato seccamente direzione, abbandonando il modello della legge 1766, che, a parte poche significative eccezioni, aveva fatto implicitamente proprio non sostituendo la normativa del 1927 (nonostante l’evidente contrasto della stessa con alcune norme costituzionali) e demandando in definitiva l’avvio dell’inversione di rotta alla legislazione regionale³.

Dopo il 1977, alcune regioni, chiamate in causa dal trasferimento di funzioni, hanno legiferato in tema di assetti collettivi e tra esse, anche se non certo tempestiva⁴, la Regione Toscana, che nel 2014 ha approvato una normativa volta a fornire una *disciplina dell’esercizio delle funzioni in materia di demanio collettivo civico e diritti di uso civico*⁵, seguita pochi mesi dopo dal

¹ Il presente contributo ricalca anche nell’incedere il testo predisposto quale relazione per il convegno. Vi è aggiunta la parte che per via della tempistica degli interventi e della verbosità del sottoscritto non fu comunicata in sede congressuale e il doveroso apparato di fonti e di note. Quanto ai rimandi bibliografici, mi sono limitato ad alcuni richiami ritenuti strettamente necessari per il discorso che si stava snodando. Dentro i testi indicati il lettore troverà tutto il resto, dai grandi maestri agli altri storici del diritto, per finire alle ricerche più circoscritte.

² Prime e autorevoli letture: VOLANTE, R., «Un terzo ordinamento civile della proprietà. La l. 20 novembre 2017 n. 168, in materia di domini collettivi», in *Le nuove leggi civili commentate* 41 (5/2018), pp. 1067-1115; COSULICH, M., «Gli assetti fondiari collettivi nell’ordinamento repubblicano: dalla liquidazione alla valorizzazione?», in *Archivio Scialoja Bolla. Annali di studi sulla proprietà collettiva* 2 (2018), p. 11; PAGLIARI, G., «“Prime note” sulla L. 20 Novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi)», in *Il diritto dell’economia* 45 (1/2019), pp. 11-41; MARINELLI, F., «Assetti fondiari collettivi», in *Enciclopedia del diritto. Annali* 10 (2017), pp. 72-87.

³ Mi limito a ricordare il D.P.R. 15 Gennaio 1972, n. 11 (*Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura e foreste, di caccia e di pesca nelle acque interne e dei relativi personali ed uffici*), che all’art. 1 ultimo inciso nella versione originale suonava così: “In materia di usi civici, il trasferimento riguarda le seguenti funzioni amministrative: promozione delle azioni e delle operazioni commissariali di verifica demaniale e sistemazione dei beni di uso civico; piani di sistemazione e trasformazione fondiaria da eseguire prima delle assegnazioni delle quote; ripartizione delle terre coltivabili; assegnazioni delle unità fondiarie; approvazione di statuti e regolamenti delle associazioni agrarie; controllo sulla gestione dei terreni boschivi e destinati a pascolo di appartenenza di comuni, frazioni e associazioni; tutela e vigilanza sugli enti e università agrarie che amministrano beni di uso civico”. Successivamente, la L. 16 maggio 1978, n. 196, riguardante, peraltro, norme di attuazione dello statuto speciale della Valle d’Aosta, aggiunse un ultimo capoverso all’art. 1, teso a ricomprendere nelle funzioni trasferite anche “ogni altra funzione amministrativa esercitata da organi amministrativi centrali o periferici in materia di usi civici, consorzio e promiscuità per condomini agrari e forestali”. Dopo questa norma, ovviamente, assume rilievo il più noto D.P.R. 24 Luglio 1977, n. 616 e, in particolare, i suoi articoli 66,71 e 100.

⁴ Non posso dire che la Regione toscana sia insensibile al fenomeno del collettivismo. In rete la biblioteca del Consiglio regionale propone una bibliografia sui “beni comuni” che contiene molte indicazioni bibliografiche sui nostri temi, i ben noti *Quaderni degli usi civici dei demani collettivi* pubblicati dalla Regione Toscana e le occasioni di riflessione scientifica e congressuale, molte delle quali disponibili in rete, ne sono la prova.

⁵ A partire dal 2012 la Regione Toscana ha avviato un percorso di normazione del fenomeno degli assetti collettivi, che è sfociato nella promulgazione della Legge Regione Toscana 23 Maggio 2014, n. 27 (dal titolo

necessario regolamento attuativo⁶. Restando entro l'ambito dell'odierna Regione Toscana, però, un percorso per come lo si è pensato merita di partire non dal dato normativo, bensì dal risultato di un procedimento amministrativo: la redazione del *Piano di indirizzo territoriale con valenza di piano paesaggistico*, frutto dell'intesa tra Regione Toscana e Ministero dei Beni ambientali e culturali. È questo l'effetto della, potremmo dire senza con tale termine intendere a priori una valutazione negativa, *torsione* verso la tutela ambientale e paesaggistica che gli assetti collettivi hanno subito ad opera della legge Galasso⁷; questione poi confermata dal *Codice dei beni culturali e del paesaggio* del 2004⁸.

L'allegato G del *Piano di indirizzo territoriale*, disponibile *on line*⁹, presenta l'elenco *certificato* dei Comuni toscani in cui è accertata la presenza di *usi civici*¹⁰ con l'individuazione dei soggetti gestori¹¹. Nella parte finale del documento, compare, invece, il novero dei comuni nei quali è stata accertata l'assenza di *usi civici*. Tale documento segue una prima messa a punto promossa dalla Giunta regionale toscana e sfociata nel 1995 in una pubblicazione curata da Marco Bicchierai e principalmente destinata secondo i *desiderata* della Giunta "alle province, alle

dettagliato nel testo del presente contributo) e dell'annesso Regolamento approvato con Decreto del Presidente della Giunta Regionale il 21 Aprile 2015. Prima di questa norma in Toscana gli unici riferimenti utili erano rinvenibili, salvo errori del sottoscritto, nel Regolamento regionale n. 1 del 7 Marzo 1992 di attuazione della legge 17 aprile 1957, n. 278 (*Costituzione dei Comitati per l'amministrazione separata dei beni civici frazionali*), nella delibera della Giunta Regionale n. 6527 del 20 Luglio 1993 (relativa ai periti demaniali da impiegarsi in operazioni di istruttoria e accertamento di usi civici) e nella Legge Regionale 21 Marzo 2000, n. 39 (*Legge forestale della Toscana*), che all'art. 36 trattava dei boschi di proprietà collettiva e per questo faceva riferimento all'attività delle Amministrazioni Separate di beni di uso civico (A.S.B.U.C.).

⁶ Le norme emanate dalla Regione Toscana meritano almeno pochi cenni. Promotrice di un orientamento volto alla salvaguardia anziché alla liquidazione degli assetti collettivi e sostenitrice della vetustà della legge 1766 e della inadeguatezza di alcune soluzioni tecniche da essa proposte, la legge del 2014 è dotata di un lungo elenco di *considerato*, quindici, che la fanno somigliare ai prolissi regolamenti comunitari, ma al tempo stesso fanno capire quanto la materia sia complessa e radicata nella terra e nella carne dei toscani. Oggi non si può più parlare di assetti, benefici senza i quali "non possiamo vivere", ma certamente ancora la chiave di volta del fenomeno è un sentire comune, collettivo non individuale, un valore di identità storica che non può essere cancellato. Per questo la norma si poneva la finalità di riabilitare e rinverdire la funzione dei beni di uso civico: non più la funzione di fornire sostentamento vitale alle popolazioni, ma quella più attuale della tutela, della conservazione, della valorizzazione dell'ambiente attraverso il riconoscimento di un fenomeno radicato e non posarsi nella storia. Una vitalità che crea utile non solo ai *cives* direttamente titolari, ma alla collettività tutta. E per far questo, la norma contempla non solo la imprescrittibilità, ma anche la titolarità in capo alla collettività e non al *Comune* come ente amministrativo, che al massimo può essere il rappresentante nell'esercizio dei diritti di uso civico. Il regolamento dal canto suo si occupa per buona parte della costituzione e degli organi degli enti esponenziali per la gestione del *demanio civico*, termine che la legge regionale ha trasformato in definizione legislativa, dopo decenni di uso da parte della dottrina e della giurisprudenza. Del regolamento merita di esser segnalata la innovativa disciplina della conciliazione stragiudiziale, ma anche il suo ripetere il tradizionale errore di prevedere che l'accertamento amministrativo regionale del "demanio civico" non diviene "definitivo" in caso di mancata opposizione dinanzi al Commissario per la Liquidazione degli usi civici, perché resta sempre aperta la possibilità per il cittadino di adire il Commissario perché accerti l'inesistenza degli usi civici sulla sua proprietà.

⁷ Come è noto la L. 8 agosto 1985, n. 431, art. 1, co. 1, lett. H sottopone a "vincolo paesaggistico" le "aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici". La questione è stata poi ribadita da varie sentenze della Corte Costituzionale e fra esse la n. 46/1995 e la n. 310/2006.

⁸ Il riferimento va all'art. 142, co. 1 lett. h) del D. Lgs. 22 gennaio 2004.

⁹ Il testo aggiornato al 2019 sta in <http://www.regione.toscana.it/piano-di-indirizzo-territoriale-con-valenza-di-piano-paesaggistico>.

¹⁰ Uso in questo caso il termine presente nel documento.

¹¹ Secondo il documento del 2015: quarantuno assetti collettivi gestiti dalle amministrazioni comunali di riferimento e ventinove da A.S.B.U.C. comunali o di frazione (tra le quali due A.S.B.U.C. sovra-comunali).

Comunità montane, ai Comuni, ai periti-istruttori demaniali che si cimentano nelle difficili ricerche storiche per la ricostruzione dei diritti delle popolazioni rurali?

Questo volume¹², dopo una ricca e intelligente introduzione condotta principalmente sulla base dell'analisi degli statuti delle comunità toscane editi e inediti, proponeva anche una rassegna di strumenti contenente indicazioni per l'avvio di una ricerca sulle singole realtà comunali¹³.

2. DI UN DOCUMENTO AMMINISTRATIVO E DELLE PROBLEMATICHE CHE SOLLEVA

Tornando al 2015, l'elenco della Regione Toscana restituisce cinquantanove realtà nelle quali oggi sono accertati e operanti assetti collettivi. Si tratta di un punto di arrivo. Si potrebbe anche dire che la *storia* ha avuto, se mai fosse possibile, un suo punto fermo in questo documento, un momento (non necessariamente del tutto negativo) in cui essa è stata posta sotto controllo dall'istituzione politica e dalla sua attività amministrativa regionale e ministeriale. Non è del tutto così e già il documento stesso lo dimostra sotto tre aspetti ben determinati. Sfogliandolo, si nota che non tutte le realtà, pur di fronte all'indiscutibile rilevanza della declaratoria, erano esattamente definite dal punto di vista giuridico, perché almeno al momento della stesura del documento erano ancora oggetto di verifica o controversia giudiziaria seguente all'accertamento e (o) alla contestazione dello stesso o in stato di mancata esecuzione del provvedimento giudiziale emanato. Inoltre, le maglie amministrative dell'odierna Regione a volte poco hanno a che fare con la storia. E lo dimostra il fatto che in non pochi casi presenti vi sono assetti collettivi che sconfinano dai limiti delle amministrazioni comunali attuali. Infine, siccome alcuni territori compresi oggi nella Regione Toscana hanno avuto vicende movimentate di appartenenza a questa o quella istituzione politica tra età moderna e contemporanea e, quindi, il territorio dello storico *Granducato* di Toscana era ben lungi dal corrispondere all'attuale Regione Toscana, vi è almeno un caso nel quale parte degli assetti collettivi di un comune toscano ricadono, oggi, nel territorio della Regione Emilia Romagna¹⁴, nel periodo preunitario, in un'altra entità statale. Nessuna di queste cose è in fondo sorprendente¹⁵, ma tale da smentire la capacità di un documento come questo di attestare definitivamente una realtà. Vi è chi, tra l'altro, crede poco al valore di questo documento. Si tratta di Leonardo Rombai¹⁶, che alcuni anni fa manifestò l'intenzione di mettere in piedi un progetto di ricerca che muoveva dalla considerazione che cinquantanove realtà su duecentottantasette comuni rappresentavano un

¹² E esso fa seguito ad una prima iniziativa del 1992 quando a cura della Regione Toscana fu pubblica la *Carta degli usi civici e dei demani collettivi in Toscana*, che ancora oggi, pur nella sua incompletezza, resta un punto di riferimento di un certo rilievo.

¹³ BICCHIERAI, M., *Beni comuni e usi civici nella Toscana tardo medievale*, Venezia 1995, pp. 51-335. Chiaramente i dati offerti, pur restando di estremo pregio, non sono più aggiornati a riguardo della bibliografia, ma in merito alla consistenza degli archivi locali restano del tutto validi.

¹⁴ Mi riferisco agli assetti collettivi gestiti dalla A.S.B.U.C. Barga che ricadono in un territorio della regione Emilia Romagna sottoposto a tutela come Parco regionale (del Frignano), cosa che ha dato origine ad una controversia sulle modalità di utilizzo del territorio recentemente sopita.

¹⁵ Christian Zendri, facendo una postilla al mio intervento in sede congressuale, ha ricordato che ancora oggi in relazione a certi assetti collettivi dell'Alto Adige vi sono sconfinamenti in altre entità statali.

¹⁶ ROMBAI, L., «Beni comuni e usi civici nella Toscana lorenese, con permanenze attuali», in *Abbazie e paesaggi medievali in Toscana*, ed. CORSANI, G., ROMBAI, L., ZOPPI, M., Firenze 2014, pp. 81-96 (partic. p. 82).

numero “oggettivamente troppo basso”. All’epoca Rombai rilevava che “*le archiviazioni effettuate, dopo indagini storiche spesso frettolose e carenti*” e per un certo numero di realtà persino inesistenti rischiavano “*di porre una pietra tombale sul problema, nonostante la imprescrittibilità di tali antichi diritti*” e pesi su situazioni di dominio altrui. L’obiettivo meritorio che il docente fiorentino si poneva era quello di “*arrecare un contributo concreto, storicamente documentato, alla augurabile riapertura della questione per un discreto numero di comunità, e quindi all’espansione territoriale e alla rivitalizzazione funzionale del peso del sistema*” dei comitati per l’Amministrazione separata dei beni di uso civico.

Una finalità carica di passione civile certamente. Più sommessamente per lo storico del diritto nell’affrontare il tema degli assetti collettivi s’impone comunque l’obbligo prendere la questione sul serio¹⁷, anche perché la storia degli assetti collettivi in Toscana potrebbe esser fatta ed è stata condotta in varie direzioni e differenti linee di ricerca¹⁸. È chiaro che a discutere di tale problema si finirebbe per dover affrontare anche quello del ruolo dello storico del diritto entro le scienze giuridiche e le scienze storiche. Lungi dal sottoscritto intervenire su questioni del genere, per limiti del tutto personali e più semplicemente perché si uscirebbe dal seminato, credo tuttavia sia almeno possibile e utile ricordare una serie di opportunità e prospettive di ricerca che oggi, con il riconoscimento a livello costituzionale degli *assetti collettivi* alle spalle, hanno preso ancora più legittima sede sulla scrivania dello storico del diritto.

3. PROSPETTIVE DI RICERCA: LUCCA, PIOMBINO E LA FRANCIA

Con riferimento alla Toscana, scritti su realtà specifiche a parte¹⁹, alcune direzioni di ricerca²⁰ sono già indicate in un saggio di un paio di decenni fa di Alessandro Dani²¹; studioso che poi

¹⁷ FERRANTE, R., «Per una storia giuridica dei beni comuni», in *Il governo del territorio nell’esperienza storico-giuridica* ed. FERRETTI, P., FIORENTINI, M., ROSSI, D., Trieste 2017 pp. 173-188 (ho consultato questa versione delle riflessioni di Ferrante, che originariamente avevano il significativo titolo di “*la favola dei beni comuni, o la storia presa sul serio*”: cf. nt. 1, p. 173).

¹⁸ Più in generale, ma la toscana non è una eccezione, segnalo CRISTOFERI, D., «Da usi civici a beni comuni: gli studi sulla proprietà collettiva nella medievistica e nella modernistica italiana e le principali tendenze internazionali», in *Studi storici* LVII (3/2016), pp. 577-604; BONAN, G., «Beni comuni: alcuni percorsi storiografici», in *Passato e Presente* XXXIII 96 (2015), pp. 97-115.

¹⁹ Tra gli storici del diritto, segnalo per la Toscana, a parte i già richiamati scritti di Dani, VOLANTE, R., «I beni sociali di Levigliani. Una singolare esperienza di proprietà collettiva», in *Archivio Scialoja-Bolla*, 1/2012, pp. 175-198. Altro materiale in BRUNELLI, U., *Civitella Marittima. Un paese della Maremma attraverso la vicenda degli usi civici (1905-1908)*, Grosseto 1980; BIAGIANTI, I., MARENGO, M., «Le terre comuni dell’Alpe di Catenaoia: il caso di Falciano», in *Beni comuni e strutture della proprietà. Dinamiche e conflitti in area toscana fra Basso Medioevo ed età contemporanea* ed. PARIGINO, G. V., Firenze 2017, pp. 325-339.

²⁰ Per quanto riguarda gli aspetti non direttamente giuridici della questione, mi pare che sia ancora da fare un censimento delle utilità moderne che hanno fatto maturare e che consentono questi assetti. Così come un’altra indagine di rilievo potrebbe essere quella intorno al problema segnalato da Alessandro Dani («Il concetto giuridico di “beni comuni” tra passato e presente», in *Historia et ius* [www.historiaetius.eu] 7 (2015), paper 7, p. 24), definito a ragione *lato oscuro dei beni comuni* e consistente nell’indagine intorno a usurpazioni, utilizzi impropri e nella evoluzione di questi beni, specie per il diritto di pascolo, verso la pertinenza ad una cerchia ristretta di soggetti e verso l’eccessivo sfruttamento da parte di ricchi proprietari con danno proprio di quei poveri e emarginati a presidio della tutela dei quali stavano, invece, i beni collettivi.

²¹ DANI, A., «Aspetti e problemi giuridici della sopravvivenza degli usi civici in Toscana in età moderna e contemporanea», in *Archivio storico italiano* DLXXX (1999), pp. 285-326.

non ha tardato a percorrerne con estremo profitto alcune²². Volendo aggiungere mèsse credo che una prima considerazione possa essere quella che insista sul fatto che tra *Regione Toscana, territori della Toscana medievale* e *Toscana granducale*, corrono non poche differenze. Il Granducato, per capirsi, solo in pieno Ottocento conobbe una estensione in larga parte corrispondente a quella della Regione attuale. I domini fiorentini e poi medicei²³, costituitisi per aggregazioni progressive fino alla conquista e alla infeudazione di Siena, lasciavano a parte, per citate i principali, i *Presidios* spagnoli, i domini degli Appiano (poi Ludovisi e Buoncompagni-Ludovisi), la Repubblica, Ducato, di Lucca e la Garfagnana modenese e alcune aree della Lunigiana (Pontremoli su tutte)²⁴.

Indagini di carattere storico-giuridico su queste realtà a ben vedere ce ne sono poche. Per fare alcuni esempi, il discorso sui domini degli Appiano, circondario di Piombino sulla terraferma e territori dell'Isola d'Elba con l'eccezione di *Cosmopoli* (Portoferraio) e *Longone* (Porto Azzurro), fu avviato anni fa da Danilo Barsanti²⁵. Ma la ricerca, "primi lineamenti" appunto, si limitò a una analisi della legislazione antecedente e successiva al Congresso di Vienna, senza andare troppo nello specifico e senza trattare degli assetti collettivi isolani ancora oggi esistenti (i soli, oltre a Capraia, della Provincia di Livorno) e accertati dalla Regione Toscana (Campo nell'Elba, Capoliveri, Marciana e Pianosa). Note di Barsanti a parte²⁶, ci sarebbe da ripartire dalle deliberazioni consiliari della comunità di Piombino, dal Breve cinquecentesco e dagli statuti civili e criminali (1706)²⁷. Le carte del periodo Buoncompagni-Ludovisi sono conservate presso l'Archivio Segreto Vaticano e sono state recentemente oggetto della pubblicazione dell'inventario²⁸, quelle invece attinenti all'esercizio

²² Per tutte la ricerca contenuta nel corposo volume *Usi civici nello Stato di Siena di età medicea*, Bologna 2003 e gli altri scritti che si citeranno qui di seguito.

²³ Sempre valido per capire di cosa sto parlando e reperire altre informazioni sulla questione è FASANO GUARINI, E., *Lo stato mediceo di Cosimo I*, Firenze 1973 (con la carta allegata).

²⁴ Sul punto: SODINI, G., *Barga medicea e le enclaves fiorentine della Versilia e della Lunigiana*, Firenze 1983 e le fonti in tale volume citate.

²⁵ BARSANTI, D., «Primi lineamenti di una storia degli usi civici in Toscana: il caso dei territori dell'ex-principato di Piombino», in *Rivista di storia dell'agricoltura* XXIV (1984), pp. 115-128.

²⁶ Che vanno dagli statuti piombinesi del 1451 ai provvedimenti del governo provvisorio toscano (1859-1860) e sono capaci di mettere in evidenza anche l'accendersi di non poche fasi in cui si aprirono contenziosi giudiziari intorno alla legislazione granducale e che per la valutazione della liquidazione dei beni nell'Ottocento non ci si contentò del percorso amministrativo sulla scorte delle norme granducali del 1833 e 1840, ma fu creata anche un giurisdizione specifica a Grosseto, una Commissione composta dal Regio commissario del Provincia, dal Presidente del Tribunale di prima istanza e dal Regio procuratore per l'esame dei reclami in ordine alle stime governative, i cui atti, se esistenti e conservati, sarebbero da investigare.

²⁷ Sugli statuti in generale come fonte utile per le ricerche in tema di assetti collettivo s'è già soffermato DANI, A., «I beni comuni negli statuti medievale del territorio senese», in *Beni comuni e strutture della proprietà*, cit., pp. 31-70 e ID., «Pluralismo giuridico e ricostruzione storica dei diritti collettivi», in *Archivio Scialoja-Bolla* 1 (2005), pp. 61-84. Gli scritti di Dani debbono qui essere segnalati anche per le intelligenti cautele (es. p. 45) con le quali egli propone gli statuti come materiale di ricerca sugli assetti collettivi; cautele relative al fatto che negli statuti non c'è tutto, ma solo quelle che è stato, appunto, statuito (parte della disciplina restava come non bisognosa di statuto, perché magari rappresentata da consuetudini inveterate e incontestate), dal fatto che i beni comunali avevano gestioni multiformi (beni di pubblico utilizzo comunitario o beni di uso civico e beni che la comunità gestiva con criteri comunitari affittandoli e concedendoli in vario modo a privati allo scopo di ricavare reddito per far fronte alle varie esigenze) e quindi non erano di uso collettivo. E con l'esigenza non dimenticata da Dani di guardare anche alte fonti (deliberazioni consiliari, atti processuali e notarili, estimi).

²⁸ *Archivio Buoncompagni Ludovisi. Inventario*, ed. VENDITTI, G., V voll., Città del Vaticano 2008 (dei cinque volumi soprattutto il primo e il secondo).

della giustizia civile e criminale del principato dalla Cinquecento all'inizio dell'Ottocento si trovano nel fondo Vicariato di Piombino dell'Archivio di Stato di Pisa. Pur sparso in varie sedi²⁹, il materiale per intraprendere un percorso di ricerca è decisamente cospicuo.

Quanto alla Repubblica di Lucca e poi al Ducato, non mi risultano indagini, se non le poche pagine di Sabatini³⁰. Volendo aggiungere qualche ulteriore spunto, mi limito a segnalare che se si guarda il *Manuale di legislazione patria*³¹ di Giuseppe de' Giudici, si nota che nel repertorio la parola *usi* o altre capaci di individuare materiale attinente al nostro problema non compaiono. Può essere che non vi sia stata nessuna attività normativa in merito dal 1799 al 1845, resta, però, il fatto che a Lucca era esistito, sebbene con alterne fortune, un *Offitio sopra i beni comunali* almeno fino al 1788. Esso era destinato in qualche modo³² alla tutela dei beni comunali entro le sei miglia dalle mura cittadine (limite giuridicamente rilevante dai tempi del diploma di Enrico IV nel 1084³³). Nell'odierna provincia di Lucca non sono segnalati gestioni collettive che non abbiano a che fare con le comunità montane più lontane dal capoluogo, eppure proprio al limite delle sei miglia si possono individuare gli usi civici di Pescaglia in gestione della amministrazione comunale. Ci sarebbero, insomma, da capire non poche cose.

Lucca e Piombino sono accomunate nell'Ottocento dall'esser state concesse alla sorella dell'Imperatore Bonaparte e quindi, pur essendo due entità distinte, vissero praticamente in simbiosi per quanto riguarda la normativa e la realtà giuridica. Felice Baciocchi, marito dell'Elisa, tra l'altro, fu lestissimo a dotare i suoi domini di un *code rural* che, nonostante quanto si è detto, non si rifà non al progetto napoleonico di *code* del 1808, bensì a quello che in Francia era appunto noto come *code rural* e che era rappresentato dalla sommatoria di alcune norme promulgate nel 1791. Quel testo normativo, col vero titolo *Décret concernant les biens et usages ruraux et la police* collimava col progetto del 1808 per il fatto di guardare alle forme di proprietà non individuale con occhi persino disgustati: accanto alle enunciazioni di principio, però, prendeva atto della necessità di mantenere in vita gran parte degli usi tradizionali. Dopo aver detto che "*le territoire ... est libre*", introduceva innumerevoli deroghe, tali da vanificare le disposizioni abolitive e garantire, in pratica, il mantenimento dello *status quo*. A questo testo, nonostante che il Presidente del Senato lucchese aprendo la prima sessione nel 1806 avesse sottolineato come "*le leggi devono essere talmente adattate al popolo pel quale son fatte, che difficilmente può accadere che quelle di una nazione convengano interamente ad un'altra*"³⁴, si accodò Felice Baciocchi nel 1807. Si è riflettuto non poco sull'esperienza giuridica dei due principati napoleonici in terra Toscana, ma si è rimasti, in ambito giuridico,

²⁹ CASINI, B., *Guida inventario degli archivi del Principato di Piombino*, Piombino 1971.

³⁰ SABATINI, R., «Qualche considerazione sui beni comunali: il caso di Lucca tra Quattro e Cinquecento», in *Uomini paesaggi storie. Studi di storia medievale per Giovanni Cherubini*, ed. BALESTRACCI, D., ET ALII, Siena 2012, pp. 257-269.

³¹ *Ossia raccolta di tutte le legge civili, penali, commerciali rurali, di procedura civile e criminale del Ducato di Lucca emanate dall'anno 1799 a tutto l'anno 1845*, 3 voll., Lucca 1846-48.

³² Le poche note offerte da Bongi trattano di vendita di "*beni comunali*", ma anche di tutela delle comunità contro i "*possessori illeciti*": BONGI, S., *Inventario del Regio Archivio di Stato in Lucca*, vol. II, Lucca 1876, pp. 286-290.

³³ Dopo LEVEROTTI, F., *Popolazione, famiglie, insediamenti. Le Sei Miglia lucchesi nel XIV e XV secolo*, Pisa 1992 i pochi cenni sulla questione in BINI, P.F., *Sei Miglia e Contado. Lucca nella storia dei suoi ordinamenti dal XII del XX secolo, il caso Pescaglia*, Lucca 2018.

³⁴ TORI, G., «Ideali e riforme nei lavori del Consiglio di Stato e del Senato», in *Il principato napoleonico dei Baciocchi (1805-1814). Riforma dello stato e società*, ed. TIRELLI, V., Lucca 1986, p. 125.

alla storia della legislazione³⁵. È tempo di andare oltre. È probabile che il breve spazio di tempo in cui questo testo normativo rimase in vigore non gli abbia consentito di sortire effetti, ma ciò non fa venir meno l'esigenza e l'opportunità di insistere in una indagine più approfondita. Il codice di Felice Baciocchi per limitarsi a un esempio³⁶, come si è rilevato³⁷, trattava dei diritti di pascolo su beni di terzi con l'intento di limitare al massimo la sua esperibilità. All'articolo 12 tutelava (non poteva far a meno di tutelare, forse è più esatto) il diritto di “*vano pascolo*” se legittimato da un “*titolo particolare*” o “*autorizzato dalla legge*”, o derivante da un “*uso locale immemorabile*” e poi all'articolo 14 dava facoltà ai proprietari di recintare i possedimenti e di impedire l'esercizio di tali diritti fino a che l'appezzamento è recintato. Quello del diritto di recintare un appezzamento su cui insisteva un diritto di *vano pascolo* era, almeno nell'Ottocento, uno dei cardini di riferimento del *vano pascolo* stesso³⁸, sicché se l'uso della terra successivamente al raccolto o antecedente alla semina si poteva intendere restrinto non dipendeva dall'articolo 14, ma da un cambio di mentalità dei proprietari sempre più portati a esercitare il loro diritto di recinzione.

Relativamente a Piombino valgono le stesse considerazioni se si riflette sul fatto che già Barsanti avvertì che la normativa del Granduca del 1833 tesa all'affrancamento dalle prerogative di pascolo e legnatico non suscitò grande entusiasmo nei titolari del dominio diretto, tanto che sette anni dopo si dovette intervenire in maniera più decisa, passando dalla previsione della facoltà di chiedere l'estinzione dei pesi all'obbligo imposto *ope legis*³⁹.

Quanto al progetto di *code rural* steso da Napoleone, si sa che non fu mai promulgato, anche perché sommerso dalle osservazioni provenienti dai vari dipartimenti⁴⁰. Il *Discours préliminaire* al progetto del 1808 condannava seccamente gli ostacoli frapposti dagli usi tradizionali al godimento della pienezza del diritto di proprietà, tanto da indicare i *droit de parcours e de vane pâture* come divenuti “*l'abus le plus intolérable, et l'obstacle le plus absolu aux progrès de l'agriculture*”⁴¹. Sotto le certamente rilevanti affermazioni di principio, poi, gli articoli 6 e 7 del progetto, per una attenta analisi del quale non si può prescindere da *Motifs* pubblicati da Verneilh-Puyraseau in calce all'articolo⁴², contenevano una disciplina transitoria e il riconoscimento della rilevanza giuridica di tali diritti se fondati “*sur un titre*”. I Prefetti “*sui vent*

³⁵ *Observations des commissions consultatives sur la projet de code rural recueillies, mises en ordre et analysées...* ed. C. J. VERNEILH-PUYRASEAU, Parigi 1810, vol. I, p. 7.

³⁶ Lo si può leggere nel *Bollettino ufficiale del Principato di Lucca e Piombino*, vol. V, pp. 64-87. Non attendibile l'attribuzione di paternità fatta da Bonghi a Luigi Matteucci (*Inventario del Regio Archivio di Stato di Lucca*, vol. IV, Lucca 1876, p. 5; cosa già revocata in dubbio da TORI, G., «Ideali e riforme nei lavori del Consiglio di Stato e del Senato», cit., p. 136).

³⁷ SABATINI, R., «Beni comuni e usi civici tra passato e presente: qualche considerazione sui più recenti approcci storiografici», in *Beni comuni e strutture della proprietà*, cit., p. 20.

³⁸ Per capirsi, con chiavi giuridiche del tutto ottocentesche, il *vano pascolo* è “*il diritto di mandare al pascolo i proprii bestiami sopra le terre altrui quando non vi sono né sementi, né frutti e quando l'ingresso non è impedito ... vi è poi una servitù di vano pascolo introdotta dalle costumanze, ed è quella in virtù della quale gli abitanti di una stessa comune mandano indistintamente i loro bestiami a pascolare sopra le terre gli uni degli altri quando sono spoglie di semi e di frutti...*”: FORAMITI, F., *Enciclopedia legale, ovvero lessico ragionato di gius naturale civile canonico mercantile, cambiario, marittimo, feudale...*, vol. IV, Venezia 1839, p. 832.

³⁹ D. BARSANTI, «*Primi lineamenti di una storia degli usi civici*», cit., pp. 120-121.

⁴⁰ GERI, M. P., «Per regolare l'applicazione in Toscana»: le osservazioni dei Georgofili al progetto del *code rural* napoleonico (1808), in *Agricoltura e Costituzione. Una Costituzione per l'agricoltura. In onore di Marco Goldoni*, ed. CRISTIANI, E., DI LAURO, A., SIRSI, E., Pisa 2018, pp. 75-80.

⁴¹ *Observations de commissions consultatives*, cit., vol. I, Parigi 1810, p. 7.

⁴² Ivi, vol. I, pp. 14-20.

les circonstances locales» potevano ritardare di tre anni l'applicazione dell'articolo 6 (che fissava il principio secondo il quale *parcours* e vano pascolo potevano essere esercitati solo col consenso del proprietario) e, in ogni modo, ove i diritti di cui sopra fossero stati fondati su un titolo avente rilevanza giuridica, potevano essere affrancati, ma solo dietro pagamento di un'indennità.

Dei tre Dipartimenti della Toscana imperiale solo quello dell'Arno e del Mediterraneo contribuirono a questa enorme messe di materiale. Mentre, però, da Firenze giunsero solo poche note prodotte dagli accademici Georgofili⁴³, il Dipartimento del Mediterraneo confezionò un suo progetto di codice⁴⁴. Questo testo tra i *Motifs*, trattando di *biens et usages ruraux*, chiariva come ci si fosse allineati alle scelte provenienti da Parigi in ordine alla liberazione della proprietà “*de toutes les charges dont la barbarie féodal l'avait opprimée*” anche e soprattutto perché tale principio in Toscana già dai tempi di Pietro Leopoldo “*était devenu en Toscane plutôt un sentiment universel qu'un principe légal*”⁴⁵. Non che poi nel testo il lettore avrebbe potuto trovare alte indicazioni, ma il principio e la chiave di lettura erano chiarissimi. Niente di nuovo sotto il sole, ma servirebbe a poco.

4. PROSPETTIVE DI RICERCA: UN MONDO INTORNO AGLI ASSETTI COLLETTIVI

Proseguendo nel nostro itinerario fatto volutamente più di segnalazioni e di problematiche sollevate che di indicazioni risolutive, mette conto a questo punto tornare indietro al Granducato di Toscana e ai domini Medicei e Lorenese. Dell'atteggiamento in epoca medicea rispetto alle proprietà collettive e alle posizioni di dominio plurime, poi trasformatesi nei secoli successivi in diritti di godimento su beni di terze persone, parlò tempo fa Luca Mannori⁴⁶ e la vasta ricerca di Alessandro Dani⁴⁷ sui territori senesi per il suo incidere su terre a particolare vocazione comunitaria (ancora oggi la maggioranza degli *usi civici* presenti nella Regione Toscana si trova nel senese e nel grossetano, oltre che in prossimità delle montagne appenniniche) è sufficientemente rappresentativa.

Restano ovviamente da investigare, e non è poco, le realtà differenti dall'ambito senese e tutte quelle vicende non emerse dalle carte scandagliate da Mannori e, soprattutto, restano da focalizzare per l'intero territorio della Toscana granducale alcuni aspetti e momenti legati al fenomeno degli assetti collettivi. Il primo è quello dell'intrecciarsi degli assetti collettivi con le nuove realtà feudali che a partire dall'età moderna fioccarono nella Toscana medicea⁴⁸. Si tratta di una ricerca che andrebbe condotta, anche sulla scorta delle indagini recenti di

⁴³ Si veda più sopra nt. 40.

⁴⁴ *Observations en forme de projet de la commission consultative du département de la Méditerranée*, in *Observations de commissions consultatives*, cit., vol. IV, Parigi 1814, pp. 24-77. Niente pervenne dal Dipartimento dell'Ombrone, o meglio, e qui sorge la necessità di una verifica che, però, non fa parte della presente ricerca, Verneilh-Puyraseau, non incluse il materiale in quello da lui raccolto.

⁴⁵ Ivi, p. 51.

⁴⁶ MANNORI, L., *Il sovrano tutore. Pluralismo istituzionale e accentramento amministrativo nel Principato dei Medici (secc. XVI-XVIII)*, Milano 1994, pp. 211-234.

⁴⁷ Aggiungo per le lande fiorentine: PIRILLO, P., «I beni comuni nella campagne fiorentine basso medievali: evidenze documentarie e ipotesi di ricerca», in *I beni comuni nell'Italia comunale: fonti e studi*, Mélanges de l'École française de Rome IC (1987), pp. 621-647.

⁴⁸ Una cartina di riferimento delle realtà feudali d'età moderna in Toscana in MANNORI, L., *Lo stato del granduca 1530-1859. Le istituzioni della Toscana moderna in un percorso di testi commentati*, Pisa 2015, p. 14.

Stefano Calonaci⁴⁹, Marco del Gratta⁵⁰ e altri⁵¹, su tutte le realtà feudali: quelle di montagne e quelle di pianura, investigando sui procedimenti di infeudazione (conservati nelle carte fiorentine *dell’Auditore delle Riformazioni*), sui diplomi di infeudazione e sull’esercizio dell’attività di giustizia (cosa non facile perché le carte a volte non ci sono). Credo che ne ritornerebbe un quadro di una certa rilevanza, specie in ordine a quei diritti comunitativi di pascolo e di pesca che rappresentavano in molti casi le vere e proprie *rendite* del Feudo⁵².

Altro aspetto che meriterebbe attenzione e al quale spesso negli scritti si accenna è quello degli assetti collettivi di carattere boschivo diffusi e consistenti per tutta l’età medievale e moderna⁵³. Si entra in un campo che stuzzica la sensibilità contemporanea e lega saldamenti l’idea degli assetti collettivi e quella contemporanea dei *beni comuni*. Dal lato della storia del diritto, prendendo atto, ad esempio che la zona delle Cerbaie, tra Pisa e Firenze, fu zona in cui “*continuarono, per secoli, a convivere e a coesistere diverse tipologie di proprietà*”⁵⁴, il tema può essere accomunato a quello delle risorse riferibili alle realtà lacustri, pian piano coi secoli sempre meno tali e sempre più palustri⁵⁵. Lo dico perché, lago di Sesto a parte, oggi ormai “padule di Bientina”, in prossimità del lago di Massaciuccoli è presente al giorno d’oggi un assetto di natura collettiva che, sebbene limitato nell’estensione, all’incarca cento ettari, è ancora oggi ben vivo e produttivo di utilità per la collettività che ne è titolare⁵⁶. Su tali assetti, tra l’altro, erano destinate ad incidere le prerogative che col tempo si vennero sempre più a creare individuate con zone di *bandite* Ducali e Granducali⁵⁷, strumento di progressive sottrazioni di ampie fasce di suolo ad antichi e consolidati usi della popolazione. Si creavano, così, territori riservati al sovrano in cui venivano interdette le consuete attività di sfruttamento dei beni comuni: caccia, pesca, taglio di alberi⁵⁸, a favore magari delle industrie⁵⁹ o per le prerogative

⁴⁹ CALONACI, S., «*Ma piacque a’ comunisti...*». Gli usi civici nella cause tra feudatari e comunità della Toscana moderna (secc. XVI-XVIII)», in *Beni comuni e strutture della proprietà*, cit., pp. 253-277; CALONACI, S., «Giurisdizione e fedeltà: poteri feudali nello stato mediceo», ivi, pp. 179-208; ID., «Feudi e giurisdizioni nell’Italia di mezzo: Legazioni dello Stato della Chiesa e Granducato di Toscana», in *Feudalesimi nel Mediterraneo*, ed. MUSI, A., CANCELIA, R., II, Palermo 2015, pp. 381-414.

⁵⁰ DEL GRATTA, M., *Gli usi civici di Sasseta nel contesto istituzionale toscano*, Firenze 2008.

⁵¹ PARIGINO, G. V., «Continuità e mutamento. Il feudo nel Granducato mediceo tra espansione territoriale e promozione sociale», in *Ricerche Storiche XLIV (2-3/2014) (Feudalesimi nella Toscana moderna* ed. CALONACI, S., SAVELLI, A.), pp. 209-232; PUCCI, S., *Il feudo in Toscana nell’età lorenese. Profilo giuridico-istituzionale*, Tesi di dottorato, Università di Genova, VIII ciclo, 1997.

⁵² Alcune tracce le ho trovate non cercandole (o meglio cercandole oggi) in GERI, M.P., «Un aspetto della feudalità toscana d’età moderna Monteverdi e Canneto», in *L’abbazia di Palazzuolo e il Comune di Monteverdi*. Atti del convegno di Monteverdi del 19 Settembre 1999, ed. SCALFATI, SILIO P.P., Pisa 2000, pp. 73-102.

⁵³ ZAGLI, A., «I boschi comunali nella Toscana dei secoli XVI-XVIII: il caso delle cerbaie di Fucecchio», in *Beni comuni e strutture della proprietà*, cit., pp. 203-251. Altri scritti di Zagli si trovano qui richiamati.

⁵⁴ Ivi, p. 209.

⁵⁵ ZAGLI, A., «Proprietari, contadini e lavoratori dell’“incolto”. Aspetti e problemi dell’accesso alle risorse nell’area del Padule di Fucecchio fra XVII e XIX secolo», in *Il Padule di Fucecchio. La lunga storia di un ambiente “naturale”*, ed. PROSPERI, A., Roma 1995, pp. 157-212.

⁵⁶ MATTEUCI, M., *Storia dei beni di uso civico della frazione di Migliarino*, Pisa 1988. Nella logica del presente contributo non si può fare a meno di rilevare che il volumetto in questione, certamente prezioso e ben fatto, si limita alla indicazione dei capisaldi di una storia che va troppo per salti e alla proposta di documenti rilevanti. Con gli occhiali del giurista o senza, insomma, ci si dovrebbe chiedere che cosa c’è intorno.

⁵⁷ Punto di partenza restano sempre i tre volumi della *Legislazione medicea sull’ambiente* ed. CASCIO PRATILLI, G., E ZANGHERI, L., Firenze 1994.

⁵⁸ ZAGLI, A., «I boschi comunali nella Toscana dei secoli XVI-XVIII», cit., p. 211.

degli arsenali navali e fra questi, soprattutto quello delle milizie stefaniana. Non sono poche, infatti, le suppliche e le controversie che si trovano nelle carte dell'Ordine di Santo Stefano relative alla estrazione di legna⁶⁰.

La chiave di lettura delle vicende di cui s'è appena detto può essere quella più generale, ma da non esasperare, di un contatto e di un conflitto tra gli assetti secolari e le esigenze dello Stato moderno che si andava strutturando⁶¹. Quando alla fine del '700, le idee intorno alla proprietà e alla produzione agricola mutarono sensibilmente anche sull'onda del pensiero fisiocratico, quelle che erano state percepite come situazioni di dominio plurime su uno stesso bene cominciarono a essere sentite come pesi sulla proprietà altrui, dannosi per il proprietario e per le sue facoltà di sfruttamento del terreno. Lo stesso avvenne per quei terreni che di solito venivano impiegati a vantaggio delle comunità e delle sfere meno abbienti e più bisognose della popolazione, giudicati del tutto improduttivi se destinati alle secolari destinazioni da sempre praticate. Gli incolti andavano messi a coltura, le proprietà dovevano circolare, i beni dello Stato e delle Comunità dovevano essere concessi in uso (allivellati) e poi magari considerati oggetto di futuro riscatto, diventando così beni il cui dominio spettava a soggetti privati individuali e mutando, così, la loro destinazione d'uso. Ecco il senso delle norme granducali che a partire dal 1776 investirono le campagne toscane e determinarono un consistente spostamento di risorse a danno delle fasce economicamente più deboli della popolazione. Per la Toscana leopoldina dopo il classico Tocchini⁶², ne ha trattato di recente Francesco Minneccia recente⁶³. Chiaramente entro le comunità l'indisponibilità nel tempo di certe risorse determinava il cambiamento del modello stesso di convivenza: improvvisamente ciò che per secoli era stato visto da tutti come un diritto e pian piano da alcuni come un peso alla propria situazione di dominio diveniva un illecito. Questo causò, in alcuni casi, non poche proteste, tumulti nelle campagne, prontamente repressi (es. Pietrasanta, Lago di Fucecchio⁶⁴, Montemurlo a più riprese⁶⁵), in altri, la fiera opposizione in

⁵⁹ Indicazioni di norme medicce al riguardo in *Memoriale alfabetico ragionato della Legislazione toscana dalla prima epoca del Principato fino al presente secondo lo stato della medesima a tutto l'anno 1819*, Colle, 1820, v. *Boschi*, pp. 52-53 e v. *Magona*, pp. 230-231.

⁶⁰ Mi limito a segnalare che la questione fu affrontata più volte al tempo dell'Auditore dell'Ordine di Santo Stefano Pietro Cavallo, noto giurista: GERI, M. P., «Cavalli e (i) Cavalieri. Tracce di un'esperienza istituzionale stefaniana», in *Quaderni Stefaniani* 33 (2014), p. 257. Ma la questione dovrebbe essere ricostruita in tutte le sue sfaccettature e per tutto il periodo dell'esperienza giuridica stefaniana.

⁶¹ Vi si potrebbero legare anche gli sforzi della Repubblica Senese di controllare la transumanza e il pascolo attraverso la c.d. Dogana dei Paschi: DANI, A., «Dogane dei paschi, beni comuni e sviluppo di strutture statuali nella Repubblica senese (secolo XV). Terreni fecondi per un approccio interdisciplinare», in *Reti Medievali. Rivista* 10 (2009) [www.retimedievali.it]; CRISTOFERI, D., «I conflitti per il controllo delle risorse collettive in un area di dogana (Toscana meridionale, XIV-XV secolo)», in *Quaderni storici*, LII (2017), pp. 317-347.

⁶² TOCCHINI, L., «Usi civici e beni comunali nelle riforme leopoldine», in *Studi storici* 2 (1961), pp. 223-266. Si tenga conto, però, anche di MONTORZI, M., «Modelli di proprietà in Toscana al tempo delle riforme leopoldine», ora in ID., *Giustizia in contado. Studi sull'esercizio della giurisdizione nel territorio pontederese e pisano in età moderna*, Firenze 1997, pp. 155-168.

⁶³ MINNECCIA, F., «Usi civici e beni comunali nella toscana del Settecento», in *Beni comuni e strutture della proprietà*, cit., pp. 309-324.

⁶⁴ ZAGLI, A., *Il lago e la comunità. Storia di Bientina un "castello" di pescatori nella Toscana Moderna*, Firenze 2001; ID., «I boschi comunali nella Toscana dei secoli XVI-XVIII: il caso delle Cerbaie di Fucecchio», in *Beni comuni e strutture della proprietà*, cit., pp. 203-251.

⁶⁵ MINNECCIA, F., «Usi civici e beni comunali nella toscana del Settecento», in *Beni comuni e strutture della proprietà*, cit., pp. 315-318.

giudizio delle popolazioni locali (es. Sovana, con una controversia che a più riprese è durata sino alla fine del '900).

Considerando tutto ciò emergono altri spunti di ricerca. Intanto potrà essere proficuo chiarire con quali strumenti processuali, con quali profili criminosi e quali pene i *moti* appena citati, frutto si potrebbe dire di un illegalismo dei vecchi diritti, furono tacitati. Questo aprirebbe una strada parallela a chi volesse censire tutte le occasioni di contenzioso maturate intorno agli assetti collettivi del territorio toscano e in particolare tutto quanto fu pubblicato. Accanto al censimento delle memorie processuali, poi, non si presenta priva di profitto un'indagine volta a ricostruire l'intreccio delle argomentazioni usate in giudizio nel tempo⁶⁶. Per giungere, poi, alla contemporaneità e mettere in luce magari il mutamento del novero delle parti in causa, che oggi sono spesso, per fare un esempio, non l'arcigno proprietario individuale che reclama i propri diritti individuati come ai tempi di Pietro Leopoldo e nemmeno l'impresa di estrazione degli agri marmiferi che in più cause recentissime dibattute di fronte al Commissariato di Roma difende le proprie prerogative indicando di aver acquistato da questo e da quel comune determinati terreni (magari senza averli poi sfruttati, né recintati), bensì le amministrazioni comunali dei territori sui quali insistono gli assetti collettivi in lite con la Regione Toscana e le A.S.B.U.C. del luogo⁶⁷; il tutto con il riproporsi della questione del rapporto tra *comune* come ente amministrativo e comunità.

Sempre nella logica delle controversie che nel contesto degli assetti collettivi potevano originarsi, credo che meriti attenzione, specie nel periodo Leopoldino, ma anche nei secoli precedenti il problema dell'insorgere di quei comportamenti illeciti rappresentati dalla raccolta (sempre meno libera) di beni nelle campagne: *danno dato* e furto campestre⁶⁸. Non è un caso, d'altronde, che un giurista toscano della fine del '700, certamente filoleopoldino, Gregorio Fierli, dedichi un trattato al problema del *danno dato*⁶⁹, la cui prefazione è già sufficientemente istruttiva per le problematiche delle quali stiamo discutendo⁷⁰. Così come non è un caso che i percorsi di ricerca di Alessandro Dani, dopo gli usi civici nel senese nel 2003, si siano indirizzati verso i processi per danno dato nei domini pontifici in età moderna⁷¹. Dopo gli accenni di Mario Montorzi⁷², una ricerca simile nella Toscana

⁶⁶ Felici tentativi in DANI, A., «La lettura giurisprudenziale dei “beni comuni” in una decisione della Rota fiorentina del 1742», in *Beni comuni e strutture della proprietà*, cit., pp. 279-380 e ID., «Tra “pubblico” e “privato”: i principi giuridici sulla gestione dei beni comuni ed un *consilium* cinquecentesco di Giovanni Pietro Sordi», in *Gli inizi del diritto pubblico*, III, *Verso la costruzione del diritto pubblico tra medioevo e Modernità*, ed. DILCHER, G., QUAGLIONI, D., Bologna 2011, pp. 599-638.

⁶⁷ Di comuni che avevano alienato terre “comunali”, ritenute disponibili, si parla anche e si è trattato in una recente controversia presso il Commissariato di Roma. Se ne veda il dettaglio (anche se si dovrebbe pure tenere conto delle difese della A.S.B.U.C.) in NOTARI, S., *La figura del consulente tecnico d'ufficio e la ricerca storico-giuridica nel giudizio commissariale in materia di usi civici. Note da una esperienza “sul campo”*, Trento 2017.

⁶⁸ SBRICCOLI, M., «Il furto campestre nell'Italia mezzadrile. Un'interpretazione», ore in ID., *Storia del diritto penale e della giustizia. Scritti editi e inediti (1972-2007)*, vol. I, Milano 2009, pp. 419-426.

⁶⁹ FIERLI, G., *Del danno dato. Opuscolo legale utile non meno pe ri curiali, che per i possidenti, agenti, ed agricoltori*, Firenze 1805 (poi riedito nel 1807). Su Fierli, GORI PASTA, O., «Fierli Gregorio (1744-1807)», in *Dizionario Biografico degli italiani*, vol. XLII, 1997, pp. 423-425; DANI, A., «Fierli, Gregorio», in *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, ed. CORTESE, E., BIROCCHI, I., MATTONE, A., MILETTI, M. N., Bologna 2013, vol. I, pp. 858-859.

⁷⁰ FIERLI, G., *Del danno dato*, cit., pp. 3-12.

⁷¹ DANI, A., *Il processo per danni dati nello Stato della Chiesa (secoli XVI-XVIII)*, Bologna 2006.

⁷² MONTORZI, M., «Pontedera e le guerre del contado. Una vicenda di ricostruzione urbana e di instaurazione istituzionale tra territorio e giurisdizione», ora in ID., *Giustizia in contado*, cit., Firenze 1997, pp. 75-77; GERI, M. P.,

granducale certamente manca e merita di esser condotta, anche considerando che gli statuti locali, da sempre, così come prevedevano norme a presidio dell'uso dei beni comuni, allo stesso modo non evitavano mai o quasi mai di prevedere una rubrica sul *danno dato*. Una ricerca del genere risulterebbe ulteriormente proficua specie se estesa alle attività in senso lato di polizia esercitate dalle guardie campestri, delle quali Bicchierai ha messo in evidenza la tendenza ad essere originarie dei luoghi controllati, mentre chiunque abbia bazzicato l'esercizio della giustizia criminale in Toscana dalla fine del Medioevo all'età moderna sa che con maggior frequenza gli addetti alle corti giudiziarie periferiche non era del posto, se non addirittura stranieri⁷³.

Il XIX secolo, o almeno gran parte di esso, non può essere certo definito il secolo degli assetti collettivi. Semplicemente perché è il secolo della proprietà individuale⁷⁴ e il secolo in cui in molti casi gli interessi economici prevalsero sulle esigenze delle comunità in relazione a quei beni che erano gestiti dai comuni, ora sempre più entità amministrative loro proprie, 'razionalizzate' entro lo Stato 'liberale' centralista ottocentesco e novecentesco. Non più la comunità, ma il Comune, insomma, consegnato nelle mani dei maggiori possidenti. Molti beni comunitari furono travolti dalle riforme liberal-liberiste e *liquidati* tra le proteste delle popolazioni rurali direttamente interessate, ma col plauso dei grandi proprietari intenzionati a lucrare sulle loro alienazioni. Della questione agraria, però, ci si accorse ben presto e anche il Regno d'Italia si rese conto di non conoscere la propria terra. Gli atti delle inchieste agrarie, pertanto, diventano una fonte necessaria di attingimento per qualunque ricerca sugli assetti collettivi⁷⁵.

5. PROSPETTIVE DI RICERCA: SCAVARE DENTRO I COMMISSARIATI

Giunti al Novecento si potrebbe pensare che si sia detto tutto, o che ci sia da parlare solo dell'approccio al problema da parte della cultura giuridica. Non è così. Vorrei, infatti, chiudere questo intervento con un ultimo spunto di ricerca, quello che consente di indagare nelle carte dei Commissariati⁷⁶ per la liquidazione creati dalla legge del 1927. Ve ne sono in tutti gli Archivi di Stato di Italia se le carte non sono andate perse per qualche motivo, perché alcune circolari del Ministero dell'Agricoltura e delle foreste del 1937 disposero che le carte fossero inviate agli archivi di stato di competenza territoriale. Sicché, è stato facile per il

Dal textus all'ordine sanzionatorio. La classificazione dei crimini tra tecnica giuridica e logica di edificazione istituzionale, Pisa 2011, pp. 55-56.

⁷³ BICCHIARAI, M., «Beni comuni e usi civici nella Toscana del Basso medioevo», in *Beni comuni e usi civici nella tardomedievale*, cit., p. 49.

⁷⁴ Alcuni recenti contributi: ALVAZZI DEL FRATE, P., FERRI, G., «Le proprietà collettive e gli usi civici. Considerazioni storico-giuridiche tra Francia e Italia (secolo XIX-XX)», in *La proprietà. Dodicesime giornate di studio Roma Tre-Poitiers dedicate alla memoria di J. Benhard*, ed. VACCA, L., Napoli 2015, pp. 31-57; FERRI, G., «Proprietà collettiva e usi civici nella prospettiva storico-giuridica del Novecento», in *Historia et ius. Rivista di storia giuridica dell'età medievale e moderna* [www.historiaetius.eu], 2015 paper 10, pp. 1-26; GERI, M. P., «Il Bolla dell'Archivio "Vittoria Scialoja" (1934-1943): una rilettura», in *Archivio Scialoja-Bolla. Annali di studi sulla proprietà collettiva* 2 (2018), pp. 157-173; ROSATI, S., «La categoria dei domini collettivi nella cultura giuridica italiana a cavaliere tra Ottocento e Novecento», in *Historia et ius* [www.historiaetius.eu] 15 (2019), paper 15, pp. 1-36.

⁷⁵ PAOLONI, G., RICCI, S., *L'archivio della giunta per l'inchiesta agraria e sulle condizioni della classe agricola in Italia (Inchiesta Jacini), 1877-1885. Inventario*, Roma 1998.

⁷⁶ Da Maneggiare con cura: BENEDETTI, A., *Usi civici: ricerca storica documentale riguardo i comuni di competenza del Commissariato usi civici per Lazio, Toscana ed Umbria con inediti inventari di provvedimenti adottati nella materia*, Roma 2014.

sottoscritto dare un'occhiata alla questione relativa alla realtà della provincia di Pisa. Presso l'Archivio di Stato di Pisa si trovano depositati due faldoni che raccolgono vari fascicoli, ognuno relativo a un comune della Provincia. Non ci sono tutti, verosimilmente perché alla data del trasferimento le istruttorie erano sempre aperte o oggetto di contestazione. Non è un caso che manca quello relativo al Comune di Vecchiano, dove abbiamo già detto oggi esistono ancora degli assetti collettivi che furono oggetto di controversia fino al 1956.

Ogni fascicolo istruttorio prende avvio con l'epitaffio pronunciato dalla amministrazione comunale, che puntualmente (vi è una sola eccezione per la Provincia di Pisa e ne parlerò tra poco) afferma che non esistono nel territorio comunale "beni di uso civico". Segue l'istruttoria condotta in genere da un tecnico (nel caso toscano la fa quasi sempre da padrone Giuseppe Torrero, geometra, cartografo, proveniente dal cuneese⁷⁷. Se, nonostante indagini nell'Archivio di Stato di riferimento⁷⁸, negli Archivi comunali, nei fondi catastali (questi sono i controlli che Torrero dettaglia sempre) non si giungeva a nulla, la perizia si concludeva con la precisazione che "Il comune possiede soltanto beni di uso pubblico e patrimoniali acquistati per essere destinati ad opere pubbliche" e con la specifica, che seguiva il tenore della legge del 1927, che "non esistono terreni privati gravati da uso civico, non esistono promiscuità, né diritti piantivi, né possessi abusivi di demanio di uso civico"⁷⁹. Segue a questi risultati il decreto di archiviazione e la successiva affissione all'albo pretorio per far spirare i termini per le eventuali opposizioni. In alcuni casi, ove individuava traccia di allivellazioni⁸⁰ o altri elementi, Torrero era oggetto di una richiesta di integrazioni e chiarimenti, che in genere serviva per eliminare tutti i problemi sollevati dalla commissione⁸¹.

Dei casi singolari, dibattuti, vorrei occuparmi in altra sede, limitandomi qui a segnalare che nel caso di Santa Luce, piccolo comune dell'entroterra pisano, oggi nell'elenco G, ma nella parte dei comuni senza usi civici, vi fu uno scostamento tra la dichiarazione del Comune inviata al Commissariato nel 1925 e quelle effettuate dal Podestà nel 1928, tanto che fu incaricato dell'indagine, in apparenza dopo l'indisponibilità sospetta di altro soggetto, Romualdo Trifone⁸². Lo stesso vale per il comune di Casale Marittimo, per il quale fu il comune stesso a chiedere l'accertamento allegando il contenuto degli statuti locali. Oggi

⁷⁷ Non trovo pubblicato il contributo presentato alla Riunione scientifica di Trento del 2013 da TIGRINO V., STAGNO, A. M., BELTRAMETTI G., *Il contributo dei geometri alla definizione della proprietà collettiva in Italia tra saperi tecnici, definizione giuridica e pratica dei luoghi: la cinquantennale attività di Giuseppe Torrero tra Piemonte e Liguria (1930-1980)*. Per l'attività di Torrero svolta fuori dalla Toscana, comunque, si veda TORRE, A., «Turismo e usi civici», in ID., *Luoghi. La produzione di località in età moderna e contemporanea*, Roma 2011 e STAGNO, A. M., TIGRINO, V., «Beni comuni, proprietà privata e istituzioni: un caso di studio dell'Appennino ligure (XVIII-XX secolo)», in *Archivio Scialoja-Bolla* 1 (2012), pp. 261-302.

⁷⁸ Solitamente un paio di giornate, alle volte per più comuni contemporaneamente. Lo si ricava dalle notule di Torrero, che dettano l'attività svolta.

⁷⁹ Cito da quella stesa per il Comune di Pisa, ma il tenore è identico in molte altre: ASPi, *Commissariato per la liquidazione degli usi civici, Fascicoli riguardanti la Provincia di Pisa*, 1, fasc. 25.

⁸⁰ Es. Fauglia, Chianni, Guardistallo, oggi nell'elenco senza usi civici: ASPi, *Commissariato per la liquidazione degli usi civici*, 2, fasc. 12, 14, 15. Qui posso solo sottolineare che nelle istruttorie si nota con chiarezza il peso e la rilevanza nonché gli effetti dei provvedimenti leopoldini che sono richiamati in molti casi come fonte dell'effettuata *tabula rasa*.

⁸¹ È il caso di Pontedera (ASPi, *Commissariato per la liquidazione degli usi civici*, fasc. 28) e San Giuliano Terme (ASPi, *Commissariato per la liquidazione degli usi civici*, fasc. 30), comuni oggi, secondo l'allegato G, pacificamente privi di "usi civici".

⁸² TRIFONE, G. P., «Romualdo Trifone (1879-1963)», in *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, Bologna 2013, vol. II, pp. 1980-1981; GROSSI, P., «Il contributo di Romualdo Trifone alla sistemazione teorica del diritto forestale in Italia», in *Rivista di diritto agrario* 1 (2013), pp. 3-10.

Casale nell'allegato G compare tra i comuni senza usi civici, ma la relazione di istruttoria nel fascicolo non c'è non è dato sapere al momento quali furono gli estremi dell'istruttoria⁸³. Infine, segnalo che per alcune località del comune di Pomarance si registra, unico caso, un'istanza proveniente direttamente dagli abitanti dei luoghi (Montecerboli e Libbiano); istanza che però fu disattesa a seguito di una lunga perizia di Giuseppe Torrero⁸⁴. Una ricerca maggiormente approfondita condotta anche in relazione ad altre province toscane credo potrà portare a chiarire molti aspetti delle attività conseguenti alla legge del 1927, non del tutto investigati fino ad oggi, fino a che quella stessa legge, dopo il 2017 è diventata storia.

È tempo di chiudere con l'augurio che da questi pochi spunti si possa aprire un rinnovato cimento per la ricerca intorno agli assetti collettivi nella storia; non solo storia dei singoli assetti, come credo si sia capito, ma storia di tutto quanto stava intorno e si verificava per la loro esistenza, contestazione o eliminazione.

BIBLIOGRAFIA

- ALVAZZI DEL FRATE, P., FERRI, G., «Le proprietà collettive e gli usi civici. Considerazioni storico-giuridiche tra Francia e Italia (secolo XIX-XX)», in *La proprietà. Dodicesime giornate di studio Roma Tre-Poitiers dedicate alla memoria di J. Beuchard*, ed. VACCA, L., Napoli 2015, pp. 31-57.
- BARSANTI, D., «Primi lineamenti di una storia degli usi civici in Toscana: il caso dei territori dell'ex-principato di Piombino», in *Rivista di storia dell'agricoltura XXIV* (1984), pp. 115-128.
- BENEDETTI, A., *Usi civici: ricerca storica documentale riguardo i comuni di competenza del Commissariato usi civici per Lazio, Toscana ed Umbria con inediti inventari di provvedimenti adottati nella materia*, Roma 2014
- BIAGIANTI, I., MARENGO, M., «Le terre comuni dell'Alpe di Catenaia: il caso di Falciano», in *Beni comuni e strutture della proprietà. Dinamiche e conflitti in area toscana fra Basso Medioevo ed età contemporanea*, ed. PARIGINO, G. V., Firenze 2017, pp. 325-339.
- BICCHIERAI, M., «Beni comuni e usi civici nella Toscana del Basso medioevo», in *Beni comuni e usi civici nella tardomedievale Beni comuni e usi civici nella Toscana tardo medievale*, Venezia 1995, pp.1-50.
- BINI, P.F., *Sei Miglia e Contado. Lucca nella storia dei suoi ordinamenti dal XII del XX secolo, il caso Pescaglia*, Lucca 2018
- BONAN, G., «Beni comuni: alcuni percorsi storiografici», in *Passato e Presente XXXIII* 96 (2015), pp. 97-115.
- BONGI, S., *Inventario del Regio Archivio di Stato in Lucca*, vol. II, Lucca 1876, pp. 286-290.
- BRUNELLI, U., *Civitella Marittima. Un paese della Maremma attraverso la vicenda degli usi civici (1905-1908)*, Grosseto 1980
- CALONACI, S., «“Ma piacque a' comunisti...”». Gli usi civici nella cause tra feudatari e comunità della Toscana moderna (secc. XVI-XVIII)», in *Beni comuni e strutture della proprietà. Dinamiche e conflitti in area toscana fra Basso Medioevo ed età contemporanea*, ed. PARIGINO, G. V., Firenze 2017, pp. 253-277.

⁸³ ASPi, *Commissariato per la liquidazione degli usi civici*, 1, fasc. 7.

⁸⁴ ASPi, *Commissariato per la liquidazione degli usi civici*, 2, fasc. 26.

- CALONACI, S., «Feudi e giurisdizioni nell'Italia di mezzo: Legazioni dello Stato della Chiesa e Granducato di Toscana», in *Feudalesimi nel Mediterraneo* ed. MUSI, A., CANCELLO, R., II, Palermo 2015, pp. 381-414.
- CALONACI, S., «Giurisdizione e fedeltà: poteri feudali nello stato mediceo», in *Ricerche Storiche* 44 2-3 (2014) (*Feudalesimi nella Toscana moderna* ed. CALONACI, S., SAVELLI, A.), pp. 179-208.
- CASINI, B., *Guida inventario degli archivi del Principato di Piombino*, Piombino 1971
- COSULICH, M., «Gli assetti fondiari collettivi nell'ordinamento repubblicano: dalla liquidazione alla valorizzazione?», in *Archivio Scialoja Bolla* 2 (2018), pp. 9-26.
- CRISTOFERI, D., «Da usi civici a beni comuni: gli studi sulla proprietà collettiva nella medievistica e nella modernistica italiana e le principali tendenze internazionali», in *Studi storici* LVII (3/2016), pp. 577-604.
- CRISTOFERI, D., «I conflitti per il controllo delle risorse collettive in un'area di dogana (Toscana meridionale, XIV-XV secolo)», in *Quaderni storici* LII (2017), pp. 317-347.
- DANI, A., «Aspetti e problemi giuridici della sopravvivenza degli usi civici in Toscana in età moderna e contemporanea», in *Archivio storico italiano* DLXXX (1999), pp. 285-326.
- DANI, A., «Dogane dei paschi, beni comuni e sviluppo di strutture statuali nella Repubblica senese (secolo XV). Terreni fecondi per un approccio interdisciplinare», in *Reti Medievali* 10 (2009) [<http://www.retimedievali.it>]
- DANI, A., «Fierli, Gregorio», in *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, ed. CORTESE, E., BIOCCHI, I., MILETTI, M.N., MATTONE, A., Bologna 2013, vol. I, pp. 858-859.
- DANI, A., «I beni comuni negli statuti medievale del territorio senese», in *Beni comuni e strutture della proprietà. Dinamiche e conflitti in area toscana fra Basso Medioevo ed età contemporanea*, ed. PARIGINO, G. V., Firenze 2017, pp. 31-70.
- DANI, A., «Il concetto giuridico di "beni comuni" tra passato e presente», in *Historia et ius* [www.historiaetius.eu], 7 (2015), paper 7, pp. 1-48.
- DANI, A., «La lettura giurisprudenziale dei "beni comuni" in una decisione della Rota fiorentina del 1742», in *Beni comuni e strutture della proprietà. Dinamiche e conflitti in area toscana fra Basso Medioevo ed età contemporanea*, ed. PARIGINO, G. V., Firenze 2017, pp. 279-380;
- DANI, A., «Pluralismo giuridico e ricostruzione storica dei diritti collettivi», in *Archivio Scialoja-Bolla* I (2005), pp. 61-84.
- DANI, A., «Tra "pubblico" e "privato": i principi giuridici sulla gestione dei beni comuni ed un consilium cinquecentesco di Giovanni Pietro Sordi», in *Gli inizi del diritto pubblico*, III, *Verso la costruzione del diritto pubblico tra medioevo e Modernità*, ed. DILCHER, G., QUAGLIONI, D., Bologna 2011, pp. 599-638.
- DANI, A., *Il processo per danni dati nello Stato della Chiesa (secoli XVI-XVIII)*, Bologna 2006
- DANI, A., *Usi civici nello Stato di Siena di età medicea*, Bologna 2003
- DEL GRATTA, M., *Gli usi civici di Sassetta nel contesto istituzionale toscano*, Firenze 2008
- FASANO GUARINI, E., *Lo stato mediceo di Cosimo I*, Firenze 1973
- FERRANTE, R., «Per una storia giuridica dei beni comuni», in *Il governo del territorio nell'esperienza storico-giuridica* ed. FERRETTI, P., FIORENTINI, M., ROSSI, D., Trieste 2017 pp. 173-188.
- FERRI, G., «Proprietà collettiva e usi civici nella prospettiva storico-giuridica del Novecento», in *Historia et ius. Rivista di storia giuridica dell'età medievale e moderna* 7 (2015), paper 10, pp. 1-26.
- GERI, M. P. «"Per regolarne l'applicazione in Toscana": le osservazioni dei Georgofili al progetto del code rural napoleonico (1808)», in *Agricoltura e Costituzione. Una Costituzione per l'agricoltura. In onore di Marco Goldoni*, ed. CRISTIANI, E., DI LAURO, A., SIRSI, E., Pisa 2018, pp. 75-80.

- GERI, M. P., «Cavalli e (i) Cavalieri. Tracce di un'esperienza istituzionale stefaniana», in *Quaderni Stefaniani* 33 (2014), pp. 243-272.
- GERI, M. P., «Il Bolla dell'Archivio "Vittoria Scialoja" (1934-1943): una rilettura», in *Archivio Scialoja-Bolla* 2 (2018), pp. 157-173.
- GERI, M. P., *Dal textus all'ordine sanzionatorio. La classificazione dei crimini tra tecnica giuridica e logica di edificazione istituzionale*, Pisa 2011
- GERI, M.P., «Un aspetto della feudalità toscana d'età moderna Monteverdi e Canneto», in *L'abbazia di Palazzuolo e il Comune di Monteverdi*. Atti del convegno di Monteverdi del 19 Settembre 1999, ed. SCALFATI, SILIO P.P., Pisa 2000, pp. 73-102.
- GORI PASTA, O., «Fierli Gregorio (1744-1807)», in *Dizionario Biografico degli italiani*, vol. XLII, 1997, pp. 423-425.
- GROSSI, P., «Il contributo di Romualdo Trifone alla sistemazione teorica del diritto forestale in Italia», ora in *Nobiltà del diritto. Profili di giuristi*, II, Milano 2014, pp. 217-222.
- LEVEROTTI, F., *Popolazione, famiglie, insediamenti. Le Sei Miglia lucchesi nel XIV e XV secolo*, Pisa 1992
- MANNORI, L., *Il sovrano tutore. Pluralismo istituzionale e accentramento amministrativo nel Principato dei Medici (secc. XVI-XVIII)*, Milano 1994
- MANNORI, L., *Lo stato del granduca 1530-1859. Le istituzioni della Toscana moderna in un percorso di testi commentati*, Pisa 2015
- MARINELLI, F., «Assetti fondiari collettivi», in *Enciclopedia del diritto. Annali* 10 (2017), pp. 72-87.
- MATTEUCI, M., *Storia dei beni di uso civico della frazione di Migliarino*, Pisa 1988
- MINNECCIA, F., «Usi civici e beni comunali nella toscana del Settecento», in *Beni comuni e strutture della proprietà. Dinamiche e conflitti in area toscana fra Basso Medioevo ed età contemporanea*, ed. PARIGINO, G. V., Firenze 2017, pp. 309-324.
- MONTORZI, M., «Modelli di proprietà in Toscana al tempo delle riforme leopoldine», ora in ID., *Giustizia in contado. Studi sull'esercizio della giurisdizione nel territorio pontederese e pisano in età moderna*, Firenze 1997, pp. 155-168.
- MONTORZI, M., «Pontedera e le guerre del contado. Una vicenda di ricostruzione urbana e di instaurazione istituzionale tra territorio e giurisdizione», ora in ID., *Giustizia in contado. Studi sull'esercizio della giurisdizione nel territorio pontederese e pisano in età moderna*, Firenze 1997, pp. 75-77.
- NOTARI, S., *La figura del consulente tecnico d'ufficio e la ricerca storico-giuridica nel giudizio commissariale in materia di usi civici. Note da una esperienza "sul campo"*, Trento 2017
- PAGLIARI, G., «"Prime note" sulla L. 20 Novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi)», in *Il diritto dell'economia* 45 (1/2019), pp. 11-41.
- PAOLONI, G., RICCI, S., *L'archivio della giunta per l'inchiesta agraria e sulle condizioni della classe agricola in Italia (Inchiesta Jacini), 1877-1885. Inventario*, Roma 1998
- PARIGINO, G. V., «Continuità e mutamento. Il feudo nel Granducato mediceo tra espansione territoriale e promozione sociale», in *Ricerche Storiche* 44 (2-3/2014), (*Feudalesimi nella Toscana moderna* ed. CALONACI, S., SAVELLI, A.), pp. 209-232.
- PIRILLO, P., «I beni comuni nella campagne fiorentine basso medievali: evidenze documentarie e ipotesi di ricerca», in *I beni comuni nell'Italia comunale: fonti e studi*, Mélanges de l'École française de Rome 99 (1987), pp. 621-647.
- PUCCI, S., *Il feudo in Toscana nell'età lorenese. Profilo giuridico-istituzionale*, Tesi di dottorato, Università di Genova, VIII ciclo, 1997

- ROMBAI, L., «Beni comuni e usi civici nella Toscana lorenese, con permanenze attuali», in *Abbazie e paesaggi medievali in Toscana*, ed. CORSANI, G., ROMBAI, L., ZOPPI, M., Firenze 2014, pp. 81-96.
- ROSATI, S., «La categoria dei domini collettivi nella cultura giuridica italiana a cavaliere tra Ottocento e Novecento», in *Historia et ius. Rivista di storia giuridica dell'età medievale e moderna* [www.historiaetius.eu] 15 (2019), paper 15, pp. 1-36.
- SABATINI, R., «Beni comuni e usi civici tra passato e presente: qualche considerazioni sui più recenti approcci storiografici», in *Beni comuni e strutture della proprietà, Dinamiche e conflitti in area toscana fra Basso Medioevo ed età contemporanea*, ed. PARIGINO, G. V., Firenze 2017
- SABATINI, R., «Qualche considerazione sui beni comunali: il caso di Lucca tra Quattro e Cinquecento», in *Uomini paesaggi storie. Studi di storia medievale per Giovanni Cherubini*, ed. BALESTRACCI, D., ET ALII, Siena 2012, pp. 257-269;
- SBRICCOLI, M., «Il furto campestre nell'Italia mezzadrile. Un'interpretazione», ore in ID., *Storia del diritto penale e della giustizia. Scritti editi e inediti (1972-2007)*, vol. I, Milano 2009, pp. 419-426.
- SODINI, G., *Barga medicea e le enclaves fiorentine della Versilia e della Lunigiana*, Firenze 1983
- STAGNO, A. M., TIGRINO, V., «Beni comuni, proprietà privata e istituzioni: un caso di studio dell'Appennino ligure (XVIII-XX secolo)», in *Archivio Scialoja-Bolla* 1 (2012), pp. 261-302.
- TOCCHINI, L., «Usi civici e beni comunali nelle riforme leopoldine», in *Studi storici* 2 (1961), pp. 223-266.
- TORI, G., «Ideali e riforme nei lavori del Consiglio di Stato e del Senato», in *Il principato napoleonico dei Baciocchi (1805-1814). Riforma dello stato e società*, ed. TIRELLI, V., Lucca 1986
- TORRE, A., «Turismo e usi civici», in ID., *Luoghi. La produzione di località in età moderna e contemporanea*, Roma 2011.
- TRIFONE, G. P., «Romualdo Trifone (1879-1963)», in *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, ed. CORTESE, E., BIROCCHI, I., MILETTI, M.N., MATTONE, A., Bologna 2013, vol. II, pp. 1980-1981.
- VOLANTE, R., «I beni sociali di Levigliani. Una singolare esperienza di proprietà collettiva», in *Archivio Scialoja-Bolla* (1/2012), pp. 175-198.
- VOLANTE, R., «Un terzo ordinamento civile della proprietà. La L. 20 novembre 2017 n. 168, in materia di domini collettivi», in *Le nuove leggi civili commentate* 41 (5/2018), pp. 1067-1115.
- ZAGLI, A., «I boschi comunali nella Toscana dei secoli XVI-XVIII: il caso delle Cerbaie di Fucecchio», in *Beni comuni e strutture della proprietà. Dinamiche e conflitti in area toscana fra Basso Medioevo ed età contemporanea*, ed. PARIGINO, G. V., Firenze 2017, pp. 203-251.
- ZAGLI, A., «Proprietari, contadini e lavoratori dell'“incolto”. Aspetti e problemi dell'accesso alle risorse nell'area del Padule di Fucecchio fra XVII e XIX secolo», In *Il Padule di Fucecchio. La lunga storia di un ambiente “naturale”*, ed. PROSPERI, A., Roma, 1995, pp. 157-212.
- ZAGLI, A., *Il lago e la comunità. Storia di Bientina un “castello” di pescatori nella Toscana Moderna*, Firenze 2001

L'archivio del Conte Casimiro Falzacappa di Corneto e la questione proprietaria nei territori di San Pietro in età moderna

1. INTRODUZIONE

Il tema di questa ricerca nasce alcuni anni fa in un momento e luogo ben determinati. Mi trovavo, infatti, a Tarquinia, precisamente tra le superbe mura medievali dell'Archivio storico della Società Tarquiniense d'Arte e Storia per realizzare una ricerca sulle Corporazioni agricole del Patrimonio di San Pietro in Tuscia¹.

Ebbene, proprio durante le indagini sugli *iura propria* dei peculiarissimi sodalizi tra agricoltori, il mio interesse fu improvvisamente catturato da un grande armadio ligneo riconducibile ad una nobile famiglia locale, i Conti Falzacappa di Corneto (oggi Tarquinia), testimoni di un glorioso ed ormai lontano passato risalente al dominio pontificio. Le vetrine del maestoso mobile lasciavano intravedere una imponente raccolta di volumi pergamenacei e a stampa ben ordinati in successione numerica e, soprattutto, recanti titoli ed indicazioni che non potevano passare inosservati all'occhio di uno studioso degli assetti fondiari collettivi, iscrizioni queste che alimentavano l'immaginazione di un paesaggio rurale di virgiliana memoria².

¹ I frutti della ricerca sulle corporazioni agricole del Patrimonio di San Pietro in Tuscia sono consultabili in: ROSATI, S., «Lo statuto degli ortolani di Corneto del 1379. Studio storico-giuridico», in *Bollettino della Società Tarquiniense d'Arte Storia* 40 (2013-2014), pp. 137-171; ROSATI, S., «The Medieval Statutes of Agricultural Corporations in the Territories of the Papal State. Historical-Juridical Study. Centuries XIV–XV», in *Belgrade Law Review* 2018, pp. 165-173.

² Riportiamo in modo schematico il patrimonio dell'Archivio Falzacappa nella struttura ideata dal Conte Casimiro Falzacappa: Tomo I, *Scritture favorevoli alla liberazione dei pascoli*. Tomo II, *Scritture favorevoli alla liberazione dei pascoli*. Tomo III, *Tenute libere. Carte originali ed interessanti contenute nel presente libro*. Tomo IV, *Scritture favorevoli alla liberazione dei pascoli*. Tomo VI, *Lettere e biglietti riguardanti le tenute libere contenute in questo volume*. Tomo VII, *Varie scritture contro le tenute libere*. Tomo VIII, *Tenute libere. Varie scritture contrarie contenute nel presente libro*. Tomo IX, *Scritture contrarie alla liberazione de' pascoli*. Tomo X, *Scritture contrarie alla liberazione precisamente sulla vertenza delle Grotelle*. Tomo XII, *Servitù di pascolo*. Tomo XIII, *Atti relativi alla liberazione delle servitù dei pascoli*; Tomo XIV, *Atti relativi alla liberazione delle servitù dei pascoli*. Tomo XVI, *Tenute*. Tomo XVI, *Le due grandi cause Sutrina e Nepesina nella seconda delle quali la Rota si è pronunciata eminentemente a favore della liberazione*. Tomo XVIII, *Tenute. Disposizioni, attestati ed editti concernenti i pascoli*. Tomo XIX, *Tenute. Disposizioni, attestati ed editti concernenti i pascoli*. Tomo XX, *Tenute. Disposizioni, attestati ed editti concernenti i pascoli*. Tomo XXIII, *Servitù di pascolo. Memoria con sommario*. Tomo XXIV, *Pascoli. Memoria economica sui pascoli comunali cornetani presentata alla S. Congregazione economica da Consiglio municipale, Gonfaloniere ed Anziani in qualità di rappresentanti della popolazione di Corneto*. Tomo XXV, *Pascoli. Atti relativi alla liberazione delle servitù dei pascoli*; Tomo XXVII, *Pascoli, Atti relativi alla liberazione delle servitù dei pascoli*. Tomo XXVIII, *Pascoli. Atti relativi alla liberazione delle servitù dei pascoli*. Tomo XXIX, *Pascoli. Atti relativi alla liberazione delle servitù dei pascoli*. Tomo XXX, *Indice generale delle carte contenute negli tomi Pascoli dal I a tutto il XXX*. Oltre ai trenta tomi sugli usi civici, nell'Archivio Falzacappa sono stati estratti altri documenti a stampa e pergamenacei di notevole interesse, e di cui si renderà conto nelle pagine seguenti, tra i quali: Memorie relative agli usi civici presentate alla Sacra Congregazione economica cornetana di pascoli civici per gli agricoltori e partecipanti dei pascoli comunali del territorio di Corneto; Bozza di scritture sui pascoli rimontanti anche all'epoca della Repubblica Romana del passato secolo; Dissertazione in forma di lettera sui pascoli comunali (opera di Casimiro Falzacappa), Sui pascoli comunali. Memoria del conte Casimiro Falzacappa di Corneto (articolo estratto dal Giornale scientifico – letterario di Perugia, luglio-agosto e settembre

Mi decisi così ad interrogare quelle carte e l'immagine che lentamente si consolidò dinanzi a me era suggestiva. Non si trattava, invero, di una raccolta caotica di documenti senza alcun nesso tra loro, accumulati da un anonimo pratico di provincia allo scopo di far bello sfoggio di sé sotto le volte dipinte del palazzo di famiglia. Era, al contrario, un vero monumento storico sorretto da una precisa logica e architettura interna dalla quale traspariva un'idea precisa, idea che abbiamo cercato di riassumere nel titolo del lavoro: *la questione proprietaria nei territori di San Pietro*.

2. L'ARCHIVIO DELLA FAMIGLIA FALZACAPPA E LA QUESTIONE PROPRIETARIA

In effetti, l'incredibile mole di documentazione emersa dal fondo storico, ha permesso di avere un quadro capillare e dettagliatissimo delle vicende proprietarie nei territori pontifici dal XVIII secolo sino alla fine del XIX. Tutto questo materiale, fino ad oggi mai esaminato, è da ricondurre ad una personalità di grande rilievo, il Conte Casimiro Falzacappa, esperto agronomo e fine giurista³, alla cui sapienza si rivolsero spesso le stesse Autorità ecclesiastiche per la realizzazione delle riforme agrarie di fine Ottocento.

Certamente al nobile tarquiniese si deve la sistemazione e la raccolta del materiale archivistico secondo una struttura ben organizzata e meditata.

In particolare il grande scaffale sugli usi civici risulta essere composto di 30 tomi nei quali il materiale è stato ricondotto a 6 tematiche: 1. Scritture favorevoli alla liberazione dei pascoli; 2. Scritture contrarie alla liberazione; 3. Documentazione relativa alla servitù di pascolo; 4. Disposizioni, attestati, editti, sentenze relative i pascoli comunali; 5. Cause giudiziarie per l'affrancazione dei diritti di pascolo; 6. Progetti delle varie commissioni pontificie per la riforma agraria, attraverso principalmente la liquidazione dei diritti civici su fondi privati.

Si evince da questa breve elencazione come la ripartizione del fondo fu meditata da un vero esperto di Diritto agrario e la prova è racchiusa nell'archivio stesso ove è custodito lo scambio epistolare tra il Conte e Monsignor Nicola Milella, segretario della Commissione pontificia costituita per la elaborazione della Legge sull'abolizione delle servitù di pascolo. Ci riferiamo alla "*Congregazione ad referendum sui diritti promiscui*", denominata anche "*Congregazione sui pascoli*"⁴ la quale elaborò la prima ed unica Legge pontificia sulla liquidazione dello *ius*

1842). Infine una sezione specifica dell'Archivio concerne le cause sulla liberazione dei fondi dalle servitù di pascolo nel periodo compreso tra il 1757 e il 1852.

³ La grande cultura giuridico-agraria del Conte Casimiro Falzacappa (Corneto 1785 - Corneto 1856) è attestata dai numerosi riconoscimenti ricevuti dal nobile tarquiniese durante la sua attività di severo indagatore delle vicende proprietarie nei territori di San Pietro. Come risulta infatti dalla documentazione personale del Conte custodita nell'archivio di famiglia, Casimiro Falzacappa fu nominato nel 1840 Socio Corrispondente della Società economico agraria di Perugia; nel 1853 fu insignito del Diploma dell'Accademia dei Quiriti presso la quale espletò anche la carica di Presidente della sezione agronomo-botanica e sempre nello stesso anno ottenne l'iscrizione alla Accademia Tiberina. Ancora, nel 1855, in virtù del suo costante e rigoroso impegno scientifico, divenne Socio dell'Accademia economico agraria dei Georgofili di Firenze.

⁴ La Congregazione sui pascoli era composta dai seguenti Cardinali: Vincenzo Macchi, Presidente, (Capodimonte 1770 - Roma 1860), Luigi Vannicelli Casoni (Amelia 1801 - Roma 1877), Ludovico Gazzoli (Terni 1774 - Roma 1858), Giovanni Serafini (Magliano Sabina 1786 - Roma 1855), Giuseppe Ugolini (Macerata 1783 - Roma 1867), Francesco Saverio Massimo (Dresda 1806 - Roma 1848), Pietro Marini (Roma 1794 - Roma 1863), Giacomo Antonelli (Sonnino 1806 - Roma 1876).

*pascendi*⁵, normativa che tanto influenzerà la storia successiva delle terre civiche e delle azioni politiche del futuro governo italiano⁶.

Perché dunque *questione proprietaria*?

Anzitutto è opportuno focalizzarsi sull'aggettivazione posposta al sostantivo. La storia infatti che emerge dall'archivio dei Conti Falzacappa è prima di tutto storia proprietaria, o meglio ancora storia delle proprietà, utilizzando scientemente il plurale perché non si riferisce alla sola proprietà privata, ma ad una molteplicità di forme appropriative che possono concretizzarsi sul suolo.

Veniamo ora al sostantivo *questione*. Questo è il nodo centrale e il sottile *fil rouge* che unisce i trenta volumi della compilazione tarquiniese. Al termine dell'ispezione dell'intero Archivio avevo di fronte a me un paesaggio fisico e giuridico estremamente complesso, ma comunque nitido nel suo aspetto fenomenologico. Una realtà certamente complessa e intricata, lontana dal nostro modo di immaginare il rapporto tra uomo e natura, ma realtà intellegibile e positivamente ricostruibile.

Insomma, la questione era altrove e risiedeva nel modo in cui nel corso della storia l'uomo e soprattutto i giuristi interpretarono quel paesaggio giuridico e fisico ben determinato. Dal punto di vista del pensiero giuridico sorgeva quindi una gravissima questione proprietaria a cui il Giurista, il Legislatore, l'Economista cercarono di rispondere secondo le rispettive fondazioni epistemologiche e il contesto culturale in cui operarono.

Tale idea, presupponente quindi una discussione scientifica sugli assetti fondiari, era impressa ad inchiostro nero sulle carte del fondo archivistico Falzacappa, laddove la mente avveduta e colta del compilatore decise di raccogliere il patrimonio documentale di cui entrò in possesso mediante la sua suddivisione in due grandi nuclei tematici, implicanti l'idea di uno scontro ideologico e giuridico fortissimo: da un lato le "*Scritture contrarie alla liberazione dei pascoli*"⁷ e dall'altro le "*Scritture favorevoli alla loro liberazione*"⁸.

Cosa erano questi pascoli?

I pascoli menzionati dal compilatore erano la rappresentazione fisica di quel particolarissimo paesaggio che sino ai primi anni del Novecento dominò le terre di San Pietro e che vedeva la convivenza di numerosi assetti proprietari e tra questi, in una posizione di assoluto riguardo, lo *ius pascendi in re aliena* o anche dette servitù di pascolo su terreni privati⁹. Si trattava di una modalità promiscua di godimento del suolo, presente in

⁵ Si tratta della *Notificazione della Commissione governativa di Stato*, 29 dicembre 1849. Per il testo completa della Legge si veda MILELLA, N., *I papi e l'agricoltura nei domini della S. Sede*, pp. 353 – 360.

⁶ Per un approfondimento si consenta il rimando a: ROSATI, S., «La categoria dei domini collettivi nella cultura giuridica italiana a cavaliere tra Ottocento e Novecento», in *Historia et ius* 15 (2019).

⁷ La documentazione contenente le prove contrarie alla liberazione dei pascoli occupa i tomi VII, VIII, IX, X, XVI.

⁸ Le prove favorevoli alla liberazione dei terreni dai diritti di pascoli sono desumibili dai tomi I, II, IV.

⁹ Sullo "*ius pascendi in re aliena*" si veda: FALZACAPPA, C., *Sui pascoli comunali. Memoria del Conte Casimiro Falzacappa di Corneto*, Perugia 1842; FREZZINI, L., *Sull'abolizione delle servitù di pascolo, legnatice e simili nelle provincie ex-pontificie*, Castelpiano 1889; SERCIA, G., CANCANI MONTANI, F., *Il castello di Montalto di Castro, la tenuta della "Pescia Romana" e la Dogana dei pascoli del Patrimonio. Rapporti economico-giuridici fra la Camera Apostolica, i Farnese e gli abitanti di Montalto di Castro*, Roma 1926; VILLANI, P., «Ricerche sulla proprietà e sul regime fondiario del Lazio», in *Annuario storico italiano per l'età moderna e contemporanea* 12 (1960); DANI, A., «Aspetti e problemi giuridici della sopravvivenza degli usi civici in Toscana in età moderna e contemporanea», in *Archivio storico italiano* CLVII (1999), pp. 285-326; ZENDRI, C., «Universitas, proprietà collettiva e servitù di pascolo nel tractatus de servitutibus di Bartolomeo Cipolla (CA. 1420-1475)», in NERVI, P. (a cura di), *Domini collettivi e nuovi protagonismi per la promozione dello sviluppo rurale. Atti della VI Riunione Scientifica (Trento, 9-10 novembre 2000)*, Padova 2002, pp. 105-129; BARBACETTO, S.,

modo rilevante nelle terre pontificie, che per sua natura metteva in relazione due centri di interesse diversi e contrapposti: da un lato, il proprietario del fondo (titolare dello *ius serendi*), dall'altro, la comunità in quanto titolare dei diritti collettivi di pascolo (lo *ius pasendi*).

Lo *Ius pasendi* rappresentava, pertanto, la realizzazione concreta della teoria della scomposizione del dominio assoluto¹⁰. Secondo questa teoria, la proprietà assoluta si scompone in tante forme di appartenenza quante sono le *utilitates* ricavabili dal fondo¹¹ e, nel nostro caso, i frutti naturali destinati al pascolo (lo *ius pasendi*) e i frutti industriali che invece necessitano dell'operosità del proprietario del terreno (lo *ius serendi*)¹².

Di fronte questo complesso assetto delle proprietà, a partire dalla fine del secolo XVIII, in modo prima marginale poi con sempre più impeto, si formarono due opposte posizioni giuridiche e ideologiche: da una parte i sostenitori della libera e assoluta proprietà privata e dall'altra i fautori della proprietà collettiva¹³.

I primi sostenevano la totale liquidazione dei diritti agrari collettivi, considerati come vestigia di un torbido passato e di una teoria socio-economica inaccettabile. L'immagine che costoro avevano davanti a sé era la proprietà privata e il culto dell'individuo a scapito dei valori espressi dalla comunità, come luogo relazionale e di intermediazione tra l'uomo e la terra. A siffatta logica furono ispirate le sentenze della Sacra Rota Romana di fine settecento¹⁴, i lavori della Congregazione Economica¹⁵, le decisioni dei Tribunali della Repubblica romana¹⁶, sino alla Notificazione pontificia del 1849¹⁷.

«Servitù di pascolo, civicus usus e beni comuni nell'opera di Giovanni Battista De Luca († 1683)», in NERVI, P. (a cura di), *Cosa apprendere dalla proprietà collettiva. La consuetudine fra tradizione e modernità. Atti della VIII Riunione Scientifica (Trento, 14-15 novembre 2002)*, Padova 2003, pp. 286-294; DANI, A., *Le risorse naturali come beni comuni*, Arcidosso 2013; DANI, A., «Profili giuridici del sistema senese dei pascoli tra XV e XVIII secolo», in MATTONE, A., SIMBULA, P. F. (a cura di), *La pastorizia mediterranea. Storia e diritto*, Roma 2011, pp. 254-267; DANI, A., *Usi civici nello Stato di Siena di età medicea*, Bologna 2003.

¹⁰ Sulla teoria della scomposizione del dominio assoluto o dominio diviso si veda PETRONIO, U., «Usi e demani civici. Fra tradizione storica e dogmatica giuridica», in *La proprietà e le proprietà*, a cura di E. Cortese, Milano 1998, p. 514; MEYNIAL, E., *Notes sur la formation de la théorie du domaine divisé (domaine direct et domaine utile) du XIIe au XIVe siècle dans les romanistes. Étude de dogmatique juridique*, in «Mélanges Fitting», II, 1908, pp. 409-461; THIBEAUT, A. F. J., *Über dominium directum und utile*, in «Veruche über einzelne Theile der Theorie des Rechts», LXXVIII (1970).

¹¹ A tal proposito condividiamo il validissimo monito lanciato da Ugo Petronio: «guardare agli usi e ai demani civici sotto il profilo del godimento delle utilitates e della loro appartenenza [...] significa assumere un punto di osservazione che sembra più aderente a quanto suggeriscono le fonti del cosiddetto diritto intermedio, le quali, quando si riferiscono agli usi civici [...] o agli stessi cosiddetti «demani civici» [...] hanno riguardo soprattutto al godimento dei servizi prestati dal suolo, e quindi all'appartenenza di essi, piuttosto che al suolo in sé e alla sua titolarità». PETRONIO, U., *Usi e demani civici*, cit., p. 514.

¹² Il riferimento ai frutti naturali e industriali è riconducibile ad una distinzione affermata in precedenza dal Cardinal De Luca nella sua opera più celebre, il *Theatrum Veritatis et iustitiae*, nel quale riferendo dei pascoli comunali nel Libro IV, Pars I (*De servitutibus*), disc. 35, afferma quanto segue: «*sen quod res sit in dominio unius quoad certum genus fructum, puta industrialium, et in dominio alterius quoad aliud genus, puta naturalium, ex iis, quae super hac distinctione dominorum diversis respectibus habentur praesertim sub tit. de feudis disc. 6*». Altro giurista nonché giudice rotale a Siena e Firenze che espone questi principi fu Neri Badia (1657-1726) nella sua opera *Decisiones et responsa iuris*, dec. 51, come rilevato da Alessandro Dani. DANI, A., *Usi civici nello Stato di Siena*, cit., p. 179.

¹³ Il dibattito europeo sugli assetti fondiari collettivi è stato magistralmente ricostruito da Paolo Grossi nel suo notissimo 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. GROSSI, P., *Un altro modo di possedere. L'emersione di altre forme di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano 1977 (rist. Padova 2018). Si veda anche GROSSI, P., *Il mondo delle terre collettive. Itinerari giuridici tra ieri e domani*, Macerata 2019.

¹⁴ Coram Gamberini, decisio diei 19 aprilis 1822, Septempedana juris pasendi; coram Resta, decisio diei 22 martii 1803, Sutrina juris pasendi, Super bono jure; coram De Cursiis, decisio diei 9 junii 1840, Nepesina juris pasendi

I fautori della proprietà collettiva, invece, ritenevano che quei diritti collettivi ereditati dal passato fossero un patrimonio da preservare e soprattutto non potessero essere qualificati come deprecabili pesi imposto sopra l'altrui proprietà, bensì come vere forme di dominio attribuite ad una comunità. Proprio quest'ultima, sin dai primi tentativi di liquidazione dei diritti collettivi, fu la paladina della dignità di tali forme di appartenenza che si pretendevano di cancellare senza corrispondere ai titolari un giusto compenso¹⁸.

Questa è la causa prossima del dibattito sulla proprietà nei territori pontifici così come emerge dall'archivio di Casimiro Falzacappa ed è facile comprenderne i motivi. Il fatto che su uno stesso terreno potessero accedere promiscuamente e in base a titoli giuridici diversi più soggetti, uno individuale e l'altro collettivo, era all'origine di incertezze e conflitti soprattutto nel periodo in cui ci stiamo muovendo in cui era sempre più forte la mentalità individualistica.

Nel prosieguo del lavoro si tenterà di ricostruire solo una delle voci della questione proprietaria e, in particolare, quella di matrice individualista che rappresenteremo attraverso la figura dimenticata, anche se di grande rilievo, del Conte Casimiro Falzacappa di Tarquinia.

3. UN PROTAGONISTA “DIMENTICATO” DELLA QUESTIONE PROPRIETARIA: IL CONTE CASIMIRO FALZACAPPA E LA MEMORIA SUI PASCOLI COMUNALI

Molte furono le personalità che scrissero avverso le servitù di pascolo nei territori di San Pietro, da Cardinali, Segretari di Congregazioni a Conti, Marchesi e Principi¹⁹. In questa selva di memorie e voti economici, abbiamo tuttavia scelto di concentrare le nostre attenzioni su

et registrendi; coram Cesarei, decisio diei 2 junii 1817, Praenestina juris pascendi; coram Bussio, decisio diei 9 junii 1755, Veliterna Juris pascendi; coram Bussio, decisio diei 26 maii 1755, Nepesina juris pascendi super facultate faciendi restrictus; coram Migazzi, decisio diei 22 martii 1751, Sutrina juris pacendi; coram Elephantuoto, decisio diei 17 martii 1752, Sutrina juris pascendi quoad facultatem faciendi restrictus; coram Spada, decisio diei 4 junii 1832, Terracinen juris pascendi et restringendi. Super bono jure; coram Bussio, decisio diei 25 ianuarii 1751, Balneorogien juris pascendi; coram Rusconi, votum decisivum 26 aprilis 1780, Mathelicen juris lignandi et pascendi.

¹⁵ ARCHIVIO FALZACAPPA, Tomo IX, *Memoria economica sui pascoli comunali cornetani presentata alla S. Congregazione economica da Consiglio municipale, Gonfaloniere ed Anziani in qualità di rappresentanti della popolazione di Corneto*, 1802; *Sacra Congregazione Economica. Prospetto generale delle servitù di pascolo dello Stato desunto dai stati particolari degli Em.i Legati e Monsignori Delegati trasmessi alla segreteria di Stato, e da questi passati al Segretario della S. Congregazione Economica*, Roma, 1822.

¹⁶ ARCHIVIO FALZACAPPA, Tomo VII, *Tribunale civile del dipartimento del Tevere. Cornetana di manutenzione, o sia di Reintegrazione per i Consoli dell'Arte agraria di Corneto contro i Citt. Scipione Ex Marchese, Leonardo, ed altri Falzacappa, i fratelli Lucidi, ed altri consorti della Lite*, Roma, 1799; Tomo I, *Tribunale Civile del Dipartimento del Tevere. Cornetana PER Li Cittadini Leonardo Falzacappa, Gaetano e Fratelli Lucidi, e Scipione Sacchetti CONTRO Li Sedicenti Consoli dell'Arte Agraria di Corneto. Risposta*, Roma, 1799

¹⁷ *Notificazione della Commissione governativa di Stato*, 15 novembre 1849.

¹⁸ ROSATI, S., «Comunità e territorio: la difesa civica dei diritti agrari collettivi nello stato pontificio (sec. XIX)», in *Archivio Scialoja-Bolla* 1 (2018), pp. 157-181; ROSATI, S., «Community (Custom) vs. State (Law). The Debate about Property in the Papal States in the 18th – 19th Centuries», in *Studia iuridica* 80 (2019), pp. 335-353.

¹⁹ Ricordiamo a mero titolo esemplificativo alcune personalità contrarie alle servitù di pascolo: Principe Don Paluzzo Altieri, Principe Gabrielli, Marchese Camillo Massimi, autori congiuntamente di una Memoria alla Sacra Congregazione Economica contenente alcune osservazioni sulla liberazione dei terreni dalle servitù di pascolo. Altri nomi importanti legati alla questione proprietaria sono ancora Baldassarre Odascalchi, duca di Ceri, redattore di un progetto di Legge per la soppressione dei pascoli comunali oppure in ambito curiale il cardinal Giovanni Francesco Falzacappa, parente di Casimiro, anch'egli autore di una proposta abolitiva sulle servitù di pascolo.

una figura non molto nota, ma di grande interesse per la questione proprietaria nei territori di San Pietro: il Conte Casimiro Falzacappa di Corneto (oggi Tarquinia).

Il Conte dai natali tarquiniesi lo abbiamo già incontrato nelle pagine introduttive del nostro lavoro, in cui ci siamo attardati a descrivere la sua grande raccolta sui pascoli che rappresenta la fonte primaria del presente studio. Ora cerchiamo di capire meglio chi fosse il Conte immaginando di entrare nella sua biblioteca così come doveva apparire quando Costui era ancora in vita. Vi avremmo trovato opere enciclopediche di agricoltura, diritto, storia, economia, non solo dell'ambiente italiano ma anche estero e soprattutto di quello francese, con una ricca sezione sui padri dell'Illuminismo²⁰.

Apprendiamo, per esempio, da una lettera di Casimiro al Papa Pio VII, la supplica rivolta al pontefice affinché gli concedesse la licenza di poter leggere i libri proibiti soprattutto per *“gli studi filosofici e legali”*²¹. Un altro indizio interessante sulla cultura del Conte è desumibile dai giornali di viaggio redatti in compagnia del fratello Pietro durante il loro peregrinare in buona parte d'Europa, ove, entrambi appassionati di questioni agrarie, poterono analizzare le condizioni dell'agricoltura nei luoghi visitati, denunciando le mancanze e i limiti delle campagne romane²². Una terza fonte sulla personalità del Nostro sono i suoi *“Pensieri”* scritti durante l'intero corso della vita e contenenti massime di carattere politico, filosofico e giuridico; ne citiamo uno dei tanti che con tono ironico stigmatizza la situazione dei territori di San Pietro: *“se passando per una campagna vedete un campo abbandonato, poco coltivato, non chiuso, non arginato, niente piantato, dite pure o che è un comunale, ma più facilmente che appartiene a preti, o lochi più”*²³.

Dalle brevi notizie fornite, risulterà allora chiaro quanto il Falzacappa fosse “un uomo di scienza” pienamente identificabile nella cultura borghese ottocentesca, una cultura certamente vastissima, quasi enciclopedica, formatasi non solo nel chiuso del suo studio, bensì consolidatasi anche attraverso viaggi esplorativi in tutto il continente europeo.

Tra i numerosi scritti del Conte sugli assetti fondiari collettivi, ve ne è uno che merita la nostra attenzione perché ci consente di ricostruire vividamente “la voce” del Conte Casimiro

²⁰ Nell'archivio Falzacappa possiamo leggere la stima della libreria del Conte Falzacappa, redatta dopo la sua morte, nel 1857. L'elenco dei testi è notevole e dimostra la grande cultura del Nostro soprattutto in ambito di storia e diritto agrario; ne riportiamo a titolo esemplificativo una breve elencazione: Dizionario di Agricoltura in 30 volumi, Dizionario di erudizione storico-ecclesiastica da San Pietro sino ai nostri giorni di oltre 100 volumi, Raccolta delle Leggi pontificie in 35 volumi, Pronta Bibliotheca canonica, Discorso agrario di Antonio Coppi, Annali d'Italia di Ludovico Muratori, opere di Voltaire, Filangeri, Montesquieu, Algarotti, raccolte delle decisioni della Sacra Rota romana e tante altre opere di Giurisprudenza e Diritto agrario.

²¹ La minuta della lettera di Casimiro Falzacappa al Papa Pio VII del 1818 è custodita presso l'Archivio Falzacappa di Tarquinia.

²² I giornali di viaggio dei fratelli Falzacappa sono conservati nell'archivio Falzacappa di Tarquinia e contengono descrizioni assai dettagliate sui paesaggi naturali e sulle condizioni dell'agricoltura esistenti nei luoghi visitati tra i quali la Toscana, la Campania, l'Abruzzo, la Lombardia, la Francia e la Germania. Riportiamo un estratto del giornale di viaggio relativo alla visita delle campagne lombarde nell'anno 1845 che destarono l'ammirazione dei fratelli tarquiniesi: *“Ovunque le campagne di questo tratto della Lombardia sono assai coltivate, e cento canali suddivisi, le centinaia di volte rendono fertilissimi, e belli questi terreni. Io credo che la prima loro ricchezza provenga dall'abbondanza delle acque dalle quali hanno saputo cavar profitto, e che noi pontifici non conosciamo per debolezza di governo, per li forti proprietarj principi, e mani morte, non be per li avanzi del sistema di comunanza nel pascolo”*.

²³ FALZACAPPA, C., *Pensieri*, n. 537. Si tratta di un'opera manoscritta composta da Casimiro lungo il corso della sua vita e recante le sue riflessioni di carattere politico, giuridico e filosofico.

sulla questione proprietaria. Ci riferiamo alla corposa “*Memoria sui pascoli comunali*”²⁴, materia che in quegli anni non era per nulla marginale e che, come avverte il Nostro, divenne

“*il bersaglio delle prime penne europee, è stata il soggetto di profonde meditazioni, e dirò così di moda, e d’entusiasmo, per più e più scrittori di pubblica economia; è stata lo scopo dell’arveduto Legislatore, e del finanziere accorto; è stata la spina di tanti tribunali, di molti comuni, d’infiniti particolari aventi tutto un vario interesse, differenti e divise affezioni. Torna dunque il mio primo discorso: la questione dei pascoli comunali è delicata ogni altro credere; essa è involuta nelle più antiche abitudini, e discipline*”²⁵.

Leggere questa memoria consentirà non solo di apprezzare la cultura giuridica del Nostro, ma anche di avere un quadro piuttosto dettagliato dei termini della questione proprietaria in Europa nella seconda metà del secolo XVIII, con un riguardo puntuale alla situazione dei territori di San Pietro.

La fatica letteraria del Falzacappa può essere suddivisa in tre parti. Nella prima è ricostruita la nozione tutt’altro che unitaria dei diritti di pascolo, con il supporto della Giurisprudenza rotale e delle opinioni di vari giuristi, tutti unanimemente concordi nel denunciare l’orrore degli antichi diritti civici. La seconda parte è incentrata invece sull’esposizione dei giudizi di coloro che si espressero contro lo *ius pasceudi*. Infine, l’ultima parte mira a descrivere le disposizioni legislative sui diritti di pascolo in alcuni Stati europei.

3.1. LA QUESTIONE GIURIDICA DELLO *IUS PASCENDI* NEI TRIBUNALI PONTIFICI

Prendiamo allora le mosse dalla prima parte dell’articolo, intitolato “*quale sia il linguaggio sulla contraddetta questione dei pascoli comunali ne’ diversi tribunali*”. Come si conviene in simili scritti, il Falzacappa pone in apertura di questa partizione del lavoro una chiara definizione dei pascoli, la cui autorevolezza riposa sulle teorie espresse in tempi remoti dal cardinal De Luca e confermati da numerose sentenze della Sacra Rota²⁶ e del Buon Governo²⁷.

I pascoli sono ricondotti a tre classi: *de jure dominii*, *de jure cessionis* e *de iure civico* (o consuetudinario)²⁸.

Si definiscono pascoli *de jure dominii* quelli in cui il proprietario del terreno (cioè colui che originariamente deteneva la piena proprietà sul fondo) abbia ceduto ad altri il diritto di seminare, riservando a sé stesso il diritto di pascolo. Per converso si chiamano pascoli *de jure cessionis* quelli in cui l’originario proprietario del suolo abbia alienato ad altri, a titolo oneroso o gratuito, il diritto di pascolo, riservandosi il diritto di seminare o qualsiasi altra *utilitas* derivante dall’uso della terra. Infine, si dice consuetudinario “*quel diritto di pascare, che non ha altro titolo, se non la costante osservanza, ed a questa specie appartiene il pascolo civico, poiché per questo titolo ne godono i cittadini di più e più municipi senza conoscere donde provenga il loro diritto*”²⁹.

Il fatto di ricondurre “*il pascolo civico*” nella categoria *de iure consuetudinario* è frutto di una scelta ben accorta che è resa evidente dal movimento successivo del discorso del Falzacappa.

²⁴ FALZACAPPA, C., *Sui pascoli comunali*, cit.

²⁵ Ivi, p. 3.

²⁶ La maggior parte delle citate sentenze sono reperibili dall’Archivio dei Conti Falzacappa nei tomi I, XVI, XVIII, XIX e nelle *Allegationes pascuorum* contenenti atti giudiziari sui diritti di pascolo nel Lazio.

²⁷ Anche il Buon governo fu investito, oltre la Rota Romana, della materia dei pascoli: Votum decisivum S. Congregationis B. Regiminis, R.P.D. Calcagnini in Sutrina super jure restringendi 26 junii 1819; Sententia R. P. D. Segretarii B. Regiminis, 18 aprilis 1747.

²⁸ FALZACAPPA, C., *Sui pascoli comunali*, cit., pp. 5-7.

²⁹ Ivi, p. 6.

Infatti ognuna delle tre classi appena individuate, dà origine a conseguenze giuridiche diverse. Così, nel pascolo *de jure domini*, il proprietario dello *ius serendi* non può in alcun modo ledere il diritto del proprietario dello *ius pascendi*³⁰, escludendolo per esempio dal godimento dei frutti naturali³¹. Allo stesso modo, nel caso del pascolo *de iure cessionis*, originato da un legittimo contratto oneroso o gratuito, il titolare dello *ius serendi* non potrebbe mai riprendersi il diritto di pascolo una volta che questi sia stato regolarmente ceduto ad altri³².

Completamente diverso è il regime giuridico del pascolo consuetudinario che, avendo origine da una mera Consuetudine, viene qualificato come servitù e questa può essere rimossa in qualsiasi momento, per intervento del proprietario del fondo attraverso per esempio la sua recinzione³³. Il Conte Falzacappa riteneva pertanto che il pascolo consuetudinario si estrinsecasse unicamente nel cosiddetto “*diritto di pascere affermativo*”, quale facoltà di esercitare lo *ius pascendi* fintantoché il terreno rimanesse incolto ed aperto, cioè privo di qualsiasi forma di recinzione; questo è l'unico vero contenuto del pascolo *de iure civico* che non può limitare il corrispondente “*diritto negativo o proibitivo di restringere*” i terreni e ciò produce l'ovvia conseguenza che, nel momento in cui il titolare dello *ius serendi* realizza una qualche forma di recinzione o anche miglioria del fondo, “*il diritto di pascere affermativo*” decade automaticamente e senza alcun obbligo di indennizzo³⁴.

Vi sarebbero pertanto due consuetudini, la prima consiste nel diritto di pascolo sui terreni incolti e aperti, la seconda nel diritto di chiudere lo stesso terreno ogniqualvolta il titolare

³⁰ Il principio secondo cui il titolare dello *ius serendi* non può chiudere il fondo in pregiudizio del diritto di pascolo, quando esso derivi da un titolo di dominio o cessione è espresso chiaramente in diverse sentenze rotali: “*jam vero cum neque ex contractu neque ex dominio, sed ex prescriptione seu consuetudine juris pascendi servitutem cameralibus emphyteutis competere tenendum foret, plane sequebatur, injuria prorsus actores Vincentinos sibi proposuisse reos conventos prohibere a libera suorum fundorum cultura. Quantum namque servitus praescriptione quaesita prodest, ut pascendi jus in alienis arvis exerceatur vocante cultura; tantum inepta est ad cohibendam in excolendis fundis dominorum licentiam, quod ei dumtaxat permittitur, cui pascendi jus competat vel ex fundi dominio, vel ex formali servitute correspectivo titulo constituta, juxta distinctionem millies traditam a Sacro Ordine, et praesertim in Cornetana Compensationis 19 januarii 1838 coram R. P. D. meo De Avellà, et Nepesina juris pascendi 26 junii 1840 §4 coram Emo De Cursiis*”. *Repertorio generale di giurisprudenza dei tribunali romani per l'anno 1843. Compilato dall'Avvocato Felice Cecconi, Roma 1844, p. 334.*

³¹ FALZACAPPA, C., *Sui pascoli comunali*, pp. 6-7.

³² Ivi, p. 7

³³ La sentenze rotali confermano che il diritto di pascolo consuetudinario non impedisce al titolare dello *ius serendi* di chiudere il fondo al pascolo con la condizione di migliorarlo, a meno che non si dimostri che il possesso immemorabile dello *ius pascendi* sia stato preceduto da atti proibitivi del pascolo e che vi sia stata l'acquiescenza del padrone del fondo: “*deteriorique consilio aggeretur, immemorabilem ipsa praescriptionem juris pascendi, quam in themate proferebant actores idoneum titulum eis praebere, quo pinguiore ex quaesita servitute consequerentur effectus. Quum enim tantum acquisitum praescriptumque censeatur, quantum possessum fuerit; utique meliorem quemlibet titulum proponere actoribus licuisset ad affirmativi juris pascendi acquisitionem comprobendam, in cuius possessione vel ipsi vel ipsorum auctores versati sunt: minime vero ex affirmativi juris possessione negativum jus prohibendi culturam desumere potuissent, qui ab huiusmodi juris possessione atque exercitio jugiter fuerunt alieni. Secus illud sequeretur absurdi, ut simplex pasuum in incultis arvis, ex una dominorum tolerantia exercitum post longum tempus converteretur in jus prohibendi culturam, quasi ac discrimen nullum extaret inter jus pascendi affirmativum, et negativum jus agrificationem prohibendi, veluti alias animadvertit Sacer Ordo in Veliterna juris pascendi, 5 aprilis 1750 §§ 3 et 4 coram Bussi et in Cornetana Compensationis 19 januarii 1838 cor. R. P. D. De Avellà §8. Quamobrem saepissime firmatum fuit jus pascendi a simplici praescriptione procedens, licet centenaria vel immemorabili possessione roboratum, numquam importare jus prohibitivum culturae; sed ad hanc impedimentum requiri, quod jam fuerit prohibita, et subinde accesserit dominorum acquiescentia ut in Septempedana juris pascendi et lignandi 26 novembris 1821 coram Gamberini §4, et in confirmatoria 19 aprilis 1822 coram eodem §3*”. *Repertorio generale di giurisprudenza dei tribunali romani per l'anno 1843. Compilato dall'Avvocato Felice Cecconi, Roma 1844, pp. 335-336.*

³⁴ FALZACAPPA, C., *Sui pascoli comunali*, pp. 7-8.

dello *ius serendi* lo desiderasse, annullando in questo modo le condizioni per espletare la prima tipologia consuetudinaria.

Dovrebbe essere chiaro a questo punto l'obiettivo perseguito dal Conte Casimiro Falzacappa:

“quando non si provi sino all'evidenza, e con irrefragabili documenti essere il jus compascuo basato sul diritto di dominio o di cessione, si deve questo assegnare al diritto civico, che è quanto dire, deve cessare la pretesa servitù di pascolo, ogni qual volta faccia comodo al padrone di chiudere il suo fondo, e tanto più se ama ridurlo a qualunque siasi miglioria: in pari modo resta fisso non doversi compenso alcuno a chiunque momentaneamente era l'utente del pascolo: dappoiché grande è la distinzione del proprietario da quella di utente”³⁵.

I diritti di pascolo collettivo non erano altro che pesi, servitù, meri diritti consuetudinari ereditati dalle barbarie feudali e potevano essere cancellate - senza tra l'altro corrispondere alcun compenso agli utenti - attraverso l'iniziativa del proprietario del fondo. Il conte tarquiniese, dunque, incarnava perfettamente la posizione degli abolizionisti sette-ottocenteschi, fermamente intenzionati a privatizzare i beni comuni in nome del sacro diritto di proprietà individuale.

3.2. LA DOTTRINA ECONOMICO-GIURIDICA SUI DIRITTI DI PASCOLO

Dopo aver percorso i sentieri seguiti dalla Giurisprudenza rotale, il Falzacappa, nella seconda parte del saggio, fornisce con vivo compiacimento una ricca antologia di autori che si espressero recisamente contro i beni comuni. Questa amplissima schiera di citazioni autorevoli, interessante per comprendere un determinato contesto culturale, può essere ricondotta a quattro ambiti di studio: l'ambito giuridico, economico, agrario e infine storico.

Quanto al profilo giuridico, la prima accusa - lanciata da giuristi quali il Filangeri³⁶ o il Vattel³⁷ - era che il sistema dei pascoli minava alle basi e indeboliva gravemente il sacro principio della proprietà, impedendo al suo legittimo titolare di disporne come meglio

³⁵ Ivi, p. 9.

³⁶ La citazione di Gaetano Filangeri (1753-1788) richiamata dal Falzacappa a sostegno della sua tesi, tratta dall'opera “Scienza della legislazione”, è la seguente: “*Contro tali leggi, che paiono espressamente fatte per distruggere l'Agricoltura, alla testa io vi trovo quella, che proibisce ai proprietari delle terre di murare i loro terreni, e di chiudere [...] Se non si fosse dimostrato, e colle ragioni, e coll'esperienza, quanto la chiusura dei terreni contribuisca alla ubertà delle raccolte [...] se l'esperienza dell'Inghilterra non avesse fatto vedere, che il prodotto delle terre rinchiuse supera di un quarto per lo meno quello delle terre, che non lo sono, e che la pastura invece di risentirsene vi trova i più grandi vantaggi [...] che diremo noi della Legge, che proibisce al proprietario di chiudere, e murare il suo fondo? Ancorché questo giovasse ai progressi dell'agricoltura, basterebbe forse questo per giustificarla dall'oltraggio, che fa alla proprietà? [...] Uno spirito di pastura male intesa ha dettato questa legge [...] La barbarie, l'ignoranza, i pregiudizi, fino la stessa pietà de' legislatori tutto cospira alla sua miseria*”. FILANGERI, G., *La scienza della legislazione del cavalier Gaetano Filangeri. Edizione Prima Veneta diligentemente corretta e ripurgata*, Tomo II, appresso Giovanni Vitto in calle lunga a S. Maria Formosa, Venezia 1782, p. 128.

³⁷ Questo è il passo in questione di Emmerich De Vattel (1714-1767) contenuto nell'opera sul “Diritto delle genti, o principi della legge naturale”: “*Questo oggetto pertanto merita ogni attenzione del governo. Il sovrano non dee trascurare cosa alcuna per procurare la miglior coltura a quelle terre che da lui dipendono. Non bisogna quindi soffrire, che le comunità, od i particolari acquistino grandi terre per lasciarle incolte. I diritti comunali che tolgono ad un proprietario la libera disposizione del suo fondo, che non permettono di chiuderlo, e che gli proibiscono dargli quel genere di coltura diretto al suo miglioramento, questi diritti, ripeto, sono contrari al ben'essere dello Stato, e devono essere soppressi, o ristretti nei giusti limiti*”. DE VATEL, E., *Il diritto delle genti, ovvero principii della legge naturale, applicati alla condotta e agli affari delle nazioni e de' sovrani. Opera scritta nell'idioma francese dal sig. di Vattel e recata nell'italiano da Lodovico Antonio Loschi*, Lione 1781, Tomo I, p. 63.

credesse attraverso, per esempio, la realizzazioni di piantagioni o recinzioni³⁸. Anche nel caso in cui l'agricoltura avesse tratto un qualche vantaggio dallo *ius pascendi*, fatto negato recisamente dai detrattori dei pascoli, nulla avrebbe giustificato un simile oltraggio alla proprietà e di conseguenza una ingiustizia tanto grande.

La seconda accusa riguardava invece la constatazione generale che ogni Legge, anche la più giusta, è ineludibilmente soggetta al decorso del tempo e al progresso della civiltà, cosicché sarebbe assurdo doverla forzatamente applicare ad un contesto economico sociale e culturale diverso da quello che l'ha generata³⁹.

Con questo assunto di teoria generale del diritto si voleva colpire una delle argomentazioni sostenute dai fautori dei pascoli civici, secondo cui tale sistema agrario era lo specchio di un mondo antichissimo che procedeva immutato sin dai primordi della civiltà.

Il Conte allora anziché respingere tale assunto, produsse ulteriori prove della esistenza immemorabile dello *ius pascendi* che certamente fu in uso presso i greci, i romani, le popolazioni barbariche e nei secoli medievali⁴⁰. Certamente presso quelle popolazioni il pascolo comune fu utile ai bisogni delle comunità, ma “*oggi dopo stabilite, e riordinate le società, dopo conosciuti i tanti sistemi di miglioramento, e di coltura, oggi conviene a ravvisarlo per inammissibile, per ruinoso al ben essere della Società*”⁴¹.

Così è necessario adattare la legislazione agraria alle nuove esigenze dei tempi, liberandosi dalle idee nefaste dei passati “*tempi di barbarie e feudalesimo*”, come lucidamente suggeriscono gli esempi di grandi Legislatori quali Licurgo per Sparta o Solone per Atene⁴², Pietro il Grande o in tempi più recenti lo stesso Locke che sorretto dai migliori principi diritto, modificò le leggi della Carolina vecchie di 160 anni⁴³ e modellate su una civiltà assai diversa da quella a lui contemporanea.

Parafrasando infine le parole del Filangeri⁴⁴ e di Monsignor Cacherano⁴⁵, il Nostro conclude affermando come fosse urgente varare una nuova Legge sui pascoli per una

³⁸ FALZACAPPA, C., *Sui pascoli comunali*, pp. 20-22.

³⁹ Ivi, pp. 22-24.

⁴⁰ Ivi, pp. 14-16.

⁴¹ Ivi, p.16.

⁴² Nell'articolo Falzacappa propone i nomi dei due Legislatori greci come esempi di grandi uomini che seppero con coraggio modificare la legislazione precedente giudicata come causa di disordini e turbolenze politiche.

⁴³ Il Conte giustifica il provvidenziale intervento di Locke nel fatto che la precedente legislazione della Carolina era stata costruita al tempo in cui essa non era altro che una nascente colonia con esigenze e strutture assai diversi da quelle che poteva avere una nazione ormai adulta e moderna come quella in cui visse il filosofo inglese. La notizia è carpita dall'*opera magna* di Gaetano Filangeri. FILANGERI, G., *La scienza della legislazione*, Seconda edizione, Firenze 1783, Tomo I, p. 85.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Il monsignore citato da Falzacappa senza indicarne l'opera è Giuseppe Francesco Maria Cacherano di Bricherasio. Apprendiamo dal manuale intitolato “Saggi economici, politici e morali” che il chierico fu grande esperto di questioni agrarie, accademico, georgofilo e autore di un'opera su tali questioni da cui è tratta la citazione del Conte (si vedano le pagine 104-105), ovvero “De' mezzi per introdurre ed assicurare stabilmente la coltivazione e la popolazione nell'agro romano”, stampata a Roma nel 1785. La grande perizia e conoscenza del territorio di San Pietro gli valsero inoltre le nomine a governatore di Fano, Jesi, Montalto, della Marittima e Campagna. Si veda SPERANDIO, F. P., *Sabina sagra e profana. Antica e moderna ossia raccolta di notizie del paese sabino divisa in dieci capitoli con carte corografiche, appendice ed indice delle materie*, Roma 1790, p. 113; PIOLANTI, G., *Le meraviglie de' secoli passati a disinganno della gioventù presente. Riflessioni enciclopediche dell'abate Giuseppe Piolanti*, Benevento 1843, Tomo II, p. 155; GALLI, A., *Cenni economico- statistici sullo stato pontificio con appendice. Discorso sull'agro romano e sui mezzi di migliorarlo*, Roma 1840, p. 515; *Giornale d'agricoltura, arti e commercio*, Fasc. II, maggio 1821, p. 40; CORONA

esigenza di pura giustizia, in quanto il fine della Legge deve sempre essere la felicità degli uomini e nel momento in cui una norma, che in passato fosse anche stata benevola, diviene fonte di miseria e afflizione, allora deve essere rimossa⁴⁶. Questa operazione, avverte Casimiro Falzacappa, non sarà di certo agevole e nel primo periodo sarà fonte di infinite dispute e lamentele, a causa dell'incapacità del volgo a mutare le proprie abitudini, ma ben presto tutti ne approveranno gli effetti benefici non appena ne inizieranno a godere personalmente: *“il bene di una legge, per il solito, non si conosce, che dopo dieci anni dalla sua pubblicazione, il male subito”*⁴⁷.

Veniamo ora al secondo ambito di studio, ovvero quello economico, ambito strettamente connesso al precedente perché era proprio il progresso economico in campo agricolo che rendeva necessario l'intervento del Legislatore, affinché spazzasse via le antiche consuetudini e promuovesse un nuovo modo di incoraggiare lo sfruttamento della terra.

In effetti, su questo punto, il Conte è particolarmente puntuale nella descrizione di tutti i mali provocati dai pascoli e non rinuncia mai a fondare ogni suo assunto sui dettami degli economisti, tra i quali spiccano Melchiorre Gioia⁴⁸, Pietro Verri⁴⁹, Giuseppe Palmieri⁵⁰,

TRIBUNO, N., *Saggi economici politici e morali sopra il lusso, l'agricoltura, la popolazione, le manifatture ed il commercio della Repubblica romana in suo vantaggio e beneficio*, Seconda edizione, Roma 1798, Tomo Primo, pp. 224-225; CACHERANO, G. F. M., *De' mezzi per introdurre ed assicurare stabilmente la coltivazione e la popolazione nell'agro romano*, Roma 1785.

⁴⁶ FALZACAPPA C., *Sui pascoli comunali*, cit., p. 23.

⁴⁷ Ivi, p. 24.

⁴⁸ Melchiorre Gioia (1767-1829) in diverse parti delle sue “Opere minori” trattò in prospettiva economico-statistica del problema dei pascoli. Per esempio nel volume XV, intitolato “discussione economica sul dipartimento del Lario”, troviamo al libro II, Capo I, la descrizione di alcuni difetti del sistema agrario del Lario, corrispondente oggi alla Provincia di Como e fra questi vengono annoverati i pascoli comunali: *“molti prati particolari, specialmente nel chiavennasco, avvincolati dal diritto di pascolo comunale dal primo giugno fino al 15 settembre in generale dopo il secondo taglio. Atteso questo stolidissimo e fatale diritto, i proprietari non si prendono cura né di disseccare i loro prati con opportuni canali, quindi degenerano in paludi; [...] non li migliorano con seminazioni scelte, né possono ridurli a coltura dopo un certo numero di anni come è necessario, quindi non vi si trovano che erbe aspre, grosse, amare, di pessima qualità”*. GIOIA, M., *Opere minori di Melchiorre Gioia. Volume quindicesimo, Discussione economica sul Lario*, Lugano 1835, p. 49.

⁴⁹ Anche il grande economista milanese Pietro Verri (1728-1797) non trascurò la questione dello *ius pascendi*. Nelle meditazioni sull'economia politica, al paragrafo XXVIII (*errori che possono commettersi nel calcolare i progressi dell'agricoltura*), i pascoli comunali vengono considerati tra le principali cause delle sciagure che possono colpire il progresso dell'agricoltura: *“sin tanto che in uno stato vi saranno dei pezzi di terreno non coltivati, che vi saranno dei fondi comunali, che vi saranno dei prati e pascoli, capaci d'una coltura che renda maggiore valore, per alimentare un più gran numero di uomini, si deve dire che ancora resti molto da farsi per i progressi dell'agricoltura”*. VERRI, P., *Meditazioni sulla economia politica*, Livorno 1771, p. 162.

⁵⁰ Giuseppe Palmieri (1721-1793), come il Falzacappa, fu sostenitore di una Legge per la divisione delle terre ma nel Regno di Napoli ove operò per diversi anni all'interno del Supremo Consiglio delle Finanze. La sua idea era che il principio essenziale per qualsiasi miglioramento in campo agricolo fosse il rispetto del principio proprietario e per conseguenza l'abolizione del regime feudale che lo indeboliva. Tale teoria viene efficacemente dichiarata dall'economista dai natali leccesi nella sua opera intitolata “osservazioni sulle tariffe con applicazione al regno di Napoli”: *“tra gli ostacoli, che incontra l'agricoltura per avanzarsi e prosperare, i più considerabili sono la mancanza o l'abuso della proprietà. Questa può soltanto somministrarle quello spirito di vita, di cui ha bisogno, per operare con energia. Essa fugge ed abbandona quei luoghi dove manca la proprietà; e qualora è costretta per qualche tempo a soggiornarvi, le sue operazioni son languide e di poco o niun frutto. Tali sono quelle, che per la divisata cagione si osservano in più luoghi del regno, e massimamente ne' Demanj e nel Tavoliere di Puglia”*. PALMIERI, G., *Osservazioni sulle tariffe con applicazione al regno di Napoli in Scrittori classici italiani di economia politica. Parte moderna*, Tomo XXXVIII, Milano 1805, p. 175. Per un approfondimento sulla figura di Palmieri si veda SIMIONI, A., *Le origini del Risorgimento politico dell'Italia meridionale*, vol. I, Roma 1925, pp. 163-65.

Melchiorre Delfico⁵¹, Adam Smith⁵²: come incarna bene il Conte tarquiniese l'immagine dell'*homo oeconomicus*!

L'errore commesso da molti nello studiare lo *ius pascendi* è stato, come desumibile dalla lettura dei trattati di economia agraria, quello di imputare allo spopolamento delle campagne la sopravvivenza del diritto civico di pascolo, come conseguenza necessaria dell'impossibilità per un numero esiguo di abitanti di lavorare tutta la superficie di un villaggio e di qui la presenza di grandi appezzamenti incolti, lasciati al libero godimento dei frutti spontanei⁵³. In realtà, precisa il Falzacappa ricalcando gli assiomi del cosiddetto "*ami des hommes*"⁵⁴ o anche di Montesquieu⁵⁵, gli economisti hanno dimostrato l'infondatezza di un simile assunto che deve

⁵¹ Il giurista dai natali abruzzesi (1744-1835) si impegnò attivamente contro le servitù di pascolo attraverso una memoria scritta per sollecitare il Consiglio delle Finanze del Regno di Napoli ad abolire il regime agrario dei Regi stucchi che nelle provincie marittime dell'Abruzzo impediva tra marzo e settembre la coltivazione dei campi a favore della pastorizia. Riportiamo un passo significativo della "memoria per l'abolizione e moderazione della servitù del pascolo invernale detto de' Regi Stucchi": "*servitù del pascolo altro non vuol dire, che una tal terra d'altronde buona all'agricoltura, è obbligata per un dato tempo dell'anno a servir alle bestie in pregiudizio di migliori disposizioni. Si può riguardare o come una diminuzione del diritto di proprietà su i fondi, o come unna diminuzione di que' vantaggi che la natura medesima somministra. Per la prima è una violazione della giustizia; per la seconda è un'ingiuria alla Provvidenza, è una restrizione dell'industria dell'uomo, che è ancora assai lontana dal vero scopo de' principi sociali*". Per un approfondimento sul Delfico relativamente ai temi trattati si veda VILLANI, P., *Feudalità, riforme, capitalismo agrario*, Bari 1968; RAO, A. M., *L'amaro della feudalità. La devoluzione di Arnone e la questione feudale a Napoli alla fine del '700*, Napoli 1984; CLEMENTE, V., «Risi, Stucchi e vendite allodiali. Defeudalizzazione e riorganizzazione agraria borghese», in *Rivista storica del Mezzogiorno XVII-XVIII* (1982-83), pp. 3-23.

⁵² Adam Smith (1723-1790), dedicò ampio spazio all'agricoltura in una delle sue opere più note, "La natura e le cause della ricchezza delle nazioni"; il conte Falzacappa citò più volte nella sua memoria diversi passi dell'economista inglese in una edizione del 1802 tradotta in francese. Riportiamo un passo significativo tratto dalla stessa edizione che lesse il Nostro in cui si dimostra la maggior produttività dei campi chiusi rispetto a quelli aperti: "*pareillement dans un canton ouvert dont la production principale est le blé, une prairie bien enclose fournira souvent une plus forte rente, qu'aucune pièce de blé du voisinage. Elle est utile à la subsistance du bétail employé à la culture du blé, et dans ce cas la forte rente qu'elle rend, n'est pas tant payée, à proprement parler, par la valeur de son propre produit, que par celle des terres à blé qui sont cultivées à l'aide de ce produit. Si jamais les terres voisines venaient à être généralement encloses, il est probable que cette rente baisserait. [...] L'avantage de la clôture est plus grand pour un pré que pour une terre à blé; elle épargne la peine de garder le bétail, qui d'ailleurs se nourrit bien mieux quand il n'est pas sujet à être trouble par le berger ou par son chien*". SMITH, A., *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations; par Adam Smith. Traduction nouvelle avec des notes et observations; par Germaine Garnier, de l'Institut National*, Tome premier, Paris 1802, pp. 314-315.

⁵³ FALZACAPPA, C., *Sui pascoli comunali*, cit., p. 27.

⁵⁴ L'*Ami des hommes* citato dal Falzacappa è l'economista francese di orientamento fisiocratico Victor de Riqueti marchese di Mirabeau (1715-1789), personaggio assai sensibile alle questioni di economia rurale ed autore infatti di varie opere sul tema tra le quali "Memoire sur l'agriculture" che venne richiamata anche dal Conte Falzacappa. Riportiamo l'indicazione completa del testo: *Mémoire sur l'agriculture, envoyé à la très louable société d'agriculture de Berne; avec l'extrait des six premiers livres du Corps complet d'économie rustique de feu M. Thomas Hale*, chez Chrétien Hérold, Hambourg 1762.

⁵⁵ Charles-Louis De Secondat De Montesquieu (1689-1755) nella sua opera "Lo spirito delle leggi" tratta, nel capitolo quattordicesimo libro XXIII, proprio dei pascoli mettendo in relazione i prodotti della terra con l'aumento o il decremento della popolazione. I pascoli sarebbero la ragione dello spopolamento in quanto, a differenza di altri beni agricoli, richiedono meno impegno dell'uomo: "*I paesi ricchi di pascoli sono poco popolati, perché poche persone vi trovano una occupazione; le terre coltivate a grano occupano molti uomini di più, e infinitamente di più i vigneti. In Inghilterra si è lamentato spesso che l'aumento dei pascoli diminuisce il numero degli abitanti; e in Francia si osserva che la grande quantità dei vigneti è una delle cagioni principali della folla di gente che vi si trova*". MONTESQUIEU, D. C.-L. D. S., *Lo spirito delle leggi*, Milano 1967, p. 527.

essere completamente ribaltato, ovvero è proprio la decadenza dell'agricoltura causata dalla vaga pastura che induce allo spopolamento delle campagne⁵⁶.

Eliminando definitivamente le odiose servitù di pascere, si otterrebbe un significativo aumento demografico, in quanto le persone verrebbero attratte dalla garanzia di poter godere in modo assoluto della proprietà su un fondo senza alcuna limitazione, condizione essenziale perché sia ottenuto il massimo profitto dal suolo per mezzo di piantagioni e di ogni tipo di coltura. Al contrario i pascoli comunali hanno un valore produttivo di molto inferiore ai terreni recintati e privi di limitazioni, anzi, ammonisce il Conte citando Mitterpacher⁵⁷, essi “*devono considerarsi come beni abbandonati, poiché quello che è di tutti non è d'alcuno, e siccome nessuno pensa a rinnovarli, e conservarli, il prodotto loro si riduce a nulla*”⁵⁸.

È chiara nelle pagine dell'articolo la convinzione che solo il proprietario individuale, e non quello comunitario, fosse in grado di assicurare una produzione agricola continua ed efficiente, mentre la gestione collettiva fosse foriera di disordini e sperpero delle risorse naturali ai soli fini della propria sussistenza. Il proprietario, che finalmente si fosse emancipato dalle catene dei vincoli comunitaristici, si sarebbe addossato su di sé il peso della gestione del fondo e avrebbe fatto tutto il possibile per ottenere il massimo profitto dal suolo, risultato irraggiungibile nel caso dovesse sopportare il pascolo comunale nei suoi possedimenti soggetti al passaggio devastante degli armenti:

“*Come riparare ad uno straripamento di torrenti, se nessuno ha un particolare interesse a formare argini, palizzate, ecc?*” - si domanda retoricamente Falzacappa - “*Come ad una epizozia, o schiavina, se la cura è commessa tutta al più dalla comunità, a una congregazione agraria, ove sempre regnano vari partiti, differenti affezioni, infiniti riguardi di reciprocanza, di parentela, di comune abuso?*”⁵⁹.

Il terzo ambito di ricerca che ancor più da vicino provava la barbarie dei pascoli era quello agricolo. Il transito delle mandrie sulla vastità dei campi aperti era all'origine, documenta il Gioia⁶⁰ citato nell'articolo del Falzacappa assieme a tanti altri agronomi⁶¹, di

⁵⁶ FALZACAPPA, C., *Sui pascoli comunali*, cit., p. 27.

⁵⁷ MITTERPACHER, L., *Elementi d'agricoltura*, Milano 1784, p. 301.

⁵⁸ FALZACAPPA, C., *Sui pascoli comunali*, cit., p. 26.

⁵⁹ FALZACAPPA, C., *Sui pascoli comunali*, cit., pp. 30-31.

⁶⁰ Il passo di Melchiorre Gioia è tratto da *Opere minori di Melchiorre Gioia. Volume quindicesimo, Discussione economica sul Lario*, Lugano 1835, p. 50.

⁶¹ Tra questi segnaliamo Vincenzo Dandolo (1758-1819) perché oltre ad essere noto per il suo progetto di introduzione in Italia delle pecore “*merinos*” spagnole fu anche sensibile alle conseguenze giuridiche dei pascoli comunali a cui infatti dedicò una intera memoria (*Dei mali economici, politici e morali che derivano alla Nazione dall'esistenza dei beni comunali*). Agli interessi agronomici e giuridici non disdegnò neanche l'impegno politico e grazie alle sue notevoli capacità oratorie e diplomatiche e all'amicizia con Napoleone assunse incarichi di prestigio prima a Milano, allora capitale della Repubblica Cisalpina, poi in Dalmazia in cui ricoprì l'ufficio di Provveditore, esperienze che gli permisero di avanzare con decisione i suoi progetti in ambito agricolo come appunto la tanto desiderata divisione delle terre comunali. Riportiamo un passo dell'agronomo dai natali veneziani che venne richiamato dal Nostro nella memoria sui pascoli: “*Per poco che l'amministrazione cominci a gettare uno sguardo su questa gran massa di beni comunali, ove generalmente tutti hanno interesse di distruggere senza avere alcuna obbligazione di creare: per poco che un economo calcoli i sommi vantaggi che la comunità tra potrebbe da un'illuminata amministrazione o distribuzione tra i cittadini di un così prezioso tesoro: per poco che un politico consideri che l'infingardo trovando sempre su tali beni di che spogliare o distruggere, onde trarre di che vivere, più non pensa ad esercitare alcuna industria produttiva a favor della nazione: [...] per poco, dico, che questi oggetti si prendano in considerazione, egli è facile decidere che i suddetti beni comunali, mentre richiedono molti provvedimenti da un lato, divenir possono dall'altro grandi elementi di prosperità nazionale*”. DANDOLO, V., *Del governo delle pecore spagnuole e italiane e dei vantaggi che ne derivano*, Milano 1804, pp. 261-262. Sulla figura di Dandolo quale agronomo e politico si veda ZAGHI, C., «Proprietà e classe dirigente nell'Italia giacobina e napoleonica», in *Ann. d. Istituto stor. ital. per l'età*

“paludi, infezione d'aria, decremento di popolazione, minimo prodotto, magro bestiame, cattivo formaggio, epizootie frequenti, torrenti ruinosi, e fatali ai sottoposti terreni”⁶².

Finalmente il quarto campo di indagine, quello storico, dimostra come i pascoli comuni, seppur antichi, hanno da sempre contraddistinto i popoli più inoperosi e poco civilizzati, come gli Sciti, i Goti, i Germani presso i quali era ignota la divisione della proprietà della terra e di conseguenza l'agricoltura non raggiunse mai alti livelli di produttività⁶³. Al contrario, le aeree civiltà dell'antichità, come gli egizi, i greci e i romani si distinsero nell'arte del campo proprio perché ne riconobbero il presupposto imprescindibile, la proprietà, ed infatti la storia dimostra quanto progredì con essi la scienza agricola⁶⁴.

Quanto alle vicende moderne, rispetto al Falzacappa, non vi poteva essere testimonianza più autorevole di quella di Antonio Coppi⁶⁵, autore di saggi sugli usi civici⁶⁶ nonché il continuatore dei grandi Annali d'Italia di Ludovico Muratori, ove nell'anno 1786 si registrano appunto le provvidenziali cure provviste da Leopoldo per la Toscana, che conobbe un periodo felice grazie all'abolizione delle servitù di pascolo e alla riunione dello *ius pascendi* allo *ius serendi* nelle mani di un solo proprietario⁶⁷; quest'ultimo poteva finalmente recingere il proprio terreno e dedicarsi con impegno e tranquillità alla coltivazione, senza più correre il rischio di vedere distrutte le sue fatiche dal passaggio delle mandrie⁶⁸.

Insomma, lo studio dei quattro ambiti rendevano evidente quanti danni e disordini avessero creato gli antichi diritti civici tanto che ormai, esclusi i pochi redattori delle memorie

mod. e contemp., XXIII-XXIV (1971-1972), pp. 111, 118, 138, 141, 153, 171, 173, 190; CAPRA, C., «La condizione degli intellettuali negli anni della Repubblica Italiana e del Regno Italico, 1802-1814», in *Quaderni storici* XXIII (1973), pp. 471-490; ARESE, F., «Patrizi, nobili e ricchi borghesi del dipartimento d'Olona secondo il fisco della I Repubblica Cisalpina 1797-1799», in *Arch. stor. lombardo* CI (1975), pp. 124,140, 159; PRETO, P., «Vincenzo Dandolo politico e imprenditore agricolo», in *Riv. stor. ital.* XCIV (1982), pp. 44-97.

⁶² FALZACAPPA, C., *Sui pascoli comunali*, cit., p.31.

⁶³ *Ivi*, p. 45.

⁶⁴ FALZACAPPA C., *Sui pascoli comunali*, pp. 44-45.

⁶⁵ Antonio Coppi (Andezeno 1783 – Roma 1870) fu un grande esperto di usi civici e tra i fondatori dell'Accademia Tiberina presso la quale era solito ogni anno leggere i suoi discorsi agrari. Casimiro Falzacappa, in quanto socio dell'Accademia, aveva letto i suoi scritti sugli usi civici ed infatti nella memoria sui pascoli non ne nasconde l'ammirazione. In effetti il Coppi doveva conoscere molto bene la situazione delle campagne romane perché collaborò per diversi anni con Mons. Nicola Maria Nicolai, l'autore, come vedremo, 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. Sugli interessi di diritto agrario del presbitero, che amava definirsi “un povero agronomo” si consultino RONCALLI N., *Dell'Agro romano e suo miglioramento*, Roma 1870, pp. 9-11; TRAVAGLINI C. N., *Il dibattito sull'agricoltura romana nel sec. XIX (1815-70). Le Accademie e le Società agrarie*, Università degli studi, Roma 1981.

⁶⁶ I contributi più importanti del Coppi sugli usi civici sono i due discorsi letti all'Accademia Tiberina: *Discorso sull'agricoltura di Sicilia letto da A. Coppi nell'Accademia Tiberina il dì 10 aprile 1837* e il *Discorso sulle servitù e sulla libera proprietà dei fondi in Italia letto da A. Coppi nell'Accademia Tiberina il dì 13 gennaio 1840*. In quest'ultimo scritto lo storico degli Annali d'Italia ritiene di individuare l'origine degli usi civici allo sconquasso creato dalla invasione dei barbari: «Allora il pascolo prevalse all'agricoltura, come suol essere presso i popoli barbari o alla barbarie vicini. [...] Quindi molteplici e spesso indeterminati usi e diritti di pascere e di legnare, pregiudizievole all'agricoltura; ma opportuni e forse indispensabili a miserabilissimi vassalli, la condizione dei quali era vicina a quella degli antichi schiavi». COPPI A., *Discorso sulle servitù e sulla libera proprietà dei fondi in Italia letto da A. Coppi nell'Accademia Tiberina il dì 13 gennaio 1840*, seconda edizione, Roma 1842, pp. 8-9.

⁶⁷ COPPI A., *Annali d'Italia dal 1750. Tomo I, dal 1750 al 1796*, Roma 1824, pp. 199-200.

⁶⁸ FALZACAPPA C., *Sui pascoli comunali*, pp. 31-32.

in difesa del pascolo, solo la fantasia dei poeti poteva essere invocata per descrivere la bellezza delle mandrie libere sui campi:

“i poeti solo, come in principio ho detto, aggiungono, che in tempo dell’età dell’oro, o sotto il regno di Saturno tutti i campi erano in comune, che vietata era ogni divisione, ogni limite, e confine sia di siepe, o muro - Nec signare quidem, aut partiri limite campum Fas erat. Ma sono poeti, che parlano, sono voli di una fantasia alquanto alterata. La proprietà è il sostegno delle famiglie, delle città, delle repubbliche. Guai a chi li disprezza!”⁶⁹.

3.3. UNO SGUARDO ALLA QUESTIONE PROPRIETARIA IN EUROPA

Poniamo attenzione, infine, all’ultima parte del lavoro del Conte intitolato *“Quale sia il linguaggio della legislazione nelle estere nazioni, e ne’ Stati Pontifici”*.

Il primo modello da emulare era la Toscana ove Leopoldo, consigliato dalle solide ragioni dell’ingegnere gesuita Leonardo Ximenes⁷⁰, abolì completamente i pascoli comunali in forza di una serie di editti promulgati tra il 1778 e il 1825⁷¹.

Segue la Sardegna⁷² le cui terre gravate dagli usi civici potevano essere liberamente chiuse dai proprietari, previa domanda al prefetto e parere favorevole della comunità interessata, mentre nel caso dei terreni comunali, cioè quelli appartenenti alla persona giuridica del Comune, fu consentito di ripartirli tra i cittadini⁷³.

Ancora più illustre era il caso ben noto di Napoli⁷⁴ e del regio decreto di Ferdinando IV del 1792 che concedeva la liberazione delle terre dalla servitù di pascolo civico, pagandone il corrispettivo ai legittimi proprietari; successivamente, con l’editto del 1817, si ordinò in via generale lo scioglimento di tutte le promiscuità esistenti su un fondo e la costituzione di

⁶⁹ Ivi, p. 45

⁷⁰ Casimiro Falzacappa, nella sua memoria (p. 38), esorta il lettore e soprattutto il Legislatore a studiare con attenzione l’opera di Leonardo Ximenes compiuta in Toscana per ordine del Gran Duca che lo scelse come ingegnere idraulico e bonificatore. L’idea modernissima per quegli anni e ripresa poi anche durante le bonifiche dell’epoca fascista, era di realizzare una *“bonifica integrale”* delle terre, non solo attraverso opere ingegneristiche, ma anche appunto per mezzo di una riforma agraria che permettesse di mettere a profitto le campagne. Riguardo quest’ultimo punto leggiamo quale fosse il piano del gesuita che tanto influenzò il Granduca Pietro Leopoldo e che coincide con le stesse quotizzazioni auspiccate nella Legge sugli usi civici del ‘33: *“Ed è cosa certa che la faccia della Maremma migliorerebbe oltremodo, quando con una nuova Legge Agraria il diritto di pascolo si riunisse alla proprietà dei terreni, riducendo questi a tanti tenimenti, i quali o da’ proprietari, o da’ livellari fossero interamente posseduti, circondati, e difesi, rendendoli suscettibili da quella coltivazione, che ripugna al presente stato delle leggi”*. XIMENES, L., *Della fisica riduzione della maremma senese. Ragionamenti due a’ quali si aggiungono quattro perizie intorno alle operazioni della pianura grossetana ed all’arginatura del fiume ombrone*, Firenze 1769, p. 73. Per un approfondimento si veda ROMBALI, L., *«Il paesaggio agrario nella pianura grossetana dalla restaurazione forense all’annessione del Regno»*, in *Agricoltura e società della Maremma grossetana dell’800, Atti del Convegno*, Firenze 1980, pp.103-162; BUETI, S., *«Paesaggio agrario della maremma lorenese»*, in *Grosseto, Roselle e il Prile. Note per la storia di una città e del territorio circostante*, Mantova 1996, pp. 111-116.

⁷¹ FALZACAPPA, C., *Sui pascoli comunali*, cit., p. 38.

⁷² Per un approfondimento sugli usi civici in Sardegna sia consentito il rimando: CAU, L., *«Usi civici: pianificazione e sviluppo»*, in *Archivio Scialoja-Bolla* 1 (2007), pp. 79-82. Interessante per ricostruire la questione proprietaria in Sardegna è l’opera di Francesco Gemelli: GEMELLI, F., *Rifiorimento della Sardegna proposto nel miglioramento di sua agricoltura*, Torino 1776.

⁷³ FALZACAPPA, C., *Sui pascoli comunali*, cit., pp. 38-39.

⁷⁴ Riguardo la storia degli usi civici si consenta, tra i tanti, il rimando a: MASTROBERTI, F., *«La “Testa di Medusa”: il problema degli usi civici tra storia ed attualità»*, in *La Testa di Medusa. Storia ed attualità degli usi civici*, Atti del Convegno di Martina Franca, 5 ottobre 2009, pp. 47-80; TRIFONE, R., *Feudi e Demani. L’eversione della feudalità nelle provincie napoletane: dottrine, storia legislazione e giurisprudenza*, Milano 1909.

porzioni fondiariae su cui gli interessati potessero esercitare una proprietà assoluta, priva di vincoli e limitazioni⁷⁵.

Le stesse vicende furono registrate per il Regno napoleonico d'Italia che si dotò di una Legge abolitiva nel 1808⁷⁶ e per la Repubblica di Venezia la quale - per merito delle copiose indagini del Senato, della Deputazione dell'agricoltura e delle Accademie veneziane - poté beneficiare già nel 1787 di un proclama che proibiva il pascolo noto come "*erba morta*"⁷⁷.

Se questo era il panorama italiano, all'estero la situazione non era certo diversa, a dimostrazione di come i nuovi principi fossero ormai riconosciuti ovunque e fossero stati già da tempo tradotti in testi legislativi.

La Francia, accanto all'Inghilterra, era stata tra le progenitrici della benefica "rivoluzione agricola" e i governi più illuminati d'Europa ne avevano seguito la breccia aperta sul muro delle vetuste e antieconomiche tradizioni. Prima l'opera di rinnovamento fu duramente combattuta dai vari distretti francesi, i quali si munirono di editti che prescrivevano la fine della "*vaine pasture*", poi finalmente nel 1791 arrivò la Legge generale che sancì per tutto lo Stato un principio sacrosanto: "*che il diritto di restringere i propri poteri risulta essenzialmente dal diritto di proprietà, che non può essere contrastato da alcun proprietario. L'Assemblea Nazionale abolisce tutte le leggi, ed usi che possono ostare a questo diritto*"⁷⁸.

Ma il vero monumento delle nuove teorie agrarie e giuridiche - circolanti in Francia grazie soprattutto all'attività scientifica della Società d'Agricoltura del Dipartimento della Senna - non poteva che essere il codice Napoleone e il suo articolo 647⁷⁹ che in modo incisivo e caustico stabiliva una volta per tutte il principio che avrebbe scardinato qualunque inceppamento del passato: "*ogni proprietario può chiudere il suo fondo*"⁸⁰.

⁷⁵ FALZACAPPA, C., *Sui pascoli comunali*, cit., pp. 39-40.

⁷⁶ Riportiamo il decreto napoleonico n. 129 del 1808: "*chiunque pretenderà per titolo, o per possesso d'aver diritto di pascolo, di raccogliere ghiande, pignoli, legna viva, o morta, usar degli alberi al pubblicarsi della Legge sarà annullato. I diritti di pascolo nei Boschi, sia che appartengono allo Stato, ai Comuni, agli stabilimenti pubblici, ed anche ai particolari non possono essere esercitati dai comuni, o particolari, che ne godono in virtù de' loro titoli, statuti, ed usi locali, che nelle parti de' Boschi, saranno riconosciuti suscettibili senza danno*". *Bollettino delle Leggi del Regno d'Italia*, Parte II, Milano 1808, n. 129.

⁷⁷ FALZACAPPA, C., *Sui pascoli comunali*, cit., pp. 40-41.

⁷⁸ *Ivi*, pp. 41-42.

⁷⁹ L'entusiasmo del Falzacappa per il *Code Napoleon* va tuttavia moderato o almeno spiegato meglio in combinato con l'articolo successivo a quello citato dal Nostro nel quale troviamo un'ulteriore specificazione del diritto di chiusura del proprietario: "*648. Il proprietario che vuol fare una cinta al suo fondo, perde il diritto di mandare a pascolare le sue bestie nell'altrui fondo dopo la raccolta delle messi, in proporzione del terreno che ha sottratto all'uso comune*". Ora i due citati articoli sono collocati nel titolo IV, libro II, relativo alle servitù prediali consistenti, come possiamo leggere nell'art. 637, in ogni "*carico imposto sopra un fondo per l'uso ed utilità di un fondo appartenente ad altro proprietario*". I commentatori del Codice precisarono che i due articoli si riferivano a due istituti tipici del paesaggio agrario francese: il pascolo vano e il compascuo. Il primo consiste nel diritto reciproco che hanno gli abitanti di un comune di condurre al pascolo le messi sui terreni gli uni degli altri; il secondo è il pascolo reciproco tra due o più comuni finitimi. Si tratterebbe pertanto di una mera servitù che può essere sciolta attraverso la recinzione del proprio terreno a cui segue la perdita dei diritti di pascolo sul fondo altrui. Le osservazioni che possiamo dedurre da ciò è che in primo luogo il *codex* non stabilì l'abolizione generale della *vaine pasture* e del compascuo ma consentì solo al proprietario di sciogliere la servitù per effetto della recinzione e in secondo luogo che i due articoli non sarebbero perfettamente applicabili al caso delle campagne romane ove sussisteva un regime di scomposizione della proprietà tra titolare dello *ius pascendi* e titolare dello *ius serendi* senza che si potesse parlare di servitù prediale. *Codice di Napoleone il Grande. Traduzione ufficiale colle citazioni delle leggi romane*, Parte I, presso Guglielmo Piatti, Firenze 1806, p. 134; MARCADE, V., *Spiegazione teorico-pratica del codice Napoleone contenente l'analisi critica degli autori e della giurisprudenza e seguita da un riassunto alla fine di ciascun titolo*, Palermo 1856, Volume I, parte II, pp. 511-513.

⁸⁰ FALZACAPPA, C., *Sui pascoli comunali*, cit., p. 43.

Dopo aver disquisito sulle sentenze rotali, sulle teorie economiche, sugli esempi degli stati nazionali ed esteri, il Nostro aveva finalmente solide basi per porre le sue conclusioni.

Il progetto di abolizioni dei pascoli comunali, non era il capriccio di qualche ricco proprietario terriero, desideroso di liberarsi dell'incomodo rappresentato dal passaggio delle mandrie sui suoi possedimenti. L'intera Europa e la sua storia dimostravano innegabilmente come ormai da decenni le migliori menti economiche e giuridiche avessero introdotto nella moderna cultura un nuovo modo di concepire lo sfruttamento del suolo ed esso trovava la sua giustificazione più intima nel "sacro" diritto di proprietà, cuore di ogni progresso e miglioramento.

Eliminare i pascoli che frazionano e indeboliscono i poteri del proprietario equivaleva ad infliggere una lacerante ferita alla pubblica economia, impedendo infatti di realizzare tutte quelle migliorie che si addicono a chi possiede in modo assoluto un bene. Finché il proprietario non avesse potuto disporre liberamente e senza intoppi dei suoi terreni, rimanendo sottoposto agli odiosi vincoli comunitaristici dello *ius pascendi*, la terra non avrebbe reso che pochi e sterili frutti, destinati a morire sotto gli zoccoli dei buoi e le bocche voraci delle pecore.

Questo è lo iato culturale che il Conte vuole rimarcare, da una parte uomini illuminati, sensibili alle nuove teorie proprietarie, dall'altro le convinzioni preistoriche di una massa di ignoranti che continuano passivamente ad applicare di generazione in generazione le cognizioni tecniche dei loro avi. Da una parte il miglior cittadino possibile, il proprietario, animo intelligente e coraggioso sempre prodigo a massimizzare i profitti per il bene proprio e dello Stato, dall'altro le comunità rurali che spinte dall'ingordigia e dalla disperazione di procacciarsi qualche filo d'erba dai nudi prati comunitari, non va oltre i suoi subdoli interessi e condanna l'intera sistema economico al fallimento⁸¹.

Le ultime parole di Casimiro Falzacappa ci convincono ancor più di quanto incarnasse il tipico *homo oeconomicus* ottocentesco. Egli infatti racconta di un aneddoto accaduto sotto il regno di Luigi XIV, quando il ministro Colbert si recò presso i commercianti e produttori di beni francesi, con lo scopo di documentarsi personalmente sulle necessità e difficoltà del ceto economico e quindi provvedervi con una normativa *ad hoc*. Tra le persone interpellate improvvisamente si levò la voce di un anziano commerciante che esclamò "*Lasciateci fare, lasciateci girare: noi non abbiamo bisogno che di libertà nel commercio*"⁸². Come non leggere dietro un simile invito i principi del *laissez faire* che proprio in quel periodo circolavano in Europa! Così il Conte, riprendendo le parole del ministro francese, conclude la sua lunga requisitoria:

*"Fate, che ognuno dia alla sua terra quel turno, che crede, fate che ciascuno usi del suo diritto di padronanza, fate che si pasca di libertà, di non limitato uso della cosa; e la terra, lo Stato, i particolari acquisteranno nuova vita, e vigore"*⁸³.

4. CONCLUSIONI: I DIRITTI COLLETTIVI COME "DIRITTI PRECARI"

La lettura della corposa memoria del Conte Falzacappa ci permette di capire quale fu il nodo principale del dibattito sulla proprietà nei territori pontifici che abbiamo individuato in

⁸¹ FALZACAPPA, C., *Sui pascoli comunali*, cit., pp. 47-48.

⁸² Ivi, p. 47.

⁸³ Ivi, p. 48.

quelle che venivano definite come servitù di pascolo, diffusissime in un periodo in cui l'economia si reggeva in buona parte sulle attività agro-pastorali. Tuttavia la nozione di servitù di pascolo, applicata nei territori in questione grazie alle decisioni della Sacra Rota Romana, nel nostro caso è fuorviante perché non definisce il tradizionale contenuto di un peso imposto su di un fondo, sia esso di natura prediale o personale.

Il problema non era dato, infatti, dalle servitù propriamente dette in cui il proprietario di un fondo dominante conduceva al pascolo gli armenti su un fondo servente, bensì da quelli che oggi chiameremmo, secondo la classificazione posta dalla Legge n. 1766/27, “usi civici”, quali diritti collettivi di godimento e d'uso spettanti ad una popolazione su terre in dominio privato⁸⁴. Essi infatti definiscono tutti i casi in cui si genera una situazione di promiscuità nel godimento delle *utilitates* derivanti da uno stesso fondo tra il proprietario del suolo e la collettività titolare degli usi civici, cosicché in quel medesimo fazzoletto di terra potevano accedere a diverso titolo due soggetti distinti: il proprietario del fondo (colui che era titolare dello *ius serendi*) e i destinatari dei diritti civici (coloro che erano titolari dello *ius pascendi*).

Gli altri diritti di pascolo che potevano instaurarsi sul suolo non ponevano alcun tipo di problema; per esempio il pascolo pubblico di cui erano titolari i cittadini, esercitato sulle terre collettive della comunità, non causava difficoltà in quanto non originava alcuna promiscuità tra i diversi destinatari dei diritti ed infatti i terreni della comunità erano sfruttati dagli stessi componenti del gruppo cittadino.

Il nostro caso invece è diverso perché i diritti popolari erano impressi sui fondi privati, erano per usare il linguaggio del Legislatore del '27 terre private gravate dagli usi civici.

Ecco allora come la pensavano gli abolizionisti:

“Se dunque un individuo, o un ceto, od una università ha goduto del solo diritto di pascere affermativo allorché il terreno era incolto ed aperto, e d'altronde, mentre la costante consuetudine garantisce agli utenti un siffatto diritto, non garantisce davvero il diritto negativo, o proibitivo di restringere [...] Dal che ne siegue, che quando trattasi del solo diritto di pascere affermativo, può questo togliersi dal proprietario del fondo con recingerlo, o migliorarlo, e può togliersi senza che sia tenuto a rifondere alcun indennizzo a quelli, che ne godevano, perché essendo il loro diritto precario, e risolubile nel caso di restrizione, o coltura, cessa necessariamente nel caso, in cui può aver luogo o l'una, o l'altra”⁸⁵.

In altri termini, i diritti di pascolo erano degradati a mera servitù o ancor più severamente a “diritto precario”, da liquidarsi con una semplice opera di recinzione del campo oppure con un miglioramento del fondo.

⁸⁴ Secondo la chiara ricostruzione giuridica di Cerulli Irelli, la Legge 16 giugno 1927 n. 1766 con l'endiadi usi civici vuole ricomprendere sia i diritti collettivi di godimento ed uso spettanti ad una popolazione sulle proprie terre (proprietà collettiva di diritto pubblico) sia il caso da noi studiato ovvero i diritti collettivi di godimento e d'uso spettanti ad una popolazione su terre in dominio privato (terre private gravate da usi civici). Questa duplicità di istituti è - come avverte acutamente Guido Cervati - fondamentale per capire le finalità e le ragioni della Legge del '27 in quanto «gli uni (usi su terra aliena), considerati come diritti da sopprimere, che vanno accertati solo al fine di incrementare in definitiva con gli scorpori l'altro istituto, che comprende diritti sui beni di appartenenza esclusiva della collettività; di questi è prevista verifica e ricomposizione con il maggiore rigore possibile, quali beni pubblici da destinare a nuove esigenze». CERVATI, G., «Aspetti della legislazione vigente circa usi civici e terre d'uso civico», in MARINELLI, F., POLITI, F. (curr.), *Guido Cervati. Scritti sugli usi civici*, L'Aquila 2013, p. 47. Sul duplice significato dell'endiadi usi civici si veda CERULLI IRELLI, V., *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova 1983, pp. 210 - 219; MARINELLI, F., *Gli usi civici*, Milano 2013², pp. 86 - 90.

⁸⁵ FALZACAPPA, C., *Sui pascoli comunali*, p. 8.

La definizione di *diritto precario* usata nel testo è in effetti ancor più esemplificativa della nozione di servitù; essa rende bene quanto fossero vulnerabili gli usi civici la cui sopravvivenza discendeva semplicemente dalla condotta omissiva del proprietario del fondo, il quale non aveva ancora deciso di annullare il pascolo per mezzo della realizzazione di colture o recinzioni. Era una costruzione giuridica avvedutamente meditata al fine di realizzare il progetto borghese della proprietà individuale e basata su una visione notevolmente riduttiva del valore della Consuetudine quale fonte per eccellenza degli usi civici⁸⁶.

Certo, abbiamo visto come si ammettessero altre due tipologie di diritti di pascolo - ovvero quello *de iure dominio* e *de iure cessionis* - i quali, pur fondandosi appunto su un titolo oneroso o gratuito, rappresentavano la minoranza rispetto alla tendenza generale a sussumere lo *ius pascendi in re aliena* come *ius civico* o consuetudinario.

Insomma la volontà di tale qualificazione giuridica era chiara: si volevano cancellare tutte le situazioni di promiscuità semplicemente intervenendo su una Consuetudine che, nelle intenzioni degli abolizionisti, aveva l'unico significato di consentire alla collettività di condurre gli armenti al pascolo, senza altre pretese di contenuto negativo, come per esempio il diritto di impedire al proprietario del fondo di recintarlo o coltivarlo.

Il lavoro del Falzacappa, pur essendo figlio di una mentalità profondamente individualistica, rivelava un problema centrale nella storia della proprietà: non era possibile ammettere su uno stesso terreno due titolari distinti della proprietà, il titolare individuale e quello collettivo. Era pertanto questa dualità tra proprietario individuale e proprietario collettivo la fonte delle controversie e animosità che si cercarono di eliminare attraverso la abolizione dei diritti collettivi⁸⁷. Il problema di simile scelta, come sottolinea Alessandro Dani, era di capire “*se la maggiore ricchezza prodotta e dunque il beneficio economico (o di altro tipo), sarebbero ricaduti anche sull'intera collettività locale o soltanto su pochi privati, con impoverimento di quella*”⁸⁸.

Come abbiamo visto la scelta di quel momento storico, perfettamente identificabile con le parole del Conte tarquiniese, optò a favore del proprietario individuale, ignorando o sacrificando spesso con miseri compensi le istanze legittime delle comunità locali.

⁸⁶ Paolo Grossi descrive con la consueta acutezza come la Consuetudine non potesse più avere nella modernità giuridica quello spazio privilegiato che occupava nel Medioevo: “*è esemplare la sorte della consuetudine, una fonte che aveva avuto un ruolo notevole nell'evolversi della antica esperienza romana e addirittura predominante nella intera civiltà medievale, ma che, agli occhi della inesorabile strategia borghese, aveva il difetto, deleterio, di essere un fatto ripetuto nel tempo e destinato – per il suo particolarismo – a eludere ogni filtro e a minare, quindi, la saldezza del nuovo edificio giuridico. Il risultato fu un riduzionismo impietoso, impeditivo di un sostanziale pluralismo giuridico, con il pesante sacrificio di quella complessità che avrebbe dovuto, invece, rappresentare una ricchezza per l'ordine giuridico perché specchio coerente della sottostante complessità della società*”. GROSSI, P., *Ritorno al diritto*, Bari 2015, p. 37.

⁸⁷ Lucidissime le parole del deputato del Regno Giovanni Zucconi: “*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 trionfano 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*”. Atti parlamentari. Camera dei Deputati. Legislat. XV, I^a sessione 1882-83-84. Documenti di Legge e relazioni, n. 270 A, p. 7.

⁸⁸ DANI, A., *Le risorse naturali come beni comuni*, cit., p. 84.

BIBLIOGRAFIA

- ARESE, F., «Patrizi, nobili e ricchi borghesi del dipartimento d'Olona secondo il fisco della I Repubblica Cisalpina 1797-1799», in *Arch. stor. lombardo* CI (1975)
- BARBACETTO, S., «Servitù di pascolo, civicus usus e beni comuni nell'opera di Giovanni Battista De Luca († 1683)», in NERVI, P. (a cura di), *Cosa apprendere dalla proprietà collettiva. La consuetudine fra tradizione e modernità. Atti della VIII Riunione Scientifica (Trento, 14-15 novembre 2002)*, Padova 2003, pp. 286-294.
- BUETI, S., «Paesaggio agrario della maremma lorenese», in *Grosseto, Roselle e il Prile. Note per la storia di una città e del territorio circostante*, Mantova 1996
- CAPRA, C., «La condizione degli intellettuali negli anni della Repubblica Italiana e del Regno Italo, 1802-1814», in *Quaderni storici* XXIII (1973)
- CERULLI IRELLI, V., *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova 1983
- CERVATI, G., «Aspetti della legislazione vigente circa usi civici e terre d'uso civico», in MARINELLI, F., POLITI, F. (curr.), *Guido Cervati. Scritti sugli usi civici*, L'Aquila 2013
- DANI, A., «Aspetti e problemi giuridici della sopravvivenza degli usi civici in Toscana in età moderna e contemporanea», in *Archivio storico italiano* CLVII (1999), pp. 285-326.
- DANI, A., «Profili giuridici del sistema senese dei pascoli tra XV e XVIII secolo», in MATTONE, A., SIMBULA, P. F. (a cura di), *La pastorizia mediterranea. Storia e diritto*, Roma 2011, pp. 254-267.
- DANI, A., *Le risorse naturali come beni comuni*, Arcidosso 2013
- DANI, A., *Usi civici nello Stato di Siena di età medicea*, Bologna 2003
- FALZACAPPA, C., *Sui pascoli comunali. Memoria del Conte Casimiro Falzacappa di Corneto*, Perugia 1842
- FREZZINI, L., *Sull'abolizione delle servitù di pascolo, legnatico e simili nelle provincie ex-pontificie*, Castelpiano 1889
- GROSSI, P., *Ritorno al diritto*, Bari 2015
- GROSSI, P., *Un altro modo di possedere. L'emersione di altre forme di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano 1977 (rist. Padova 2018)
- GROSSI, P., *Il mondo delle terre collettive. Itinerari giuridici tra ieri e domani*, Macerata 2019
- MARINELLI, F., *Gli usi civici*, Milano 2013²
- MASTROBERTI, F., «La "Testa di Medusa": il problema degli usi civici tra storia ed attualità», in *"La "Testa di Medusa. Storia ed attualità degli usi civici"*, Atti del Convegno di Martina Franca, 5 ottobre 2009
- MEYNIAL, E., *Notes sur la formation de la théorie du domaine divisé (domaine direct et domaine utile) du XIIIe au XIVe siècle dans les romanistes. Étude de dogmatique juridique*, in «Mélanges Fitting», II, 1908
- PETRONIO, U., «Usi e demani civici. Fra tradizione storica e dogmatica giuridica», in *La proprietà e le proprietà*, a cura di E. Cortese, Milano 1998
- PRETO, P., «Vincenzo Dandolo politico e imprenditore agricolo», in *Riv. stor. ital.* XCIV (1982)
- ROMBAI, L., «Il paesaggio agrario nella pianura grossetana dalla restaurazione forense all'annessione del Regno», in *Agricoltura e società della Maremma grossetana dell'800, Atti del Convegno*, Firenze 1980
- ROSATI, S., «The Medieval Statutes of Agricultural Corporations in the Territories of the Papal State. Historical-Juridical Study. Centuries XIV–XV», in *Belgrade Law Review* 2018

- ROSATI, S., «Community (Custom) vs. State (Law). The Debate about Property in the Papal States in the 18th – 19th Centuries», in *Studia iuridica* 80 (2019)
- ROSATI, S., «Comunità e territorio: la difesa civica dei diritti agrari collettivi nello stato pontificio (sec. XIX)», in *Archivio Scialoja-Bolla* 1 (2018), pp. 157-181.
- ROSATI, S., «La categoria dei domini collettivi nella cultura giuridica italiana a cavaliere tra Ottocento e Novecento», in *Historia et ius* 15 (2019)
- ROSATI, S., «Lo statuto degli ortolani di Corneto del 1379. Studio storico-giuridico», in *Bollettino della Società Tarquiniense d'Arte Storia* 40 (2013-2014)
- SERCIA, G., CANCANI MONTANI, F., *Il castello di Montalto di Castro, la tenuta della "Pescia Romana" e la Dogana dei pascoli del Patrimonio. Rapporti economico-giuridici fra la Camera Apostolica, i Farnese e gli abitanti di Montalto di Castro*, Roma 1926
- THIBEAUT, A. F. J., *Über dominium directum und utile*, in «Veruche über einzelne Theile der Theorie des Rechts», LXXVIII (1970)
- TRAVAGLINI C. N., *Il dibattito sull'agricoltura romana nel sec. XIX (1815-70). Le Accademie e le Società agrarie*, Università degli studi, Roma 1981
- TRIFONE R., *Feudi e Demani. L'eversione della feudalità nelle provincie napoletane: dottrine, storia legislazione e giurisprudenza*, Milano 1909
- VILLANI, P., «Ricerche sulla proprietà e sul regime fondiario del Lazio», in *Annuario storico italiano per l'età moderna e contemporanea* 12 (1960)
- ZAGHI, C., «Proprietà e classe dirigente nell'Italia giacobina e napoleonica», in *Ann. d. Istituto stor. ital. per l'età mod. e contemp.*, XXIII-XXIV (1971-1972)
- ZENDRI, C., «Universitas, proprietà collettiva e servitù di pascolo nel tractatus de servitutibus di Bartolomeo Cipolla (CA. 1420-1475)», in NERVI, P. (a cura di), *Dominii collettivi e nuovi protagonismi per la promozione dello sviluppo rurale. Atti della VI Riunione Scientifica (Trento, 9-10 novembre 2000)*, Padova 2002, pp. 105-129.

Gli usi civici prima di Pothier e i Domini collettivi. Linee di una vicenda dottrinaia dall'inizio alla fine della parabola liquidatoria

1. L'ORGANIZZAZIONE GIURIDICA DELLA FRANCIA PRERIVOLUZIONARIA IN GIOVANNI TARELLO

Prendo lo spunto da un classico della cultura giuridica italiana. Si tratta della *Storia della cultura giuridica moderna* di Giovanni Tarello¹, un'opera di sintesi ricca, a mio parere, di grandi linee e di convergenze dei molti fili di discorso in essa contenuti. Mi pare che, ai nostri fini, sia ivi illuminante, fra le molteplici convergenze, la riflessione sulla questione della “*difficile circolazione delle terre*”² nella Francia prerivoluzionaria.

Tarello individua nell'opera di Pothier il punto di arrivo di diverse esperienze legate alla situazione della terra nel Seicento e nel Settecento francesi. La prima di tali esperienze riguarda l'organizzazione giuridica del paese.

La mancanza di unitarietà del diritto, diviso in generale fra la vigenza di un diritto romano comune al sud e la prevalenza dei diritti consuetudinari nelle regioni settentrionali, generava contrapposti modelli sia negli istituti attinenti ai soggetti, come ad esempio la disciplina della famiglia, sia nelle concezioni relative al regime dei beni³.

L'organizzazione giuridica meridionale, per usare la stessa espressione adottata dal Tarello, era incentrata, da questo punto di vista, da un lato su uno schema unitario e autoritario di famiglia, ove al centro era posto un capofamiglia dotato di quelle potestà sui sottoposti del gruppo che attingevano all'ampio materiale offerto dalla tradizione romanistica; dall'altro, la connessione storica con il diritto romano offriva la possibilità di collocare le situazioni reali nell'alveo di quella che Tarello definisce “*una concezione comparativamente più individualistica e più assorbente della proprietà*”⁴ ed a cui egli ritiene debbano ascrivere sia una minore ricorrenza di forme giuridiche di disponibilità collettiva della terra, sia la tendenza “*ad identificare come proprietà ogni tipo di controllo sui beni specialmente immobili*”⁵. Osservazione questa, a me pare, meritevole di approfondimenti se è vero che ci ricorda un'altra vicenda, quella del possesso dei diritti, di cui ho cercato in altra occasione di far emergere i legami con la problematica della prova degli usi civici⁶. Infine, viene segnalata la più ampia possibilità, rispetto al nord del paese, di disporre volontariamente dei beni per via di contratto o testamento.

¹ TARELLO, G., *Storia della cultura giuridica moderna. Assolutismo e codificazione del diritto*, Bologna 1976.

² Ivi, p. 83.

³ Ivi, pp. 72-74.

⁴ Ivi, p. 73.

⁵ Ivi, p. 73, dove l'insigne studioso della storia giuridica non omette di esemplificare: ‘proprietà’ di diritti feudali, di diritti di usufrutto, ecc.

⁶ NATILI, D., «Il possesso e gli usi civici nell'art. 2 della legge generale del 1927. Alcune riflessioni sulle nozioni di possesso di diritto, possesso non interrotto e non precario e l'emendamento di Vittorio Scialoja», in *Archivio Scialoja-Bolla* 1.2016, pp. 221-247.

Nelle aree del settentrione, la vigenza dei vari diritti consuetudinari era il fattore principale di una organizzazione giuridica orientata ad una concezione meno accentrata e autoritaria della famiglia, su di una concezione meno individualistica della proprietà, su di una maggiore ricorrenza di forme di disponibilità collettiva della terra e, parallelamente, su di una meno vistosa tendenza ad inquadrare ogni tipo di rapporto coi beni nello schema della *propriété*. Il risultato, in questo secondo versante del territorio francese, era - continua il Tarello - una minore possibilità di disporre volontariamente dei beni⁷.

Al di sotto del diritto comune proprio di ogni area, cioè il diritto romano e i diritti consuetudinari, si ponevano i diritti particolari, fra i quali quello che in questa sede ci interessa ricordare è il diritto feudale. La presenza di diritti feudali, personali ma “*gravanti su fondi*” e reali, era il fattore di una “*casistica estremamente differenziata di situazioni giuridiche reali (o di situazioni giuridiche con elementi propri delle situazioni reali)*” dalle quali scaturivano continui conflitti di giurisdizione⁸.

Si tratta, come ognuno vede, di fenomeni che fanno parte della nostra formazione acquisita dai banchi di scuola, quando studiavamo i particolarismi dell’*Ancient Régime*; vi è che in Tarello tali fenomeni assumono tutti la veste di fattori della difficile circolazione delle terre, ostacolo principale di quella classe nuova, la borghesia, che meno si identificava nel groviglio di ceti e di statuti particolari dei soggetti e dei beni.

Da un lato il groviglio: differenze soggettive basate, come detto, sull’appartenenza a un diverso diritto comune, a diversi modelli familiari, a diverse religioni e a diversi ceti; differenze relative alla natura giuridica dei beni, che incidono in modo più sensibile sul fattore produttivo principale per l’economia francese dell’epoca e oggetto privilegiato delle dottrine fisiocratiche: i beni immobiliari extraurbani, per usare le parole di Giovanni Tarello⁹. Non è un caso se l’insigne studioso genovese dedichi particolare attenzione a questi¹⁰.

Egli parte dalla principale distinzione del territorio francese nel secolo XVIII, cioè fra terre allodiali e terre assoggettate a signoria o signorili (*tenures seigneuriales*). In linea di principio, sottolinea Tarello, solo per le prime era possibile un diritto di proprietà in senso romano, mentre nelle seconde era possibile “*una suddivisione indeterminata, in senso verticale, dei diritti reali di godimento e di disposizione, giusta il principio giuridico germanico del numero aperto delle situazioni reali*”¹¹. Le terre signorili, a loro volta si distinguevano in feudi (*fiefs*), o terre nobili, e in terre non nobili o roturieres. In entrambe, era individuata una parte, detta “ferma” (*ferme*), di cui il signore si riservava il diretto godimento. Nella parte restante, detta *mouvance*, il “*titolare del diritto preminente*”¹² poteva costituire, se non si dava il caso piuttosto frequente che fosse già da tempo stato costituito, “*un numero illimitato di diritti feudali o reali minori, talvolta*

⁷ TARELLO, G., *Storia della cultura giuridica moderna*, cit., p. 74.

⁸ Ivi, p. 75.

⁹ Ivi, p. 77.

¹⁰ Ivi, pp. 77 ss.

¹¹ Ivi, p. 78. Ivi l’autore prosegue segnalando: “*La distinzione originariamente seguiva la divisione tra paesi di diritto scritto e di diritto consuetudinario, ed ancora nel secolo XVII nei paesi di diritto romano ogni fondo si presumeva allodiale sino a prova contraria, in base al principio «nessuno è signore se non vi è titolo» («nul seigneur sans titre»), mentre in quelle di diritto consuetudinario ogni fondo si presumeva signorile sino a prova contraria in base al principio «nessuna terra è senza signore» («nulle terre sans seigneur»)*”.

¹² Ivi, p. 78.

*ereditari salvo il pagamento di somme o prestazioni personali da parte degli eredi del cessionario, per concessione o infeudazione*¹³.

Ed arriviamo così all'aspetto, a mio parere più rilevante per le vicende dottrinarie concernenti gli usi civici: la separazione fra un dominio diretto (del feudatario dei fondi nobili o del direttario dei fondi non nobili), e un dominio utile, sulla cui origine sono sempre illuminanti, per noi, le pagine di Paolo Grossi¹⁴. Secondo Giovanni Tarello, dunque, nella parte della terra che non era la "ferma", moltissime figure di utilista costituivano un articolato sistema di diritti reali o "parareali" che erano la fonte di gravi difficoltà, correlate alla mancanza di un catasto, ad una terminologia giuridica non consolidata e al fatto che nei documenti si usavano nomi disparati e allo stesso tempo scambievolmente impiegati per indicare ora il direttario, ora l'utilista, ora l'affittuario. In breve, tutto ciò era causa di continui conflitti di giurisdizione e, come afferma l'insigne storico e filosofo del diritto, di incertezza delle situazioni reali¹⁵. In nota l'autore ha premura di precisare: "*la locuzione «diritto reale», che noi usiamo per descrivere la situazione francese della fine del secolo XVII e del secolo XVIII, pur non essendo priva di impieghi in quel tempo, era allora eccezionale. L'uso di «reale» era piuttosto collegato, giusta la tradizione romanistica, alle azioni in rem che non ai diritti sulla cosa*"¹⁶.

Nella medesima nota Tarello soggiunge che il quadro descritto era caratterizzato dalla mancanza di una figura unica, o almeno fondamentale di rapporto giuridico tra un soggetto e la cosa. Ed attribuisce a Pothier, e attraverso quest'ultimo al codice napoleonico, la successiva comparsa di una figura generale di rapporto fra soggetto e cosa, che egli identifica con la proprietà in senso moderno.

Dall'altro lato si ponevano le spinte provenienti dal ceto sociale allora emergente. Nel concludere l'analisi dell'organizzazione giuridica francese, infatti, il Tarello evidenzia come non soltanto la complessa e articolata disciplina dei beni, che rendeva difficile la circolazione delle terre, ma anche altre ragioni di malcontento (pericolo di litigiosità, pressione fiscale, struttura giuridica della famiglia inadeguata all'iniziativa economica da parte dei figli, l'appartenenza di settori della borghesia a minoranze religiose) si ponevano in contrasto con le esigenze del Terzo Stato¹⁷.

2. I FISIOCRATICI E LA PROPRIETÀ

È evidente che, assumendo a postulato la ricostruzione fin qui esposta della situazione della Francia prerivoluzionaria, occorre selezionare nell'ambito delle situazioni reali una figura di utilista attorno alla quale impostare giuridicamente un meccanismo nuovo di circolazione delle terre.

A livello di dottrina economica - e con ciò arriviamo alla seconda esperienza messa in luce da Giovanni Tarello - la selezione fu compiuta, come noto, dalle dottrine fisiocratiche, che individuavano nell'agricoltura l'attività principalmente chiamata alla produzione di ricchezza. Per i fisiocratici, Turgot e Quesnay soprattutto, la ricchezza si misurava in base ai prodotti

¹³ Ivi, p. 79.

¹⁴ GROSSI, P., *L'ordine giuridico medievale*, Roma-Bari 2000², pp. 137-240. Cf. anche ivi p. 193, a proposito dell'opera di Ranieri da Perugia (circa 1190-1255).

¹⁵ TARELLO, G., *Storia della cultura giuridica moderna*, cit., pp. 79-80.

¹⁶ Ivi, p. 79 n. 72.

¹⁷ Ivi, pp. 83-84.

del suolo e la situazione delle terre fu il principale oggetto della loro riflessione economica. Ebbene, Tarello espone le dottrine fisiocratiche¹⁸ - in special modo la dottrina che le terre debbano nutrire non solo i proprietari e gli addetti alla coltivazione, ma anche gli addetti all'industria e al commercio, il clero e la nobiltà; la dottrina che invocava la gestione unitaria della grande tenuta e il superamento della divisione dei poteri di godimento su uno stesso fondo ai fini dell'aumento della produttività - per evidenziarne l'insistenza su una figura di proprietario-imprenditore o affittuario-imprenditore a cui era affidato il compito di incrementare la ricchezza del paese e, di qui, giunge alla conclusione: "*questa insistenza sul capitalista imprenditore tendeva ad assecondare, in ogni caso, lo spostamento della tutela giuridica dalla posizione del feudatario e del direttario a quella dell'utilista: spostamento che, sul piano tecnico giuridico, trovava riscontro nella contemporanea opera del Pothier*"¹⁹.

3. JEAN DOMAT E LA COLLOCAZIONE DEGLI USI CIVICI NELLA SFERA DEL DIRITTO ARBITRARIO-PUBBLICO

Arriviamo così alla terza esperienza che bisogna considerare nel percorso compiuto da Tarello per impostare la sua personale lettura dell'opera di Pothier. Mi riferisco all'opera del giurista seicentesco Jean Domat²⁰.

Se il giansenista Domat fu, con le dovute differenze e vista la sua opera sistematrice del diritto vigente, il modello metodologico per la successiva opera del Pothier, bisogna avvertire in questa sede che Tarello rifiuta la catalogazione di Domat come ultimo dei romanisti culti²¹, e cerca di mettere in luce la portata innovativa delle *Leggi civili disposte secondo il loro ordine naturale*. Questa notissima opera del tardo Seicento francese viene qualificata nelle pagine di Tarello come sistemazione unitaria su base logico-deduttiva tanto di principi generalissimi del diritto - è l'epoca, per fare alcuni dei nomi che Tarello filosofo del diritto ripetutamente cita, di Pascal, di Leibniz e della logica di Port-Royal - quanto delle norme particolarissime del coevo ordinamento francese. Con una rilevantissima particolarità: Domat intese per "*sistemazione del diritto vigente*" la sistemazione del diritto in uso nella sua regione, che era una regione tradizionalmente legata all'*usus modernus Pandectarum*. Non vi è bisogno di ricapitolare tutti gli aspetti delle dense pagine dello storico e filosofo genovese. È importante rilevare quella che nell'analisi di questo autore è la reale portata dell'opera di Domat.

In estrema sintesi: la portata dell'opera viene individuata nella costruzione di un "*primo sistema in cui, compiutamente, si esprime l'ideologia secondo cui il diritto di ragione è tutto e solo il diritto che serve agli usi borghesi*"²². Come si arriva a tale risultato?

Nelle *Leggi civili* la risistemazione del diritto vigente avviene attraverso una serie di operazioni che, con lo stesso metodo delle scienze naturali, comportano la costruzione di un ordine logico-deduttivo fra le norme a partire da alcuni principi primi. Viene così a crearsi un edificio piramidale che Tarello considera come una geografia, o cartografia (Domat), del

¹⁸ Ivi, pp. 356-367.

¹⁹ Ivi, p. 367.

²⁰ Su Domat: KOSCHAKER, P., *L'Europa e il diritto romano*, Firenze 1962, p. 431; TARELLO, G., *Storia della cultura giuridica moderna. Assolutismo e codificazione del diritto*, cit., pp. 157-183; WIEACKER, F., *Storia del diritto privato moderno*, vol. II, Milano 1980, p. 44.

²¹ TARELLO, G., *Storia della cultura giuridica moderna*, cit., p. 162 e la nota 168.

²² Ivi, p. 183.

diritto²³. Il concetto per cui il diritto è un sistema di leggi scientifiche induce l'esigenza di ricercare nell'ordinamento vigente un nucleo di leggi universali, di leggi di ragione che il grande giurista francese definiva "*immutabili*" in quanto naturali. Ad esse spettava il ruolo dei principi primi del sistema, ai quali venivano a contrapporsi le leggi "*arbitrarie*", cioè mutevoli e identificabili con il diritto positivo. Tale distinzione logica fra leggi immutabili-naturali e leggi arbitrarie è la base su cui poggiano le operazioni compiute dal Domat per mettere ordine fra le norme. Tali operazioni ci sono ben note: l'identificazione delle leggi immutabili-naturali con il diritto privato e delle leggi arbitrarie con il diritto pubblico; l'identificazione del diritto privato naturale con il diritto romano²⁴.

Mettere ordine al diritto vigente significò per Domat, in definitiva, isolare la parte razionale e universale del diritto, inteso come diritto privato romano, dal diritto pubblico inteso come espressione delle volontà positiva del legislatore. Queste due componenti delle *Leggi civili* vengono precedute da un libro preliminare suddiviso in tre titoli dedicati, rispettivamente a regole di diritto, persone e cose. Il libro preliminare ha la funzione di illustrare la comune struttura delle leggi: quali regole di comportamento esse consistono in proposizioni che riconnettono ad una persona (soggetto) un predicato (le cose). Così il Tarello descrive la parte preliminare delle *Leggi civili*: "*le leggi sono proposizioni che connettono cose in qualche loro attributo (le distinzioni delle cose) a persone in qualche loro attributo (le distinzioni delle persone)*"²⁵.

Si noti bene: il diritto delle persone e delle cose viene dal Domat ridotto all'insieme degli attributi soggettivi e oggettivi che forniscono il contenuto concreto delle regole di diritto aventi tutte una comune struttura "*proposizionale*" (concetto di regola giuridica del tutto simile a quello riscontrabile in Leibniz). In particolare, Domat ebbe cura di distinguere le qualità naturali delle persone (per fare degli esempi: il sesso, la qualità di padre o di figlio di famiglia, e così via) dalle qualità arbitrarie (o distribuite dalle leggi umane: ad esempio, le qualità di libero, servo, religioso, vassallo, ecc.). Le prime erano rilevanti per le regole del diritto privato, le seconde per quelle del diritto pubblico.

Non vi è qui luogo a soffermarci sulle implicazioni che tale impostazione ebbe nei successivi sviluppi dell'ideologia giusrazionalista e che sono evidenziate dal Tarello²⁶. Occorre arrivare al nodo centrale: l'identificazione di del "*diritto naturale-civile-romano-privato*"²⁷ con un sistema di regole di diritto che connettono cose a persone secondo le qualità naturali spiega il fatto che il Domat, nel riempire di contenuti il diritto privato romano riordinato a diritto immutabile-naturale, limiti tali contenuti alle sole obbligazioni e successioni. Solo in queste materie, infatti, "*le relazioni giuridiche*" sono "*determinate esclusivamente da simili regole*"²⁸.

Ed eccoci, così, arrivati al risultato: non solo in Domat la tendenza ad identificare il diritto di ragione con quello che interessa i privati; ma i privati delle obbligazioni e delle successioni

²³ Ivi, p. 176.

²⁴ Ivi, pp. 165-172.

²⁵ Ivi, p. 177.

²⁶ Ivi, p. 182: "*lo schema della distinzione tra la coppia di formule: «diritto civile privato naturale» e «qualità naturali della persona», e «diritto pubblico arbitrario» e «qualità arbitrarie della persona» permetterà ad ideologi giusnaturalisti di pensare a un ritorno al diritto naturale compiuto mediante la semplice abolizione del «diritto pubblico» e la conservazione del «diritto civile» nella sua naturale purezza in splendido isolamento*".

²⁷ Ivi, p. 179.

²⁸ Ibid.

sono solo uno dei ceti della società francese, ovvero i “*proprietary*”, cioè i borghesi²⁹. In questo aspetto Domat rappresenta una esperienza che precede Pothier.

Vi è un altro aspetto, tuttavia, che qui maggiormente interessa e che, al contrario, oppone fra loro i due giuristi francesi. Nell’edificio cartografico del Domat non trovano posto né i diritti reali né la proprietà. In tale edificio compaiono, come abbiamo visto, i beni in quanto cose; i diritti sulle cose sono visti come obbligazioni o come successioni. Il Tarello considera tale stato di cose come un riflesso della coeva organizzazione giuridica, come dallo studioso genovese ricostruita e da noi sopra brevemente ricordata³⁰. Egli, inoltre, ci rammenta che in quell’epoca la terminologia romanistica relativa al *dominium* e alla proprietà aveva ormai un uso solo culto e che Domat ne faceva un uso “*molto sobrio, sovente in senso negativo*”³¹. Nell’esemplificare tale uso negativo del termine, fra l’altro, Tarello fa esplicito riferimento ad una definizione dei fondi gravati da usi civici (o cose pubbliche) fornita dal Domat nel titolo del libro preliminare dedicato alle cose: quelli “*che sono nell’uso comune degli abitanti di una città o di un altro luogo, e dove i privati non possono avere alcun diritto di proprietà*”³².

Ritengo che il Tarello in questo caso adotti l’espressione “*usi civici*” non in senso proprio. Basti considerare gli esempi che Domat adduce fra le cose nell’uso comune degli abitanti di un luogo: si tratta dell’ambito della categorizzazione romana delle cose che investe i beni pubblici, in pubblico uso oppure, come lo stesso Domat ci fa capire nella nota all’art. 3, tit. III, sez. I del *Livre préliminaire* che stiamo qui esaminando, le cose di diritto divino.

Ad ogni modo si tratta di uno spunto dottrinale importante. Oserei dire che, per Domat, per questi beni non vi è spazio per la categoria dell’appartenenza, in quanto non commerciabili. E, in quanto non commerciabili, sono estranei all’ambito del diritto privato naturale e fanno parte del diritto arbitrario-pubblico.

Rimangono allora due considerazioni. In Domat manca una categoria unitaria dell’appartenenza, la proprietà non è ancora unificata; tuttavia, essa pertiene al diritto privato, quel diritto privato delle obbligazioni e delle successioni che guardava ai borghesi “*proprietary*”. Inoltre, si intravede, appena delineata una rudimentale dottrina dei beni civici: per questi si prospetta, infatti, una collocazione nei confini del diritto pubblico ed una

²⁹ Ivi, p. 183.

³⁰ Ivi, p. 180.

³¹ Ivi, pp. 180-181.

³² DOMAT, J., *Les Loix civiles dans leur ordre naturel* [Opera apparve anonima], t. I, Paris 1695², *Livre préliminaire*, tit. III, sez. I, p. 54 art. 3: “*On met au nombre des choses publiques, & qui sont aussi hors du commerce, celle qui sont à l’usage communs des habitans d’un ville, ou d’un autre lieu: & où les particuliers ne peuvent avoir aucun droit de propriété, comme sont les murs, les fosses, les maisons de ville, & les places publique*”; cf. TARELLO, G., *Storia della cultura giuridica moderna*, cit., p. 181. In nota vengono citate le seguenti fonti: D. 1.8.6.1 (Marciano 3 *institutionum*): *Universitatis sunt non singulorum veluti quae in civitatibus sunt theatra et stadia et similia et si qua alia sunt communia civitatum. Ideoque nec servus communis civitatis singulorum pro parte intellegitur, sed universitatis [...]*; I. 2.1.10: *Sanctae quoque res, veluti muri et portae, quodammodo divini iuris sunt et ideo nullius in bonis sunt. ideo autem muros sanctos dicimus, quia poena capitis constituta sit in eos qui aliquid in muros deliquerint. ideo et legum eas partes quibus poenas constituimus adversus eos qui contra leges fecerint sanctiones vocamus*. Si può notare come Domat accorpi in unica categoria, in quanto cose *extra commercium*, sia le *res universitatis* (potremmo dire cose pubbliche in quanto appartenenti ad una collettività), sia le *res sanctae* che in diritto romano sono fuori commercio in quanto *res divini iuris*. Si può osservare, allora, che l’impiego negativo del termine ‘proprietà’, in questo articolo delle *Loix civiles*, avviene in parallelo con la qualità *extra commercium* di alcune cose. Intendo dire, a me sembra, che si ha quasi una inversione ideologica: non che i beni sono *extra commercium* in quanto pubblici o nell’uso pubblico, ma sono pubblici in quanto *extra commercium*, fuori dalla circolazione attraverso gli strumenti del diritto privato naturale.

estraneità al diritto naturale. Nel richiamo, poi, al loro essere beni di uso comune vi è un'eco, secondo me, della concezione prettamente romana dei beni civici, quale si rinviene in un frammento paolino dei Digesti di Giustiniano (D. 41.2.1.22 - Paul. 54 *ad edictum*)³³, in cui il giurista, escludendo per i beni dei *municipes* la possibilità di essere posseduti, parla per essi di *promiscue uti* o uso promiscuo. Con la conseguenza che le relazioni concernenti gli utenti e questi beni vengono regolate non con azioni *in rem*, ma con strumenti di tipo "equitativo", come era il caso della tutela interdittale della Roma antica. Concludendo: connotazione pubblicistica, esclusione dal diritto privato naturale, uso promiscuo e estraneità alle categorie dell'appartenenza.

4. LA PROPRIETÀ IN GIAMBATTISTA VICO

Queste le esperienze antecedenti il Pothier. Domat non fece di tuttata un'erba un fascio³⁴, per fare omaggio ad una espressione "grossiana", nota agli studiosi della materia. Il salto radicale, secondo molti studiosi, fu compiuto proprio dal giurista di Orleans.

Ma facciamo una breve digressione. Nel vasto universo settecentesco, in cui la categoria dell'appartenenza avrebbe gradualmente assunto contorni unitari grazie al contributo francese che io sto semplicemente abbozzando, mi paiono da valorizzare alcuni spunti utili per tracciare le linee della vicenda dottrina degli usi civici.

Nella riflessione settecentesca sulle situazioni reali dell'età di mezzo, e sullo stesso feudo, mi pare meritevole di attenta considerazione il pensiero di Giambattista Vico³⁵. Vico è stato giustamente definito un "gigante del pensiero" (Orestano), un interprete "geniale pure quando sbaglia"³⁶. Gigantesco e geniale egli è, certamente, nell'affrontare e interpretare il Medioevo, l'unico esempio da lui addotto di "ricorso" della storia eterna³⁷. La "barbarie seconda" è, nel capitolo conclusivo³⁸ della *Scienza nuova*, il terreno di verifica della sua concezione della storia e dell'uomo come essere naturalmente sociale; è sul terreno privilegiato dell'interpretazione del Medioevo che il filosofo napoletano mette in atto quella che viene da lui chiamata "pratica della scienza"³⁹.

Una delle elaborazioni più notevoli della *Scienza nuova* è il collegamento che Vico instaura fra l'epoca arcaica di Roma ed il Medioevo. Tale operazione ci appare ancor più notevole considerando l'ammissione esplicita⁴⁰ "che quei tempi della barbarie seconda gli erano riusciti assai più

³³ D. 41.2.1.22 (Paul. 54 *ad edictum*): *Municipes per se nihil possidere possunt, quia universi consentire non possunt. forum autem et basilicam hisque similia non possident, sed promiscue his utuntur. sed Nerva filius ait, per servum quae peculiariter adquisierint et possidere et usucapere posse: sed quidam contra putant, quoniam ipsos servos non possideant.*

³⁴ Cf. GROSSI, P., «Assolutismo giuridico e proprietà collettiva», in *Quaderni Fiorentini per la Storia del pensiero giuridico moderno* 19 (1990), p. 513

³⁵ Mi sono limitato a consultare: VICO, G., *La scienza nuova e altri scritti*, a cura di N. ABBAGNANO, Torino 1976; CROCE, B., *La filosofia di Giambattista Vico* [1911], Roma-Bari 1980; GIANTURCO, E., «L'importance de Vico dans l'histoire de la pensée juridique», in *Les Études philosophiques* 3-4 (1968), pp. 327-349; FASSÒ, G., «Vico Giambattista», in *Novissimo Digesto Italiano* [NNDI], vol. XX, Torino 1975, pp. 814-815 (sintesi molto lucida); ORESTANO, R., *Introduzione allo studio storico del diritto romano*, Bologna 1987, pp. 103-105.

³⁶ ORESTANO, R., *Introduzione allo studio storico del diritto romano*, cit., p. 103.

³⁷ CROCE, B., *La filosofia di Giambattista Vico*, cit., p. 197.

³⁸ *La scienza nuova*, libro quinto: *Del ricorso delle cose umane e nel risurgere che fanno le nazioni.*

³⁹ CROCE, B., *La filosofia di Giambattista Vico*, cit., pp. 104-105.

⁴⁰ VICO, G., *La scienza nuova e altri scritti*, cit., p. 713 e p. 725.

*oscuri dei tempi della barbarie prima*⁴¹. Ebbene, si potrebbe dire che le oscurità dell'un 'tempo' vengono superate per mezzo delle oscurità dell'altro.

È noto: Vico individua negli antichi gruppi gentilizi romani la primitiva forma statale, in cui aggregatasi, per bisogno o per utilità, attorno alle famiglie guidate dai *patres* la clientela dei *famoli* si vennero a creare le condizioni per i rapporti di comando⁴². Trovò in tal modo una spiegazione il problema di come dai primi consorzi umani, le famiglie naturali, potesse aversi il passaggio dalle potestà e patrimoni familiari alle potestà e patrimoni pubblici⁴³. Ebbene, questa prima forma di relazione governanti-governati "che sono le due parti che compiono il soggetto della politica"⁴⁴ viene da lui interpretata come un rapporto di vassallaggio generatore di feudi⁴⁵.

La tappa fondamentale della nascita di quelle che egli chiama repubbliche aristocratiche o eroiche sarebbe stata segnata dalla concessione ai clienti, da parte dei *patres*, di una "specie di feudi rustici". Notevole è il fatto che nella visione vichiana, tale passaggio assuma due caratterizzazioni specifiche: nascita della città stato e nascita del dominio. Nascita della città intesa come organizzazione dei patrizi per far fronte alle rivolte della plebe assoggettata; nascita del dominio, poiché la concessione di terre, dapprima a titolo di "feudi rustici personali"⁴⁶, con la costituzione di Servio Tullio si sarebbe trasformata in dominio bonitario dei campi, soggetto non più solo a prestazioni personali ma anche al peso reale del pagamento di un censo.

La creazione serviana dei "feudi rustici reali" è interpretata come la prima legge agraria, che avrebbe rappresentato l'atto di nascita del dominio, anzi delle tre specie di dominio romano: il dominio bonitario dei plebei (detto "naturale"), il dominio quiritario dei patrizi, il dominio eminente dello stato⁴⁷. D'un sol colpo, nascevano contemporaneamente la città stato, la proprietà e il ceto della plebe, ovvero i cittadini senza diritti che nel grande pensatore napoletano sono la condizione storica ed essenziale per il successivo passaggio dalle repubbliche eroiche, repubbliche di ineguali, alla democrazia egualitaria⁴⁸. Nella triade

⁴¹ CROCE, B., *La filosofia di Giambattista Vico*, cit., p. 198.

⁴² VICO, G., *La scienza nuova e altri scritti*, cit., p. 339; cf. CROCE, B., *La filosofia di Giambattista Vico*, cit., pp. 159-160. Vico intravedeva in questa classe di rifugiati le origini della plebe e fa un uso scambievole dei termini 'clienti' e 'plebei'. È una intuizione che avrà notevole influenza sulla romanistica del XIX e XX secolo.

⁴³ VICO, G., *La scienza nuova e altri scritti*, cit., p. 340.

⁴⁴ *ibid.*

⁴⁵ VICO, G., *La scienza nuova e altri scritti*, cit., p. 339: "Tutte le nazioni antiche si trovano sparse di clienti e di clientele, che non si possono più acconciamente intendere che per vassalli e per feudi".

⁴⁶ Il Vico intendeva con ciò fare riferimento all'ipotesi che originariamente le concessioni di terra fatte dai *patres* generassero una servitù personale dei clienti, costretti perciò a prestazioni personali.

⁴⁷ VICO, G., *La scienza nuova e altri scritti*, cit., pp. 339-340; pp. 675-676. CROCE, B., *La filosofia di Giambattista Vico*, cit., pp. 160-161.

⁴⁸ Rinvio per questi aspetti a CROCE, B., *La filosofia di Giambattista Vico*, cit., pp. 183-196. È questo il capitolo che ricostruisce l'interpretazione vichiana della lotta plebea per il pareggiamento degli ordini. Croce mette giustamente in evidenza che per il filosofo napoletano la prima questione era la lotta per il dominio bonitario, immaginando che l'aristocrazia avesse ritolto le terre ai plebei per i debiti insoddisfatti relativi al pagamento del censo introdotto dal re Servio Tullio, che in Vico appare il fondatore dell'aristocrazia. Cf. VICO, G., *La scienza nuova e altri scritti*, cit., pp. 308-313. Emblematico il discorso sulla costituzione serviana, p. 309: "Appresso, Servio Tullio vi ordinò il censo, con permettere a' giornalieri di dominio bonitario de' campi ch'erano propi de' padri, i quali essi coltivassero per sé, sotto il peso del censo e con l'obbligo di servir loro a proprie spese nelle guerre, conforme, di fatto, i plebei ad essi patrizi servirono dentro cotesta finor sognata libertà popolare. La qual legge di Servio Tullio fu la prima legge agraria del mondo, ordinatrice del censo pianta delle repubbliche eroiche, ovvero antichissime aristocrazie di tutte le nazioni?". Dopo la "legge agraria" di Servio, la lotta plebea, che avrebbe portato alla parità dei ceti e alla nascita della repubblica democratica, viene ordinata in questi termini: creazione

vichiana dei tempi o corsi storici, l'epoca eroica dell'aristocrazia è la seconda ed è l'epoca dei feudi; l'epoca terza è quella dei tempi civili, l'epoca del diritto naturale delle genti che vede il dissolversi della distinzione dei domini, restando un solo dominio, civile - cioè "valevole a produrre rivendicazione"⁴⁹ - e ottimo, cioè non soggetto a nessun peso privato. Prima di tutto ciò, il corso iniziale della storia, il tempo dei governi "divini", quando non si era affermata ancora la custodia dei confini, è indicato dal Vico quale periodo di "infame comunione delle cose"⁵⁰.

Torniamo ora all'interpretazione vichiana del Medioevo. A mio parere, l'età di mezzo in Vico assume una valutazione positiva, sia in quanto prova storica di ricorso, sia in quanto testimonianza proveniente dal "fatto" e dal "certo"⁵¹ della storia eterna. Per il giurista e filosofo napoletano il Medioevo segna il ritorno o ricorso del feudo, e con esso l'investitura, l'enfiteusi, il laudemio, le concessioni precarie e i livelli⁵². Tornano le due specie di dominio, il diretto o dominio quiritario e l'utile o dominio bonitario. Non manca la prospettiva delle azioni, il riferimento all'*actio utilis in rem* per il bonitario e il riferimento alla rivendica civile per il quiritario: "come il dominio quiritario degli antichi romani, così il diretto degli antichi barbari restarono finalmente a significare il dominio che produce azione civile reale"⁵³.

Soprattutto, il Medioevo è per Vico il tempo del "ricorso" del diritto romano⁵⁴. Nella rinascita bolognese il filosofo vede dispiegarsi quel processo per cui le leggi di Giustiniano, concepite sul diritto naturale delle genti, permisero di aprire le menti e offrirono lo strumento necessario ad "uscire l'arcano di mano a' nobili" ed a indebolire i governi aristocratici. E "si venne alle repubbliche libere e alle perfettissime monarchie".

Due aspetti meritano qui di essere ricordati, sul rinnovato superamento del governo aristocratico e con esso del feudo.

Benedetto Croce afferma: "Come si uscisse dalla seconda barbarie e dalla costituzione feudale, il Vico non dice"⁵⁵. Croce ricorda, tuttavia, che il filosofo napoletano schernisce Bodin e gli altri pensatori che attribuivano la nascita del regno di Francia ad una legge di Triboniano e ammette che Vico guardava invece alle guerre civili, dalle quali fu facile che il potere dei baroni si disperdesse per essere raccolto dai monarchi. Aggiunge il Croce: "speciale importanza egli dà al risorgere della giurisprudenza romana"⁵⁶

dei tribuni della plebe ai fini delle rivendicazioni del ceto; conseguimento, attraverso la pretesa della legge scritta delle XII Tavole, del dominio quiritario dei campi (per Vico le XII Tavole sono soprattutto la seconda legge agraria!); conseguimento del diritto di connubio e degli auspici; accesso dei plebei alle magistrature; la legge Publilia di Filone, che attribuiva ai plebisciti efficacia vincolante verso tutto il popolo; secondo capitolo della legge Publilia sull'*actoritas senatus*; il terzo capitolo sulla partecipazione plebea alla censura; infine, la legge Petelia, abolitrice della servitù per debiti ossia contenente "un altro punto massimo di cose romane, poiché con quella si rilasciò a' plebei la ragion feudale d'esser vassalli ligi de' nobili per cagion di debiti, per gli quali quelli tenevano questi, sovente tutta la vita, a lavorare per essi nelle loro private prigioni" (p. 313), avrebbe determinato il superamento del sistema feudale.

⁴⁹ VICO, G., *La scienza nuova e altri scritti*, cit., p. 676.

⁵⁰ Ivi, pp. 676-677.

⁵¹ Non si deve indugiare nella teoria vichiana del *verum* e in quella del *certum*: per tutti, CROCE, B., *La filosofia di Giambattista Vico*, cit., p. 28 ss. e p. 95 ss.; ORESTANO, R., *Introduzione allo studio storico del diritto romano*, cit., p. 105.

⁵² VICO, G., *La scienza nuova e altri scritti*, cit., p. 717 ss.

⁵³ Ivi, p. 725.

⁵⁴ Ivi, p. 731.

⁵⁵ CROCE, B., *La filosofia di Giambattista Vico*, cit., p. 208.

⁵⁶ CROCE, B., *La filosofia di Giambattista Vico*, cit., p. 209.

Vico, infatti, si rivolge al Bodin e chiede: “*Come il regno di Francia diventò, qual ora è, perfettamente monarchico?*”⁵⁷ Si innesta, a questo punto, la critica al filosofo francese che, dal canto suo, aveva fondato la monarchia sulla *lex de imperio* con la quale il popolo si sarebbe spogliato del potere per affidarlo ad Augusto. Si tratta - dice Vico - di una favola di Triboniano; la legge è semmai un'altra, la “*eterna natural legge*” (cioè legge della storia) per la quale “*la potenza libera d'uno Stato, perché libera, deve attuarsi?*” e, come di necessità, fa sì che essa si esprima per mezzo di coloro che di volta in volta sono i più forti: ottimati, popolo libero e monarca⁵⁸. Questa forza della storia, questa legge eterna è il diritto delle genti secondo il Vico: “*come quel de' filosofi (o sia de' morali teologi) è della ragione, così questo delle genti è diritto naturale dell'utilità e della forza?*”⁵⁹. Emerge con chiarezza il giusnaturalismo del Vico, che non è un diritto di ragione astratto, ma è intimamente collocato nella storia e di questa “*fattore*”.

Credo che Benedetto Croce, pur avendo intuito l'importanza di questa pagina vichiana di critica a Bodin unita al giudizio storico sulle leggi di Giustiniano, non abbia forse voluto trarne la conseguenza che in essa sia contenuta anche la risposta alla domanda su come uscire dalla seconda barbarie. Nel concetto di diritto naturale dell'utilità a me pare di vedere la veste giuridica della “*storia eterna*”. Ad ogni modo, ci rimane la considerazione finale: in Giambattista Vico il feudo è sì il feudo di François Hotman (1524-1590)⁶⁰ ma è anche il “*feudo*” dei romani.

5. POTHIER, LA PROPRIETÀ E I DOMINI COLLETTIVI

Abbiamo visto due esempi significativi del pensiero giuridico in materia di “*proprietà*”. Domat aveva costruito un sistema giuridico polarizzato attorno ad una particolare figura di soggetto giuridico caratterizzabile come “*proprietario*” di beni commerciabili; contemporaneamente, aveva rinunciato a delineare diritti di carattere reale, limitandosi ad una brevissima disciplina delle cose. La proprietà era un concetto culto ed in ogni caso le relazioni con cose nell'uso pubblico erano relegate alla sfera del diritto pubblico.

La visione progressiva del Vico era una visione della storia; gli sviluppi delle situazioni reali e l'evoluzione della proprietà da bonitaria a civile, se così mi è consentito dire, erano quasi una metafora giuridica del cammino della libertà e dell'uguaglianza. In questo vi è una sorta d'idealizzazione del dominio quiritario.

In entrambi gli autori analizzati, in definitiva, non si riscontra ancora alcuno sforzo assolutizzante di semplificazione dell'universo delle situazioni reali che la formula del “*dominio utile*” raccoglieva in un contenitore unico per motivi di circolazione o di tutela giuridica. L'opera di unificazione nel segno della “*proprietà*” si dovette, almeno secondo la ricostruzione del Tarello da cui abbiamo preso le mosse, a Robert-Joseph Pothier (1699-1772)⁶¹.

⁵⁷ VICO, G., *La scienza nuova e altri scritti*, cit., p. 729.

⁵⁸ Ivi, p. 730.

⁵⁹ Ivi, p. 730.

⁶⁰ HOTOMANI, FRANC., *De feudis commentatio tripertita*, Lugduni 1573, pp. 96-97.

⁶¹ Su Pothier (oltre alla bibliografia indicata dal Tarello): PIRET, A., *La rencontre chez Pothier des conceptions romaine et féodale de la propriété foncière*, Paris 1937; KOSCHAKER, P., *L'Europa e il diritto romano*, cit., p. 175 e nota 46; TARELLO, G., *Storia della cultura giuridica moderna. Assolutismo e codificazione del diritto*, cit., pp. 184-189; WIEACKER, F., *Storia del diritto privato moderno*, vol. II, cit., p. 44; ORESTANO, R., *Introduzione allo studio del diritto romano*, cit., p. 172;

Rispetto all'uso culto che il Domat faceva del termine “*propriété*”, relegando l'utilità della nozione all'ambito del diritto pubblico, per delimitare in negativo l'universo giuridico delle cose non assoggettabili al regime della libera circolazione (fondi gravati da usi civici, cose pubbliche, cose di diritto divino), in Pothier si rinviene un'applicazione della parola che investiva pienamente il diritto privato. Di tale applicazione, tuttavia, vi sono due autorevoli e contrapposte interpretazioni - di Giovanni Tarello e di Paolo Grossi - con le quali deve fare i conti ogni studioso che rivolga la sua attenzione agli antecedenti del concetto unitario di proprietà affermatosi attraverso le codificazioni del diritto privato nel continente europeo. Ed è da una pagina specifica dell'opera del Pothier che scaturiscono le due diverse letture di Tarello e di Grossi. Nel primo capitolo del *Traité du droit de domaine de propriété* (1772), Pothier scriveva:

“Non vi è a' nostri giorni, riguardo ai mobili, che una solo specie di dominio, che è quella del dominio di proprietà. Dicasi lo stesso de' fondi allodiali. Riguardo ai fondi tenuti in feudo o a censo, distinguonsi due specie di dominio, il dominio diretto, ed il dominio utile. Il dominio diretto, che hanno i proprietari [*signori*] del feudo o del censo sopra i fondi ch'essi danno a feudo o a censo, è il dominio antico, originario e primitivo del fondo, da cui si è staccato il dominio utile mediante l'alienazione che ne fu fatta; il quale in conseguenza altro più non è che un dominio di superiorità, ed un semplice diritto, che hanno i padroni [*signori*] di farsi riconoscere come tali dai possessori de' feudi da essi tenuti [...]. Questa specie di dominio non è già il dominio di proprietà, che dee formar la materia del presente trattato⁶² [...]. Il dominio utile di un fondo comprende quanto vi ha di utile, come di percepirne i frutti, di disporne a piacere, col peso però di riconoscere per padrone [*signore*] colui che ne ha il dominio diretto. Il dominio utile, riguardo ai fondi stabili, si chiama diritto di proprietà. Quegli, che ha questo dominio utile, si chiama proprietario o padrone [*signore*] utile; quegli che ha il dominio diretto, dicesi semplicemente padrone [*signore*]. Egli è in verità il proprietario del suo diritto di padronanza [*signoria*]; ma proprietario del fondo ne è, propriamente parlando, il padrone [*signore*] utile”⁶³.

magistralmente, GROSSI, P., «Un paradiso per Pothier (Robert-Joseph Pothier e la proprietà ‘moderna’)», in *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno* 14 (1985), pp. 401-456.

⁶² Il Pothier si riservava così di trattare del dominio diretto esclusivamente nel trattato dedicato ai feudi.

⁶³ POTHIER, J.R., «Trattato del diritto e dominio di proprietà», in *Opere di G.R. Pothier contenente i seguenti trattati: dominio di proprietà, possesso, prescrizione, successioni, sostituzioni, testamenti, donazioni tra vivi, donazioni tra marito e moglie e comunione*, ed. it. eseguita su quella pubblicata a Parigi per cura di DUPIN, A.M.J.J., Livorno 1848², cap. I n. 3. Ho scelto di avvalermi di una delle traduzioni italiane esistenti, sulla quale sono però intervenuto inserendo fra parentesi quadre la traduzione letterale dei termini *seigneur*, *seigneurs* e *seigneurie*, che ritengo imprescindibili per la corretta comprensione del pensiero di Pothier in merito al dominio utile ed al dominio diretto. L'originale francese del brano recita, infatti: “Il n'y aujourd'hui, à l'égard des meubles, qu'une seule espèce de domaine, qui est le domaine de propriété. Il en est de même des héritages qui sont en franc-aleu. A l'égard des héritages tenus en fief ou en censive, on distingue deux espèces de domaines: le domaine direct, et le domaine utile. Le domain direct, qu'ont les seigneurs de fief ou de censive sur les héritages qui sont tenus d'eux en fief ou en censive, est le domaine ancien, originaire et primitif de l'héritage, dont on a détaché le domaine utile par l'aliénation qui en a été faite, lequel, en conséquence, n'est plus qu'un domaine de superiorité, et n'est autre chose que le droit, qu'ont les seigneurs, de se faire reconnaître comme seigneurs par les propriétaires et possesseurs des héritages tenus d'eux [...]. Cette espèce de domaine n'est point le domaine de propriété qui doit faire la matière du présent traité [...]. Le domaine utile d'un héritage renferme tout ce qu'il y a d'utile; comme d'en percevoir les fruits, d'en disposer à son gré, à la charge de reconnaître à seigneur celui qui en a le domaine direct. C'est, à l'égard des héritages, le domaine utile qui s'appelle domaine de propriété. Celui, qui a ce domaine utile, se nomme propriétaire, ou seigneur utile; celui, qui a le domaine direct, s'appelle simplement seigneur. Il est bien le propriétaire de son droit de seigneurie; mais ce n'est pas lui, c'est le seigneur utile qui est proprement le propriétaire de l'héritage” (tratto da POTHIER, R.J., «*Traité du droit de domaine de propriété*», in *Oeuvres de Pothier, contenant les traités du droit français*, nouvelle édition par les soins de DUPIN, A.M.J.J., t. VIII, Paris 1827, pp. 113-114).

Giovanni Tarello definisce l'opera culturale di Pothier come “*unificazione descrittiva dei diritti distinti*”⁶⁴. Con ciò l'insigne studioso intendeva mettere in risalto l'opera di unificazione del diritto privato di Francia che bisogna riconoscere al Pothier, grande sistematore sia del diritto consuetudinario⁶⁵, sia del diritto scritto⁶⁶. Attraverso l'impiego di una “*terminologia apparentemente romanistica*”⁶⁷ ed unificata il giurista francese avrebbe compiuto un lavoro, di grande efficacia presso la prassi giuridica coeva, di riduzione delle differenze fra diritto scritto e diritto *coutumier*⁶⁸. Per fare un esempio di tale metodologia, il Tarello segnala l'uso del termine “*proprietas*” sin dalla sua prima opera sulle consuetudini di Orléans, e particolarmente nel brano del *Traité* che si sta qui esaminando. Ebbene, Pothier definisce “*propriétaire*” l'utilista, mentre il titolare del dominio diretto è detto “*signore*”.

Ora, secondo Giovanni Tarello, l'operazione terminologica del Pothier si spiegherebbe, fra l'altro, con il fatto che alla sua epoca acquistava sempre maggiore importanza economica la posizione dell'utilista e che nella coscienza sociale era diffusa la tendenza a considerare proprietario l'utilista piuttosto che il direttario. Accrescimento dei poteri giuridici dell'utilista dei fondi e esigenza della concentrazione dei poteri di gestione economica dei beni nelle mani di un unico gestore avrebbero rappresentato i due elementi caratteristici di una politica del diritto volta ad assecondare l'economia⁶⁹. Di qui la conclusione: “*Si tratta di una tendenza evolutiva, di cui si rende interprete anche la dottrina economica fisiocratica, e che ha avuto un esito nella codificazione napoleonica con la proprietà non divisa in utile e diretta, tendenzialmente piena ed assorbente, e comunque intollerante di diritti reali (minori) non temporanei*”⁷⁰.

Dunque, la proprietà del codice napoleonico sarebbe figlia, per Giovanni Tarello, di una tendenza evolutiva che unirebbe fra loro le spinte innovative provenienti dal Terzo Stato, le dottrine fisiocratiche, la netta delimitazione in Domat di un diritto di ragione inteso come diritto che serve ai privati (relegando gli usi civici alla sfera del diritto arbitrario) e, infine, la creazione di una figura generale ed unitaria del diritto di proprietà avvenuta con Pothier⁷¹.

⁶⁴ TARELLO, G., *Storia della cultura giuridica moderna. Assolutismo e codificazione del diritto*, cit., p. 185.

⁶⁵ POTHIER, R.J., *La coutume d'Orléans avec des observations nouvelles*, 2 voll., Orleans 1740; ID., *Coutumes des duché, bailliage et prévôté d'Orléans et ressort d'icieux*, Paris-Orléans 1780². Su questa seconda opera, cf. DEROUSSIN, D., «Pothier, la coutume (d'Orléans) et le droit coutumier», in *Les décisionnaires et la coutume: contribution à la fabrique de la norme*, ed. CAZALS, G., GARNIER, F., opera collettiva raccolta nella rivista *Études d'histoire du droit et des idées politiques* 23 (2017), pp. 413-447.

⁶⁶ POTHIER, R.J., *Pandectae justinianae in novum ordinem digestae*, 3 voll., Parisiis 1748.

⁶⁷ TARELLO, G., *Storia della cultura giuridica moderna. Assolutismo e codificazione del diritto*, cit., p. 186.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ivi*, p. 188.

⁷⁰ *Ivi*, p. 188. È doverosa, a questo punto, una avvertenza. L'autore, ricostruita nei modi che ho cercato di ricapitolare la formazione della proprietà così come strutturata nella codificazione napoleonica, in nota (*ibid.* n. 222) sente il bisogno di fare una precisazione: “*La codificazione napoleonica consacra il proprietario unico. Il proprietario unico della codificazione napoleonica è, come classe sociale, fondamentalmente il vecchio utilista, divenuto nel frattempo proprietario pieno in seguito all'espropriazione, in concreto, dei diritti del direttario, durante la grande Rivoluzione. Non in tutti i paesi ove si è introdotta una legislazione civile ricalcata su quella napoleonica l'unificazione dei diritti di disposizione e di godimento in una proprietà assorbente ha costituito in classe proprietaria la classe dei vecchi utilisti. Ove gli utilisti erano pochi e l'introduzione della nuova legislazione non è stata preceduta da un'espropriazione dei feudatari, o è stata preceduta da un'espropriazione non effettiva, i poteri del proprietario si sono concentrati in quest'ultima classe, dando luogo alla proprietà piena del feudo e cioè a quel tipo di latifondo che è stato caratteristico della Spagna e del Regno delle due Sicilie*”.

⁷¹ Non manca in Tarello l'attribuzione esplicita a Pothier della nascita della proprietà in senso moderno. Così mi pare debba intendersi un'affermazione, che è stata qui già ricordata, compiuta nella nota 72 (p. 79). *Ivi*, caratterizzando, fra l'altro, il particolarismo giuridico della Francia prerivoluzionaria come “*mananza di una figura*”.

La pagina di Pothier sul concetto giuridico di proprietà ha avuto una seconda lettura autorevole, che possiamo in questa sede contrapporre a quella del Tarello. Si tratta del giudizio dato da Paolo Grossi⁷² in sede di recensione - volutamente parziale, come dichiara lo stesso autore⁷³ - ad un libro del civilista Scozzafava⁷⁴.

Agli occhi di Paolo Grossi Pothier appare come “*l'ultimo dei giuristi di antico regime, intendendo per ultimo non quello cronologicamente estremo [...], bensì colui cui è affidato il compito storico di sistemare e definire il volto complessivo [...] del diritto francese prerivoluzionario*”⁷⁵. Il mondo di Pothier sarebbe ancora quello di Charles Dumoulin (1500-1566), con le sole differenze dovute al fatto che nei due secoli trascorsi fra l'opera di quest'ultimo e quella del primo si era assistito ad una attenuazione del contrasto netto fra diritto scritto e diritto consuetudinario e ad una consolidazione della posizione dei concessionari di terre rispetto ai proprietari diretti⁷⁶. È sulla base di una conoscenza profonda della letteratura e della cultura giuridica francesi, dal Cinquecento in poi, che Grossi interpreta la fondamentale pagina dedicata dal Pothier all'esposizione delle diverse specie di dominio. E la interpreta in ottica di continuità con la tradizione precedente, piuttosto che in ottica di novità: la tradizione che guardava al frastagliato panorama dei regimi giuridici differenziati per le cose mobili, le terre allodiali ed il dominio diviso nelle terre feudali⁷⁷. Grossi osserva come già Dumoulin sia testimone di un rovesciamento dei rapporti di forza fra signore e vassallo, e ne deduce:

*“L'ulteriore passo sostanziale si compirà (o comincerà a compiersi) rispetto a questo approdo cinquecentesco, non già con Pothier ma con gli eventi rivoluzionari, quando, nella notte del 4 agosto 1789, le plurisecolari aspirazioni dei concessionari-vassalli censitaires, champartiers, tutti propriétaires nell'ambito del regime signoriale - saranno definitivamente soddisfatte [...] con la seconda trasformazione nella qualità giuridica dei beni e dei rapporti di appartenenza che compare nella storia del diritto francese: la prima si era verificata nel tardo medio evo con il reciproco scambio di posizione giuridica tra seigneur e vassal [...]; la seconda si verificherà nel 1789, quando il suolo sarà liberato dai diritti di signoria, e le ultime reliquie - ancora ingombranti e più pesanti di quanto si possa credere - del sistema feudale saranno spazzate nel giro di un breve tempo”*⁷⁸.

E così, in questa seconda lettura dell'operazione culturale di Pothier, il grande giurista francese diviene colui che diede una sistemazione ad una realtà risultante dal un lungo e graduale svolgimento storico-giuridico, e non l'autore di una costruzione giuridica anticipatrice della Rivoluzione. L'illustre studioso dell'ordinamento giuridico medievale non manca, tuttavia, di osservare: “*È chiaro che la strada cammina verso un recupero della unitarietà della nozione di proprietà*”⁷⁹.

«generale» di rapporto diretto tra una persona e una cosa”, si legge infatti: “*Questa figura «generale», che fa la sua comparsa nelle dottrine francesi del tardo secolo XV/III (con Pothier: cf. infra), sarà invece l'oggetto stesso della codificazione napoleonica: cioè la «proprietà» in senso moderno*”.

⁷² GROSSI, P., «Un paradiso per Pothier (Robert-Joseph Pothier e la proprietà ‘moderna’)», cit., in particolare pp. 406-418.

⁷³ Ivi, p. 404.

⁷⁴ SCOZZAFAVA, O.T., *I beni e le forme giuridiche di appartenenza*, Milano 1982.

⁷⁵ GROSSI, P., «Un paradiso per Pothier (Robert-Joseph Pothier e la proprietà ‘moderna’)», cit., pp. 406-407.

⁷⁶ Ivi, p. 413.

⁷⁷ Ivi, pp. 413-416, dove il testo del Pothier che stiamo esaminando viene letto in parallelo con un brano del commento del Dumoulin alla *coutume* di Parigi.

⁷⁸ Ivi, pp. 418-419.

⁷⁹ Ivi, p. 423.

Possiamo fare una valutazione complessiva. Sebbene sussista una vistosa divergenza fra le posizioni del Tarello e del Grosso in merito al ruolo della “proprietà” nell’elaborazione di Pothier, il percorso storico e dottrinale che ho tentato di illuminare attraverso le poche testimonianze della cultura giuridica del Settecento scelte in questa sede (Domat, Vico, Pothier) fornisce, a mio parere, una chiave euristica per individuare alcuni momenti caratterizzanti della storia della legislazione italiana in materia di usi civici. L’asestamento dogmatico che la nozione di proprietà ricevette con la codificazione ha prodotto, infatti, i suoi riflessi su tutta l’evoluzione storica della normativa riguardante le forme collettive di godimento della terra.

Tale asestamento dogmatico è, cioè, sullo sfondo di una pluralità di esperienze, che mi pare contribuiscano tutte a comporre una vicenda qualificabile come parabola liquidatoria. Dopo la Rivoluzione, quando il processo di codificazione era avviato quasi ovunque in Europa, l’eversione della feudalità fu la risposta che gli ordinamenti dettero al sussistere dell’uso collettivo delle risorse fondiari.

Ma anche nel momento in cui si affermò la prima significativa inversione di tendenza rispetto alla politica di eversione, la svolta non fu esente dai condizionamenti dogmatici. Basti richiamare pagine notissime. In esse si ricorda, come tappa fondamentale dell’emersione di forme “alternative” di proprietà, la legge 4 agosto 1894 sull’ordinamento dei “*domini collettivi*” nelle province dell’ex Stato Pontificio, la quale al suo primo articolo disponeva: “*Nelle provincie degli ex Stati pontificii 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 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*”.

Ed ecco il magistrale commento di pagine notissime:

“*Le pastoie abolizionistiche apparivano superate: alla smania distruggitrice sembrava sostituirsi un’opera di riordinamento e implicitamente di valorizzazione d’un materiale fino ad allora ignoto e disprezzato [...]: non si trattava più di diritti d’uso, di promiscuità, ma della riorganizzazione d’un’altra proprietà che nel Codice civile non trovava e non poteva trovare le sue fonti normative [...]. Ridotta all’osso, la riforma è tutta qui. Ma la conquista è grossa... Il vuoto normativo in cui i vecchi assetti collettivi operavano è in parte colmato. Le vecchie strutture operanti extra legem venivano, per così dire, recepite nell’ordinamento statale, il quale, per la prima volta, dava rilevanza diretta alla proprietà collettiva*”⁸⁰.

La parabola liquidatoria conobbe un arresto attraverso un esempio normativo luminoso. La *voluntas legis* era precisa: gli assetti fondiari collettivi dovevano essere valorizzati in positivo, come qualcosa di completamente estraneo all’asestamento dogmatico della proprietà; forme ai margini dell’ordinamento, ma autonome e non riconducibili ad alcuno degli schemi o istituti giuridici del diritto ufficiale⁸¹. Mi pare di poter affermare che proprio il modello unitario di proprietà fu generatore fin dall’indomani del riconoscimento dei domini

⁸⁰ GROSSI, P., ‘Un altro modo di possedere’. *L’emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano 1977, pp. 352-353.

⁸¹ Paolo Grossi ha richiamato l’attenzione sull’esempio che lo stesso Tommaso Tittoni, autore della legge del 1894, faceva per descrivere l’essere dei domini collettivi una realtà al margine dell’ordinamento statale. Negli atti parlamentari degli anni 1890-1892, infatti, si trova scritto: “*Ultimamente, ad esempio, l’Università agraria di Tolfa, nella provincia di Roma, mi scriveva: Ora vogliono applicarci la legge sulle Opere pie; ora la prefettura vuole applicarci la legge comunale e provinciale; ora vogliono invece che siamo soggetti ad altre leggi speciali: diteci, qual’è la legge che ci regola? Io doveti rispondere: Nessuna, perché questa legge regolatrice del vostro essere non esiste*”. Cf. GROSSI, P., ‘Un altro modo di possedere’. *L’emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, cit., p. 353 n. 109.

collettivi di un imbarazzo dottrinale, che rappresenta un altro rilevante stadio della parabola liquidatoria.

Non vi è ulteriore spazio, in questa sede, per continuare con gli esempi che si potrebbero fare lungo il percorso della parabola liquidatoria. D'altra parte abbiamo la fortuna di disporre delle pagine di Paolo Grossi, che trattano in modo magistrale del disagio che gli assetti fondiari collettivi hanno rappresentato per la dottrina nei suoi sforzi per dare alla materia un inquadramento compatibile con le categorie giuridiche "ufficiali"⁸². Quello che resta da dire oggi, giunti alla legge 20 novembre 2017 n. 168 (non a caso recante la rubrica: "*Norme in materia di domini collettivi*") ed alla fine dell'esperienza liquidatoria, è che con tale ultima legge la soluzione al conflitto fra l'assestamento dogmatico della proprietà e le forme di godimento promiscuo del suolo sia rappresentata - mi sembra di poter dire - da un "ritorno" a Tommaso Tittoni.

BIBLIOGRAFIA

- CROCE, B., *La filosofia di Giambattista Vico*, Roma-Bari 1980
- DEROUSSIN, D., «Pothier, la coutume (d'Orléans) et le droit coutumier», in *Les décisionnaires et la coutume: contribution à la fabrique de la norme*, ed. CAZALS, G., GARNIER, F., opera collettiva raccolta nella rivista *Études d'histoire du droit et des idées politiques* 23 (2017), pp. 413-447.
- DOMAT, J., *Les Loix civiles dans leur ordre naturel*, t. I, Paris 1695²
- FASSÒ, G., «Vico Giambattista», in *Novissimo Digesto Italiano* [NNDI], vol. XX, Torino 1975, pp. 814-815.
- GIANTURCO, E., «L'importance de Vico dans l'histoire de la pensée juridique», in *Les Études philosophiques* 3-4 (1968), pp. 327-349.
- GROSSI, P., *'Un altro modo di possedere'. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano 1977
- GROSSI, P., «Un paradiso per Pothier (Robert-Joseph Pothier e la proprietà 'moderna')», in *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno* 14 (1985), pp. 401-456.
- GROSSI, P., «Assolutismo giuridico e proprietà collettiva», in *Quaderni Fiorentini per la Storia del pensiero giuridico moderno* 19 (1990), pp. 505-555.
- GROSSI, P., *L'ordine giuridico medievale*, Roma-Bari 2000²

⁸² GROSSI, P., *'Un altro modo di possedere'. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, cit., pp. 375-390, in un capitolo significativamente intitolato "*Problemi di costruzione giuridica*" e in cui si fa espressa menzione (es. p. 382) di un "disagio della dottrina". Di tutti i personaggi partecipi del dibattito dottrinale, fra quelli ricordati da Paolo Grossi, direi che una menzione speciale meriti la figura di Giacamo Venezian. Lo merita per un aspetto specifico del suo contributo alla materia. Quando nel 1911 pubblicava il testo della sua relazione congressuale sui criteri per una legislazione sugli usi civici, egli aveva chiaro il pericolo che fosse invertito il rapporto fra disponibilità di terra e disponibilità di lavoro; ed avvertiva: "*immaginare che si possa, in una porzione limitata di terra, assicurare un campo di lavoro ad un numero indeterminato di persone, è uscire dalla realtà economica*" (VENEZIAN, G., *Necessità e criteri per una legislazione sugli usi civici nelle varie regioni d'Italia*, Roma 1911, p. 15). La sua proposta era quella di mantenere l'inalienabilità della terra di uso civico e la perpetua destinazione all'uso collettivo e, allo stesso tempo, di introdurre un diritto alienabile di partecipazione. In tal modo, veniva fatto un tentativo concreto di inserimento degli usi civici negli schemi del diritto privato ufficiale; al contempo, Venezian dimostrava una straordinaria consapevolezza del fatto che i domini collettivi rappresentano un modello funzionante ed effettivo di sviluppo sostenibile, in cui le risorse si riproducono nella misura in cui sia limitato il numero di persone che traggano da esse vantaggio.

- HOTOMANI, FRANC., *De feudis commentatio tripertita*, Lugduni 1573
- KOSCHAKER, P., *L'Europa e il diritto romano*, Firenze 1962
- NATILI, D., «Il possesso e gli usi civici nell'art. 2 della legge generale del 1927. Alcune riflessioni sulle nozioni di possesso di diritto, possesso non interrotto e non precario e l'emendamento di Vittorio Scialoja», in *Archivio Scialoja-Bolla* 1.2016, pp. 221-247.
- ORESTANO, R., *Introduzione allo studio del diritto romano*, Bologna 1987
- PIRET, A., *La rencontre chez Pothier des conceptions romaine et féodale de la propriété foncière*, Paris 1937
- POTHIER, R.J., *La coutume d'Orléans avec des observations nouvelles*, 2 voll., Orleans 1740
- POTHIER, R.J., *Pandectae justinianae in novum ordinem digestae*, 3 voll., Parisiis 1748
- POTHIER, R.J., *Coutumes des duché, bailliage et prévôté d'Orléans et ressort d'iceux*, Paris-Orléans 1780²
- POTHIER, R.J., «Traité du droit de domaine de propriété», in *Oeuvres de Pothier, contenant les traités du droit français*, nouvelle édition par les soins de DUPIN, A.M.J.J., t. VIII, Paris 1827
- POTHIER, J.R., «Trattato del diritto e dominio di proprietà», in *Opere di G.R. Pothier contenente i seguenti trattati: dominio di proprietà, possesso, prescrizione, successioni, sostituzioni, testamenti, donazioni tra vivi, donazioni tra marito e moglie e comunione*, ed. it. eseguita su quella pubblicata a Parigi per cura di DUPIN, A.M.J.J., Livorno 1848²
- SCOZZAFAVA, O.T., *I beni e le forme giuridiche di appartenenza*, Milano 1982
- TARELLO, G., *Storia della cultura giuridica moderna. Assolutismo e codificazione del diritto*, Bologna 1976
- VENEZIAN, G., *Necessità e criteri per una legislazione sugli usi civici nelle varie regioni d'Italia*, Roma 1911
- VICO, G., *La scienza nuova e altri scritti*, a cura di N. ABBAGNANO, Torino 1976
- WIEACKER, F., *Storia del diritto privato moderno*, voll. I-II, Milano 1980

L'esperienza dei Beni Comuni a Napoli e l'inaspettata riscoperta degli Usi Civici e Collettivi. Itinerari amministrativi e nuove prospettive

1. BENI COMUNI AD USO CIVICO E COLLETTIVO. PRESUPPOSTI STORICI E TEORICI

A Napoli l'esperienza dei Beni comuni è maturata sul terreno delle rivendicazioni sociali e politiche poste dal *movimento di contestazione ecologica* e dal *movimento per l'acqua pubblica*. Ampi settori di questi due movimenti nel 2011 confluirono nella campagna referendaria per la gestione pubblica del servizio idrico. A questa ampia ed eterogenea coalizione si unì anche il movimento studentesco e dei precari della ricerca, denominato l'Onda. Il risultato di questo convergere di forze contribuì alla vittoria referendaria del 12 e 13 giugno 2011 che rappresentò l'occasione per rivendicare come *beni comuni*, insieme all'acqua, tutti quei beni - materiali e immateriali - funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali e dei bisogni socialmente rilevanti.

Uno degli effetti immediati dell'esito referendario fu l'occupazione del teatro Valle di Roma, avvenuta il 14 giugno 2011. Dal vasto mondo del precariato della *società dello spettacolo* emergeva con forza l'esigenza di recuperare alla cultura, all'arte, alla scienza e allo spettacolo spazi liberi dall'ingerenza della politica e di riconnettere forza lavoro culturale e mezzi di produzione. Da quel momento numerose strutture abbandonate, luoghi ristrutturati con fondi europei e lasciati vuoti, spazi *indecisi* sfuggiti alla speculazione immobiliare vengono ri-funzionalizzati. Luogo di incontro e confronto fu la Costituente dei Beni comuni inaugurata al teatro Valle il 13 aprile del 2013 e che per più di un anno - l'ultimo incontro risale all'8 novembre 2014 - si riunì in diversi *spazi liberati* di altrettante diverse città d'Italia. A presiedere l'assemblea vi era Stefano Rodotà che già nel 2006 aveva presieduto la cosiddetta *Commissione Rodotà*¹ con lo scopo di riformare il Codice civile e introdurre in quella sede la nozione di Beni comuni.

In questo clima a Napoli il 2 marzo del 2012 un nutrito gruppo di lavoratrici e lavoratori dell'arte dello spettacolo e della cultura occupò l'immobile conosciuto come ex Asilo Filangieri, nel cuore dei decumani della città greco-romana². Un edificio che dopo il terremoto del 1980 fu abbandonato per poi essere ristrutturato con fondi europei e affidato

¹ La Commissione sui Beni Pubblici, presieduta da Stefano Rodotà, è stata istituita presso il Ministero della Giustizia, con Decreto del Ministro, il 21 Giugno 2007. I due volumi in cui si rendono pubblici le ricerche e risultati della Commissione sono: MATTEI, U., REVIGLIO, E., RODOTÀ, S., ed., *I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del codice civile*, Roma 2010; MATTEI, U., REVIGLIO, E., RODOTÀ, S., ed., *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Bologna 2007.

² Per informazioni su l'Asilo Filangieri di Napoli vedi <http://www.exasilofilangieri.it/chi-siamo/>; per la rassegna stampa sull'esperienza de l'Asilo vedi <http://www.exasilofilangieri.it/categoria/rassegna-stampa/>; per accedere ai contributi sui beni comuni in relazione al caso Asilo, e non solo, si suggerisce vivamente di consultare <<http://www.exasilofilangieri.it/approfondimenti-e-reportage/>>, in particolare si vedano i contributi scientifici di Giuliana Ciancio, Chiara Colasurdo, Adriano Cozzolino, Andrea De Goyzueta, Maria Francesca de Tullio, Giuseppe Micciarelli, Gabriella Riccio che spesso arricchisco la prospettiva disegnata in questo breve contributo e in alcuni casi ne prospettano di nuove, anche in alternativa a quella qui indicata. L'Asilo è un laboratorio sperimentale.

alla Fondazione Forum Universale delle Culture, che dal 2013 al 2015 avrebbe dovuto *finanziare* una serie di grandi eventi. Proprio contro la logica dei *grandi eventi* quella parte della cultura napoletana che da sempre scontava la mancanza di spazi e infrastrutture per la produzione artistica e culturale indipendente decise di reagire. Quello che si rivendicava erano spazi per la sperimentazione, mezzi di produzione collettivi, luoghi in cui poter *produrre* in autonomia arte e cultura; e nello stesso tempo quello che si voleva costruire erano i luoghi - non solo fisici - per riprodurre le condizioni stesse dell'esercizio dei diritti fondamentali e della libertà di ricerca attraverso forme di autogoverno e di autogestione.

Dal 2012, dopo il riconoscimento dell'ex Asilo Filangieri come Bene comune³, si è lavorato per costruire una rete di scambio e solidarietà tra gli spazi *liberati* della città, alcuni dei quali sono stati riconosciuti anche essi come beni comuni⁴. È questo il caso del *Giardino Liberato*; dell'ex *Lido Pola*; di *Villa Medusa*; dello *Scugnizzo Liberato*, di *Santa Fede Liberata*; dell'ex *Schipa* e dell'ex *OPG*; altri, invece, stanno per esserlo come nel caso dell'ex *Convitto delle Monachelle*, del *Cap80126 - Centro Autogestito Piperno*, della *Casa delle Donne* e di *Villa De Luca*.

In breve tempo il capoluogo campano è diventato un importante esempio “*nello sforzo di garantire una più efficace tutela e gestione dei beni comuni*”⁵, contribuendo in modo significativo “*alla costruzione di una categoria giuridica dei beni comuni, dando al contempo impulso ad una nuova forma di diritto pubblico*”⁶.

Una delle novità introdotte dall'esperienza napoletana e che l'ha resa un modello a livello non solo nazionale è stata la connessione posta fra la nozione dei Beni comuni - così come elaborata dalla Commissione Rodotà e dalla giurisprudenza in materia - e la più antica e conosciuta *istituzione* degli usi civici⁷. Questo nesso è stato pazientemente costruito, innanzitutto, attraverso una *pratica sapiente* che ha permesso la sperimentazione dell'uso collettivo dello spazio e dei mezzi di produzione; in secondo luogo, dal punto di vista giuridico, questa connessione è stata possibile recuperando e ri-attualizzando faticosamente un'interpretazione estensiva del dettato costituzionale.

³ Il processo de l'Asilo è riconosciuto attraverso due delibere di giunta. Con Delibera di Giunta n. 400 del 25 maggio 2012, si riconosce che l'immobile denominato *ex Asilo Filangieri* si configura come un laboratorio culturale al fine di “*sperimentare e garantire l'ampliamento e lo svolgimento dei processi partecipativi, articolati attraverso una programmazione delle attività e del conseguente utilizzo e gestione degli spazi da parte dei lavoratori dell'immateriale*”. Con la delibera di Giunta n. 893 del 29 dicembre 2015 viene riconosciuta “*la capacità della comunità di riferimento de l'Asilo Filangieri di dotarsi di regole d'uso, di autogestione, di autogoverno*”.

⁴ Cf. delibera di Giunta n. 446 del 01 giugno 2016 il Comune “*riconosce il valore di ulteriori esperienze già esistenti nel territorio comunale, portate avanti da gruppi e/o comitati di cittadini secondo logiche di autogoverno e di sperimentazione della gestione diretta di spazi pubblici, dimostrando, in tal maniera, di percepire quei beni come luoghi suscettibili di fruizione collettiva e a vantaggio della comunità locale*”.

⁵ ABRUZZESE, A., «Nuove prospettive della proprietà: tra regole pubbliche, giurisprudenza e ruolo della comunità. Spunti per una comparazione», in *Assetti fondiari alternativi. Un altro modo di possedere?*, ed. MANGONE, F., MARI, G., ROLLERI, F., Napoli 2018, p. 132.

⁶ ABRUZZESE, A., «Nuove prospettive della proprietà: tra regole pubbliche, giurisprudenza e ruolo della comunità. Spunti per una comparazione», cit., p. 128.

⁷ Nella consapevolezza del carattere riduttivo dell'espressione *Usi civici* rispetto alla multiforme storia dei *Domini collettivi* – altra espressione che non coglie per intero la ricchezza del fenomeno – si rimanda ai seguenti preziosi volumi: GROSSI, P., “*Un altro modo di possedere*”. *L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Ristampa anastatica, con integrazioni, Milano 2017; MARINELLI, F., *Un'altra proprietà. Usi civici, assetti fondiari collettivi, Beni comuni*, Pisa 2019²; MANGONE, F., MARI, G., ROLLERI, F., ed., *Assetti fondiari alternativi. Un altro modo di possedere?*, Napoli 2018.

In particolare si è messo in evidenza la funzione sociale che deve svolgere la proprietà nel contesto costituzionale (art. 42 Cost.)⁸; *funzione* da non intendersi come limite esterno alla proprietà ma come elemento strutturale del regime proprietario. In questa prospettiva, valga come formula l'espressione lapidaria di Perlingieri, il quale afferma: “*la proprietà pubblica è funzione sociale, la proprietà privata ha funzione sociale*”⁹. In tal senso si è inteso superare un approccio patrimoniale che intende i beni pubblici come mezzi per soddisfare gli interessi esclusi dello Stato-apparato. All'opposto, seguendo gli insegnamenti di Massimo Saverio Giannini¹⁰, è stato messo in luce che lo Stato in relazione ai beni ha il compito di tutelare e garantire gli interessi collettivi dell'intera comunità, a cui quei beni appartengono a titolo di sovranità¹¹.

È stato altresì messo in risalto il ruolo che la Costituzione assegna sia alle comunità di lavoratori nella gestione di servizi pubblici essenziali (art. 43 Cost.) sia all'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, “*nello svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà*” (art. 118, comma 4 Cost. e art. 3, comma 5 del TUEL, D. lgs. 267/2000).

Infine, ma non per ultimo, si è ricollegata l'esperienza dei beni comuni alla ricca tradizione delle libere Accademie¹² - vive soprattutto nel Mezzogiorno d'Italia - e alla vivacissima esperienza delle autogestioni¹³ attive nel nostro paese e in Europa sin dagli inizi degli anni Sessanta del Novecento.

Come vedremo più avanti, dentro questa costellazione di riferimenti culturali, giuridici e politici si è sviluppato un processo e un esperimento per molti versi inedito, che - come ha scritto Stefano Rodotà - “*ha dato basi giuridiche*”¹⁴ alla riflessione sui Beni comuni, mettendo giuristi e amministratori nella condizione di avere a disposizione un materiale che “*permette di indicare delle possibilità concrete*”¹⁵.

⁸ RODOTÀ, S., *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna 2013³; PERLINGIERI, P., *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, Tomo secondo, Napoli 2006³; PERLINGIERI, P., *Interpretazione e legalità costituzionale. Antologia per una didattica progredita*, Napoli 2012.

⁹ PERLINGIERI, P., *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, Tomo secondo, Napoli 2006³, p. 632.

¹⁰ GIANNINI, M. S., *I beni pubblici*, Roma 1963; Id., «Basi costituzionali della proprietà privata», in *Politica del diritto* II (1971).

¹¹ MADDALENA, P., *Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, introduzione di Salvatore Settis, Roma 2014.

¹² CAPONE, N., *Libertà di ricerca e organizzazione della cultura. Crisi dell'Università e funzione storica delle Accademie*, prefazione di Fabio Bentivoglio, Napoli 2013.

¹³ Cf. CALIA, C., *Piccolo Atlante Storico Geografico dei Centri Sociali Italiani*, Padova 2014; AA.VV., «Il movimento delle occupazioni di squat e centri sociali in Europa», in *Partecipazione e conflitto* 1 (2012); FESTA, F. A., «L'alchimia ribelle napoletana. Materiali per una storia della città antagonista», in *Potere e società a Napoli a cavallo del secolo. Omaggio a Pery Allum*, ed. CAPPELLI, O., Napoli 2003; ADINOLFI, F., BASCETTA, M., GIANNETTI, M., GRISPIGNI, M., MORONI, P., QUAGLIATA, L., VECCHI, B., *Comunità virtuali. I centri sociali in Italia*, Roma 1994.

¹⁴ RODOTÀ, S., *I beni comuni. L'inaspettata rinascita degli usi collettivi*, a cura di Geminello Preterossi e Nicola Capone, Napoli 2018, p. 31.

¹⁵ Ibid.

2. ITINERARI AMMINISTRATIVI E NUOVE PROSPETTIVE

Veniamo ora nello specifico. Nella definizione del nesso Beni comuni-Usi civici si è proceduto per analogia. Osservando la struttura e il processo latenti a entrambi i fenomeni si è notato che ricorrono alcune costanti. Primo elemento comune è l'uso non esclusivo del bene; secondo elemento condiviso è l'implicazione diretta delle comunità di riferimento nella cura, nell'uso e nella gestione del bene e delle risorse da esso generate; terzo elemento di concordanza è l'uso regolamentato del bene al fine di garantire l'accessibilità, la fruibilità, l'inclusività e l'imparzialità in una prospettiva cooperativa, mutualistica e solidale; infine, in entrambi i casi emerge la capacità autonormativa delle comunità coinvolte.

A queste considerazioni si aggiunga la pronuncia della Suprema corte che ha opportunamente evidenziato che *“vi è una stretta connessione fra l'interesse della collettività alla conservazione degli usi civici e il principio democratico di partecipazione alle decisioni in sede locale”* (sentenza 345/1997). Principio quest'ultimo che rappresenta uno dei cardini della nozione dei Beni comuni.

Per quanto riguarda gli atti amministrativi¹⁶ che hanno caratterizzato il percorso di riconoscimento dei Beni comuni e il loro collegamento con gli usi civici e collettivi nell'esperienza partenopea, va innanzitutto segnalata la delibera del Consiglio comunale n. 24 del 22 settembre 2011, con la quale viene introdotta nello Statuto del Comune la categoria giuridica di *Bene comune*¹⁷.

Di particolare rilievo, inoltre, è quanto previsto dalla delibera di Giunta n. 893 del 29 dicembre 2015 con la quale si è concluso il processo di riconoscimento de l'Asilo. In premessa viene affermato che

“è ferma convinzione della Civica Amministrazione che il Comune, quale ente di prossimità al cittadino e soggetto esponenziale dei diritti della collettività, debba garantire un governo pubblico, partecipato e condiviso di servizi pubblici, beni comuni e di utilità collettive e che la Civica Amministrazione ha dato e dà costante e fermo impulso allo sviluppo di una nuova forma di diritto pubblico che protegga e valorizzi i beni funzionali alla tutela ed allo sviluppo dei diritti fondamentali, come beni di appartenenza e uso comune, civico, collettivo e sociale e come veri e propri ambienti di sviluppo civico”.

Elemento cruciale dell'impianto giuridico e politico della delibera è il fatto che viene acquisito, per diventarne parte integrante e sostanziale, il metodo *autonómico* - cioè la capacità della comunità di riferimento di dotarsi di regole d'uso, di autogestione, di autogoverno; metodo e capacità rinvenibili nella *Dichiarazione di uso civico e collettivo urbano*, acquisita dalla delibera, frutto di anni di confronto pubblico¹⁸.

Altro elemento fondamentale di quest'atto è il riconoscimento dell'alto *“valore sociale ed economico generato dalla partecipazione diretta dei cittadini alla rifunzionalizzazione degli immobili che si*

¹⁶ Questa rassegna di atti amministrativi non sarebbe stata possibile senza il prezioso contributo di Fabio Pascapè che - in occasione dell'incontro pubblico con Stefano Rodotà intitolato *I beni comuni. L'inaspettata rinascita degli usi collettivi*, svoltosi il 21 febbraio del 2017 a Napoli presso l'Istituto Italiano per gli Studi Filosofici - distribuì un volume autoprodotta dal titolo *Materiali provvedimenti. Delibere, pareri, decreti, testi coordinati, sinossi organizzativa*. Fabio Pascapè è stato responsabile protempore dell'Unità di progetto *Beni comuni* della città di Napoli.

¹⁷ È possibile consultare lo Statuto del Comune di Napoli su [<http://www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/321>].

¹⁸ È possibile consultare la *Dichiarazione d'uso civico e collettivo urbano* su: [<http://www.exasilofilangieri.it/regolamento-duso-civico/>].

estrinseca nella messa a disposizione comune di tempo e competenze, beni e attrezzature, indirizzati a rendere a rendere fruibili e accessibili le strutture alla cittadinanza tutta”.

Questa forma di *redditività civica*, caratterizzata da esternalità economiche positive generate dall’uso civico e collettivo di un bene comune, ha determinato l’Amministrazione a concorrere - *“nei limiti delle risorse disponibili”* - *“agli oneri di gestione e a quanto necessario per garantire un’adeguata accessibilità dell’immobile e a quanto necessario per garantire lo svolgimento in sicurezza delle attività e la tutela dell’immobile da eventuali danneggiamenti vandalici”*.

Infine, la Civica amministrazione con questa delibera *“agevola”*, riconoscendole, *“iniziative di autofinanziamento”* - quali donazione, ovvero, *“contributo o in forma di tariffazione sociale (interamente e pubblicamente rendicontata attraverso forme di bilancio partecipativo)”* - *“l’auto-sostenibilità dei progetti attraverso il recepimento di fondi pubblici e privati”* e il *“crowdfunding”*. Questo riconoscimento è possibile perché si prende atto che tutte le attività promosse dalla comunità di riferimento sono finalizzate *“alla dotazione di mezzi di produzione necessari e comunque sempre finalizzati all’uso comune e al sostegno delle attività di produzione artistica”*.

La cornice normativa di riferimento degli atti citati è data dalla Delibera di Giunta n. 17 del 18 gennaio 2013 con la quale sono stabiliti i *Principi per il governo e la gestione dei beni comuni* della Città di Napoli secondo i quali *“ogni cittadino deve concorrere al progresso naturale e spirituale della Città”*.

Con questa delibera di indirizzo è stato chiarito che con l’espressione *beni comuni* *“vanno intesi quei beni a consumo non rivale, non escludibile ma esauribile, che esprimono utilità funzionali all’esercizio dei diritti fondamentali e al libero sviluppo delle persone; che i beni comuni sono qualificabili come beni a titolarità diffusa, per i quali occorre prevedere una maggiore tutela e garantirne la fruizione collettiva e, nel contempo, la loro preservazione a vantaggio delle generazioni future; che al centro del dibattito attuale dei beni comuni vi è il tema della auto sostenibilità degli stessi”*.

Nella medesima deliberazione è riportato che

“il Comune di Napoli dispone di beni spesso non utilizzati o sottoutilizzati e/o che si trovano in uno stato di abbandono, deprezzamento, utilizzazione non idonea e che, pertanto, potrebbero essere valorizzati e utilizzati in maniera più conveniente per la collettività intera, stabilendo regole, procedure e responsabilità” ed è, inoltre, dichiarata l’opportunità di *“attivare un percorso attraverso gli Uffici comunali e, in particolare, quelli del Patrimonio, per una prima elencazione dei beni di proprietà comunale non a reddito o del demanio pubblico che possono essere individuati quali potenzialmente gestibili”*, secondo i principi per il governo e la gestione dei beni comuni della città di Napoli adottati con la stessa deliberazione.

Nel solco di questo indirizzo politico e amministrativo, una volta stabiliti i principi, per rendere operativa la fase di riconoscimento degli spazi che sono percepiti come Beni comuni, sono determinanti quattro atti amministrativi.

Con i primi due si creano, rispettivamente, una nuova istituzione e una nuova unità amministrativa; con gli ultimi due, da una parte, si stabiliscono le procedure per l’individuazione dei beni comuni e, dall’altra, si riconosce la capacità *autonoma* delle comunità di riferimento.

Il primo atto è il Decreto sindacale n. 314 del 24 giugno 2013 con il quale viene istituito un *Osservatorio cittadino permanente sui beni comuni della città di Napoli*, *“con funzioni di studio, analisi, proposta e controllo sulla tutela e gestione dei beni comuni”*. Istituzione riaffermata con Decreto sindacale n. 55 dell’8 febbraio 2018.

Il secondo riguarda un Ordine di Servizio del Direttore Generale n. 17 del 28 novembre 2014 attraverso il quale viene modificato l'organigramma del Comune di Napoli mediante la Costituzione di un'Unità di Progetto Beni comuni¹⁹.

Il terzo fa riferimento alla Delibera di Giunta n. 258 del 24 aprile 2014 con la quale sono stabilite le procedure per l'individuazione dei beni pubblici, *“inutilizzati o parzialmente utilizzati, percepiti dalla comunità come beni comuni e suscettibili di fruizione collettiva”*. Nello stesso giorno segue la delibera n. 259 finalizzata *“all'individuazione, anche mediante strumenti di democrazia partecipata, di beni immobili e terreni di proprietà privata che si trovino in uno stato di effettivo abbandono e che siano suscettibili di essere acquisiti al patrimonio immobiliare del Comune di Napoli?”* per essere poi destinati alla funzione di Beni comuni.

Il quarto atto, infine, riguarda la delibera di consiglio n. 7 del 09 marzo 2015 con la quale - emendando la delibera sopraccitata (la n. 258/2014) - si introduce un esplicito riferimento ai *“regolamenti di uso civico o altra forma di autorganizzazione civica”*.

Con questi due ultimi provvedimenti si determinano sostanzialmente due strade per l'individuazione e la gestione dei beni comuni: a. l'affidamento di un bene ascrivibile al novero dei beni comuni mediante bando e presentazione di un piano di gestione autosostenuto; b. la creazione/individuazione di veri e propri *ambienti di sviluppo civico* da destinare all'uso civico collettivo urbano da parte di comunità di riferimento che si danno regolazione autonoma nel quadro dei diritti costituzionalmente garantiti.

In prospettiva futura e per immaginare un intervento più incisivo che renda strutturalmente i beni aperti all'uso e al godimento collettivo bisogna guardare all'ultima delibera prodotta, la n. 458 del 10 agosto 2017. Con questo dispositivo amministrativo, infatti, assumono centralità gli aspetti urbanistici che sono quelli attraverso i quali si definiscono le funzioni che possono svolgere i beni costituenti la città. In questa delibera ci sono diversi aspetti innovativi ai fini dell'ipotesi di lavoro sopra esposta. Innanzitutto, i beni pubblici sono considerati come *“l'ossatura della città pubblica”* e *“rappresentano gli elementi cardine per la promozione di politiche di sviluppo sostenibile in ambito urbano”*; in secondo luogo la valorizzazione dei beni di proprietà comunale viene intesa come un *“processo mediante il quale è possibile conferire un maggior valore sociale al bene, aumentandone il livello di fruizione da parte della collettività”*; in quest'ottica, l'Amministrazione *“riconosce l'alto valore sociale, culturale nonché le externalità economiche positive generate dall'uso civico di un bene pubblico non utilizzato, che coinvolge non solo i fruitori dello spazio, ma il quartiere e la città tutta”*.

Gli usi civici e collettivi, recuperati e adattati al contesto della città, diventano in tal modo funzionali alla possibilità di trasformazione urbana prevista dalla vigente disciplina urbanistica, in quanto rappresentano *“azioni di presidio e protezione del suolo e dei beni pubblici, con attenzione alla qualità urbana in senso ampio del territorio”*. E anche in questo caso ritorna l'analogia con gli usi civici tradizionalmente intesi che dal giudice della Suprema corte sono posti in stretta connessione con principi costituzionalmente rilevanti - quali ad esempio *“il valore costituzionale dell'ambiente tutelato dagli articoli 9 e 32 della Costituzione”* (sentenza 156/1995) e la *“salvaguardia del paesaggio”* (sentenza 310/2006).

¹⁹ L'atto istitutivo dell'Unità di progetto è intitolato *Individuazione e valorizzazione degli spazi pubblici e privati suscettibili di essere individuati come beni comuni secondo i principi contenuti nella Deliberazione di Giunta Comunale n. 17/2013* (delibera che stabilisce i *Principi per il governo e la gestione dei beni comuni*).

Questo indirizzo amministrativo è stato recepito anche nel *Documento di indirizzi* per l'aggiornamento del Piano Urbanistico Comunale (PUC)²⁰ che al tema degli usi collettivi e dei beni comuni dedica un intero capitolo. In particolare modo è messa in rilievo la funzione strategica che possono assumere le *attrezzature di quartiere* nella produzione di spazi pubblici di utilità collettiva così come previsti dagli *standard* urbanistici. Una prospettiva questa da approfondire visto anche il dibattito che si è avuto in Italia per il cinquantenario dell'approvazione del Decreto ministeriale 1444 del 1968 che introduceva nella pianificazione urbanistica la nozione degli *standard*.

Insomma, a Napoli è in atto una sperimentazione che potrebbe trovare nell'aggiornamento del Piano Urbanistico Comunale un riconoscimento strutturale decisivo per la vicenda dei Beni comuni, con ripercussioni a livello non solo locale. La forza evocativa degli Usi civici, il loro portato storico e giuridico, l'immensa eredità culturale sedimentata in essi sono un elemento imprescindibile per realizzare questo cambio di paradigma, per accedere a un *altro modo di possedere*, per realizzare qui ed ora un *altro mondo possibile*.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., «Il movimento delle occupazioni di squat e centri sociali in Europa», *Partecipazione e conflitto* 1 (2012)
- ABRUZZESE, A., «Nuove prospettive della proprietà: tra regole pubbliche, giurisprudenza e ruolo della comunità. Spunti per una comparazione», in *Aspetti fondiari alternativi. Un altro modo di possedere?*, ed. MANGONE, F., MARI, G., ROLLERI, F., Napoli 2018
- ADINOLFI, F., BASCETTA, M., GIANNETTI, M., GRISPIGNI, M., MORONI, P., QUAGLIATA, L., VECCHI, B., *Comunità virtuali. I centri sociali in Italia*, Roma 1994
- CALIA, C., *Piccolo Atlante Storico Geografico dei Centri Sociali Italiani*, Padova 2014
- CAPONE, N., *Libertà di ricerca e organizzazione della cultura. Crisi dell'Università e funzione storica delle Accademie*, prefazione di Fabio Bentivoglio, Napoli 2013
- FESTA, F. A., «L'alchimia ribelle napoletana. Materiali per una storia della città antagonista», in *Potere e società a Napoli a cavallo del secolo. Omaggio a Percy Allum*, ed. CAPPELLI, O., Napoli 2003
- GIANNINI, M. S., *I beni pubblici*, Roma 1963
- GIANNINI, M. S., «Basi costituzionali della proprietà privata», in *Politica del diritto* II (1971)
- GROSSI, P., «Un altro modo di possedere». *L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Ristampa anastatica, con integrazioni, Milano 2017
- MADDALENA, P., *Il territorio bene comune degli italiani. Proprietà collettiva, proprietà privata e interesse pubblico*, introduzione di Salvatore Settis, Roma 2014
- MANGONE, F., MARI, G., ROLLERI, F., ed., *Aspetti fondiari alternativi. Un altro modo di possedere?*, Napoli 2018.
- MARINELLI, F., *Un'altra proprietà. Usi civici, assetti fondiari collettivi, Beni comuni*, Pisa 2019
- MATTEI, U., REVIGLIO, E., RODOTÀ, S., (a cura di), *I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del codice civile*, Roma 2010

²⁰ È possibile consultare il testo su:

[<http://www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/37912>].

- MATTEI, U., REVIGLIO, E., RODOTÀ, S., (a cura di), *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Bologna 2007
- PERLINGIERI, P., *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, Tomo secondo, Napoli 2006³
- PERLINGIERI, P., *Interpretazione e legalità costituzionale. Antologia per una didattica progredita*, Napoli 2012
- RODOTÀ, S., *I beni comuni. L'inaspettata rinascita degli usi collettivi*, a cura di Geminello Preterossi e Nicola Capone, Napoli 2018
- RODOTÀ, S., *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna 2013

Il “Cammino” verso i Beni Comuni. Un nuovo modo di possedere

1. INTRODUZIONE. LA FUNZIONE SOCIALE DEL TERRITORIO NEI DOMINI COLLETTIVI

Il convegno offre l'occasione per riprendere, con una rinnovata consapevolezza, il dibattito sulla funzione sociale del territorio e sulla possibilità di individuare nei domini collettivi riconosciuti dalla legge n. 168/2017, “*un altro modo di possedere*”¹, in grado di garantire la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale.

In particolare, la relazione si propone di esaminare due aspetti, pur nella consapevolezza della loro complessità e del tempo a disposizione:

- il primo riguarda la necessità di inquadrare i domini collettivi in un regime tipicamente di diritto privato;

- il secondo riguarda l'opportunità di stabilire se, e in che misura, il riconoscimento dei domini collettivi possa rappresentare uno spiraglio per il riconoscimento dei “beni comuni”, i quali fino ad oggi non hanno trovato espressa declinazione nel nostro ordinamento.

Una riflessione di questo tipo non può che prendere le mosse dal concetto di “territorio”, termine con il quale si fa riferimento allo strato superiore della crosta terrestre, caratterizzato dalla presenza di sostanze nutritive, essenziali per il completamento del ciclo biologico funzionale alla vita di ogni essere vivente².

Per molto tempo, l'attenzione alle caratteristiche naturali della terra è stata una prerogativa del mondo scientifico mentre quello giuridico si è concentrato esclusivamente sulle utilità ritraibili dal suolo, in un'ottica di sviluppo del mercato e della proprietà privata. Basti pensare alla difficoltà di rivenire nello strumentario giuridico una definizione del lemma “terra” a fronte delle definizioni di fondo rustico, area, zona, appezzamento, di cui si colorano il codice civile e il linguaggio contrattuale.

In particolare, il territorio è stato a lungo considerato una merce da poter liberamente scambiare sul mercato, in ossequio al principio di libertà imprenditoriale sancito dall'art. 41 Cost., oltre che un mero spazio topografico suscettibile di edificazione e compatibile con ogni tipo di sfruttamento ammesso dagli artt. 832 c.c. e 42 Cost.; il tutto in un'ottica di esclusione e non di inclusione della collettività.

Questa impostazione, fondata sul profitto individuale, ha provocato un utilizzo intensivo del territorio a scapito della sua conservazione: la squilibrata espansione delle città, l'utilizzo di tecnologie di sfruttamento della terra sempre più invasive, il progressivo abbandono delle campagne, unitamente alla frequentemente deprecata inefficienza degli apparati pubblici -

¹ L'espressione è di Paolo Grossi e richiama il titolo dell'opera di GROSSI, P., *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano 2017, *passim*.

² I dati ISPRA evidenziano come le differenti condizioni bio-geografiche, geo-morfologiche e climatiche facciano dell'Italia il Paese europeo con il più alto numero di specie. In particolare, l'Italia ospita circa la metà delle specie vegetali e circa un terzo di tutte le specie animali attualmente presenti in Europa.

spesso incapaci di rispondere con prontezza alle reali esigenze della collettività - hanno determinato un consumo di superficie terrestre divenuto oggi insostenibile³.

Nella crisi dei due cardini del nostro ordine sociale e del nostro sistema giuridico, mercato e Stato, la dottrina e la giurisprudenza più avvedute hanno progressivamente maturato la consapevolezza che al territorio dovesse essere riconosciuto il valore di risorsa, intrisa di valori non soltanto economici ma prima di tutto naturali, storici, culturali ed identitari, tutti meritevoli di adeguata tutela e valorizzazione.

In particolare, la reinterpretazione dell'art. 44 Cost. operata nella metà degli anni Novanta dalla Corte costituzionale, ha introdotto una nozione di utilizzo "sostenibile" non circoscrivibile alle attività poste in essere dal titolare del fondo ma relativa alle azioni orientate a preservare la risorsa territoriale a beneficio delle generazioni presenti e future⁴.

La Corte ha fatto proprio l'orientamento di quanti avevano proposto un'innovativa lettura dell'art. 44 Cost., non più legata ad un'interpretazione produttivistica della formula "*razionale sfruttamento del suolo*" (che si desumeva dall'uso del termine "*sfruttamento*"), ma ad un utilizzo "*sostenibile*" del fondo in linea con le vocazioni del territorio (che si ricava dando preponderanza all'aggettivo "*razionale*")⁵.

Si assiste ad un rovesciamento dei tradizionali canoni di impiego del territorio, per effetto del quale si passa dalla possibilità di sfruttare il suolo in un'ottica produttivistica che consentiva al titolare di un fondo di esercitare qualunque tipo di attività per il solo fatto di possedere il bene, ad un utilizzo "sostenibile" del suolo in linea con le naturali vocazioni che questo esprimeva⁶.

Muta anche il concetto di "destinazione", non più limitato al potere estrattivo o edilizio esercitabile sul fondo, ma legato ad un utilizzo consapevole del territorio e, prima ancora, alla salvaguardia delle identità del patrimonio naturale nazionale.

La nuova lettura dell'uso dei suoli, riconoscendo una prevalenza del valore sociale racchiuso nel territorio a dispetto dei tradizionali contenuti della proprietà privata, rafforza il concetto secondo cui il rapporto tra il territorio e l'uomo non debba essere necessariamente mediato dalla logica proprietaria (secondo il del nesso esclusività-interesse-territorio) ma da forme di appartenenza inclusive. L'intento è quello di orientare, almeno in parte, l'impiego del territorio verso le esigenze (collettive) della terra, in un'ottica che si compone soprattutto di "attività" potenzialmente in grado di promuovere le naturali caratteristiche dei luoghi⁷.

³ Sia consentito rinviare a DIMITRIO, G., «Le regole di destinazione e di uso edilizio dei suoli agricoli», in URBANI, P., SCOCA, F. G., STELLA RICHTER, P. (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Torino 2018p. 224.

⁴ Cf. Corte cost., 16 maggio 1995, n. 167, in www.cortecostituzionale.it, per effetto della pronuncia la Corte costituzionale ha riconosciuto la rilevanza dell'interesse agricolo nel disegno costituzionale. Cf. ALBISINNI, F., *L'interesse agricolo quale valore di rango costituzionale nella disciplina urbanistica*, in *Riv. dir. agr.*, 2 (1996), p. 155 ss.

⁵ Per maggiori approfondimenti sulla moderna interpretazione dell'art. 44 Cost. si vedano DESIDERI, C., «Costituzione economica ed agricoltura», in *Nuovo dir. agr.* 1985, p. 301 e GRAZIANI, C. A., «Sull'attualità dell'art. 44 della Costituzione», in *Nuovo dir. agr.* 1985, p. 316.

⁶ Per ulteriori indicazioni in argomento sia consentito rinviare a DIMITRIO, G., «Le regole di destinazione e di uso edilizio dei suoli agricoli», cit., p. 236 ss.

⁷ Come sottolineato da ALBISINNI, F., *Diritto agrario territoriale. Lezioni, norme, casi*, Roma 2004, p. 157, la pronuncia della Corte costituzionale ha introdotto la formula di "*diritto agrario territoriale*" che dalla valorizzazione costituzionale dell'attività produttiva trae le stesse regole del costruire e identifica il rapporto che lega l'attività agricola alle regole del costruire nelle zone agricole

Tuttavia, dal momento in cui il suolo emerge nel panorama giuridico come bene ambientale, si avverte l'inadeguatezza dell'assetto giuridico vigente mediato dalla logica individualista della proprietà privata e si comprende la necessità di individuare nuovi paradigmi e schemi di interpretazione, in grado di garantire un equilibrio tra valore d'uso e valore di esistenza.

In particolare, i nuovi contenuti riconosciuti al territorio conducono la dottrina alla riscoperta di figure di appartenenza e gestione collettiva del bene, per lungo tempo poste ai margini della scena giuridica, perché considerate ambigue e di difficile categorizzazione.

In questo panorama culturale si assiste ad un rinnovato interesse per la materia della proprietà collettiva e con essa dei "beni comuni", espressione polisemica con la quale si fa riferimento ad una gamma eterogenea di situazioni e di beni a fruizione condivisa, essenziali per la sopravvivenza di ciascun individuo. Beni che una giurisprudenza ha definito come "*funzionali al soddisfacimento e al perseguimento di interessi della collettività, indipendentemente dal titolo di proprietà cui soggiace lo stesso bene*"⁸.

Si tratta di una categoria che inizialmente è stata oggetto di attenzione da parte di un numero ristretto di studiosi e in ambiti particolarmente limitati. Garret Hardin e Elinor Ostrom all'estero e Ugo Mattei, Ermanno Vitale e Stefano Rodotà in Italia, solo per citare alcuni nomi, sono stati tra i primi ad affrontare i beni comuni e lo hanno fatto in una chiave non soltanto giuridica ma anche ideologica, con la finalità precipua di avviare un profondo ripensamento delle tradizionali categorie proprietarie.

È in tale contesto, che dopo ben novant'anni dalla legge n. 1766/1927, il legislatore torna con maggiore consapevolezza a regolare gli usi civici e lo fa con la legge n. 168/2017 intitolata "*Norme in materia di domini collettivi*", che riconosce piena dignità giuridica ai domini collettivi nelle diverse fattispecie in cui essi si presentano, ammettendo un "*altro modo di possedere*" condiviso, sociale, partecipato e custodiale⁹.

La legge si presenta come il manifesto di una gestione comunitaria e partecipata del bene, che rifiuta la ripartizione tra proprietà pubblica e privata e che pone il territorio e le utilità che lo stesso per sua naturale vocazione può fornire, in una posizione privilegiata rispetto a coloro che ne godono e lo utilizzano.

In una giornata ricca di suggestioni e di approfondimenti sugli usi civici, non può però tacersi che il riconoscimento dei domini collettivi operato dalla nuova legge porta alla luce almeno due problemi che questo intervento si propone di mettere a fuoco: il primo attiene all'inquadramento dei domini collettivi in un regime che è tipicamente di diritto privato, il secondo riguarda l'opportunità di stabilire se, e in che misura, la nuova legge sui domini collettivi possa offrire un valido spunto per il riconoscimento dei "beni comuni", i quali, invero, non hanno fino ad oggi trovato esplicita declinazione nel nostro ordinamento.

⁸ Cass. civ., Sez. Un., 14 febbraio 2011, n. 3665, in *Ced. Cass. 2011* e in *Giornale dir. amm.* 2011, p. 1170 ss. con nota di CORTESI, F., «Dalle valli da pesca ai beni comuni: la Cassazione rilegge lo statuto dei beni pubblici?», in *Giur. it.*, 2011, pp. 2405 ss.

⁹ GROSSI, P., *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, cit., *passim*; CERULLI IRELLI, V., *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova 1983.

2. L'INQUADRAMENTO DEI DOMINI COLLETTIVI IN UN REGIME DI DIRITTO PRIVATO

Con riferimento alla problematica in oggetto mi limiterò a ricordare che gli usi civici traggono la loro particolare natura e le loro principali caratteristiche da una lunga evoluzione storica, che tradizionalmente viene fatta risalire al medioevo, e nello specifico all'assetto feudale¹⁰. Nati dal ripetersi costante di comportamenti osservati da piccoli gruppi locali intimamente legati alle terre del feudo, gli usi civici sono sopravvissuti pressoché indenni ai molteplici interventi soppressivi del legislatore dell'Ottocento, che vedeva in essi uno dei principali ostacoli alla modernizzazione dell'economia.

Nonostante la loro resilienza, per lungo tempo essi sono stati considerati un errore storico, antitetico rispetto modelli ufficiali della società borghese ed estraneo alla codificazione in cui tutto tende a risolversi nella sfera del pubblico o in quella del privato¹¹.

Il vigente art. 42, co. 1 Cost. nello stabilire che “*La proprietà è pubblica o privata*” e che “*I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati*”, non menziona espressamente l'ipotesi della proprietà “collettiva”.

In uno scenario così conformato, è opportuno che l'interprete si interroghi sulla portata innovativa della legge rispetto all'attuale sistema proprietario, anche per stabilirne la reale forza precettiva¹².

La legge utilizza il termine polisemico di “domini collettivi” in luogo di quello di usi civici

¹⁰ Invero è stato osservato che non tutti gli usi civici risalgono “allo specifico assetto feudale”. Ad esempio, intorno all'anno mille, nelle zone montane alcuni territori disabitati furono “occupati” da gruppi di persone che utilizzando il terreno e le sue utilità, li “appresero” come propri beni comuni. In altre occasioni i signori di territori disabitati o malsani li “offrirono” alle comunità affinché le stesse si insediassero in quelle aree a titolo “proprietary” e beneficiassero delle utilità derivanti dal suolo. Sul punto v. GERMANÒ, A., «Usi civici alias domini collettivi: la storia si è fatta e continua a farsi diritto», in *Atti del Convegno “Modernità degli usi civici”*, Urbino, 3-4 maggio 2019, in fase di pubblicazione. Per quanto concerne invece la struttura feudale basterà ricordare che il feudo presupponeva che alcuni territori, ricompresi nei suoi confini, venissero lasciati in libero uso agli abitanti dei singoli borghi i quali li utilizzavano per soddisfare utilità economiche elementari, quali soprattutto il pascolo e la raccolta della legna, dell'erba e dei prodotti agricoli spontanei. Quando le ideologie economiche liberali elaborate da fisiocrati ed illuministi alla fine del Settecento individuavano nelle strutture feudali uno dei principali ostacoli alla modernizzazione dell'economia, questo pregiudizio si estese agli usi civici i quali, successivamente alla rivoluzione francese furono interessati da un processo di liquidazione che nel meridione di Giuseppe Napoleone e Gioacchino Murat si manifestò attraverso forme raffinate e, in soli tre anni, portò alla liquidazione di ben 1395 giudizi. Al contempo, tuttavia, i giureconsulti meridionali compresero come l'inevitabile eversione della feudalità dovesse garantire la persistenza di un demanio civico non soltanto per motivi sociali (visto che le classi più povere traevano dal territorio principale fonte di sostentamento), ma anche perché il territorio costituiva una ricchezza collettiva, culturale e sociale, che non meritava di andare perduta; ed è in questo periodo storico che nascono i principi che ispireranno la legge del '27 e che influenzeranno la successiva giurisprudenza.

¹¹ Secondo i dati ISTAT in Italia dei quasi 17 milioni di ettari di terreno agricolo, ben 1,668 milioni di ettari (il 9,77%) risultano appartenere a “Comunanze, Università Agrarie, Regole o Comune che gestisce le Proprietà Collettive”. Di queste, l'82% sono ubicate in montagna, il 16% in collina e il 2% in pianura. Nella Provincia Autonoma di Trento l'estensione dei domini collettivi raggiunge il 42% della superficie dell'intero territorio provinciale, mentre in Abruzzo il 49%.

¹² Sul punto un Autore osserva come il legislatore del 2017 abbia “*fatto propri i risultati giurisprudenziali e normativi raggiunti in passato*”. Cf. GIULIETTI, W., «Norme in materia di domini collettivi e assetti organizzativi», in *Dir. dell'economia* 3 (2018), pp. 1042-1043. Tra le pronunce che hanno fornito apporti decisivi per l'evoluzione della materia v. Corte cost., 30 dicembre 1991, n. 511, in *Giust. civ.*, 1992, I, p. 1167; id., 25 maggio 1992, n. 221, *ivi*, p. 2328; id., 27 giugno 1986, nn. 151, 152, 153, in *Foro it.*, 1986, I, c. 2689; Corte Cass., Sez. un., 28 gennaio 1994, nn. 858 e 859, *Giust. civ.*, 1994, I, p. 1523.

o proprietà collettive. L'intento del legislatore è quello di ricondurre nei domini collettivi figure proprietarie molto diverse tra loro per origine, localizzazione e struttura, tanto che l'art. 3 nel declinare i beni da tutelare non può fare a meno di riferirsi alla "proprietà collettiva" - definizione accettata nel linguaggio normativo con la quale si fa riferimento ad un contenitore neutro in grado di comprendere situazioni differenti come gli usi civici e le comunioni familiari montane - e agli "usi civici", rispetto ai quali il Comune rappresenta il centro di imputazione rappresentativa dei beni.

Dunque, l'espressione "domini collettivi" non suggerisce una vera e propria caratterizzazione giuridica, limitandosi a offrire una connotazione univoca esclusivamente da un punto di vista lessicale, senza uno sforzo di integrazione delle differenti figure¹³.

Per quanto attiene al fondamento costituzionale dei domini collettivi la legge del 2017 fa espressamente riferimento agli artt. 2, 9 e 42 co. 2 e 43 Cost.

Se il territorio è espressione di una stretta relazione tra il soggetto che lo "possiede", la comunità di riferimento e l'ambiente che lo caratterizza, "*non è ammissibile nessuna discrepanza di interesse tra le «formazioni sociali» all'interno delle quali si realizza la personalità di ogni essere umano (ex art. 2 Cost.), e la buona qualità dell'ambiente naturale (ex art. 9 Cost. reinterpretato dalla Corte costituzionale) in cui le popolazioni sono insediate*"¹⁴. Da qui la possibilità di "riservare" ad una "*comunità di lavoratori e di utenti*" (art. 43 Cost.) la proprietà dei beni territoriali in virtù di un "*preminente interesse generale*" (art. 42 Cost.).

L'approccio del legislatore del 2017 è stato impostato sui modelli di proprietà riconosciuti dall'art. 42 e sulla connotazione dell'appartenenza immediatamente collettiva dell'art. 43 Cost. Tuttavia, alcuni hanno osservato che i riferimenti agli artt. 2 e 9 Cost. possono causare promiscuità tra il concetto di appartenenza e quello della naturalità dei beni: infatti, l'art. 2 difetta della realtà e dell'appartenenza, necessari anche alla proprietà collettiva, mentre l'art. 9 rileva unicamente per la fruizione ambientale del paesaggio e non quella economico-patrimoniale¹⁵. Il legislatore avrebbe potuto ottenere lo stesso risultato di riconoscimento delle formazioni sociali e di salvaguardia delle vocazioni naturali del territorio, richiamando l'art. 44 Cost., che invece è del tutto assente dal testo di legge. La norma, nel perseguire il "*razionale sfruttamento del suolo*" avrebbe potuto assicurare la tutela costituzionale del mantenimento delle risorse naturali di un determinato territorio, mentre attraverso la realizzazione di "*equi rapporti sociali*" avrebbe potuto garantire un fondamento costituzionale alle regole che sottendono le comunità insediate nei domini collettivi.

Peraltro, la riflessione sui domini collettivi consente di spingersi fino ad affermare l'opportunità di una nuova interpretazione dell'art. 44 Cost., rispetto al quale il "*razionale*

¹³ Quale episodio sintomatico dell'indagata attenzione al quadro regolatorio vigente giova ricordare che il recente d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34 "Testo unico in materia di foreste e filiere forestali", pur essendo successivo alla legge n. 168/2017, all'art. 10 fa riferimento alle "proprietà collettive e agli usi civici".

¹⁴ CACCIARI, P., «Domini collettivi. Terre d'uso comune», in *Comuneinfo.net*. L'Autore osserva come il fondamento sociale del territorio sia riconosciuto dalla Costituzione in ragione della necessità di consentire alla "*comunità di lavoratori*" e di utenti di realizzare un "*preminente interesse generale*" (art. 43 Cost.), che è quello di rendere la risorsa accessibile a tutti per conservarla quanto più possibile nel tempo. In proposito si ricorda che i riferimenti all'ambiente e al paesaggio per la tutela della proprietà collettiva erano già stati espressi in alcune sentenze degli anni Novanta che si sono rivelate decisive per lo sviluppo della disciplina dei domini collettivi. Cf. Corte cost., 20 febbraio 1995, n. 46, in *Ginst. civ.*, 1995, I, p. 865; Corte cost., 27 luglio 2006, n. 310, con nota di SIMONATI, A., «Usi civici, tutela ambientale e ruolo della Regione», in *Le Regioni* 2 (2007), p. 335 ss.

¹⁵ Di questo avviso FULCINITI, L., «I domini collettivi tra archetipi e nuovi paradigmi», in *Dir. agr.* 3 (2018), p. 559-560.

sfruttamento del suolo” dovrebbe intendersi come intangibilità della terra-bene comune, mentre gli *“equi rapporti sociali”* come riconoscimento del diritto di accesso alla risorsa comune.

Santi Romano osservava come gli ordinamenti, nella loro pluralità, siano organizzazioni della società che racchiudono la disciplina dei rapporti che in essa si creano. Allo stesso modo la legge n. 168/2017 all’art. 1 co. 1 definisce (o meglio riconosce) i domini collettivi come *“ordinamento giuridico primario”*, oltre che economico e sociale al cui interno sono ricomprese la collettività, il territorio sulle quali le persone vivono, la relazione tra il territorio e la comunità di riferimento, e l’ente esponenziale¹⁶.

Tale qualificazione supera l’inappagante alternativa ricostruttiva pubblico-privato e riconosce le proprietà collettive come realtà giuridica complessa fondata sull’organizzazione sociale oggetto di auto-normazione; ciò assicura una responsabile gestione e conservazione del patrimonio naturale e rurale collettivo e consente di ovviare all’inottemperanza delle amministrazioni locali spesso colpevoli di gestire in modo inefficace il demanio civico.

Altro importante risultato è il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato e dell’autonomia statutaria in capo alle collettività titolari di usi civici, che peraltro rappresentano una costante della dottrina agraristica sulle proprietà collettive (art. 1 co. 2).

Tuttavia, sia la qualificazione dei domini collettivi come *“ordinamento giuridico primario”*, sia il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato e dell’autonomia statutaria in capo alle collettività titolari di usi civici, impongono all’interprete di interrogarsi sul grado di protezione di cui i domini collettivi possono godere nei confronti della normativa statale o regionale.

L’originario testo dell’art. 117 Cost. assegnava la materia *“agricoltura e foreste”* alla potestà legislativa ripartita o concorrente delle regioni, mentre dal 2001 la norma non menziona tale materia, che in prima battuta deve ritenersi ricompresa all’interno dell’art. 117 Co. 4 Cost. e dunque quale materia residuale di competenza regionale. In realtà, la Corte Costituzionale poco tempo dopo la riforma del titolo V, in più occasioni ha affermato che l’agricoltura, per le sue peculiari caratteristiche, impone l’intervento di più regolatori su diversi livelli, motivo per il quale la materia non può essere ricondotta all’esclusiva competenza regionale¹⁷. In questo senso, la scelta del legislatore del 2017 di ricondurre i domini collettivi in un quadro privatistico - e di assegnare le funzioni amministrative agli enti esponenziali (dei quali è dichiaratamente riconosciuta la natura di diritto privato) - ne impone la collocazione nella materia *“ordinamento civile”*, che l’art. 117 co. 2 Cost. assegna alla potestà legislativa esclusiva statale¹⁸. Ne segue che soltanto la legge dello Stato può incidere

¹⁶ Già Paolo Grossi aveva osservato come le comunità titolari di beni collettivi dovessero essere ricondotte ad *“ordinamenti giuridici primari”* capaci di dettare un *“diritto alternativo”* a quello dello Stato. Cf. GROSSI, P., *Un altro modo di possedere*, cit.

¹⁷ In particolare la Corte costituzionale ha ricondotto la materia dell’agricoltura in capo allo Stato collegando tale materia alla *“tutela dell’ambiente”* e all’*“ecosistema”* di competenza esclusiva dello Stato e alla materia *“tutela della concorrenza”* e alla *“tutela della salute”*, la prima appartenente alla competenza esclusiva dello Stato e la seconda alla competenza concorrente Stato-regioni. In proposito V. Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 14, in www.cortecostituzionale.it, id., 19 luglio 2004, 240, *ivi*.

¹⁸ La legge del 1927 collocava il fenomeno delle proprietà collettive e degli usi civici all’interno di un quadro pubblicistico e assegnava l’esercizio delle funzioni amministrative al Commissario per la liquidazione degli usi civici e al Ministero dell’Agricoltura (e in seguito alle regioni). Il legislatore del 2017, invece, pur avendo affermato una valenza ambientale dei domini collettivi, conferisce alle proprietà collettive una dimensione privatistica, fatto che sembra aver notevolmente ridotto gli spazi per l’esercizio delle funzioni amministrative pubbliche.

sull'organizzazione e sul funzionamento dei domini collettivi (sulla base della normazione in materia di "ordinamento civile" e in ogni caso entro limiti che rispettino l'autonomia riconosciuta originaria alle istituzioni in esame), mentre deve escludersi qualunque competenza legislativa regionale. Anche la Corte costituzionale nella recente sentenza n. 113/2018 ha affermato che la riconduzione dei domini collettivi nell'ordinamento civile non deriva da un mutamento giurisprudenziale, ma è un dato da ritenersi da sempre presente nell'ordinamento costituzionale¹⁹.

Tale inquadramento, se da un lato annulla esplicitamente ogni spazio di autonomia legislativa regionale, dall'altro non chiarisce quale sia il perimetro di azione delle regioni nell'esercizio delle funzioni amministrative pubbliche, per il fatto che seppure l'art. 117 co. 4 Cost. rimette tali funzioni alle sole regioni, l'art. 2 co. 4 della legge n. 168/2017 riconosce le medesime funzioni agli enti esponenziali.

Il rischio è che la legge non abbia la portata precettiva che merita a causa di uno scarso raccordo con il quadro normativo generale²⁰, sicché per operare un inquadramento più coerente della legge, il legislatore avrebbe dovuto soffermarsi maggiormente sul rapporto tra la nuova disciplina statale e le numerose discipline legislative regionali, che nel corso dei decenni hanno assunto un ruolo centrale nella regolazione (e talvolta nella liquidazione) degli usi civici. Ciò anche alla luce del fatto che la nuova legge tace sulla sorte delle normative statali e regionali precedenti e sul ruolo (soprattutto di controllo pubblico) delle regioni e dei Comuni sulla gestione e sul mantenimento dei domini collettivi.

Inoltre, sempre con riferimento all'ente gestore dei domini collettivi, si rileva che l'art. 1 co. 2 della legge n. 168/2017, nel riconoscere la personalità di diritto privato e l'autonomia organizzativa statutaria, senza ulteriori e più specifiche indicazioni, non risolve le problematiche inerenti alle gestioni separate affidate ai Comuni e non chiarisce le modalità per la trasformazione di quegli enti esponenziali di incerta natura giuridica che sinora erano assoggettati al regime pubblicistico²¹. La legge impatta su *“una realtà complessa in cui le situazioni di appartenenza di comunità di abitanti su terre di promiscuo godimento sono variamente organizzate e risentono delle differenziate e peculiari origini storiche, rispetto ad un fenomeno che, tra l'altro, trova riscontro internazionale non solo in Europa, ma più ampiamente secondo modelli analoghi nel resto del mondo”*²².

¹⁹ Cf. Corte cost., 6 giugno 2018, n. 113, in *www.cortecostituzionale.it*. La pronuncia ha riconosciuto che il regime dominicale degli usi civici attiene alla materia "ordinamento civile" di competenza esclusiva dello Stato e, sotto diverso profilo, alla tutela dell'ambiente.

²⁰ L'osservazione è di FULCINITI, L., «I domini collettivi tra archetipi e nuovi paradigmi», cit., p. 549-550. Di diverso avviso è quella dottrina che ritiene che la legge del 2017 si collochi sul solco di osservazioni della dottrina e della giurisprudenza in materia di usi civici. Cf. GIULIETTI, W., «Norme in materia di domini collettivi e assetti organizzativi», in *Dir. dell'economia*, cit., pp. 1042- 1043; MARINELLI, F., «Usi civici e beni comuni», in *Rass. dir. civ.* 2 (2013), pp. 408-409.

²¹ Così GIULIETTI, W., «La gestione dei domini collettivi dopo la legge n. 168/2017», in *Domini collettivi e usi civici. Riflessioni sulla legge n. 168/2017, Atti del XV Convegno Annuale del Centro studi sulle proprietà collettive e la cultura del giurista "G. Cervati"*, L'Aquila, 31 maggio 2018, pp. 62, 65.

²² GIULIETTI, W., «Norme in materia di domini collettivi e assetti organizzativi», cit., p. 1046. Ad avviso dell'Autore non è chiaro se la previsione si limiti ad ammettere il passaggio da gestioni comunali mediante la costituzione di nuove amministrazioni frazionali, o se invece ammetta la permanenza delle amministrazioni esistenti nella loro forma giuridica tradizionale. È bene che il solo riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato non è di per sé tale da escludere *tout court* l'applicazione della normativa pubblicistica. È comune che le regole destinate alla pubblica amministrazione si estendano anche a soggetti formalmente privati, anche in

Nello stesso senso, la legge non si sofferma sul rapporto esistente tra le facoltà esercitabili dalla comunità e il perimetro di azione del proprietario del fondo interessato dagli usi civici. L'art. 3 co. 1 lett. d) della legge si limita a stabilire che sono beni collettivi anche “*le terre di proprietà di soggetti pubblici o privati, sulle quali i residenti del Comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati*”; tuttavia, sarebbe stato opportuno declinare con maggior rigore il “*diritto di uso e di gestione*” (art. 2 co. 3) da parte della collettività su tali beni, anche alla luce del riferimento operato dall'art. 3 co. 3 al regime giuridico dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'insuscipibilità e della perpetua destinazione agro-silvo pastorale per tutte le terre interessate dagli usi civici ed elencate nell'art. 3 co. 1, comprese quelle che sono oggetto di proprietà privata. Dunque, seppure il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato e dell'autonomia statutaria in capo alle collettività titolari di domini collettivi, può certamente aprire le porte ad un nuovo concetto di autonomia nelle scelte della collettività, che consente di evitare che l'utilizzo di risorse proprie di una comunità venga deciso a livelli che possono, o addirittura vogliono, non tener conto dei diritti dei “comproprietari”; ciò che manca è una declinazione più articolata delle facoltà riconosciute alle comunità di riferimento, rispetto a quelle garantite dalla legge ai proprietari dei fondi interessati dagli usi civici.

Poiché l'impostazione proposta dalla legge n. 168/2017 impone di ripensare alle strategie di sopravvivenza dei domini collettivi in un sistema ambientale ed economico in continua evoluzione e diverso a seconda dei contesti culturali e paesaggistici presi in esame, sarebbe opportuno poter delineare con chiarezza il perimetro di azione dei privati sui beni di loro proprietà, beni che se interessati da usi civici la legge riconduce *tout court* a beni collettivi.

È in questo senso che il profilo identitario dei domini collettivi può rappresentare uno strumento capace di garantire una nuova forma di possesso e di condivisione della risorsa che non avvantaggia esclusivamente il singolo ma l'intera collettività che abita una determinata area²³.

Più precisamente, la legge riconosce una nozione di godimento e di disposizione del bene “rinnovata” rispetto alla quella tradizionale: le azioni esercitate sul fondo non sono più fatti riferibili ai “singoli” che vantano diritti su un suolo, spesso legati a interessi di carattere economico, ma momenti che coinvolgono la comunità e che divengono cruciali per la conservazione e la promozione della risorsa a vantaggio delle generazioni future²⁴.

I domini collettivi, dunque, non implicano un ritorno a forme antiche di demanio ma rappresentano unicamente un diverso modo di possedere, né pubblico né privato, ma certamente inclusivo che è il solo che può sfuggire alla tenaglia che spesso strozza i dibattiti sulla gestione delle risorse, in un periodo storico in cui le stesse tendono a scarseggiare²⁵.

Ciò significa che la regolazione dei domini collettivi da parte di una certa comunità ha il potenziale per ovviare alla tragedia dei beni comuni profetizzata da Hardin, senza la necessità di ricorrere al coinvolgimento di un levatano pubblico. In quest'ottica non appare difficile capire perché il legislatore moderno abbia sentito il bisogno di rompere un antico recinto

presenza di condizioni sostanziali che ne determinino, ai sensi della normativa di settore, l'assimilazione all'amministrazione in senso stretto.

²³ Per maggiori approfondimenti si veda su tutti GERMANÒ, A., «Usi civici, terre civiche, terre collettive», in *Riv. dir. agr.* 1 (1999), p. 243 ss.

²⁴ Per certi versi, la logica che riecheggia è quella del *trust* che riconosce sullo stesso bene l'esistenza di un fascio di facoltà, in capo al *trustee* e al beneficiario. In proposito cf. LUPOI, M., *Trusts*, Milano 2001, *passim*.

²⁵ Cf. SAPIA, P., «Usi civici e terre comuni», in *Environnement. Ambiente e territorio in Valle D'Aosta*.

giuridico dottrinale, ammettendo un terzo tipo di proprietà, ricco di possibili sviluppi nella prospettiva dell'autogoverno delle comunità. E ancora più semplice è capire perché la legge n. 169/2017 sia stata accolta con favore, pur nella consapevolezza di alcune criticità del dato normativo. Riecheggiano le parole di Bollier che ha osservato come invero sono proprio i beni comuni a rappresentare la “*terza forza politica, quella della volontà popolare in lotta per esprimere i propri interessi contro quelli del mercato e dello Stato*”²⁶.

3. I DOMINI COLLETTIVI: UN VOLANO PER I BENI COMUNI?

Il secondo problema individuato nelle premesse della relazione, riguarda l'opportunità di ricondurre il territorio nella “categoria” dei beni comuni e, più in particolare, la possibilità di rivenire punti di contatto tra la disciplina dei beni comuni e quella dei domini collettivi.

Mi limiterò a ricordare che l'espressione “beni comuni” si riferisce a quei beni che nessuno può affermare di aver prodotto in proprio, indispensabili e insostituibili per la vita di ogni essere vivente, connotati da un'impossibile o difficile escludibilità e sovente caratterizzati da problemi di esauribilità.

Tali caratteri fanno dei beni comuni una categoria molto vasta (spesso utilizzata con riferimento ad “oggetti” anche diversi tra loro), che come i domini collettivi va oltre gli schemi della proprietà pubblica e privata. Eppure, non sorprende il fatto che il territorio incontri da sempre molte le difficoltà ad essere ricondotto all'interno di tale categoria.

I movimenti rivoluzionari dell'Ottocento hanno eretto il suolo a simbolo della proprietà privata, assoluta e esclusiva, rispetto alla quale il titolare del fondo è il solo legittimato a trarre le utilità riconosciute dall'art. 832 c.c. Una conferma in questo senso si rinviene nel lavoro di Garret Hardin, secondo il quale un territorio non soggetto alle regole del diritto di proprietà esclusiva è destinato ad esaurirsi rapidamente, perché ogni individuo tenderà ad un sovra-sfruttamento delle risorse di cui quel certo suolo dispone in danno al mercato e allo Stato²⁷.

Più in generale, la difficoltà di declinare nell'ordinamento i beni comuni è dipesa anche dall'incapacità di risolvere gli interrogativi relativi alle comunità di riferimento e alla loro gestione.

In questo senso, la legge sui domini collettivi offre validi spunti per il riconoscimento dei “beni comuni” in quanto gli elementi che Elinor Ostrom²⁸ ha posto alla base della sua riflessione si ritrovano nella legge del 2017 e sono:

- 1) l'elemento materiale del territorio con il quale si relaziona la collettività;
- 2) l'esistenza di una comunità originaria di riferimento, intesa come gruppo capace di autoregolarsi;
- 3) un sistema di regole che innesca un processo che è fatto di godimento, di fruizione e

²⁶ BOLLIER, D., «Lo sviluppo del paradigma dei beni comuni», in HESSE, C. e OSTROM, E. (a cura di), *La conoscenza come bene comune. Dalla teoria alla pratica*, ed. italiana a cura di FERRI, P., Milano 2000, p. 36.

²⁷ Cf. HARDIN, G., «The tragedy of the commons», in *Science* 1968. La metafora di Hardin è divenuta il perno su cui hanno poggiato il sovra-sfruttamento del territorio nelle diverse forme del capitalismo industriale e dello sviluppo urbanistico, reso possibile dall'idea che la terra fosse una cosa da acquistare o scambiare che rilevava principalmente per il suo valore economico.

²⁸ Cf. OSTROM, E., *Governare i beni collettivi, Istituzioni pubbliche e iniziative delle comunità*, Venezia 2006, pp. 51-92. Già la Commissione Rodotà, aveva evidenziato che “*la disciplina dei beni comuni deve essere condivisa con quella degli usi civici*” e che “*i beni comuni esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali, nonché al libero sviluppo della persona, e sono informati al principio della salvaguardia intergenerazionale delle utilità (...) e quindi amministrati secondo criteri di solidarietà*”.

di conservazione del bene.

Il primo aspetto non è del tutto coincidente con i “beni comuni” perché con tale espressione si fa riferimento a numerosi beni, anche diversi dal territorio. Ciononostante, l'identificazione della terra con un “bene comune” potrebbe costituire il paradigma idoneo a sanare il conflitto tra la volontà del titolare di disporre in modo libero del suolo e l'utilità sociale insita nel terreno. Sul suolo è possibile rivenire due statuti tra loro differenti ma ontologicamente connessi: il suolo-proprietà privata, idealmente rappresentato dal fondo, suscettibile di appropriazione e di cui ciascun titolare può disporre *uti singuli*, ed il suolorisorsa naturale idealmente rappresentato dalla terra, intesa come valore costituzionale di cui devono mantenersi integre le caratteristiche, affinché le generazioni presenti e future possano beneficiarne²⁹. L'identificazione del territorio con un bene comune non contraddice necessariamente il diritto di proprietà ma esplicita unicamente la pluralità di regimi che coesistono sullo stesso bene e rispetto al quale le prerogative proprietarie sono regolate dall'art. 42 Cost. che ha una funzione “escludente”, mentre il mantenimento dei caratteri naturali del territorio e il diritto di tutti di accedervi sono regolati dagli artt. 2, 9, 43 e 44 Cost. che hanno carattere “inclusivo”.

Ciò dunque non significa che la tutela del territorio possa spingersi sino ad escludere tali beni dal mercato ma soltanto che tale rapporto non possa essere assoggettato unicamente alle logiche concorrenziali e di profitto del mercato e a quelle proprietarie di esclusione e di sfruttamento³⁰. Per quanto concerne l'individuazione della collettività di riferimento, seppure in entrambe le figure la comunità interessata non è soltanto quella esistente ma anche quelle future, nei “beni comuni” deve senz'altro parlarsi di una comunità molto più ampia, addirittura “universale”³¹, che non può essere ridotta al dato territoriale di riferimento come per i domini collettivi³². Il tratto distintivo ha imposto di chiedersi quale sia la comunità di riferimento di città, monumenti, parchi e altri beni di interesse collettivo. Roma può essere considerata un bene dei romani, oppure degli italiani, o meglio degli europei, se non addirittura del mondo intero? Arrendersi alla difficoltà di identificare la comunità di riferimento rischia di ostacolare l'inquadramento sistematico dei “beni comuni”, che si limiterebbero ad essere un manifesto filosofico. Per converso, una comunità di riferimento

²⁹ Sulla possibilità di riconoscere sul suolo due beni giuridici diversi si veda su tutti BOSCOLO, E., «Beni comuni e consumo del suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa», in URBANI P. (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio*, Torino 2015, p. 85.

³⁰ Dunque, se si riconosce che la terra è un bene prima di tutto collettivo, il proprietario dovrà astenersi dal porre in essere tutte quelle azioni che per loro natura sono in grado di compromettere l'integrità del territorio, le quali, invero, non rientrano nelle prerogative delineate dall'art. 832 c.c. (si pensi all'inquinamento mediante l'utilizzo di fertilizzanti chimici, alla modifica dell'assetto geologico del territorio oppure allo smottamento colline).

³¹ In tal senso PAGLIARI, G., «L'iter e i contenuti della legge n. 168 del 2017», in *Domini collettivi e usi civici. Riflessioni sulla legge n. 168/2017, Atti del XV Convegno Annuale del Centro studi sulle proprietà collettive e la cultura del giurista “G. Cervati”*, L'Aquila, 31 maggio 2018, p. 26, parla di “*comproprietà intergenerazionale*”.

³² I domini collettivi appartengono a specifiche comunità che sono costituite dai discendenti delle antiche famiglie originarie (c.d. proprietà collettiva “chiusa”, fondata sul vincolo del sangue) oppure dai membri dell'*universitas* stanziati in un determinato territorio comunale e legati tra loro dal vincolo dell'incollato (c.d. proprietà collettiva “aperta”). Tutti coloro che non fanno parte della comunità (c.d. “foresti”), godono soltanto indirettamente dell'ambiente e del paesaggio che quelle terre contribuiscono a creare e possono farlo soltanto nel caso in cui le comunità abbiano gestito le terre collettive in modo sostenibile. Per maggiori approfondimenti V. GERMANÒ, A., «Terre civiche e proprietà collettive», in *Riv. dir. agr.* 2015, pp. 128-132; ID., «Usi civici», in *IV Dig. civ.*, XIX, Torino 1999, ID., «Domini collettivi», in *Dig. priv.*, Aggiornamento, XI, Torino 2018.

troppo ampia potrebbe aprire lo scenario a conflitti di interessi di difficile soluzione legati soprattutto alla gestione delle risorse. Ne segue la necessità di ripensare alla nozione stessa di comunità in un'ottica "funzionalistica", rispetto alla quale la collettività non va identificata con un gruppo chiuso e statico basato sull'individualità dei soggetti che lo compongono, quanto piuttosto con una relazione circolare tra bene-persone, in cui l'uno non può esistere senza le altre³³: "comune" è una qualità del bene, non un suo attributo estrinseco come è invece l'appartenenza ad un soggetto pubblico o privato³⁴.

Il terzo elemento dell'autoregolazione coincide del tutto con quello proposto dall'analisi di Elinor Ostrom, secondo la quale i beni comuni diventano efficienti soltanto se la comunità interessata riesce a darsi delle regole per la fruibilità sostenibile del bene e delle risorse ad esso collegate. Dunque, pur dovendosi garantire a tutti l'accesso al bene, esso deve essere regolamentato affinché siano esplicitati i limiti entro cui la *res* può dare utilità senza che ne sia compromessa la consistenza futura. L'obiettivo è quello di realizzare interventi programmatori e non regolatori in modo che la collettività possa divenire un elemento determinante per riequilibrare il rapporto Stato-mercato. In passato Garret Hardin osservava che la fruizione sostenibile delle risorse collettive dovesse necessariamente passare per il controllo della pubblica amministrazione che avrebbe dovuto indicare, a monte, i limiti entro i quali poteva muoversi il titolare del fondo. Grazie alle indicazioni del legislatore del 2017, nelle scelte che riguardano l'assetto della terra e le sue trasformazioni diviene invece decisiva la partecipazione della collettività al processo democratico. Il legislatore dei domini collettivi sembra aver colto il dibattito della dottrina in base al quale l'azione della pubblica amministrazione tende sempre più ad abbandonare l'utilizzo di modelli unilaterali ed autoritativi, in favore di un coinvolgimento diretto del cittadino, coinvolgimento che nei domini collettivi assume un ruolo centrale nella regolazione dell'istituto. Non bisogna dunque incorrere nel fraintendimento che i beni comuni rappresentino unicamente un manifesto: essi, come i domini collettivi, hanno le potenzialità per divenire un modello flessibile, utile ad esprimere un nuovo paradigma di sviluppo socio-economico fondato non sulla competizione ma sulla cooperazione, sull'inclusione e sul diretto coinvolgimento della collettività nella salvaguardia dell'ambiente. Dunque, seppure beni comuni e domini collettivi sono diversi nella struttura, è stato osservato che essi sembrano relazionarsi in un rapporto di "genere" a "specie": i primi caratterizzati da una proprietà diffusa, senza una specifica comunità di riferimento; i secondi contraddistinti da una proprietà collettiva riferita ad una specifica comunità, chiusa o aperta. Inoltre, essi appaiono molto simili sia per quanto concerne la funzione (un utilizzo collettivo e inclusivo del bene) sia per quanto attiene alla finalità (la perpetuazione nel tempo del bene e delle risorse ad esso collegate, a beneficio della collettività presente e futura)³⁵. In tale contesto il cittadino assume un ruolo non indifferente, in quanto la prospettiva di un rinnovamento culturale della società, per effetto del quale la collettività riesca a sentire come propri i contenuti valoriali espressi dal territorio, può essere determinante per un'efficace applicazione della legge sui domini collettivi.

³³ Così MARELLA, M. R., «Il diritto dei beni comuni. Un invito alla discussione», in *Riv. crit. dir. priv.* 2011, p. 113-115 ss. L'autrice ha osservato che non ha più senso identificare l'aggettivo "comune" con un regime di appartenenza quanto piuttosto con un modo di fruire del bene condiviso.

³⁴ NIVARRA, L., *Alcune riflessioni sul tema dei beni comuni*, in <http://giurisprudenza@unipg.it>.

³⁵ Cf. MARINELLI, F., «Usi civici e beni comuni», cit., pp. 417.

BIBLIOGRAFIA

- ALBISINNI, F., «L'interesse agricolo quale valore di rango costituzionale nella disciplina urbanistica», in *Riv. dir. agr.*, 2 (1996)
- ALBISINNI, F., *Diritto agrario territoriale. Lezioni, norme, casi*, Roma 2004
- BOLLIER, D., «Lo sviluppo del paradigma dei beni comuni», in HESSE, C. e OSTROM, E. (a cura di), *La conoscenza come bene comune. Dalla teoria alla pratica*, ed. italiana a cura di FERRI, P., Milano, 2000
- BOSCOLO, E., «Beni comuni e consumo del suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa», in URBANI P. (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio*, Torino 2015
- CACCIARI, P., «Domini collettivi. Terre d'uso comune», in *Comuneinfo.net*
- CERULLI IRELLI, V., *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova 1983
- CORTESE, F., «Dalle valli da pesca ai beni comuni: la Cassazione rilegge lo statuto dei beni pubblici?», in *Giur. it.*, 2011
- DESIDERI C., «Costituzione economica ed agricoltura», in *Nuovo dir. agr.* 1985
- DIMITRIO, G., «Le regole di destinazione e di uso edilizio dei suoli agricoli», in URBANI, P., SCOCA, F. G., STELLA RICHTER, P. (a cura di), *Trattato di diritto del territorio*, Torino 2018
- FULCINITI, L., «I domini collettivi tra archetipi e nuovi paradigmi», in *Dir. agr.* 3 (2018)
- GERMANÒ, A., «Usi civici alias domini collettivi: la storia si è fatta e continua a farsi diritto», in *Atti del Convegno "Modernità degli usi civici"*, Urbino, 3-4 maggio 2019, in cds.
- GERMANÒ, A., «Domini collettivi», in *Dig. priv.*, Aggiornamento, XI, Torino 2018
- GERMANÒ, A., «Terre civiche e proprietà collettive», in *Riv. dir. agr.* 2015
- GERMANÒ, A., «Usi civici», in *IV Dig. civ.*, XIX, Torino 1999
- GERMANÒ, A., «Usi civici, terre civiche, terre collettive», in *Riv. dir. agr.* (1999)
- GIULIETTI, W., «Norme in materia di domini collettivi e assetti organizzativi», in *Dir. dell'economia* 3 (2018)
- GIULIETTI, W., «La gestione dei domini collettivi dopo la legge n. 168/2017», in *Domini collettivi e usi civici. Riflessioni sulla legge n. 168/2017, Atti del XV Convegno Annuale del Centro studi sulle proprietà collettive e la cultura del giurista "G. Cervati"*, L'Aquila, 31 maggio 2018
- GRAZIANI, C. A., «Sull'attualità dell'art. 44 della Costituzione», in *Nuovo dir. agr.* 1985
- GROSSI, P., *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano 2017
- HARDIN, G., «The tragedy of the commons», in *Science* 1968
- LUPOI, M., *Trusts*, Milano 2001
- MARELLA, M. R., «Il diritto dei beni comuni. Un invito alla discussione», in *Riv. crit. dir. priv.* 2011
- MARINELLI, F., *Usi civici e beni comuni*, in *Rass. dir. civ.* 2 (2013)
- NIVARRA, L., «Alcune riflessioni sul tema dei beni comuni», in <http://giurisprudenza@unipg.it>
- OSTROM, E., *Governare i beni collettivi, Istituzioni pubbliche e iniziative delle comunità*, Venezia 2006
- PAGLIARI, G., «L'iter e i contenuti della legge n. 168 del 2017», in *Domini collettivi e usi civici. Riflessioni sulla legge n. 168/2017, Atti del XV Convegno Annuale del Centro studi sulle proprietà collettive e la cultura del giurista "G. Cervati"*
- SAPIA, P., «Usi civici e terre comuni», in *Environnement. Ambiente e territorio in Valle D'Aosta*
- SIMONATI, A., «Usi civici, tutela ambientale e ruolo della Regione», in *Le Regioni* 2 (2007)

Il principio autonomistico nei Domini collettivi: una prospettiva comparatistica

1. PREMessa

Il riconoscimento dei domini collettivi quali ordinamenti giuridici primari, sancito dalla legge n. 168/2017, induce lo studioso ad operare delle riflessioni in merito al tema della capacità di auto-normazione di quest'ultimi. L'obiettivo del presente saggio è verificare se ed in che misura le statuizioni contenute nella citata legge sui domini collettivi possano considerarsi "attuative" di uno dei principi progettuali (il settimo) elaborati da Elinor Ostrom riguardo alla gestione dei *commons*, riguardante proprio il riconoscimento del diritto di auto-organizzarsi delle comunità locali, un diritto che, nel pensiero del Premio Nobel per l'economia, non deve essere contestabile da autorità governative esterne.

Dopo aver tentato di rispondere all'interrogativo concernente la possibilità di considerare i domini collettivi quale importante esempio di autonomie locali, la cui valorizzazione è espressamente contemplata dall'art. 5 della Costituzione, si opererà una analisi di tipo comparatistico, avente ad oggetto particolarmente alcuni Paesi africani ed asiatici, al fine di vagliare il rapporto tra lo Stato centrale e le singole collettività locali in ordine alla gestione delle risorse naturali, con particolare riferimento alla questione della decentralizzazione dei terreni, primariamente quelli forestali. La disamina dei principali programmi governativi di *devolution* della gestione delle risorse naturali costituirà inoltre l'occasione per tentare di individuare quali sono i vantaggi e gli svantaggi derivanti da tale processo; il tutto nell'ottica di operare una comparazione tra i domini collettivi e i *commons* stranieri in ordine alla operatività del principio autonomistico.

Prima di passare ad esaminare alcuni casi di decentramento delle funzioni gestorie dei *commons*, pare opportuno cercare di individuare, quantomeno in linea di massima, i fattori giustificativi del citato processo. Perché decentrare la gestione delle risorse naturali? Il fondamento logico del processo di decentramento delle funzioni gestorie della terra lo si ritrova nella dimensione "spaziale" di tale importante risorsa naturale: siccome la terra ha natura localistica, periferica, allora le comunità locali, almeno in teoria, sono in grado di gestirla meglio rispetto alle istituzioni statali centrali, ma anche rispetto agli enti locali territoriali¹. In definitiva, dunque, la logica alla base del decentramento è che le istituzioni locali (civili o tradizionali) sono più propense a rispondere ai bisogni e alle aspirazioni locali, soprattutto perché quest'ultime riescono più facilmente, rispetto alle autorità centrali, ad accedere alle informazioni concernenti la comunità locale e ciò sia per ragioni spaziali, cioè territoriali (criterio di "vicinanza" o di "prossimità"), che per ragioni storico-identitarie, in

¹ BRUCE, J.W., KNOX, A., «Structures and Stratagems: Making Decentralization of Authority over Land in Africa Cost-Effective», in *World Development* 37 (2009), p. 1361.

quanto storicamente gli organismi di amministrazione “locali” della terra precedono la nascita di quelli statali².

La devoluzione della gestione dei terreni è recentemente divenuta più diffusa grazie al crescente riconoscimento che le comunità locali sono in grado di gestire meglio le risorse naturali rispetto allo Stato. Questo perché alcuni ritengono che proprio l'eccessivo controllo statale, con contestuale gestione centralizzata di tali risorse, non produrrebbe effetti di incentivazione alla conservazione di quest'ultime, contribuendo piuttosto al degrado di tali beni; da tale constatazione nascerebbe la necessità di implementare politiche statali che consentano alle comunità locali di possedere, o quantomeno di gestire queste risorse³. Il decentramento è anche visto come un mezzo per sviluppare e sostenere la “democratizzazione”, consentendo alle persone di impegnarsi direttamente nelle vicende che le riguardano nonché, nel caso ad esempio della gestione forestale, per migliorare il tenore di vita di coloro che dipendono, per vivere, proprio dalle foreste, riducendo così la loro povertà⁴.

Pare opportuno precisare, soprattutto in funzione delimitativa della presente ricerca, che nella indagine *de qua* non ci si occuperà del processo di decentramento dell'autorità sulla terra in favore delle autorità governative locali, bensì di quello operato in favore delle istituzioni tradizionali locali⁵.

2. LA LEGGE N. 168/2017 ALLA LUCE DEL SETTIMO PRINCIPIO PROGETTUALE ELABORATO DA ELINOR OSTROM

Fatte tali premesse, è possibile cominciare l'indagine coll'esame di uno dei principi elaborati in tema di commons dalla studiosa americana Elinor Ostrom, la quale ha “ideato” otto principi progettuali (*design principles*) che spiegherebbero la buona riuscita e i positivi risultati ottenuti dalle esperienze collettive di gestione dei beni. Per principio progettuale si intende una condizione essenziale che aiuta a spiegare il successo di queste istituzioni nel preservare le risorse collettive e nell'ottenere, da parte degli appropriatori, il rispetto delle regole adottate, generazione dopo generazione. La ricorrenza di tali principi incide sugli interessi, sia dei singoli che della comunità e la loro osservanza incentiverebbe la gestione collettiva dei *commons*⁶.

In particolare, il settimo principio riguarda il riconoscimento del diritto (costituzionalmente garantito) delle collettività locali di organizzarsi, così promuovendo la partecipazione dei cittadini alla creazione di regole di disciplina della gestione delle risorse

² JOHNSON, C., FORSYTH, T., «In the Eyes of the State: Negotiating a “Rights-Based Approach” to Forest Conservation in Thailand», in *World Development* 30 (2002), p. 1593.

³ Sul punto cf. BALAND, J.M., BARDHAN, P., DAS, S., MOOKHERJEE, D., «Forests to the People: Decentralization and Forest Degradation in the Indian Himalayas», in *World Development* 38 (2010), p. 1642; COLEMAN, E.A., FLEISCHMAN, F.D., «Comparing Forest Decentralization and Local Institutional Change in Bolivia, Kenya, Mexico, and Uganda», in *World Development* 40 (2012), p. 845.

⁴ POTEETE, A.R., RIBOT, J.C., «Repertoires of Domination: Decentralization as Process in Botswana and Senegal», in *World Development* 39 (2011), p. 439; cf. GELO, D., KOCH, S.F., «The Impact of Common Property Right Forestry: Evidence from Ethiopian Villages», in *World Development* 64 (2014), p. 395.

⁵ Cf. BRUCE, J.W., KNOX, A., cit., p. 1362.

⁶ OSTROM, E., *Governing the commons: The Evolution of Institutions for collective action*, New York 1990, trad. it., *Governare i beni collettivi*, Venezia 2006, p. 134.

naturali. Il settimo principio progettuale elaborato da E. Ostrom riguarda dunque il riconoscimento di un minimo potere delle collettività locali di auto-organizzarsi (c.d. auto-governo), di creare, cioè, delle regole di gestione, diritto che deve essere rispettato dalle autorità governative esterne, quindi, *in primis*, dal potere statale. Una volta decise tali regole, è comunque necessario che il governo riconosca la legittimità delle stesse; in altri termini, è indispensabile che lo Stato (centrale) offra una legittimazione ufficiale alle “norme” fissate dalla comunità⁷.

Questo, in sintesi, lo spirito sotteso al settimo principio progettuale ideato dal Premio Nobel per l'economia. Passiamo ora ad esaminare se nell'impianto normativo della “breve”, ma concisa, legge italiana del 2017, emanata in materia di domini collettivi, possa ritrovarsi la *ratio* che è alla base del citato principio; *ratio* consistente nell'attribuzione, alle comunità locali, del potere di auto-organizzarsi, ma soprattutto di auto-normarsi. Ebbene, la legge 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi), richiama direttamente gli artt. 2, 9, 42, co. 2, e 43 della Costituzione, riconoscendo i domini collettivi quali ordinamento giuridico primario delle comunità originarie ed attribuendo loro personalità giuridica di diritto privato. In particolare, l'art. 1 della legge n. 168/2017 riconosce ai domini collettivi la capacità di auto-normazione, cioè la capacità di dettare delle regole riguardanti l'amministrazione della comunità; a nostro avviso, il riconoscimento di tale potere ai domini collettivi sembra “attuativo” del settimo principio progettuale di Elinor Ostrom il quale, come si è visto, si riferisce chiaramente al diritto delle comunità locali di auto-organizzarsi; ciò che, del resto, ha sempre costituito uno dei tratti distintivi delle “nostre” proprietà collettive.

3. IL PRINCIPIO AUTONOMISTICO E IL SUO FONDAMENTO GIURIDICO

Tra i vari riferimenti costituzionali contenuti nella legge in discorso di particolare rilievo, ai fini del discorso che si sta svolgendo, è quello contenuto nell'art. 2 della Carta Costituzionale. Invero, il dominio collettivo, con il suo altro modo di vivere l'appartenenza del bene, destinato anche (e soprattutto) all'utilizzo da parte delle generazioni future, non solo esprime un valore sociale superiore attorno al quale i partecipi ricompongono i loro interessi individuali, bensì costituisce anche lo spazio per lo sviluppo delle persone che vi fanno parte; così, i domini collettivi possono essere considerati quali specifiche formazioni sociali ove si svolge la personalità dell'uomo, esplicitamente tutelate dall'art. 2 della Costituzione⁸.

Una volta riconosciuto dal legislatore che i domini collettivi costituiscono delle formazioni sociali vere e proprie è possibile, per via di interpretazione sistematica, tentare di capire se il fondamento normativo del principio di auto-normazione, attribuito alle proprietà collettive italiane, possa essere rinvenuto pure nell'art. 118, co. 4, Cost., ai sensi del quale “*Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini,*

⁷ Sul punto si veda CIRULLI, G., BORGATTI, C., *Le Partecipanze Agrarie emiliane: antiche tradizioni, nuovi orizzonti*, 2014, e-book.

⁸ In tema v. GERMANÒ, A., «I domini collettivi tra interessi locali e interessi generali», in *Rivista di diritto agrario* 2 (2001), p. 82 e s., secondo il quale la nostra Costituzione attribuisce grande importanza alla tutela dell'ambiente, vale a dire proprio ad uno di quei valori che le proprietà collettive delle terre hanno da sempre incarnato e perseguito.

*singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà*⁹. La sussidiarietà orizzontale si basa sul presupposto secondo cui alla cura dei bisogni collettivi e alle attività di interesse generale provvedono direttamente i privati cittadini (sia come singoli, sia come associati) e i pubblici poteri (enti locali) intervengono in funzione “sussidiaria”, di coordinamento e di controllo¹⁰. La diretta conseguenza della costituzionalizzazione del principio in discorso è proprio il riconoscimento della capacità di auto-normazione e di amministrazione delle collettività organizzate di cittadini quali sono, appunto, le proprietà collettive le quali svolgono, a tutti gli effetti, un’attività di interesse generale, rappresentata dalla valorizzazione dei propri beni per fini diversi, su tutto quello ambientale¹¹. Anche una seconda interpretazione, teleologicamente orientata, dell’art. 118 Cost., da leggersi in combinazione, questa volta, con l’art. 2 Cost., che opportunamente valorizzi i concetti di “*specifiche formazioni sociali*” e “*autonoma iniziativa dei cittadini (...) associati*”, porta a ritenere che il fondamento normativo del principio autonomistico dei domini collettivi possa essere individuato nel principio di sussidiarietà orizzontale di cui all’art. 118, co. 4, della Costituzione¹².

In realtà, oltre che nell’art. 118 della Carta Costituzionale, un referente legislativo del principio *de quo* potrebbe, a nostro avviso, essere pure rinvenuto nell’art. 5 Cost., ai sensi del quale “*La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell’autonomia e del decentramento*”. In pratica, l’art. 5 della Costituzione enuclea il c.d. principio autonomista, sancendo il pluralismo territoriale, ovvero il riconoscimento di centri di potere autonomi, più vicini al cittadino, in un’ottica di c.d. sussidiarietà verticale¹³. Dunque, la Costituzione del 1948, oltre al principio di unità ed indivisibilità della Repubblica, ha pure affermato il principio del decentramento dei poteri, della promozione e del riconoscimento delle autonomie locali. In pratica, i padri

⁹ Secondo MERUSI, F., «Il diritto “sussidiario” dei domini collettivi», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* (2003), p. 87 e s., l’art. 4 della legge costituzionale di riforma dell’art. 118 della Costituzione “promuove” il principio di sussidiarietà il quale, da “semplice” criterio di organizzazione, diviene ora anche strumento di disciplina dei rapporti fra fonti di produzione normativa. Il principio di sussidiarietà, sancendo l’autonomia iniziativa dei cittadini, riconosce anche una fonte di produzione normativa non statale, proveniente direttamente dalla società civile. Dunque, l’introduzione del principio di sussidiarietà, quantomeno sotto il profilo delle fonti di produzione, comporterebbe, paradossalmente, un ritorno al Medioevo, poiché accanto al diritto imperiale (oggi identificabile con il diritto statale e con quello comunitario), la Costituzione riconoscerebbe l’esistenza anche di un diritto “*prodotto dalla natura delle cose*”, il quale integra quello creato dalle fonti statali, regionali o comunitarie.

¹⁰ Sul punto cf. MERUSI, F., *ivi*, p. 88, secondo il quale il riconoscimento che i cittadini associati possono svolgere attività di interesse generale, secondo il principio di sussidiarietà, equivale a riconoscere l’esistenza di un diritto alternativo rispetto a quello statale. Da ciò deriverebbe che la fonte di disciplina dei domini collettivi dovrebbe essere esclusivamente quella sussidiaria all’ordinamento statale, vale a dire la consuetudine e gli statuti (laudi, regole, ecc.).

¹¹ GERMANÒ, A., ROOK BASILE, E., «Per una legge regionale su beni ed usi civici, tra competenza legislativa e principio di sussidiarietà», in *Rivista di diritto agrario* 2 (2006), p. 39 e s., secondo i quali l’ordinamento giuridico, proprio in virtù della peculiare struttura dell’istituto in parola, considera le proprietà collettive quali “soggetti” in grado di meglio raggiungere l’obiettivo della protezione dell’ecosistema forestale, anche in virtù del carattere della indisponibilità del patrimonio civico il che, del resto, sarebbe ampiamente testimoniato dall’esperienza di svariati secoli. Questo perché i domini collettivi rappresentano, di fatto, il rispettivo territorio e le regole che quest’ultimi esprimono non sono volte a realizzare interessi particolaristici dei comproprietari, bensì interessi (collettivi) del territorio.

¹² LOSAVIO, C., Nuove norme in materia di proprietà collettive, del 2.5.2018 [<http://www.issirfa.cnr.it/nuove-norme-in-materia-di-proprietà-collettive-clelia-losavio.html>], in data 20.9.2019].

¹³ L’art. 5 della Costituzione *ha storicamente rappresentato una risposta costituzionale alle tendenze centriste dell’epoca fascista*.

costituenti, con la norma in esame, hanno voluto garantire la massima libertà alle collettività territoriali (nell'ambito delle quali ben possono farsi rientrare pure le proprietà collettive) nella gestione degli interessi locali, riconoscendo loro autonomia.

4. SEGUE: I DOMINI COLLETTIVI TRA AUTONOMIA, DECENTRAMENTO E SUSSIDIARIETÀ

Si è appena illustrato il senso dell'art. 5 della Costituzione, norma che richiama l'art. 114 della Carta Costituzionale, ai sensi del quale *“La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”*. Nonostante l'art. 114 della Costituzione non discorra di domini collettivi è indubbio che una interpretazione teleologicamente orientata dell'art. 5 Cost., che opportunamente valorizzi il concetto di *“autonomie locali”*, è in grado, a nostro avviso, di suffragare la tesi che considera i domini collettivi quali vere e proprie autonomie locali. Si tenga conto che tali istituzioni, preesistenti allo Stato italiano (come pure *“ammesso”* dalla legge n. 168/2017), esercitano la propria attività su un territorio e sono dunque dotate, sia dell'elemento umano (la popolazione locale), che dell'elemento materiale (la terra), in aggiunta alla capacità di auto-normazione. Da quanto detto emerge che i domini collettivi si inseriscono, sia nell'ambito del rapporto di sussidiarietà orizzontale (sono gli individui singoli o associati che debbono realizzare finalità di carattere generale meritevoli di tutela), che in quello verticale tra Stato ed enti locali (il livello decisionale della Pubblica Amministrazione deve essere il più vicino possibile al cittadino)¹⁴. Del resto, sebbene i poteri pubblici più rilevanti siano esercitati dallo Stato centrale, l'art. 5 della Carta Costituzionale riconosce espressamente il valore dell'autonomia e dell'autogoverno di realtà preesistenti, quali i comuni i quali, al pari dei domini collettivi, si pongono quali enti territoriali locali che hanno il fine di provvedere al soddisfacimento dei bisogni delle popolazioni locali.

A quanto fin qui detto si aggiunga che il concetto di autonomia deve essere inteso non soltanto come un fine, ma anche come uno strumento per riconoscere il valore dell'individuo¹⁵. In proposito, autorevole dottrina ha affermato che

*“al fondo dell'idea di autonomia vi è sempre un principio di autogoverno sociale ed ha senso introdurre una autonomia sul piano istituzionale in quanto sia sicuro che essa serve a vivificare la partecipazione sociale, a rendere effettiva, cioè, la libertà ... dei gruppi sociali, come presenza attiva nella gestione di amministrazioni comuni”, divenendo l'autonomia, “espressione di un modo di essere della Repubblica, quasi la faccia interna della sovranità dello Stato”*¹⁶.

Il concetto di autonomia appena introdotto nel discorso deve essere collegato a quello di sussidiarietà. Questo perché, se è vero che i domini collettivi dispongono della capacità di auto-normazione, quindi del potere di emanare regole giuridiche volte a disciplinare la vita associativa, allora vuol dire che essi si inseriscono direttamente nel rapporto centro/periferie, vale a dire in un rapporto di sussidiarietà (verticale), in virtù del quale lo svolgimento di funzioni pubbliche deve essere svolto al livello più vicino ai cittadini, dovendo tali funzioni essere *“attratte”* dal livello territorialmente superiore solo laddove questo sia in grado di svolgerle meglio rispetto a quello di livello inferiore.

¹⁴ MARINELLI, F., «Dagli usi civici ai domini collettivi», in *Giustizia civile* (2018), p. 1050.

¹⁵ SERGIO, S., La centralità dell'art. 5, del 27.10.2017

[http://www.treccani.it/magazine/atlanter/geopolitica/La_centralita_dell_articolo_5.html, in data 12.9.2019].

¹⁶ BERTI, G., *Principi fondamentali, Art. 5*, in *Commentario della Costituzione*, ed. BRANCA, G., Bologna 1975, p. 278.

5. I PROCESSI DI DECENTRAMENTO NELLA GESTIONE DEI COMMONS

Acclarato che i domini collettivi costituiscono espressione di autonomia locale inserendosi nel rapporto di sussidiarietà (verticale) che lega lo Stato agli enti locali territoriali, è possibile verificare se i Paesi stranieri, principalmente quelli africani ed asiatici, conoscano esperienze di decentramento (devoluzione) della proprietà o gestione delle terre, particolarmente di quelle destinate ad uso forestale.

L'utilizzo del termine "*decentramento*" implica la presenza di una precedente situazione di "*accentramento*" di un diritto, vale a dire una situazione nella quale i diritti di proprietà o di utilizzo di un bene spettavano, o comunque erano esercitati a livello statale da una autorità governativa centralizzata¹⁷. Dunque, il decentramento costituisce un atto politico mediante il quale il governo centrale, nell'ambito di una gerarchia politico-amministrativa e territoriale, cede formalmente poteri ad istituzioni ("governative" o "tradizionali") situate a livelli inferiori¹⁸.

La questione dell'attribuzione e dell'esercizio dei diritti di proprietà e di gestione delle risorse naturali quali, ad esempio, le foreste, i fiumi, ecc., è ormai divenuta centrale nella pianificazione delle politiche economiche e di sviluppo di molti Stati. Ciò è dovuto, sia all'alto grado di dipendenza da tali risorse dei cittadini, soprattutto quelli poveri facenti parte delle comunità rurali dei Paesi in via di sviluppo, sia alle preoccupazioni concernenti la sostenibilità ambientale¹⁹. Il descritto processo di decentramento dovrebbe, almeno in teoria, porre rimedio al degrado delle risorse naturali, principalmente dovuto alla crescente "pressione" nei riguardi di quest'ultime, sia da parte della popolazione locale, che allo sfruttamento commerciale da parte delle imprese²⁰.

Il decentramento della *governance* delle risorse naturali costituisce un fenomeno sempre più frequente nei Paesi in via di sviluppo²¹: si pensi che negli ultimi decenni oltre 60 Paesi in tutto il mondo hanno decentrato alcuni aspetti della gestione delle risorse naturali, particolarmente delle foreste. Il decentramento ha in genere portato al trasferimento, totale o parziale, dei diritti di utilizzo delle risorse naturali dallo Stato ai gruppi di utenti locali o alle comunità territoriali²².

Nei Paesi in via di sviluppo le riforme statali hanno tentato di rimediare ad alcune delle conseguenze negative prodotte dagli Stati post-coloniali centralizzati, creando strutture di *governance* locali che mirano a sfruttare le capacità e la conoscenza delle popolazioni rurali in

¹⁷ TUHEDUR RAHMAN, H.M., HICKEY, G.M., SARKER, S.K., «A framework for evaluating collective action and informal institutional dynamics under a resource management policy of decentralization», in *Ecological Economics* 83 (2012) p. 39.

¹⁸ MAWHOOD, P., *Local government in the third world*, Chichester (1983); SMITH, B.C., *Decentralization: The territorial dimension of the state*, London 1985; In tema cf. anche SMOKE, P., «Local government fiscal reform in developing countries: lessons from Kenya», in *World Development* 21 (1993), pp. 901-923; BOOTH, P., «Decentralization and land-use planning in France: a 15-year review», in *Policy and Politics* 26 (1985), pp. 89-105; BRUCE, J.W., KNOX, A., op. loc. cit.

¹⁹ BALAND, J.M., BARDHAN, P., DAS, S., MOOKHERJEE, D., op. loc. cit.

²⁰ Ibid.

²¹ TUHEDUR RAHMAN, H.M., HICKEY, G.M., SARKER, S.K., cit., p. 33.

²² PALMER, C., ENGEL, S., «For Better or for Worse? Local Impacts of the Decentralization of Indonesia's Forest Sector», in *World Development* 35 (2007), p. 2131.

ordine alla gestione delle risorse naturali²³. Il descritto processo di “*Natural Resource Management*” decentralizzato consiste in una devoluzione dei compiti gestori di tali risorse in favore di istituzioni “consuetudinarie” o “comunitarie” intendendosi, per tali, quei sistemi di comunità in grado di auto-organizzarsi, cioè di dettare delle regole in via autonoma; sistemi di comunità che sono radicati nelle esperienze sociali condivise e nelle storie delle comunità locali. I regimi (sistemi) di “*Natural Resource Management*” delle comunità locali si basano su diritti che si sono venuti conformando attraverso meccanismi sociali e non legali, la cui legittimità, cioè, è radicata nella tradizione, piuttosto che nella legge²⁴.

Secondo alcuni le istituzioni consuetudinarie, cioè quelle “informali”, sono potenzialmente “adattive” ma non intrinsecamente inclusive o responsabili; esse sono in grado di rispondere rapidamente ai cambiamenti dei fattori sociali e ambientali, ma incarnano una varietà di strutture e dinamiche sociali, talvolta non democratiche. Invece, le istituzioni “formali”, ad esempio i governi locali, nonostante i loro potenziali vantaggi in quanto organismi rappresentativi (dello Stato), spesso mancano della legittimità e della capacità che invece hanno le istituzioni consuetudinarie²⁵. Di conseguenza, spesso quest’ultime persistono, coesistono e interagiscono con difficoltà con le istituzioni governative create dallo Stato, creando una tensione tra quelle che sono percepite come efficaci e legittime dagli utenti delle risorse locali e quelle che sono invece percepite come imposte (dall’alto) dallo Stato²⁶.

6. IL DECENTRAMENTO DELLA GESTIONE TERRIERA IN AFRICA

I programmi di devoluzione della gestione dei terreni, soprattutto di quelli forestali, si sono rapidamente diffusi nei Paesi in via di sviluppo negli ultimi decenni, tanto che esiste ormai una vasta letteratura che ha esaminato i casi di decentramento tentando anche di spiegare, dal punto di vista teorico, le cause e le conseguenze di tali politiche governative.

Uno degli Stati che ha optato per un decentramento della gestione delle risorse forestali al fine di favorire una migliore e maggiore partecipazione delle comunità locali è il Kenya²⁷. Già nel 1983 il Paese ha avviato un ampio decentramento forestale con l’istituzione del sistema “*District Focus for Rural Development*”, che ha delegato la responsabilità di numerosi progetti di sviluppo rurale ai distretti locali. Tuttavia, le decisioni politiche, di pianificazione e di finanziamento erano rimaste ancora, in gran parte, centralizzate, di competenza cioè del governo²⁸. Una successiva legge forestale, emanata nel 2003, ha previsto l’istituzione di

²³ BENJAMIN, C.E., «Legal Pluralism and Decentralization: Natural Resource Management in Mali», in *World Development* 36 (2008), p. 2255.

²⁴ GRIGSBY, W., «Subsistence and land tenure in the Sahel», in *Agriculture and Human Values* 19 (2002), pp. 151-164.

²⁵ OUEDRAOGO, H.M.G., «Decentralisation and local governance: Experiences from francophone West Africa», in *Public Administration and Development* 23 (2003), pp. 97-103.

²⁶ BENJAMIN, C.E., cit., p. 2256.

²⁷ COLEMAN, E.A., FLEISCHMAN, F.D., *op. cit.*, p. 838; TURYAHABWE, N., BANANA, A.Y., «An overview of history and development of forest policy and legislation in Uganda», in *International Forestry Review* 10 (2008), pp. 641-656.

²⁸ Invero, i distretti locali (e i loro consigli di contea) avevano responsabilità limitate in materia, essendo il processo decisionale attribuito, in modo esclusivo, all’agenzia forestale. In tema v. OMONDI, J., OMOSA, E., «Capturing opportunities for change in Kenya-Preparing stakeholders for the new Forest Act», in *Forests, Trees, and People* 46 (2002), pp. 29-32. ONGUGO, P.O., NJUGUNA, J.W., *Effects of decentralization policies on forest management: Experience from seven forests in Kenya*, Paper presented at the Tenth Conference of the International Association for the Study of Common Property, Oaxaca 2004; POOLE, J.H., LEAKEY, R.E., «Kenya», in *Decentralization and biodiversity conservation*, ed. LUTZ E., CALDECOTT, J., World Bank Publications, Washington DC 1996.

gruppi “comunitari” per l’amministrazione dei terreni forestali, nonché incentivi per la gestione delle foreste insistenti su terreni privati, sebbene poi la mancanza di finanziamenti abbia in realtà rallentato l’implementazione di tale provvedimento legislativo²⁹. Qualche anno dopo, il *New Forest Act* del 2005, entrato in vigore nel 2007, ha previsto il trasferimento dei poteri in materia forestale al settore privato e ai comitati per la conservazione delle foreste, nonché alle associazioni forestali comunitarie (CFA). L’attuale politica statale keniana in materia è quella di accrescere la partecipazione delle comunità locali all’amministrazione dei terreni forestali, principalmente attraverso i CFA e la gestione integrata delle foreste³⁰.

Altro Stato africano nel quale si è verificato un processo di decentramento dell’amministrazione della terra è quello sudafricano. In Sudafrica esistevano, fino al 1994, i *bantustan*, territori che accoglievano gruppi di popolazione indigena, su basi etnico-linguistiche e dotati di autonomia amministrativa, mentre il potere esecutivo era esercitato dalle tradizionali autorità tribali, affiancate da assemblee legislative. Una serie di provvedimenti statali hanno poi affidato alle comunità africane la gestione di apposite zone di terreno. Tuttavia, nel 1994, in applicazione della nuova Costituzione sudafricana, tutti i *bantustan* sono stati soppressi. Attualmente, la *governance* dei terreni è affidata ai comitati di amministrazione della terra, i quali riferiscono direttamente al governo provinciale. Il decentramento ha avuto luogo in base al “*Communal Land Rights Act*”, del 2004, che ha trasferito la terra statale negli *ex* “*bantustan*” alle comunità locali, quest’ultime dotate di personalità giuridica, che sono responsabili della creazione di proprie regole per l’amministrazione del territorio. Questi comitati hanno, tra gli altri, il compito di garantire l’assegnazione di nuovi diritti sulla terra. Le loro competenze sono quindi un misto di gestione e di amministrazione del territorio³¹. Le regole devono essere ideate e applicate dal comitato di amministrazione della terra, esistente a livello di comunità. Tali comitati sono incaricati di salvaguardare gli interessi terrieri dei membri della comunità, assistendo quest’ultimi nella risoluzione delle controversie fondiari.

Un ultimo Stato africano oggetto di indagine è l’Etiopia, Paese nel quale diverse leggi statali hanno riconosciuto i diritti delle comunità locali di allocare terreni e regolamentare l’uso delle risorse naturali, ad esempio attraverso lo sviluppo di riserve “comunitarie”³². Tale potere spetta alle “*kebele*”, enti locali che costituiscono lo sviluppo delle ‘vecchie’ associazioni contadine di base, create dopo la rivoluzione del 1974. Il “*kebele*”, equiparabile ad un quartiere, frazione o piccola località abitata in cui risiede un gruppo di famiglie, costituisce l’istituzione chiave dell’amministrazione della terra, in quanto dotato di poteri di gestione del territorio³³.

²⁹ TURYAHABWE, N., BANANA, A.Y., *op. loc. cit.*; COLEMAN, E.A., FLEISCHMAN, F.D., *op. loc. cit.*

³⁰ COLEMAN, E.A., FLEISCHMAN, F.D., *ivi*, p. 837.

³¹ BRUCE, J.W., KNOX, A., *cit.*, p. 1365.

³² GEBREMEDHIN, B., PENDER, J., TESFAYE, G., «Community natural resource management: The case of Woodlots in Northern Ethiopia», in *Environment and Development Economics* 8 (2003), pp. 129-148.

³³ BRUCE, J.W., KNOX, A., *op. loc. cit.*; DEININGER, K., AYALEW ALI, D., HOLDEN, S., ZEVENBERGEN, J., *Rural land certification in Ethiopia: Process, initial impact, and implications for other African countries*, World Bank Policy Research, Working Paper n. 4218, World Bank, Washington DC 2007; DESSALEGN, R., *Ethiopia: Current land tenure policy and implications for development*, Paper Prepared for FAO/Ethiopia, FAO, Addis Ababa 2003.

7. IL DECENTRAMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE DEI TERRENI FORESTALI IN ASIA

Dopo aver analizzato alcune importanti esperienze di decentramento della gestione del suolo realizzatesi nel Continente africano risulta interessante verificare se anche in Asia si siano avuti processi di *devolution* del *management* delle terre, particolarmente di quelle forestali.

Uno dei Stati asiatici nei quali si sono registrate esperienze di decentramento forestale è l'India. Tale processo è avvenuto tramite la costituzione dei *Van Panchayats* (consigli forestali locali) da parte delle comunità del villaggio, nell'*Uttaranchal*, l'unica regione indiana caratterizzata da un tale sistema di gestione delle foreste. Tali organismi vennero creati nel 1931 dal governo coloniale britannico, in seguito alle proteste delle popolazioni locali, a causa dei tentativi del governo di convertire le foreste in proprietà statale e imporre restrizioni all'uso di quest'ultime da parte delle collettività locali³⁴. A partire dal periodo dell'indipendenza il governo indiano ha continuato ad incoraggiare la formazione di *Van Panchayats*, sulla base dell'idea che la gestione delle foreste ad opera delle comunità potesse migliorare la *governance* delle risorse naturali e prevenire il degrado delle riserve forestali. La legge del 1931 prevede la possibilità, per gli abitanti dei villaggi, di "creare" delle aree forestali, poi gestite dalla comunità locale, ma sotto il controllo del Dipartimento delle entrate. Tale legge autorizzava gli abitanti del villaggio a delimitare il confine delle loro foreste *panchayat*, così da proteggerle dall'abbattimento illegale degli alberi, dagli incendi, dalle invasioni e dalle coltivazioni non autorizzate. Lo svolgimento delle attività ordinarie è principalmente disciplinato da regole emanate dal consiglio forestale del villaggio, spesso aiutato, in tale attività, da funzionari governativi. In caso di violazioni delle regole sono previste delle sanzioni, mentre per quanto concerne la vigilanza, necessaria al fine di garantire l'osservanza di queste regole, in taluni casi vi è un monitoraggio informale da parte degli abitanti dei villaggi³⁵.

Durante la crisi economica dell'Asia molti Stati hanno messo in campo politiche di decentramento forestale. In Indonesia, ad esempio, le comunità dipendenti dalle foreste esercitavano i diritti di proprietà consuetudinari (*adat*) sulle foreste. Una legge forestale statale, emanata nel 1999, ha poi formalizzato i diritti di utilizzo delle comunità, introducendo la categoria della "*customary forest*", conferendo così maggiori poteri decisionali alle comunità locali³⁶. In realtà, il decentramento del settore forestale è stato un processo *de facto*, piuttosto che un processo *de jure*, a causa delle decisioni sull'uso del suolo prese nel vuoto lasciato dalla perdita dell'autorità del governo centrale negli anni '97-'98; ecco perché il decentramento di fatto del settore forestale è avvenuto più rapidamente del decentramento di diritto³⁷.

³⁴ La legge indiana del 1931 consentiva la costituzione di un *Van Panchayat* a seguito di una domanda presentata collettivamente da almeno un terzo della comunità locale. Le aree forestali sono state successivamente trasferite al di fuori del controllo statale al consiglio forestale locale, che è divenuto responsabile della regolamentazione e del monitoraggio dell'uso della foresta da parte dei membri della comunità locale. In tema cf. BALAND, J.M., BARDHAN, P., DAS, S., MOOKHERJEE, D., cit., p. 1643.

³⁵ BALAND, J.M., BARDHAN, P., DAS, S., MOOKHERJEE, D., *ivi*, p. 1647, i quali sottolineano come la creazione dei *Van Panchayat* ha anche l'obiettivo di impedire agli abitanti dei villaggi vicini di intromettersi in questa zona, una volta formalmente delimitata come foresta *Van Panchayat*.

³⁶ PALMER, C., ENGEL, S., cit., p. 2132.

³⁷ *Ivi*, p. 2133.

8. I VANTAGGI E GLI SVANTAGGI DERIVANTI DAL DECENTRAMENTO DELLA GESTIONE DELLE RISORSE NATURALI

Si è detto che in molti Paesi in via di sviluppo lo Stato ha deciso di decentralizzare la gestione delle risorse naturali, attribuendo le relative funzioni alle comunità locali le quali, spesse volte, necessitano proprio di questi beni per sopravvivere. Sebbene il processo in discorso sembri presentare indubbi vantaggi per le collettività locali, particolarmente in termini di garanzia del loro “sostentamento”, pare opportuno sottolineare come secondo la stessa Elinor Ostrom il decentramento della gestione delle terra non costituisce la panacea per tutti i problemi insiti nella *governance* delle risorse naturali³⁸.

Dal punto di vista teorico, le istituzioni decentrate sono considerate in grado di operare meglio sul territorio, poiché più efficienti. Si presume che le autorità locali dispongano di maggiori e migliori informazioni rispetto a quelle centrali, il che porterebbe all'adozione di politiche più mirate e a costi di transazione inferiori³⁹. Il decentramento promuoverebbe una maggiore partecipazione politica e maggiori benefici, sia per le autorità, che per le popolazioni locali, incentivando quest'ultime a mantenere e a proteggere le risorse locali⁴⁰. Insomma, il decentramento è ritenuto un processo efficiente, poiché permetterebbe di spostare il livello decisionale attribuendolo, nei casi esaminati, direttamente ai cittadini⁴¹.

In realtà, l'analisi della implementazione delle politiche nazionali di decentramento dell'amministrazione delle risorse naturali in favore delle comunità locali mette in luce risultati contraddittori. Invero, in alcuni casi tale processo ha portato benefici significativi per le comunità⁴², mentre in altri casi esso ha provocato la devastazione delle risorse naturali, come del resto ampiamente previsto e documentato, nel 1968, da Hardin, nella famosa “*tragedia dei beni comuni*”⁴³. Più nello specifico, alcuni studi confermano che nei Paesi in cui le riforme statali hanno conferito maggiori poteri agli utenti delle foreste, si sono ottenuti risultati positivi, sia dal punto di vista “soggettivo”, vale a dire per quel che concerne la partecipazione collettiva del gruppo di utenti, che dal punto di vista “oggettivo”, cioè in termini di risultati finali, come ad esempio un miglioramento delle condizioni forestali, nonché una diminuzione della disuguaglianza di reddito tra i membri della comunità⁴⁴.

Gli obiettivi finali delle politiche di decentramento sono diversi, ma possono essere sostanzialmente ricondotti a due: la riduzione della disuguaglianza di ricchezza tra i componenti la comunità locale e il miglioramento delle condizioni delle terre, in particolare di quelle forestali. Ebbene, con riferimento al primo obiettivo citato, la decentralizzazione

³⁸ TUIHEDUR RAHMAN, H.M., HICKEY, G.M., SARKER, S.K., cit., p. 34; OSTROM, E., «Collective action and evolution of social norms», in *The Journal of Economic Perspectives* 14 (2000), pp. 137-158; ID., «The danger of self-evident truths», in *Political Science and Politics* 33 (2000), pp. 33-44; ID., *Self-governance and forest resources*, Occasional Paper. 0854-9818, n. 20, Centre for International Forestry Research, 1999.

³⁹ The World Bank, *World Development Report: the state in a changing world*, Oxford 1997.

⁴⁰ RIBOT, J.C., AGRAWAL, A., LARSON, A.M., «Recentralizing While Decentralizing: How National Governments Reappropriate Forest Resources», in *World Development* 34 (2006), p. 1866.

⁴¹ Cf. RIBOT, J.C., AGRAWAL, A., LARSON, A.M., *ibid.*; FOX, J., ARANDA, J., *Decentralization and rural development in Mexico: Community participation in Oaxaca's Municipal Funds Program*, Center for US-Mexican Studies, San Diego 1996.

⁴² AGRAWAL, A., OSTROM, E., «Collective action, property right and decentralization in resource use in India and Nepal», in *Politics and Society* 29 (2001), pp. 485-514.

⁴³ HARDIN, G., «The tragedy of the commons», in *Science* 162 (1968), pp. 1243-1248.

⁴⁴ COLEMAN, E.A., FLEISCHMAN, F.D., cit., p. 836.

della proprietà o comunque dell'utilizzo delle risorse naturali potrebbe, in teoria, esacerbare o attenuare la disuguaglianza di ricchezza detenuta dalle collettività locali. Molti autori hanno sostenuto che tale decentramento esacerba le differenze di ricchezza a livello locale⁴⁵, soprattutto se le risorse forestali sono scarse, mentre esso potrebbe, potenzialmente, ridurre le disuguaglianze economiche nei casi in cui le risorse siano abbondanti⁴⁶.

Per quanto concerne il secondo degli obiettivi citati, una delle giustificazioni più spesso portate a supporto dell'attività di decentramento è il miglioramento delle condizioni delle foreste. In particolare, il decentramento potrebbe contribuire a migliorare le condizioni delle foreste se coinvolge direttamente gli utenti locali, consentendo loro di impegnarsi in un maggiore monitoraggio di quest'ultime, con contestuale potere sanzionatorio⁴⁷. Nello specifico, il decentramento può portare a un declino delle condizioni forestali se consente agli utenti di poter optare per usi alternativi della foresta (si pensi, ad esempio, alla raccolta di legname non sostenibile, oppure alla conversione dei terreni forestali all'agricoltura). In tale contesto, il nodo fondamentale riguarderebbe, ancora una volta, la scarsità, o meno, della risorsa. Invero, nelle zone in cui le foreste sono abbondanti, oppure sono scarse ma altamente degradate, pochi attori locali ne beneficiano; tuttavia, nel caso in cui le foreste sono relativamente scarse, ma comunque in grado di fornire beni e servizi apprezzati dagli utenti, allora è probabile che quest'ultimi si impegneranno per apportare dei miglioramenti⁴⁸.

Secondo alcuni l'ipotesi che le popolazioni rurali traggono beneficio dalla foresta e la conservano meglio dello Stato, se hanno la possibilità di controllarla, è in parte basata su una visione "romantica", secondo la quale le comunità vivono in armonia con le risorse naturali⁴⁹. Indubbiamente, le persone che vivono nelle foreste, o vicino ad esse, sono normalmente ritenute come 'dipendenti' da tale risorsa, in quanto quest'ultima viene considerata quale mezzo di sostentamento⁵⁰. Questo punto di vista è stato tuttavia ampiamente contestato⁵¹. Invero, in molti casi le popolazioni locali hanno conservato le foreste e le altre risorse nel loro stato naturale; tuttavia, la (buona) conservazione di quest'ultime non può essere presunta⁵²: si pensi che, ad esempio, alcuni studi hanno messo in evidenza come il livello di decentralizzazione sia strettamente correlato con un aumento della deforestazione⁵³. Nel

⁴⁵ BARDHAN, P.K., MOOKHERJEE, D., «Capture and governance at local and national levels», in *American Economic Review* 90 (2000), pp. 135 e ss.; HARRIS, J., STOKKE, J.K., TORNQUIST, O., *Politicizing democracy: The new local politics of democratization*, New York 2005; HAYWARD, C.R., «The difference states make: Democracy, identity, and the American city», in *American Political Science Review* 97 (2003), pp. 501-514; PLATTEAU, J.P., «Monitoring elite capture in community-driven development», in *Development and Change* 35 (2004), pp. 223-246.

⁴⁶ Secondo COLEMAN, E.A., FLEISCHMAN, F.D., cit., p. 841, come nel caso degli investimenti e della regolamentazione, l'effetto del decentramento sulla disuguaglianza di ricchezza è mediato dall'interazione tra le riforme e le istituzioni esistenti, in particolare quelle che facilitano la responsabilità della gestione forestale verso gli utenti poveri delle risorse, nonché il tipo di attività generatrici di reddito disponibili per gli utenti delle risorse.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ MCCAY, B.J., «Community and the commons: romantic and other views», in *Communities and the Environment: Ethnicity, Gender, and the State of Community-Based Conservation*, ed. AGRAWAL, A., GIBSON, C.C., New Brunswick 2001, pp. 180-191.

⁵⁰ LI, T.M., «Engaging simplifications: community-based resource management, market process and state agendas in upland Southeast Asia», in *World Development* 30 (2002), pp. 265-283.

⁵¹ REDFORD, K.H., «The ecologically noble savage», in *Cultural Survival Quarterly* 15 (1990), pp. 46-48.

⁵² TACCONI, L., *Biodiversity and Ecological Economics: Participation, Values and Resource Management*, London 2000.

⁵³ CURRAN, L.M., TRIGG, S.N., McDONALD, A.K., ASTIANI, D., HARDIONO, Y.M., SIREGAR, P., et AL., «Lowland forest loss in protected areas in Indonesian Borneo», in *Science* 303 (2004), pp. 1000 e ss.

contesto appena tratteggiato l'aspetto più importante da considerare sarebbe il ruolo giocato dalle foreste nel contribuire al sostentamento delle persone, poiché se i benefici derivanti dall'utilizzo della foresta sono superiori a quelli di altri possibili usi del territorio, allora le persone potrebbero avere interesse a conservare tale risorsa per ragioni prettamente utilitaristiche e questo indipendentemente dal fatto che le foreste siano di proprietà collettiva, pubblica o privata⁵⁴.

9. CONCLUSIONI

Si è visto come alcuni Paesi hanno posto in essere un processo di decentramento dell'autorità sulla terra in favore delle autorità tradizionali: si pensi al programma di amministrazione e gestione delle terre "comuni" adottato in Sudafrica⁵⁵, al regime forestale keniano, al sistema della "kebele" etiope, all'istituto dei *Van Panchayats* indiani, nonché alla categoria della *customary forest* indonesiana. Le istituzioni tradizionali locali continuano dunque a svolgere un ruolo importante nella gestione di tali beni, soprattutto per quanto concerne la custodia e la trasmissione delle norme consuetudinarie in materia.

L'affidamento delle funzioni di amministrazione del territorio alle istituzioni tradizionali costituisce certamente una interessante opzione per gli Stati, poiché il decentramento rappresenta uno strumento dotato di notevoli potenzialità per favorire la partecipazione delle collettività locali alla gestione delle risorse naturali⁵⁶. Indubbiamente, la scelta di affidare a tali comunità la *governance* della terra può portare a grandi risparmi per il governo, ma può anche essere fonte di svariati problemi. Come si è detto, la decentralizzazione delle attività di amministrazione della terra può avvenire affidandosi alle istituzioni locali governative già esistenti oppure alle autorità tradizionali. Tuttavia, bisogna tener conto che le istituzioni locali esistenti possono essere imperfette, il che rende indispensabile operare delle riforme che aumentino la trasparenza e la responsabilità di questi "attori" locali⁵⁷. Invero, alcuni sistemi di autorità tradizionali africani o asiatici garantiscono trasparenza e partecipazione, ma altri sono fortemente autoritari. Invero, in alcune comunità locali molti *leader* tradizionali godono di una considerevole legittimità, ma in altre essi sono corrotti e contestati dalla popolazione locale⁵⁸. In secondo luogo, nel valutare la possibilità di decentrare la gestione delle terre alle comunità locali occorre pure considerare la questione dell'individuazione della legge applicabile. Questo perché se la legge consuetudinaria risulta applicabile, poiché le sue norme sono considerate valide e possono essere armonizzate con la politica e il diritto nazionali, allora l'affidamento o il coinvolgimento delle autorità tradizionali è potenzialmente molto utile. Si è detto del principio autonomista, cioè del potere, da parte delle comunità locali, di creare regole giuridiche. Una delle questioni da valutare allorché lo Stato decide di decentrare la gestione delle terre alle comunità locali riguarda la compatibilità della legge locale con quella centrale; occorre cioè valutare se la legge consuetudinaria possa essere

⁵⁴ Cf. TACCONI L., «Decentralization, forests and livelihoods: Theory and narrative», in *Global Environmental Change* 17 (2007), p. 342.

⁵⁵ BRUCE, J.W., KNOX, A., cit.

⁵⁶ Ivi, p. 1366.

⁵⁷ Ivi, p. 1367.

⁵⁸ Ibid., l'aumento delle richieste di terra, avanzate dagli estranei, avrebbe intensificato la corruzione delle autorità tradizionali.

armonizzata con il diritto statale. Questo perché in taluni casi possono rendersi necessarie riforme nel diritto consuetudinario: si pensi, ad esempio, alla liberalizzazione dei tradizionali limiti posti alle transazioni concernenti la terra o a quelli riguardanti l'accesso delle donne a quest'ultima⁵⁹. Il problema dei rapporti tra il "centro" e le "periferie" in ordine alla gestione delle risorse locali non riguarda, evidentemente, solo i *commons* rinvenibili nei Paesi africani e asiatici, bensì pure le "nostre" proprietà collettive. In Italia, i domini collettivi quali, ad esempio, le Regole, le Magnifiche Comunità, le Università agrarie, le Partecipanze, costituiscono specifici attori regionali che svolgono un ruolo significativo nella promozione dello sviluppo socio-economico e nella protezione del paesaggio a livello locale garantendo, ai residenti locali, i diritti di gestione forestale, i diritti di pascolo, ecc. Tali comunità hanno regole interne che assicurano la partecipazione dei residenti al processo decisionale concernente le risorse naturali, escludendo del tutto le altre parti interessate; regole che, talvolta, pongono delicati problemi di compatibilità con la nostra Carta Costituzionale: si pensi a quei domini collettivi i cui laudi o statuti prevedono l'attribuzione del diritto a far parte della comunità esclusivamente in favore dei discendenti in linea paterna dei componenti la collettività. Si tenga inoltre conto che questi "attori" locali devono rapportarsi con altri "attori" territoriali, quali i singoli proprietari (privati), ma soprattutto i comuni e le regioni, oltre che lo Stato, il che aumenta la complessità della gestione delle proprietà collettive, nonché le controversie tra i diversi enti esistenti a livello regionale⁶⁰. Questo perché la "vita" associativa dei domini collettivi è disciplinata da una pluralità di fonti del diritto, quali le leggi ordinarie, le leggi regionali, gli statuti e i regolamenti delle proprietà collettive, ma anche (da ultimo, per via dell'emanazione della recente l. n. 168/2017) le norme costituzionali. Nei domini collettivi vi è dunque un problema di compatibilità tra il diritto statale e quello non statale (o "comune"), quest'ultimo rappresentato da statuti, regolamenti, laudi, regole, consuetudini⁶¹. Tutto ciò porta, inevitabilmente, a potenziali conflitti tra queste differenti fonti del diritto, soprattutto per quanto concerne il rapporto di sussidiarietà, orizzontale e verticale, esistente tra i domini collettivi e lo Stato, ma anche tra quest'ultimi e le altre "autonomie locali", quali comuni, province e regioni.

Indubbiamente, il movimento intellettuale volto a rivendicare le potenzialità della proprietà collettiva delle risorse rispetto al modello della proprietà pubblica o privata, ma anche le tendenze globali volte a sostenere la partecipazione democratica all'uso delle risorse naturali e il decentramento della gestione di quest'ultime, nonché il riconoscimento, da parte dei governi nazionali, dell'importante ruolo svolto dalle comunità nella gestione delle risorse naturali, al fine di raggiungere una ottimale conservazione di quest'ultime⁶², hanno creato opportunità senza precedenti in ordine alla partecipazione popolare al governo e, in molti casi, al controllo, a livello locale, sulle risorse naturali, soprattutto sulla terra⁶³. Pare tuttavia opportuno sottolineare che l'obiettivo del decentramento dei poteri di utilizzo del suolo non è raggiunto solo trasferendo i relativi diritti alla comunità; piuttosto, la partecipazione di tutti i membri della comunità locale è necessaria per garantire il buon successo dell'opera di

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ SECCO, L., FAVERO, M., MASIERO, M., PETTENELLA, D.M., «Failures of political decentralization in promoting network governance in the forest sector: Observations from Italy», in *Land Use Policy* 62 (2017), p. 89.

⁶¹ MERUSI, F., cit., p. 85.

⁶² TUHEDUR RAHMAN, H.M., HICKEY, G.M., SARKER, S.K., cit., p. 32.

⁶³ BENJAMIN, C.E., cit., p. 2255.

decentramento⁶⁴. La logica alla base di tale politica statale è che le istituzioni locali, nel nostro caso quelle “tradizionali”, possono discernere meglio e sono più propense a rispondere ai bisogni e alle aspirazioni delle popolazioni locali; tale capacità deriva dal fatto che le autorità tradizionali locali hanno un migliore accesso alle informazioni concernenti la vita delle “periferie” territoriali⁶⁵. Inoltre, il citato decentramento offrirebbe, in teoria, maggiori opportunità di partecipazione dei cittadini alla *governance* delle risorse naturali.

Tuttavia, questi risultati dipendono dal modo in cui il processo *de quo* viene implementato⁶⁶, poiché la devoluzione dell’amministrazione della terra, se intende raggiungere l’obiettivo di facilitare, ampliandola, la partecipazione democratica delle popolazioni locali al governo del territorio, dovrebbe accrescere, in modo concreto, sia l’accesso alle risorse, che la possibilità di decidere circa le “sorti” di quest’ultime⁶⁷.

Si è detto che in molti Stati, soprattutto quelli del Continente africano e di quello asiatico, è in atto un processo di devoluzione delle funzioni gestorie del terreno in favore delle comunità locali; processo che, in realtà, non sempre è formale, visibile, esplicito. Questo perché i governi centrali sono stati spesso riluttanti a devolvere il “potere” sulla terra alle istituzioni tradizionali o comunque a riconoscere loro il ruolo che esse avevano giocato in passato⁶⁸. In realtà, bisogna tener conto che il potere detenuto da quest’ultime sulla terra costituisce un dato di fatto; ecco perché spesso i governi preferiscono tollerare questo potere, piuttosto che riconoscerlo formalmente (legalmente)⁶⁹.

Ciò che, invece, pare aver fatto la legge n. 168/2017 la quale si è sostanzialmente limitata ad acclarare una situazione ormai stratificatasi nel corso di centinaia di anni; in particolare, tale legge ha sancito la capacità di auto-normazione, cioè il diritto dei comproprietari di dettare regole giuridiche, la cui legittimità non è sindacabile dallo Stato italiano, con il solo limite, ovvio, del rispetto dei principi costituzionali della Repubblica italiana. Il riconoscimento di queste comunità quali ordinamenti giuridici primari, sancito dalla legge n. 168/2017, costituisce attuazione dei precetti costituzionali che favoriscono il processo di decentramento e di sussidiarietà, nonché di attuazione del principio di valorizzazione delle autonomie locali, al quale è strettamente collegato il principio autonomistico, così rispondendo, in un certo senso, alle istanze, sempre più pressanti e diffuse, provenienti dalle popolazioni locali, di riappropriazione, non solo del potere di gestire il patrimonio naturale locale, bensì pure del potere di creare il diritto, di emanare regole giuridiche volte a disciplinare l’utilizzo delle risorse naturali. In Italia, i domini collettivi (Regole, Magnifiche Comunità, Partecipanze, Università agrarie, ecc.), fin dalla loro nascita, hanno detenuto il potere di auto-normazione, normalmente esercitato attraverso l’emanazione di statuti e regolamenti, le cui “norme” assicurano la partecipazione dei comproprietari al processo decisionale concernente le risorse naturali, escludendo del tutto gli altri enti presenti sul territorio. Ovviamente, anche per i domini collettivi si è posto il problema del rapporto tra il diritto da essi emanato e quello promanante dagli enti locali territoriali (comuni e regioni),

⁶⁴ TUHEDUR RAHMAN, H.M., HICKEY, G.M., SARKER, S.K., cit., p. 33.

⁶⁵ Cf. RIBOT, J.C., *Local actors, powers and accountability in African decentralization: A review of key issues*, Paper prepared for IDRC, Canada, Assessment of Social Policy Reforms Initiative, World Resources Institute, Washington DC 2001.

⁶⁶ POTEETE, A.R., RIBOT, J.C., *op. loc. cit.*; BRUCE, J.W., KNOX, A., *op. cit.*, p. 1361.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ BRUCE, J.W., KNOX, A., cit., p. 1368.

⁶⁹ *Ivi*, p. 1366.

nonché quello di fonte statale; problema che pare essere stato risolto dalla legge n. 168/2017 in senso positivo per i domini collettivi, attribuendo a quest'ultimi la natura di ordinamento giuridico (primario) e la capacità di auto-normazione, pur nell'osservanza delle norme della Costituzione. La l. n. 168 del 2017 pone dunque gli assetti fondiari collettivi sullo stesso piano delle altre autonomie locali, attribuendo loro un riconoscimento costituzionale connesso alla loro natura di enti primari dotati di autonomia statutaria⁷⁰. Il dominio collettivo costituisce una organizzazione retta da regole proprie, un vero e proprio ordinamento giuridico perché composto da un insieme di persone "governate", nei loro reciproci rapporti, da norme statutarie o consuetudinarie da esse stesse "imposte" e rispettate; insomma, un ordinamento giuridico "primario", dotato dell'elemento "personale" (la collettività), dell'elemento "materiale" (il territorio) e della capacità di auto-normazione, la quale si estrinseca nell'autonomia, statutaria e regolamentare, riconosciuta dallo Stato⁷¹.

BIBLIOGRAFIA

- AGRAWAL, A., OSTROM, E., «Collective action, property right and decentralization in resource use in India and Nepal», in *Politics and Society* 29 (2001), p. 485.
- BALAND, J.M., BARDHAN, P., DAS, S., MOOKHERJEE, D., «Forests to the People: Decentralization and Forest Degradation in the Indian Himalayas», in *World Development* 38 (2010), p. 1642.
- BARDHAN, P.K., MOOKHERJEE, D., «Capture and governance at local and national levels», in *American Economic Review* 90 (2000), p. 135.
- BENJAMIN, C.E., «Legal Pluralism and Decentralization: Natural Resource Management in Mali», in *World Development* 36 (2008), p. 2255.
- BERTI, G., *Principi fondamentali, Art. 5*, in *Commentario della Costituzione*, ed. BRANCA, G., Bologna 1975.
- BOOTH, P., «Decentralization and land-use planning in France: a 15-year review», in *Policy and Politics* 26 (1985), p. 89.
- BRUCE, J.W., KNOX, A., «Structures and Stratagems: Making Decentralization of Authority over Land in Africa Cost-Effective», in *World Development* 37 (2009), p. 1360.
- CIRULLI, G., BORGATTI, C., *Le Partecipanze Agrarie emiliane: antiche tradizioni, nuovi orizzonti*, 2014, e-book
- COLEMAN, E.A., FLEISCHMAN, F.D., «Comparing Forest Decentralization and Local Institutional Change in Bolivia, Kenya, Mexico, and Uganda», in *World Development* 40 (2012), p. 836.
- CURRAN, L.M., TRIGG, S.N., McDONALD, A.K., ASTIANI, D., HARDIONO, Y.M., SIREGAR, P., et AL., «Lowland forest loss in protected areas in Indonesian Borneo», in *Science* 303(2004), p. 1000.

⁷⁰ MARINELLI, F., cit., p. 1049.

⁷¹ Così GERMANÒ, A., cit., p. 85 e s., secondo il quale l'ente regionale, nel dettare norme di riordino, non può intervenire sulla struttura interna, dunque sulle regole di accesso, di appartenenza e di esclusione dalla comunità, ma può soltanto emanare disposizioni in merito al "governo" del territorio ed alla conservazione del patrimonio antico "riservato" all'attività agro-silvo-pastorale al fine della valorizzazione dei beni collettivi, sia sotto il profilo produttivo, che sotto quello della protezione dell'ambiente (art. 3, legge n. 97 del 1994).

- DEININGER, K., AYALEW ALI, D., HOLDEN, S., ZEVENBERGEN, J., *Rural land certification in Ethiopia: Process, initial impact, and implications for other African countries*, World Bank Policy Research, Working Paper n. 4218, World Bank, Washington DC 2007
- DESSALEGN, R., *Ethiopia: Current land tenure policy and implications for development*, Paper Prepared for FAO/Ethiopia, FAO, Addis Ababa 2003
- FOX, J., ARANDA, J., *Decentralization and rural development in Mexico: Community participation in Oaxaca's Municipal Funds Program*, Center for US-Mexican Studies, San Diego 1996
- GEBREMEDHIN, B., PENDER, J., TESFAYE, G., «Community natural resource management: The case of Woodlots in Northern Ethiopia», in *Environment and Development Economics* 8 (2003), p. 129.
- GELO, D., KOCH, S.F., «The Impact of Common Property Right Forestry: Evidence from Ethiopian Villages», in *World Development* 64 (2014), p. 395.
- GERMANÒ, A., «I domini collettivi tra interessi locali e interessi generali», in *Rivista di diritto agrario* (2001), II, p. 79.
- GERMANÒ, A., ROOK BASILE, E., «Per una legge regionale su beni ed usi civici, tra competenza legislativa e principio di sussidiarietà», in *Rivista di diritto agrario* (2006), II, p. 37.
- GRIGSBY, W., «Subsistence and land tenure in the Sahel», in *Agriculture and Human Values* 19 (2002), p. 151.
- HARDIN, G., «The tragedy of the commons», in *Science* 162 (1968), p. 1243.
- HARRIS, J., STOKKE, J.K., TORNQUIST, O., *Politicizing democracy: The new local politics of democratization*, New York 2005
- HAYWARD, C. R., «The difference states make: Democracy, identity, and the American city», in *American Political Science Review* 97 (2003), p. 501.
- JOHNSON, C., FORSYTH, T., «In the Eyes of the State: Negotiating a “Rights-Based Approach” to Forest Conservation in Thailand», in *World Development* 30 (2002), p. 1591.
- LI, T.M., «Engaging simplifications: community-based resource management, market process and state agendas in upland Southeast Asia», in *World Development* 30 (2002), p. 265.
- LOSAVIO, C., Nuove norme in materia di proprietà collettive, del 2.5.2018 [<http://www.issirfa.cnr.it/nuove-norme-in-materia-di-proprietà-collettive-clelia-losavio.html>, in data 20.9.2019]
- MARINELLI, F., «Dagli usi civici ai domini collettivi», in *Giustizia civile* (2018), p. 1039.
- MAWHOOD, P., *Local government in the third world*, Chichester (1983).
- MERUSI, F., «Il diritto ‘sussidiario’ dei domini collettivi», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* (2003), p. 77.
- MCCAY, B.J., «Community and the commons: romantic and other views», in *Communities and the Environment: Ethnicity, Gender, and the State of Community-Based Conservation*, ed. AGRAWAL, A., GIBSON, C.C., New Brunswick 2001, p. 180.
- OMONDI, J., OMOSA, E., «Capturing opportunities for change in Kenya-Preparing stakeholders for the new Forest Act», in *Forests, Trees, and People* 46 (2002), p. 29.
- ONGUGO, P.O., NJUGUNA, J.W., *Effects of decentralization policies on forest management: Experience from seven forests in Kenya*, Paper presented at the Tenth Conference of the International Association for the Study of Common Property, Oaxaca 2004
- OSTROM, E., *Governing the commons: The Evolution of Institutions for collective action*, New York 1990, trad. it., *Governare i beni collettivi*, Venezia 2006

- OSTROM, E., *Self-governance and forest resources*, Occasional Paper. 0854-9818, n. 20, Centre for International Forestry Research, 1999
- OSTROM, E., «Collective action and evolution of social norms», in *The Journal of Economic Perspectives* 14 (2000), p. 137.
- OSTROM, E., «The danger of self-evident truths», in *Political Science and Politics* 33 (2000), p. 33.
- OUEDRAOGO, H.M.G., «Decentralisation and local governance: Experiences from francophone West Africa», in *Public Administration and Development* 23 (2003), p. 97.
- PALMER, C., ENGEL, S., «For Better or for Worse? Local Impacts of the Decentralization of Indonesia's Forest Sector», in *World Development* 35 (2007), p. 2131.
- PLATTEAU, J.P., «Monitoring elite capture in community-driven development», in *Development and Change* 35 (2004), pp. 223-246.
- POOLE, J.H., LEAKEY, R.E., «Kenya», in *Decentralization and biodiversity conservation*, ed. LUTZ E., CALDECOTT, J., World Bank Publications, Washington DC 1996
- POTEETE, A.R., RIBOT, J.C., «Repertoires of Domination: Decentralization as Process in Botswana and Senegal», in *World Development* 39 (2011), p. 439.
- REDFORD, K.H., «The ecologically noble savage», in *Cultural Survival Quarterly* 15 (1990), p. 46.
- RIBOT, J.C., *Local actors, powers and accountability in African decentralization: A review of key issues*, Paper prepared for IDRC, Canada, Assessment of Social Policy Reforms Initiative, World Resources Institute, Washington DC 2001
- RIBOT, J.C., AGRAWAL, A., LARSON, A.M., «Recentralizing While Decentralizing: How National Governments Reappropriate Forest Resources», in *World Development* 34 (2006), p. 1864.
- SECCO, L., FAVERO, M., MASIERO, M., PETTENELLA, D.M., «Failures of political decentralization in promoting network governance in the forest sector: Observations from Italy», in *Land Use Policy* 62 (2017), p. 79.
- SERGIO, S., La centralità dell'art. 5, del 27.10.2017 [http://www.treccani.it/magazine/atlante/geopolitica/La_centralita_dell_articolo_5.html, in data 12.9.2019]
- SMITH, B. C., *Decentralization: The territorial dimension of the state*, London 1985
- SMOKE, P., «Local government fiscal reform in developing countries: lessons from Kenya», in *World Development* 21 (1993), p. 901.
- TACCONI, L., *Biodiversity and Ecological Economics: Participation, Values and Resource Management*, London 2000.
- TACCONI L., «Decentralization, forests and livelihoods: Theory and narrative», in *Global Environmental Change* 17 (2007), p. 338.
- TUIHEDUR RAHMAN, H.M., HICKEY, G.M., SARKER, S.K., «A framework for evaluating collective action and informal institutional dynamics under a resource management policy of decentralization», in *Ecological Economics* 83 (2012) p. 32.
- TURYAHABWE, N., BANANA, A.Y., «An overview of history and development of forest policy and legislation in Uganda», in *International Forestry Review* 10 (2008), p. 641.

I Domini collettivi come ordinamenti storici: annotazioni critiche

1. INTRODUZIONE

La legge 168/2017 sui domini collettivi ha suscitato valutazioni tanto positive¹ quanto negative². Un aggiornamento del quadro normativo risultava opportuno non solo per sistematizzare in un unico provvedimento quegli interventi che hanno radicalmente mutato l'approccio alla tematizzazione giuridica degli usi civici (si pensi alla legge Galasso), ma anche per portare a sintesi gli esiti cui sono giunti la dottrina e la giurisprudenza nell'applicare la legge 1766/1927. Una valutazione positiva della legge del 2017, inoltre, potrebbe essere data ove si fosse messo un po' di ordine in una materia che risulta essere non solo di difficile comprensione per i non addetti, ma complessa anche per gli stessi cultori a fronte di incertezze normative, orientamenti giurisprudenziali divergenti³, approcci dottrinari differenziati in ragione di una specifica sensibilità per le variabili storico-istituzionali espresse in un determinato contesto territoriale di riferimento⁴. La materia si presenta come la trama di un tessuto infeltrito, ove alla regolarità indotta da nozioni giuridiche "ragionevoli" utilizzate per ordinare (e comprendere) l'esistente, si sostituisce l'apologia del casistico, del particolarismo⁵, dell'accidentalità storica di ciò che rimane innominabile e innominato⁶. Una

¹ Cf. MARINELLI, F., «Dagli usi civici ai domini collettivi», in *Giustizia civile* 2018, pp. 1039-1050.

² La ritiene una "figlia troppo giovane ed illegittima della legge madre n. 1766 del 1927, con la pretesa enfatica, ripetitiva e sostitutiva, e il vanto inutile di rafforzare "una materia" che è già ampiamente tutelata". DI GENIO, G., «Gli usi civici nella legge n. 168 del 2017 sui domini collettivi: sintonie e distonie attraverso la giurisprudenza costituzionale e il dibattito in sede Costituente», in *Federalismi.it* 18 (2018), p. 16.

³ Si veda Tar Marche Ancona Sez. I, sentenza 9 gennaio 2014, n. 33. La fattispecie aveva ad oggetto l'impugnazione, da parte di associazioni e di università agrarie, della deliberazione n. 1595/2012 della Giunta della Regione Marche con cui si predisponesse uno statuto e regolamento tipo per gli enti che amministrano terre civiche. Il giudice amministrativo ha dichiarato inammissibile il ricorso sulla base del principio per cui la delibera non avrebbe trovato applicazione rispetto ai ricorrenti, le associazioni, in quanto essa avrebbe disciplinato le solo terre civiche amministrate dal Comune o dalle Amministrazioni separate. Nell'affermare ciò, il Tar ha peraltro dichiarato che le terre amministrate dai Comuni e sulle quali ricadono gli usi civici non sono beni in proprietà della collettività, ma beni in proprietà di ente pubblico destinati all'esercizio di un diritto di godimento titolato alla collettività. Che le terre civiche siano beni in proprietà della collettività, e non beni in proprietà pubblica gravati da un uso, è dato acquisito dalla dottrina e dalla giurisprudenza. In commento alla sentenza si veda VOLANTE, R., «Usi civici e proprietà collettiva: la giurisprudenza amministrativa alla ricerca di una definizione», in *Archivio Scialoja Bolla* 2015, pp. 149-172.

⁴ In tal senso rilevano le doglianze espresse con riferimento al mancato coinvolgimento, nell'iter di approvazione della legge 168/2017, delle realtà istituzionali che si occupano di usi civici nel meridione. Come osserva DI GENIO, G., «Gli usi civici nella legge n. 168 del 2017 sui domini collettivi: sintonie e distonie attraverso la giurisprudenza costituzionale e il dibattito in sede Costituente», cit., pp. 2-16, "in sede di audizione parlamentare [...] non sono state convocate ed audite specificamente anche le Associazioni del profondo Sud sugli usi civici, totalmente estromesse, come, a mò di esempio, il Gruppo di studi sugli usi civici nell'Italia meridionale e lo stesso Coordinamento regionale della Campania della Consulta nazionale delle proprietà collettive" (p. 5). Tale coinvolgimento "avrebbero potuto esplicitare nel dibattito parlamentare il dissenso e le vere problematiche delle realtà meridionali in uso civico" (p. 6).

⁵ Esempificativa l'opinione espressa da Volante. L'autore individua "il problema dogmatico della proprietà collettiva" nel fatto che "essa non è astratta dal suo titolo di costituzione: mentre la proprietà privata moderna è sempre eguale a sé stessa, descritta dall'art. 832 c.c., sia che nasca per invenzione o per usucapione, si acquisi per atto tra vivi o mortis causa, la proprietà collettiva deve essere conosciuta in concreto dai fatti che l'hanno di volta in volta costituita e dai negozi che l'hanno via via trasmessa, perché ciascuno

norma ragionevole è certamente tale in quanto in essa trova accoglimento un principio ordinatore interno che risulta funzionale alla luce della storia, della natura dei fatti, anche dei luoghi comuni consolidatisi in una determinata epoca storica e in una specifica comunità politica.

Ciò però non vuol dire che una norma sia irragionevole se non raccoglie, apoditticamente, ogni accidentalità storica che, pur rendendo unici un determinato fatto o una determinata situazione, può legittimamente essere ritenuta giuridicamente irrilevante. Una prima valutazione positiva vi sarebbe dovuta essere ove il legislatore avesse anche solo voluto raccogliere questa sfida, prescindendo dal risultato ottenuto (sapendo che in un ordinamento complesso come l'attuale vi sono sufficienti anticorpi per correggere anche la più sventurata delle scelte legislative: la permanenza degli usi civici pur a fronte dell'approccio liquidatorio della legge del 1927 ne è un esempio paradigmatico).

A mio parere tale sfida non solo non è stata raccolta, ma neanche individuata. Tale mia considerazione prende spunto dall'approccio assunto dal legislatore nell'introdurre nozioni e principi che incrementano l'entropia già esistente. Nel presente contributo cercherò di evidenziare alcuni profili critici che nella mia opinione caratterizzano la legge, mettendo al contempo in luce le problematiche cui essa non ha posto rimedio.

2. LA LEGGE 168/2017: PREMESSE CONCETTUALI

L'emanazione della legge è stata salutata con favore da tutti coloro che hanno combattuto una battaglia che si può considerare, ad oggi, vinta su due fronti⁷. Da un lato vi era, in epoca più remota, l'esigenza di opporsi alla prospettiva liquidatoria che sottendeva la legge del 1927: il contesto in cui collocare la vicenda non è solo di natura applicativa, ma culturale. Quel che si osteggiava era l'assolutismo giuridico, il positivismo normativo, l'approccio legalistico-

di questi titoli ha costituito un diritto dal contenuto proprio, che non può essere restituito dal confronto con un modello generale?. VOLANTE, R., «Un terzo ordinamento civile della proprietà. La l. 20 novembre 2017, n. 168 in materia di domini collettivi», in *Le nuove leggi civili commentate* 5 (2018), p. 1070. A tali osservazioni si potrebbe obiettare che solo in un atto di estrema astrazione dogmatica la proprietà risulta effettivamente sempre uguale a sé stessa, potendo essere ricondotta ad un modello generale, che però risulta inutile per comprendere come cosa in concreto la proprietà sia. Il riferimento ad un modello astratto di proprietà ci riporta ad un momento precedente al dibattito che ha ridefinito al plurale l'istituto proprietario e da cui è la riflessione del Pugliatti sulle proprietà confluite in PUGLIATTI, S., *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano 1954. Si veda in dottrina FERRI, G., «Proprietà collettive e usi civici nella prospettiva storico-giuridica del Novecento», in *Historia et jus* 7 (2015), pp. 1-18.

⁶ Esemplificative le formule utilizzate dal legislatore. La legge del 1927 era infatti rivolta alla «*sistemazione delle terre provenienti dalla liquidazione suddetta e delle altre possedute da Comuni, università ed altre associazioni agrarie, comunque denominate, soggette all'esercizio di usi civici*». Analogamente la legge sulla montagna imponeva alle regioni di disciplinare alcuni aspetti delle «*organizzazioni montane, anche unite in comunanze, comunque denominate, ivi comprese le comunioni familiari montane [...], le regole cadorine [...], e le associazioni?*». Infine la legge 168/2017 «*riconosce i domini collettivi, comunque denominati?*». Citando un commento a sentenza scritto da GERMANÒ, A., «Carneade, chi era costui? Ovvero gli usi civici», in *Rivista di diritto agrario* 2 (1994), pp. 209-2013, si potrebbe esclamare: «*Carneade, chi era costui? Ovvero i domini collettivi?*».

⁷ Propende in tal senso Di Genio, il quale ritiene che la legge 168/2017 esprime «*il vanto inutile di rafforzare «una materia» che è già ampiamente tutelata, alla luce della giurisprudenza costituzionale e del dibattito in sede costituente (come blocco di costituzionalità), dalla pregevole legge n. 1766 del 1927, vera icona, interposta, del passato, del presente e del futuro normativo degli usi civici e delle proprietà collettive (di cui alla l. n. 97 del 1994)*». DI GENIO, G., «Gli usi civici nella legge n. 168 del 2017 sui domini collettivi: sintonie e distonie attraverso la giurisprudenza costituzionale e il dibattito in sede Costituente», cit., p. 16.

volontaristico di cui la legge del 1927 era espressione e che aveva trovato ampia affermazione nel campo dei diritti reali⁸. La legge liquidatoria venne correttamente criticata in quanto esprimeva la misura di quanto la tradizione, la storia e il diritto possano essere violati da una norma posta in essere, in una veste di formale legittimità, da un legislatore disattento in un gesto di arrogante insensibilità verso la natura dei fatti. La difesa dei diritti delle collettività locali significava rivendicare alla Storia e alla tradizione giuridica un posto nei formanti del diritto, in aperta polemica con l'assorbimento nella legge di ogni espressione del giuridicamente posto⁹. Dall'altro lato, in epoca più recente, vi era la necessità di opporsi a quei mille espedienti individuati nelle leggi regionali per procedere all'estinzione dei diritti collettivi in vista ora di una privatizzazione, ora di una "pubblicizzazione" che attraeva alla proprietà di ente pubblico i beni prima collettivi.

Queste due battaglie possono dirsi vinte alla luce tanto del riconoscimento legale di una valenza paesaggistica ai beni gravati da uso civico, quanto della giurisprudenza consolidatasi in seno alla Corte di Cassazione e alla Corte Costituzionale. Mentre la Corte suprema escluse le proprietà collettive dall'applicazione della legge 1766/1927, il Giudice delle leggi ha censurato in più occasioni le leggi regionali volte all'estinzione dei diritti civici alla luce ora di una violazione sostanziale dei principi generali posti dall'ordinamento statale (assumendo come parametro interposto proprio la legge 1766/1927¹⁰), ora in ragione di una violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e di ordinamento civile. La legge 168/1917 consolida questi due risultati, introducendoli però all'interno di una logica che nella mia opinione non solo è problematica, ma genera anche possibili fraintendimenti.

3. I PROFILO: IL DISORDINE TERMINOLOGICO E CONCETTUALE IN MATERIA DI PROPRIETÀ COLLETTIVA, PROPRIETÀ PUBBLICA E PROPRIETÀ PRIVATA

Il dominio collettivo è "caratterizzato dall'esistenza di una collettività i cui membri hanno in proprietà terreni ed insieme esercitano più o meno estesi diritti di godimento, individualmente o collettivamente, su terreni che il comune amministra o la comunità da esso distinta ha in proprietà pubblica o collettiva".

In tale formulazione il legislatore ha tentato di descrivere cosa debba intendersi per dominio collettivo, ossia per proprietà collettiva. La natura dell'intervento è meramente descrittiva in quanto risulta difficile individuare nell'articolato una coerenza terminologica che risulti sufficiente per poter essere di natura prescrittivamente ordinante.

Sotto un primo profilo, una proprietà collettiva è tale in ragione di una caratteristica qualificante che attiene la titolazione: è collettiva in quanto a titolazione collettiva. La natura pubblica o privata della proprietà, invece, riguarda la natura del soggetto titolare, che può

⁸ In tal senso "l'assolutismo giuridico aveva facilmente trionfato soprattutto nel campo dei diritti reali, perché il modello di organizzazione giuridica dei beni così come era stato confezionato nel solco della tradizione romanistica si era opposto come l'unico possibile per una società che non volesse tornare nello stadio d'una civiltà tribale". GROSSI, P., «Assolutismo giuridico e proprietà collettive», in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno* 19 (1990), p. 540.

⁹ Secondo Grossi, "il meccanismo interno della sfera giuridica «proprietà collettiva» [...] è soprattutto uno statuto della cosa. Con questa nozione – niente affatto innocua – si vuol significare che essa si modella sulla cosa, è iscritta sulla cosa, è plasmata interamente dalle ragioni primordiali fisiche ed economiche della cosa". GROSSI, P., «Assolutismo giuridico e proprietà collettive», cit., p.542. Nel concetto di statuto della cosa si esprime quella normatività che emerge dalla natura delle cose, e che viene negata dall'assolutismo giuridico e dalla modernità giuridica.

¹⁰ Cf. DI GENIO, G., «Gli usi civici nella legge n. 168 del 2017 sui domini collettivi: sintonie e distonie attraverso la giurisprudenza costituzionale e il dibattito in sede Costituente», cit., p. 4.

essere pubblico o privato. A loro volta, e su di un ulteriore piano concettuale, i beni possono essere pubblici o privati a seconda di un criterio che trova il proprio fondamento: a) nella qualità del soggetto proprietario; b) in una qualità sostanziale dei beni (sono pubblici quei beni individuati in base ad un parametro legale, perfino in diretta applicazione della Costituzione, a prescindere dalla titolarità in mano pubblica o privata, questa pare essere la strada intrapresa dalla Cassazione con la sentenza 3665/2011); c) nel regime giuridico che la legge esplicitamente rende applicabile a determinate categorie di beni e che si sostanzia nell'incommerciabilità o nel vincolo di destinazione¹¹. I piani sui quali tali gli aggettivi “*pubblica*” e “*collettiva*” divengono qualificanti dovrebbero essere diversi alla luce delle considerazioni pocanzi svolte: il primo attiene alla natura del soggetto, il secondo alla forma assunta dalla titolazione. La legge però, attraverso la congiunzione “o” posta tra proprietà pubblica e proprietà collettiva, contrappone, ponendole sul medesimo piano, queste due nozioni. Concettualmente può esistere una proprietà collettiva pubblica, in quanto attribuita a soggetto pubblico, ed una proprietà collettiva privata poiché in mano a soggetto privato. Allo stesso modo si dovrebbe ammettere una proprietà collettiva di beni pubblici e una proprietà collettiva di beni privati. La formulazione scelta dal legislatore, nel contrapporre la proprietà collettiva alla proprietà pubblica, denota delle smagliature che rendono poco chiari i concetti utilizzati nella legge: questa è la ragione per cui è impossibile pensare che per mezzo di essi il legislatore abbia voluto (o sia riuscito a) innovare l'ordinamento introducendo delle nuove categorie prescrittive di natura ordinante.

Da tale formulazione si può dedurre, sotto un secondo profilo, un'ulteriore considerazione. Se la proprietà collettiva è qualcosa di diverso dalla proprietà pubblica, potremmo desumere che essa è una proprietà privata, ossia che il soggetto proprietario non è pubblico. Dovendo qualificare però i beni collettivi, non vi è dubbio che essi siano beni pubblici, alla luce del regime giuridico prescritto dalla legge stesso: inusucapibilità, vincolo di destinazione, inalienabilità¹². Siamo di fronte ad un bene pubblico (e non solo di interesse pubblico) in proprietà privata. Tale affermazione risulta certamente in linea con le tendenze evolutive conosciute dal diritto dei beni pubblici, ove la titolarità in mano di soggetto pubblico ha progressivamente perso la rilevanza un tempo posseduta. Se si dovesse prendere alla lettera la legge 168/2017, si potrebbe affermare che essa fa venir meno uno dei principi sui cui si fonda la tradizione giuridica consolidatasi sui beni pubblici: il fatto che essi debbano essere in proprietà pubblica. Risulta però difficile presumere che il legislatore abbia voluto apportare, con una legge di soli tre articoli approvata a scadenza legislatura, le profonde innovazioni che invece la formulazione scelta dogmaticamente pone.

Il tenore letterale dell'articolato, sotto un terzo profilo, induce a svolgere un'ultima considerazione: dove vi sarebbe proprietà collettiva e dove proprietà pubblica? Si potrebbe avanzare, alla luce di alcuni presupposti normativi richiamati più o meno implicitamente dalla legge, la seguente ricostruzione: dovrebbe esservi proprietà pubblica dei beni civici frazionali, ove i terreni in proprietà della collettività sono gestiti dall'ente che rappresenta una comunità distinta dalla generalità degli abitanti di uno specifico Comune, ossia la Frazione. Vi

¹¹ Cf. CASSESE, S., *I beni pubblici*, Milano 1969, p. 7, per il quale i “*tratti pubblicistici prevalenti dei beni pubblici non vanno ricercati tanto nel contenuto del diritto o nella natura (giuridica) dei beni ma nella disciplina che ne regola l'appropriazione*”.

¹² Si veda GERMANÒ, A., «Domini collettivi», in *Digesto delle discipline civilistiche* 2018, per il quale “*in modo chiaro la disciplina dei domini collettivi è privata quanto ai soggetti ed è pubblica quanto agli oggetti: infatti, l'inalienabilità, l'indivisibilità e l'inusucapibilità sono i caratteri dei beni pubblici demaniali*”.

dovrebbe essere proprietà collettiva invece ove le terre in proprietà della collettività sono gestite da un ente diverso (l'università, l'associazione, la regola). Se trattasi di proprietà pubblica, è d'obbligo pensare che gli enti costituiti per amministrare quelle terre civiche frazionali (che non sono in proprietà collettiva, pur essendo titolate ad una collettività, *sic!*) sono enti pubblici. I comitati per l'amministrazione dei beni civici frazionali – istituibili ai sensi della legge 17 aprile 1957, n. 278, richiamata dalla legge sui domini collettivi – dovrebbero quindi essere qualificati come enti di diritto pubblico. Ciò contraddice il principio posto alla base dell'attribuzione *ex lege* della personalità giuridica di diritto privato agli enti esponenziali delle collettività titolari di beni collettivi. La formulazione, quindi, oltre a esemplificare un uso terminologico di difficile sistematizzazione, introduce una discriminazione irragionevole tra quelle collettività che hanno espresso, nel corso della storia, un ente esponenziale cui *ex lege* è attribuita personalità giuridica di diritto privato, e quelle nelle quali tale istituzionalizzazione difetta, da cui la costituzione *ex novo* di un soggetto amministratore che sarà un ente pubblico. Questa discriminazione porta con sé tutta una serie di conseguenze, prima tra tutte un problema di corretta individuazione della giurisdizione competente in materia di tutela dei diritti dei cittadini che la Repubblica riconosce. In alternativa si prefigurerebbe una proprietà pubblica di un bene pubblico in mano a soggetto privato, ipotesi che desta non poche perplessità.

In sintesi, se si prendesse sul serio la legge 168/2017, si dovrebbe affermare: a) che la proprietà collettiva non può essere proprietà pubblica; b) che la proprietà collettiva è una proprietà privata anche se i beni sono indubbiamente assoggettati al regime dei beni pubblici e dovrebbero quindi essere qualificati come pubblici; c) che i beni frazionali sono beni in proprietà pubblica e che quindi i Comitati per l'amministrazione separata sono enti di diritto pubblico.

La tradizione giuridica in materia dei beni, e dei beni pubblici, è certamente stata messa alla prova dall'evoluzione conosciuta dall'ordinamento negli ultimi decenni. Risulta indubbio che non si sia ancora giunti ad un nuovo equilibrio capace di porre ordine nelle tesi interpretative, anche giurisprudenziali, che tentano una ricostruzione evolutiva del quadro normativo codicistico e delle discipline settoriali emanate nel corso del tempo (anche alla luce del fenomeno delle privatizzazioni) per ridisegnare sistematicamente i principi del diritto dei beni pubblici. La legge, in tale quadro, non porta a nessun sostanziale avanzamento nell'individuazione di una nuova chiave che riesca a riordinare la materia. Ciò pare trovare giustificazione in una semplice considerazione: il diritto dei beni in proprietà collettiva è una disciplina priva di portata generale, è una disciplina speciale, irrilevante nel quadro giuridico generale attinente al regime dei beni e ai criteri di distinzione tra i beni pubblici e privati. Si suole dire che i concetti di proprietà collettiva e di bene civico vadano al di là delle strette categorie di pubblico e di privato¹³. Non si coglie come la necessità di emanciparsi da quei

¹³ In tal senso “*da oltre un quarantennio dottrina e giurisprudenza ritengono che la proprietà collettiva è una proprietà privata e pubblica assieme, come si è espressa la stessa Corte Suprema secondo cui la proprietà collettiva sostanzialmente costituisce un tertium genus perché trattasi di beni di appartenenza privata ma assoggettati ad un regime di proprietà pubblica*”. GERMANÒ, A., «Domini collettivi», cit. In verità la sentenza della Cassazione è conosciuta perché per mezzo di essa è stata esposta non tanto la nozione di bene collettivo o di proprietà collettiva, ma il concetto di bene comune. Il fatto che il bene sia comune non implica, nell'opinione della Corte, che esso sia a titolazione collettiva. Un bene è comune quando è “*strumentalmente collegato alla realizzazione degli interessi di tutti i cittadini*”, “*prescindendo dal titolo di proprietà*” che può essere pubblico o privato (dando per scontata la titolazione individuale).

concetti di pubblico e di privato non faccia venir meno la funzionalità o l'utilità che questi concetti astrattamente continuano ad avere. Sarebbe un osservatore poco attento chi non cogliesse nel dibattito sui beni comuni (o collettivi) proprio la prova di quanto la ridefinizione del concetto di pubblico sia non solo un tema fondamentale e di estrema attualità, ma un'operazione necessaria; ed è una sfida che deve essere raccolta dal legislatore: la legge sui domini collettivi è stata, in tal senso, non solo un'occasione persa, ma un ulteriore elemento di destrutturazione delle categorie esistenti.

4. II PROFILO: I PRESUPPOSTI DEL RICONOSCIMENTO QUALE LIMITE ALL'AUTO-DETERMINAZIONE DELLE COLLETTIVITÀ PROPRIETARIE

Ai sensi dell'art. 1, *“la Repubblica riconosce i domini collettivi, comunque denominati, come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie”*. Un giurista che si ponesse l'obiettivo di decodificare tali locuzioni risulterebbe in difficoltà¹⁴.

È problematico, in primo luogo, il concetto di *“comunità originaria”*, che non risulta consolidato nella nostra tradizione giuridica. Chi avesse una certa dimestichezza con la terminologia usata, in diversi ordinamenti giuridici stranieri, in materia di diritti delle popolazioni indigene e tribali vi ritroverebbe più di una assonanza. Originari sono i diritti delle popolazioni indigene sulle terre che tradizionalmente occupano¹⁵ e su quelle ancestrali,

¹⁴ Si prenda ad esempio come in dottrina si interpreta la nozione di auto-normazione in VOLANTE, R., «Un terzo ordinamento civile della proprietà. La l. 20 novembre 2017, n. 168 in materia di domini collettivi», cit., pp. 1067-1115. *“Autonormazione non significa pertanto indipendenza del dominio collettivo dalle leggi dello Stato o delle Regioni, ma più semplicemente assenza di subordinazione rispetto alla pubblica amministrazione nell'attuazione di leggi e provvedimenti che concernano a qualsiasi fine i beni oggetto della proprietà originariamente riservata, che il dominio collettivo è chiamato ad effettuare in proprio, in conformità col proprio ordinamento primario”*. VOLANTE, R., «Un terzo ordinamento civile della proprietà. La l. 20 novembre 2017, n. 168 in materia di domini collettivi», cit., pp. 1092. Sembra che l'auto-normazione determini l'attribuzione alle collettività proprietarie dei domini collettivi di mere funzioni amministrative nell'applicazione delle leggi. La subordinazione alla legge degli ordinamenti primari non risulta, però, così scontata. In *primis* perché la legge assoggetta tali ordinamenti alla sola Costituzione (con i problemi che caratterizzano, però, l'assenza di strumenti rimediali volti a accertare la conformità costituzionale di atti che non hanno forza di legge). Tale elemento è stato valorizzato in una sentenza della Cassazione. La Corte suprema ha affermato che la legge 168/2017 *“prende atto della (pre)esistenza di una proprietà collettiva «originaria», intesa sia come «comproprietà inter-generazionale» sia quale «ordinamento giuridico primario» delle comunità stesse, a sua volta soggetto (non alla legge, ma direttamente) alla Costituzione”*. Nella sentenza si è affermata la carenza del potere amministrativo commissariale in ordine all'assoggettamento all'uso civico di una porzione di territorio in proprietà di una Comunella Jus-Vicinia Srenja-Opicina Opicina (Cass. civ., sez. II, sentenza 10 ottobre 2018, n. 24978). In secondo luogo è la legge stessa, e una legge speciale, a determinare il valore giuridico delle consuetudini e degli statuti che si sono consolidati in seno ai domini collettivi. In base al principio riposto nel brocardo *lex specialis derogat legi generali; lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*, una legge generale posteriore incompatibile con una consuetudine riconosciuta ai sensi della legge 168/2017 non ne determini l'abrogazione, a meno che non vi sia una espressa disposizione a riguardo. Il criterio di specialità, infatti, porterebbe a ritenere immune la consuetudine (introdotta nell'ordinamento per mezzo della legge 168/2017) dagli effetti abrogativi di una legge generale posteriore. Tale orientamento trova conferma in dottrina. Così l'adempimento degli obblighi che incombono sulle regioni ai fini di promuovere il recupero produttivo dei terreni incolti e abbandonati ai sensi di art. 12, d.lgs. 34/2018 (Testo unico in materia di foreste e filiere forestali) costituirebbe *“una violazione patente del principio di autonormazione”* ove imponesse agli enti gestori dei domini collettivi standard di gestione contrari alle pratiche consuetudinarie. VOLANTE, R., «Un terzo ordinamento civile della proprietà. La l. 20 novembre 2017, n. 168 in materia di domini collettivi», cit., p. 1093.

¹⁵ Art. 231, Costituzione federale del Brasile.

come tali sono i popoli indigeni. Il carattere originario può essere interpretato su due differenti piani: vi è una originalità temporale per cui è originario ciò che precede, che è immemore. Vi è dall'altro lato una originarietà che esplicita una connotazione qualitativa: originario è ciò che non dipende concettualmente da nulla se non da sé medesimo. Originaria è la sovranità, è l'appropriazione che pur non essendo temporalmente originaria, avendo ad oggetto un bene precedentemente già appropriato, è tale per una specifica qualità del gesto appropriativo¹⁶. Si pensi all'istituto della riserva originaria contemplato dall'art. 43 della Costituzione, articolo menzionato nella legge stessa, che determina una acquisizione originaria in ragione del venir meno, rispetto a quei beni o ad una categoria di beni, della "legittimazione alla situazione giuridica proprietaria"¹⁷, e la caducazione di ogni titolo temporalmente precedente.

Destà, in secondo luogo, alcune perplessità il concetto di "ordinamento giuridico primario", che riprende una formula utilizzata non solo da Paolo Grossi, autorevole padre della legge 168/2017, ma anche dai canonisti per concepire e descrivere i tratti costitutivi dell'ordinamento canonico¹⁸, prefigurando, di conseguenza, il rapporto che quest'ultimo avrebbe con l'ordinamento repubblicano. La decodificazione delle statuizioni introdotte con la l. 168/2017 rimanda in definitiva ad un concetto di autonoma separatezza che contraddistingue il divenire in ordinamento di una formazione sociale che non solo è giuridicamente riconosciuta, ma di cui è riconosciuta anche una sorta di compartecipazione alla sovranità. In tal senso la Repubblica riconosce i domini collettivi e l'ordinamento che per mezzo del quale essi si esprimono autonomamente.

Il riconoscimento della capacità di auto-normazione viene da un lato esplicitato dalla legge, ma al contempo smentito. Le "comunioni familiari vigenti nei territori montani [infatti], continuano a godere e ad amministrare i loro beni in conformità dei rispettivi statuti e consuetudini, riconosciuti dal diritto anteriore"¹⁹. In questo passaggio si sostanzia non solo una incongruenza con il principio di autonomia poc'anzi declamato, ma un indizio sui presupposti assunti dal legislatore. La capacità di auto-normazione attribuita ai domini collettivi trova un limite non solo nel diritto consuetudinario, ma anche nelle fonti pre-statali che lo hanno reso diritto positivo, ossia formalmente posto²⁰. Il dato, concettualmente, non è da sottovalutare per due

¹⁶ Si può rappresentare tale contrapposizione attraverso un caso pratico. Poniamo che una popolazione indigena abbia, per le ragioni più disparate, abbandonato le terre tradizionalmente possedute in un momento posteriore al processo di colonizzazione. Si ipotizzi che la medesima popolazione si sia stanziata su di un suolo che era già, in termini giuridici, soggetti alla giurisdizione statale e che, seppur non ancora materialmente occupato, oggetto di proprietà pubblica. Se l'originarietà viene interpretata in termini temporali, l'occupazione non potrà dirsi originaria fino a quando non si protragga per un periodo così lungo da renderla immemore. Per altro verso se l'originarietà dipende da una qualità del gesto appropriativo compiuto dalle popolazioni indigene, siamo di fronte ad un titolo originario nel momento in cui attraverso il compimento del gesto d'occupazione si individuano quei beni che sono necessari per garantire la vita ad una comunità che è al contempo una minoranza etnico-culturale. Nel primo caso si avrà una interpretazione privatistica dell'originarietà del titolo. Nel secondo caso si avrà una interpretazione della nozione di originarietà informata dal diritto pubblico, e da una riserva originaria di beni individuati attraverso un gesto appropriativo.

¹⁷ CASSESE, S., *I beni pubblici*, cit., p. 55.

¹⁸ Cf. GEROSA, L., «Teologia del diritto ecclesiale», in *Digesto delle discipline pubblicistiche* 1999.

¹⁹ Art. 2, comma 2, l. 168/2017. La formulazione peraltro cita testualmente quanto contenuto nell'art. 34, l. 991/1952.

²⁰ Nella cristallizzazione della tradizione consuetudinaria si attua un processo simile a quello descritto da Hobsbawm nel rappresentare la genesi di una "tradizione inventata". Come scrive l'autore, "per «tradizione inventata» si intende una tradizione di pratiche, in genere regolate da norme apertamente o tacitamente accettate, e dotate di una natura rituale e simbolica, che si propongono di inculcare determinati valori e norme di comportamento ripetitive nelle quali è automaticamente implicita la continuità con il passato. Di fatto,

ragioni.

Pensare la consuetudine come limite interno all'auto-determinazione di una comunità cui è attribuita, potenzialmente, la capacità di auto-normarsi denota l'influenza ancora esercitata da alcuni crittotipi nella comprensione del rapporto tra modernità e tradizione, dove la seconda risulta il contraltare della prima. La tradizione può essere concepita come statica e immutabile solo nel momento in cui la si concepisca in opposizione al moto progressivo e evolutivo posto in essere dall'avvento della modernità. È nell'entrare in contatto con la modernità che ciò che è tradizionale si scopre tale, e da questa interazione nasce la necessità per il tradizionale di descriversi in forme che divengono, nel tempo, prescrittive. Gli statuti con cui i domini collettivi, o meglio le proprietà collettive, hanno sentito la necessità di positivizzare in statuti le consuetudini fino ad allora operanti su basi non scritte denota questa dinamica, che mi pare venga ad essere assecondata dalla legge.

Nel concepire la consuetudine come limite alla autonomia delle collettività proprietarie è riposto un paradosso su cui si è fondato spesso il riconoscimento giuridico di minoranze etnico-culturali / tribali / indigene e del diritto speciale di cui esse sono portatrici. In che misura quello che dovrebbe essere uno strumento di emancipazione (il riconoscimento giuridico di una differenza da cui deriva un diritto speciale) diviene lo strumento attraverso il quale si perpetua un rapporto egemonico di dominio tra chi riconosce e chi è riconosciuto? In che misura il riconoscimento di questa diversità non determina un implicito obbligo alla sua conservazione, anche in detrimento di un principio di auto-determinazione? Mi pare che la legge esprima tale paradosso, imponendo per certi versi la conservazione di consuetudini che sono quindi sottratte all'auto-determinazione della comunità di riferimento.

La cristallizzazione della consuetudine operata dalla legge, oltre a evidenziare i presupposti culturali su cui si fonda, mette in luce un secondo punto problematico. Molte di queste consuetudini rappresentano un *vulnus* a principi costituzionali di primaria importanza. Si pensi alle discriminazioni di genere che vengono tutt'ora perpetuate in seno a un numero non irrilevante di domini collettivi e che vengono giustificate sulla base di una conformità ad una immutabile consuetudine e alla tradizione²¹. Seppur la legge assoggetti gli ordinamenti dei domini collettivi alla Costituzione, risulta del pari riconosciuto il valore prescrittivo delle consuetudini per come esse vennero formalizzate nell'entrar in contatto con gli ordinamenti giuridici moderni pre-unitari territorialmente pertinenti. Anche questa questione, di estrema rilevanza, non viene in definitiva risolta dalla legge, che sul punto esprime un approccio ondivago. In tale incertezza, però, risulta dirimente il qualificare come primari gli ordinamenti giuridici nei quali si sono espressi i domini collettivi e quella separatezza che tale primarietà postula assumendo come esempio paradigmatico la relazione sussistente tra

laddove è possibile, tentano in genere di affermare la propria continuità con un passato storico opportunamente selezionato". HOBSBAWM, E.J., «Introduzione: come si inventa una tradizione», in HOBSBAWM, E.J., RANGER, T. (a cura di), *L'invenzione della tradizione*, Torino 1987, p. 3.

²¹ Questo è un ulteriore elemento da cui desumere il passaggio da un ordinamento consuetudinario ad uno retto da una tradizione inventata. In tale senso la "tradizione [...] va nettamente distinta dalla «consuetudine» che regge le cosiddette società «tradizionali». Scopo e caratteristica delle «tradizioni», comprese quelle inventate, è l'immutabilità. Il passato al quale fanno riferimento, reale o inventato che sia, impone pratiche fisse (di norma formalizzate), quali appunto la ripetizione. La «consuetudine» nelle società tradizionali svolge la duplice funzione di motore e di volano. Non esclude a priori l'innovazione ed il cambiamento, anche se è evidente che l'esigenza di farli apparire compatibili, o persino identici, rispetto al precedente costituisce un pesante limite [...]. La consuetudine non può permettersi l'immutabilità, perché nemmeno nelle società «tradizionali» la vita è davvero così". HOBSBAWM, E.J., «Introduzione: come si inventa una tradizione», cit., pp. 4-5.

ordinamento canonico e ordinamento repubblicano. Non ritengo che l'emanazione della legge darà impulso ad una riflessione sulla conformità costituzionale degli statuti e delle consuetudini, oggettivamente discriminatorie, che attualmente reggono alcuni domini collettivi.

5. III PROFILO: LA NATURA DEL RICONOSCIMENTO DEI DIRITTI CIVICI

Il presupposto storicista del riconoscimento attuato con legge 168/2017 trova conferma in un secondo passaggio. Si riconoscono, infatti, i “*diritti dei cittadini di uso e di gestione dei beni di collettivo godimento preesistenti allo Stato italiano*”.

Il lessico utilizzato rimanda, in prima battuta, alla tutela costituzionale della proprietà e all'interpretazione dell'art. 42 della Costituzione. Anche la proprietà, infatti, è riconosciuta e da ciò si deduce, in dottrina e nella giurisprudenza costituzionale, un indizio sulla natura fondamentale del diritto dominicale. L'art. 42 Cost. può essere interpretato in due diverse prospettive. Da un lato si può pensarlo come clausola di protezione costituzionale dei diritti di proprietà che in concreto si sono storicamente consolidati e che quindi sono diritti quesiti (tutela dei diritti dei proprietari); dall'altro lato esso può essere concepito come strumento di protezione costituzionale dell'universale capacità acquisitiva che precede i diritti di proprietà che storicamente sono venuti ad esistere (tutela costituzionale del diritto al divenire proprietari)²². Queste due declinazioni, peraltro, non sono incompatibili, in quanto la seconda rappresenta presupposto implicito della prima. Non si potrebbe pensare al diritto di proprietà come diritto fondamentale costituzionalmente protetto se non fosse implicitamente presupposta la naturale capacità di divenire proprietari. Ed in tal senso la Costituzione riconosce la proprietà in quanto il fondamento posto al riconoscimento di tale diritto precede l'ordine costituzionale. È una precedenza non temporale, ma logica ed ontologica che richiama un diritto naturale.

Tale schema interpretativo trova però solo un parziale riscontro nella legge 168/2017. I diritti civili sono riconosciuti non in quanto traggono il proprio fondamento in un principio che precede il diritto positivo, ma perché sono preesistenti allo stato italiano. Non si riconosce una capacità al divenire proprietari (nello schema della proprietà collettiva), ma si accertano i soli diritti collettivi che si sono storicamente palesati. In tale senso il riconoscimento non opera su un piano logico ed ontologico, ma storicamente fenomenologico. Non vi è il riconoscimento di una originaria (in quanto naturale e precedente al diritto positivo) capacità appropriativa, ma trova spazio la sola tutela dei diritti che temporalmente hanno preceduto l'avvento dello Stato italiano.

L'individuazione del significato assunto dal termine “*riconoscere*” è a sua volta utile per comprendere se sia effettivamente corretto il richiamo fatto dalla legge all'art. 43 della Costituzione.

La legge dichiara che il riconoscimento dei domini collettivi sia diretta applicazione

²² Cf. CASSESE, S., *I beni pubblici*, cit., p. 15: “*Si noti come ritenere la garanzia costituzionale rivolta alle singole proprietà attuali e, insieme, a quelle future è contraddittorio: le attuali proprietà, proprio perché protette, potrebbero non mutare di mano e la protezione dei proprietari futuri divenire inutile affermazione di principio. La protezione dei proprietari futuri, in altre parole, importa, sotto il profilo dinamico, una redistribuzione dei beni e l'affermazione del principio che tutti i cittadini sono liberi di appropriarsi dei beni. È questo piuttosto che il primo il profilo sotto il quale la Costituzione regola la proprietà: non interessa tanto la protezione dei diritti degli attuali proprietari quanto la possibilità – offerta a tutti i cittadini – di divenire in futuro proprietari?*”.

dell'art. 43 Cost. Ciò nonostante, il primo dato da rilevare è che non vi è nessun dominio collettivo ad oggi esistente che risulti essere stato costituito in ragione della riserva originaria con cui la legge può disporre il trasferimento, ai sensi di art. 43, di determinate imprese o categorie di imprese a comunità di utenti o lavoratori²³. L'art. 43 predica una capacità originaria acquisitiva che compete potenzialmente a qualsiasi collettività individuata in base alla legge. Se tale articolo trovasse compiutamente applicazione, la legge dovrebbe affermare l'attualità, seppur in potenza, di tale capacità acquisitiva originaria in capo ad ogni comunità territoriale anche se essa non si sia mai storicamente palesata nell'apprensione collettiva di un immobile.

Ma tale capacità invece risulta negata dalla legge 168/2017, in dissonanza con il principio riposto nell'art. 43. Si potrebbe obiettare che tale articolo è utile nel processo di ricostituzione delle proprietà collettive a suo tempo sciolte in applicazione della legge liquidatoria del 1927.

Ma anche in questa ipotesi si ammette il ripristino degli effetti di una capacità, quella di apprendere collettivamente e originariamente un bene, che si è storicamente espressa ma che è attualmente venuta meno. Tale dato è sufficiente per poter ritenere che il richiamo svolto all'art. 43 Costituzionale sia di natura meramente declamatoria e privo di un effetto pratico. Vi sarebbe stata una corretta applicazione dell'art. 43 ove si fossero disciplinate le procedure per costituire, *ex novo*, diritti collettivi su beni ritenuti dalla comunità territoriale di particolare valore economico, sociale, identitario.

6. IV PROFILO: IL NESSO TRA BENI COLLETTIVI, USI CIVICI E INTERESSE PAESAGGISTICO

La connessione tra la conservazione degli usi civici e dei domini collettivi e la tutela dell'interesse paesaggistico è stata riconosciuta dalla legge Galasso e valorizzata sia in ambito dottrinario, quanto giurisprudenziale.

Occorre però ragionare sulla corretta relazione che sussiste tra la conservazione del diritto di uso, la gestione conservativa del paesaggio, il regime giuridico para-demaniale prescritto

²³ Risulta difficile pensare che il “*dominio collettivo è una forma di proprietà riservata originariamente a una comunità ex art. 43 Cost. sulla base di taluni presupposti stabiliti dalla legge stessa*”. VOLANTE, R., «Un terzo ordinamento civile della proprietà. La l. 20 novembre 2017, n. 168 in materia di domini collettivi», cit., p. 1068. In primo luogo non sono facilmente individuabili i presupposti che sarebbero indicati dalla legge. Vi fossero, dovrebbero comparire meccanismi procedurali volti al loro accertamento, che nella legge però sono assenti, e da cui dipenderebbe l'acquisizione di tale qualificazione giuridica, che invece la legge dà per presupposta. Risulta del pari arduo pensare, in secondo luogo, che il dominio collettivo, riconosciuto in quanto temporalmente precedente lo stato italiano, possa al contempo essere la conseguenza di una riserva operata sulla base di un articolo della Costituzione repubblicana del 1948. Se lo fosse si dovrebbe attribuire alla legge natura costitutiva. Si potrebbe obiettare che la riserva originaria disposta *ex lege* applicando l'art. 43 Cost. ha effetto meramente dichiarativo. Ciò sarebbe vero però solo ove fossimo di fronte a categorie omogenee di beni individuabili sulla base di un criterio ontologico di discriminazione posto dalla legge e che risulti al contempo ragionevole. In difetto di tale criterio saremmo di fronte non ad una riserva, ma ad un trasferimento di beni individuati, che non può che essere di natura costitutiva a fronte della necessità di corrispondere un indennizzo in seguito ad espropriazione. Si ritenesse effettivamente che i domini collettivi siano riconosciuti dalla legge in applicazione dell'art. 43, saremmo di fronte non ad una riserva di natura dichiarativa – nella quale legge dichiara la caducazione, rispetto ad una categoria omogenea di beni, della legittimazione alla situazione proprietaria che sosteneva i precedenti titoli proprietari – ma ad un trasferimento, in quanto, al netto del fatto storico, manca un criterio ragionevole capace di accomunare tutti i beni che la legge stessa riconosce come collettivi.

dalla legge per i beni gravati di uso civico e il perseguimento dell'interesse paesaggistico.

Si suole evidenziare che i terreni gravati di uso civico sono quelli che attualmente presentano un particolare valore ambientale. Nella mia opinione ciò è dovuto, fenomenologicamente, a diversi fattori: economici, geo-politici, giuridici e antropologici.

In alcuni casi i terreni gravati da uso civico non sono stati allodializzati in quanto economicamente marginali nel contesto territoriale di riferimento.

In altri essi sono sopravvissuti su larga scala in quanto collocati in territori di per sé periferici, sotto un profilo geo-politico. Questo ha fatto sì che il dominio collettivo si consolidasse quale espressione e al contempo presidio dell'autonomia di una comunità territoriale.

Questi due fattori hanno determinato ora una minor pressione antropica sulle terre civiche, in quanto di scarso interesse nello sfruttamento economico del territorio, ora l'assenza di comportamenti predatori finalizzati a massimizzare le utilità ritraibili dalle risorse territoriali, alla luce di un'internalizzazione di una prospettiva di medio-lungo periodo. Ciò ha comportato certamente una maggior conservazione di tratti paesaggistici e naturalistici tradizionali.

Al medesimo risultato ha concorso, nella mia opinione, anche il dato normativo e il regime para-demaniale contenuto nella legge del 1927, che ha introdotto un controllo amministrativo sulla modificazione della originaria destinazione agro-silvo-pastorale impressa per legge. Tale ulteriore fattore è stato determinante, considerando che i principali processi di trasformazione del territorio nazionale si sono svolti in un'epoca successiva all'introduzione di tale regime amministrativo.

Sotto un profilo antropologico rileva, infine, un "*diverso modo di possedere*", che ha introdotto nella relazione tra collettività e patrimonio civico una nozione di limite sconosciuto nel rapporto di dominio assoluto che intercorre invece tra proprietario e bene appropriato. A volte si ha l'impressione che il ruolo svolto da una diversa antropologia "proprietaria"²⁴, nel processo che ha garantito una gestione conservativa del territorio civico, venga ad essere forse sopravvalutato. È errato, nella mia opinione, presumere che quel concetto di limite che si è palesato nel rapporto tra collettività e bene collettivo avrebbe da solo garantito una gestione conservativa e oculata delle risorse territoriali.

Occorre interrogarsi se la correlazione tra la conservazione dell'uso civico (e dei domini collettivi) e la tutela dell'interesse paesaggistico sia posta in termini corretti in dottrina e in giurisprudenza.

Risulta utile partire da alcune pronunce della Corte costituzionale.

Nella giurisprudenza del Giudice delle leggi viene affermato da un lato che "*le aree di proprietà delle università agrarie ovvero quelle assoggettate ad usi civici, [...] proprio per l'esistenza di*

²⁴ Di un "*diverso modo di essere proprietari*" parla FERRI, G., «Proprietà collettive e usi civici nella prospettiva storico-giuridica del Novecento», cit., p. 1, riprendendo l'opera di fondamentale importanza di GROSSI, P., *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà nella coscienza giuridica preunitaria*, Milano 1977.

Come afferma lo stesso Grossi, nel raffrontare il modello proprietario dell'individualismo possessivo e quello sotteso alla proprietà collettiva, "*siamo di fronte a due sottostanti diversissime fondazioni antropologiche: da un lato è il primato del soggetto sulla cosa; dall'altro è il primato della cosa sul soggetto; da un lato, una visione intensamente umanistica (nel senso che il mondo intero viene risolto nell'uomo), la quale diventa sul piano giuridico una soluzione intensamente potestativa; dall'altro una visione rigorosamente funzionale, rispetto alla quale umanesimi e individualismo sono lussi mal sopportati e nella quale al singolo si chiedono sacrifici e si impongono condizionamenti in nome della realtà assorbente del bene produttivo*". GROSSI, P., «Assolutismo giuridico e proprietà collettive», cit., p. 543.

*obblighi correlati al carattere di comunità con rilevanza anche pubblicistica, sono rimaste destinate ad usi agricoli agro-silvo-pastorali tradizionali o, per la maggior parte, conservate nelle destinazioni che consentono usi collettivi*²⁵. Analogamente *“emerge l’interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici nella misura in cui essa contribuisce alla salvaguardia dell’ambiente e del paesaggio”*²⁶.

Dall’altro lato la Corte costituzionale - dichiarando *“l’illegittimità costituzionale dell’art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927, nella parte in cui non consente la permanenza del potere del commissario agli usi civici di esercitare d’ufficio la propria giurisdizione pur dopo il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative previste dal primo comma dell’articolo medesimo”* - ha affermato il sussistere di uno *“specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di «una integrazione tra uomo e ambiente naturale»*²⁷.

Nel primo caso la Corte riconosce quindi che è il regime giuridico previsto per tali terreni ad aver garantito la conservazione di *“uno stato naturale o tradizionale”*²⁸ che è a sua volta il presupposto per l’applicazione del vincolo paesaggistico. A ciò si aggiunge, secondariamente, una *“particolare sensibilità alla conservazione da parte delle collettività o comunità interessate, in modo da consentire il mantenimento di una serie di porzioni omogenee del territorio, accomunate da speciale regime o partecipazione collettiva o comunitaria, e caratterizzate da una tendenza alla conservazione dell’ambiente naturale o tradizionale, come patrimonio dell’uomo e della società in cui vive”*²⁹. Vi è un fattore giuridico, che nella mia opinione viene ritenuto dalla Corte come prevalente, che si associa ad una variabile antropologica, una sensibilità che la Corte presume appartenga alle collettività titolari di diritti civici. Su tale scia la legge riconosce i domini collettivi come *“strumenti primari per assicurare la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale”*³⁰.

Nel secondo caso, invece, rileva un secondo profilo, che si discosta nettamente da quello ora richiamato. Vi è interesse pubblico alla conservazione dell’uso civico non tanto perché il regime giuridico cui sono assoggettate le terre ha determinato la conservazione di tratti identitari del paesaggio, rendendo quei beni di interesse pubblico alla luce di un criterio che attiene alla loro natura sostanziale, ma perché, prescindendo dal valore naturalistico o paesaggistico in sé, l’esercizio dell’uso civico garantisce quell’interazione tra comunità locale e territorio da cui nasce il bene paesaggio stesso. Non sono i beni collettivi ad avere un valore paesaggistico - a sua volta determinato ora dal regime para-demaniale, ora da un approccio conservazionista delle comunità titolari - ma è l’esercizio stesso dell’uso civico ad assumere una valenza paesaggistica. Ciò perché l’estinzione dell’uso civico determinerebbe il venir

²⁵ Corte costituzionale, ordinanza 316/1998, nella quale la Corte costituzionale ha dichiarato manifestamente non fondate le questioni di costituzionalità dell’apposizione *ex lege* del vincolo paesaggistico alle università agrarie e alle zone gravate dall’uso civico.

²⁶ Corte costituzionale, sentenza 33/1993.

²⁷ Corte costituzionale, sentenza 46/1995.

²⁸ Corte costituzionale, ordinanza 316/1998.

²⁹ Ibid.

³⁰ Art. 2, co. 1, lett. a), l. 168/2017. Finalità conservative sono evidenziate anche in dottrina. In tal senso il riconoscimento del dominio collettivo persegue ora *“la preservazione di uno specifico tipo di paesaggio, mediante il mantenimento della sua organizzazione consuetudinaria”*. VOLANTE, R., «Un terzo ordinamento civile della proprietà. La l. 20 novembre 2017, n. 168 in materia di domini collettivi», cit., p. 1091. In termini analoghi Germanò, secondo il quale, riprendendo la giurisprudenza della Corte costituzionale, *“è l’intera nazione italiana che trae un vantaggio dalla tutela dei domini collettivi che [rectius, nella misura in cui] conservano e valorizzano il nostro paesaggio”*. GERMANÒ, A., «Domini collettivi», cit. Come sopra rilevato non è tanto il riconoscimento dei domini collettivi, ma il regime para-demaniale imposto per legge che determina una gestione conservativa dei domini collettivi.

meno non solo di un rapporto diretto e immediato tra comunità locale e territorio, ma della possibilità stessa che la comunità locale possa esercitare, collettivamente, un ruolo diretto nel determinare la forma del territorio.

Dovendo ragionare per paradossi, si potrebbe sostenere che la completa allodializzazione del territorio, con il conseguente assorbimento nei poteri dei singoli proprietari delle facoltà dispositive sui fondi in loro proprietà, impedirebbe il costituirsi del bene giuridico paesaggio. Se la conformazione del territorio fosse determinata completamente da scelte individuali, compiute dai singoli proprietari rispetto alle singole particelle in loro disposizione, verrebbe a mancare uno dei componenti generativi del paesaggio: una azione collettiva che plasma il territorio rendendolo qualcosa di storicamente identitario, pubblicamente condiviso e comune.

La completa allodializzazione del territorio risulta capace di inibire, potenzialmente, tale processo³¹ (sia che il proprietario sia soggetto pubblico o privato) in quanto la forma esteriore del territorio sarebbe il frutto di scelte individuali, prima che collettive, e nell'ambito di una sfera privata, anziché pubblica.

La prospettiva nella quale ritengo sia corretto inquadrare la correlazione tra la conservazione dell'uso civico e il perseguimento dell'interesse paesaggistico è nella mia opinione la seconda. Da tale presupposto scaturiscono alcune conseguenze.

In primo luogo tutti i beni collettivi presentano una rilevanza paesaggistica pur a fronte di una modificazione sostanziale della conformazione dei luoghi che ha fatto venir meno la rilevanza agro-ambientale presuntivamente assicurata dalla destinazione agro-silvo-pastorale: si pensi ai terreni civici inglobati nei perimetri urbani. L'urbanizzazione non provoca un automatico venir meno della valenza paesaggistica che dovrebbe decadere ove il presupposto implicito consistesse nella conservazione dei tratti identitari del paesaggio agrario. Se questo fosse il presupposto del vincolo, come sarebbe possibile pensare ragionevole la permanenza di un vincolo paesaggistico su particelle urbanizzate in tutto e per tutto identiche, al di là della *qualitas soli*, a quelle che mai potrebbero essere assoggettate, sotto un profilo sostanziale, a tale regime vincolistico? L'interesse paesaggistico permane in quanto la posizione civica assicura alla comunità una compartecipazione ai poteri dispositivi esercitabili sul fondo urbanizzato, pur se quest'ultimo risulta incapace di corrispondere ai tradizionali usi agricoli e nonostante l'urbanizzazione abbia determinato il venir meno di una valenza ambientale.

In secondo luogo vi sono beni che hanno una ontologica valenza paesaggistica in ragione della percezione che di essi ha la comunità territoriale di riferimento e sui quali non solo non si è consolidato storicamente un diritto civico ma non è neanche possibile costituirne uno *ex novo*. In questi casi il sussistere di un interesse paesaggistico viene ad essere rilevato dichiarativamente dalla PA nell'esercizio di una discrezionalità che viene subita dalla comunità locale di riferimento senza che questa possa vantare nessuna pretesa giuridicamente rilevante.

L'inerzia della PA comporta una riespansione dei poteri privati che verrebbero

³¹ Il fatto che ciò non avvenga nel nostro ordinamento è dovuto al permanere, in mano pubblica, di ampi poteri di pianificazione e di condizionamento delle singole scelte individuali. L'intervento pubblico, in sede di pianificazione, concorre a determinare, per via diversa rispetto all'uso civico, la forma del territorio, permettendo che questo diventi paesaggio in quanto frutto di un'azione collettiva. Se l'esercizio dell'uso civico e la pianificazione pubblica dell'uso del territorio sono strumenti assimilabili, in quanto entrambi esprimono quell'azione collettiva che genera il paesaggio, essi risultano qualitativamente differenti: il primo infatti esprime un assetto comunitario nel quale si estrinseca un apporto democratico-partecipativo diretto, non mediato dagli istituti della rappresentanza che invece caratterizzano la seconda.

legittimamente esercitati nella loro pienezza. Se un diritto civico risulta funzionalizzato rispetto all'interesse paesaggistico nel garantire una posizione collettiva che concorre all'esercizio dei poteri che spettano ai privati e limita quelli attribuiti alla PA su beni di particolare valore collettivo, l'ordinamento si presenta come irragionevole nel momento in cui non ne permette la costituzione *ex novo*. In altre parole la comunità locale dovrebbe poter costituire - alla luce di una capacità acquisitiva originaria (ex art. 43 Cost.) che la legge 168/2017, invece, disconosce - dei nuovi diritti civici. Questa è l'unica via per inibire, nell'inerzia della PA, la facoltà che i proprietari (pubblici e privati) potenzialmente hanno di rescindere il nesso tra comunità locale e territorio abitato.

In terzo luogo non ritengo che il perseguimento dell'interesse paesaggistico possa giustificare la tutela e la protezione, da parte della Repubblica, dei diritti collettivi ove questi ultimi vengano ad essere esercitati su beni in proprietà di gruppi ristretti che non coincidono con la generalità degli abitanti. Nonostante la legge qualifichi come "*terre civiche o demani civici*" anche quei beni collettivi rappresentati dalle "*le terre collettive comunque denominate, appartenenti a famiglie discendenti dagli antichi originari del luogo*", esse non sono aperte al godimento della generalità degli abitanti, come non sono amministrate da enti che sono rappresentativi della comunità locale. Paradossalmente tali domini collettivi, appartenendo a pochi e non a tutti, possono inibire, come del resto qualsiasi proprietà esclusiva, l'interazione tra comunità locale (che non coincide con i discendenti degli antichi originari) e territorio.

In quarto luogo la conservazione dell'esercizio degli usi civici risulta funzionale rispetto all'interesse paesaggistico nel momento in cui essa veicola una auto-determinazione della comunità locale nell'individuare la destinazione d'uso che meglio corrisponde alle necessità che la comunità stessa avverte. Ciò non vuol dire che essa è libera nel disporre dei beni collettivi. Anche i diritti civici, come diritti che partecipano della natura dominicale, devono rifarsi al principio della funzione sociale della proprietà. Vi dovrà essere una conformazione pubblica dei poteri esercitabili dalle comunità sui beni collettivi che risponderà, come ogni altra proprietà, ad esigenze di preminente interesse pubblico. L'applicazione di vincoli che determinano una gestione conservativa del bene collettivo (vincolo oggi determinato *ex lege* dalla destinazione agro-silvo-pastorale) risulta, in tal senso, giustificata non tanto per garantire gli usi tradizionali, ma per tutelare, in un'ottica conservativa, quei soli beni collettivi che presentano un valore ambientale e estetico. Ma ove la natura dei beni non sostenga autonomamente la ragionevole applicabilità di tale regime amministrativo, esso non dovrà trovare applicazione per il solo fatto che si è in presenza di una terra gravata da un diritto civico.

7. V PROFILO: DALLA FUNZIONE STORICA DEI BENI CIVICI ALLA ATROFICA STORICIZZAZIONE DEI DIRITTI CIVICI

Pensare i diritti civici come strumento di auto-determinazione collettiva e individuale trova un sensato fondamento nella funzione che originariamente è stata svolta dai beni civici e che è utile richiamare. I beni civici erano funzionalmente destinati al soddisfacimento di un diritto naturale alla vita. La società contemporanea conosce ancora, pur a fronte dell'incremento esponenziale di un diffuso benessere, lo stato di necessità. Certamente esso si manifesta in diverse modalità e risulta l'esito di processi differenti, ma cambiano le forme, non muta la sostanza. Se non si capisse che la nozione di bene civico implica un'accessibilità

garantita, in ragione di titoli proprietari allocati sulla base di uno status di diritto pubblico, a beni fondamentali per corrispondere alle necessità basilari della vita, per come esse si palesano nei più diversi contesti storici, non si coglierebbe il profondo senso storico proprio dell'uso civico.

L'uso civico risulta essere l'estrinsecazione di un principio giuridico: la necessità e il mondo dei fatti è la fonte di diritti, che in epoca pre-moderna determinavano il costituirsi - su base universale, seppur nell'ambito di singoli ambiti territoriali - di diritti dominicali sui beni capaci di soddisfare, immediatamente o mediamente, le necessità primarie.

La modernità ha portato al riconoscimento costituzionale di diritti che però sono esercitabili nella misura in cui essi siano implementati con fonte ordinaria, nell'ambito di una ampia discrezionalità politico-amministrativa. Oltre a ciò, la contemporaneità ha conosciuto una sensibile riduzione degli ambiti ove il soddisfacimento dei bisogni primari avviene grazie all'erogazione di servizi pubblici accessibili su base universale nell'esercizio di diritti costituzionalmente garantiti. La sfera di autonomia garantita da un intervento pubblico rivolto ad emancipare individui e collettività dal bisogno si è contratta anche alla luce di una contestuale patrimonializzazione dei beni pubblici, accompagnata a volte dalla loro privatizzazione sostanziale. È in tale contesto che nasce il dibattito sui beni comuni e un'interpretazione dell'art. 43 Cost. volta ad approfondire quali percorsi costituzionalmente conformi potrebbero portare ad un processo di ripubblicizzazione dei beni secondo schemi che divergono dalla proprietà pubblica, quale *species* dell'istituto della proprietà.

Affrontare il tema dei domini collettivi oggi significa recuperarne l'originaria funzione, superando i limiti imposti da una norma, la l. 168/2017, che riconosce come fatti storici le posizioni giuridiche consolidate in applicazione principi giuridici di cui si nega al contempo ogni validità normativa.

Vi è il riconoscimento giuridico di un fatto storico nell'accertare i soli domini collettivi e i soli diritti civici che si sono storicamente palesati su beni che attualmente sono irrilevanti per soddisfare, su base universale, un bisogno fondamentale. Il principio giuridico oggi negato predicava il potenziale passaggio dei beni dall'alveo dei beni privatamente appropriabili, a quello dei beni sostanzialmente pubblici (in quanto inappropriabili privatamente da alcuno, prescindendo dalla natura pubblica dei soggetti proprietari), nella misura in cui ciò risultasse necessario.

È un fatto storico giuridicamente riconosciuto il mantenimento *ex lege* di un vincolo di destinazione agro-silvo-pastorale, ove il vincolo si giustificava nella capacità che tale destinazione aveva di corrispondere, in una società agraria, ai bisogni della vita. Il principio giuridico negato predicherebbe invece l'individuazione della destinazione che meglio permetta di soddisfare i bisogni fondamentali per come essi si palesano nel relativo contesto economico e sociale.

Vi è il riconoscimento giuridico di un fatto storico nel circoscrivere i possibili contenuti dei diritti di uso civico a quelli che si sono storicamente concretizzati. Il principio negato indicava una elasticità (dominicale) dei diritti civici capace di legittimare gli usi che risultasse necessari.

La dinamica in cui si inserisce la legge 168/2017 - negando non solo l'attualità di una capacità appropriativa con cui una collettività dovrebbe poter acquisire originariamente beni funzionalmente connessi all'esercizio di diritti fondamentali, ma anche un'auto-determinazione, seppur conformata, rispetto alla destinazione dei beni in tal modo

originariamente appresi - fa venir meno la funzione che era originariamente assolta dai beni civici, portando ad una conseguente tendenziale atrofia funzionale dei diritti civici che sono attualmente esercitabili. Il tentativo di rilevare attualmente una connessione tra gli usi civici oggi esistenti e la garanzia, su base universale ed egualitaria, di un diritto alla vita risulterebbe vano. È il principio di uguaglianza che risulta oggi leso dal riconoscimento dei domini collettivi, per come è stato concepito dalla legge 168/2017. I profili discriminatori sono due. Rimane differenziata, quale prodotto di singolari processi storici, la posizione delle collettività che non hanno appreso originariamente e collettivamente dei beni rispetto a quella in cui versano le comunità che invece sono oggi titolari di domini collettivi. Si garantisce la proprietà senza garantire la precondizione che rende costituzionalmente conforme il riconoscimento di diritti proprietari storicamente acquisiti: il riconoscimento su base universale della capacità di divenire proprietari. Se i beni collettivi, come in principio affermato dalla legge 168/2017, fossero effettivamente “*elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali*”, dovrebbe essere assicurata dalla stessa legge la facoltà per ogni comunità territoriale di accedere alla proprietà di qualcosa che è definito dalla stessa legge come fondamentale.

La legge è discriminatoria in quanto asseconda, in secondo luogo, il consolidamento di posizioni preferenziali, collettive e individuali, su beni collettivi, senza interrogarsi se quelle stesse posizioni non siano state il risultato di una usurpazione di beni originariamente accessibili alla generalità degli abitanti³².

8. NOTE CONCLUSIVE

Il tema dei domini collettivi risulta fortemente condizionato, nella mia opinione, da un approccio ideologico e declamatorio. Quel che emerge è una rappresentazione dai toni prevalentemente apologetici. Si presuppone che i domini collettivi esprimano una gestione virtuosa delle risorse ambientali, in ragione di un ordinamento consuetudinario che scaturisce dalla natura delle cose e che è rimasto esente dalla corruzione che invece caratterizza la modernità e il conseguente assorbimento del diritto nella legge formalmente posta. Cosa dire però delle discriminazioni di genere che permangono in seno a molte di queste istituzioni? Che dire del mancato riconoscimento dello *status* di membro della collettività a chi risulti figlio illegittimo di un avente diritto?

I domini collettivi rappresentano l'espressione di autonome istituzioni territorialmente radicate. Esse meritano attenzione e rispetto non tanto per la loro storia e la loro tradizione, ma per la funzione che essi possono svolgere oggi su diversi fronti.

Sono organizzazioni che costitutivamente prefigurano i rapporti tra individuo e collettività attraverso il riconoscimento di diritti che in quanto dominicali non solo sono giustiziabili, ma sono tutelati alla luce della tradizione giuridica, profondamente radicata, che si è consolidata attorno alla tutela della proprietà. I margini di giustiziabilità presenti in un

³² Una presunzione che opera nel senso di ritenere le proprietà collettive chiuse come un'evoluzione di assetti proprietari originariamente aperti è avanzata da Volante. Nell'opinione dell'autore, la “*storia mostra che dove la proprietà collettiva si è organizzata per famiglie, queste comprendevano tutti i naturali di un luogo e che, in taluni casi, la proprietà agnaticia è la forma in cui si è sviluppata la proprietà universale, di cui ha mantenuto lo statuto fondamentale dell'inalienabilità e dell'indivisibilità*”. VOLANTE, R., «Usi civici e proprietà collettiva: la giurisprudenza amministrativa alla ricerca di una definizione», cit., p.168.

conflitto che tocca diritti proprietari sono certamente maggiori di quelli che caratterizzano un conflitto che interessa persino i diritti più fondamentali riconosciuti dalla costituzione.

Sono formazioni sociali in cui il criterio di appartenenza è fondato, prevalentemente, sulla residenza, prescindendo persino dalla cittadinanza. In un momento storico in cui l'unico fattore di coesione sociale pare essere rappresentato da un rinnovato uso del concetto di nazionalità, i domini collettivi (almeno quelli fondati sulla concezione tradizionale di uso civico, gli usi civici in senso stretto) ci indicano una via alternativa. L'appartenenza dipende non da un privilegio sul quale si fonda una società escludente, ma da uno status di diritto pubblico che può essere acquisito. Il fattore di coesione è rappresentato, in questo caso, da una parziale condivisione dei destini determinati dal vivere in uno stesso luogo, essendo titolari di pari diritti.

Sono infine organizzazioni territoriali. Non si sono mai considerate appieno, nella mia opinione, le esternalità negative di un modello sociale che predica l'estrema mobilità geografica. La de-territorializzazione delle esistenze rende la società più fragile e meno resiliente, soprattutto in uno scenario dove il ritirarsi della sfera pubblica in beneficio di quella privata potrà essere compensato solo dalle strutture istituzionali che un territorio riuscirà ad esprimere. I domini collettivi sono istituzioni che permettono un processo di ri-radicalamento territoriale che è non solo auspicabile, ma necessario proprio alla luce di tale fenomeno.

I domini collettivi testimoniano quindi un'esperienza istituzionale fondata sui diritti, inclusiva e territoriale. Questo è il modello che essi indicano e ad esso si sarebbe dovuta ispirare una riforma organica della materia ove fosse stata compiuta con cognizione non solo di ciò che i domini collettivi sono stati e sono (ahimè, anche in negativo), ma di quello che dovrebbero prescrittivamente essere. Un intervento normativo che avesse voluto seguire questa via, attuando concretamente l'art. 43 Cost. nell'ambito di un ripensamento sistematico del diritto dei beni (sostanzialmente pubblici) a titolazione collettiva (come risultano essere di fatto anche i beni in mano a quelle istituzioni a più marcato profilo privatistico, come le regole dell'arco alpino), avrebbe dovuto disporre: a) sui procedimenti pubblici deliberativi con cui una collettività dovrebbe poter estinguere i diritti civici, a fronte di una disfunzionalità dei beni rispetto a bisogni fondamentali; b) sui procedimenti pubblici deliberativi con cui una collettività dovrebbe poter costituire *ex novo*, ove ritenuto necessario e con le opportune forme di compensazione o indennizzo, dei diritti collettivi che trasformano, ex art. 43 Cost., un bene privato in bene pubblico a titolazione collettiva; c) sui criteri prescrittivi di appartenenza alla collettività alla luce di un principio di uguaglianza, senza discriminazioni di genere e di discendenza; d) sulle forme organizzative interne che garantiscano, in sede di espressione della volontà della collettività per mezzo dell'ente rappresentativo, la partecipazione dei membri della collettività; e) sui limiti entro i quali possano esercitarsi facoltà dispositive, pur conformate, da parte dell'ente esponenziale tanto sui beni civici quanto sui proventi generati dalla loro gestione economica.

BIBLIOGRAFIA

CASSESE, S., *I beni pubblici*, Milano 1969

DI GENIO, G., «Gli usi civici nella legge n. 168 del 2017 sui domini collettivi:intonie e distonie attraverso la giurisprudenza costituzionale e il dibattito in sede Costituente», in *Federalismi.it* 18 (2018)

FERRI, G., «Proprietà collettive e usi civici nella prospettiva storico-giuridica del Novecento», in *Historia et jus* 7 (2015)

GERMANÒ, A., «Carneade, chi era costui? Ovvero gli usi civici», in *Rivista di diritto agrario* 2 (1994)

GERMANÒ, A., «Domini collettivi», in *Digesto delle discipline civilistiche* 2018

GEROSA, L., «Teologia del diritto ecclesiale», in *Digesto delle discipline pubblicistiche* 1999

GROSSI, P., «Assolutismo giuridico e proprietà collettive», in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno* 19 (1990)

HOBSBAWM, E.J., «Introduzione: come si inventa una tradizione», in HOBSBAWM, E.J., RANGER, T. (a cura di), *L'invenzione della tradizione*, Torino 1987

MARINELLI, F., «Dagli usi civici ai domini collettivi», in *Giustizia civile* 2018

PUGLIATTI, S., *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano 1954

VOLANTE, R., «Un terzo ordinamento civile della proprietà. La l. 20 novembre 2017, n. 168 in materia di domini collettivi», in *Le nuove leggi civili commentate* 5 (2018)

VOLANTE, R., «Usi civici e proprietà collettiva: la giurisprudenza amministrativa alla ricerca di una definizione», in *Archivio Scialoja Bolla* 2015

NOTE E QUESTIONI

La regolamentazione delle terre comuni della Sardegna

INTRODUZIONE

Nell'amministrazione degli assetti fondiari collettivi della Sardegna l'avvicinarsi delle impostazioni giuridiche dei dominatori che si succedettero dal Medioevo all'Unità d'Italia comportarono importanti cambiamenti nelle norme disciplinanti la gestione comunitaria delle terre comuni. Il sistema di conduzione collettiva dell'agro isolano, regolamentato da un'antica consuetudine, venne inizialmente confermato e successivamente stravolto. Si avvicendarono, infatti, lo spirito libertario nell'economia agraria della dominazione feudale aragonese con le codificazioni sabaude decisamente più interventiste.

Il periodo giudiciale, durato all'incirca trecento anni (dal XI al XIV secolo) e unico di reale autonomia della Sardegna comunque sotto l'influenza di Pisa e Genova, può essere considerato il primo in cui la consuetudine di gestione comunitaria è stata per la prima volta trascritta e difesa. Per cinquecento anni questa codificazione venne rispettata e prolungata dai dominatori aragonesi subentrati ai giudicati in maniera definitiva a metà Quattrocento. Essi la accettarono principalmente perché beneficiavano delle rendite che un sistema così ordinato poteva comportargli. Quando quell'ordine si spezzò, a fine Settecento, iniziarono le leggi eversive di cui tutt'oggi si discute. Di seguito sono presentate le prime codificazioni che resero scritta la consuetudine di gestione comunitaria dei domini collettivi. Solo da esse si è riusciti a ricavare quell'antico sistema di conduzione dell'agro sardo da parte dei contadini e pastori in collaborazione.

1. NELLA CARTA DE LOGU IL PRIMO CODICE RURALE

La *Carta de Logu* è un decreto giudiciale molto importante per la storia giuridica della Sardegna: venne promulgata il 14 aprile 1392 dalla Giudicessa Eleonora d'Arborea, regnante dell'omonimo Giudicato. Si tratta di un documento giuridico medievale in cui sono inserite norme civili e penali ereditate da precedenti Codici e messe insieme a formare una raccolta che ha un'ampia normativa sulle attività agrarie. La *Carta de Logu* venne estesa a tutta la Sardegna dagli Aragonesi nel 1421 e rimase in vigore sino al 1827 quando Carlo Felice di Savoia la sostituì con un corpo organico di Leggi civili e criminali. La motivazione per cui questa raccolta di leggi durò così a lungo si può trovare nel fatto che questo documento raccoglie, oltre normative precedenti, storiche consuetudini valenti soprattutto nel contesto rurale. Il Codice rurale di Mariano IV Giudice di Arborea, che andrà poi a formare - con delle importanti rivisitazioni - i capitoli da 133 a 159 della *Carta de Logu* emanata da sua figlia Eleonora, è un esempio di questa eredità normativa.

1.1. IL CODICE RURALE DI MARIANO IV DI ARBOREA

Nel cosiddetto Codice rurale, emanato da Mariano IV nel 1350, ci sono indicazioni precise per i vari *majori* che amministravano i villaggi del Giudicato: in un periodo di abbandono

delle campagne e di devastazione delle colture da parte del bestiame brado incustodito si dava il compito al *majore* di scegliere, in accordo con la comunità del villaggio, delle persone rispettabili che controllassero le recinzioni delle vigne e degli orti. Per le vigne, secondo quanto disposto dal Giudice Mariano, la vigilanza era rigida dato che il gruppo di uomini selezionati all'interno del villaggio fungeva da collegio di periti, giudicanti per due volte all'anno le chiusure effettuate dai coltivatori privati¹. Si capisce come, sarà così anche nella *Carta de Logu* successiva, la preoccupazione del legislatore fosse quella di tutelare i coltivi dall'invasione del bestiame, a maggior ragione se si tratta di colture pregiate come quella della vite o, per simili motivazioni, se si tratta invece di terreni di proprietà o gestione non precisamente private. Infatti, anche le colture a semina dovevano essere separate dal territorio circostante per mezzo di una siepe, o di un muro, o di un fosso. Tale separazione doveva essere in egual modo riconosciuta degna dal *majore de villa*, come si vedrà nel successivo paragrafo.

La parte del Codice rurale di Mariano IV che disciplina l'invasione del bestiame nelle terre coltivate comunitariamente è molto più vasta rispetto a quella ad esso dedicata nella *Carta de Logu*. Per fare un esempio, il Codice² indica tassativamente la macellazione dell'animale rude colto in flagranza a procurare danni alla coltivazione; nella *Carta*³ quest'obbligo è stemperato soprattutto quando si parla di bestiame domito, la cui uccisione potrebbe provocare danni all'economia rurale dato che questo poteva essere utile alla lavorazione dei campi e al trasporto di alimenti e persone. Per il resto, non è riscontrabile una importante differenza tra le due legislazioni, perciò la *Carta*, nelle sue parti sul diritto agrario, sembra una riorganizzazione del Codice che in sostanza si concentrava sulle medesime problematiche: la difesa degli spazi incolti al di fuori della *habitatione*⁴, l'incentivazione delle coltivazioni vitivinicole e ortive e la loro protezione attraverso il sistema di vigilanza campestre e la costruzione di chiusi.

1.2. LA DIVISIONE DELLO SPAZIO RURALE: *HABITATIONE* E *SALTUS*

Nella *Carta de Logu* le norme penali sanzionavano il danneggiamento delle chiusure, il furto del raccolto, l'incendio di un campo coltivato e lo sconfinamento animale nei coltivi. Qualora un capo di bestiame venisse trovato all'interno del campo coltivato, esso poteva venire catturato e restituito al proprietario solamente dopo il pagamento di una multa o il rimedio del danno⁵. Il processo tra la parte danneggiata e quella colpevole doveva essere in ogni caso sottoposto all'autorità del *majore*. Nel caso in cui non fossero stati trovati i colpevoli dei danni avvenuti a causa del bestiame domito, veniva accusato il pastore che usufruiva del pascolo più vicino alla coltivazione. Tuttavia la normativa cambia, facendosi più severa, a seconda che il bestiame sia trovato in campi intorno al villaggio o *lavoro in su monte*, cioè lontano dai centri abitati. Questa è una buona indicazione per comprendere che la protezione e le relative conseguenze penali valgono principalmente, anche se non solo, nelle zone in cui la coltivazione è più assidua, ovvero vicino al paese.

¹ BIROCCHI, I., MATTONE, A., *La Carta de Logu nella storia del diritto medievale e moderno*, Bari 2004, pp. 37-41.

² Capitoli 134 e 135.

³ Capitolo 122.

⁴ L'area agricola situata nei pressi del villaggio.

⁵ BIROCCHI, I., MATTONE, A., *La Carta de Logu nella storia del diritto medievale e moderno*, cit., pp. 96-99.

Nella *Carta* veniva infatti riconosciuto il sistema di agricoltura libero che, appoggiandosi ai centri abitati, era il principale fulcro dell'attività agricola nella cosiddetta *habitatione*. All'interno, l'*habitatione* si concepisce come *viddazzone* quando la coltura era il seminato, mentre diventava il *pradu* o *paberile* quando il bestiame domito, che contribuiva a fertilizzare l'agricoltura con un sistema di alternanza, trovava ricovero. All'interno dell'*habitatione* entrambi gli spazi descritti erano presenti e ben separati, il loro utilizzo da *viddazzone* a *paberile* avveniva in maniera alternata. Vi era poi la vastissima estensione degli incolti (i *saltus*), individuata dalla *Carta*, dove si praticava il pascolo brado del bestiame rude sorvegliato dai pastori. Dunque si può dire che sopravviveva nella campagna sarda l'antico sistema consuetudinario, precedente alla legislazione giudiciale, di *viddazzone* e *paberile*, cioè l'alternanza tra le colture cerealicole e il pascolo nel periodo di maggese. Questo sistema non prevedeva diritti fondiari individuali e perciò all'interno delle terre comunitarie pertinenti al villaggio prendeva consistenza l'organizzazione collettiva degli agricoltori e dei pastori nello stesso spazio.

1.3. LA CHIUSURA DEI TERRENI DELLA *HABITATIONE* COME ISTITUZIONE DIFENSIVA E NON PROPRIETARIA

Il commento alla *Carta de Logu* di Girolamo Olives, giurista sardo che visse nel XVI secolo, può essere utile a comprendere meglio il testo legislativo. Olives afferma che nella *Carta*, come si è già ricordato, veniva assegnato il compito al *majore* di attribuire la gestione del terreno nell'*habitatione* agli agricoltori del villaggio. Su di esso dovevano essere portate avanti le coltivazioni e il pascolo del bestiame domito. Gli agricoltori dovevano oltretutto recintare il terreno assegnatogli, separando la zona di pascolo dalla zona di coltivazione.

Nelle aree citate avveniva la rotazione annuale considerata più lenta rispetto a quella attuale per il fatto che si trattava di un tipo di agricoltura essenzialmente estensivo. Nella contiguità tra il prato per il pascolo e il terreno coltivato, Olives trovava la giustificazione per la costruzione di recinzioni comandata dalla *Carta*. Proprio di questi chiusi si è data molta importanza nello studio delle normative di diritto agrario nel tardo Medioevo in Sardegna. Infatti con essi non si intendeva necessariamente avviare un processo di privatizzazione dei terreni, e quindi occuparsi della proprietà fondiaria, ma piuttosto era maggiore la preoccupazione relativa all'utilità che in termini produttivi poteva avere lo sfruttamento dell'agro nel periodo giudiciale⁶. La recinzione, non determinando in questo passaggio della normativa medievale una proprietà individuale o collettiva, mirava a creare nuove coltivazioni più redditizie e a proteggerle dall'invasione del bestiame. Probabilmente è stata proprio la chiusura di vasti terreni intorno ai villaggi a determinare lo sforzo comunitario dei suoi abitanti: si chiedeva in effetti di delimitare lo spazio coltivo a tutti gli agricoltori che su di esso esercitavano il loro lavoro. I funzionari del Giudicato osservavano la qualità e l'efficienza della recinzione elaborata dai lavoratori del suddetto spazio ed inoltre iscrivevano in appositi registri i dati relativi al campo, di modo che la protezione di esso, e non dell'agricoltore, rientrasse nella tutela giuridica assicurata dalla polizia barracellare e dalle leggi penali⁷.

⁶ LE LANNOU, M., *Pâtres et paysans de la Sardaigne*, Tours 1941, pp.102-107.

⁷ BIROCCHI, I., MATTONE, A., *La Carta de Logu nella storia del diritto medievale e moderno*, cit., pp. 56-61.

Secondo la *Carta* inoltre, gli ufficiali regi del villaggio⁸ controllavano che i terreni dell'*habitatione*, nelle loro rispettive quote assegnate a singoli per un anno di coltivazione, venissero effettivamente messi a coltura, pena la loro confisca e assegnazione ad agricoltori in grado di renderli produttivi. La singola parcella, pur essendo assegnata singolarmente ad un contadino o ad un pastore, al termine dell'annata agraria veniva redistribuita a diversi lavoratori rispetto all'anno precedente. Ciò avveniva dipendentemente dal fatto che le parcelle fossero destinate ad una nuova coltivazione o dovessero essere destinate a maggese e perciò ai pastori della comunità.

Per quanto riguarda specialmente le vigne, la legge dava un anno di tempo per iniziare la coltura e se il lavoro in questo lasso di tempo non fosse nemmeno stato iniziato, il vigneto passava alla tutela del coltivatore che lavorava il terreno confinante o comunque a chi fosse stato disponibile a rendere produttiva la vigna. A costruire la recinzione sul terreno diviso in quote dovevano essere gli agricoltori in comunità, di modo anche da dividerne i costi, e se ci fossero state incursioni di bestiame, ad occuparsi di ripagare i danni doveva essere il contadino la cui quota di competenza era indifesa per assenza di recinto.

1.4. L'UTILIZZO DEI *SALTUS* E LE PRIME FORME DI POLIZIA RURALE

Per quanto riguarda le terre incolte, generalmente situate a distanza dai centri abitati e utilizzate per il pascolo brado o il legnatico, la protezione giuridica su di esse era valida in maniera abbastanza differente rispetto ai terreni del villaggio. Infatti, chiunque si fosse appropriato di un terreno all'interno di questi *saltus* non sarebbe stato punito come sarebbe successo nell'*habitatione*, ma non avrebbe comunque potuto ottenere la tutela giuridica in caso di invasione del bestiame nella sua coltivazione. In egual modo, non avrebbe ricevuto assistenza dalla legge colui che avesse seminato la quota di terreno interna alla *habitatione* nella parte che in quel determinato anno era destinata al maggese o al pascolo del bestiame domito, cioè al già citato *paberile*. Ciò valeva anche se il contadino abusivo avesse recintato quella determinata quota. Di modo da equilibrare il sistema dell'alternanza tra *viddazione* e *paberile* durante il maggese, la normativa del Giudicato di Arborea regolava nello specifico anche a quale tipo di bestiame era concesso pascolare durante il periodo di pausa della coltivazione: era permesso l'allevamento di ovini, caprini, equini e suini ma non di bovini a cui evidentemente erano lasciati i vasti terreni dei *saltus*.

Considerando, infine, la regolamentazione della polizia rurale, si è già parlato di come i compiti giurisdizionali spettassero alle autorità elette nei villaggi mentre il compito di controllo specifico del territorio campestre apparteneva alla polizia barracellare. Soprattutto gli Statuti della Città di Sassari, danno testimonianza dell'esistenza di un corpo di polizia collettiva: la *scolca*. In questo Comune e in quelli limitrofi, ogni cittadino dai 14 ai 70 anni, doveva fare un giuramento col quale si impegnava a conservare la pace sociale all'interno della città e dei coltivi comunali denunciando coloro i quali contravvenissero alle norme dettate dalla *Carta de Logu*⁹.

Si formava dunque un corpo collettivo di controllo rurale che vigilava nelle campagne per evitare gli sconfinamenti di bestiame sia nel *saltus* che nella *habitatione* e per contrastare

⁸ I *majores de villa* erano delle cariche elettive.

⁹ La *Carta de Logu* è stata estesa dal Giudicato di Arborea a tutta la Sardegna a partire dal 1421 dagli Aragonesi.

l'abigeato ed i reati contro la proprietà pubblica e privata. L'istituzione della *scolca*, di cui si sottolinea l'impegno collettivo nella forza di polizia che andava a tutelare anche la gestione comunitaria non solo nel periodo giudiciale, fu altresì l'antesignana dell'odierna Compagnia Barracellare.

1.5. L'AFFERMAZIONE DEL SISTEMA DELLA *VIDDAZZONE*

Durante la dominazione aragonese il Parlamento vice-regio, agli inizi del XVII secolo, ripropose nello scenario normativo isolano il sistema di coltivazione alternato regolamentato dalla *Carta de Logu* quasi trecento anni prima. La stessa *Carta*, ai capitoli 112 e 134, dispensava dall'obbligo del sistema a *viddazzone* solo quelle *tancas* recintate il cui proprietario avesse ricevuto l'autorizzazione dal *majore* del villaggio.

Un esempio pratico è fornito dalla regolamentazione che, già nel 1353 da parte del già citato Giudice Mariano IV, si occupava della distribuzione delle terre per il popolamento del villaggio di Burgos: quelle da seminare erano attribuite secondo le necessità della popolazione appena insediatasi e quelle di competenza del villaggio ma situate ad una certa distanza dal centro abitato erano destinate al pascolo. La distribuzione spaziale e la pacifica convivenza tra pastori e contadini è quindi una priorità per i regnanti medievali e lo sarà anche durante il feudalesimo di dominazione spagnola quando il sistema della *viddazzone* uscirà dalla consuetudine e dalla norma medievale per essere sancito dalla legge parlamentare del Regno nel 1602.

Solo agli albori del governo sabaudò questo sistema entrerà in difficoltà: si verificheranno soprusi e appropriazioni dovuti allo scarso controllo e alla debolezza del governo del territorio di alcuni paesi. Certamente non era possibile immaginare che nel corso dei secoli questo sistema mantenesse le sue forme in maniera rigida, infatti ad inizio Settecento alcuni paesi, probabilmente per la superiorità numerica dei pastori nei confronti dei contadini, non riuscivano a garantire un'alternanza ordinata nella *habitatione* e si moltiplicarono situazioni di disordine a cui i sabaudi si premurarono di rispondere. Di ciò si discuterà meglio nei prossimi paragrafi, dopo aver analizzato la tutela della gestione comunitaria della terra attraverso il diritto di ademprivio.

2. IL DIRITTO DI ADEMPRIVIO DURANTE IL FEUDALESIMO

Con l'arrivo della dominazione aragonese si arriva ad un parziale cambiamento nella regolamentazione della gestione delle terre comuni. Per quanto i nuovi dominatori confermino l'organizzazione collettiva trovata precedentemente, apportano delle formali modifiche alla proprietà, stavolta feudale, di quelle terre. Grande novità è il nome di ademprivio, con cui finalmente si definisce giuridicamente l'assetto fondiario collettivo di quei diritti d'utilizzo derivati dalla consuetudine antica.

2.1. GLI ARAGONESI E GLI ANTECEDENTI DIRITTI DI ADEMPRIVIO

Le forme di partecipazione collettiva allo sfruttamento di vaste estensioni di territorio succitate verranno riconosciute, a partire dalla dominazione aragonese del XIV secolo, con la denominazione di ademprivio. La parola ademprivio deriverebbe dal latino *ad rem privium*

ossia privilegio sulla cosa. In questo caso il diritto degli individui di usare delle terre secondo le consuetudini locali formava il privilegio. Questa denominazione ricorre per la prima volta in Sardegna nei documenti aragonesi del quattordicesimo secolo. Dai documenti spagnoli, l'*ademprivium* sta a rappresentare un complesso di diritti esercitati comunemente dagli abitanti, specie sulle terre lasciate al pascolo e al bosco, e corrispondente pertanto alle forme degli odierni usi civici¹⁰.

Dunque non è possibile pensare agli ademprivi come una importazione aragonese perché la colonizzazione fondiaria rimase pressoché molto simile per tutto il periodo giudiciale e poi feudale. Anzi gli spagnoli puntarono a rinforzare la normativa agraria ereditata con la legge parlamentare del 1602 che regola allo stesso modo il sistema di alternanza comunitario, come si è visto in precedenza. Quindi anche se da una parte si deve riconoscere agli aragonesi l'utilizzo pionieristico del nuovo vocabolo, da essi introdotto in Sardegna, dall'altra è chiaro che l'istituto che l'ademprivio regola, nella sua natura peculiare, ha un'origine del tutto autonoma e antecedente. Proveniente cioè dalla consuetudine.

2.2. IL FEUDALESIMO MODIFICA SOLO PARZIALMENTE LA GESTIONE COMUNITARIA

All'inizio del feudalesimo la situazione degli abitanti delle terre ad uso collettivo non mutò in maniera particolare: i diritti che detenevano in precedenza sulle terre di pertinenza comunale si trasferirono sulle terre feudali nelle quali i nuovi sudditi della Corona Aragonesa continuavano a mettere in pratica tutto il complesso dei diritti di ademprivio. Il sistema feudale venne così applicato senza alcuna violenza, avendo gli aragonesi il consenso degli abitanti che poterono continuare ad usufruire di quanto era loro necessario per la sussistenza, come facevano anche nei secoli precedenti.

Tuttavia l'applicazione del sistema feudale pur essendo stata pacifico, non aveva riscontrato dappertutto un'accoglienza benevola. La conquista aragonese causò una guerra secolare con il Giudicato di Arborea che, nel suo protrarsi, provocò la devastazione di buona parte dei coltivi che venivano abbandonati in seguito allo spopolamento dei vari villaggi rurali. Sostanzialmente però, per ciò che riguarda le terre comunali gestite collettivamente, ora dette ademprivi, esse andarono semplicemente ad accrescere il patrimonio feudale, dato che i feudatari pretesero il dominio su tutte le terre del Regno. Il diritto di ademprivio rinasce dunque come possibilità spettante alla popolazione di rivendicare i propri diritti di utilizzo sopra quella parte di demanio, ora di proprietà feudale, destinata principalmente a soddisfare le esigenze comuni della vita rurale. Il limite dell'esercizio è legalmente fissato nel soddisfacimento immediato dei propri bisogni, dato che nessuno può appropriarsi di una quota dell'area o di una parte di prodotto che sopravanzi a quanto serva alla necessaria esistenza del gruppo di agricoltori e delle loro famiglie. Tuttavia, solamente a titolo di riconoscimento dei diritti proprietari del sovrano feudale e come compenso per le prestazioni concesse sugli ademprivi, questi usi erano sottoposti a una tassa a favore del feudatario. Durante il periodo feudale aragonese quindi, i diritti d'ademprivio venivano condizionati dal pagamento di un contributo spettante al governo feudale.

Tuttavia, gli aragonesi non si interessavano a sradicare le forme di godimento collettivo perché, nell'ampiezza degli spazi incolti e nella mancanza di capitali, le vecchie consuetudini

¹⁰ SOLMI, A., *Ademprivia: studi sulla proprietà fondiaria in Sardegna*, Pisa 1904, pp.14-16.

fondiarie erano le uniche che potessero regolare l'attività agricola in maniera pacifica e produttiva, soprattutto nei termini di sussistenza del villaggio. Nonostante ciò gli ademprivi assumevano anche nuove figure giuridiche sotto l'istituzione feudale come quella della *cussorgia*, un tipo di proprietà semi-privata a gestione individuale. Il *cussorgiale* era un pastore e allo stesso tempo un'ademprivista, ma invece di esercitare generalmente i suoi diritti sulle terre collettive, poteva ottenere dal feudatario una data zona di terreno ademprivile del quale assumeva il possesso indisturbato ed esclusivo per potervi stabilire la sua famiglia e il suo gregge¹¹.

2.3. GLI ADEMPRIVI ALLA VIGILIA DELLA DOMINAZIONE SABAUDA

I motivi determinanti la persistenza degli ademprivi in Sardegna durante il periodo spagnolo si possono trovare nella continuità delle condizioni dell'agricoltura isolana e la conformazione del territorio in rapporto alla popolazione. L'ampiezza delle terre incolte e quindi il grande disequilibrio tra la carenza di villaggi abitati e la terra fertile, unita alla mancanza di capitali e allo scarso commercio di prodotti, non portarono a modificare lo sfruttamento del suolo. Perciò la maniera utile di distribuirlo era sempre attraverso la gestione collettiva che permetteva di soddisfare le esigenze della cittadinanza e quelle del barone/vassallo che percepiva il tributo. Lo spazio libero e incolto sovrabbondava la proprietà privata dei *cussorgiali* e dei grandi proprietari indipendenti, quindi consentiva il lavoro ai contadini in maniera relativamente libera. Un'altra motivazione che spiega la persistenza sfruttamento comunitario delle terre incolte è dimostrata dal sempre presente bisogno di evitare il conflitto tra pastorizia e agricoltura che dalle terre ademprivili traevano forze ed elementi di vitale importanza per la sopravvivenza. Anche Arrigo Solmi, nello studio dell'istituto dell'ademprivio poteva affermare:

*“Si deve forse alla sapiente organizzazione degli ademprivi un attenuarsi dell'antica lotta fra l'agricoltura e la pastorizia e un più intenso movimento nelle città, largamente dotate di beni comuni. Sul fondamento di queste condizioni, sempre presenti nella storia economica e naturale dell'isola, sorge questo genere di istituto, cui le varie dominazioni improntano il segno di qualche loro aspetto singolare”*¹².

In conclusione del paragrafo si può affermare che la dominazione spagnola è stata quindi l'ultima a voler rispettare, o meglio a non riuscire ad estirpare, le vecchie consuetudini vigenti nel mondo rurale sardo affermatesi nelle fonti normative scritte solo a partire dal Medioevo. I diritti d'ademprivio sulle terre feudali e poi comunali, spettanti in proprio ad un gruppo di persone del villaggio congiuntesi, rappresentarono un problema da debellare nei successivi secoli. L'ademprivio, istituto abolito solo nel 1865, essendo il bene destinato al profitto permanente di un gruppo sociale verrà da molti giuristi considerato a tutti gli effetti come una proprietà collettiva, benché questa rimanga essenzialmente di dominio feudale. Una possibile proprietà che nasceva dal rapporto immediato del singolo abitante del villaggio con il terreno incolto o coltivato se prossimo al centro abitato, un rapporto che non esclude nessuno anzi consente ai concittadini di consolidare un diritto di utilizzo su una quota parte del terreno stesso in maniera eguale.

¹¹ CORRADINI, M. G., «Analisi degli aspetti economico-estimativi e giuridici delle terre soggette al diritto di godimento collettivo», in Atti del XXXI Incontro di Studio del Comitato Scientifico del Centro Studi di Estimo e di Economia Territoriale, Firenze 2001, pp. 39-51.

¹² SOLMI, A., *Ademprivia: studi sulla proprietà fondiaria in Sardegna*, Pisa 1904, p. 57.

3. L'OTTOCENTO, IL SECOLO DELLE RIFORME SABAUDE

L'arrivo nell'isola dei sabaudi, scombinava la gestione collettiva delle terre comuni. La modernità arriva dal Piemonte come un grande trauma per le comunità abituate al feudalesimo e al diritto di ademprio: la gestione comune deve essere sostituita dalla proprietà privata. Questo è il messaggio della nuova dominazione che cercherà in tutti i modi di sopprimere l'organizzazione comunitaria nella gestione delle terre.

3.1. DALLA PROPRIETÀ IMPERFETTA A QUELLA PERFETTA

Alla vigilia della dominazione piemontese, il regime agrario era controllato dai feudatari che avevano modificato solo nominalmente l'assetto proprietario del fondo: i terreni ex comunali, legittimamente e a causa di ripetute usurpazioni, erano interamente sotto il dominio baronale. A loro volta i baroni con concessioni non più annuali ma vitalizie creavano quel tipo di proprietà che i sabaudi riconosceranno come imperfetta perché i proprietari non potevano esercitare un dominio assoluto né completo dovendo rispondere alle prerogative feudali e usufruire del terreno quasi mai singolarmente. In tutti i casi, a prescindere dal possesso, le attività agricole erano rimaste intatte durante il periodo feudale: nomadismo pastorale, coltivazione collettiva, servitù di pascolo e rotazioni obbligatorie. Soprattutto quest'ultima era la determinante del sistema comunitario: pastori e contadini si alternavano nella gestione dell'agro all'interno del già citato sistema della *viddazzone*.

La prima riforma considerata è quella del 1820 fino ad arrivare a quelle emanate dal Regno d'Italia all'inizio del XX secolo. Quello che sta dietro a questo lungo secolo di normative è fondamentalmente la ricerca della proprietà perfetta, la quale garantiva, secondo il legislatore sabauda, un ammodernamento delle tecniche di produzione agricola, un incremento dei redditi e un conseguente nuovo investimento nelle campagne. Per fare ciò era necessario abolire la proprietà feudale dato che i vari vassalli si arricchivano dai prodotti della pastorizia brada. Questa tendenza eversiva degli usi comunitari, che davvero furono intaccati da ogni lato durante l'Ottocento, partiva probabilmente dal presupposto sbagliato: era necessario per i piemontesi promuovere una legislazione che favorisse la proprietà perfetta e che sarebbe stata applicabile dovunque, a prescindere dal contesto territoriale e dalle precedenti norme e consuetudini.

3.2. L'EDITTO DELLE CHIUDENDE (1820-23)

La prima riforma che mirava al consolidarsi di una proprietà perfetta fu l'Editto delle Chiudende dell'ottobre del 1820 che intendeva valorizzare i terreni rilanciando l'iniziativa individuale a cingerli, il che era da considerarsi come un iniziale attacco alla proprietà signorile. Questa norma rappresentava una delegittimazione delle prerogative baronali perché i piemontesi concedevano ai proprietari-lavoratori che potessero economicamente permetterselo (pochissimi al periodo) la possibilità di chiudere il terreno utilizzato senza l'autorizzazione del barone che in molti casi era il reale, anche se disinteressato, proprietario. Con l'Editto del 1820 quindi, i terreni di pertinenza comunale su cui si svolgeva il sistema del *viddazzone* potevano essere ripartiti tra i capi famiglia ed essere recintati ad esclusione delle

servitù di pascolo e di abbeveraggio, mentre i terreni di proprietà del nuovo Regno (sostanzialmente i *saltus*) potevano essere venduti, concessi in affitto o gratuitamente donati¹³.

L'Editto voleva di per sé avere una portata rivoluzionaria nell'assetto socioeconomico dell'isola. Concedeva in pratica di “chiudere di siepe o di muro, o di vallare di fossa, qualunque terreno non soggetto a servitù di pascolo, di passaggio, di fontana, di abbeveratoio” (art. 1). Per quelli a servitù era necessario chiedere l'autorizzazione al Prefetto, che decideva dopo il parere del Consiglio di comunità del paese. Per dare efficacia all'Editto, nel mese di novembre seguente il governo piemontese stabiliva che la proprietà perfetta dava di per sé diritto alla chiusura e perciò assegnava liberamente a qualunque persona appartenesse tale proprietà la facoltà di chiudere. Per i terreni con servitù di pascolo inoltre si chiariva che i loro proprietari avrebbero dovuto provvedere a liberarsene per poi essere autorizzati a chiuderle¹⁴.

Le chiusure dei terreni in cui non c'era servitù di pascolo si potevano eseguire senza presentare una particolare attestazione di proprietà, cioè senza documentazione. Questa concessione non poteva che dare vita a tutta una serie di abusi perché in mancanza di titolo legittimo le recinzioni vennero eseguite sommariamente. La differenziazione nella norma tra i terreni con servitù e quelli senza aveva il senso di evitare che si creassero proteste dei pastori che si sarebbero trovati improvvisamente estromessi dai pascoli di cui non erano proprietari. Tuttavia, chiudere anche i terreni con delle servitù di pascolo e abbeveratoio aveva il chiaro intento di destabilizzare il sistema comunitario di alternanza tra colture e maggese, detto fin cui di *viddazzzone*. Opposizioni popolari si aggiunsero a impedimenti dati dai feudatari che in molti casi intervenivano nelle decisioni dei prefetti per testimoniare che chi intendeva chiudere il terreno non ne era effettivamente proprietario e perciò non deteneva il requisito fondamentale per recintare. Inoltre, dato che la costruzione delle chiudende era un'operazione costosa, solamente i grandi proprietari e allevatori potevano portarla avanti a dispetto della maggioranza della popolazione di semplici contadini e pastori che si trovarono improvvisamente senza la terra su cui precedentemente lavoravano.

Gli studiosi di questa normativa che rappresentò veramente uno spartiacque nella gestione della terra, in termini di proprietà e di sfruttamento del suolo, non sono concordi sui risultati che essa andò a creare. Tuttavia, l'idea generale che sembra prevalere è quella di chi vede l'Editto come l'inizio della fine del sistema di gestione comunitaria dell'agro per com'era conosciuta nei secoli precedenti. Questo è il commento a riguardo della geografa Angela Terrosu Asole che a lungo si è occupata dei condizionamenti che questa riforma ha comportato:

“Nel 1820 venne approvata una disposizione legislativa conosciuta come Editto delle Chiudende che abolì l'istituto comunitario ossia lo sfruttamento in comune delle terre, qualunque fosse il loro tipo di appartenenza, e devolte in proprietà perfetta tutte le superfici in precedenza utilizzate unitariamente. [...] Questo fu fatto senza considerare che la massa di agricoltori sardi continuava a non disporre né di capitali né della preparazione tecnica necessaria a recepirne gli stimoli. [...] In queste condizioni si inventarono proprietà diseguali e inique che portarono al crescere di un clima di invidia e aggressività che si spinse fino a delitti e

¹³ MASIA, M., *Il controllo sull'uso della terra. Analisi socio-giuridica sugli usi civici in Sardegna*, Cagliari 1992, pp. 33-36.

¹⁴ DEL PIANO, L., *La sollevazione contro le chiudende*, Cagliari 1971, pp.111-117.

usurpazioni. L'assetto socioeconomico della Sardegna venne distrutto e quello successivamente ricreato non si dimostrò altrettanto soddisfacente per la popolazione"¹⁵.

La divisione delle terre non è oggettivamente considerata fonte di miglioramento della situazione economica dell'isola e per certi versi aumentò i problemi delle campagne. Per questo motivo la legislazione successiva all'Editto delle Chiudende è da considerarsi riparatrice delle situazioni di ingiustizia che si crearono.

3.3. LE SUCCESSIVE RIFORME: L'ABOLIZIONE DEL FEUDALESIMO

L'Editto del 1820 portò ad una confusione a cui si doveva porre rimedio: militarmente le condanne ristabilirono l'ordine, politicamente le nuove riforme aggiustarono il tiro e puntarono a rendere più semplice la formazione della proprietà perfetta. Il primo ostacolo da abbattere erano gli incessanti reclami feudali. Nel 1835 e nel 1838 con due norme che abolivano il regime feudale, ogni ulteriore pretesa dei feudatari non era più riconosciuta legalmente.

Specificamente è proprio con l'editto del maggio 1838 che Carlo Alberto decise per lo scioglimento dai vincoli feudali di tutti i terreni privati e comunali. La successiva carta reale del 1839 divideva i terreni in tre categorie: privati, comunali e demaniali. Quelli comunali erano costituiti dai terreni nei quali i privati non avevano costituito alcun diritto di proprietà (art.3), quelli demaniali erano ad esclusione i terreni che non appartenevano né ai Comuni, né ai privati a prescindere dallo sfruttamento collettivo che ci si poteva esercitare (art.4). I terreni comunali erano da ripartire tra i contadini del Comune a seconda dei bisogni di ciascuno di essi o comunque in base alla capacità lavorativa di ogni beneficiario. I nullatenenti avrebbero avuto la precedenza in questa distribuzione e l'approvazione finale della divisione spettava a ciascun Consiglio di comunità. Questa spartizione, insieme all'alienazione dei terreni della Corona già prevista nell'Editto del 1820, avrebbe dovuto gettare le premesse per lo sviluppo della proprietà privata. Per questa ragione la legge del 1839 garantiva delle agevolazioni fiscali per i nuovi proprietari, di modo da rendere conveniente la chiusura e il miglioramento dei terreni.

L'appropriazione, secondo il governo sabauda, era la base per permettere un incremento produttivo dato che il nuovo proprietario era obbligato a coltivare il terreno altrimenti andava incontro a delle sanzioni. Il compito della spartizione era assegnato ai Consigli i quali si dovevano occupare di registrare i dati delle attribuzioni nel catasto, per la prima volta creato nel 1840. Si trattava di valutare il numero degli abitanti, la quantità di terreni a disposizione del Comune, la consistenza del bestiame e il tipo di mezzi di produzione utili alla coltivazione. La lentezza delle procedure e l'inaffidabilità dei dati raccolti allungarono il periodo di misurazione e valutazione in dieci anni, così che al 1843 le divisioni fatte erano poche o quantomeno parziali¹⁶. L'assegnazione ai membri del villaggio doveva avvenire al di fuori del sistema della *viddazzone*, perciò divenendone proprietario il coltivatore deteneva il terreno in maniera fissa e continuativa. Tuttavia il persistere della consuetudine di alternare la coltivazione al maggese con pascolo libero non permetteva la realizzazione della proprietà perfetta. Infatti, soprattutto per i nullatenenti, in alcuni paesi il sistema di alternanza era

¹⁵ ASOLE TERROSU, A., *L'uomo e la pianura*, Cagliari 1984, pp.201-203.

¹⁶ MASIA, M., *Il controllo sull'uso della terra*, cit., pp.74-77.

l'elemento vitale che garantiva la sussistenza familiare. A metà Ottocento la rotazione annuale obbligatoria rimaneva, nonostante le riforme del periodo, un condizionamento per i nuovi proprietari che dovevano accettarla e farla praticare nei terreni appena acquisiti o ricevuti dal Comune.

Sul finire degli anni Quaranta dell'Ottocento, le divisioni registrate riguardavano 57 Comuni su 377, per un totale di 21.716 lotti attribuiti in proprietà privata equivalenti a circa trentamila ettari. Considerando che all'epoca esistevano ancora 512.770 ettari di terreni comunali, sicuramente la redistribuzione non aveva ottenuto gli effetti sperati¹⁷.

Per quanto riguarda i terreni demaniali l'alienazione o concessione enfiteutica, prevista anche dal regolamento regio del 1839, portava ad un concentramento delle terre nelle mani di pochi proprietari di capitali che erano in grado di permettersi economicamente gli acquisti di grandi appezzamenti. Ciò va detto in relazione alla privatizzazione dei terreni comunali che invece era mirata alla formazione di una piccola borghesia proprietaria. Spesso la vendita dei terreni demaniali era accompagnata all'obbligo di mutare la destinazione agricola di questi, ma la continua tendenza a mantenere una coltivazione cerealicola estensiva non portò un sostanziale cambiamento. I prezzi di vendita, particolarmente alti, non erano sicuramente favorevoli se paragonati alle disponibilità monetarie degli abitanti dell'isola che in quel periodo erano più avvezzi allo scambio di equivalenti e non a transazioni monetarie.

Le cessioni ebbero dunque uno scarso risultato e furono poche le aziende agricole create sui terreni demaniali: si ricorda lo stabilimento Vittorio Emanuele a Sanluri, o quello fondato da Carlo Baudi di Vesme. Le aziende stesse, anche se cedute in piena proprietà, erano gravate dal regime di rotazione annuale e pur essendo recintate erano sottoposte ad una costante opposizione dei pastori della zona o dei possidenti delle comunità limitrofe. Opposizione che si poteva manifestare in ricorsi all'autorità legale quando i nuovi acquirenti delle terre demaniali si spingevano in appropriazioni arbitrarie, o in disordini quando i nuovi proprietari scardinavano i sistemi di coltivazione esistenti e le varie vie di comunicazione della zona.

Un altro tentativo di abolire il sistema della *viddazzzone* furono le Regie Patenti del 1841 che permettevano ai coltivatori di seminare anche il *paberile* con legumi o patate così da evitare la rotazione obbligatoria e impiegare i fondi costantemente all'agricoltura piuttosto che al pascolo libero. Fu così che, nelle aree attigue alla *viddazzzone*, i coltivatori si ritagliavano appezzamenti sempre più ampi di *paberile* con la coltivazione delle leguminose ed inibendo la consueta servitù di pascolo nel periodo di riposo del terreno¹⁸.

A metà del secolo quindi l'unico modello di proprietà privata esistente riguardava una ristretta cerchia di possessori che detenevano grandi appezzamenti. Il consolidamento della proprietà era perciò derivato da concessioni feudali o da chiusure abusive di terreni comunali di vaste dimensioni. Nel 1851, il Parlamento regio comprese che per modificare la tradizionale coltura estensiva della Sardegna era necessario abolire le servitù di pascolo. La legge del 15 aprile 1851 esonerava da questa servitù tutti i terreni aperti situati nella cerchia dell'*habitatione*, dando un lasso di tempo di nove anni per portare a compimento la legge nei terreni comunali e demaniali. Un successivo editto aboliva in via generale il pascolo comune anche su tutti i terreni privati.

¹⁷ BUSSA, I., «Le chiudende: il problema generale e l'applicazione dell'Editto del 1820 a Bolotana», in *Quaderni bolotanesi* 5 (1979), pp. 25-56.

¹⁸ BIROCCHI, I., *Per la storia della proprietà perfetta in Sardegna*, Milano 1982, pp. 53-58.

Chi fu contrario a tutta questa serie di legislazioni che smantellarono la gestione collettiva erano anche le classi feudali, progressivamente esautorate e marginalizzate, ma soprattutto l'insieme dei pastori che aveva subito ingiuste usurpazioni di terreni e abbeveratoi comuni con le chiudende. Chi fu invece beneficiato, come i vari possidenti locali, poté ricorrere ai contratti d'affitto sulle sue terre e accumulare una crescente rendita fondiaria.

3.4. LA PRIMA LEGISLAZIONE POST-UNITARIA: L'ABOLIZIONE DEGLI ADEMPRIVI

Come si è visto quindi, il legislatore ottocentesco in Sardegna ha tentato in tutti i modi di contrastare le forme di dominio collettivo sulla terra, viste come non controllabili ed economicamente svantaggiose perché non compatibili con lo sviluppo agrario dell'isola.

Ad Italia unita con rispettiva annessione del Regno di Sardegna continuò la legislazione eversiva dei sistemi di sfruttamento agrario collettivo: nel 1863 venivano cancellati i diritti ademprivili sui terreni demaniali. Con quest'ultimo atto normativo la proprietà privata aumenterà di centinaia di migliaia di ettari e si svilupperà un nuovo mercato fondiario fino a quel momento marginale¹⁹. Tuttavia, i tentativi di scorporo dei beni demaniali soggetti ad utilizzo comune non fu assolutamente facile: anche la costruzione delle ferrovie sarde comportò un'occasione di svendita degli ademprivi nei terreni demaniali. La difficoltà con cui i Comuni portarono avanti la lottizzazione per far assegnare i 200.000 ettari alla Compagnia ferroviaria fece decidere il governo per un inasprimento della normativa con la Legge Regia del 1865. Questa legge aboliva definitivamente i diritti d'ademprivo e di *cussorgia* non solo nei terreni demaniali ma anche in quelli comunali. Ogni atto teso a disconoscere questa normativa doveva essere trattato secondo il codice penale come violazione della proprietà.

Ridiscutendo l'utilità degli ademprivi e delle *cussorgie* si comprende come mai la normativa fu severa: i primi erano legati al malvisto sfruttamento comune della terra in cui vi erano solamente dei recinti per proteggere alcune colture e non per delimitare delle proprietà; le seconde, che permettevano l'utilizzo comune pastorale solo a determinate famiglie non nelle zone comunali di ademprivo ma in aree disabitate (*saltus*), dovevano essere meglio dissodate ed essere vendute nel mercato fondiario.

Tutto l'insieme delle citate regolamentazioni particolari dell'uso comune della terra hanno dato, nel corso dei secoli, la possibilità alla maggior parte della popolazione di contadini di integrare le loro fonti di reddito e di rinsaldare i rapporti comunitari. Le riforme dell'Ottocento riuscirono dunque a spezzare in gran parte questo dominio collettivo ritenuto la principale fonte di arretratezza economica e sociale.

Anche all'inizio del Novecento la prospettiva era simile: venne creata una Commissione di inchiesta parlamentare nel 1905 per comprendere se i precedenti atti normativi di eversione dei domini collettivi avessero o meno raggiunto l'obiettivo. Quindi, pur spezzando definitivamente il sistema di alternanza nello stesso campo tra pascolo e coltivazione che praticamente cessò di esistere, le riforme dell'Ottocento non riuscirono a far decadere le forme di godimento comune delle risorse naturali che ancora esistono in Sardegna (e non solo) con il nome di usi civici.

¹⁹ ORTU, L., «Le ferrovie sarde», in *Quaderni bolotanesi* 15 (1987), pp. 37-59.

BIBLIOGRAFIA

- ASOLE TERROSU, A., *L'uomo e la pianura*, Cagliari 1984
- BIROCCHI, I., *Per la storia della proprietà perfetta in Sardegna*, Milano 1982
- BIROCCHI, I., MATTONE, A., *La Carta de Logu nella storia del diritto medievale e moderno*, Bari 2004
- BUSSA, I., «Le chiudende: il problema generale e l'applicazione dell'Editto del 1820 a Bolotana», in *Quaderni bolotanesi* 5 (1979), pp. 25-56.
- CORRADINI, M. G., «Analisi degli aspetti economico-estimativi e giuridici delle terre soggette al diritto di godimento collettivo», in *Atti del XXXI Incontro di Studio del Comitato Scientifico del Centro Studi di Estimo e di Economia Territoriale*, Firenze 2001, pp. 39-51.
- DEL PIANO, L., *La sollevazione contro le chiudende*, Cagliari 1971
- LE LANNOU, M., *Pâtres et paysans de la Sardaigne*, Tours 1941
- MASIA, M., *Il controllo sull'uso della terra. Analisi socio-giuridica sugli usi civici in Sardegna*, Cagliari 1992
- ORTU, L., «Le ferrovie sarde», in *Quaderni bolotanesi* 15 (1987), pp.37-59.
- SOLMI, A., *Ademprivia: studi sulla proprietà fondiaria in Sardegna*, Pisa 1904

Dalla comunità originaria di abitanti agli enti gestori della Legge 168/2017 sui Domini collettivi. Vecchi e nuovi conflitti - casi giurisprudenziali

PREMESSA

Nella prima parte della relazione risaliamo alle origini degli assetti o domini collettivi delle comunità originarie di abitanti, con riferimento alla loro storia e in particolare all'evoluzione della gestione e del regime giuridico dei patrimoni antichi delle comunità titolari.

Nella seconda parte ci occupiamo del processo demaniale e delle vertenze più recenti e di maggiore interesse in materia.

Ma prima di ogni cosa, è necessaria una premessa di carattere terminologico. *Demanio civico* e *diritto di uso civico* sono le espressioni più antiche e tradizionali usate per indicare il complesso dei beni e diritti di utilizzo che fanno capo all'intera comunità di abitanti o collettività locale insediata su un determinato territorio. Sono espressioni tipiche delle regioni del Sud e del Centro Italia, mentre nelle vallate ed aree alpine del Nord si usano termini diversi: *domini collettivi e assetti o possessi collettivi, regole, vicinie, comunelli, consorterie* etc. I domini collettivi del Nord Italia sono stati inseriti nella grande categoria delle Comunioni Familiari Montane dall'art. 10 della legge Montagna 3.12.1971 n. 1102.

Il requisito comune a tutte queste forme di possessi o assetti collettivi è l'imputabilità dei beni al gruppo di abitanti o comunità di competenza territoriale: è questo il dato essenziale che permette di distinguere la categoria delle proprietà collettive, nelle sue diverse configurazioni territoriali, dagli altri assetti proprietari, individuali, pubblici e privati.

Come sappiamo, nel sistema socio economico moderno, coesistono varie forme di proprietà¹. Accanto al modello privatistico della proprietà individuale che serve agli interessi del singolo individuo (soggetto pubblico o privato), che è ed è stato il modello dominante della società borghese formatasi al cessare del regime feudale, sotto l'influsso delle teorie illuministiche del 700, vi è la proprietà pubblica che ha per oggetto i beni pubblici, destinati a soddisfare gli interessi della collettività, così come attualmente organizzata. Qui non ci occupiamo delle forme di proprietà di diritto comune o a regime pubblicistico, ma solo degli assetti proprietari dei beni che fanno capo, a titolo di apprensione originaria o a titolo derivativo (di acquisto, concessorio, etc.) al gruppo originario di abitanti o comunità locale.

La comunità originaria ha utilizzato da sempre il suo territorio e lo ha difeso e conservato nel tempo per soddisfare i bisogni di vita e di sopravvivenza propri e delle generazioni future. Questa finalità spiega il regime differenziato di inalienabilità, indivisibilità, inusufruttibilità dei beni e la loro perpetua destinazione ai bisogni della comunità titolare che è propria della categoria. Per la stessa ragione i beni delle comunità locali, originari o acquisiti, vanno tenuti distinti dai beni comuni, materiali ed immateriali, che sono i beni che servono alle necessità vitali del genere umano e quindi appartengono indistintamente a tutti gli esseri viventi (acqua, aria, salute, cultura, etc).

¹ Sulle varie categorie degli assetti proprietari CERULLI IRELLI, V., «Apprendere “per laudo” Saggio sulla proprietà collettiva», in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno* 45 (2016), pp. 295 e ss.

Occorre insistere su questa distinzione. I beni comuni, a proprietà diffusa, non vanno confusi con i beni collettivi perché non fanno capo a soggetti individuati o ad entità definite, ma appartengono ad ogni essere vivente, in modo indeterminato. Essi rendono possibile e garantiscono la vita sul pianeta: il territorio, l'aria, le acque, in una parola l'ambiente nel suo complesso. La categoria dei beni comuni, di fonte dottrinarie e non definita dal legislatore, comprende anche i beni immateriali, la qualità della vita sana, l'accesso alla cultura, la conoscenza, internet, etc. beni tutti essenziali ed irrinunciabili².

PRIMA PARTE

1. LE ORIGINI

Le origini dei patrimoni e diritti civici di utilizzo dei beni delle comunità originarie di abitanti si perdono nel tempo. Gli antichi possessi si sono formati con i primi insediamenti stabili, quando gli uomini da nomadi, cacciatori e raccoglitori dei frutti del sottobosco, hanno imparato a coltivare i campi e a vivere dei prodotti della terra. Diventati agricoltori, essi si sono stabiliti nei territori più fertili, vicini alle acque ed adatti alle colture, costruendo capanne e ripari per la notte. Si calcola che questa trasformazione sia avvenuta all'incirca 12.000 anni fa, nel neolitico, ancora meno in Europa³.

Per difendere le colture dagli animali e dagli attacchi delle altre tribù, si costruivano recinzioni in legno, che all'inizio venivano tolte dopo il raccolto, e nel tempo diventavano stabili. Accanto al bosco ed ai pascoli che fornivano legna, erba e fieno per l'intera comunità del villaggio, si sono formati così i primi possessi privati, costituiti in genere dagli orti intorno alle abitazioni⁴.

La vita della comunità si svolgeva in modo naturale, a mezzo il lavoro collettivo, la produzione e lo scambio diretto di beni e servizi. L'utilizzo del bene da parte dai *cives* era diretto, promiscuo e soprattutto solidale. Gli uomini più forti provvedevano ai bisogni dei più deboli (donne, bambini ed anziani) secondo gli immutabili e naturali principi di solidarietà che hanno permesso lo sviluppo e la sopravvivenza delle più antiche formazioni sociali. Gli autori di scuola naturalista dicevano che *il civis* agiva *uti singulus et uti civis* per significare che il bene apparteneva sia al singolo *civis* che alla comunità di cui era parte, tanto che nel processo demaniale il *civis* è legittimato ad agire per sé e per la comunità, senza bisogno di autorizzazioni⁵.

² La Commissione Rodotà nel 2008 ha studiato uno schema di disegno di legge delega sui beni comuni. Oggi un Comitato popolare vorrebbe trasformare il disegno di legge delega Rodotà in una proposta di legge di iniziativa popolare al fine di introdurre nel codice civile la categoria beni comuni e dei diritti delle generazioni future.

³ Cf. MONTANARI, M., «*Simbologia misteriosa e antica saggezza*», nell'inserto della *La Repubblica* domenica 1.6.2014.

⁴ Sulle recinzioni si veda BLOCH, M., *La fine della comunità e la nascita dell'individualismo agrario nella Francia del XVIII secolo*, Milano 1979.

⁵ Cf. CERVATI, G., «Il contenzioso in materia di usi civici e terre di uso civico», in *La Giustizia Amministrativa* 1968, p. 259.

2. IMPORTANZA DEGLI ASSETTI O PROPRIETÀ COLLETTIVE NEL MONDO

Gli assetti collettivi sono ancor oggi importanti perché, attraverso la gestione svolta in piena autonomia dalle comunità proprietarie, essi consentono di tutelare e conservare intatto il territorio nella sua conformazione naturale.

Gli assetti collettivi non riguardano solo il territorio italiano. Nelle forme arcaiche essi sopravvivono nelle aree territoriali più estreme, nei villaggi e zone rurali più arretrate degli stati africani, in molti paesi dell'America latina, dove le antiche civiltà dei Maja, degli Atzechi del Centro-Sud America nei secoli XV e XVI furono distrutte dai conquistatori spagnoli, nell'America del Nord, nelle riserve indiane dove i nativi hanno conservato la loro cultura, nelle aree più povere dell'Asia, presso le comunità di aborigeni dell'Australia, nelle isole neozelandesi, ad anche in molte aree interne dei paesi dell'Est Europa.

Dove si sono mantenute le antiche forme di vita, anche il territorio è stato tutelato. Ma l'aggressione dei potentati economici e finanziari degli Stati moderni è continuo e sempre più forte e minaccia di distruggere le aree naturalistiche ancora intatte. Ci limitiamo qui ricordare le più note: la deforestazione dell'Amazzonia, un polmone verde indispensabile per la vita del Pianeta, dove vivono ancora 400 tribù indigene. La loro sopravvivenza è messa in pericolo dalla distruzione di foreste e vallate ad opera delle multinazionali, e da ultimo dalle dighe che distruggono i corsi d'acqua⁶.

Negli Stati del Centro e del Sud America, nel Messico, nelle isole dei Caraibi, a Cuba, nel Guatemala, nel Perù, le comunità indigene degli indios, sopravvissute alla distruzione dell'impero Incas, non sono riusciti finora ad ottenere alcun riconoscimento dei loro diritti. Essi tuttavia continuano ad opporsi in modo tenace alle aggressioni sia degli States americani che delle potenti multinazionali che li schiavizzano, depredando le loro ricchissime miniere, distruggendo le foreste amazzoniche ed ambienti ancora incontaminati, ricchi dei biotipi e semi originari. Si può concludere che dove si sono mantenute le antiche forme di vita, anche il territorio è stato tutelato.

3. NOTIZIE STORICHE. LE FONTI

Ogni comunità originaria di abitanti, titolare di patrimoni e diritti di utilizzo collettivo e promiscuo dei beni, ha la sua storia. Le notizie storiche su origine, formazione dei patrimoni e vicende successive si traggono dagli archivi pubblici⁷, dagli archivi privati (famiglie nobiliari, monasteri, enti ecclesiastici), dalle storie e cronache locali e dai contenziosi più antichi. È enorme e di formidabile interesse la documentazione conservata presso i Commissariati regionali per gli usi civici: denunce degli usi, verifiche demaniali e consulenze tecniche d'ufficio, atti processuali ed amministrativi.

I documenti più antichi sono di difficile reperimento, risalgono all'alto medioevo, intorno al mille e nelle fasi storiche successive: titoli costitutivi e ricognitivi di antichi diritti, atti feudali, concessioni di terre e diritti da parte del sovrano e feudatari, registri di parrocchie, gli antichi catasti, dall'onciario del 1460, al Catasto Provvisorio e al catasto Gregoriano⁸. Vi è poi

⁶ Cf. "Venerdi" di Repubblica n. 1622 del 10 aprile 2019.

⁷ Archivio di Stato, Archivio dell'ex MAF (Ministero d'Agricoltura e Foreste), archivi regionali e uffici amministrativi e giudiziari dei Commissariati degli usi civici, archivi locali, presso i comuni e gli enti gestori.

⁸ Cf. Guida usi civici, voce "Antichi catasti e archivi" www.demaniocivico.it.

la tradizione orale, le consuetudini, raccolte in epoca storica in statuti e regolamenti di diritto anteriore, riconosciuti nella loro integrità anche dal diritto vigente⁹.

Per sopperire alla mancanza del titolo, si ricorreva nei processi alla cd. *prova per immemorabile*, secondo la formula di stile “*i più vecchi del villaggio ricordano di aver appreso dai loro maggiori l'esistenza di possessi e diritti esercitati dalla comunità sui boschi, pascoli, etc. ed attestano che...*”. E, come è noto, il possesso pacifico, ininterrotto e continuato nel tempo costituisce titolo del possesso stesso¹⁰.

4. LE COMUNITÀ ORIGINARIE - I DOMINI COLLETTIVI - LE *UNIVERSITATES CIVITUM* NELLE DIVERSE AREE TERRITORIALI¹¹

In Italia le comunità originarie hanno strutture, regime giuridico e denominazioni tipiche nelle diverse aree territoriali. Il rapporto tra la comunità originaria ed il potere centrale nelle sue varie forme (feudale, signorile e comunale) ha avuto una storia diversa nei territori del Nord Italia rispetto alle regioni del Centro e degli Stati meridionali¹².

Nel Lombardo-Veneto le comunità originarie erano fortemente radicate nel territorio ed hanno mantenuto la loro autonomia anche nell'età comunale, quando, nel secolo XI, dopo la battaglia di Legnano del 1176, tra la Lega dei comuni e Federico Barbarossa, e la pace di Costanza del 1183, cominciò ad affermarsi e a prevalere il libero comune.

Nelle regioni meridionali il sistema feudale a struttura patrimoniale dei re normanni e svevi si mantenne più a lungo, opprimendo le popolazioni ed ostacolando il formarsi di gestioni autonome, e quindi del comune rurale con propri organi e statuti.

La crisi delle gestioni locali ha significato il progressivo abbandono delle culture, l'allontanamento delle forze giovani e più attive dai territori montani e dalle aree interne, che hanno portato al fenomeno delle occupazioni abusive delle terre agricole migliori e alle trasformazioni e mutamenti delle destinazioni originarie nelle aree più vicine ai centri urbani. Tutto questo nell'assenza di controlli da parte degli enti gestori e delle autorità di vigilanza. L'abbandono delle terre e la migrazione ha riguardato la gran parte del territorio agricolo ed ha determinato un contenzioso continuo che ha di fatto danneggiato ed impedito la utile gestione dei beni da parte delle comunità locali e di conseguenza ogni possibilità di sviluppo e di crescita della società nelle aree più marginali.

⁹ È fondamentale l'art. 34 L. 25 luglio 1952 n. 991, cd. Legge Montagna (Provvedimenti in favore dei territori montani) sulle comunioni familiari, che stabilisce: “*Nessuna innovazione è operata in fatto di comunioni familiari vigenti nei territori montani, nell'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale; dette comunioni continuano a godere e ad amministrare i loro beni in conformità dei rispettivi statuti e consuetudini riconosciuti dal diritto anteriore*”.

¹⁰ Cf. art. 2 l. 1766/1927: nei giudizi di accertamento circa la esistenza, natura ed estensione dei gli usi civici, “*ove non esista la prova documentale, è ammesso qualunque altro mezzo legale di prova purché l'esercizio dell'uso civico non sia cessato anteriormente al 1800*”.

¹¹ Per approfondimento, Athena Lorzio: «Domini collettivi fra Sud, Centro e Nord - prospettive e nostalgie. Relazione al Convegno di Napoli 13 febbraio 2018», in *Aspetti fondiari alternativi - un altro modo di possedere*, pubblicato su www.demaniocivico.it, sez. Biblioteca, Pubblicazioni.

¹² Una sintesi molto attenta e precisa su questi temi, in particolare sulla formazione e vicende successive dei patrimoni e diritti civici nelle diverse regioni (Nord Italia, ex stati pontifici del centro Italia e territori meridionali), e nel passaggio dagli Stati preunitari all'ordinamento giuridico statale si trova negli “*Appunti sulla proprietà collettiva e suo ordinamento*” di Nunzio De Renzis, perito-istruttore demaniale di inizio 900, autore di pubblicazioni di grande interesse in materia. Gli *Appunti* sono pubblicati nella Rivista di Diritto Agrario del 1942 e sono scaricabili dal sito www.demaniocivico.it.

Va detto che anche ora siamo in una fase di crisi generale che riguarda le istituzioni, l'economia, le strutture sociali, e colpisce soprattutto la parte più debole della società. La gestione collettiva dei patrimoni agro-silvo-pastorali delle comunità locali, le antiche comunità di villaggio, e l'utilizzo diretto, promiscuo e solidale dei beni produttivi potrebbe tornare ad essere il punto di svolta, la forza vincente per ridare lavoro, sostegno e speranza di vita e di salute ad un mondo che non riesce ad assicurare una vita dignitosa e sana ad ogni categoria sociale.

4.1. NELLE REGIONI DEL NORD, NELLE VALLI E ZONE MONTANE DELL'ARCO ALPINO

Le comunità originarie sono comunità a struttura familiare ed intergenerazionale, come le definisce ora la l.168/2017 sui domini collettivi¹³. Sono comunità chiuse, organizzate con propri organi, statuti e regolamenti, raggruppate nella grande categoria delle comunioni familiari montane. Esse hanno sempre gestito in piena autonomia i loro patrimoni agro-silvo-pastorali difendendoli dalle aggressioni e soprusi del signore e successivamente dai conflitti sia con gli enti locali che con i poteri dello Stato centrale.

Nel corso del '900 le comunioni familiari montane hanno rivendicato la loro autonomia e struttura privatistica opponendosi al sistema delle leggi unitarie del 1927/28¹⁴. Esse hanno così ottenuto, con le leggi montagna n. 991/1952 e n. 1102/1971, di poter amministrare ed organizzare i beni agro-silvo-pastorali appresi *per laudo* a norma dei rispettivi statuti e consuetudini riconosciuti dal diritto anteriore e quindi di non essere più soggette alla disciplina degli usi civici¹⁵.

Successivamente con l'art. 3 l. 31 gennaio 1994 n. 97 per le zone montane il legislatore nazionale affidò alle regioni il compito di “*riordinare la disciplina delle organizzazioni montane, anche unite in comunanze, comunque denominate, comprese le comunioni familiari montane di cui all'art. 10 l. 3.12.1971 n. 1102, le regole cadorine di cui d.lgs. 3.5.1948 n. 1104 e le associazioni di cui alla l. 4.8.1894 n. 397, sulla base dei principi indicati alle lett. a) e b) n. 1,2,3 e 4 dell'art. 3 della legge 97/94*”.

Le leggi regionali non vennero mai promulgate, ma le organizzazioni montane hanno continuato ad amministrare i patrimoni antichi agro silvo pastorali appresi per laudo, in conformità dei rispettivi statuti e consuetudini, conciliando le antiche tradizioni con le nuove e diverse esigenze e scelte gestionali della realtà attuale.

Come detto, le comunità originarie hanno nomi e regolamenti diversi nella varia zone. Nel Piemonte e nella Val d'Aosta, numerose sono ancor oggi le consorzierie formate da gruppi di antichi “*originari*”, considerati dalla l.r. 5 aprile 1973 e dalla l.r. 22 aprile 1985 n.16 “*enti speciali di natura pubblicistica*”. Nelle consorzierie la partecipazione è riservata ai proprietari dei fondi rustici che risiedono effettivamente nelle frazioni e consorzierie per il periodo dell'anno minimo stabilito dagli statuti.

Nel Veneto le antiche Regole, abolite con le leggi del regno italico del 1805/1806, sono state ricostituite in forza delle recenti leggi regionali. Le più organizzate sono le Regole del Cadore, le regole di Cortina d'Ampezzo e le regole bellunesi che gestiscono il parco regionale delle Dolomiti, la Magnifica Comunità di Fiemme, una realtà imprenditoriale di grande

¹³ *Infra* par. 5.3.

¹⁴ Legge 16 giugno 1927 n. 1766 di riordino degli usi civici e regolamento di attuazione approvato con r.d. 26 febbraio 1928 n. 332.

¹⁵ Art. 34 l. 25 luglio 1952 n. 991 per i territori montani e artt. 10 e 11 legge montagna 3 dicembre 1971 n. 1102.

successo per la lavorazione del legno trattato con metodi biologici. Nel Friuli le Vicinie sono organizzate nel coordinamento regionale delle Vicinie, nel Carso triestino molto importanti sono le Comunelle che rivendicano tuttora la loro autonomia rispetto al Comune, anche in sede contenziosa.

4.2. NELLE REGIONI DEL CENTRO ITALIA

Una storia particolare hanno le Università agrarie dei territori dell'*ex stato pontificio*, Lazio, parte delle Marche, Umbria, e nell'*Emilia*.

Nelle provincie laziali, nella seconda metà dell'800, si sono avuti aspri scontri sociali per il riconoscimento giuridico delle associazioni e università agrarie che operavano di fatto a profitto della generalità degli abitanti di un comune o frazione di comune o determinate classi di cittadini. Esse sono state riconosciute come enti/imprese sociali con la legge 4 agosto 1894 n. 397 sui *domini collettivi*, la prima legge nazionale che ha riconosciuto in Italia gli assetti collettivi come associazioni di diritto privato, pur mantenendo il controllo pubblico sull'amministrazione dei beni sociali e sulla responsabilità degli amministratori¹⁶.

In *Emilia*, le partecipanze agrarie emiliane, fin dall'entrata in vigore della legge unitaria di riordino degli usi civici del 24/27, si sono opposte alle quotizzazioni e privatizzazioni imposte dalla legge nazionale per le terre atte a cultura agraria, preservando così le attività agricole tradizionali. L'art. 65 del reg. 332/1928 ha espressamente escluso le associazioni agrarie a carattere familiare dalla applicazione delle norme relative alla sistemazione, ripartizione e godimento dei beni delle partecipanze, mantenendo la gestione comune e le antiche consuetudini agrarie.

In *Toscana*, con la legislazione abolitiva degli usi civici e delle promiscuità della seconda metà del 700 del Granduca Pietro Leopoldo, si volle bonificare e sviluppare l'arte agricola nelle terre paludose della Maremma. Gli Editti Leopoldini degli anni 1766/1778 contenenti i Regolamenti generali delle provincie inferiore e superiore senese e dei territori dell'ex principato di Piombino, costringevano i comunelli a vendere i diritti di pascolo, di legnatico e di macchiatico ai proprietari del suolo in modo da consolidare nella proprietà del terreno tutti i diritti di utilizzo dei frutti. Dalle cronache dell'epoca risulta che i comunelli dapprima si opposero e successivamente ricomprarono i loro beni con accordi che stabilivano l'uso comune dei beni riacquistati. Come ha riconosciuto la Corte cass. con la sent. 7 luglio 1934 n. 2455:

“la Riforma leopoldina fu realmente benemerita perché liberò la proprietà privata da tutti i vincoli che vi avevano imposti lo Stato e i Comuni e che la facevano intristire, mentre donò ai Comuni i diritti che spettavano allo Stato sulle terre pubbliche e comunali a condizione che i Comuni stessi alienassero le terre comunali unitamente ai frutti del pascolo e del legnatico, facendosi pagare mediante stima a parte. Ma l'ordine di vendere le terre comunali non significava soppressione immediata degli usi civici che sulle terre avevano i terrieri, ma rappresentava una tendenza, mai completamente attuata, all'affrancazione graduale e prudente degli usi civici”.

A inizio '800 intervenne la legge 19 marzo 1802 del primo Console Bonaparte che abolì anch'essa i diritti di pascolo e altri usi nelle foreste comuni, a meno che i comuni e i particolari avessero presentato titoli o atti di possesso. Cessata l'era napoleonica, in Toscana

¹⁶ Sull'iter legislativo delle leggi liquidative dell'ex stato pontificio e della l. 397 del 1894 si veda GROSSI, P., *Un altro modo di possedere*, cit.

tornò il granduca Ferdinando III d'Asburgo. Il granduca con legge 15 novembre 1914 abolì le leggi civili del Governo napoleonico e ripristinò le leggi del Granducato di Toscana sulla feudalità, salvi i diritti legittimamente acquisiti durante il governo francese. Anche dopo gli Editti Leopoldini, in Toscana i comunelli, che in genere corrispondono alle attuali frazioni comunali, continuarono ad esercitare i loro diritti di pascolo e di legnatico. Nel sistema regionale vigente i comunelli sono stati ricostituiti nelle nuove Asbuc - Amministrazioni separate dei beni di uso civico - con le modalità previste dalle leggi regionali¹⁷. La legge vigente è la l. r. 23 maggio 2014, n. 27, molto innovativa per quanto riguarda la gestione privatistica dell'ente, cui è riconosciuta l'autonomia statutaria, sotto il controllo ripartito tra comune e regione.

4.3. NELLE PROVINCE DELL'EX REGNO DI NAPOLI. IL DEMANIO CIVICO UNIVERSALE E LE LEGGI LIQUIDATRICI DEGLI USI CIVICI SULLE TERRE PRIVATE ED EX FEUDALI

Diversa la situazione nelle regioni meridionali, comprese l'Abruzzo e il Molise, dove la comunità originaria degli abitanti è stata condizionata fortemente dalla coesistenza con i poteri feudali e non ha saputo o potuto organizzarsi in strutture autonome con propri organi, statuti e regolamenti consuetudinari. A differenza delle comunità familiari montane del Nord che erano strutture chiuse a carattere familiare e dalle associazioni/impresa a fini sociali del Centro Italia, nelle regioni meridionali in genere il patrimonio agro silvo pastorale della *universitas civicum* era aperto agli usi di tutti i residenti, i *cives*, che li esercitavano in modo promiscuo. L'insieme dei *cives* costituiva l'*universitas civium*, da cui è derivato il termine "demanio civico universale" proprio degli Stati del Sud.

Tuttavia, anche nelle regioni del Sud Italia, dove vi erano comunità organizzate con regolamenti e statuti, gli usi erano esercitati secondo le modalità indicate nelle norme statutarie.

Ma nella gran parte del territorio, la comunità originaria non aveva strutture proprie, il demanio civico era amministrato dall'ente locale, il comune amministrativo. Dai vecchi contenziosi apprendiamo che spesso l'ente comune considerava i beni della comunità come beni patrimoniali comunali e ne disponeva per i propri fini di bilancio e non per gli interessi e le necessità dei *cives* titolari dei beni. Ciò anche a causa di una legislazione che non riconosceva in modo specifico i diritti delle comunità locali originarie¹⁸.

Ricordiamo, in sintesi, che con l'inf feudazione del territorio, gli antichi patrimoni agro silvo pastorali delle comunità venivano concessi dal re al feudatario per sostenere gli oneri del feudo e l'esercizio dei pubblici poteri. A sua volta il feudatario concedeva i fondi per la coltivazione ai coloni e contadini del feudo con contratti di enfiteusi e di colonia e con la corrisposta di una rendita in natura (quota parte del prodotto, la decima, la terza, la quinta) o in danaro.

¹⁷ Gli Editti Leopoldini sono pubblicati in ACROSSO, L., RIZZI, G., *Codice degli usi civici. Raccolta completa della legislazione vigente commentata articolo per articolo con la bibliografia e la giurisprudenza coordinata con richiami e note e corredata di indici*, Roma 1956 (rist. anastatica 1994).

¹⁸ Cf. "Le vecchie leggi comunali e provinciali?" e la giurisprudenza relativa su www.infodemanio-civico.it, sez. norme abrogate e preunitarie.

Questo sistema di proprietà divisa fra il signore direttario e il contadino utilista si è mantenuto per tutto il medioevo fino alla cessazione del sistema feudale, a inizio '800, a seguito dell'affermarsi delle teorie illuministiche del '700.

Con le leggi abolitive del feudo vennero liquidati anche i diritti civili, confusi fra gli abusi feudali. La liquidazione consisteva nella cessazione dell'utilizzo diretto dei prodotti del fondo e l'attribuzione alla comunità dei *cives* di un compenso sostitutivo dell'uso che cessava, o in natura, per scorporo di una quota parte del fondo o con un canone in danaro.

In Italia la liquidazione degli usi civili su terre *ex* feudali e private ha avuto luogo con le leggi liquidative dell'ex Regno di Napoli del decennio napoleonico sull'abolizione della feudalità e sulla ripartizione dei demani (1806/1816). Dall'ex regno di Napoli il sistema di liquidazione si è poi esteso agli altri stati preunitari, fino ad essere recepito ed utilizzato dallo Stato unitario con le leggi del 1924/27 sul riordino degli usi civili nel Regno e relativo Regolamento di attuazione approv. Con il r.d. 332/1928.

Il sistema di liquidazione si può così sintetizzare: il demanio feudale, costituito dai fondi e latifondi agricoli, era diviso in due quote: una quota restava in proprietà piena al signore e l'altra era assegnata al comune per l'*Universitas civium*. L'*Universitas* procedeva alla ripartizione in quote e all'assegnazione delle quote in proprietà libera ai coloni e contadini del villaggio col peso di un canone annuo affrancabile.

Gli utenti concessionari "*saranno riguardati come padroni delle quote loro spettanti, padroni liberi ed assoluti*"¹⁹. Con l'assegnazione delle quote in proprietà agli utenti si mirava a creare una nuova classe di piccoli proprietari rurali. Non fu però previsto un sistema di finanziamento o micro credito a favore degli assegnatari, i quali, privi di mezzi e capitali, erano di fatto costretti a rivendere le quote all'ex padrone che gliele riconcedeva in affitto. L'abuso era così diffuso che il legislatore intervenne a vietare le vendite con la l. 12.12.1816 art. 185 che stabiliva il divieto di alienazione delle quote per un decennio, divieto prorogato a vent'anni con il decreto 6.12.1852 art. 1, di Ferdinando II. Dai contenziosi dell'epoca si apprende tuttavia che il divieto era facilmente aggirabile e fu aggirato con contratti simulati.

E i poveri contadini del Sud tornarono così a coltivare come affittuari quelle stesse terre di cui dovevano per legge diventare padroni assoluti e liberi.

Il sistema liquidativo previsto dalle leggi del decennio napoleonico, che avrebbe dovuto risolversi in un vantaggio per la classe contadina, fallì così miseramente nell'attuazione pratica, venendo ad incrementare ed aggravare il contenzioso feudale già esistente tra comune e signore.

I demani di proprietà originaria della popolazione, il *demanio civico universale*, era invece escluso dalla ripartizione, e ne fu confermato il rigoroso regime giuridico di indisponibilità e di tutela, ripreso e continuato poi dalla legislazione dello Stato unitario e dalle leggi vigenti²⁰.

¹⁹ Art. 32 del decreto 3.12.1908 di Gioacchino Napoleone sulle "*istruzioni per l'esecuzione della legge 1.9.1806 e del decreto 8.6.1807 sulla divisione dei demani*", e art. 4 decreto 8.6.1807 di Giuseppe Napoleone sulla definizione di demanio e norme sulla ripartizione. Cf. www.demaniocivico.it, sez. Leggi, "*Norme abrogate e preunitarie*".

²⁰ Cf. www.demaniocivico.it, sez. Leggi.

5. NELL'EPOCA ATTUALE

5.1. LA LEGGE NAZIONALE DI RIORDINO DEGLI USI CIVICI 16 GIUGNO 1927 N. 1766 E IL REGOLAMENTO DI ATTUAZIONE APPR. CON IL R.D. 28 FEBBRAIO 1928 N.332, DI EPOCA FASCISTA²¹

I patrimoni originari delle comunità di abitanti (o “*comunità di villaggio*”) sono soggetti ad un regime giuridico speciale, regolato tutt’ora dalle leggi nazionali del 1924/27/28, dalle leggi di tutela ambientale e dalla legislazione regionale di attuazione. Le leggi del 27/28 vanno ora interpretate, modificate ed integrate sulla base dei principi e disposizioni introdotte con la recente *legge 20 novembre 2017 n. 168 sui domini collettivi*.

I beni e patrimoni e diritti delle comunità originarie di abitanti sono fuori dal regime di diritto comune. I beni delle comunità non possono essere alienati, né divisi né rinunciati, i diritti di uso civico sono imprescrittibili; i diritti dei *cives* non si perdono mai, anche se non utilizzati, i patrimoni di demanio civico non si usucapiscono. Questo speciale regime di tutela delle leggi del 27/28, che ne ha permesso la conservazione fino ad oggi, come detto, è stato recepito e rafforzato dalla *legge 20 novembre 2017 n. 168 sui domini collettivi*.

Se consideriamo che, nonostante le occupazioni *sine titulo* e le usurpazioni continue in ogni epoca storica, i patrimoni agro-silvo-pastorali delle comunità di villaggio coprono ancora un buon terzo del territorio nazionale, si può comprendere la importanza e vitalità di questi diritti e la loro estensione originaria

La legge del ‘27 è chiamata legge di liquidazione perchè ha regolamentato la liquidazione degli usi o diritti civici delle comunità esercitati su terre private sul modello delle leggi di liquidazione del decennio napoleonico. Con la liquidazione dei diritti civici, la proprietà del fondo gravato dagli usi resta libera a favore del proprietario, che è tenuto a pagare un corrispettivo in danaro o in natura alla comunità in cambio degli usi che cessano come esercizio diretto e promiscuo da parte della popolazione.

La parte positiva della legge del ‘27 è, invece, quella relativa ai boschi e pascoli permanenti (di cat. A, art. 11 l. 1927), perché ne ha stabilito lo specifico regime di inalienabilità, più esattamente di alienabilità controllata attraverso le autorizzazioni, e di inusucapibilità. Ma soprattutto essa ha vincolato la destinazione del patrimonio silvo-pastorale delle comunità, consentendo così la conservazione delle aree boschive e pascolive.

Le aree agricole, nel sistema della legge del ‘24/’27 e regolamento del 1928, erano invece destinate ad essere privatizzate, attraverso un complesso sistema di piani di ricomposizione fondiaria, quotizzazione ed assegnazione delle quote alle famiglie dei coltivatori diretti a titolo di enfiteusi e con l’obbligo delle migliorie. L’intento del legislatore era quello di formare piccole proprietà contadine a vantaggio del ceto agricolo. Con l’affrancazione del canone i concessionari divenivano proprietari a tutti gli effetti. In realtà il sistema delle quotizzazioni non ha funzionato, ed è stato di fatto sostituito dalla realtà delle occupazioni abusive ed altrettanto abusive trasformazioni edilizie ed urbanizzazione del territorio.

Di fatto, nei secoli ‘800 e ‘900 la gestione dei demani civici è stata molto ridotta a causa del contenzioso che ha bloccato per anni i programmi di gestione, i piani di ricomposizione

²¹ La legge nazionale 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici nel Regno, tuttora vigente, ha raccolto in un unico testo tutte le normative degli Stati preunitari (www.demaniocivico.it, sez. Leggi).

fondiarria, di quotizzazione e concessione delle quote (per le terre di cat. B atte a coltura). In realtà, i terreni migliori sono stati oggetto di occupazioni abusive da parte dei singoli, occupazioni in seguito sanate a prezzi irrisori con le procedure di legittimazione e di sanatoria, lunghe e complesse.

5.2. IL VINCOLO AMBIENTALE. CODICE DEI BENI CULTURALI, ART. 142, LETT. H) D.LGS. 22 GENNAIO 2004, N. 42

Il legislatore nazionale con la legge 8 agosto 1985 n. 431 (cd. Legge Galasso) ha inserito i patrimoni delle comunità locali di abitanti nella categoria dei beni ambientali per la necessità di conservare il territorio agro-silvo-pastorale nella sua conformazione naturale originaria. La mossa era strategica: salvare il patrimonio agro-silvo-pastorale delle comunità locali, che coprono ancora buona parte del territorio montano, considerando anche l'interesse sociale, come fonte di lavoro per i residenti. L'amministrazione di questi patrimoni da parte delle stesse comunità titolari dei diritti, in conformità dei rispettivi statuti, regolamenti e consuetudini, avrebbe, infatti, consentito di preservarli dal pericolo di trasformazioni e utilizzi irrazionali e nocivi alla salute e qualità della vita del pianeta. Si può dire che l'operazione ha avuto un certo successo, perché nonostante le dispersioni e la politica distruttiva delle urbanizzazioni e attività terziarie, si è riusciti a conservare gran parte del patrimonio agro-silvo-pastorale nel suo contesto naturale²².

Va però detto che l'uso civico, che era un diritto che assicurava un vantaggio ai *cives* in termini di utilità esistenziali, si è trasformato in un vincolo. Aggiungiamo che il vincolo ambientale ha reso più difficili le sanatorie edilizie e per questo non è stato accolto con molto favore dagli utenti. Si è trattato certamente di una misura di necessità, diretta a frenare l'usurpazione e trasformazione dei beni delle comunità locali, ma il vincolo di tutela ambientale ha provocato un sentimento di avversione assai forte per l'intero settore delle proprietà collettive e proposte generalizzate di estinzione degli usi civici.

5.3. LA LEGGE N. 168/2017 SUI DOMINI COLLETTIVI

La situazione gestionale dei patrimoni delle comunità collettive originarie del Nord Italia ed imprese sociali del Centro Italia, unita a quella assai vaga e confusa dei demani civici del Sud, è stata profondamente modificata con la legge 20 novembre 2017 n.168 sui domini collettivi.

La legge 168 è una legge di principi e ha valore costituzionale. È una legge importante, di sistema, perché riconosce i domini collettivi, comunque denominati e costituiti dalle prime formazioni sociali, come "*ordinamento giuridico primario delle comunità originarie*". Le comunità originarie sono quindi riconosciute e poste allo stesso livello dello Stato, e sono addirittura anteriori allo Stato come ordinamento giuridico.

Già si è detto che le strutture di queste comunità originarie sono diverse nelle diverse aree territoriali: nel Nord Italia abbiamo le comunioni familiari originarie intergenerazionali, nel Centro (ex Stato pontificio) le comunità imprese sociali mentre nel Sud Italia non ci sono

²² Cf. www.demaniocivico.it, sezione "*Normativa nazionale*".

comunità, ma i demani sono aperti all'utilizzo di tutti i *cives* residenti. Essi costituiscono l'*universitas civium*.

Le comunità originarie, a norma dell'art. 1, l. 168/2017, sono soggette alla Costituzione, “con capacità di autonormazione, sia per l'amministrazione soggettiva e oggettiva, sia per l'amministrazione vincolata e discrezionale” ... in attuazione dei principi e garanzie costituzionali di cui agli art. 2 Cost. sulla funzione sociale della comproprietà collettiva intergenerazionale, artt. 2 e 42, 2° co. Cost. sui diritti inviolabili e i doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale della gestione comune, art. 9 Cost. sul valore ambientale, paesaggistico e culturale del territorio gestito dalle comunità di villaggio, art. 43 Cost. sull'utilità generale delle forme di gestione economica produttiva e dei servizi pubblici essenziali resi dalle stesse comunità (art.1, l. 168/2017)”.

Con questa operazione il legislatore statale ha inserito l'istituto della comproprietà collettiva di derivazione germanica nel nostro ordinamento giuridico allo stesso livello della proprietà individuale, pubblica e privata, di stampo romanistico.

La proprietà delle collettività può considerarsi la categoria originaria da cui sono derivati in epoca storica i diversi assetti giuridici della proprietà privata e della proprietà pubblica. Va anche detto che se nel 1947 i costituenti non vollero inserire nella costituzione, accanto alla proprietà pubblica e privata, la categoria della proprietà collettiva - nel significato di possessi facenti capo *ab origine* alle antiche comunità di abitanti - la ragione fu di natura essenzialmente socio-politica, soprattutto per il prevalere della cultura borghese/liberale dell'800 e di inizio '900. Del resto, l'avversione alle diverse forme - importantissime - del possesso del mondo contadino risulta dai lavori preparatori del testo costituzionale²³.

Solo con la legge 168/2017 l'istituto della comproprietà collettiva è entrato nel nostro ordinamento giuridico, a livello costituzionale, accanto alle categorie romanistiche e classiche della proprietà individuale, pubblica e privata. Mentre il codice Napoleone considerava i biens communaux come beni propri della comunità di abitanti, che avevano su di essi un diritto riconosciuto a livello formale, in Italia il legislatore dello Stato unitario ha sempre ignorato la realtà del mondo rurale e i diritti delle comunità locali confondendoli con i beni patrimoniali dell'ente comune. Nella legge comunale e provinciale del 1865²⁴ e nel R.D. 4 febbraio 1915 n. 148²⁵ manca qualsiasi riferimento ai beni delle comunità locali. Solo nel T.U. del 3 marzo 1934 n. 383, all'art. 84, si fanno salve le leggi speciali sugli usi civici²⁶. Sia il vecchio codice civile del 1865, che il codice civile vigente del 1942 e la stessa Costituzione del 1948 hanno sempre considerato soltanto il modello della proprietà esclusiva ed individuale di diritto romano e non le diverse forme di compossesso delle comunità originarie di derivazione germanica (cd. condominio a mani giunte o per facoltà separate). Il codice civile tratta solo delle forme contemporanee di comunione dei beni (comunione ereditaria). Nelle comunità familiari di diritto germanico, l'utilizzo dei beni era esercitato in modo diretto, promiscuo e solidale nell'interesse proprio del singolo e del gruppo, ed era limitato, come detto supra, alle esigenze primarie della comunità nel rispetto e tutela massima del territorio.

Il principio di solidarietà e sopravvivenza della comunità e del singolo è l'elemento basilare che distingue queste forme di compossesso di antico e diverso regime, risalenti al condominio di diritto germanico, dall'istituto della proprietà esclusiva individuale, pubblica o

²³ Cf. CERULLI IRELLI, V., «Apprendere “per laudo” Saggio sulla proprietà collettiva», cit.

²⁴ T.U. 20 marzo 1865 n. 2248 all. A.

²⁵ T.U. Legge comunale e provinciale.

²⁶ Cf. www.demaniocivico.it, *Leggi, Stato Italiano*, cit.

privata di stampo romanistico nella forma che è prevalsa alla cessazione del regime feudale e si è affermata nell'ordinamento giuridico della società borghese.

Se parliamo gli effetti che queste forme diverse di proprietà ed utilizzo dei beni hanno avuto sul territorio, il risultato è senz'altro a favore della proprietà collettiva in aggiunta a quella dei beni comuni.

Nel sistema vigente ad utilizzo individuale e privatistico, la funzione sociale della proprietà, pur affermata dall'art. 42 della nostra Costituzione, è stata spesso sottesa. Il territorio è stato sfruttato per finalità di lucro, in modo anche irrazionale e questo ha portato alla distruzione di moltissimi siti naturali e a danneggiare l'ambiente. Nel sistema a regime collettivo, l'utilizzo era limitato ai bisogni primari della comunità residente, e ha così permesso la conservazione dei patrimoni agro silvo pastorali e quindi indirettamente la tutela dell'ambiente. Considerando la situazione attuale del pianeta, le variazioni climatiche, l'inquinamento progressivo, la distruzione delle risorse non sostituibili, il sistema della proprietà collettiva a uso controllato è senz'altro da preferire, perché consente la preservazione del bene patrimoniale per le generazioni future. A questo punto si impone dunque un ripensamento sul modo migliore di gestire il territorio e l'ambiente.

6. GLI ENTI DI GESTIONE DEL PATRIMONIO DELLE COMUNITÀ TITOLARI (ART. 1, PUNTO 2 L. 168/2017)

La legge 168/2017 ha dichiarato gli enti esponenziali che gestiscono il patrimonio antico e i beni delle comunità titolari persone giuridiche di diritto privato con autonomia statutaria, superando così tutte le incertezze e le diverse teorie sostenute in passato, dagli Autori e in giurisprudenza, sulla natura giuridica pubblica o privata di queste gestioni²⁷.

È venuto meno così lo stallo derivato dalla mancata attuazione da parte delle regioni dell'art. 3 della legge montagna 31.01.1994 n. 97, che aveva affidato alle regioni stesse il compito di stabilire le modalità per il conferimento della personalità giuridica alle organizzazioni montane per la gestione dei beni agro silvo pastorali, previa verifica dei presupposti in ordine ai nuclei familiari e agli utenti aventi diritto e ai beni oggetto della gestione comunitaria.

Ne consegue che gli enti esponenziali delle comunità che gestiscono attualmente i patrimoni collettivi e i diritti di uso civico delle comunità titolari continuano ad amministrare gli antichi patrimoni collettivi come enti di diritto privato.

Essi però devono ricostituirsi come associazioni private a norma del codice civile con il procedimento e modalità di cui alla l. 10 febbraio 2000 n. 361 sul riconoscimento delle persone giuridiche private e per l'approvazione delle modifiche dell'atto costitutivo e dello statuto.

²⁷ Si è discusso molto nella giurisprudenza della cassazione anni 30/50 sulla natura pubblicistica o privata di queste associazioni, definite dapprima ente pubblico economico, poi ente pubblico non economico ed infine ente pubblico minore dalla sentenza ss.un. 3155/1985. La Corte di cassazione per un certo periodo (fine anni '50-1980) aveva ritenuto poter qualificare le università agrarie laziali come enti pubblici economici estendendo ai dipendenti i contratti collettivi di lavoro (Cass., S.U., 8 maggio 1957, n. 1577, in Giust. civ., 1957, I, 764) mentre la gestione era vincolata alle norme degli enti locali. Questa situazione contraddittoria è stata superata da Cass. S.U. 13 maggio 1980, n. 3135 per l'U.A. di Bracciano, in Giur. it., 1980, I, 1, 1128 che ha inquadrato le U.A. laziali tra gli enti pubblici non economici.

La legge 168/2017 non indica le modalità per la nomina degli organi e questa è una carenza della legge che va colmata con il regolamento di attuazione. La legge 168/2017 dice solo che dove non ci sono gli enti, i beni sono gestiti dai comuni con amministrazione separata, e dove vi sono beni civici frazionali, le popolazioni interessate possono costituire i comitati per l'amministrazione separata di detti beni civici frazionali ai sensi della legge 17 aprile 1957 n. 278 (art. 2, comma 2, punto 4).

La legge 278/1957 però riguarda la convocazione dei comizi da parte dei prefetti per la elezione degli organi sul modello della nomina per i piccoli comuni, ma qui si tratta di nominare gli organi di un'associazione giuridica di diritto privato, quindi il richiamo non è conferente.

Né si può condividere la norma che affida ai comuni con amministrazione separata i beni delle comunità, dove non ci sono gli enti gestori. Come si è detto sopra, i comuni sono stati in passato pessimi gestori e lo sono ancora e quindi anche questa parte della legge va ripensata (art. 2, comma 4 l. 168/17).

Non può non preoccupare la gestione dei demani civici da parte dei comuni, nelle zone dove manca la comunità originaria di abitanti e quindi soprattutto nelle Regioni meridionali, considerando l'importanza e la vastità dei demani civici e i gravi conflitti di interesse cui ha dato luogo nel passato la gestione comunale e di cui abbiamo già detto supra (par. 1.5).

La legge 168/2017 comunque è destinata ad avere un impatto assai forte sulla realtà delle gestioni collettive nella parte in cui, dichiarando gli enti gestori persone giuridiche private, consente ad essi di operare con piena autonomia senza essere più condizionati dal potere regionale di vigilanza e tutela sugli enti, trasferito alle Regioni con il d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11, all'art. 1 ult. co. "sul trasferimento alle regioni ordinarie delle funzioni amministrative in materia di usi civici", completato con il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, di attuazione della delega n. 382/1975 "per il trasferimento delle funzioni amministrative statali alle regioni a statuto ordinario" (artt. 66, 71, 78 per gli usi civici). Come sappiamo, anche il controllo regionale sulla gestione dei patrimoni agro-silvo-pastorali ex art. 11 ult. co. cit. è stato esercitato malissimo con carenze e ritardi e con grave danno per gli enti.

7. REGIME GIURIDICO DEI BENI DELLE COMUNITÀ TITOLARI

La legge 168/2017 ha confermato il regime giuridico di indisponibilità, inalienabilità ed indivisibilità dei beni delle comunità locali e la perpetua destinazione agro silvo pastorale del patrimonio antico delle comunità, a norma della legge 16 giugno 1927 n.1766 sul riordino degli usi civici nel regno e rel. regolamento di attuazione (r.d. 26 febbraio 1928 n. 332). Di più ha rafforzato tale regime con il vincolo paesaggistico imposto dall'art. 142, comma 1, lett.h) del codice dei beni culturali e del paesaggio sull'intera categoria dei beni di demanio civico.

Il regime di cui alle leggi del 1927/28 e art. 142 codice ambientale - è stato reso ancora più rigido con l'interpretazione che ne ha dato la Corte costituzionale con la sent. n. 113/2018 che ha dichiarato illegittime le leggi regionali del Lazio sul regime di sanatoria delle aree di demanio civico abusivamente edificate.

Questa è la parte positiva della legge 168/17, come riconosciuto anche dalle sentenze costituzionali in materia (da ult. sent. 113 e 178/2018). Dopo vi sono le criticità già rilevate *sub par.6* per quanto riguarda la gestione comunale del demanio civico, soprattutto

considerando l'indifferenza del legislatore nazionale per i problemi relativi alla gestione dei beni del demanio civico universale dove mancano enti di gestione organizzati con organi e statuti. Il problema riguarda dunque soprattutto le regioni meridionali. Come si è detto, in questi casi la legge 168/2017 ha mantenuto la gestione comunale nonostante i disastri provocati in passato dalle amministrazioni pubbliche locali che di frequente si sono avvalse dei beni della comunità locale per risanare i propri bilanci, ledendo così i diritti originari dei *cives*.

Con la legge 168/2017 il regime giuridico dei beni resta quello della inalienabilità, indivisibilità e inusucapibilità e della perpetua destinazione agro silvo pastorale, senza alcuna deroga (art. 3, comma 3, l. 168/17). A tale regime si aggiunge, come si è detto, il vincolo paesaggistico ambientale di cui all'art. 142, comma 1, lett. b) del d.lgs. n. 42 del 2004. La legge 168/17, all'art. 3 comma 6, ritiene che il vincolo paesaggistico garantisce la conservazione degli usi civici e contribuisce così alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio e che “*tale vincolo è mantenuto anche in caso di liquidazione degli usi civici*”. Ma se la liquidazione ha l'effetto di liberare dagli usi civici la quota che resta al proprietario, non si comprende la ragione della conservazione del vincolo ambientale.

Vi è poi il problema dell'abrogazione implicita delle norme delle leggi del 1927/28 che sono incompatibili con le norme della legge 168/2017. Vengono meno di certo tutte le norme delle dette leggi del 1927/28 che riguardano la quotizzazione delle terre agricole di cat. B, le concessioni in enfiteusi delle quote agli utenti, l'affrancazione del canone enfiteutico e conseguente privatizzazione delle terre di cat. B, nonché la norma sulla legittimazione delle occupazioni abusive ultradecennali, quando le terre sono state migliorate e non interrompono la continuità del demanio (art. 9 l. 1766/1927). Su questo concorda anche la corte cost. con le sentenze Carosi n. 113 e 178 del 1918 che ritengono non più necessaria a questo punto l'assegnazione a categoria dei beni civici e la distinzione fra le due categorie A e B di cui all'art. 11 della legge 1766/1927.

SECONDA PARTE

8. IL CONTENZIOSO NELLE VARIE EPOCHE

8.1. CONTENZIOSO FEUDALE

Con il termine “*contenzioso feudale*” si indicano tutte le liti pendenti tra *ex* feudatario e *Universitas civium* di qualunque natura derivate dalle leggi del Regno di Napoli abolitive della feudalità e divisione dei demani del 1806. Tale contenzioso fu risolto nel Centro-Sud in brevissimo tempo con le circa 3000 sentenze della Commissione feudale nominata da Gioacchino Murat con il decreto 11.11.1807.

Con le leggi liquidative del decennio napoleonico, al contenzioso feudale si aggiunsero le vertenze tra il comune e i *cives* a seguito della ripartizione delle terre agricole *ex*-feudali e dell'assegnazione agli utenti delle quote da parte del Comune per conto dell'*Universitas civium*. Questo contenzioso è stato molto intenso così come il contenzioso tra gli utenti assegnatari e

l'ex feudatario, ed è durato grosso modo fino a metà '900²⁸.

Oramai le più grosse liquidazioni sono state definite e le vertenze conciliate. È ancora pendente qualche vecchio processo, ma riguarda casi limitati. Bisogna dire che la maggior parte dei contenziosi relativi alle liquidazioni degli usi civici su terre private ex feudali sono stati conciliati tra il signore ed il comune anche in sede stragiudiziale. Ad esempio nei Castelli Romani tra il Principe Chigi ed il Comune di Ariccia.

8.2. IL CONTENZIOSO ATTUALE: IL PROCESSO USI CIVICI NEL SISTEMA DELLA L. 16 GIUGNO 1927 N. 1766

Il processo sul contenzioso usi civici è tuttora regolato dagli artt. 27 - 41 della legge 16 giugno 1927 n. 1766. Nel sistema della legge del '27, la competenza giurisdizionale in materia è attribuita a giudici speciali dell'ordine giudiziario ordinario: i commissari regionali per gli usi civici che hanno competenza territoriale regionale e pluriregionale.

I Commissari regionali del '27 sono stati istituiti sul modello dei Commissari ripartitori del Regno di Napoli, che operarono nel decennio che seguì la legge 2 agosto 1806 abolitiva della feudalità. I primi Commissari furono nominati con il decreto di Gioacchino Murat del 23 ottobre 1809. Si trattava di giudici speciali, che avevano sia poteri amministrativi che decisorii. Essi dovevano compiere tutte le operazioni amministrative di riparto ed assegnazione dei demani ex feudali e, quando sorgevano vertenze, tentare di conciliarle. Se non riuscivano, dovevano decidere rapidamente la controversia, con decisioni esecutive ed irrevocabili²⁹.

Diverso era il sistema del contenzioso negli Stati preunitari dell'Italia centrale e settentrionale. Nello Stato della Chiesa e nel Granducato di Toscana il contenzioso era affidato a Giunte d'Arbitri, che provvedevano come amichevoli compositori e con decisioni inappellabili; invece, nel Regno di Sardegna e nelle provincie settentrionali, in Piemonte, in Lombardia, nel Veneto, nel Trentino ed Alto Adige, le operazioni amministrative di riparto erano svolte dalle prefetture ed organi amministrativi e per le vertenze si andava ai tribunali.

Negli anni più recenti, il contenzioso ha riguardato soprattutto il fenomeno delle occupazioni *sine titulo* delle terre di demanio civico, le trasformazioni abusive irrimediabili, i mutamenti di destinazione non autorizzati, e l'abusivismo edilizio. Come si è detto più volte, la cattiva gestione comunale dei beni delle comunità locali ha portato di fatto alla dispersione di molti demani civici. Sono frequenti ancor oggi i conflitti tra l'ente comune e la comunità dei cives che rivendicano i propri antichi diritti e patrimoni. Nonostante queste realtà, nelle aree dove non vi sono enti di gestione organizzati, e quindi soprattutto nel Centro Sud, la legge 168/2017 ha mantenuto l'affidamento comunale della gestione dei beni di demanio civico, con i conseguenti contenziosi e conflitti di interesse tra Comune e Comunità (*infra*).

²⁸ Una sintesi delle leggi sul processo demaniale negli Stati preunitari è contenuta nella relazione presentata al Seminario usi civici del 1 febbraio 2011 all'Aula Avvocati del Centro Studi del Consiglio dell'Ordine avvocati di Roma, palazzo di Giustizia, piazza Cavour, pubblicata nel sito web www.demanio-civico.it, sez. Biblioteca, pubblicazioni. Per notizie bibliografiche/storiche sui demani civici del sud Italia, si veda BULGARELLI LUKAS, A., «I beni comuni nell'Italia meridionale: le istituzioni per il loro management», in *Glocale. Riv. Molisana di storia e scienze sociali*, 9-10, Beni Comuni, gennaio 2015, MARINELLI, F., *Dagli usi civici ai domini collettivi*, intervento svolto a L'Aquila il 16.01.2018 presso la Facoltà di Economia in occasione di un seminario di dottorato sulla legge 168/2017, pubblicato in www.demanio-civico.it sez. Biblioteca, "Pubblicazioni?".

²⁹ Cf. *Supra* nota 20.

Le ragioni della diversità di gestione dei patrimoni delle comunità nelle diverse aree territoriali sono certamente culturali, dovute allo specifico contesto storico, socio-economico degli stati preunitari, che ha dato luogo ad un diverso rapporto tra comunità di abitanti, istituzioni locali pubbliche e potere centrale.

Il rapporto delle comunità originarie con i poteri locali più forti è stato in genere conflittuale: nell'alto medioevo con il feudatario, dal sec. XI in poi anche con il comune e la città, nell'ordinamento moderno con le amministrazioni pubbliche ai vari livelli, centrale e locali.

Nei conflitti con il feudatario, il popolo si appellava al re che interveniva a favore dei *cives* contro i soprusi del signore. Nel feudo normanno e svevo, che era giurisdizionale e anche patrimoniale, il feudatario concedeva in enfiteusi ai contadini, con contratti di colonia, il diritto di coltivare ed utilizzare i prodotti della terra, ricevendo in cambio una quota del prodotto (la terza, la quinta) che costituiva la sua rendita. È importante considerare che nel feudo abitato gli atti di concessione ai coloni del diritto di coltivare e utilizzare i prodotti della terra erano sempre atti ricognitivi dei diritti originari della comunità e non atti costitutivi di nuovi diritti³⁰.

8.3. LE VERTENZE PIÙ SIGNIFICATIVE DI EPOCA RECENTE

Per poter intendere la complessità ed i problemi di questo contenzioso, è necessaria una premessa sulla particolare situazione giuridica e fattuale dei demani civici/assetti collettivi nelle diverse aree territoriali della penisola. Si stima che il patrimonio di demanio civico, inteso in senso omnicomprensivo, copra ancora un buon terzo del territorio nazionale, nonostante le occupazioni abusive di fatto e le trasformazioni continue del territorio per finalità diverse da quelle di legge, soprattutto edificatorie, infrastrutturali e per attività terziarie.

L'aggressione e l'occupazione a vario titolo dei patrimoni delle comunità di villaggio è un problema antico, determinato dalla trasformazione socio economica della comunità originaria, ma è soprattutto un problema culturale. Il mondo degli assetti collettivi è stato a lungo sottovalutato dalla cultura dominante della società borghese. Le autonomie locali nella maggior parte dei casi non hanno saputo mantenere il controllo del proprio territorio, il rapporto con il comune ente amministrativo è stato spesso conflittuale. Le ragioni sono storiche e sociali, come già detto nella prima parte³¹.

Fatta questa premessa, esaminiamo ora gli orientamenti più significativi della giurisprudenza dei commissariati usi civici del Centro Sud, dagli anni '70 in poi, quando con il trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative in materia, che prima erano esercitate dagli stessi commissari per gli usi civici, questi hanno mantenuto le sole attribuzioni giurisdizionali e sono rimasti come commissari-giudici³².

La presente indagine è limitata ai commissariati del Centro-Sud ed è tratta dalla relazione presentata al Convegno sui beni comuni che si è tenuto a Trieste il 28/29 ottobre 2016³³.

³⁰ *Supra*, par. 4.3.

³¹ *Supra*, Par. 4.

³² D.P.R. 15 gennaio 1972 n. 11, art.1 lett. r e D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, attuazione della delega di cui all'art. 1 l. 22 luglio 1975 n. 382, art. 66 e art. 71, lett. i e art. 78.

³³ Cf. Relazione Convegno Trieste del 28/29 ottobre 2016, pubblicato in www.demaniocivico.it sez. Biblioteca, sottosezione Pubblicazioni.

I commissariati più attivi sono il Commissariato di Roma, che ha competenza sulle tre regioni del Lazio, Umbria e Toscana, ed il Commissariato de L'Aquila. Indichiamo anche alcune importanti pronunce di carattere storico del Commissariato usi civici di Napoli (che comprende Campania e Molise) e una sentenza del Commissariato di Catanzaro (Calabria) sulla ripartizione del demanio ex feudale ed assegnazione delle quote ai *cives* più bisognosi.

Il Commissariato usi civici di Roma si è caratterizzato nel passato, soprattutto nella seconda metà del '900, per una tendenza non sempre in linea con la normativa speciale in materia e con l'esigenza di conservazione e tutela dei demani civici. Vi sono certamente aree, di accertata natura e regime demaniale civico, che di fatto sono state trasformate ed utilizzate per finalità edificatorie, infrastrutture e servizi. Si tratta di beni che hanno perso le caratteristiche naturali originarie del territorio agro silvo pastorale, ma che comunque appartengono alla comunità e per le quali sarebbe stato necessario avviare una procedura di sanatoria anche in via conciliativa. In molti casi, invece, il Commissario ne ha invece dichiarato la natura allodiale.

Nel Commissariato de L'Aquila, c'è stata, in un determinato periodo nella seconda metà del '900, una tendenza opposta, diretta alla reintegra anche delle aree di demanio civico abusivamente edificate e comprese nelle periferie urbane.

Le conseguenze, naturalmente, sono state assai gravi sia per le comunità che per i soggetti interessati. Le comunità di abitanti, di certo, non si possono trasformare in amministratori di condomini. In Abruzzo è quindi intervenuto il legislatore regionale che ha introdotto una speciale procedura di sanatoria degli abusi edilizi su terre civiche consentendo la èppossibilità di sclassificare le terre civiche che, per effetto di utilizzazioni improprie oramai consolidate, hanno da tempo irreversibilmente perduto la conformazione fisica e la destinazione funzionale di terreni agrari ovvero boschivi e pascolivi³⁴. Indubbiamente, le urbanizzazioni e trasformazioni non autorizzate nell'ambito del territorio di pertinenza delle comunità di abitanti, costituiscono un problema assai grave. Esso tuttavia va risolto con strumenti adeguati, legislativi ed amministrativi, e soprattutto con la gestione attenta ed il controllo continuo del territorio da parte degli enti gestori e delle autorità sovraordinate. Compiti che non possono essere assunti dai commissari-giudici.

È anche da considerare che per le terre di demanio civico accertato, occupate senza titolo, edificate o urbanizzate in varia forma, non c'è un interesse pubblico alla reintegra, ma la comunità ha diritto ad un indennizzo a titolo risarcitorio, commisurato al valore attuale delle terre usurpate e sottratte al suo patrimonio (sent. Corte Cost. n. 83/1996, di grande interesse).

Indichiamo alcuni contenziosi del Commissariato usi civici di Roma che hanno interessato molti comuni laziali, un contenzioso sulle acque di Nocera Umbra, un giudizio iniziato nel 1992 e ancora pendente dinnanzi il Commissariato usi civici di Napoli e una vertenza sulla ripartizione dei demani feudali nel Sud decisa dal Commissariato usi civici di Catanzaro.

³⁴ Art. 10 l.r. 3 marzo 1988 n. 25 e succ. mod.

8.3.1. COMMISSARIATO USI CIVICI DI ROMA

Comune di S. Angelo Romano. Il contenzioso ha riguardato le Macchie comunali, di accertata origine e natura demaniale civica, intestate a “*Comunità e popolo di Sant’Angelo*”, utilizzate da sempre dai *cives*, successivamente in parte infeudate con la corrisposta della quinta a favore del feudatario (Cesi, Orsini, da ultimo Borghese per la Macchia detta “*responsiva della quinta al barone*”, e in parte rimasta Macchia libera nell’utilizzo promiscuo e diretto del popolo. A inizio 800, la Macchia libera fu incamerata a titolo di proprietà dalla Reverenda Camera Apostolica (R.C.A.) per pagare i debiti della comunità, e a tal fine data in concessione enfiteutica alla stessa comunità con l’onere del pagamento del canone a favore della R.C.A. Il canone venne quindi trasferito dalla R.C.A. a favore delle Suore Ospedaliere della Misericordia di Roma. I due canoni, canone Borghese ed il canone delle Suore ospedaliere, furono negli anni 1907/8 affrancati dal Comune di S. Angelo per conto della comunità con atti notarili. In precedenza, in data 24.5.1894, il Comune aveva deliberato di quotizzare le Macchie e di concedere le quote in enfiteusi perpetua o in affitto ai cittadini che già ne avevano il possesso di fatto. I contratti di enfiteusi e di affitto non furono, tuttavia, mai stipulati in quanto i beni erano ancora gravati dal canone Borghese e dal canone delle Suore ospedaliere. Ma anche dopo gli atti notarili di affrancazione dei due canoni, gli atti singoli di assegnazione delle quote e concessione in enfiteusi ai cittadini possessori di fatto, non furono stipulati né furono richiesti né pagati i canoni. Successivamente, gli originari possessori hanno in parte edificato *sine titolo* i terreni e abusivamente ceduto a terzi le quote, con successivi passaggi del possesso.

Il Commissario usi civici di Roma, con un gran numero di sentenze (sent. nn. 41-60 del 9 sett. 2002, sentenze nn. 46-63 del 17 dicembre 2004, succ. sentenze n.56- 57-59 del 2009) ha ritenuto che le Macchie comunali, con il pagamento dei canoni Borghese e delle Suore ospedaliere, fossero divenute beni patrimoniali disponibili del Comune e che le enfiteusi di cui alla delibera comunale del 1894, che non fu mai attuata con contratti singoli (nella delibera del 1894 sono anche menzionati eventuali contratti di affitto, anch’essi mai stipulati), fossero enfiteusi di diritto comune, di cui l’enfiteuta poteva liberamente disporre anche prima dell’affrancazione del canone. Certamente, nel caso di specie, si trattava di enfiteusi di fatto, anteriori alla legge del 1927 che all’art. 21, richiede l’affrancazione del canone e l’accertamento delle migliorie prima di qualunque atto di divisione, alienazione o cessione a qualunque titolo del bene. Ma anche per le enfiteusi o comunque concessioni ad utenza anteriori alla pubblicazione del *d.l. 22 maggio 1924 n. 751 (conv. nella l. 1766/27 con altri decreti)*, gli artt. 26, 27 e 28 del r.d. 332/1928, *regol. di attuazione della l. 1766/1927, stabiliscono* una particolare procedura per l’accertamento delle concessioni a utenza, la regolarità delle procedure e la trasformazione in enfiteusi perpetua con l’adeguamento dei canoni a termini dell’art. 10 legge del 27 per le concessioni anteriori al 1919. Tutto questo non è stato considerato dal commissario del Lazio che ha ritenuto e dichiarato allodiali i fondi delle Macchie comunali, occupati, edificati ed in parte alienati dagli originari assegnatari, in al modo confondendo l’enfiteusi demaniale con l’enfiteusi di diritto comune, che può essere ceduta anche prima dell’affrancazione del canone. Le prime sentenze del 2002 non furono impugnate dal Comune di Sant’Angelo Romano per evidente conflitto di interesse degli amministratori comunali. Molti giudizi sono stati conciliati. Gli appelli furono respinti, avendo anche la Corte di appello di Roma, sez. usi civici, ritenuto che le terre demaniali

oggetto di enfiteusi perpetua sono comunque di natura allodiale, indipendentemente dalla esistenza dei contratti individuali.

Comune di Guidonia Montecelio. Lo stesso problema della pretesa allodialità delle terre di demanio civico accertato, e concesse in enfiteusi è trattato nelle sentenze commissariali n. 58/2006 e sent. n.29 del 2007 che riguardano i demani civici della comunità di Guidonia Montecelio.

In queste sentenze, tra l'altro, il Commissario ha ritenuto che negli Stati ex pontifici, i beni gravati da usi civici erano regolati dall'art. 141 della legge com.le e prov. e quindi erano patrimonio disponibile del comune che ne poteva liberamente disporre.

Il Commissario non ha però considerato che in base all'art. 112, all. A alla l.20 marzo 1865 n.2248, se

“i beni comunali deggiono di regola essere dati in affitto, nei casi in cui lo richieda la condizione speciale dei luoghi, il consiglio comunale potrà ammettere la generalità degli abitanti del comune a continuare il godimento in natura del prodotto dei suoi beni, ma dovrà formare un regolamento per determinare le condizioni dell'uso ed alligarlo al pagamento di un corrispettivo”.

La stessa disposizione si ritrova agli artt. 178 e 258 del t.u. del 1915 e all'art. 14 del t.u. 14 sett. 1931 n.1175. Si deve aggiungere che l'art. 84 del t.u. l.c.p. del 1934 n.383, al 2° co. faceva salve espressamente le leggi speciali sui beni civici³⁵.

L'ente comune, quando amministra i beni della comunità di abitanti, è tenuto a rispettare lo speciale regime e non confonderli con i beni patrimoniali disponibili e regolati dalla legge comunale e provinciale. Ricordiamo anche che la Corte di Cassazione di Roma, in molte sentenze di inizio '900, distingueva in modo preciso i beni della comunità dai beni patrimoniali disponibili dell'ente comune. E riteneva non potersi applicare ai beni delle comunità le norme sull'affitto dei beni comunali e le leggi sulla vendita dei beni incolti³⁶.

Comune di Frascati: terreni del demanio civico di Frascati nella circoscrizione amministrativa di Roma, demanio civico di Frascati; Terreni in loc. Vermicino, intestati nel catasto pontificio di Frascati del 1872 al Comune di Frascati per la popolazione e all'Università dei Boattieri per l'Arte Agraria con le servitù civiche di pascolo. L'Università dei Boattieri pagava il canone al Comune (Perizia Capparelli), le servitù civiche erano state affrancate in parte.

Altri terreni, acquistati dalla Comunità di Frascati per atti privati (1886/87) e intestati alla Comunità nel vecchio catasto pontificio, furono successivamente trasferiti dalla Comunità per atti pubblici all'Università dei Boattieri, poi diventata 'Università dell'arte agraria di Frascati (anni 1884, 1900, 1901).

L'Università Agraria quotizzò i terreni e li concesse in enfiteusi agli utenti con l'obbligo delle migliorie. Nel 1905, molti terreni passarono alla Consociazione agraria di Frascati per affrancazione delle servitù civiche, con sentenza della Giunta d'Arbitri di Roma, altri fondi furono assegnati all'Opera nazionale combattenti, che con successivi atti li trasferì all'U.A. di Frascati. Sciolta nel 1925 l'U.A. di Frascati, il suo patrimonio passò al Comune con la stessa destinazione civica di sopprimere ai bisogni degli utenti.

³⁵ Capo IV - Della finanza e contabilità. Art. 84. I beni comunali si distinguono in beni demaniali e beni patrimoniali. Nulla è innovato per quanto concerne i terreni soggetti agli usi civici, alle disposizioni delle leggi speciali che regolano la materia.

³⁶ Art.107 e 133 l. 15 ottobre 1859 n.3272; artt.112 ss l. 20 marzo 1865 n.2248 All.A; l. 4 luglio 1874 n.2011.

Le tenute Gregna, S. Andrea e Quadrato, in Comune di Roma, erano intestate nel vecchio catasto pontificio all'ECA (Ente Comunale di Assistenza), che le aveva acquistate da privati per asta giudiziaria. Dall'ECA i beni passarono alla U.A. di Frascati che li acquistò per i bisogni della popolazione e successivamente, sciolta l'U.A., passarono al Comune con la stessa destinazione.

Le dette tenute sono state dichiarate beni patrimoniali del Comune di Frascati con numerosissime sentenze commissariali, tutte impugnate in appello (con atti separati) e conciliate in pendenza degli appelli. Dal 1999, di concerto tra regione Lazio, comune di Frascati e il commissariato usi civici di Roma, è stato intrapreso un vasto programma di conciliazione che ha condotto alla soluzione transattiva, con omologazione commissariale, di ben 742 vertenze su 931 procedimenti complessivi. Ciononostante, per le cause in cui la conciliazione non è stata effettuata e si è giunti a sentenza, si è verificata una disparità di opinioni all'interno dello stesso commissariato. C'è chi ha ritenuto la natura privata dei fondi e l'assenza di qualsivoglia vincolo di civico demanio in ragione del fatto che essi appartenevano alla Congregazione di Carità di Frascati prima che questa, nel 1921, li vendesse all'Università Agraria di Frascati. I fondi quindi erano allodiali né avrebbero perduto tale qualità con l'ingresso nel patrimonio dell'ente agrario.

Altro Commissario invece ha ritenuto che tali fondi erano sì privati quando appartenevano alla Congregazione di Carità, ma erano pure gravati da usi civici in favore della comunità di Frascati, come iscritto nel catasto pontificio ancora vigente al 1 gennaio 1872. Si configurava, pertanto, l'Istituto, assai consueto nei territori ex pontifici, dell'uso civico gravante su fondi privati, fino a quando questi erano appartenuti alla Congregazione di Carità. Poi, nel 1921 essi entrarono nel patrimonio di un ente collettivo, l'Università Agraria di Frascati, e così acquistarono natura collettiva, secondo la disciplina della legge allora vigente n. 397 del 4 agosto 1894, che riconobbe la personalità giuridica ai domini collettivi negli ex Stati pontifici.

Latina-Terme di Fogliano. La vertenza ha riguardato terreni assegnati a coloni, in ragione delle leggi di bonifica e di riforma agraria che interessarono l'Agro Pontino. Successivamente I fondi furono venduti dai coloni, divenutine proprietari, a una società di capitali, interamente partecipata dal Comune di Latina. Nel 1990 i comuni limitrofi all'Agro Pontino, Sermoneta, Cisterna di Latina e Bassiano, hanno instaurato un giudizio innanzi al Commissariato di Roma per chiedere che fosse riconosciuto l'antico uso civico gravante sui fondi occupati dai coloni, e quindi trasferiti alla suddetta società di capitali, partecipata dal Comune di Latina. In primo grado il commissario ha riconosciuto la natura giuridica privata dei fondi senza alcun vincolo civico, in base alla legge del 16.3.1931 n. 377 di coordinamento della legge usi civico con quelle sulla bonifica integrale. Le leggi sulla bonifica infatti avevano espressamente abolito ogni uso civico sui terreni oggetto di bonifica che in seguito vennero assegnati effettivamente a coloni che poi provvedevano a riscattarli divenendone proprietari. La sentenza è stata impugnata dinanzi alla sezione speciale della Corte d'Appello di Roma da parte dei Comuni di Cisterna, Bassiano e Sermoneta, ed il giudizio di appello è tutt'ora pendente.

Umbria: Nocera Umbra. Un singolare incrocio tra competenze giurisdizionali amministrative e quelle speciali commissariali si è verificato nella causa fra il Comune di Nocera Umbra, la Comunanza Agraria Appennino Gualdese ivi stanziata e una società per azioni funzionale alla captazione di acqua minerale da fonti su terreni appartenenti alla comunanza (Acqua Rocchetta e Uliveto).

La concessione rilasciata dalla Regione Umbria alla società di capitali al fine di sfruttare le fonti era stata effettuata senza alcun preventivo mutamento di destinazione dei terreni di uso collettivo. Si trattava infatti di fondi appartenenti al patrimonio civico della Comunità Agraria Appennino Gualdese. La Comunità ricorse sia in sede amministrativa al Tar di Perugia che dinanzi al Commissariato Usi Civici di Roma. Entrambi i magistrati riconobbero la nullità degli atti amministrativi che avevano condotto alla concessione senza previo mutamento di destinazione. Il Tar Perugia, come conseguenza diretta dell'invalidità degli atti, ne comminava la nullità e riconosceva incidentalmente la natura collettiva dei terreni. Il Commissariato di Roma, a sua volta, riconosceva incidentalmente l'invalidità degli atti amministrativi ed affermava in via principale la *qualitas soli* collettiva dei fondi su cui si trovavano le fonti di acqua minerale.

8.3.2. COMMISSARIATO USI CIVICI DI NAPOLI

Demanio civico di Colle di Lauro in Comune di Larino (Campobasso). Si tratta di un lunghissimo contenzioso attualmente pendente innanzi alla Corte di Cassazione, avente ad oggetto l'azione di accertamento e declaratoria della *qualitas soli* di un terreno di Colle di Lauro in Comune di Larino. Il Comune di Larino era intervenuto nel 1992 in un pregresso giudizio civile tra privati al fine di rivendicare la demanialità civica di Colle di Lauro.

L'appartenenza originaria dell'area di Colle di Lauro all'antico demanio universale del popolo di Larino era stata già accertata dalla Commissione feudale con sentenza del 29 novembre 1809, con due sentenze di merito rese *inter partes*; sentenza n. 3 del 15 settembre 2005 del Commissario per gli usi civici di Napoli, integrata sul punto della demanialità universale civica di Colle di Lauro, dalla sentenza n.9 del 19 luglio 2007 della Corte di appello di Roma, sez. usi civici.

Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione con sentenza n. 15688 del 2 luglio 2010, hanno tuttavia dichiarato estinto il giudizio per motivi procedurali. Nel 2010 il giudizio è stato riproposto dal Comune di Larino ed è tuttora pendente.

8.3.3. COMMISSARIATO USI CIVICI DI CATANZARO

Comune di Crotona: sentenza del Commissario 13 dicembre 2007, confermata con sentenza della Cassazione n. 15260/2017.

Il Commissario per la Calabria, richiamate le disposizioni legislative dell'epoca sulle operazioni di ripartizione del demanio ex-feudale tra il Barone e l'Universitas civium (Comune), e successiva ripartizione della parte assegnata al Comune in quote da sorteggiare ed assegnare ai cittadini aventi diritto³⁷, nonostante i dubbi e le perplessità espresse dallo stesso C.T.U. sulla legittimità delle operazioni e la validità dei successivi atti di alienazione e cessione delle quote da parte degli assegnatari, ha ritenuto regolari e legittime le dette operazioni e validi gli atti di alienazione delle quote. Anche se effettuate nel periodo

³⁷ In particolare artt. 31 e 32 decreto 3 dicembre 1808: istruzioni per l'esecuzione della legge 1 settembre 1806 sulla ripartizione dei demani e del decreto 8 giugno 1807 sulla divisione dei demani, in part. art. 4 e ss.; art. 185 della legge 12 dicembre 1816 sulle quote demaniali assegnate ed abbandonate.

decennale del divieto ex art. 31 decreto 3 dicembre 1808 e art. 185 legge 12 dicembre 1816 e in violazione delle dette norme.

Dalla documentazione storica riportata dal perito demaniale ed esaminata dal CTU, risulta che, nel caso di specie, non furono mai redatti i verbali di consegna delle quote agli assegnatari sorteggiati. Le quote venivano indicate, ma non sorteggiate. Ciò risulta da una lettera del 10 maggio 1811 dell'agente demaniale Sarlo, vi sono anche lettere di quotisti che denunciavano di non aver mai avuto le quote consegnate.

La procedura di sorteggio ha riguardato ben 611 quote, che comprendevano 750 ettari dislocati in montagna, in 34 località diverse ed assai distanti fra di loro. Il sorteggio fu effettuato il giorno 15 aprile 1811 e quindi a distanza di pochi giorni dall'ordinanza Masci del 26 marzo 1811, registrata il 6 aprile 1811, che aveva disposto la formazione delle quote da parte del Comune. Sul punto, lo stesso C.T.U. aveva rilevato l'impossibilità materiale della formazione e consegna effettiva, in pochi giorni, ai cittadini delle quote comprese in un territorio così vasto.

Consideriamo che i *cives* sorteggiati ricevevano la quota di terra, ma non avevano alcuna possibilità di coltivarla in piena autonomia, mancavano di tutto, attrezzi, sementi, avevano appena il necessario per vivere, e quindi, assegnata formalmente la quota, velocemente la rivendevano con atti, spesso simulati, allo stesso ex feudatario, e così continuavano a coltivare come affittuari o coloni, quelle terre di cui per legge dovevano diventare "*padroni*"³⁸.

Come detto, per tutelare gli assegnatari e frenare le vendite, intervenne il legislatore che vietò le compravendite per un decennio, termine poi prorogato ad un ventennio³⁹. Poiché il decreto 1808, art. 31, non indicava la decorrenza del decennio di divieto, intervenne di nuovo il legislatore che con l'art. 185 della l. 12 dicembre 1816 sull'amministrazione civile, evidentemente per fare chiarezza, dati i soprusi e le prepotenze baronali, stabilì che il decennio decorreva dalla data del possesso.

Con la conseguenza che le vendite avevano luogo alla scadenza precisa del decennio dall'immissione in possesso. Nel caso di Crotona, risultando dalla stessa documentazione esaminata dal CTU, che non vi era stata la consegna né formale né materiale delle quote, le quote stesse, di fatto, rimasero nella disponibilità giuridica del Comune proprietario, anche se nel possesso di fatto degli assegnatari. I contadini, che erano già nel possesso materiale delle quote, hanno continuato a coltivare il fondo in base a fittizi contratti di affitto con l'ex feudatario. Essi però non potevano considerarsi "*padroni*" della quota a norma art. 31 e 32 del r.d. 1808 e quindi non potevano venderla all'ex feudatario alla scadenza del decennio dall'immissione in possesso. Tuttavia il Commissario, nonostante la prova documentale storica contraria, ha ritenuto ugualmente regolari le operazioni di sorteggio e l'immissione dei quotisti nel possesso dei fondi anche se le vendite erano state effettuate a pochi giorni di distanza dallo scadere del decennio, calcolata dalla data del sorteggio.

³⁸ Art. 32 decreto di Gioacchino Napoleone, 3 dicembre 1808, istruzioni per l'esecuzione della l. 1 settembre 1806 e del d. 8 giugno 1807 sulla divisione dei demani.

³⁹ Art. 31 del decreto del 3 dicembre 1808 cit. e decreto di Ferdinando II del 6 dicembre 1852, art. 1.

CONCLUSIONI E PROPOSTA FINALE

A duecento anni dalle leggi di abolizione della feudalità, ripartizione dei demani feudali ed assegnazione delle quote ai *cives*, l'enorme contenzioso che ne è seguito, in aggiunta al contenzioso demaniale precedente, può considerarsi esaurito.

Abbiamo indicato alcuni contenziosi di carattere storico ancora pendenti. Aggiungiamo anche che in alcuni comuni laziali le liquidazioni dei diritti civici sulle terre feudali più importanti hanno avuto luogo negli anni 20 e ss. all'epoca di entrata in vigore della legge del 27, con atti notarili stipulati fra il sindaco ed il principe, senza strascichi giudiziari ed è stata questa procedura senz'altro la cosa più saggia. Nel comune di Ardea, feudo Cesarini Sforza, non si volle accettare la proposta transattiva di Maria Torlonia e le liquidazioni sono ancora da definire dopo un contenzioso secolare. Oramai il contenzioso commissariale riguarda per lo più le sanatorie edilizie sulle terre civiche e qualche liquidazione di diritti civici residua.

Se vogliamo effettivamente tutelare il territorio collettivo rimasto nel possesso delle comunità locali, e cioè essenzialmente il patrimonio agro silvo pastorale indispensabile per garantire la sanità dell'ambiente e la salute degli esseri viventi, sarebbe cosa saggia e opportuna estendere la competenza dei commissari giudici a tutte le vertenze - anche successive all'accertamento della *qualitas soli* che possono sorgere durante la gestione dei patrimoni delle comunità di abitanti e che oggi vengono deferite alla competenza del giudice ordinario o del giudice amministrativo. Traformare così i commissari per gli usi civici (termine oramai obsolete e da abbandonare) in un vero e proprio giudice del territorio.

I commissari per gli usi civici avrebbero così giurisdizione esclusiva su tutte le vertenze di qualsiasi oggetto e natura riguardanti i patrimoni ed i diritti delle comunità di abitanti di qualsiasi origine e natura.

BIBLIOGRAFIA

ACROSSO, L., RIZZI, G., *Codice degli usi civici. Raccolta completa della legislazione vigente commentata articolo per articolo con la bibliografia e la giurisprudenza coordinata con richiami e note e corredata di indici*, Roma 1956 (rist. anastatica 1994)

BLOCH, M., *La fine della comunità e la nascita dell'individualismo agrario nella Francia del XVIII secolo*, Milano 1930

BULGARELLI LUKAS, A., «I beni comuni nell'Italia meridionale: le istituzioni per il loro management», in *Glocale - Riv. molisana di storia e scienze sociali*, 9-10, Beni Comuni, gennaio 2015

CERVATI, G., «Il contenzioso in materia di usi civici e terre di uso civico», in *La Giustizia Amministrativa* 1968

CERULLI IRELLI, V., «Apprendere "per laudo" Saggio sulla proprietà collettiva», in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno* 45 (2016)

DE RENZIS, N., «Appunti sulla proprietà collettiva e suo ordinamento», in *Rivista di Diritto Agrario* (1942)

LORIZIO, M.A., «Domini collettivi fra Sud, Centro e Nord - prospettive e nostalgie. Relazione al Convegno di Napoli 13 febbraio 2018», in *Assesti fondiari alternativi - un altro modo di possedere*, pubbl. su www.demaniocivico.it, sez. Biblioteca, "Pubblicazioni

LORIZIO, M.A., *Sul processo usi civici negli Stati pre-unitari*, in www.demaniocivico.it sez. biblioteca, sottosezione pubblicazioni, del 1.2.2011

MARINELLI, F., *Dagli usi civici ai domini collettivi*, intervento svolto a L'Aquila il 16.1.2018 presso la Facoltà di Economia in occasione di un seminario di dottorato sulla legge 168/2017, pubblicato in www.demaniocivico.it sez. Biblioteca, "Pubblicazioni?"

MONTANARI, M., *Simbologia misteriosa e antica saggezza*, nell'inserto de La Repubblica domenica 1.6.2014

Una nuova forma di Proprietà: i Domini collettivi. Prime riflessioni sulla Legge N. 168 del 2017

1. PRAFAZIONE

Scrivere Carlo Cattaneo, nella sua indagine sulla natura di alcune proprietà collettive esistenti nella pianura di Magadino, nell'alta valle del Ticino: *“questi non sono abusi, non sono privilegi, non sono usurpazioni: è un altro modo di possedere, un'altra legislazione, un altro ordine sociale, che, inosservato, discende da remotissimi secoli sino a noi”*¹. È evidente pertanto l'alterità di tali istituti rispetto al modello della proprietà romanistica in quanto frutto di un altro *“ordine sociale”*.

Nondimeno si è trattato di modalità di utilizzazione dei beni cui si sono conformate spontaneamente le comunità per secoli e che hanno plasmato i nostri paesaggi. La vita contadina che si manteneva grazie a risorse comuni garantite e alle semplici istituzioni collettive dei beni comuni, era dura, ma non alienante².

Tali esperienze collettive sono state occultate sino a quando autorevoli studiosi non hanno avuto la forza di *“squarciare il velo”* che le copriva³. La modernità di tale concezione è collegata alla riscoperta dei beni comuni⁴.

2. L'ORIGINARIA LEGISLAZIONE SUGLI USI CIVICI

La Legge 168 del 2017 si pone a valle di una lunga evoluzione legislativa e giurisprudenziale che occorre ripercorrere brevemente per poter valutarne appieno la portata.

L'originaria disciplina degli usi civici è contenuta nella legge n. 1776/1927 e nel Regio Decreto n. 332/1928. Si tratta di leggi definite *“fascistissime”* in quanto espressione del progetto politico del regime di creare una società rurale composta da piccoli proprietari. Tra gli altri mezzi per raggiungere questo scopo vi era la liquidazione delle proprietà collettive viste con sfavore dal regime forse proprio per quell'idea di comunità e quindi di democrazia ad esse intimamente connaturata.

A tal fine venne creato un apposito organo il *“Commissario per gli usi civici”* che assommava in sé funzioni amministrative e giurisdizionali con prevalenza delle prime. Infatti le funzioni giurisdizionali nel disegno del legislatore erano ancillari rispetto a quelle amministrative in quanto servivano a risolvere eventuali controversie che si fossero verificate nella liquidazione della proprietà collettive. Il Commissario, ideato per una veloce liquidazione degli usi civici, per una vera e propria eterogenesi dei fini, diveniva il più strenuo difensore degli stessi.

Con il D.P.R. 616/1977, le competenze e le funzioni amministrative in materia di usi civici - già di spettanza del Commissario - sono state trasferite alle Regioni. La maggior parte

¹ CATTANEO, C., *Su la bonificazione del Piano di Magadino a nome della Società promotrice*, Lugano 1851.

² MATTEI, U., CAPRA, F., *Ecologia del diritto*, Abovca 2017.

³ GROSSI, P., *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano 2017.

⁴ Relazione della Commissione Rodotà consegnata al Ministro della Giustizia nel febbraio 2008.

degli operatori - per pigrizia o convenienza - sono fermi a questa data ritenendo che la materia sia stata affidata, in esclusiva, alle Regioni.

In realtà, a mio avviso, tutto cambia con l'art. 1, lettera h), della legge 8 agosto 1985, n. 431 (c.d. legge Galasso) che sottopone a vincolo paesaggistico *“le aree assegnate alle Università agrarie e le zone gravate da usi civici”*. Ritengo che questa norma costituisca un vero e proprio *turning point* nella materia degli usi civici. Infatti *“la conservazione ambientale e paesaggistica”* spetta, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato [e] ciò in aderenza all'art. 9 Cost., che sancisce quale principio fondamentale quello della tutela del paesaggio.

La prima ad essersi accorta dell'innovazione è stata la Corte Costituzionale non a caso definita dal Presidente Paolo Grossi *“organo respiratorio dell'ordinamento giuridico italiano”* la quale, già con la sentenza n. 46/1995 (relatore Luigi Mengoni), aveva affermato che: *“la sovrapposizione fra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di una integrazione tra uomo e ambiente naturale”*.

L'evoluzione della giurisprudenza della Corte Costituzionale è poi culminata con le sentenze n. 210/2014, 103/2017, 113/2018 e 178/2018 con le quali è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di alcune leggi delle Regioni Sardegna e Lazio che istituivano nuove procedure di liquidazione degli usi civici.

3. LA LEGGE 168 DEL 2017

Al culmine di questo sviluppo si pone la legge 168/2017 (entrata in vigore il 13.12.2017) che, a mio avviso, ha una portata rivoluzionaria sotto molteplici profili.

Innanzitutto la legge 168 del 2017 per la sua finalità di tutela paesaggistica e conservazione dei beni ambientali può considerarsi la prima legge volta a limitare il consumo del suolo. Si è passati infatti da una da una legislazione *“liquidatoria”* ad una di estrema garanzia che presenta elementi di assoluta novità anche per quanto riguarda la tecnica legislativa.

Le istanze culturali che fanno da sfondo alle due normative sono diverse ed inconciliabili. Basti riportare l'incipit della legge: *“1. In attuazione degli articoli 2, 9, 42, secondo comma, e 43 della Costituzione, la Repubblica riconosce i domini collettivi, comunque denominati, come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie”*.

La materia è stata innanzitutto interamente ricompresa nell'ambito costituzionale. Sul punto la dottrina più attenta segnala l'esigenza di un costituzionalismo dei beni in quanto l'uguaglianza sostanziale tra i soggetti presuppone la possibilità di accedere a beni vitali configurando così, accanto ai tradizionali diritti fondamentali la categoria dei beni fondamentali costituita da: beni comuni, beni personalissimi e beni sociali⁵.

I beni collettivi sono da iscriversi sicuramente nella categoria dei beni comuni. Quindi i domini collettivi non sono disciplinati dalla legge ma *“riconosciuti”* dalla stessa. Essi poi sono riconosciuti non dallo *“Stato”* ma dalla *“Repubblica”*. Ancora sono soggetti (non alla

⁵ FERRAJOLI, L., *Manifesto per l'uguaglianza*, Bari-Roma 2019.

legge, ma direttamente) alla Costituzione⁶. Infine i domini collettivi sono definiti quali ordinamenti giuridici “primari” delle comunità “originarie” restituendo così la produzione del diritto alle comunità. Sul punto è evidente il richiamo alla teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici elaborata da Santi Romano⁷.

Pertanto con questa legge la Repubblica Italiana dà atto della preesistenza di un ordinamento giuridico pre-statale inerente le proprietà collettive ritenuto meritevole di tutela in quanto attinente a diritti di rango costituzionale.

La disciplina è poi di tutela assoluta volta ad assicurare la conservazione inter-generazionale di tali beni che può essere garantita solo preservando gli stessi da ogni forma di alienazione o mutamento di destinazione d’uso. La ragione di questa tutela viene individuata, nel successivo articolo 2, in relazione alle molteplici funzioni che i beni collettivi possono esercitare soprattutto in campo ambientale, paesaggistico e culturale. Anche in questo caso occorre citare la legge per l’uso di un linguaggio originale, si parla infatti di: “*patrimonio naturale nazionale*”, “*sistema ambientale*”, “*patrimonio culturale e naturale*”, “*e) strutture eco-paesistiche del paesaggio agro-silvo-pastorale nazionale*”.

L’elencazione dei beni collettivi riprende le nozioni tradizionali elaborate in materia con l’importante aggiunta riguardante: “*f) i corpi idrici sui quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici*”. Tale disposizione ha una portata dirompente in quanto destinata ad incidere sull’attuale sistema normativo basato sul carattere demaniale delle acque e sui conseguenti poteri di gestione affidati a soggetti pubblici. Invece vengono configurate delle acque che costituiscono proprietà collettive delle comunità locali cui pertanto, inevitabilmente, dovranno essere riconosciuti poteri in ordine alla loro gestione.

La legge specifica altresì che: “*3. Il regime giuridico dei beni di cui al comma 1 resta quello dell’inalienabilità, dell’indivisibilità, dell’insuscipibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale*”. Infine l’articolo 6 della legge 168/2017 così dispone:

“*6. Con l’imposizione del vincolo paesaggistico sulle zone gravate da usi civici di cui all’articolo 142, comma 1, lettera h), del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, l’ordinamento giuridico garantisce l’interesse della collettività generale alla conservazione degli usi civici per contribuire alla salvaguardia dell’ambiente e del paesaggio. Tale vincolo è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici*”.

Il legislatore ha così riconosciuto l’esistenza nel nostro ordinamento di una categoria di beni soggetti a perpetua destinazione agro-silvo-pastorale e perenne vincolo paesaggistico. Si tratta di una sorta di “super beni ambientali” di rango costituzionale primario ed oggetto di tutela assoluta e perpetua.

4. CARATTERI DELLA PROPRIETÀ COLLETTIVA

Dunque il legislatore ha delineato un modello di proprietà collettiva antagonista rispetto alla nozione tradizionale della proprietà caratterizzata dall’individualità, dal rapporto diretto con il bene e dall’assolutezza appunto il “*terribile diritto*”⁸.

⁶ Cf. Corte di Cassazione sentenza n. 24978-2018

⁷ ROMANO, S., *L’ordinamento giuridico*, Pisa 1918.

⁸ RODOTÀ, S., *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna 2013.

La proprietà privata si connota per la possibilità di scambio che si pone a fondamento dell'economia capitalista basata sui due concetti di proprietà privata e sovranità dello Stato legati tra loro⁹.

Invece la proprietà collettiva appartiene, in modo indiviso, ai membri della collettività e, soprattutto, non è alienabile né liquidabile. Viene così privilegiato il valore d'uso del bene rispetto al valore di scambio secondo il modello della c.d. proprietà generativa¹⁰.

La legge prevede non solo la tutela dei patrimoni civici esistenti ma anche il loro incremento attraverso permuta o donazione dando così la possibilità di creare nuove proprietà collettive attraverso strumenti di diritto privato.

L'ultima innovazione è costituita dall'indicazione dei soggetti cui è affidata la gestione di tali beni che vengono individuati, in prima battuta, negli *“enti esponenziali delle collettività titolar?”* e, solo in mancanza di tali enti, nei Comuni i quali, specifica opportunamente la legge, dovranno costituire amministrazioni separate proprio perché si trovano ad amministrare beni di proprietà di altri soggetti.

Resta comunque nella facoltà delle popolazioni interessate costituire i comitati per l'amministrazione separata dei beni di uso civico frazionali, ai sensi della legge 17 aprile 1957, n. 278. Dunque anche la gestione di tali beni viene affidata agli enti esponenziali delle Comunità che hanno personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria in ossequio al cosiddetto principio di sussidiarietà riconosciuto dall'articolo 118 della Costituzione. Quindi viene configurato un modello proprietario irriducibile alla nozione tradizionale di proprietà.

Secondo il modello classico la proprietà fa riferimento ad un unico soggetto (sono visti con sfavore i fenomeni di comunione per i quali sono previste procedure di scioglimento) che può disporre liberamente eventualmente anche distruggendola. Nel caso di specie la proprietà fa capo, in modo indistinto, ad un insieme di soggetti ciascuno dei quali non può alienarla. Dunque mentre il tratto caratterizzante della proprietà quiritaria è costituito dalla possibilità di scambio (essenziale per un'economia capitalista) nella proprietà collettiva viene invece privilegiato il valore d'uso di tali beni secondo la loro natura.

Ciò comporta l'insorgere di legami sociali che favoriscono la solidarietà tra i soggetti coinvolti ciascuno dei quali è *“partecipe”* di una organizzazione e di un territorio verso il quale si sente responsabile. Quindi si è avuta una pressoché completa privatizzazione della gestione secondo il principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 Costituzione.

Anche il ruolo delle Regioni esce grandemente ridimensionato da tale legge i cui principi vengono imposti, dall'articolo 5, anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome. Mentre la disciplina dei domini collettivi viene riportata direttamente in capo allo Stato (Cf. Art. 2. Competenza dello Stato). Si legge in proposito nella relazione accompagnatoria del disegno di legge 968 che: *“Il richiamo alla competenza dello Stato mira a garantire che le leggi che le Regioni intendano eventualmente emanare sugli assetti collettivi non possano disconoscere l'idea ed i valori della proprietà collettiva”*.

⁹ GROSSI, P., *Assolutismo giuridico e diritto privato*, Milano 1998.

¹⁰ KELLY, M., *Owning our future. The emerging ownership revolution*, San Francisco 2012.

5. RAPPORTI TRA LA LEGGE 168 DEL 2017 E LA NORMATIVA PREESISTENTE IN MATERIA DI USI CIVICI

Si tratta poi di una legge che pone una “sfida” all’interprete imponendogli di “rivisitare” la normativa vigente in materia. Il punto che merita il maggior approfondimento deriva, a mio avviso, dai rapporti tra questa legge e le preesistenti leggi in materia di usi civici.

Trattandosi di leggi equiparate la prospettiva più semplice per l’interprete sarebbe ipotizzare un’abrogazione tacita delle disposizioni delle norme precedenti inconciliabili con quella successiva.

Tuttavia vorrei rilevare che la legge 168/2017 fa riferimento alla fondamentale legge 1766 del 1927 solo all’art. 3, co. I, lettera c., relativo, non a caso, all’individuazione di usi civici derivanti da procedimenti di scioglimento delle promiscuità (a. 8), conciliazioni, scioglimento di associazioni agrarie e dall’acquisto di terre (a. 22).

Nessun cenno viene invece fatto al Regio decreto 332/1928 e, tantomeno, alla legislazione regionale. Viene invece menzionata la legge 97/1994 (c.d. Legge sulla montagna) segno che non si è trattato di un Legislatore disattento. Più in generale deve osservarsi che la nuova legge menziona gli “usi civici” solo alle lettere d. ed f. dell’articolo 3 preferendo utilizzare le espressioni “*proprietà collettiva*”, “*beni collettivi*”, “*patrimonio civico o demanio civico*”.

L’interprete non può non rilevare l’inconciliabilità della nuova normativa tesa alla tutela, integrale ed assoluta, delle proprietà collettive con la logica “liquidatoria” degli usi civici che ha ispirato la legge 1766 del 1927 che si esprimeva attraverso le procedure di legittimazione (art. 9), liquidazione o mutamento destinazione d’uso (art. 12), ripartizione (a. 13) e conciliazione (art. 29).

Istituti della cui persistenza avevo già dubitato in relazione alla vocazione ambientale assunta, negli anni, dagli usi civici.

Si tratta di una rivoluzione Copernicana che spinge ad interrogarci su quale sia oggi l’ambito di applicazione della legge 1766 del 1927 e se la sua “spinta propulsiva” non si sia ormai esaurita. Quest’ultima legge - che oggi ancora molti esaltano - è invece definita dal Prof. Paolo Grossi come un “*cantuccio appartatissimo dell’ordine giuridico [...] un cantuccio polveroso e stantio*” dove non credo valga la pena rintanarci pena la “*inattuazione del dettato costituzionale*” ispirato alla pluralità degli ordinamenti giuridici (a. 2 della Costituzione)¹¹.

Più precisamente dobbiamo chiederci se i domini collettivi coincidano con gli usi civici essendo notorio che il legislatore del 1927 utilizzò questa categoria per unificare fenomeni molto diversi tra loro presenti nelle varie Province del Regno ai soli fini liquidatori. Quest’ultima legge, aveva accomunato sotto “*l’unica e ambigua dizione di usi civici tanto i diritti d’uso quanto (i demani civici e) i domini collettivi, ponendo gli uni come gli altri sotto il medesimo pervasivo regime liquidatorio*”¹².

In proposito la stessa legge 168 sembra distinguere i due istituti allorché afferma che: “*4. I beni di proprietà collettiva e i beni gravati da diritti di uso civico sono amministrati dagli enti esponenziali delle collettività titolari?*”. È evidente che la congiunzione non avrebbe senso ove si trattasse degli stessi beni.

¹¹ Intervento del Prof. PAOLO GROSSI in occasione della 23ª Riunione Scientifica organizzata dal Centro Studi e Documentazione sui Demani civici e le Proprietà collettive presso l’Università degli studi Di Trento – 2017.

¹² Cf. Corte di Cassazione, sentenza n. 24978-18.

Il quesito se lo è posto la stessa Corte di Cassazione che, nella recentissima sentenza n. 24978-18, seppure emessa in relazione ad una fattispecie estremamente particolare, ha affermato che:

“Le conclusioni appena raggiunte sul carattere originario della non soggezione dei domini collettivi alla legge n. 1766/27 trovano una decisiva conferma nella recente legge n. 168/17, sopravvenuta in materia ... Si tratta di una norma che non "positivizza" ma prende atto della (pre)esistenza di una proprietà collettiva "originaria" intesa sia come "comproprietà inter-generazionale" sia quale "ordinamento giuridico primario" delle comunità stesse, a sua volta soggetto (non alla legge, ma direttamente) alla Costituzione”.

Conclude la Cassazione affermando che:

“le comunelle o vicinie o vicinanze dell'altopiano carsico-triestino, comunque designate o denominate, costituiscono enti esponenziali dei domini collettivi, riconosciuti dalla legge n. 168/17 come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie, soggetto solo alla Costituzione; pertanto, il contrario assoggettamento della relativa base territoriale agli usi civici ex lege n. 1766/27, stabilito da un bando commissariale ancorché anteriore al riconoscimento dell'ente esponenziale, non produce effetti per carenza del corrispondente potere amministrativo”.

6. CONCLUSIONI

Dunque si potrebbe ipotizzare che i domini collettivi costituiscano una categoria di beni distinta dagli usi civici e che trovino disciplina compiuta nella legge 168 del 2017 che ha dato riconoscimento ai loro ordinamenti e siano - in quanto tali - sottratti alle procedure liquidatorie di cui alla legge 1766/1927 riservate ai soli usi civici. Il silenzio serbato dalla legge 168 del 2017 troverebbe allora giustificazione nel fatto che le due normative hanno oggetti diversi.

BIBLIOGRAFIA

- CATTANEO, C., *Su la bonificazione del Piano di Magadino a nome della Società promotrice*, Lugano 1851
- FERRAJOLI, L., *Manifesto per l'uguaglianza*, Bari-Roma 2019
- GROSSI, P., *Assolutismo giuridico e diritto privato*, Milano 1998
- GROSSI, P., *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano 2017
- KELLY, M., *Owning our future. The emerging ownership revolution*, San Francisco 2012
- MATTEI, U., CAPRA, F., *Ecologia del diritto*, Abovca 2017
- RODOTÀ, S., *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna 2013
- ROMANO, S., *L'ordinamento giuridico*, Pisa 1918

Dall'erosione dei beni civici, tra vendite illegittime, legislativamente ammesse e sclassificazioni, alla piena valorizzazione della proprietà collettiva attraverso il tenace intervento della Corte Costituzionale ed il riconoscimento legislativo disposto dalla Legge 168/2017

La proprietà collettiva è un fenomeno universale, vitale ed attuale le cui dimensioni permangono tutt'oggi estremamente consistenti¹ nonostante le profonde erosioni verificatesi nel tempo a dispetto del regime di indisponibilità che la caratterizza.

Purtroppo negli anni, infatti, si è verificata una notevole dispersione dei patrimoni collettivi rispetto alla loro antica consistenza attraverso vendite illegittime o legislativamente ammesse e recenti ipotesi di sclassificazione in contrasto con la caratteristica insita dei beni civici per cui alla collettività della proprietà e della gestione segue la necessaria perpetua destinazione per finalità agro-silvo-pastorali, peculiarità questa che si riverbera necessariamente nel loro regime giuridico

¹ Già alla fine del 1800 il Ministero dell'Agricoltura (si veda MINISTERO DELL'AGRICOLTURA, *Relazione intorno alle condizioni dell'agricoltura in Italia*, Vol. III, Roma 1877; ID., *Notizie e studi sull'agricoltura*, Roma 1879) aveva fornito una concreta misura del fenomeno collettivo italiano facendolo emergere come universale, versatile e vitale. Ancora oggi esso ha dimensioni inaspettate. Basti considerare che la sua consistenza si attesta dai tre ai cinque milioni di ettari, per lo più concentrati nelle zone collinari e montane ed il suo permanere è la prova della vitalità dei valori storico – culturali ad esso sottesi, valori che non sono solo di carattere estetico, paesistico, ma anche di un particolare tipo di partecipazione alla gestione delle risorse. I beni civici sono, anzitutto, gli unici beni esistenti nell'ordinamento italiano di proprietà non di privati o di enti pubblici, bensì di una popolazione nel suo complesso, stanziata su uno specifico e determinato territorio, e nei singoli componenti che li gestisce. Quello che rende vitale ed attuale la proprietà collettiva e che ne giustifica la proposizione quale modello di tutela ambientale è proprio la collettività della gestione, la destinazione dei beni, il ruolo che ha il singolo utente nella gestione e nella conservazione del bene. È, infatti, dimostrato che le più diffuse ed efficienti forme di difesa del paesaggio e dell'ambiente vengono attuate attraverso la fruizione collettiva di certe aree. Nel caso della proprietà collettiva il bene è riservato non ad una qualsiasi collettività, ma a quella originaria, che storicamente ha utilizzato il bene come fonte di sopravvivenza, stanziata su uno specifico e determinato territorio il cui titolo di appartenenza è costituito da una apprensione originaria attraverso fatti (appropriazione da parte della comunità non per atti negoziali) o attraverso atti sovrani o feudali di concessione e riconoscimento della medesima. (Sul punto si richiama CERULLI IRELLI, V., «Apprendere “per laudo”. Saggio sulla proprietà collettiva», in *Quaderni fiorentini XLV* (2016), pp. 295 e ss.). Ed è proprio la comunità originaria che è chiamata a conservare il bene e a disciplinarne l'uso con le uniche forme di democrazia diretta oggi esistenti (assemblee degli utenti), svolgendo così un compito non puramente conservativo, ma di vera e propria utilizzazione del bene in tutte le sue potenzialità produttive, a differenza di altri beni vincolati. Alla collettività della proprietà e della gestione segue la necessaria destinazione del bene imposta dalla utilizzazione storica dei beni, o dalla legge, per finalità agro-silvo-pastorali. È tale destinazione, di regola immodificabile, la garanzia della conservazione del bene ed al contempo della sua produttività. Gli assetti fondiari collettivi si collocano in una tradizione giuridica diversa rispetto a quella codicistica moderna, oltre una visione prettamente formalistica patrimoniale-individuale ed esasperatamente proprietaria: in essi assistiamo alla esaltazione della terra come cosa produttiva, che va curata e rispettata perché costituisce la garanzia di sopravvivenza per le generazioni attuali e future così come era stato per le passate, e, al contempo, del singolo individuo inserito all'interno della comunità fortemente unita dal comune lavoro e da forti rapporti di solidarietà (si veda GROSSI, P., *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano 1977 anche nella ristampa anastatica, con integrazioni edita da Giuffrè, 2017).

caratterizzato dalla indisponibilità e dalla destinazione alle generazioni future².

Un fenomeno purtroppo diffuso, infatti, è, innanzitutto, quello di vendite totalmente illegittime da parte degli stessi organi gestori, soprattutto quando trattasi di Comuni, che spesso, “dimenticando” la natura propria di tali beni, li vendono a privati, previe lottizzazioni. Avverso tali vendite illegittime la collettività, prendendo coscienza di ciò, può e deve reagire per tutelare tale patrimonio collettivo³.

Negli anni, però, si è verificata una notevole dispersione dei patrimoni collettivi anche attraverso alienazioni legislativamente ammesse negli ordinamenti pre-unitari poiché “*Il divieto di alienazione dei beni di uso civico ... poteva ... essere rimosso dalle autorità competenti in ogni singolo ordinamento*”⁴.

Ad esempio, ciò avvenne nel 1800 nello Stato Pontificio⁵.

In esso, le terre collettive, inserite tra le terre comunitative, in una totale confusione tra Comunità e Comune amministrativo, furono oggetto della dimissione disposta da Pontefice⁶ che, attraverso l'amministrazione della Congregazione del Buon Governo e tramite vendite ed alienazioni dei beni comunitativi, voleva ottenere il risanamento economico dei bilanci comunali. L'incameramento dei beni comunitativi da parte della Camera Apostolica avvenne, quindi, senza alcuna distinzione dei beni della Comunità, comprendendo sia quelli patrimoniali che quelli demaniali civici e l'estinzione del debito delle Comunità avvenne per mezzo di una serie di pubbliche licitazioni.

Come rileva la Corte di Cassazione sul punto, infatti, “*la Camera apostolica, accollandosi tutti i debiti dei comuni, incamerò per poterli pagare beni di ogni sorta senza distinzione neanche tra comuni aventi passività e quelli con bilancio attivo*” con la precisazione che “*il bene ... incamerato*” diveniva “*patrimoniale*” indipendentemente dalla sua originaria natura patrimoniale o demaniale civica⁷.

Precisamente, quindi, con il Motu Proprio del 29.03.1801 ed il successivo Motu Proprio del 14 luglio 1803 si dispose la dimissione dei beni comunitativi a favore dei creditori delle comunità in sconto dei loro crediti. Mentre, però, con il primo si dispose l'incameramento di tutti i beni comunitativi e, in corrispettivo, la traslazione e l'accollo all'Erario dei debiti delle stesse Comunità, con il secondo si abrogò tale disposizione con conseguente esclusione di

² La natura dei diritti civici e dei beni che ne formano l'oggetto è essenzialmente pubblicistica con conseguente specifico regime di imprescrittibilità degli usi civici, gravanti su beni privati o su beni della stessa collettività; inusucapibilità, inalienabilità e divieto di mutamento di destinazione delle terre facenti parte del demanio civico.

³ “*Un corpo di terreno demaniale è giuridicamente considerato intangibile per il suo carattere di inalienabilità ed imprescrittibilità; epperò, verificandosi la perdita di uno dei membri che lo compongono, a causa di alienazioni o di abusive occupazioni, il corpo deve essere reintegrato mercè la restituzione della parte sottratta. A ciò provvede la reintegra demaniale, azione la quale può essere spiegata ex officio dagli organi preposti alla tutela dei demani, senza che occorra l'istanza della parte interessata. La reintegra demaniale non è un'azione diretta alla tutela del semplice possesso, come la reintegrando di stile classico, ma, per le sue finalità e per il suo carattere, si identifica coll'azione di revindica, disciplinata dal diritto comune*” (App. Roma, 10 luglio 1931, Com. Bronte c. Com. Maletto, in *Riv. Demani*, ecc., 1931, 610). “*Essendo i demani comunali inalienabili e imprescrittibili, la reintegra ha luogo a qualunque epoca rimonti l'usurpazione illegittima del demanio, e non può essere ostacolata nemmeno dalla prescrizione centenaria la quale peraltro non è una vera prescrizione acquisitiva ma vale soltanto in via di prescrizione e in determinati casi a supplire alla mancanza del titolo*” (App. Roma, 29 febbraio 1932, Severino c. Com. Palmoli, in *Riv. Demani*, 1932, 739).

⁴ Corte App. Roma, 13.11.1953 in *Riv. Giur. Umbro abruzz.*, 1955, 227.

⁵ Il fenomeno è ricostruito mediante i documenti, di seguito indicati nel testo, che sono stati reperiti dalla scrivente in Archivio di Stato di Roma, Sacra Congregazione del Buon Governo, Serie II.

⁶ Nello Stato pontificio il divieto di alienazione “*poteva essere rimosso prima dal Pontefice e dalla Camera apostolica e successivamente dalla Congregazione del Buon Governo*” (cf. ancora Corte App. Roma, 13.11.1953 cit.).

⁷ Cass. 18.12.1952, n. 3233 in *Foro It.* 1953, 966 e ss.

qualsiasi esercizio del diritto di proprietà da parte dell'Erario sui fondi comunitativi e di qualsiasi azione da parte dei creditori comunitativi sull'Erario medesimo⁸.

Con le osservazioni sull'esecuzione del Motu Proprio del 14 luglio 1803 il Segretario della Santa Congregazione, per *“risolvere li diversi Dubbi ... per l'aggiudicazione dei Beni Comunitativi”*, precisò che oggetto della dimissione a favore dei creditori delle Comunità in sconto dei loro crediti erano i beni comunitativi eccetto unicamente quanto indicato nell'art. VI par. 4 ovvero *“tutti li diritti di pascolo, tutti li Molini appartenenti alle Comunità, Li Palazzj pubblici destinati alla residenza de Magistrati, non meno, che tutti gli altri Edifizj destinati ad usi Pubblici ... cosicché tutti gli altri Beni Comunitativi o Rustici o Urbani o di qualunque natura essi siano potranno essere dai Creditori prescelti per indennizzazione dei loro crediti”*. Si precisa che i diritti di pascolo comprendono anche lo *jus lignandi* e che dei beni comunitativi oggetto di enfiteusi viene acquistato dai creditori il loro dominio diretto con conseguente diritto a riscuotere il canone dagli enfiteuti e diritto al consolidamento dei diritti (utile e diretto).

Successivamente, con ulteriori osservazioni sulla esecuzione del Motu Proprio del 14 Luglio 1803 presentate alla Sagra Congregazione alla sessione del 28.11.1803, si precisò, tra l'altro, che una eccezione alla aggiudicazione erano *“tutti li diritti di pascolo”* che *“per identità di ragione”* comprendono anche lo *“Jus lignandi e altra qualunque consimile servitù”*. I terreni di proprietà della Comunità su cui la stessa esercita il diritto di pascolo o altro diritto simile possono, quindi, essere venduti *“colla espressa riserva dell'anzidetta servitù...colla espressa condizione che anche dopo la Vendita continuino essi a restare soggetti alla stessa servitù”*.

Per ogni Comunità venne, quindi, redatto lo Stato attivo e passivo dei beni. Successivamente, la dimissione dei beni comunitativi culminò con il Motu Proprio del 07.12.1820 n. 14 di *“Liquidazione ed estinzione del debito delle Comuni comprese nelle Provincie di prima ricupera, di quello delle Forniture Napolitane e di altri assunti con le convenzioni per le provincie di seconda ricupera”*⁹. Con tale provvedimento si dispose, in linea con i precedenti Moti Propri del 1801 e del 1803, la vendita dei beni comunitativi con conseguente affermazione della natura privata degli stessi.

Con il predetto Motu proprio del 1820, infatti, rilevato che le Comunità *“colpite dallo stesso flagello da cui era stata percossa la pubblica Amministrazione, erano generalmente oppresse da gravissimi debiti di ogni natura”*, si precisò che

⁸ Come nota il Curis, *“Con Motu proprio 19 marzo 1801 Pio VII, allo scopo di assicurare ai creditori e poter pagar loro direttamente i debiti delle Comunità, ordinò l'incameramento di tutti i beni delle medesime. Tali debiti se li assunse sopra di sé lo Stato e la Congregazione del Buon Governo fu incaricata della loro liquidazione. La disposizione pontificia è così concepita: <<Incarichiamo frattanto la Nostra Congregazione del Buon Governo della liquidazione dei debiti nella Nostra Camera trasferiti e delle competenti riduzioni dei medesimi; dopo di che Mons. Nostro tesoriere generale assumerà l'incarico di concordare coi creditori delle stesse comunità, secondo le particolarità e diverse circostanze ed emergenze, il pagamento sia dei capitali sia dei frutti decorsi dal primo dello scaduto gennaio 1809 e da decorrere in appresso con rilevarsi dell'enorme peso di sì grave obbligazione sopra i beni spettanti alle comunità medesime, i quali, com'è a tutti abbastanza noto, sono di gran lunga inferiori all'immensa mole dei debiti che l'opprimono. Dovranno poi detti beni erogarsi in soddisfazione dei creditori delle comunità e dello Stato.>> Contro tale provvedimento, che veniva a colpire, fra l'altro, anche i beni soggetti agli usi civici, dei quali in esso non si fa cenno alcuno, e devono essere, quindi, considerati e trattati alla stessa stregua di tutti gli altri beni comunali, insorsero le popolazioni nel timore che gli antichi loro diritti avessero ad essere danneggiati. Ma il Governo non si curò di tali proteste (...) Del resto che il Motu proprio pontificio permettesse la vendita anche delle terre comunali soggette ad usi civici risulta anche dal fatto che per alcune località il sovrano permise eccezionalmente che queste terre non fossero colpite dal provvedimento suddetto”*. Cf. CURIS, G., *Usi civici, proprietà collettive e latifondi nell'Italia Centrale e nell'Emilia*, Napoli 1917, pp. 832 e ss.).

⁹ In *Raccolta delle leggi e disposizioni di pubblica amministrazione nello Stato Pontificio*, Vol. I, Roma 1834, p. 178.

“la provvidenza pertanto che presso tante meditazioni abbiamo ravvisato nelle circostanze presenti la più atta a calmare le giuste inquietezze de’ Creditori e la meno sensibile alle Comunità debitorie, è quella della vendita de’ Beni Comunitativi colla tradizione ai Creditori di Rescrizioni corrispondenti ai rispettivi loro Crediti da impiegarsi nell’acquisto de’ Fondi”. Si ribadì, inoltre, che “nelle vendite de’ suddetti Beni ...rimarranno sempre esclusi, e preservati in favore degli abitanti e Possidenti delle Comunità i diritti di pascolare, di legnare, di ghiandare, ed altri simil’”. Inoltre, si mantenne la prescrizione data con il Motu proprio del 1803 precisando che “Tutte le disposizioni date col presente Nostro Moto Proprio sono dirette non solo alla giusta soddisfazione de’ Creditori delle Nostre Comunità ma ben’ anco al maggior vantaggio delle stesse Comunità debitorie il quale siccome conosciuto in pratica il vero stato delle cose, Ci mosse a cassare ed abrogare col Nostro Moto Proprio de’ 14. Luglio 1803 la incamerazione de’ Beni Comunitativi ordinata col precedente Moto Proprio de’ 19. Marzo 1801, così Ci ha al presente determinato a tener ferma la predetta abrogazione ed a dichiarare che tutto l’interesse che sarà per risultare dalla esecuzione delle addottate provvidenze sarà esclusivamente delle stesse Comunità. In conseguenza di questo principio Noi dichiariamo che tutti i Beni, i quali, consumato il pagamento de’ Creditori fossero ancora per rimanere, saranno restituiti alle Comunità, riservandoci di emanare su di ciò a quell’epoca le provvidenze opportune relative alla detta restituzione”.

Con il Motu Proprio del 1820 si creò, pertanto, una apposita Commissione che, incaricata della prescritta dimissione, negli anni procedette alle vendite secondo quanto disposto nell’Editto di Sua Eminenza Rev.ma il Sig. Cardinale di Stato dell’11.04.1826 relativo alla *“dimissione de’ creditori comunitativi colla vendita de’ beni a tal effetto destinati”* e nella Notificazione del 13.05.1826 della Commissione incaricata della dimissione del debito delle comunità situate nelle Province di Prima Ricupera contenente il regolamento di esecuzione del predetto Editto.

In particolare, con l’Editto dell’11.04.1826 del Card. Della Somaglia si precisò che le vendite avevano per oggetto i soli beni urbani ed i canoni e rendite perpetue, censi ed altre proprietà e pertinenze attive delle Comunità (ad esse erano stati inoltre restituiti, liberi ed esenti da ogni peso, i diritti e le servitù attive di pascolo, da registrare all’entrata nei bilanci delle singole Comunità). Tale Editto, seguendo il Motu Proprio del 1801 e del 1820, prescrive:

“1. I venditori sì fruttiferi che infruttiferi dei Comuni delle Province di prima ricupera liquidati verranno soddisfatti del loro credito coll’aggiudicazione de’ Canoni e Censi attivi e Fondi Urbani, esclusi fra questi ultimi gli addetti attualmente al pubblico servizio, da farsi col mezzo dell’incanto nel decorso e termine del corrente Anno. 2. Il primo prezzo dell’Asta dei Fondi urbani sarà del sei per cento lordo, desumendone la rendita dall’attuale contratto di affitto; in mancanza di questo, dall’ultimo, se sarà recente; ed in deficienza di ambedue dalle stime da farsene. Rapporto poi ai Canoni e Censi attivi il primo prezzo sarà del tre per cento senza valutarsi se siavi o no la ritenzione della rata di comodo. 3. La candela deciderà definitivamente della sorte degl’incanti né vi sarà luogo a vigesima e sesta. Anzi per favorire la sorte dei Creditori Comunitativi, l’atto di aggiudicazione non sarà sottoposto al diritto di registro proporzionale ma soltanto al solo diritto fisso di baj. Venti e del doppio se vi è riserva di nomina. 4. Il godimento dei fondi acquistati incomincerà dal primo Gennajo 1827 ed in corrispettività la Congregazione del Buon Governo pagherà gl’interessi ai Creditori fruttiferi a tutto Dicembre 1826. 5. La stessa Congregazione incasserà a tal effetto le rendite dei Beni a tutto il predetto mese di Dicembre e procurerà inoltre, sotto la sua più stretta vigilanza di esigere tutti gli arretrati dovuti al Patrimonio Comunitativo per diversi titoli da varj debitori. 6. Nell’indicata epoca del 1827 si restituirà ai Comuni il libero esercizio dei diritti di pascolo per disporne a beneficio della Tabella Comunitativa dei quali peraltro non siasi già disposto mediante un preesistente contratto di Enfiteusi ed il di

cui Canone non faccia parte delle rendite d'alienarsi nel modo sopra espresso. 7. I rimanenti fondi rustici dei Comuni, che non trovansi attualmente dati in enfiteusi, si retrocederanno alle medesime a titolo di Enfiteusi perpetua mediante il pagamento di un annuo discreto canone. 8. La Sacra Congregazione del Buon Governo prenderà immediatamente le disposizioni per combinare coi Comuni il Canone dei Beni da retrocedersi e quindi non più tardi del prossimo Mese di giugno presenterà per mezzo della segreteria di Stato a SUA SANTITÀ' lo Specchio completo di questi nuovi predisposti Contratti cò rispettivi elementi, onde possa la stessa SANTITÀ' SUA deliberare su i medesimi i quali quindi approvati potranno mandarsi ad effetto. 9. Se per estinguere totalmente il debito Comunitativo non saranno sufficienti i Beni menzionati nell'Art. primo, dovrà allora concorrere al completamento dell'estinzione una porzione dè nuovi Canoni fissati coi Comuni. 10. Esaurite le vendite, i Canoni che rimarranno dovranno servire per la perequazione a favore dei Comuni, in ordine alla quale SUA SANTITÀ' si riserva in appresso di dare ulteriori determinazioni. 11. Dopo la estinzione dei Debiti potranno i Comuni promuovere su i Canoni rimasti invenduti le loro istanze sempre, ed in ogni tempo, qualora ne volessero redimere il dominio diretto in ragione del tre per cento, ma col pagamento in effettivo contante. 12. Riguardo poi à Canoni venduti, se in virtù di contratto o per disposizione di diritto o per qualsivoglia altra causa accadesse la consolidazione dell'utile col diretto dominio, sarà in obbligo il Direttario d'interpellare legalmente il rispettivo Comune affinché nel perentorio termine di mesi quattro dichiarare se le piaccia di essere investita nell'Enfiteusi alle stesse condizioni e corrisposta dell'ultimo contratto. 13. Per dividere il carico delle molte e laboriose operazioni da farsi e per raddoppiare i mezzi affìne di conseguire col miglior ordine e nel più breve spazio di tempo lo scopo inteso da SUA SANTITÀ', viene dalla medesima creata una commissione deputata alla estinzione del debito Comunitativo, presa dal seno della stessa Congregazione del Buon Governo e composta dal Sig. Cardinale Guerrieri Gonzaga col titolo di Presidente, da Monsig. Mario Mattei col titolo di Vice- Presidente e dai Monsignori Lanfranco Mattei e Gioacchino Provenzali e da un Segretario nella persona del Sig. Luigi Sangiorgi. 14. Questa Commissione dovrà occuparsi tanto della emissione di nuove Cartelle a favore dei Creditori Comunitativi liquidati, quanto di eseguire le vendite e tutto ciò che può riguardare la totale estinzione del Debito: ed a quest'effetto formerà sulle basi del presente Editto un Regolamento di esecuzione che sottoposto prima alla Sovrana sanzione verrà indi dalla medesima Commissione pubblicato per norma di chiunque ha interesse in quest'oggetto di tanta importanza".

E ciò viene ulteriormente precisato nel suo regolamento attuativo. Con la Notificazione del 13.05.1826, infatti, si sottolinea che “adesivamente all'art. 14 del prelodato Editto, si fa sollecita la Commissione deputata alla estinzione del debito comunitativo di pubblicare ... il regolamento tanto per la emissione delle nuove cartelle a favore dei creditori comunitativi liquidati quanto per la esecuzione delle vendite”. Pertanto in tale Notificazione alla Sez. II l'art. 10 precisa che “i possessori delle cartelle verranno soddisfatti coll'aggiudicazione di canoni uniti al diretto dominio di fondi enfiteutici...”. L'art. 12 stabilisce che “Le vendite si eseguiranno in Roma nell'Ufficio della Commissione nel decorso e termine del corrente anno colle regole dell'asta e ad accensione di candela”. L'art. 32 stabilisce che “I beni alienati passeranno agli acquirenti tali quali sono e con quegli stessi diritti che attualmente competono alle Comuni e per esse alla generale amministrazione dè Beni comunitativi”. L'art. 35 stabilisce che “I medesimi peraltro sono in obbligo di mantenere, se e come di ragione, i contratti vigenti nei fondi suddetti” e l'art. 36 precisa che “Inoltre rapporto ai canoni venduti in conformità dell'art. 10, accadendo la consolidazione dell'utile col diretto dominio o in virtù di contratto o per disposizione di diritto, o per qualsivoglia altra causa, sarà obbligo il direttario d'interpellare legalmente il rispettivo Comune affinché nel perentorio termine di mesi quattro dichiarare se gli piaccia di essere investito nell'enfiteusi alle stesse condizioni e corrisposta dell'ultimo contratto”.

I beni rustici incamerati e assoggettati al procedimento di vendita citato si configuravano, quindi, come beni enfiteutici, per i quali il dominio utile spettava a concessionari privati e

non alle Comunità, mentre il dominio diretto costituiva proprietà delle Comunità e, in quanto tale, poteva essere oggetto dell'incameramento e della vendita. L'estinzione del debito avvenne per mezzo di una serie di pubbliche licitazioni di beni comunitativi iniziate il 16.11.1826 e concluse il 31.08.1827.

La Commissione incaricata della dimissione del debito delle Comunità situate nelle Province di Prima Ricupera procedette, quindi, alle vendite.

“Con l’editto 11 aprile 1826 del Segretario di Stato, difatti, il problema si avviò finalmente a soluzione definitiva. I creditori, sia fruttiferi che infruttiferi, delle Province di Prima Ricupera, liquidati, sarebbero stati soddisfatti del loro credito con l’aggiudicazione dei canoni e censi attivi e dei fondi urbani. ... Tutti i fondi rustici dei Comuni, esclusi quelli dati in enfiteusi, sarebbero stati restituiti ai Comuni stessi non in proprietà ma a titolo di enfiteusi perpetua ... Estinti i debiti, i Comuni avrebbero potuto promuovere istanze sui canoni rimasti invenduti, qualora ne avessero voluto redimere il diretto dominio in ragione del 3%. ... Come prescritto dal motu proprio 11 aprile 1826, le vendite avevano avuto per oggetto i soli beni urbani, canoni, rendite perpetue, censi ed altre proprietà e pertinenze attive della Comunità (ad esse erano stati inoltre già restituiti, liberi ed esenti da ogni peso, i diritti e servitù attive di pascolo da registrare all’entrata nei bilanci delle singole Comunità). Tutti gli altri beni rustici furono retrocessi alle Comunità in enfiteusi perpetua, dietro pagamento dei ricordati «nuovi canoni»¹⁰.

Molti sono i casi, quindi, in cui le Comunità persero le proprie proprietà¹¹. I beni rustici che erano stati preservati dalla vendita e quelli che rimasero invenduti furono retrocessi alle Comunità in enfiteusi perpetua dietro il pagamento di “nuovi canoni”. Furono stabiliti i predetti nuovi canoni e stipulati i relativi istrumenti con le Comunità dal Segretario del Buon Governo, Vice Presidente della Commissione deputata, a ciò autorizzato con biglietto della segreteria dello Stato del 4.03.1828.

Durante le vendite dei beni comunitativi queste furono oggetto di numerose critiche e lo stesso Pontefice prese in considerazione la possibilità di sospenderle lasciando però valide quelle già avvenute¹².

¹⁰ ARCHIVIO DI STATO DI ROMA, *L’archivio della S. Congregazione del Buon Governo (1592-1847)*. Ministero dell’Interno, Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Inventario, Roma 1956.

¹¹ Cf. ZANNELLA, C., *Il territorio, la storia e l’ambiente attraverso i diritti civili e le proprietà collettive. Terre civiche e ... “migrazioni di rondini” di gattopardiana memoria*, Avellino 2004, pp. 66 e ss. In esso si legge: “È così che la Comunità di Torre Alfina nel 1821 perde tutte le sue proprietà (Arch. Stato Roma, Catasto piano) concesse in enfiteusi perpetua a Pietro Bucciotti di Orvieto”.

¹² Con Minuta del Motu Proprio sulla sospensione della vendita dei beni delle Comunità di Prima Ricupera, infatti, si precisa che con Motu Proprio del 19.03.1801 si volle provvedere alla “tranquillità” delle Comunità “redimendole dal peso dell’estinzione e formando de’ beni tutti di qualunque comunità un solo cumulo da impiegarsi poi ed erogarsi per loro valore nel pagamento del debito gravante le medesime... Con altri Moti Propri stimò in seguito che si potesse portare qualche modificazione ... ma finalmente con quello del 7.12.1820 .. dichiarò e comandò che da una particolare Deputazione di cui nominò capo e presidente il ... Cardinal Prefetto della Nostra Congregazione de Sgravi e Buon Governo si procedesse alla liquidazione piena di qualunque ulteriore partita di Debito contratto dalle Comunità nelle Province così chiamate di prima Ricupera e quindi alla estinzione coll’aggiudicazione in favore de’ creditori de’ Beni residuali già spettanti alle medesime assegnando il metodo ed alcune regole per eseguirla, onde così ancora ottenere il fine, che erasi proposto fin dai primi momenti della sua elevazione al trono Pontificio, di liberare le Comunità da ogni corrispondenza pe’ loro debiti oltre quello di far conseguire ai creditori nel miglior modo possibile le somme che erano loro dovute. E poiché per le Province di Seconda Ricupera le stesse regole e gli stessi principi adottati per le prime non potevano aver luogo attesa la diversità delle circostanze ... nello stesso Motu Proprio del 7.12.1820 un altro metodo ed un’ altra regola determinò pel conseguimento di quel bene... Succeduti noi... mentre si teneva ancora in sospeso l’alienazione dei Beni Comunitativi per le molteplici difficili liquidazioni da eseguirsi, abbiamo voluto informarci estesamente sullo stato delle cose... E quindi nell’esame de’ vari risultati sia nelle liquidazioni del capitale attivo delle Comunità sia nell’altra de’ debiti, abbiamo conosciuto che nelle Province di Prima Ricupera la somma di questi è inferiore all’importo di quelle e in conseguenza che ritenuta una regolare

Ulteriore esempio di vendite legislativamente ammesse si ebbe nel Granducato di Toscana. In esso le disposizioni granducali del 1776 prescissero la vendita dei beni collettivi¹³ con conseguente estinzione dei diritti civici¹⁴. I contratti di vendita stipulati in

amministrazione, siccome finora si è fatto, potrebbe non solo sostenersi la corrispondenza de' frutti in favore de' creditori ma si potrebbe ancora estinguere di anno in anno una parte del debito totale salvando così e rilasciando alle comunità il patrimonio non ancora alienato che un giorno formar potrà per esse la più importante risorsa. Dippiù abbiamo conosciuto che l'alienazione de' beni in molti luoghi aveva prodotto le più acerbe questioni fra gli acquirenti e le popolazioni diverse impegnate tutte in sostenere ed estendere i diritti preservati loro negli istrumenti di vendita donde facilmente può prevedersi che altre controversie e dissensioni si susciterebbero nel caso di nuovi e più estesi contratti: che la privazione de' pascoli comunitativi porrebbe le popolazioni in angustia perché verrebbe a mancargli specialmente nelle Provincie meno agricole, il miglior mezzo di sussistenza... sembra ora che non debba più farsi luogo ad alcuna esitazione sul partito da prendersi e che per ogni titolo si debba impedire e vietare la vendita de' fondi e Beni Comunitativi. Persuasi noi pertanto e convinti di questa verità di nostro Motu Proprio... vogliamo e comandiamo primieramente che dalla nostra Congregazione del Buon Governo si faccia in un discreto termine la restituzione de' Beni Comunitativi alle Comunità nelle Provincie di Prima Ricupera alle quali appartengono. Che nel tempo medesimo la stessa Congregazione ingiunga l'obbligo alle stesse Comunità di pagare e corrispondere annualmente una quota o Tassa con cui nella riunione di tutte possa formarsi un assegno pel pagamento de' frutti del debito gravante la comunità e per la estinzione in lato della sorte... Vogliamo ancora e comandiamo in quanto alle Provincie di seconda Ricupera: 1. Che siano preservati dalla vendita i beni di qualunque specie non ancora alienati. 2. Che anche di questi come degli altri si ripongano in possesso le Comunità cui una volta appartennero. 3. Che dalla nostra Congregazione del B. G. ritirato l'elenco de' Beni ancora esistenti si assegni loro un metodo per l'amministrazione de' beni medesimi e pel pagamento di una tassa come nelle Provincie di Prima Ricupera... per le nostre intenzioni... di essere informati del quantitativo del debito estinto già con la vendita de' fondi comunitativi in ogni Provincia e di quello che in seguito si anderà estinguendo di anno in anno col nuovo metodo, incarichiamo il ..Cardinal Prefetto del Buon Governo di presentare entro un giusto termine una nota esatta de' Beni alienati nelle Provincie così di prima come di seconda Ricupera e del debito dimesso...".

¹³ Si veda l'Editto n. CXXXX della Provincia Pisana del 17.07.1776, artt. 71 e 72: "*Volendo Noi provvedere alle Comunità della provincia Pisana e procurare alle medesime quei benefici e vantaggi che ha prodotto il nuovo Regolamento di libertà già stabilito nelle Comunità dello Stato Fiorentino, Ci siamo determinati di dare a tutte le Comunità comprese nella Provincia Pisana il seguente Regolamento generale derogando colla pienezza della Nostra suprema Podestà a tutto ciò che negli Statuti, Riforme, Leggi, Ordini e Istruzioni veglianti sopra le Comunità predette, e luoghi in esse compresi si trovasse di contrario alle presenti nostre disposizioni. LXXI: Per il fine suddetto ordiniamo che tutti i beni stabili che posseggono attualmente, o che possedessero in qualunque tempo le Comunità suddette, ed i loro Luoghi Pii, o altri patrimoni comunitativi siano allivellati, o venduti come sarà creduto expediente, da chi per i tempi avrà l'amministrazione dei Patrimoni, o aziende nei quali tali beni si comprendono; e ciò si intenda di quei beni che fossero tenuti in amministrazione, o si dessero in affitto, e di quelli parimente, che ricadessero, o pervenissero all'Amministrazione delle Comunità predette, e per tale allivellazione dovrà osservarsi, quanto viene prescritto nelle istruzioni qui aggiunte, dichiarando espressamente che tanto del prezzo dei beni che fossero venduti, quanto del laudemio, o entrate, che si percepissero dall'allivellamento dovrà farsene pronto investimento in luoghi di Monte della Città di Firenze, e non altrimenti né in altro modo sebbene egualmente cauto, e sicuro. LXXII: Aboliamo pertanto ogni, e qualunque diritto di godimento pubblico e comunale nei pascoli, terreni boschivi, pinete ed altri fondi di pertinenza di ciascuna delle Comunità contemplate nel presente Regolamento, volendo Noi che i beni suddetti Comunitativi siano per l'avvenire esenti da qualunque servitù di pascolo pubblico, comunale, o in qualunque forma promiscui o altra simile, che dovranno considerarsi e reputarsi per liberati al principio delle allivellazioni o delle vendite rispettive, dichiarando per altro che sarà sempre lecito, e permesso a tutti, ed a chiunque dei possessori di detti beni l'accordarsi reciprocamente a tenere i loro pascoli in comune con pagamento di fida, e senza, come giudicheranno del loro miglior interesse, e per quel tempo, ed in quel termine, e modi che liberamente le parti contraenti saranno convenuti e stipulati".*

¹⁴ Secondo la Suprema Corte di Cassazione "*le leggi leopoldine non avevano immediatamente aboliti i diritti civici, ma s'erano limitate a predisporre un vasto ed organico piano d'affrancazione, per arrivare mediante adeguati compensi alla sperata abolizione di pesi dimostratisi dannosi per lo sviluppo d'una sana economia rurale: il legislatore toscano, con criteri di bene intesa relatività, aveva emanate via via, le norme ritenute più adatte alle singole regioni, e così coll'accennato motuproprio per la Provincia di Pisa agli artt. LXXI e LXXII aveva prevista e stabilita la abolizione degli usi civici sulle terre possedute dalle Comunità o dai loro luoghi pii o altri patrimoni comunitativi, come il risultato d'allivellazione e vendite le quali importassero il necessario compenso degli usi medesimi?" (Cass. 20.05.1940 in Foro It., 1940, 65, col. 1358-1361). Cf. anche Cass. 7.07.1934, n. 2455; Cass. 7.09.1948, n. 1583.*

forza delle disposizioni leopoldine, quindi, produssero l'effetto di attribuire a soggetti privati beni prima esclusivamente riconducibili a civica demanialità¹⁵.

Altro esempio di alienazioni legislativamente ammesse si ebbe nel Ducato di Savoia. In esso, all'Editto del 1606 di Carlo Emanuele I - che prescrive che tutte le terre dovessero essere iscritte al Feudo o al registro, eccettuando e, quindi, "*riservando li pascoli e beni che al presente sono delle comunità*" - seguirono le Istruzioni del marzo 1606 che permisero le alienazioni o diverse destinazioni dei beni collettivi quando fosse accertato che questi non fossero più necessari alla Comunità. Precisamente in esse si legge: "*vi sono anche i beni comuni, come pascoli, boschi ed altri di simile natura che sono proprii delle comunità. Alcuni di questi beni servono semplicemente ad uso comune dei particolari?*" e, pertanto, "*si prevede l'alienabilità degli stessi, condizionata all'accertamento della cessazione della necessità dell'uso comune*"¹⁶. Parimenti nel regolamento del 1775 (patenti di Vittorio Amedeo II) è prescritto che i pascoli debbano essere mantenuti in godimento della collettività non potendosi vendere e destinare altrimenti se non nel caso in cui gli stessi non siano più necessari al pubblico.

Nella stessa legge del 1927, poi, l'art. 12 prescrive una inalienabilità relativa delle terre collettive che, solo grazie ad una attenta giurisprudenza, è stata interpretata in modo restrittivo in una ottica di tutela dei beni civici nel tempo riconosciuti beni ambientali.

A ben vedere, infatti, il medesimo scopo propostosi dal legislatore del 1924-1927, liquidatorio degli usi civici in senso stretto, cioè gravanti su terre private, ha informato in parte anche la disciplina della proprietà collettiva prevedendo ipotesi di trasformazione del demanio civico in allodio quali la legittimazione di cui agli artt. 9 e 10 della legge del 1927, le alienazioni di cui all'art. 12 della predetta legge per le terre di cat. a) e le quotizzazioni per le terre di cat. b).

In tale sistema i beni di categoria b) (quelli cioè utilizzabili per la coltura agraria) sono oggetto di quotizzazione e, quindi, assegnati in enfiteusi a famiglie di coltivatori diretti, perdono la loro natura demaniale solo a seguito dell'affrancazione del canone da parte del quotista originario titolare della quota essendo, pertanto, prima della affrancazione, radicalmente nullo qualsiasi negozio giuridico dispositivo: il terreno non poteva, quindi, essere oggetto di divisione, alienazione, cessione per qualsiasi titolo, neppure *mortis causa*, prima della predetta affrancazione (art. 21 legge 1766 del 1927) e, se non affrancato dal quotista originario, il bene manteneva la natura demaniale civica. Con l'affrancazione, però, il bene da demaniale civico diveniva allodiale.

Riguardo ai beni di categoria a) (cioè boschi e pascoli permanenti), invece, sempre nel sistema del 1927, l'art. 12 della legge fondamentale, unitamente all'art. 39 del Regolamento del 1928, prevede, disciplinando la alienazione, la possibilità che nel corso della gestione delle terre civiche di tale categoria sorga l'esigenza di alienarle con conseguente trasformazione in proprietà privata. Questa è una eccezione al principio di conservazione della proprietà collettiva.

A tal fine la legge del 1927 prescrive che il terreno sia stato previamente assegnato alla categoria a) e che vi sia una preventiva autorizzazione alla alienazione (oggi regionale ma,

¹⁵ Si veda Comm. U.C. Roma, 05.02.2014, n. 20. In tale sentenza si legge "*Vengono assoggettati alla riforma tutti i beni riferibili alle comunità siano beni comunitativi o comunali o "luoghi Pii". La riforma ha inoltre il dichiarato scopo di mutare gli antichi assetti collettivi in proprietà modernamente intesa*".

¹⁶ Si veda Corte App. Roma, Sez. Usi civici, 3.07.1939, Comune di Strambino c. Bellono ed altri in *Riv. Amm.* 1940, 31 e ss.

prima del trasferimento delle funzioni amministrative, l'autorizzazione era di competenza del Ministero dell'agricoltura).

L'istituto della alienazione è stato interpretato da subito in modo estremamente rigoroso e restrittivo dalla giurisprudenza di merito e di legittimità che, nel recepire il concetto di indisponibilità dei beni civici¹⁷, ha sancito principi basilari in materia, quali ad esempio il principio dell'ammissibilità della alienazione solo attraverso contratti di compravendita e purché la stessa fosse dovuta a finalità pubbliche e non recasse gravi pregiudizi alla continuità del demanio, nonché il principio della qualificazione della autorizzazione ministeriale (oggi regionale) quale atto di sdemanializzazione prodromico e non di convalida, pena la nullità delle vendite stipulate¹⁸. Si tratta di nullità assoluta ed insanabile delle vendite effettuate in assenza dell'autorizzazione prescritta per impossibilità dell'oggetto o per contrasto con norma imperativa¹⁹.

Da ultimo, si assiste alla tendenza regionale ad introdurre ipotesi di sclassificazione su cui la Corte costituzionale è più volte intervenuta ponendo, soprattutto recentemente, un forte freno e sostenendo la valorizzazione della proprietà collettiva in una evoluzione recepita oggi dalla legge 168/2017.

Di fronte al sopravvenuto sviluppo industriale del Paese anche in zone tradizionalmente agricole, molti beni civici sono stati purtroppo alienati senza il rispetto dell'art. 12 dai Comuni per bisogni di urbanizzazione o dell'industrializzazione e, a seguito del trasferimento delle funzioni amministrative, le Regioni hanno cercato di trovare soluzioni diverse dalla rigida applicazione dell'art. 12 che, vedremo, sono state in parte legittimate dalla Corte costituzionale nei limiti in cui le stesse comportavano una "sanatoria" delle vendite effettuate in uno specifico contesto storico.

Una soluzione regionale fu, ad esempio, quella di prescrivere la possibile convalida della vendita stipulata in mancanza del requisito della preventiva assegnazione a categoria.

Si pensi al caso della Regione Abruzzo che, a fronte di numerose vendite autorizzate dal Ministero senza però la previa assegnazione a categoria, proprio al fine di sopperire alla predetta mancanza, ha emanato una norma speciale (l'art. 7 della l.r. Abruzzo 25/1988) che consente una convalida da parte del Consiglio regionale dell'esistente autorizzazione ad alienare previo adempimento del requisito dell'assegnazione a categoria del terreno e sempre che la convalida risponda ad un interesse pubblico. L'art. 7 ai commi 4 e 5 dispone che

“Il Consiglio regionale, previo parere del Comune territorialmente interessato, nonché dell'amministrazione separata frazionale, se trattasi di beni di pertinenza frazionale, può provvedere alla convalida delle autorizzazioni all'alienazione di terre civiche non previamente assegnate a categoria, rilasciate dall'Autorità competente, sempre che i relativi atti di alienazione siano stati stipulati e registrati anteriormente all'entrata in vigore della presente legge. Al fine degli atti di convalida di cui al precedente

¹⁷ Cf. per l'Italia meridionale Cass. 19 febbraio 1948 (inedita); Cass., 27 febbraio 1946, n. 192, in *Foro it.*, 1946, I, 724; per l'Italia centrale Cass., 28 maggio 1955, n. 1567, in *Giur. compl. cass. civ.*, 1955, III bim., 395, e per l'arco alpino Cass., sez. II, 24 luglio 1963, n. 2062, in *Giust. civ.*, 1963, I, 2334.

¹⁸ Secondo la consolidata giurisprudenza "Le alienazioni di beni civici senza il preventivo provvedimento di sdemanializzazione previsto dall'art. 12 della legge 16 giugno 1927, n. 1766 e dall'art. 39 del R.D. 26 febbraio 1928 n. 332 sono nulle" (cf. Comm. Usi Civici Roma, Comune S. Felice Circeo c. Grassi in *Nuovo dir. agr.* 1984, 128).

¹⁹ Cf. *ex plurimis* Comm. Usi Civici L'Aquila, 16.01.1989, n. 160; Comm. Usi Civici Torino 03.91.1983, n. 292; Comm. Usi Civici Roma 01.06.1955; Comm. Usi Civici Trento 28.08.1950; App. Roma 15.06.1957; Cass. 14.03.1959, n. 759.

comma, il Consiglio regionale è tenuto a valutare l'interesse pubblico inerente alle autorizzazioni da convalidare?

E analoga previsione si rinviene, ad esempio, nella legislazione molisana²⁰. Tale prescrizione regionale abruzzese è stata oggetto di pronunce da parte della Corte costituzionale. Nel 1992, con la sentenza n. 221 (in un giudizio di legittimità costituzionale promosso dal Commissario de L'Aquila)²¹ e con la sentenza n. 237 (in un giudizio di legittimità costituzionale promosso dal Tar per l'Abruzzo)²², la Corte, precisando che tale norma interessa esclusivamente la Regione Abruzzo, ha sottolineato che la nullità radicale della autorizzazione ad alienare perché non preceduto dalla assegnazione a categoria si ha solo quando non risulti, da indici sicuri, che il terreno deve essere classificato nella categoria a). Pertanto, solo qualora risulti dai predetti indici che il terreno deve essere classificato nella categoria a), la mancata assegnazione a categoria non ha funzione determinante della destinazione del terreno a bosco o pascolo e, quindi, produce un mero vizio procedimentale dell'autorizzazione esistente, convalidabile dal consiglio regionale abruzzese secondo quanto disposto dall'art. 7 della legge regionale previo adempimento del requisito formale della assegnazione a categoria del terreno.

Un'altra soluzione regionale è stata, poi, la previsione di ipotesi di "sclassificazione" quale modalità di trasformazione del demanio in allodio anziché quello della alienazione di cui all'art. 12. Per esempio, nella Regione Abruzzo una norma sulla sclassificazione è l'art. 10 della legge regionale n. 25 del 1988 che, dal tremendamente significativo titolo "*Sanatoria di abusi edilizi*", prescrive che

"Nei casi in cui, per effetto di utilizzazioni improprie ormai consolidate, porzioni di terre civiche abbiano da tempo irreversibilmente perduto la conformazione fisica e la destinazione funzionale di terreni agrari, ovvero boschivi e pascolivi, il Consiglio regionale, su richiesta motivata del Comune territorialmente interessato, ovvero dell'amministrazione separata frazionale, sentito il Comune se trattasi di beni di pertinenza frazionale, può disporre la sclassificazione di dette terre dal regime demaniale civico".

Ebbene, il Commissario de L'Aquila, per ben tre volte, ha sollevato una questione di legittimità costituzionale del suddetto secondo comma dell'art. 10.

La prima volta, nel 1990 (con sentenza n. 31)²³, la Corte costituzionale ha ritenuto la questione di legittimità inammissibile perché ha ritenuto l'art. 10 inapplicabile al caso di specie (le terre erano state sdemanializzate ai sensi dell'art. 12 mediante vendita autorizzata dal Ministero previa assegnazione a categoria a) da parte del Commissario nel medesimo atto in cui aveva espresso parere favorevole alla alienazione).

La seconda volta la Corte, con sentenza n. 511 del 1991²⁴, ha, invece, dichiarato non fondata la questione ammettendo, quindi, la cd. sclassificazione per la Regione Abruzzo delle terre civiche che hanno da tempo perduto irreversibilmente la conformazione fisica e la loro destinazione funzionale.

²⁰ L'art. 5 della legge reg. Molise 14/2002 prevede, infatti, che "*La Giunta regionale, previo parere del Comune territorialmente interessato, nonché dell'amministrazione separata frazionale, se trattasi di beni di pertinenza frazionale, provvede alla convalida delle autorizzazioni all'alienazione di terre civiche non preventivamente assegnate a categoria, sempre che i relativi atti di alienazione risultino stipulati e registrati anteriormente all'entrata in vigore della presente legge. In relazione alla convalida la Giunta regionale è tenuta a valutare l'interesse pubblico relativo alle autorizzazioni da convalidare"*.

²¹ Corte Cost. 25.05.1992 n. 221.

²² Corte Cost. 18.05.1992 n. 237.

²³ Corte Cost. 18.01.1990 n. 31.

²⁴ Corte Cost. 18.12.1991 n. 511.

Tuttavia, dalle argomentazioni della Corte emerge che le stesse si basano e sono limitate al contenimento dei costi-benefici nell'ambito dello sviluppo industriale affrontato dal Paese mentre giammai si può trarre dalle stesse una legittimazione di nuove sdeamianizzazioni per recenti abusi.

L'apertura della Corte a leggi regionali di questo tipo era, infatti, limitata solo a sanatorie delle vecchie vendite giustificate da esigenze di sviluppo economico che il Paese aveva affrontato negli anni 50-60.

Oggi tali previsioni legislative regionali hanno perso questa valenza di sanatoria di abusi compiuti in uno specifico contesto storico passato per, invece, diventare pericolose fonti di indiscriminate sdeamianizzazioni, per condonare recenti ed attuali nuovi abusi interferendo, così, con i vincoli paesaggistici cui i beni civici sono oggi sottoposti e invadendo la materia della tutela dell'ambiente riservata al legislatore statale dall'art. 117 lett. S nonché la materia dell'ordinamento civile, cui il regime dominicale dei beni civici attiene, che è di esclusiva competenza statale ex art. 117 lett L.

Già nel 1997 la Consulta, con la sentenza 345²⁵, ha attuato un vero e proprio ribaltamento del criterio utilizzato nella sentenza 511, dichiarando l'illegittimità costituzionale della legge regionale Abruzzo 27 aprile 1996 n. 23 (Impianti pubblici o di pubblico interesse) che, nell'ottica della semplificazione, rendeva immediatamente utilizzabili i terreni di demanio civico sulla base di una mera autorizzazione comunale, precisamente del Sindaco, senza la previa assegnazione a categoria e al di fuori delle prescrizioni di cui all'art. 12 della legge del 1927 sul mero presupposto astratto e generalizzato che la realizzazione degli impianti a rete, destinati alle telecomunicazioni, al trasporto energetico, dell'acqua e del gas, nonché allo smaltimento dei liquami, costituisse "*una diversa esplicazione del diritto collettivo di godimento a favore della collettività utente e proprietaria dei beni*". In tale decisione la Consulta osserva che

“Le norme statali, contenute nella legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Sul riordinamento degli usi civici del Regno), e nell'art. 41 del regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332 (Regolamento per l'esecuzione della legge n. 1766 del 1927), richiedono che le limitazioni o la liquidazione dei diritti di uso civico siano precedute dall'assegnazione dei suoli alla categoria sub lettera a) dell'art. 11 della legge n. 1766 e - qualora inclusi in questa - alienati o mutati nella destinazione previa l'autorizzazione ministeriale (art. 12), ora regionale (art. 66 del d.P.R. n. 616 del 1977). Autorizzazione che, tuttavia, non assorbe le valutazioni del Ministro per i beni culturali e ambientali, ai sensi dell'art. 7 della legge 29 giugno 1939, n. 1479 (cf. art. 82, decimo comma, del d.P.R. n. 616)”.

Oggi, poi, vi è addirittura un superamento del sistema della legge del 1927 in quanto i beni civici, indipendentemente dalla categoria a) o b) di appartenenza, sono valutati unitariamente quali beni oggetto di conservazione perché beni ambientali. Tali beni, nel loro complesso, a seguito della evoluzione determinata dagli interventi legislativi fin dal 1985 con la legge Galasso e, poi, nel 2004 con il Codice Urbani nonché grazie alle pronunce della Corte costituzionale, sono beni che hanno un forte collegamento funzionale con la tutela dell'ambiente: essi hanno assunto rilevanza non più per il loro profilo economico ma proprio per il loro profilo ambientale e, oltretutto oggi, anche per il loro profilo dominicale.

E la Corte costituzionale in questi anni sta, quindi, emettendo pronunce molto forti al riguardo ponendo un freno alle soluzioni regionali.

²⁵ Corte cost. 21.11.1997, n. 345.

Anche lo stesso art. 10 della legge reg. Abruzzo è stato nuovamente, per la terza volta, oggetto di questione di legittimità costituzionale sollevata dal Commissario de L'Aquila, questione su cui, purtroppo, la Corte, con sentenza 249 del 2012²⁶, non si è potuta pronunciare nel merito avendola ritenuta inammissibile per carenze dell'ordinanza di rimessione in ordine alla effettiva pregiudizialità della questione con il procedimento, non risultando chiara la necessità della applicazione della norma censurata al caso di specie e non essendo certa la circostanza che la sclassificazione fosse stata effettivamente disposta.

Nell'ordinanza di rimessione, però, il Commissario rilevava importanti aspetti che oggi appaiono trasfusi, come vedremo più avanti, nella sentenza 113 del 2018.

Nel mutato contesto storico in cui ci troviamo, l'art. 10 comma 2 della legge regionale Abruzzo - come pure le analoghe disposizioni che si rinvergono nelle legislazioni di altre Regioni²⁷ - appare oggi, quindi, del tutto ingiustificabile e richiederebbe un nuovo vaglio di costituzionalità essendo certi che lo stesso non potrebbe superarlo.

Nel 2014, poi, con la sentenza n. 210²⁸, la Corte ha censurato la legge della Regione Sardegna del 2013 per aver previsto la sclassificazione sul rilievo che i beni abbiano perso la destinazione funzionale originaria evidenziando che così la stessa permette la progressiva sdemanializzazione dei beni civici invadendo la competenza statale nella tutela dell'ambiente e del paesaggio.

Successivamente nel 2017, con la sentenza 103²⁹, la Corte costituzionale ha censurato la legge, nuovamente della Sardegna, del 2016 per aver previsto la sclassificazione di beni civici sulla base del semplice mancato esercizio degli usi civici, sottolineando che tale previsione, oltretutto in violazione del principio della imprescrittibilità degli usi, andava ad invadere la competenza statale in materia di conservazione ambientale e a ridurre il patrimonio collettivo in modo indiscriminato (la Corte ribadisce che la sdemanializzazione è un evento eccezionale subordinato tra l'altro alla condizione che le aree alienate non interrompano la continuità del patrimonio collettivo pregiudicandone la fruibilità nel suo complesso).

La Corte costituzionale, infine, nel 2018, ha emesso due pronunce, la sentenza 113 sulla questione di legittimità dell'art. 8 della legge regionale del Lazio³⁰ e la sentenza 178 sulla questione di legittimità, per quello che ci interessa in questa sede, degli artt. 37, 38 e 39 della legge del 3 luglio 2017 n. 11 della Sardegna³¹.

Con la sentenza n. 113 del 2018, le cui argomentazioni sono riprese nella sentenza 178, la Corte ha censurato l'art. 8 della legge della Regione Lazio che prevede l'alienazione, senza alcuna previa autorizzazione regionale, di beni civici edificabili o addirittura abusivamente edificati, oltretutto a condizioni di particolare favore per l'acquirente³².

²⁶ Corte cost. 05.11.2012 n. 249.

²⁷ Si pensi all'art. 7 della L. reg. Veneto 31; all'art. 8 della L. reg. Molise 14; all'art. 24 della L. reg. Calabria 18/07.

²⁸ Corte cost. 18.07.2014, n. 210.

²⁹ Corte cost. 11.05.2017, n. 103.

³⁰ Corte cost. 31.05.2018, n. 113.

³¹ Corte cost. 26.07.2018, n. 178.

³² L. Reg. Lazio n. 3 gennaio 1986, n. 1, art. 8: *“Norme per l'alienazione di terreni di proprietà collettiva di uso civico edificati o edificabili - 1. I comuni, le frazioni di comuni, le università e le associazioni agrarie comunque denominate possono alienare i terreni di proprietà collettiva di uso civico posseduti dagli stessi: a) agli occupatori, se già edificati; b) con le procedure di asta pubblica, se divenuti edificabili. 2. L'alienazione di cui al comma 1, lettera a), può essere effettuata a condizione che le costruzioni siano state legittimamente realizzate o che siano condonate ai sensi della normativa vigente in materia di sanatoria di abusi edilizi. Eventuali successioni nel possesso della costruzione non pregiudicano la possibilità di richiedere o di ottenere l'alienazione ai sensi del presente*

La Corte ha sottolineato non solo che in tal modo la Regione ha invaso l'ambito di competenza statale incidendo nella materia tutela dell'ambiente di cui all'art. 117 lett. S Cost. (la Corte sottolinea inoltre che “*la trasformazione del demanio in allodio, oggi (è) incompatibile con la conservazione ambientale*”) ma ha anche invaso la competenza statale esclusiva nella materia dell'ordinamento civile andando a disciplinare il regime della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche. E al riguardo la Corte è chiara: “*L'art. 66 del dpr 616 del 1977 che ha trasferito alle Regioni soltanto le funzioni amministrative in materia di usi civici, non ha mai consentito alla Regione ... di invadere con norma legislativa la disciplina dei diritti, estinguendoli, modificandoli o alienandoli*”.

In tal modo è stato espressamente chiarito l'ambito di competenza regionale in materia che, quindi, va enormemente ridimensionato rispetto a quello che nel tempo le Regioni si sono prese, non potendo le stesse prevedere sclassificazioni e limitazioni di alcun tipo dei beni e diritti civici.

E su tale linea è la legge 168 del 2017³³ che ha recepito tutta l'evoluzione della proprietà collettiva avutasi in questi anni: dalla impostazione pubblicistica della legge del 1927 si è giunti, quindi, all'istituto della proprietà collettiva, quale *tertium genus* riconosciuto

articolo, che è in ogni caso rilasciata a favore del titolare della costruzione. L'alienazione deve interessare il suolo su cui insistono le costruzioni e le relative superfici di pertinenza fino ad una estensione massima corrispondente alla superficie del lotto minimo imposto dallo strumento urbanistico vigente per la zona in cui ricade il terreno da alienare. La superficie agricola occupata dal richiedente ed eccedente il lotto da alienare deve comunque essere sistemata nei termini e nei modi previsti dalla normativa vigente in materia di usi civici. 3. Per i terreni di cui al comma 1, lettera b), gli enti possono, prima di procedere alla pubblica asta, attribuire la proprietà di singoli lotti a coloro che detengono gli stessi a qualsiasi titolo e che ne fanno domanda sulla base del prezzo di stima, a condizione che l'assegnatario si obblighi a destinare il lotto all'edificazione della prima casa, ovvero all'edificazione di manufatti artigianali necessari per lo svolgimento della propria attività. 4. Non possono comunque essere alienati i terreni di proprietà collettiva di uso civico ricadenti in aree sottoposte a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali, dei monumenti naturali, dei siti di importanza comunitaria e delle zone a protezione speciale (Comma così sostituito dall'art. 1, L.R. 18 febbraio 2005, n. 11). 5. Ai fini della determinazione del valore, gli enti di cui al comma 1 si avvalgono dei propri uffici tecnici o possono nominare tecnici iscritti all'albo regionale dei periti, degli istruttori e dei delegati tecnici. 6. Qualora, successivamente all'acquisto di un terreno, effettuato con contratto di compravendita registrato e trascritto, sopravvenga l'accertamento dell'appartenenza del terreno medesimo alle categorie di cui all'articolo 39, comma 2, del regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332, concernente il regolamento di esecuzione della legge sul riordino degli usi civici, e si tratti di costruzione destinata a prima casa già eseguita o da eseguire, l'acquirente ha facoltà di consolidare l'acquisto a titolo oneroso. La richiesta dell'acquirente deve essere corredata della copia dell'atto di compravendita e dell'eventuale provvedimento di concessione edilizia. Ricevuta la richiesta, l'ente interessato, con deliberazione motivata soggetta ad approvazione della Regione, stabilisce, a titolo conciliativo, una somma che deve essere ridotta fino all'ottanta per cento del valore del terreno. 7. L'agevolazione di cui al comma 6 si applica altresì quando si tratti: a) di costruzioni od impianti destinati ad attività artigianali di superficie complessiva inferiore a 1.500 metri quadrati; b) di costruzioni od impianti destinati ad attività di commercio di superficie di vendita inferiore a 1.500 metri quadrati, per i comuni con popolazione residente inferiore ai 10.000 abitanti; c) di costruzioni o di impianti destinati ad attività turistico-ricettive ed agrituristiche di superficie complessiva inferiore a 2.000 metri quadrati, e di superficie complessiva inferiore a 2 ettari per le strutture ricettive all'aria aperta e per gli impianti sportivi. 8. A richiesta dell'interessato il prezzo di alienazione può essere rateizzato in cinque annualità con l'applicazione dell'interesse annuo al tasso legale vigente” (Il presente articolo, già sostituito dall'art. 1, L.R. 17 dicembre 1996, n. 57, poi modificato dall'art. 27, comma 2, L.R. 7 giugno 1999, n. 6, è stato poi nuovamente così sostituito dall'art. 8, L.R. 27 gennaio 2005, n. 6).

³³ Legge 20 novembre 2017, n. 168 “*Norme in materia di domini collettivi*”. In tale legge, come osservato da Grossi, all'art. 1 “*si parla di ‘domini collettivi, mentre io avrei preferito che si parlasse di ‘assetti fondiari collettivi’, una formulazione omnicomprendensiva capace di contenere anche quegli assetti collettivi che hanno una caratterizzazione non propriamente ‘dominativa’. Difetto, però, superabile dando a ‘domini’ una interpretazione estensiva*”. GROSSI, P., «Un altro modo di possedere: quaranta anni dopo», in *Archivio Scialoja-Bolla* 2 (2018), pp. 1-8.

nell'ordinamento, caratterizzato da un legame indissolubile con la tutela dell'ambiente, dalla solidarietà tra generazioni e dalla valorizzazione della collettività³⁴.

All'art. 3, comma 3, la legge 168/17 sancisce l'inalienabilità quale conseguenza propria della natura "intergenerazionale" che inibisce qualsiasi atto dispositivo che possa privare le generazioni future di una pari opportunità di utilizzo della cosa³⁵.

È, tuttavia, "una legge che non scioglie il nodo della compatibilità tra le proprie norme e la legislazione del '27, non essendo chiaro quali le norme abrogate, quali siano quelle conservate e quale sia il loro coordinamento"³⁶.

La Corte costituzionale, infatti, sebbene affermi che "la trasformazione del demanio in allodio, oggi (è) incompatibile con la conservazione ambientale" e che oramai sia da rilevare l'avvenuto superamento della distinzione tra terreni di cat. a) e terreni di cat. b) considerando l'affrancazione di questi ultimi inammissibile poiché "incompatibile con la conservazione ambientale", ritiene che le disposizioni di cui all'art. 12 della legge del 1927 "non sono state abrogate o emendate dalla recente legge 20 novembre 2017 n. 168 che non ha modificato il procedimento di sclassificazione e mutamento di destinazione": un bene civico "non può essere oggetto di alienazione al di fuori delle ipotesi tassative previste dalla legge 1766 del 1927"³⁷. Questo è un punto fondamentale: secondo la Consulta solo l'art. 12 permette l'alienazione dei beni civici in "eccezionali e tassative ipotesi ... comunque precluse quando comportano gravi pregiudizi alla continuità del demanio" e da interpretare in modo rigoroso e restrittivo. Al contempo, nella giurisprudenza di legittimità e di merito, sta emergendo una rigorosa e restrittiva interpretazione della legge del 2017 che va ad incidere sulla stessa attuale possibilità di trasformare i beni civici in proprietà privata: considerando, infatti, come imperative le prescrizioni della legge 168/2017 si ravvisa una abrogazione implicita di tutte quelle disposizioni della legge del 1927 (e, quindi, *in primis*, gli artt. 9 e 10 relativi all'istituto della legittimazione delle occupazioni abusive e l'art. 12 relativo all'istituto dell'alienazione) ad esse incompatibili oppure un vero e proprio superamento della predetta legge. In particolare, infatti, si è affermato che

"l'alienazione dei terreni gravati da uso civico non è più consentita dal 13.12.2017 a seguito dell'entrata in vigore della legge 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi) il cui articolo 3, comma III, così recita: Il regime giuridico dei beni di cui al comma 1 resta quello dell'inalienabilità, dell'insuscipibilità e della perpetua destinazione agro silvo pastorale"³⁸. Il "forte collegamento funzionale con la tutela dell'ambiente (Corte Costituzionale 210/2014) si pone ormai come decisivo canone interpretativo di tutte le norme (statali e regionali) in materia anche alla luce della legge 168/2017 destinata a superare tutte

³⁴ Evoluzione anticipata già dalla più autorevole dottrina ben 40 anni prima: si veda GROSSI, P., *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano 1977.

³⁵ Si richiamano le osservazioni di Volante: VOLANTE, R., «Un terzo ordinamento civile della proprietà. La L. 20 novembre 2017 n. 168 in materia di domini collettivi», in *Le nuove leggi civili commentate* 5 (2018), pp. 1067 e ss. che evidenzia che "l'autonomia del dominio collettivo trova un limite interno nella sua natura di "proprietà intergenerazionale", che implica non solo l'inalienabilità e l'indivisibilità dei beni – ribadita dall'art. 3 comma 3 della legge – ma, più in radice, inibisce anche qualsiasi loro uso che possa privare le generazioni future di una pari opportunità di utilizzo della cosa. La legge non descrive le attività che possono essere effettuate sui beni in dominio collettivo, né potrebbe essere altrimenti, perché così facendo essa si sostituirebbe all'ordinamento primario della consuetudine e uniformerebbe le specificità delle diverse realtà, la cui salvaguardia è tra i suoi principali obiettivi. Ne consegue che una data attività può essere lecita per un certo dominio collettivo e illecita per un altro, se il suo esercizio può condurre all'estinzione dell'ordinamento primario di quella specifica comunità".

³⁶ MARINELLI, F., «Dagli usi civici ai domini collettivi», in *Giust. Civ.* 2018, p. 1039.

³⁷ Si veda ancora Corte Cost. 113/2018 cit.

³⁸ Comm. Usi civici Lazio, sent. n. 80 del 06.09.2018 (inedita).

le norme precedenti con essa contrastanti. Deve segnalarsi la portata “rivoluzionaria” di quest’ultima disposizione alla luce della cui disposizioni e principi deve essere riletta l’intera materia degli usi civici... la legge prevede che essi abbiano una “perpetua destinazione agro-silvo-pastorale”. Quindi eventuali mutamenti di destinazione d’uso sono limitati a quest’ambito. L’espressione “perpetua” esclude che tale destinazione possa essere mutata con atti amministrativi. Viene infine ribadita l’imposizione del vincolo paesaggistico... Il legislatore ha così costruito una sorta di “super beni ambientali” dalla tutela assoluta e perpetua non scalfibile da atti amministrativi... a seguito della legge 168 del 2017 i mutamenti di destinazione d’uso non possono più comportare alcuna alterazione della destinazione silvo-agricolo-pastorale dei beni”³⁹.

Nella giurisprudenza di legittimità⁴⁰ si è affermato il non assoggettamento alla legge del 1927 della base territoriale degli enti esponenziali dei domini collettivi, riconosciuti dalla legge 168 del 2017, con conseguente totale superamento della predetta legge del 1927: la ritenuta non applicabilità di quest’ultima legge comporterebbe, quindi, l’attuazione piena, senza eccezioni, delle disposizioni della legge del 2017 e dei suoi principi di inalienabilità, inusucapibilità e perpetua destinazione agro-silvo-pastorale.

Oggi, a mio avviso, appare indubbio che la strada da percorrere, finalmente riconosciuta anche dal Legislatore nazionale, è quella della conservazione e tutela dei beni collettivi in quanto preziosi, dovendosi così nettamente contrastare la deviante tendenza, purtroppo finora riscontrata, della continua erosione di tali beni permettendo ancora alienazioni che si convertono in inaccettabili sanatorie. La soluzione per il futuro appare, in questa ottica, già individuata; anche per il passato, però, questa non può che essere in linea poiché i vecchi soprusi, quando illegittimi ed invalidi, non possono trovare sanatorie sempre a scapito dei beni civici. Se impraticabile in concreto la restituzione del terreno ormai irreversibilmente modificato tutt’al più si potrebbero prospettare permutate o nuovi acquisti di beni per reintegrare il patrimonio collettivo, anche a carico dell’Ente locale che diede luogo alla predetta perdita, così tutelando il ruolo intergenerazionale ed ambientale rivestito dagli assetti fondiari collettivi mentre giammai potrà considerarsi equivalente un ristoro economico effettuato molti anni prima quale prezzo di una vendita invalida⁴¹.

³⁹ Ord. Comm. U.C. Roma, 29.10.2018, cron. 452 (inedita). Nella specie si discuteva della realizzazione di un impianto per la produzione di compost di qualità e biometano su terre civiche.

⁴⁰ Si veda Cass. 10.10.2018, n. 24978.

⁴¹ Purtroppo, però, oggi, sebbene in casi specifici, si assiste a sentenze commissariali che dichiarano - richiamando i principi della “*apparenza del diritto connesso alla tutela della buona fede*” e della non tempestività della denuncia del vizio causato dallo stesso ente gestore che solleva la questione di demanialità, - l’allodialità di terreni in origine collettivi solo perché molti anni prima furono oggetto di espropri, vendite in violazione dell’art. 12 della legge del 1927 e affrancazioni avvenute da privati non originari quotisti e senza alcuna considerazione delle migliorie come, invece, richiesto a pena di nullità, dall’art. 21 della legge del 1927 (si veda Comm. Usi Civici Roma, sent. n. 49 dell’8.07.2019 (inedita) secondo cui il “*terreno di sedime dell’immobile urbano ... ha natura di bene privato, pur provenendo dal patrimonio collettivo di ...*” rilevando che, sebbene il terreno risultava appartenere al demanio civico, “*91 anni dopo appare iniquo pretendere alcunché da chi acquistò il terreno in buona fede e non a fini speculativi*”; Comm. Usi civici Roma, sent. n. 1 del 4.01.2019 (inedita) secondo cui un terreno oggetto di quotizzazione e successivamente affrancato va considerato allodiale anche se l’affrancazione era avvenuta senza considerare l’esistenza di migliorie, era stata effettuata da un avente causa dell’originario quotista ed era stata disposta in assenza di alcun controllo commissariale. In essa si legge “*La omessa considerazione delle migliorie “non fu all’epoca verificato*” ed adesso il Comune invoca questo vizio nonostante “*esso stesso contribuì a porre in essere... Questo appare come una vera e propria aberrazione dei principii che regolano la materia ... Una pronunzia circa l’invalidità dell’affrancazione per un vizio procedimentale non tempestivamente denunziato condurrebbe a conseguenze così inique da non poter essere accolta*”. Si veda, altresì, su tale linea anche l’inedita Comm. Usi Civici Roma sent. n. 66 del 24.09.2014).

BIBLIOGRAFIA

- CERULLI IRELLI, V., «Apprendere “per laudo”. Saggio sulla proprietà collettiva», in *Quaderni fiorentini* XLV (2016)
- CURIS, G., *Usi civici, proprietà collettive e latifondi nell'Italia Centrale e nell'Emilia*, Napoli 1917
- GROSSI, P., *'Un altro modo di possedere'. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano 1977
- GROSSI, P., *'Un altro modo di possedere'. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, ristampa anastatica, con integrazioni, Milano 2017
- GROSSI, P., «'Un altro modo di possedere': quaranta anni dopo», in *Archivio Scialoja-Bolla* 2 (2018)
- MARINELLI, F., «Dagli usi civici ai domini collettivi», in *Giust. Civ.* 2018
- MINISTERO DELL'AGRICOLTURA, *Relazione intorno alle condizioni dell'agricoltura in Italia*, Vol. III, Roma 1877
- MINISTERO DELL'AGRICOLTURA, *Notizie e studi sull'agricoltura*, Roma 1879
- VOLANTE, R., «Un terzo ordinamento civile della proprietà. La L. 20 novembre 2017 n. 168 in materia di domini collettivi», in *Le nuove leggi civili commentate* 5 (2018)
- ZANNELLA, C., *Il territorio, la storia e l'ambiente attraverso i diritti civici e le proprietà collettive. Terre civiche e ... "migrazioni di rondini" di gattopardiana memoria*, Avellino 2004

PATRIZIO ZUCCA

*Federazione degli Ordini dei Dottori Agronomi
e dei Dottori Forestali del Lazio*

MONICA GORI

*Dipartimento Usi Civici e Domini Collettivi
della Federazione degli Ordini dei Dottori Agronomi
e dei Dottori Forestali del Lazio*

Valorizzazione economica delle risorse agro-silvo-pastorali di dominio collettivo. Opportunità e limiti gestionali alla luce della L. 168/2017

1. INTRODUZIONE

Come noto con l'espressione "*Usi Civici*" si definiscono quei particolari diritti che le popolazioni godono ed esercitano su di un determinato territorio, derivanti loro da antiche concessioni, riconosciute nel corso dei secoli dai vari ordinamenti politici succedutisi in Italia e ricondotti ad unità con la Legge 16 giugno 1927, n.1766 (riordino degli usi civici).

Ad esito del disposto della L. 1766/27 (artt. 11, 13-26), le terre di demanio collettivo pervenute o frazioni di comuni, università, ed altre associazioni agrarie comunque denominate, sono state convenientemente distinte in due categorie:

a) terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente, assoggettati alle norme stabilite nel capo secondo del titolo quarto del Regio Decreto 30 dicembre 1923, n. 3267 (la cosiddetta "*Legge Forestale*");

b) terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria, quotizzati e assegnati a titolo di enfiteusi agli utenti.

L'origine di questi sistemi di uso delle terre sembra possa ricercarsi principalmente nel diritto naturale che rappresentò fin dalle epoche più remote, la norma secondo la quale la sopravvivenza degli individui e delle comunità, ancor prima di ogni forma di ordinamento civile, era strettamente legata allo sfruttamento in comune della terra ed al godimento dei prodotti da parte di tutti.

Infatti, le difficoltà derivanti dal vivere in territori marginali, isolati, caratterizzati da condizioni climatiche severe e di scarsa produttività, rendeva impossibile l'uso e la gestione individuale delle risorse, richiedendone invece la completa condivisione¹. Appare dunque lampante, la inscindibile correlazione esistente tra l'uso civico e la storia di un territorio. Secondo M. Casari,

“storicamente i regimi di uso collettivo interessavano le terre alte a bosco e pascolo, mentre le aree più produttive e pianeggianti dei fondivalle erano destinate ad uso esclusivo alle produzioni per l'autoconsumo familiare. Questa organizzazione della struttura fondiaria si può osservare ancora oggi: le statistiche mostrano

¹ GATTO, P., «Accesso alle terre e assetti fondiari collettivi: uno sguardo alla situazione internazionale e italiana», in *Agriregionieuropa* anno 13, 49 (2017).

che le terre comuni sono localizzate principalmente nelle aree montane e interne (M. Greco, 2014), dove la minor pressione sulle risorse fondiari ha preservato gli istituti collettivi?².

L'attuale configurazione e consistenza delle terre di demanio civico è inoltre conseguenza delle operazioni liquidatorie eseguite a norma della citata L. 1766/27 che ne hanno progressivamente consentito, laddove possibile, l'allodizzazione.

A distanza di 90 anni dalla legge sul riordino degli usi civici, l'assetto socio economico del Paese è variato; lo scopo delle proprietà collettive non è più la soddisfazione delle necessità primarie dei con-titolari, bensì quello della *conservazione dell'ambiente*, riconoscendo tali assetti fondiari come "patrimonio naturale nazionale" e come "proprietà intergenerazionale".

2. RIFERIMENTI NORMATIVI

“La legge 168/2017 affronta i nodi principali delle definizione e del riconoscimento degli assetti fondiari collettivi "comunque denominati" (art. 1); distingue la diversa natura e genesi delle situazioni esistenti sul territorio nazionale ribadendone comunque gli elementi fondanti comuni e la necessità di collocare la materia in un'unica cornice; afferma il riconoscimento, da parte dello Stato, del diritto all'uso e gestione dei beni collettivi e all'autonormazione; estende la personalità giuridica di diritto privato a tutti gli Enti che amministrano usi civici o terre collettive; infine, riafferma l'inalienabilità, l'indivisibilità e l'insuscipibilità dei beni appartenenti o amministrati dalle istituzioni collettive riconoscendone il ruolo fondamentale nello sviluppo locale, nella valorizzazione del patrimonio naturale e culturale e la gestione improntata alla trasmissione intergenerazionale”³.

In particolare, come riportato testualmente dall'articolo 2 - Competenza dello Stato:

“1. La Repubblica tutela e valorizza i beni di collettivo godimento, in quanto:

- a) elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali;*
- b) strumenti primari per assicurare la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale;*
- c) componenti stabili del sistema ambientale;*
- d) basi territoriali di istituzioni storiche di salvaguardia del patrimonio culturale e naturale;*
- e) strutture eco-paesistiche del paesaggio agro-silvo-pastorale nazionale;*
- f) fonte di risorse rinnovabili da valorizzare ed utilizzare a beneficio delle collettività locali degli aventi diritto”.*

All'art. 3 - Beni collettivi - il testo della norma riporta:

“3. Il regime giuridico dei beni di cui al comma 1 resta quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'insuscipibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale ... 5. L'utilizzazione del demanio civico avviene in conformità alla sua destinazione e secondo le regole d'uso stabilite dal dominio collettivo”.

La Legge 168/17 si prefigge quindi chiaramente gli obiettivi della conservazione dei beni di dominio collettivo e della valorizzazione delle risorse socio-culturali, naturalistiche, ambientali e forestali che queste forme di gestione territoriale hanno contribuito a mantenere e tutelare nel tempo.

² CASARI, M. «Emergence of endogenous legal institutions: Property rights and community governance in the Italian Alps», in *Journal of Economic History* 67 (2007), p. 220.

³ GATTO, P., «Accesso alle terre e assetti fondiari collettivi: uno sguardo alla situazione internazionale e italiana», cit.

La recente normativa forestale, contenuta nel Decreto Legislativo n 34 del 03 aprile 2018 *“Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali”* e noto come TUF, riconoscendo le proprietà collettive, ne incentiva la gestione attiva e la valorizzazione delle risorse forestali.

L’art. 6 - Programmazione e pianificazione forestale - del citato TUF, richiamando i principi del R.D.L. n. 3267/23, base della legislazione forestale nazionale, recita:

“9. Al fine di promuovere la pianificazione forestale e incentivare la gestione attiva razionale del patrimonio forestale, le regioni possono prevedere un accesso prioritario ai finanziamenti pubblici per il settore forestale a favore delle proprietà pubbliche e private e dei beni di uso collettivo e civico dotati di piani di gestione forestale o di strumenti di gestione forestale equivalenti”.

La norma condiziona quindi l’accesso prioritario al finanziamento pubblico alla presenza di un Piano di Gestione Forestale (già definito Piano Economico e poi Piano di Assestamento). Purtroppo nel passato in molte Regioni (come nel Lazio) questi strumenti fondamentali di programmazione e gestione delle utilizzazioni forestali, pur previsti per legge come visto dal 1923, solo raramente sono stati redatti ed approvati.

La mancata pianificazione delle utilizzazioni boschive di dominio collettivo ha determinato, nei territori degli Enti inadempienti, una gestione irrazionale delle aree boscate e in molti casi l’invecchiamento del soprassuolo, con conseguente insorgenza di problematiche anche di ordine fitologico legate a fenomeni di deperimento.

Importanti, in termini negativi naturalmente, anche le ripercussioni sulle economie degli Enti gestori.

Ancora, l’art. 10 del TUF – Promozione ed esercizio delle attività selvicolturali di gestione - al co. 5 dispone:

“Al fine di garantire la tutela e la gestione attiva delle risorse agro-silvo-pastorali, il miglioramento dei fondi abbandonati e la ricostituzione di unità produttive economicamente sostenibili in grado di favorire l’occupazione, la costituzione ed il consolidamento di nuove attività imprenditoriali, le regioni promuovono l’associazionismo fondiario tra i proprietari dei terreni pubblici o privati, anche in deroga al disposto di cui all’articolo 4 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, nonché la costituzione e la partecipazione ai consorzi forestali, a cooperative che operano prevalentemente in campo forestale o ad altre forme associative tra i proprietari e i titolari della gestione dei beni terrieri, valorizzando la gestione associata delle piccole proprietà, i demani, le proprietà collettive e gli usi civici delle popolazioni?”.

Il tema di forme di gestione associativa o consortile può sembrare bizzarro trattando di proprietà collettive; tuttavia non bisogna dimenticare che le realtà territoriali della nostra regione sono molteplici e non tutti gli Enti gestori dispongono di estese proprietà boschive, soprattutto nelle zone svantaggiate e nelle aree montane.

A ciò si aggiunga la novità introdotta dalla L. 168/17 in merito alla definizione degli *“Enti esponenziali delle collettività titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva”*, che assumono personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria.

L’art. 2 co. 4 della L 168/17 recita infatti:

“I beni di proprietà collettiva e i beni gravati da diritti di uso civico sono amministrati dagli Enti esponenziali delle collettività titolari. In mancanza di tali Enti i predetti beni sono gestiti dai comuni con amministrazione separata. Resta nella facoltà delle popolazioni interessate costituire i comitati per l’amministrazione separata dei beni di uso civico frazionali, ai sensi della legge 17 aprile 1957, n. 278”.

L’aver attribuito direttamente *ex lege* la personalità giuridica di diritto privato agli Enti esponenziali che gestiscono i beni delle comunità originarie, determina una trasformazione radicale nella struttura e nella vita delle comunità e degli Enti esponenziali gestori dei beni.

Ne consegue che, mentre la struttura organizzativa dell'Ente esponenziale è regolata in base alle norme del codice civile sulle persone giuridiche private, tutto quello che attiene all'amministrazione del patrimonio della comunità in proprietà collettiva è regolato dalla legge speciale sugli usi civici e quindi in regime pubblicistico. Gli Enti esponenziali della comunità hanno quindi natura mista, pubblico/privata: possiamo definirli Enti giuridici privati di interesse pubblico⁴.

Per quanto riguarda gli Enti già costituiti (Università e Associazioni Agrarie, ASBUC-Amministrazioni Separate dei Beni e degli Usi Civici), la Legge 168/17 prevede che questi debbano costituirsi ex novo come associazioni di diritto privato, adeguando il proprio statuto alle norme del codice civile sulle persone giuridiche private a natura associativa (artt. 14-25 C.C.).

3. ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA E PROBLEMATICHE GESTIONALI DEI DOMINI COLLETTIVI

I Comuni, d'altro canto, continuano ad avere una funzione supplente rispetto agli Enti esponenziali della comunità e ne gestiscono i beni collettivi con amministrazione separata solo qualora la comunità stessa non eserciti la facoltà di costituirsi in comitati per l'amministrazione separata.

Nelle piccole realtà montane in cui i Comuni si sostentano tramite le entrate derivanti soprattutto dalle utilizzazioni boschive, la gestione in amministrazione separata delle risorse forestali genera non poche difficoltà. In questi casi si può forse pensare alla utilità di costituire dei nuovi Uffici responsabili e competenti per la materia?

Se da una parte l'autonomia statutaria degli Enti esponenziali e la loro personalità giuridica sembrano andare incontro a una semplificazione gestionale e procedurale, dall'altra non sono poche le difficoltà di ordine pratico che gli stessi si trovano a dover affrontare, specialmente in questo momento di transizione in cui la norma statale non fornisce che generiche indicazioni nel merito.

A ciò si aggiunga che, in quanto personalità giuridiche di diritto privato, gli Enti esponenziali non beneficiano più di alcune agevolazioni, tra cui, ed esempio, un aiuto pari al 100% della spesa ammissibile nelle (attuali) misure PSR.

In quest'ottica diviene di fondamentale importanza rilanciare l'economia locale tramite una gestione razionale, pianificata, attiva ed efficace delle risorse ambientali, pastorali e forestali di dominio collettivo. Per far questo è necessario soprattutto contrastare la "*cultura dell'abbandonismo*", una cultura che, purtroppo (va detto) appartiene ad una deriva ambientalista di stampo estremistico che, chi scrive, Presidente di una Compagine Professionale che trova la sua stessa ragione di vita nella gestione e cura dei sistemi ecologici ed agro-silvo-pastorali, non può condividere in alcun modo.

E va considerato che le aree di Uso Civico o di Dominio Collettivo appunto, sono assai spesso interessate da tutela paesistico-ambientale con restrizioni anche forti nel caso di aree Parco e Natura 2000. Ma questo regime di tutela non nasce proprio dal riconosciuto ed

⁴ AA.VV. (APRODUC) «La legge 168 del 20 novembre 2017 sui domini collettivi: primi problemi di applicazione della legge» del 28/02/2018, in [<https://www.demaniocivico.it/dottrina/pubblicazioni/1794-aproduc-la-legge-168-del-20-novembre-2017-sui-domini-colle-ttivi-primi-problemi-di-applicazione-della-legge> in data 16/04/2018].

elevato livello della qualità ambientale che le passate attività eco-sostenibili sono state in grado di assicurare?

Camillo Castellani, uno dei padri nobili della cultura forestale italiana, scomparso ormai da qualche anno, sosteneva che:

“il bosco, come ogni pianta e tutti i viventi: nasce, si sviluppa e raggiunge il massimo vigore per poi declinare ed invecchiare, per cui ha bisogno di rinnovarsi; e perciò va curato e non può essere lasciato in abbandono se si vuole conservare permanentemente la sua vitalità e la sua massima efficienza per consentirgli di poter assolvere al meglio tutte le sue molteplici funzioni”⁵.

Il settore forestale ed ambientale in genere necessitano pertanto di una corretta “gestione” che secondo adeguate prescrizioni tecniche dell’assetto territoriale e del taglio dei boschi (definiti dalla Corte Costituzionale “Tagli Culturali”), contrastino le condizioni di abbandono, purtroppo nella nostra regione ancora assai diffuse, delle aree boschive. La cura e la gestione dei boschi si attua mediante la Selvicoltura, una pratica millenaria che al pari dell’Agronomia si fonda su conoscenze che hanno accompagnato l’umanità nel suo cammino verso la civiltà.

La componente silvo-pastorale si identifica con territori quasi totalmente collinari-montani in cui, come visto, si riscontrano le problematiche tipiche delle aree appenniniche ad economia “marginale” con i tradizionali modelli di agricoltura e zootecnia in crisi, un conseguente progressivo abbandono delle terre ed una necessità di riorganizzazione funzionale e gestionale, nonché di interventi di manutenzione e di ripristino dei patrimoni forestali.

Dal dopoguerra in poi molto si è detto e scritto sul problema del progressivo abbandono delle montagne e delle attività che vi si praticavano (attività divenute appunto marginali nel panorama economico industriale) tanto che si può dire, senza esagerare, che attualmente questo è il problema della montagna.

I vari governi che si sono succeduti nel tempo non hanno fatto altro che prevedere interventi di vario tipo ed entità al fine di ridurre il flusso migratorio cercando di rendere meno ardue le condizioni di vita delle popolazioni locali, incentivando il mantenimento delle attività produttive (sostenute direttamente od indirettamente), creando in molti casi nuove occasioni di lavoro.

A tale riguardo basti pensare ai “faraonici” cantieri forestali che per anni si sono organizzati in alcune aree geografiche, alle strutture organizzative messe in piedi allo scopo, ai miliardi spesi per rimboschire in inverno ciò che poi veniva distrutto dal fuoco in estate. Il discorso potrebbe essere lunghissimo. Qui si vuole solo mettere in evidenza la relazione intercorrente tra:

Abbandono delle aree marginali → disoccupazione → dissesto idro-geologico ed ambientale → peggioramento delle condizioni di vita nelle montagne (ma anche nelle campagne e città).

Per ciò che concerne le risorse forestali, l’analisi delle condizioni attuali dei soprassuoli boschivi (il 20-30% della superficie del Lazio) evidenzia alcune specifiche e caratteristiche problematiche individuabili essenzialmente nell’assenza di una ottimale programmazione e pianificazione forestale di medio e lungo termine e nel conseguente diffuso disordine strutturale e selvicolturale dei soprassuoli boschivi che comporta perdita di efficienza biologica/ecologica e produttiva.

⁵ CASTELLANI, C., *I problemi di gestione dei boschi italiani* - CCLAA, Rieti 1997.

Il generale stato di abbandono colturale dei boschi, specie di quelli demaniali, è aggravato da una evidente carenza di controllo del territorio col manifestarsi spesso di ulteriori e gravi fenomeni di degrado e di distruzione quali incendi, pascolo abusivo, tagli furtivi, fenomeni erosivi, attacchi parassitari, etc. Nel contempo è, peraltro, aumentata la domanda di beni e di servizi produttivi, turistico-ricreativi e naturalistico-paesaggistici che solo popolamenti forestali efficienti e riconvertiti in senso polifunzionale sono in grado di garantire.

L'importanza di *“programmi di salvaguardia e manutenzione del patrimonio boschivo e naturale con la delimitazione, a questo scopo, di una domanda specifica di lavoro a condizioni particolari”* così come *“il concetto che la salvaguardia ambientale non è possibile senza l'impegno delle popolazioni che abitano il territorio da tutelare, esaltandone le funzioni di mantenimento e di controllo attivo”* hanno trovato autorevole conferma nella Conferenza Nazionale della Montagna del 1995, concetto da allora ribadito in più occasioni. Nell'ambito della stessa Conferenza si evidenziò inoltre

*“che, da un lato, la salvaguardia dei territori montani è un fatto che non riguarda solo poco più di nove milioni di abitanti, ma l'intera popolazione italiana, dall'altro, la salvaguardia dell'ambiente non significa bandire le attività economiche dalle aree protette. Soprattutto quest'ultimo è un luogo comune che va rimosso, anzi va addirittura rovesciato, perché non vi può essere una corretta tutela del territorio, se vi è abbandono e spopolamento e la permanenza della popolazione in montagna è strettamente collegata ad opportunità di vita e di lavoro non marginali”*⁶.

Ed allora ci si chiede come sia possibile che in una pubblicazione promossa dall'Assessorato all'Ambiente e Cooperazione tra i Popoli della Regione Lazio, dalla Sua Direzione e dell'ARP (Agenzia Regionale Parchi) dal significativo titolo *“Le buone pratiche dei Parchi del Lazio”* siano addirittura compresi *“gli indennizzi per mancato taglio dei boschi”*. Un incredibile incentivo all'abbandono culturale finanziato con denaro pubblico!

Per evidente indirizzo di studi i Dottori Agronomi e Forestali sono profondi conoscitori del mondo agro-silvo-pastorale e vegetale, degli ecosistemi e delle tematiche ambientali in senso generale ed hanno nel loro DNA la cultura della *“gestione del territorio”*. Va da sé che quando si parla di *“gestione del territorio”* l'Agronomo ed il Forestale vedono subito tutti gli interventi possibili mirati a contrastarne l'abbandono, un abbandono che, come si è visto, non può e non si deve considerare elemento di per sé sufficiente e positivo per il riaffermarsi delle dinamiche naturali e per il ripristino del territorio, soprattutto se si considera la connessione con le aree di valle generalmente caratterizzate da elevata antropizzazione.

4. CONCLUSIONI

Lungo la loro storia, le istituzioni collettive hanno avuto un ruolo insostituibile nella conservazione dei patrimoni naturali, evitandone la distruzione e mantenendone il valore ecologico, economico e culturale. Oggi, con una parte significativa delle risorse agro-forestali del paese affetta da problemi di non gestione, abbandono e perdita di funzionalità ecosistemica, i patrimoni di comunità propongono modelli ancora attuali di gestione e offrono alla società opportunità di accesso diffuso alle risorse naturali⁷.

In questo senso dalla Legge 168/17 possono derivare per gli Enti collettivi delle opportunità, diretta conseguenza della gestione economica separata che può consentire di

⁶ BETTINI, E., (ed.), *Atti Conferenza Nazionale della Montagna. Documenti CNEL n. 71*, Roma 1996.

⁷ GATTO, P., «Accesso alle terre e assetti fondiari collettivi: uno sguardo alla situazione internazionale e italiana», cit.

valorizzare la filiera silvo-pastorale potendo usufruire di propri fondi non più destinabili ad altri capitoli di spesa.

Questi fondi potranno essere destinati, ad esempio, alla pianificazione delle utilizzazioni boschive e del pascolo, alla realizzazione o ristrutturazione della viabilità forestale e dei sistemi antincendio, alla valorizzazione dei prodotti boschivi, con la certificazione (economica ed ecologica) degli assortimenti legnosi e dei prodotti del sottobosco (funghi, tartufi, bacche ed erbe spontanee, etc.).

D'altra parte sono evidenti anche numerosi limiti identificabili:

- nelle inevitabili complicazioni amministrative di cui rischiano di fare le spese soprattutto i Comuni più piccoli, generalmente dotati di poche risorse tecniche ed economiche;

- negli altrettanto inevitabili deficit di cassa, soprattutto per quelle amministrazioni i cui conti risultano in ordine solo o quasi per le disponibilità economiche derivate dai tagli boschivi di natura collettiva;

- nella confusione generata per opposte interpretazioni sulla persistenza o meno del regime demaniale su aree di recente affrancazione.

Da ciò nasce l'esigenza di una maggiore chiarezza normativa, in particolare sulla costituzione di nuovi Enti gestori esponenziali di frazioni, o sul passaggio all'amministrazione separata da parte dei Comuni.

Per quanto riguarda il Lazio non si può poi dimenticare la carenza cronica di professionalità specifiche nel settore agro-silvo-pastorale, in primis Dottori Agronomi e Forestali, nei diversi uffici Regionali o periferici (una volta provinciali) che, a vario titolo, sono chiamati ad occuparsi di Enti collettivi, approvazione dei Piani di Assestamento e Gestione Forestale o delle semplici autorizzazioni per il taglio dei boschi.

In relazione a questo ultimo punto non si può inoltre dimenticare il vero e proprio *accanimento burocratico* in materia di gestione del vincolo paesistico per quanto riguarda l'acquisizione della preventiva autorizzazione anche per i tagli boschivi, nonostante le chiare sentenze della Corte Costituzionale ne escludano la necessità, con conseguente stallo dell'economia locale legata alla gestione delle risorse forestali.

Su tutto rimane evidente la necessità di operare una corretta e diffusa gestione del territorio, in modo particolare delle aree di uso collettivo, che deve partire dall'analisi delle molteplici criticità che le caratterizzano e delle altrettanto molteplici possibili soluzioni, che ha bisogno di tutte le vaste conoscenze tecniche e scientifiche che sono proprie delle Scienze Agrarie e Forestali e senza dimenticare mai che non ci può essere un ambiente in cui non vi sia posto per le attività umane. Altrimenti l'eco-sostenibilità non esiste.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. (APRODUC) «La legge 168 del 20 novembre 2017 sui domini collettivi: primi problemi di applicazione della legge» del 28/02/2018, in [<https://www.demaniocivico.it/dottrina/pubblicazioni/1794-aproduc-la-legge-168-del-20-novembre-2017-sui-domini-collettivi-primi-problemi-diapplicazione-della-legge> in data 16/04/2018]
- BETTINI, E., (ed.), *Atti Conferenza Nazionale della Montagna. Documenti CNEL n° 71*, Roma 1996
- CASARI, M. «Emergence of endogenous legal institutions: Property rights and community governance in the Italian Alps», in *Journal of Economic History* 67 (2007), pp. 191-226.
- CASTELLANI, C., *I problemi digestione dei boschi italiani – CCLAA*, Rieti 1997
- CROITORU, L., GATTO P., «Una stima del valore economico totale del bosco in aree mediterranee. Primi risultati di un'applicazione alla realtà italiana», in *Monti e Boschi* 5 (2001), pp. 22-30.
- GATTO, P., «Accesso alle terre e assetti fondiari collettivi: uno sguardo alla situazione internazionale e italiana», in *Agriregionieuropa* anno 13, 49 (2017)
- GRECO, M., «Le statistiche sulle Common Land nell'Unione Europea e in Italia», in *Agriregionieuropa* anno 10. N.36, marzo 2014
- LELARDI, G., *Le buone pratiche dei parchi del Lazio*, Pisa 2007
- PATRONE, C., «Critica al radicalismo ecologico», in *Silvae* 1 (2005), pp. 11-19.
- ZUCCA, P., «Settore forestale ed imprese boschive della Provincia di Roma», in *Sistema Agricolo Roma - L'agricoltura ed il sistema agroalimentare romano verso la nuova PAC. Vol. 2, Parte 2 - Le imprese, i prodotti e le filiere. Cap. 8 Lo stato dell'arte delle filiere*, Roma 2013, pp. 109-130.

I demani civici in Sardegna, un grande patrimonio da difendere

1. I DIRITTI DI USO CIVICO IN SARDEGNA. CARATTERISTICHE ED EVOLUZIONE NORMATIVA

1.1. NATURA E ORIGINI DEI DEMANI CIVICI

Accanto alla proprietà privata dei fondi, individuale ed esclusiva, esistono nel nostro ordinamento giuridico, oltre al demanio pubblico e al patrimonio degli enti pubblici¹, particolari forme di proprietà collettiva delle terre: tra queste assumono particolare rilevanza gli usi civici e i demani civici. In passato costituivano un fenomeno imponente e diffuso, ma la forte opera di soppressione promossa a partire dal XVIII secolo dall'Illuminismo economico ne ha segnato per molto tempo il declino. Tuttavia essi non si estinsero e il fenomeno è tutt'oggi assai diffuso nel territorio nazionale, pressoché in tutte le regioni: basti pensare che, considerando soltanto i terreni boschivi, i terreni rientranti nei demani civici rappresentano più di due milioni di ettari, cioè circa il 25% della superficie forestale nazionale, mentre complessivamente l'estensione delle terre a uso civico si stima in circa cinque milioni di ettari. A ciò si aggiunge la circostanza che gli usi civici gravano spesso su aree di significativo rilievo ambientale. Da qui il crescente interesse degli ultimi anni: in particolare la legge 8 agosto 1985, n. 431 (art. 1, comma 1, lettera *h*), prevedendo il vincolo paesaggistico *ex lege* su tutte le aree rientranti nei demani civici e la loro ulteriore salvaguardia e valorizzazione mediante inclusione in piani territoriali paesistici (art. 1 *bis*), ha voluto evidenziare che gli usi civici non costituiscono un mero relitto del passato, ma un istituto vivo e vitale che, se debitamente utilizzato, consente di garantire una fruizione equilibrata delle risorse del territorio in armonia con i principi di salvaguardia ambientale². Gli usi civici, secondo la migliore dottrina³, sono in generale diritti spettanti ad una collettività, che può essere o meno organizzata in una persona giuridica pubblica (es. università agraria, regole, comunità, ecc.) a sé stante, ma comunque concorrente a formare l'elemento costitutivo di un Comune o di altra persona giuridica pubblica: l'esercizio dei diritti spetta *uti cives* ai singoli membri che compongono detta collettività.

¹ Artt. 822 e ss. cod. civ.

² La funzione della salvaguardia ambientale, insieme a quella tradizionale dell'esercizio dei diritti della collettività locali, è oggi aspetto fondamentale dei demani civici, come delineato chiaramente anche dalla giurisprudenza costituzionale: cf. sentenze nn. 345/1997 e 46/1995 ed ordinanze nn. 71/1999, 316/1998, 158/1998, 133/1993. Cf. anche Cass. civ., SS.UU., 12 dicembre 1995, n. 12719; Cass. pen., Sez. III, 29 maggio 1992, n. 6537.

³ PETRONIO, U., «Usi civici», in *Enciclopedia del Diritto*, 1992, pp. 930 e ss., PROVENZALI, P., «Usi civici», in *Codice dell'ambiente*, 2003, pp. 1383 e ss.; DE PAOLIS, M., «Diritti di uso civico e ambiente», in *Ambiente: consigli e pratica per l'impresa IX* (1995), pp. 37 e ss.

1.2. LA FORMAZIONE DEI DEMANI CIVICI, CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLA SARDEGNA

L'origine dei diritti di uso civico è sicuramente risalente nel tempo, ma incerta. Le tesi elaborate a riguardo possono, per semplicità, essere ricondotte sostanzialmente a due impostazioni di fondo. Secondo un orientamento minoritario⁴ gli usi civici avrebbero origine nella tradizione agraria romana, secondo l'orientamento prevalente⁵, invece, la nascita degli usi civici dovrebbe farsi risalire al più tardo fenomeno del latifondismo. Durante il periodo imperiale, nel III sec. d.C., si concludeva il lungo processo di formazione di grandi proprietà private delle terre e si instaurava un'economia agricola a base capitalista costituita da "possessiones" nei territori di conquista nelle province senatorie ed imperiali. Una parte di tali grandi aree, in buona parte boschi e pascoli, viene riservata al Fisco che la concede in uso dietro corresponsione di un canone (il *vectigal*), mentre altra parte viene assegnata ai piccoli centri rurali (*pagi, vici, castra*) le cui popolazioni vi esercitano il pascolo ed il legnatico. Da qui sarebbero nati gli usi civici. A partire dal III sec. d. C. le vicende belliche e politiche, la progressiva crisi economica e sociale, la costituzione di vincoli sempre più stretti fra i contadini e la terra concorsero a determinare una diffusa condizione di servaggio, poi radicalizzata grazie ai contatti con le popolazioni germaniche e le loro concezioni sociali. In epoca medievale, quando le terre venivano infeudate, tali diritti furono rispettati e riconosciuti dal potere sovrano.

In Italia, quindi, l'origine dei diritti di uso civico in senso tecnico sarebbe strettamente legata alla nascita del feudalesimo, perché proprio in questo periodo nacquero forme di godimento delle terre variamente denominate spettanti alle collettività organizzate e riconosciute dal potere pubblico. In Sardegna, dove il fenomeno del feudalesimo propriamente detto è giunto in epoca tarda (seconda metà del XIV sec.), la nascita dei diritti di uso civico deve farsi risalire all'epoca giudiciale, nelle varie forme di riconoscimento da parte del giudice regnante (*judike*) dei diritti di utilizzo collettivo delle terre da parte del popolo (*su logu*) nelle varie località dove era insediato. Quale che sia, comunque, l'origine dei diritti di uso civico fin dal medioevo i diritti di uso civico risultano storicamente presenti in Sardegna con la denominazione di *adempriviu* (dal latino *ademprivia*)⁶ e riguardano sempre terreni pubblici, inizialmente di origine feudale⁷.

1.3. LO SVILUPPO DEI DIRITTI DI USO CIVICO IN EPOCA SPAGNOLA E SABAUDA

Tali diritti vennero sempre rispettati dai Re d'Aragona quando avviarono la conquista effettiva del Regno di Sardegna (1324) e introdussero nell'Isola il sistema feudale: le concessioni in feudo videro sempre l'imposizione del rispetto del diritto di ademprivio delle

⁴ ASTUTI, G., «Aspetti e problemi del riordinamento degli usi civici in Italia», in *Tradizione romanistica e civiltà giuridica europea*, II, Napoli 1984, pp. 1169 e ss.

⁵ CERULLI IRELLI, V., *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova 1983; CERVATI, G., «Aspetti della legislazione vigente circa usi civici e terre di uso civico», in *Riv. trim. dir. pubbl.* (1967), pp. 90 e ss.

⁶ Una disamina delle varie ipotesi delle origini e dei contenuti dell'ademprivio è nell'opera di TODDE, G., «Ademprivi della Sardegna», in *Enciclopedia Giuridica Italiana*, 1882, vol. I, parte II, fasc. 9-10.

⁷ L'unica eccezione è costituita dai diritti di uso civico sulle sorgenti termali di Benetutti, di titolarità privata (sentenza Comm. U.C. Sardegna, 2 ottobre 1929).

popolazioni sottoposte. La linea giurisprudenziale costante era favorevole ai residenti, stabilendo che le concessioni feudali dovevano intendersi produttive di effetti e frutti naturali solo quando fosse stato detratto in misura sufficiente quanto era necessario alla sussistenza delle popolazioni del luogo titolari dell'ademprivio. Anche i sovrani sabaudi, succeduti, dopo breve parentesi austriaca (1713-1720), alla corona spagnola nella titolarità del Regno di Sardegna, emanarono precise disposizioni per contenere le pretese dei feudatari⁸. Tuttavia, le spinte provenienti soprattutto dalla classe borghese in ascesa premevano, grazie soprattutto alle idee promosse in materia dall'Illuminismo e dalle codificazioni napoleoniche, per la definitiva abolizione del feudalesimo e la liquidazione dei diritti di uso civico in modo da consentire l'affermazione del pieno diritto di proprietà. Il 6 ottobre 1820 venne emanato il c.d. "editto delle chiudende", che riconosceva il diritto di proprietà piena in favore di comuni e di privati dei terreni infeudati con l'obbligo di recinzione e chiusura delle singole proprietà. Ai lavori di una speciale commissione incaricata di accertare i redditi lordi e netti dei feudi (1835-1836) e alle successive valutazioni definitive in contraddittorio con i feudatari (1838) seguì la carta reale n. 21 del 26 febbraio 1839 con la quale, previo riscatto monetario, veniva predisposto il graduale passaggio dei beni feudali in proprietà assoluta dei comuni e dei privati, abolendo definitivamente il feudalesimo nell'Isola⁹ e consolidando il demanio ademprivile. Le operazioni, condotte dal Supremo Consiglio di Sardegna (massimo organo collegiale amministrativo isolano dell'epoca), vennero concluse nel 1843.

1.4. I TENTATIVI DI RIORDINO DEI DEMANI CIVICI DA PARTE DELLO STATO UNITARIO

Con la realizzazione dell'unità nazionale e la proclamazione del Regno d'Italia (1861) la nuova amministrazione statale cercò anche in Sardegna di portare a compimento il disegno abolizionista degli usi civici già proprio di diversi Stati pre-unitari¹⁰: il primo disegno di legge per la soppressione dei diritti di uso civico venne presentato dal Ministero delle finanze il 17 febbraio 1858 giungendo, poi, alla legge 23 aprile 1865, n. 2252 di abolizione degli ademprivi e dei diritti di cussorgia¹¹ e al relativo regolamento (regio decreto 26 luglio 1865, n. 2435)¹². È

⁸ Si tratta, in particolare, delle carte reali dell'1 ottobre 1768 e del 18 settembre 1799, del *pregone* (legge) del 2 agosto 1800 e del regio editto del 3 dicembre 1806.

⁹ La Sardegna è stata l'ultima regione europea che ha visto l'abolizione del feudalesimo.

¹⁰ Diversi Stati pre-unitari (Granducato di Toscana, Repubblica Romana, Repubblica Cisalpina e poi Regno d'Italia) cercarono di liquidare i diritti di uso civico con numerosi atti normativi, altri, invece, cercarono di contemperare le varie esigenze tentando una razionalizzazione della materia (Regno delle Due Sicilie, Stato Pontificio, Regno Lombardo-Veneto). Per una disamina delle legislazioni e delle vicende pre-unitarie si veda: PETRONIO, U., «Qualche spunto sulla questione demaniale in Italia prima della legge Zucconi», in *Usi civici e proprietà collettive nel centenario della legge 26 giugno 1888* (Atti del convegno in onore di Giovanni Zucconi: 1845-1894, Camerino, 16-18 giugno 1988), 1991; ACROSSO, L., RIZZI, G., *Codice degli usi civici*, Roma 1956; PALERMO, A., «Usi civici», in *Noviss. dig. it.* XX (1975), pp. 213 e ss.

¹¹ La *cussorgia*, anch'essa di origine feudale, non è un diritto di uso civico, non ha rilevanza pubblicistica, ma identifica una forma di godimento individuale ed esclusiva di un fondo chiuso *avente titolo in un atto di natura concessoria*. L'istituto, pur essendo così risalente, interessa ancora ampie aree della Provincia di Cagliari (Comuni di Sinnai, Maracalagonis e Burcei) per un'estensione di perlomeno 11.000 ettari. In materia di cussorgia si veda ORNANO, C., «Note in tema di cussorgia», in *Riv. giur. sarda* I (1993), pp. 138 e ss.; CORONA, R., «Cussorgie», in *Studi economico-giuridici*, Fac. Giurispr. Cagliari LIII (1990), pp. 71 e ss.

¹² Testualmente si disponeva: "Tutti gli usi conosciuti nell'Isola di Sardegna sotto il nome di ademprivi, nonché i diritti di cussorgia, sono aboliti. Ogni atto di ulteriore esercizio di questi usi e diritti costituisce una violazione del diritto di proprietà, alla quale sarà applicato il Codice penale comune" (art. 1).

di quegli anni la realizzazione della rete ferroviaria nell'Isola da parte di una società inglese, previo compenso di 200.000 ettari di terreno demaniale di origine ademprivile. Da un lato le istituzioni locali diedero sostegno all'opera, d'altro canto la perdita di così ampi demani pubblici provocò forti contestazioni popolari fin dal c.d. editto delle chiudende del 1820¹³, tanto da recuperare al demanio i terreni *ex* ademprivili precedentemente ceduti verso una somma concordata di denaro (legge 21 agosto 1870, n. 5858). Nonostante i reiterati intenti abolizionistici, i diritti di uso civico continuarono, quindi, a permanere e di fatto si rafforzarono. Si giunse, così, alla prima disciplina comune per tutto il territorio nazionale con la legge 16 giugno 1927, n. 1766, che razionalizzava alcuni provvedimenti legislativi adottati negli anni precedenti¹⁴, andando a costituire un *corpus* normativo tuttora in buona parte vigente, insieme al regolamento (regio decreto 26 febbraio 1928, n. 332) e alla legge 10 luglio 1930, n. 1078 sulla definizione delle controversie in materia di usi civici. La Regione autonoma della Sardegna ha dato corpo alla propria competenza primaria in materia (art. 3 statuto speciale) solo con la legge regionale 14 marzo 1994, n. 12, vigente con modifiche ed integrazioni.

2. LA LEGGE N. 1766 DEL 1927 E IL QUADRO NORMATIVO IN SARDEGNA

2.1. LA LEGGE N. 1766/1927 E IL RIORDINO NORMATIVO

La legge n. 1766/1927 ha razionalizzato la materia degli usi civici mediante una serie di fasi in origine poste in capo al Commissario per la liquidazione degli usi civici, titolare *ex lege* di poteri molto ampi sia amministrativi che giurisdizionali sotto la supervisione del Ministro della Giustizia.

In seguito, con l'istituzione delle Regioni, il Commissario ha mantenuto funzioni giurisdizionali¹⁵, mentre la Regione (o la Provincia autonoma) ha competenza legislativa e amministrativa. Queste le singole fasi del procedimento:

a) il procedimento ha inizio con la denuncia. Nel sistema della legge n. 1766/1927 la denuncia doveva farsi entro un termine di decadenza di sei mesi dall'entrata in vigore della legge e ciò per tutti i territori gravati, fossero essi privati o comunali. Legittimati alla denuncia sono il Sindaco (allora il Podestà), l'Associazione degli utenti, i singoli utenti;

b) segue la fase di liquidazione che si svolge attraverso vari subprocedimenti.

In primo luogo, c'è l'accertamento della esistenza e della consistenza dell'uso in via normale, in sede amministrativa, o in via contenziosa in sede giurisdizionale. In via

¹³ Ancora nel 1868 e nel 1898 scoppiarono nel Nuorese vari tumulti al grido di “*a su connottu!*”, letteralmente “*torniamo al conosciuto!*”. Larghi strati del ceto agro-pastorale, infatti, erano stati fortemente danneggiati dalla politica di privatizzazione delle terre pubbliche ad uso civico, per cui intendevano recuperare consuetudini e prassi un tempo riconosciute e vigenti. Per le vicende della fine '800 e dei primi decenni del '900 si veda ACROSSO, L., RIZZI, G., cit., pp. 602 e ss.; BIROCCHI, I., *Per la storia della proprietà perfetta in Sardegna*, Milano 1982, pp. 61 e ss., 393 e ss.; SOLMI, A., «Ademprivia. Studi sulla proprietà fondiaria in Sardegna», in *Studi storici sulla proprietà fondiaria nel Medio Evo*, Roma 1937, pp. 231 e ss.

¹⁴ Si tratta del regio decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751, del regio decreto-legge 28 agosto 1924, n. 1484 e del regio decreto-legge 16 maggio 1926, n. 895.

¹⁵ In appello è competente la Sezione specializzata della Corte d'Appello di Roma, tranne che in Sicilia, dov'è competente la Sezione specializzata della Corte d'Appello di Palermo (artt. 32 della legge n. 1766/1927 e 3-7 del della legge n. 1078/1930).

amministrativa è compiuto con la nomina di uno o più periti per accertare se esistano usi su quel dato terreno e quale natura abbiano. Segue la formazione del progetto di liquidazione, poi trasmesso al Comune o all'Associazione Agraria e notificato agli interessati. Contro il progetto può farsi opposizione davanti al Commissario per la liquidazione per gli usi civici da parte del Comune, dell'Associazione degli utenti, dei possessori delle terre entro trenta giorni. Decorso il termine, il progetto è dichiarato esecutivo dalla Regione e costituisce titolo per le divisioni e riscossioni. Se l'accertamento verifica la natura privata della terra, si fa luogo all'affrancazione mediante compenso mediante scorporo o compenso in denaro. L'accertamento può condurre a riconoscere la natura civica delle terre, spesso su base presuntiva secondo il brocardo "*ubi feuda, ibi demania*". Se non c'è opposizione, le terre di cui si è accertata la natura civica devono essere, mediante provvedimento di reintegra, restituite agli enti cui appartengono. Se c'è opposizione, la sentenza del Commissario, provvede a decidere sull'accertamento. Parte rilevante della legge del 1927 è costituita dalle norme che regolano l'assegnazione a categoria: dispongono che i Comuni e le Associazioni Agrarie non possano alienare o mutare la destinazione delle terre senza l'autorizzazione della Regione (un tempo del Ministero). In un primo tempo, quindi, le terre civiche sarebbero in godimento collettivo in attesa di una sistemazione definitiva (demanio civico), mentre con il provvedimento di assegnazione a categoria il demanio cesserebbe di esistere. Tale provvedimento suddividerebbe i terreni in due categorie: quelli utilizzati come bosco o pascolo permanente (A) e quelli utilizzabili per coltura agraria (B). Le terre di cui alla categoria A diverrebbero beni in proprietà collettiva a destinazione pubblica (demanio civico), mentre le terre di cui alla categoria B diverrebbero beni destinati ad essere ripartiti in quota e quindi privatizzati. Prima dell'assegnazione a categoria le terre sono assolutamente inalienabili e, pertanto, qualsiasi atto di trasferimento di esse deve ritenersi nullo. Se le terre fan parte della categoria B, eventuali alienazioni potrebbero farsi previa autorizzazione regionale. Dopo l'assegnazione, i beni della categoria A diverrebbero beni pubblici forestali ed il loro regime risulterebbe dal combinato disposto dalla legge n. 1766/1927 e dalla legge forestale (regio decreto n. 3267/1923): tale destinazione potrebbe essere mutata solo con un provvedimento regionale di mutamento di destinazione esclusivamente quando detto mutamento rappresenti un reale beneficio per la collettività.

2.2. LA LEGGE N. 431/1985 E LA NUOVA FUNZIONE DEL DEMANIO CIVICO

L'art. 1 della legge n. 431/1985, nota come "*Legge Galasso*" contempla gli usi civici prevedendo che le terre che ne sono gravate siano soggette al vincolo paesaggistico. Oggi la medesima disposizione trova posto nel decreto legislativo n. 42/2004, il Codice dei beni culturali e del paesaggio. Così la Legge Galasso dispone una tutela incisiva per le terre soggette ad uso civico e prevede la loro riqualificazione nell'ambito della pianificazione territoriale e della programmazione ambientale. In questa prospettiva gli usi civici acquistano un ruolo strategico nella programmazione ambientale. Attualmente la questione più seria e pressante concernente le terre soggette all'uso civico è costituita dalla difficoltà di pervenire a un'adequata ed effettiva tutela. A questi compiti sono oggi chiamate le Regioni.

2.3. LA NUOVA LEGGE N. 168/2017 SUI DOMINI COLLETTIVI

Alcune prime considerazioni possono, poi, essere svolte sulla nuova legge n. 168 del 20 novembre 2017 sui domini collettivi. L'approvazione ha portato importanti novità per quelli che il Presidente emerito della Corte costituzionale e autorevole studioso del tema Paolo Grossi ha da tempo definito (1977) “*assetti fondiari collettivi*”, comprensivi sia delle terre gravate dagli usi della collettività (o terre gravate da usi civici), sia le terre proprietà di una comunità, a loro volte distinte in terra della cittadinanza (o terre civiche) e in terre della comunità discendente dagli antichi originari (o terre collettive)¹⁶. Questi antichi istituti giuridici, molto differenti tra loro per natura, condividono il regime caratterizzato dalla inalienabilità, inusucapibilità, indivisibilità e perpetua destinazione agro-silvo-pastorale. La prima rilevante novità introdotta dalla legge riguarda proprio la questione della *definizione* di tali fattispecie: per superare l'annoso dibattito sull'utilizzo promiscuo da parte della normativa, della giurisprudenza e della dottrina, di varie espressioni (usi civici, terre civiche, demani collettivi, proprietà collettive, ecc.), i diversi istituti giuridici sono ricondotti sotto l'unico binomio “*demani collettivi*” per poi specificare (art. 3) che sono ricompresi le terre di originaria proprietà collettiva (lett. *a*), quelle derivanti dalla liquidazione dei diritti di uso civico (lett. *b*), quelle derivanti dallo scioglimento delle promiscuità (lett. *c*) e quelle appartenenti a famiglie discendenti dagli antichi originari del luogo (lett. *e*). A queste la norma aggiunge, poi, anche le terre di proprietà di soggetti terzi (lett. *d*) e i corpi idrici (lett. *f*) su cui i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici (non ancora liquidati), sebbene entrambe le fattispecie non siano, in realtà, beni della collettività, ma terre e corpi idrici altrui (di proprietà di terzi, le terre; di proprietà dello Stato, i corpi idrici *ex lege* n. 36/1994), su cui determinate collettività di cittadini hanno diritto di trarre alcune utilità. Altro punto fondamentale del nuovo quadro normativo concerne l'importante “*riconoscimento*” da parte della Repubblica degli “*ordinamenti giuridici primari delle comunità originarie*” (art. 1, comma 1), perché equivale ad ammettere l'esistenza di un diritto alternativo al diritto statale e regionale, espressione del principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, comma 4, cost.), nonché l'*ampia copertura costituzionale* a essi riconosciuta¹⁷. Nell'art. 2 la legge indica chiaramente le motivazioni per cui i beni di godimento collettivo devono essere tutelati e valorizzati¹⁸. L'art. 1, comma 1, lettera *c*, individua quale “*comproprietà intergenerazionale*” e sottolinea l'importante ruolo che tali proprietà hanno avuto e hanno nella conservazione delle risorse naturali e ambientali in favore delle generazioni future. Altre precisazioni importanti riguardano la *natura della proprietà* dei domini collettivi e la loro *titolarità*: gli enti esponenziali delle

¹⁶ Mentre puntualmente le terre gravate da usi civici sono terre di proprietà altrui, sulle quali una determinata collettività ha il diritto di godere di alcune *utilitates* (uso civico di legnatico, macchiatico, pesca o caccia, ecc.), le proprietà collettive (terre civiche e terre collettive) appartengono alla comunità e vengono a costituire un *tertium genus di proprietà* in cui i beni sono di appartenenza privata pur essendo assoggettati ad un regime di proprietà pubblica (Cass. civ., SS.UU., 14 febbraio 2011, n. 3665).

¹⁷ La legge richiama, infatti, l'art. 2 della Costituzione che tutela le “*formazioni sociali*” in cui l'uomo realizza la propria personalità; l'art. 9 sulla tutela del paesaggio, i successivi articoli 42 sulla funzione sociale della proprietà privata e 43 sulla dimensione comunitaria di determinate imprese con carattere di interesse generale.

¹⁸ Essi sono “*elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali*”; “*componenti stabili del sistema ambientale*” e “*strumenti primari per assicurare la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale*”; “*basi territoriali di istituzioni storiche di salvaguardia del patrimonio culturale e naturale*”; “*strutture eco-paesistiche del paesaggio agro-silvo-pastorale nazionale*”; “*fonte di risorse rinnovabili da valorizzare ed utilizzare a beneficio delle collettività locali degli aventi diritto*”.

comunità collettive hanno *personalità giuridica di diritto privato* (art. 1, comma 2) e la nuova legge conferma che “*il regime giuridico dei beni collettivi resta quello dell’inalienabilità, dell’indivisibilità, dell’insuscipibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale*” (art. 3, comma 3). Quanto alla titolarità dei domini collettivi, questione a lungo dibattuta in dottrina, la nuova legge chiarisce che la gestione dei beni di proprietà collettiva spetta all’*ente esponenziale* (art. 2, comma 4) e solo se non esiste, è affidata al Comune. Quanto al *ruolo delle Regioni*, pare alquanto ridimensionato dal nuovo quadro normativo, in linea d’altronde con la giurisprudenza costituzionale il cui orientamento consolidato è di ricondurre i domini collettivi alla competenza esclusiva statale della tutela dell’ambiente ai sensi dell’art. 117, comma 2, lettera s, cost., sebbene la loro valorizzazione appartenga anche alle Regioni¹⁹.

2.4. IL QUADRO NORMATIVO ATTUALMENTE VIGENTE IN SARDEGNA

Il quadro delle disposizioni vigenti è dato dalle disposizioni della normativa regionale (legge regionale n. 12/1994 e s.m.i.) a sua volta integrata dalla disciplina nazionale (legge n. 1766/1927) in quanto applicabile, nonché dalla legge n. 168/2017. Il riordinamento degli usi civici nell’ottica della legge n. 1766/1927 prevedeva una serie di poteri sia amministrativi che giurisdizionali posti tutti, in origine, in capo al Commissario per la liquidazione degli usi civici, operante sotto la supervisione prima del Ministero dell’economia nazionale poi del Ministero dell’agricoltura. Con lo statuto speciale per la Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3) sono stati riconosciuti la competenza primaria in ambito legislativo (art. 3, lett. *n*) e lo svolgimento dei compiti amministrativi (art. 6). Il Commissario per gli usi civici è rimasto, quindi, titolare delle sole funzioni giurisdizionali, giudice di tutte le controversie sull’esistenza, la natura e l’estensione dei diritti di uso civico²⁰, compresa l’adozione di provvedimenti cautelari a tutela dei diritti di uso civico²¹, mentre delle funzioni amministrative residuavano soltanto le legittimazioni²². Attività fondamentale promossa dalla legge del 1927 è stata quella inerente la verifica degli usi civici, generalmente su denuncia degli interessati (singoli o associati) e del comune²³, seguita dal decreto commissariale avente efficacia dichiarativa²⁴.

¹⁹ L’art. 3 della legge n. 168/2017 ha, infatti, attribuito ad esse il compito di provvedere, entro il termine ordinatorio del 12 dicembre 2018, ad attuare quanto previsto dalla legge n. 97/1994 (“Nuove disposizioni per le zone montane”), riguardo la determinazione di alcuni contenuti degli statuti dei Soggetti gestori dei demani civici. A differenza della legge del 1994, che faceva dipendere dalla legge regionale non solo la predisposizione del procedimento al termine del quale la Regione avrebbe conferito alle comunità collettive la personalità giuridica di diritto privato, ma anche la disciplina delle comunità collettive nei suoi profili statutari fondamentali, oggi, per la nuova legge, gli enti esponenziali dei domini collettivi sono già soggetti di diritto privato e, in difetto di legislazione regionale, potranno determinare autonomamente il contenuto dei propri statuti.

²⁰ Artt. 29 e ss. della legge n. 1766/1927.

²¹ Provvedimenti adottabili ai sensi degli artt. 30 della legge n. 1766/1927 e s.m.i. (“*fino a che non sia intervenuta una decisione irrevocabile o una conciliazione, debitamente omologata sull’esistenza, la natura e la liquidazione dei diritti, a cui si riferisce la presente legge*”) e 670, comma 1°, cod. proc. civ. Infatti, “*la disapplicazione di atti amministrativi illegittimi è consentita anche in sede di giurisdizione dei commissari regionali per la liquidazione degli usi civici, purché sussista un rapporto di strumentalità tra l’esercizio di tale potere e la decisione dovuta (Cf. Cassazione, Sez. 2, Sentenza n. 24714 del 20/1 I/2014; Sezioni Unite: N. 12157 del 1993 e N. 798 del 1999)*” (Comm. U.C. Roma, 28 luglio 2016, n. 255, ord.).

²² Artt. 9-10 della legge n. 1766/1927. Cf. in particolare sentt. Corte cost. n. 46/1995, n. 133/1993 e ord. Corte cost. n. 71/1999; sentt. Cass. civ., S.U., 12 dicembre 1995, n. 12719; Cass. civ., S.U., 28 dicembre 1994, n. 11225; Cass. civ., S.U., 9 novembre 1994, n. 9287; Cass. civ., S.U., 11 novembre 1992, n. 12151; Cass. civ., S.U., 24 aprile 1992, n. 4963; Cass. civ., Sez. II, 26 ottobre 1994, n. 8778.

²³ Art. 2 della legge n. 1766/1927.

Le operazioni venivano materialmente predisposte da appositi periti mediante una proposta di piano di liquidazione contro la quale i soggetti interessati (il comune, l'eventuale associazione agraria, i titolari dei diritti di uso civico) potevano agire davanti al Commissario per gli usi civici in via giurisdizionale entro trenta giorni dall'avvenuta notifica della proposta medesima²⁵. In caso contrario ovvero dopo eventuale provvedimento commissariale, il piano è dichiarato esecutivo dall'Amministrazione regionale, costituendo titolo per le divisioni e le riscossioni previste. Previa autorizzazione ministeriale (oggi regionale) e dopo l'assegnazione a categoria sarebbe possibile alienare o mutare la destinazione delle terre civiche²⁶: la carenza di autorizzazione comporta la radicale ed insanabile nullità degli atti di disposizione dei terreni²⁷.

2.5. LE DISPOSIZIONI REGIONALI. PRINCIPI E ISTITUTI

In Sardegna, non essendovi in pratica promiscuità o usi civici su beni privati da liquidare, l'attività commissariale ha riguardato l'accertamento degli usi civici sui terreni comunali, sia terreni *ex* adempribili che terre di antico possesso, nonché l'assegnazione a categoria, prevalentemente operata in favore della categoria "A" (boschi e pascoli) per la loro morfologia. La legge regionale n. 12/1994 ha dato corpo alla competenza primaria statutaria in materia di usi civici, disciplinandola e innovandone alcuni istituti. In primo luogo, vengono confermate le caratteristiche dei diritti di uso civico: inalienabili²⁸, inusucapibili e imprescrittibili²⁹. Ogni atto di disposizione che comporti ablazione o che comunque incida su diritti di uso civico può essere adottato dalla pubblica amministrazione competente solo verso corrispettivo di un indennizzo da corrispondere alla collettività titolare del diritto medesimo e destinato a opere permanenti di interesse pubblico generale³⁰.

Le funzioni amministrative di competenza regionale in materia di usi civici sono esercitate dall'Assessorato dell'agricoltura e riforma agro-pastorale attraverso lo specifico Ufficio

²⁴ Art. 14 della legge n. 1766/1927. Come noto, l'atto di accertamento commissariale individuava le terre civiche "contemperando i bisogni della popolazione con quelli della conservazione del patrimonio boschivo e pascolivo nazionale". Con il provvedimento di individuazione i terreni ad uso civico vengono assegnati alla categoria "A", comprendente boschi e pascoli, ed alla categoria "B", relativa ai "terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria" (art. 11 della legge n. 1766/1927). Per le aree di cui alla categoria "A" si osservavano, quindi, le norme in materia di tutela idrogeologica e boschiva (regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267). Per le aree di cui alla categoria "A" si osservavano, quindi, le norme in materia di tutela idrogeologica e boschiva (regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267) e solo qui, in futuro, sarebbero stati esercitati i diritti di uso civico (art. 12 della legge n. 1766/1927), mentre le aree di cui alla categoria "B" erano destinate a essere ripartite, secondo un piano tecnico di sistemazione fondiaria e di avviamento culturale, fra i erano destinate a essere ripartite, secondo un piano tecnico di sistemazione fondiaria e di avviamento culturale, ai coltivatori diretti residenti nel comune o nella frazione interessati, con preferenza per i meno abbienti (art. 13 della legge n. 1766/1927).

²⁵ Artt. 29 e ss. della legge n. 1766/1927.

²⁶ Art. 12 della legge n. 1766/1927.

²⁷ Cass. civ., Sez. II, 22 novembre 1990, n. 11265; Cons. Stato, Sez. VI, 21 febbraio 1997, n. 318; Cons. Stato, Sez. II, 7 gennaio 1965, n. 1178; T.A.R. Puglia, Sez. Bari, 30 dicembre 1986, n. 1259.

²⁸ Art. 12 della legge n. 1766/1927.

²⁹ Artt. 2 e 9 della legge n. 1766/1927. Cass. civ., 19 ottobre 1967, n. 2553. "Intesi come i diritti delle collettività sarde ad utilizzare beni immobili comunali e privati, rispettando i valori ambientali e le risorse naturali, appartengono ai cittadini residenti nel Comune nella cui circoscrizione sono ubicati gli immobili soggetti all'uso" (art. 2 della legge regionale n. 12/1994).

³⁰ Art. 3 della legge regionale n. 12/1994.

regionale per gli usi civici³¹. Compito fondamentale è quello dell'accertamento delle aree gravate da usi civici: l'Assessorato regionale competente, sentiti i comuni interessati e con l'eventuale ausilio di esperti in materia di usi civici, di scienze agrarie e forestali e di urbanistica, provvede con decreto ad accertare la sussistenza e la tipologia degli usi civici nei territori dei comuni per i quali non esistano i formali provvedimenti di accertamento, che hanno efficacia dichiarativa e non costitutiva. Il decreto contenente l'elenco completo dei terreni a uso civico su base comunale viene successivamente pubblicato sul B.U.R.A.S.³². L'Assessorato regionale competente provvede, inoltre, a formare l'inventario regionale delle terre civiche libere da occupazioni su base comunale (e con l'indicazione delle eventuali frazioni titolari), mentre costituisce particolari elenchi delle terre civiche abusivamente occupate o possedute con titolo illegittimo. L'inventario costituisce il documento ufficiale per la programmazione degli interventi di utilizzazione, recupero e valorizzazione dei demani civici³³.

2.6. PIANO DI VALORIZZAZIONE E RECUPERO DELLE TERRE CIVICHE

Strumento ora indispensabile per la gestione dei demani civici è il piano di valorizzazione e recupero delle terre civiche, elaborato da comuni singoli o consorziati (avvalendosi eventualmente della collaborazione tecnico-finanziaria delle province o della Regione): il piano deve rispondere ai fini di pubblico interesse (tutela del territorio e sviluppo economico-sociale delle comunità interessate), non deve compromettere l'esistenza degli usi civici né pregiudicare gli aventi diritto. Esso può prevedere per i terreni una diversa destinazione rispetto a quella tradizionale quando vi sia *“per la collettività interessata un reale notevole vantaggio”*: a questo fine possono essere effettuate concessioni a soggetti pubblici o privati³⁴. Il piano di valorizzazione e recupero delle terre civiche è adottato, con deliberazione, dal consiglio comunale: successivamente, su proposta dell'Assessorato regionale competente e deliberazione della Giunta regionale, è approvato con decreto del Presidente della Giunta regionale³⁵. Deve, poi, essere pubblicato mediante affissione negli albi pretori dei comuni interessati per la durata di trenta giorni al fine di consentire ricorsi in opposizione, dandone notizia alle collettività interessate con adeguati mezzi di pubblicità, decorso il detto termine senza che siano stati inoltrati ricorsi, il decreto viene pubblicato sul B.U.R.A.S., in caso contrario la pubblicazione avverrà alla definizione con provvedimento definitivo dei mezzi di impugnativa³⁶.

2.7. REGOLAMENTO DI GESTIONE DELLE TERRE CIVICHE

La gestione dei demani civici è attribuita ai comuni o alle frazioni nel cui territorio sono situati³⁷ sulla base di un regolamento comunale da adottare (o da adeguare, se già esistente)

³¹ Ivi, art. 4.

³² Ivi, art. 5.

³³ Ivi, art. 7.

³⁴ Ivi, art. 8.

³⁵ Ivi, art. 9.

³⁶ Ivi, art. 10.

³⁷ Ivi, art. 11.

entro un anno dall'entrata in vigore della legge, previo parere dell'Assessorato regionale competente, cioè entro il termine (da presumersi ordinatorio) del 31 marzo 1995³⁸. Il regolamento deve disciplinare³⁹:

- esercizio, contenuto e limiti delle forme tradizionali dell'uso civico, modalità di concessione ed eventuali corrispettivi;
- forme, contenuto e limiti di utilizzo non tradizionali dell'uso civico, modalità di concessione e corrispettivi, modalità di eventuali partecipazioni del comune;
- impegni di spesa connessi con la gestione delle terre civiche con indicazione delle fonti di entrata, comprese le misure di eventuale integrazione (mediante corrispettivo) al fine di coprire le uscite fiscali⁴⁰;
- modalità di contestazione delle infrazioni ed irrogazione delle sanzioni amministrative, modalità di risarcimento dei danni e relative garanzie;
- eventuale indicazione delle modalità di raccolta consuetudinaria di erbe, animali (es. lumache) e frutti spontanei (es. funghi) qualora ne sia ravvisata l'opportunità e non sia materia già regolata da legge.

2.8. ATTI GESTIONALI E DI DISPOSIZIONE

Le aree ad uso civico possono essere destinate ad utilizzazioni diverse da quelle ordinarie soltanto quando ne derivi “*un reale beneficio per la generalità dei cittadini titolari del diritto di uso civico*”: i relativi atti di disposizione (mutamenti di destinazione, concessioni in affitto, alienazioni, permuta) devono, quindi, essere autorizzati preventivamente a pena di nullità dall'Assessorato regionale competente con specifico decreto, previa deliberazione della Giunta regionale⁴¹. Con deliberazione del consiglio comunale a maggioranza assoluta il comune può stabilire che l'esercizio del diritto di uso civico sia riservato a talune categorie di soggetti titolari (es. coltivatori diretti) con apposite concessioni, che devono essere autorizzate dall'Assessorato regionale competente⁴². Il mutamento di destinazione delle terre civiche è consentito anche se comporta la sospensione dell'esercizio del diritto di uso civico e prescindendo dal contenuto dell'uso civico e dalla diversa utilizzazione che si propone: in ogni caso non può essere pregiudicata l'appartenenza del terreno al demanio civico o la reviviscenza della precedente destinazione al cessare della finalità per la quale è stato autorizzato il mutamento di destinazione. La domanda per l'autorizzazione al detto mutamento di destinazione e correlativa sospensione dell'esercizio dell'uso civico è presentata dal comune previa deliberazione del consiglio comunale a maggioranza qualificata dei due terzi dei componenti ed è autorizzata con decreto dell'Assessore regionale competente dopo accertamento della rispondenza a pubblico interesse (es. forestazione

³⁸ Ivi, art. 12.

³⁹ Ivi, art. 13.

⁴⁰ Art. 46 del regio decreto n. 332/1928.

⁴¹ Art. 15 della legge regionale n. 12/1994.

⁴² Tale riserva d'uso deve prevedere compensazioni per il mancato esercizio del diritto, non può eccedere la durata decennale (ma può essere rinnovata con le medesime modalità) e decade con il venir meno dei presupposti che l'avevano determinata (art. 16 della legge regionale n. 12/1994).

naturalistica o produttiva) dell'iniziativa per cui è richiesto il mutamento⁴³. Tali modalità procedurali sono richieste anche in caso di permuta o alienazione di terreni ad uso civico.

L'autorizzazione alla permuta viene consentita previo accertamento del valore dei terreni oggetto della medesima operazione, mentre gli usi civici vengono trasferiti sui terreni di nuova acquisizione. L'autorizzazione all'alienazione di terre civiche è concessa, invece, nei casi in cui è impossibile raggiungere i fini prefissati con l'operazione mediante il mutamento di destinazione: il corrispettivo deve corrispondere al valore venale del bene ed è determinato dall'Ufficio tecnico erariale tenendo conto delle eventuali favorevoli prospettive di incremento per urbanizzazione o utilizzo turistico⁴⁴. I decreti assessoriali che autorizzano le precedenti operazioni sono pubblicati per quindici giorni agli albi pretori dei comuni interessati e sul B.U.R.A.S. per consentire eventuali ricorsi in opposizione e, espletata la relativa procedura, in via definitiva sul B.U.R.A.S., mentre, naturalmente, permangono gli ulteriori mezzi di impugnazione secondo le normative vigenti⁴⁵. I compiti di vigilanza sono ripartiti fra il Comune e l'Assessorato regionale competente⁴⁶: i comuni sono tenuti a vigilare sul rispetto delle prescrizioni poste dal regolamento comunale e dagli atti concessori, nonché dal quadro normativo generale.

L'Assessorato regionale competente provvede, d'ufficio o su segnalazione, all'attività di vigilanza sull'osservanza da parte dei comuni, dei concessionari e dei cittadini delle disposizioni poste dalla legge, dai piani di valorizzazione e dai provvedimenti di autorizzazione o di disposizione riguardanti i demani civici: in caso di accertate violazioni adotta gli opportuni provvedimenti amministrativi e propone alla Giunta regionale l'esperimento delle conseguenti azioni giurisdizionali.

Di fondamentale importanza è la previsione di cui all'art. 22 della legge regionale n. 12/1994: entro il termine ordinatorio di un anno dall'entrata in vigore della legge i comuni devono promuovere le necessarie azioni finalizzate al recupero dei terreni ad uso civico già oggetto di provvedimento di dichiarazione abusivamente occupati o illegittimamente detenuti. Qualora essi non adempiano, provvede la Giunta regionale su proposta dell'Assessorato competente mediante nomina di un *commissario ad acta*.

2.9. LA "SCCLASSIFICAZIONE" DAL REGIME DEMANIALE CIVICO

Successivamente, al termine di una lunga stagione di dibattiti, anche molto accesi, iniziative legali e di sensibilizzazione, è stato affrontato dal Legislatore regionale lo spinoso problema delle vendite di terreni ad uso civico operate illegittimamente da diversi comuni sardi ad operatori economici privati nel corso degli ultimi decenni, in particolare lungo le coste del Sàrrabus⁴⁷. Con la legge regionale 4 aprile 1996, n. 18 è stata integrata la citata legge

⁴³ Art. 17 della legge regionale n. 12/1994.

⁴⁴ Le finalità sottostanti all'operazione di alienazione devono essere realizzate entro un termine stabilito, altrimenti, sono retrocesse di diritto all'alienante a cui è riservato il diritto di prelazione in caso di alienazione del terreno civico nei successivi due anni: tali clausole sono inserite nel contratto di compravendita anche ai fini della trascrizione nei pubblici registri immobiliari. I terreni retrocessi o riacquisiti dal comune in forza della prelazione tornano al regime di uso civico (art. 18 della legge regionale n. 12/1994).

⁴⁵ Art. 19 della legge regionale n. 12/1994 come modificato dall'art. 4 della legge regionale n. 18/1996.

⁴⁶ Ivi, artt. 20 e 21.

⁴⁷ I casi più eclatanti si sono verificati nelle aree costiere dei Comuni di Muravera e Gonnese (CA), Narbolia e Cabras (OR). Per un'esauriente ricostruzione della vicenda cf. sent. Comm. usi civici Sardegna, 12 gennaio 1998,

regionale n. 12/1994 dettando, in particolare, norme per la “sclassificazione” (*rectius* sdemanializzazione) di terreni dai demani civici. L’art. 1 (che inserisce l’art. 18 *bis* nella legge regionale n. 12/1994) dispone che possano essere oggetto di “sclassificazione” dai demani civici i terreni che:

a) abbiano irreversibilmente perso la conformazione fisica o la destinazione funzionale di terreni agrari, ovvero boschivi o pascolativi;

b) siano stati alienati, prima dell’entrata in vigore della legge 8 agosto 1985, n. 431, da parte dei comuni mediante atti posti in essere senza il rispetto della normativa di cui alla legge 16 giugno 1927, n. 1766;

c) non siano stati utilizzati in difformità alla programmazione urbanistica”.

La “sclassificazione” è dichiarata, previo accertamento della sussistenza delle predette condizioni e su richiesta del comune interessato (con deliberazione di consiglio comunale a maggioranza di due terzi dei componenti ed eventuale parere obbligatorio dell’amministrazione separata frazionale), dall’Assessorato regionale competente su conforme deliberazione della Giunta regionale. Le richieste di “sclassificazione” di terreni dai demani civici possono essere inoltrate dai comuni interessati entro un anno dall’entrata in vigore della legge, cioè entro il 12 aprile 1997⁴⁸. L’art. 2 della legge regionale n. 18/1996 (che inserisce l’art. 18 *ter* nella legge regionale n. 12/1994) prevede la facoltà per i comuni, quando comporti un reale beneficio per la collettività locale, di chiedere il trasferimento dei diritti di uso civico dai terreni oggetto di “sclassificazione” su altri terreni di proprietà comunale idonei all’esercizio dei diritti di uso civico agrario, boschivo o pascolativo: la conclusione favorevole del procedimento è sancita con decreto assessoriale. In tale caso deve essere seguita la procedura precedentemente descritta propria della “sclassificazione”⁴⁹. Su istanze provenienti da amministrazioni comunali, l’art. 19 della legge regionale 29 aprile 2003, n. 3 ha riaperto i termini per la richiesta di “sclassificazione” di terreni dai demani civici per un periodo di due anni decorrenti dall’entrata in vigore della legge medesima o dall’accertamento formale della sussistenza di diritti di uso civico ovvero dall’inventario generale delle terre pubbliche. Le ipotesi che consentono la richiesta di “sclassificazione” hanno previsto anche l’avvenuta realizzazione da parte dei Comuni di opere permanenti di interesse pubblico (comma 2).

È, infine, stato reso possibile (comma 3) anche il trasferimento dei diritti di uso civico, quando comporti un reale beneficio per i cittadini, su altri terreni di proprietà comunale. Negli anni seguenti sono intervenute ulteriori integrazioni alla disciplina, decisamente deleteria per la corretta gestione e tutela dei demani civici⁵⁰. Con l’art. 2, commi 34 e 35, della

n. 118. Le sentenze Corte cost. n. 511/1991 e n. 221/1992 hanno riconosciuto la legittimità costituzionale di provvedimenti legislativi regionali concernenti “sclassificazioni” (*rectius* “sdemanializzazioni”) di terreni dai demani civici quando, in virtù delle più disparate vicende, abbiano di fatto perso irrevocabilmente le loro caratteristiche e ne conseguano un reale beneficio per la collettività interessata.

⁴⁸ Art. 2 della legge regionale n. 18/1996.

⁴⁹ Ulteriore integrazione della legge regionale n. 12/1994 si è avuta con l’art. 6, comma 29°, della legge regionale 24 aprile 2001, n. 6 (finanziaria 2001) che consente alle amministrazioni comunali, anche in assenza del piano di valorizzazione e recupero delle terre civiche, di richiedere il mutamento di destinazione di terreni ad uso civico per sole destinazioni pubbliche di recupero ambientale e di forestazione.

⁵⁰ In primo luogo, l’art. 27 (“disposizioni varie”) della legge regionale 11 maggio 2006, n. 4 aveva sostituito integralmente alcune disposizioni del vigente quadro normativo, andando a prevedere norme veramente eversive dei demani civici: il dirigente del competente Servizio dell’Assessorato regionale dell’agricoltura avrebbe potuto annullare i decreti di accertamento dei demani civici se i relativi diritti “non siano praticati o formalmente reclamati da

legge regionale 7 agosto 2009, n. 3 (disposizioni urgenti nei settori economico e locale) venne estesa, per un termine straordinario di novanta giorni dall'entrata in vigore della medesima legge, la possibilità per i Comuni di richiedere alla Regione (Assessorato dell'agricoltura e riforma agro-pastorale, previa deliberazione di Giunta regionale) la "sclassificazione" dal regime demaniale civico di terreni già concessi in uso, locazione, enfiteusi prima dell'entrata in vigore della legge n. 431/1985 in difformità dall'ordinario regime autorizzatorio, ma fossero stati utilizzati in conformità agli strumenti urbanistici. In seguito si giunse addirittura a una vera e propria norma *ad personas*, con l'approvazione dell'art. 18, comma 35, della legge regionale 30 giugno 2011, n. 12, con la possibilità di "sclassificazione" dal regime demaniale civico dei soli terreni in una ben precisa località del Nuorese⁵¹.

2.10. LA LEGITTIMAZIONE

Altra competenza importante per il tessuto economico-sociale agro-pastorale è quella inerente la legittimazione⁵² delle occupazioni abusive di terre civiche⁵³, sempre che concorrano unitamente le seguenti condizioni: "che l'occupatore vi abbia apportato sostanziali e permanenti migliorie; che la zona occupata non interrompa la continuità dei terreni [del demanio civico, n.d.r.]; che l'occupazione duri da almeno dieci anni".

La legittimazione deve oggi ritenersi di competenza regionale, anche quando non vi siano norme regionali che la disciplinino, come in Sardegna⁵⁴, come indicato dalla sentenza Corte cost. n. 39/2007⁵⁵. Riguardo la Sardegna, deve evidenziarsi che il T.A.R. Sardegna, con

oltre un ventennio" (art. 27, comma 13), senza minimamente porsi il problema di quante centinaia di ettari siano stati occupati illegittimamente e, soprattutto nelle zone interne, del silenzio - formale o meno - per paura di ritorsioni. Il comma successivo (art. 27, comma 14) appariva addirittura schizofrenico, andando a premiare chi aveva occupato illecitamente i demani civici soffocando i relativi diritti "con violenza o clandestinità", incentivando l'occupazione abusiva delle terre collettive. Infine, era prevista un'inguardabile "sanatoria" per le vendite illegittime perché non autorizzate di terreni a uso civico intervenute prima dell'individuazione dei relativi demani civici o la realizzazione di opere pubbliche e di preminente interesse pubblico o l'inclusione in piani particolareggiati ed in zone "F - turistiche" dei piani urbanistici comunali (art. 27, comma 15). Dopo fortissime proteste, venne approvata una disposizione correttiva (art. 36 della legge regionale 12 giugno 2006, n. 9), che andava ad abrogare le disposizioni più deleterie.

⁵¹ Si tratta dei soli "terreni soggetti ad uso civico siti in località Oddoene nel Comune di Dorgali, che abbiano perso la destinazione funzionale originaria di terreni boschivi o pascolativi", al fine di risolvere la vicenda di decine di casi di abusivismo edilizio realizzati nella vallata di Oddoene e appartenenti al demanio civico di Dorgali (NU), assegnati negli anni '40 e '50 del secolo scorso in enfiteusi a residenti e, in buona parte, illegittimamente alienati in momenti successivi.

⁵² Artt. 9-10 della legge n. 1766/1927.

⁵³ La Corte di cassazione ha specificato che "tale istituto attribuisce all'occupatore la piena proprietà della terra, con il peso del canone enfiteutico, trasformando il demanio in allodio" (Cass. civ., SS.UU., 7 febbraio 1991, n. 1275)

⁵⁴ Per le regioni a statuto ordinario, l'articolo 66 del D.P.R. n. 616 del 1977 stabiliva che "l'approvazione delle legittimazioni di cui all'art. 9 della legge 16 giugno 1927, n. 1766, è effettuata con decreto del Presidente della Repubblica d'intesa con la Regione interessata". Una conferma di questa disposizione veniva anche dall'art. 71, comma 1, lett. i) del D.P.R. n. 616 del 1977, che includeva nell'elenco delle funzioni amministrative confermate in capo allo Stato anche "l'approvazione delle legittimazioni sugli usi civici, di cui alla legge 16 giugno 1927, n. 1766". La Circolare Ministero Giustizia 8 maggio 1997, n. 13 ha affermato che la competenza ad adottare gli atti istruttori del procedimento di legittimazione con la relativa ordinanza è esercitata dalla Regione.

⁵⁵ Il Giudice delle leggi ha osservato: "restano quindi assegnate al Commissario per il riordino degli usi civici, coerentemente con la sua collocazione ordinamentale nel novero degli organi giudiziari (sentenza n. 398 del 1989), le sole attribuzioni di carattere giurisdizionale, inerenti, in caso di contestazione, all'accertamento della demanialità del suolo. Tra queste non solo non rientrano le funzioni di carattere amministrativo" in materia di legittimazioni "ma neppure quella, di cui al punto 4) del dispositivo, di

sentenza Sez. I, 22 dicembre 2015, n. 1234, ha riconosciuto che

*“l’art. 57 dello Statuto regionale sardo recita: ‘Nelle materie attribuite alla competenza della Regione, fino a quando non sia diversamente disposto con leggi regionali, si applicano le leggi dello Stato’. Ebbene, siccome la L.R. n. 12 del 1994 nulla disciplina in ordine all’istituto della legittimazione, per pacifici principi giuridici e per espressa previsione dello Statuto regionale si deve applicare la legge dello Stato e cioè gli artt. 9 e 10 della L. 1766 del 1927”*⁵⁶.

Pertanto, attualmente la competenza a istruire le istanze di legittimazione dietro richiesta dell’occupante (in genere un piccolo coltivatore diretto), ai sensi degli artt. 9-10 della legge n. 1766/1927 e secondo la procedura in contraddittorio stabilita dagli artt. 29-31 del regio decreto n. 332/1928, appartiene alla Regione autonoma della Sardegna (Assessorato Agricoltura e Riforma Agro-Pastorale e, attualmente, l’Agenzia Argea Sardegna), che dispone - una volta valutate le eventuali opposizioni - il provvedimento conclusivo, sotto forma di deliberazione di Giunta regionale⁵⁷. In caso di diniego, i terreni sono retrocessi di diritto ai demani civici⁵⁸. Con la deliberazione Giunta regionale n. 65/34 del 5 dicembre 2016, è stata delegata per l’esercizio delle competenze regionali in materia di legittimazione l’Agenzia Argea Sardegna. Si tratta, comunque, di istituto operante esclusivamente per i fondi agricoli in attualità di coltivazione⁵⁹.

2.11. AREE NATURALI PROTETTE E DEMANI CIVICI

Anche la normativa sulle aree naturali protette si è occupata dei diritti di uso civico, accentuandone la nuova vocazione della tutela ambientale⁶⁰: la legge quadro nazionale 6 dicembre 1991, n. 394 dispone (art. 11, comma 5°) che restino *“salvi i diritti reali e gli usi civici delle collettività locali secondo le consuetudini locali”*, mentre prescrive la liquidazione, ad opera del competente Commissario per gli usi civici su istanza dell’ente di gestione dell’area protetta, di eventuali diritti esclusivi di caccia o altri usi civici relativi a prelievi faunistici.

inoltrare la sentenza «al Sig. Ministro delle Politiche Agrarie per la definitiva approvazione della legittimazione». Già in passato questa Corte ha affermato che possono realizzare violazione di attribuzioni costituzionalmente rilevanti gli atti lesivi di funzioni rimesse alle Regioni, come nel caso attualmente in esame, dal d.P.R. n. 616 del 1977 (sentenza n. 559 del 1988). Va, infine, considerato che, per effetto della entrata in vigore del nuovo testo dell’art. 118 della Costituzione, l’attribuzione di queste funzioni costituisce realizzazione, nella indicata materia, dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, dato che la loro allocazione a livello regionale ne permette l’idoneo esercizio unitario”.

⁵⁶ Dal canto suo, dopo la contraria ordinanza n. 523 del 6 marzo 1996, il Commissario per gli usi civici ha dichiarato la propria incompetenza con sentenza n. 1 del 17 dicembre 2011.

⁵⁷ In quanto comunque ablativo di terreni dal demanio civico, l’atto prevede la corresponsione di un canone di natura enfiteutica in favore del Comune (art. 10 della legge n. 1766/1927).

⁵⁸ Artt. 9 della legge n. 1766/1927 e 33 del regio decreto n. 332/1928.

⁵⁹ Corte cost. n. 391/1998; Cons. Stato, Sez. VI, 21 febbraio 1997, n. 318; Cons. Stato, Sez. VI, 21 febbraio 1983, n. 93; Cons. Stato, Sez. VI, 5 maggio 1987, n. 291; Cass. civ., Sez. II, 27 settembre 1996, n. 8528; Cass. civ., Sez. III, 23 giugno 1993, n. 6940. Un caso interessante si è verificato negli anni scorsi proprio in Sardegna e ha visto il diniego da parte del Commissario per gli usi civici della richiesta di legittimazione delle vendite illegittime di ampi terreni ad uso civico sulla costa di Muravera (ove poi erano stati edificati, quindi abusivamente, complessi immobiliari) inoltrata dallo stesso Comune di Muravera e da parte di diversi privati acquirenti *a non domino* con l’intervento *ad opponendum* delle associazioni ecologiste Amici della Terra e Gruppo d’Intervento Giuridico: si tratta dell’ordinanza commissariale n. 523 del 6 marzo 1996.

⁶⁰ Cf. sent. Corte cost. n. 366/1992.

Infatti, il divieto di caccia costituisce uno degli elementi fondamentali di un'area naturale protetta⁶¹. Anche l'art. 14, comma 4°, della legge regionale 7 giugno 1989, n. 31 (legge quadro regionale sulle aree naturali protette) dispone la conferma per “*gli usi civici e i diritti reali delle collettività locali?*” nei territori ove siano istituiti parchi e riserve naturali, nonché monumenti naturali⁶².

3. ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA DELLA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA E INDAGINI CONOSCITIVE SULLA SITUAZIONE DEI DEMANI CIVICI

3.1. L'INDAGINE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE SVOLTA DALLA SEZIONE DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI

L'attività amministrativa della Regione autonoma della Sardegna ha avuto impulso nel corso degli ultimi anni, in particolare sotto la spinta di un'indagine di controllo sulla relativa gestione (legge 14 gennaio 1994, n. 20 e s.m.i.) svolta dalla Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione autonoma della Sardegna. La Corte dei conti isolana ha nettamente evidenziato, con le deliberazioni n. 6/2002 del 31 maggio 2002 e n. 9/2004 del 15 novembre 2004, una nutrita serie di carenze gestionali indicando alcune soluzioni per un'efficace gestione dell'importante materia. Il Settore dell'Assessorato regionale dell'agricoltura preposto alla gestione delle competenze regionali in materia è apparso perennemente sottodimensionato (pochi i funzionari ed i tecnici addetti), non risultano mai stati effettuati interventi di recupero di terreni abusivamente occupati⁶³, varie competenze (es. istruttorie

⁶¹ Divieto stabilito dagli artt. 11, comma 3°, lett. *a*, e 22, comma 6°, della legge n. 394/1991 e 21, comma 1°, lett. *b*, e 30, comma 1°, lett. *d*, della legge 11 febbraio 1992, n. 157, nonché dall'art. 61, comma 1°, lett. *c*, della legge regionale 29 luglio 1998, n. 23. Cf. anche sentt. Corte cost. nn. 20/2000, 389/1999, 35/1995, 366/1992, 1002/1988, 223/1984. Per un contributo in materia di rapporti fra usi civici e parchi naturali si veda DELIPERI, S., «Diritti di uso civico e parchi naturali: una convivenza possibile e auspicabile», in *Riv. giur. ambiente*, Milano 2000, pp. 811 e ss., nota di commento all'ordinanza del Commissario per gli usi civici della Sardegna n. 2 del 24 gennaio 2000 relativa alla conferma della sussistenza dei diritti di uso civico successivamente all'istituzione del parco nazionale del Gennargentu – Golfo di Orosei (D.P.R. 30 marzo 1998).

⁶² Ulteriore disposizione normativa interessante i diritti di uso civico è l'art. 12, commi 2 e 3, della legge 31 gennaio 1994, n. 97. Essa prevede che, nei comuni montani, i decreti di espropriazione per opere pubbliche o di pubblica utilità muniti (se necessario) di nullaosta paesaggistico e di autorizzazione del Ministero dell'Ambiente determinano l'estinzione dei diritti di uso civico eventualmente gravanti sui terreni espropriati. Il diritto a compensi spettanti ai titolari del diritto di uso civico viene determinato dal competente Commissario per gli usi civici e fatto valere sull'indennità di espropriazione. In merito è intervenuta la Corte costituzionale affermando l'illegittimità della disposizione qualora non preveda l'acquisizione del parere della regione interessata in relazione alla cessazione dei diritti di uso civico esistenti sui beni espropriandi quando il decreto di esproprio promani da un'amministrazione pubblica statale ed in quanto preveda la determinazione del predetto compenso da parte del Commissario per gli usi civici anziché da parte della regione competente (Corte cost., sent. n. 156/1995).

⁶³ Ha rivelato migliori prospettive l'attività intrapresa dal Commissario per gli usi civici in accordo con il citato Ufficio regionale. Sono state distinte, in pratica, due ipotesi: quella in cui l'occupatore non contesti la natura demaniale del fondo, in quanto detentore in base ad un titolo compatibile con tale natura ovvero *sine titulo* ma comunque senza contestazione della natura demaniale del fondo medesimo, e quella in cui l'occupatore contesti la natura demaniale del terreno, ritenendolo di sua proprietà ovvero ritenendo di poter vantare un titolo incompatibile con la natura demaniale. Nel primo caso è stato richiesto ai comuni di provvedere direttamente al recupero dei terreni in via amministrativa, nel secondo caso, invece, essendo in discussione la medesima esistenza, natura o estensione dei diritti di uso civico, il recupero avverrà in via giudiziale, in quanto competenza giurisdizionale esclusiva del Commissario per gli usi civici ai sensi dell'art. 29, comma 2°, della legge n. 1766/1927

sulle istanze comunali di disposizioni dei terreni rientranti nei demani civici, ecc.) sono state delegate⁶⁴ agli Ispettorati provinciali dell'agricoltura, spesso privi di alcuna conoscenza della materia. Successivamente, con la legge regionale n. 2/2007 (art. 21, comma 11), le funzioni già degli Ispettorati provinciali dell'agricoltura sono state trasferite all'Agenzia regionale Argea Sardegna, con una procedura non esente da dubbi di legittimità. Tuttavia, nel corso degli ultimi anni, sono stati emanati numerosi provvedimenti di accertamento dei diritti di uso civico in vari Comuni sardi e sono stati approvati i relativi piani di valorizzazione delle terre civiche ed i regolamenti comunali. Una realtà decisamente importante per la Sardegna, ma tuttora non adeguatamente seguita da parte dell'Amministrazione regionale e, conseguentemente, da parte dei singoli Comuni. Senza contare che cattiva gestione o omissioni relative ai demani civici spesso ha comportato rilevanti problemi di ordine pubblico in vari centri dell'interno dell'Isola⁶⁵.

3.2. LA SITUAZIONE ACCERTATA DEI DEMANI CIVICI

Dalla citata indagine di controllo sulla gestione svolta (2002-2004) dalla locale Sezione di controllo della Corte dei conti è emersa una realtà regionale dei demani civici di rilievo, diffusa in tutte le quattro province "storiche" sarde e in numerosi comuni, come di seguito sinteticamente riportato:

- Provincia di Cagliari ⇒ circa 24.900 ettari di demani civici su una superficie provinciale di 679.828 ettari (3,66 %);
- Provincia di Nuoro ⇒ circa 105.000 ettari di demani civici su una superficie provinciale di 704.392 ettari (14,90 %);
- Provincia di Oristano ⇒ circa 21.700 ettari di demani civici su una superficie provinciale di 262.595 ettari (8,26 %);
- Provincia di Sassari ⇒ circa 10.000 ettari di demani civici su una superficie provinciale di 751.991 ettari (1,32 %).

Allo stato i demani civici oggetto di specifici provvedimenti di accertamento commissariali o assessoriali si estendevano su circa 161.600 ettari su una superficie regionale di 2.398.806 ettari (6,73%) in 167 sui 377 Comuni della Sardegna (43,83%). Tuttavia, secondo stime attendibili, allora dovevano essere oggetto di provvedimento dichiarativo almeno ulteriori 2-300.000 ettari circa: la percentuale di territorio regionale interessata da diritti di uso civico salirebbe, così, perlomeno al 15,07%.

(cf. sentt. Corte cost. nn. 46/1995 e 133/1993, ord. Corte cost. n. 71/1999; Cass. civ., S. U., 12 dicembre 1995, n. 12719; Cass. civ., S. U., 28 dicembre 1994, n. 12225; Cass. civ., S. U., 9 novembre 1994, n. 9827; Cass. civ., S. U., 11 novembre 1992, n. 12151; Cass. civ., S. U., 24 aprile 1992, n. 4963; Cass. civ., Sez. II, 26 ottobre 1994, n. 8778). È stato, quindi, avviato d'ufficio il recupero in via giurisdizionale di terreni appartenenti ai demani civici e detenuti abusivamente nelle circoscrizioni comunali di Villaputzu, Macomer, Narbolia, Villamassargia, Dorgali, Urzulei, Quartu S. Elena, Porto Torres, Villanova Monteleone, Carbonia, Iglesias, Ortacesus, Florinas, Usini, Sedinì, Martis, Bortigali, Villagrande Strisaili, Onifai, Muravera e Baunei. Tuttavia, i periodi non brevi e infrequenti di mancanza del titolare dell'Ufficio commissariale ha comportato forti riflessi negativi sulla relativa attività giurisdizionale di recupero dei terreni appartenenti ai demani civici abusivamente occupati.

⁶⁴ Determinazione Direttore gen.le Ass.to agricoltura n. 501 del 13 giugno 2006.

⁶⁵ Deliberazione Sez. controllo Corte dei conti per la Regione autonoma della Sardegna, 31 maggio 2002, n. 6.

Nel corso del 2005 sono state portate a compimento dal competente Assessorato regionale dell'agricoltura e riforma agro-pastorale (Servizio affari legali, controllo enti e usi civici) ulteriori operazioni di accertamento dei demani civici in trentanove Comuni. Agli inizi del nuovo millennio sono così almeno 206 su 377 i Comuni aventi demani civici in Sardegna (54,06%), mentre recenti stime si spingono a indicare addirittura nel 15-20% del territorio regionale l'ammontare complessivo delle terre soggette ad uso civico (circa 4-500.000 ettari).

3.3. L'INVENTARIO GENERALE DELLE TERRE CIVICHE

*Nel corso del 2012 la Regione autonoma della Sardegna ha portato a compimento l'Inventario generale delle Terre civiche*⁶⁶. Per ognuno dei 236 Comuni (sui 377 complessivi) dove fino ad allora erano stati accertati i diritti di uso civico in Sardegna sono stati riportati tutti i terreni appartenenti ai demani civici, compresi quelli occupati *sine titulo*, che dovranno essere recuperati ai demani e alla fruizione delle collettività titolari. L'Inventario è stato pubblicato sul sito web istituzionale della Regione autonoma della Sardegna. Attualmente la pubblicazione è sospesa in attesa dell'aggiornamento.

3.4. LE DIRETTIVE REGIONALI APPLICATIVE SUI PROCEDIMENTI IN MATERIA DI USI CIVICI

Negli ultimi anni, con la deliberazione Giunta regionale n. 21/6 del 5 giugno 2013, sono stati dettati indirizzi conoscitivi e applicativi riguardo i procedimenti amministrativi in materia. In primo luogo, il riconoscimento - ai fini dei provvedimenti di accertamento - dell'appartenenza al demanio civico dei terreni di origine feudale - ex adempribile e di antico possesso o originaria pertinenza⁶⁷. È ribadito poi che in assenza di regolamento comunale sulla gestione del demanio civico non è consentito alcun relativo atto di disposizione, a qualsiasi titolo (punto 7 degli indirizzi), mentre sono favoriti gli atti di disposizione dei terreni a uso civico finalizzati al loro accorpamento per una migliore gestione ambientale ed economico-sociale (punto 8 degli indirizzi)⁶⁸. Le direttive sono state da ultimo integrate con

⁶⁶ Art. 6 della legge regionale n. 12/1994 e s.m.i.

⁶⁷ Così testualmente: “a) di origine “feudale – ex adempribile”, derivati dagli atti di scorporo dell'Intendenza di Finanza, ad eccezione delle terre sulle quali il Commissario regionale per gli usi civici riconobbe ai Comuni il diritto a ritenere i terreni alle condizioni previste dall'art. 4 del R.D. n. 844 del 10 novembre 1907 e degli artt. 12 e 13 del relativo regolamento 25 agosto 1908, n. 548; b) di “antico possesso” o “originaria pertinenza”; in conformità con quanto prescritto dalla circolare del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste n. 15998/B12 del 7 maggio 1934; al riguardo si conferma che si deve sempre fare riferimento al principio giuridico in base al quale “anche gli immobili comunali rientranti tra quelli di antico possesso o originaria pertinenza devono essere ritenuti gravati da uso civico”. Di conseguenza, in assenza di titoli scritti che comprovino la provenienza per particolare privato e patrimoniale godimento dell'Ente (non è sufficiente l'intestazione catastale) prima dell'entrata in vigore della L. n. 1766/1927, si dovrà applicare la presunzione che “esse (le terre) appartengano al demanio del Comune, siano cioè gravate di uso civico a favore dei comunisti anche quando non risulti in atti l'esercizio dell'uso, ossia la presunzione che in origine abbiano costituito una proprietà comune a favore dei comunisti”. I terreni pervenuti al patrimonio comunale successivamente all'entrata in vigore della legge 1766 del 1927, potranno ritenersi come gravati da uso civico solo se dall'analisi storica d'accertamento emerge che, in ragione dei principi sopra enunciati, alla data di entrata in vigore della legge erano già gravati da uso civico, benché intestati a terzi” (punto 4 degli indirizzi).

⁶⁸ Inoltre, “con riferimento alla classificazione delle terre dal regime demaniale civico, si conferma che le condizioni di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'art. 18-bis della L.R. n. 12/1994 (da leggersi necessariamente senza le integrazioni apportate dai commi

la deliberazione Giunta regionale n. 65/34 del 6 dicembre 2016, comprendente ulteriori trasferimenti di competenze in favore dell'Agazia regionale Argea Sardegna in particolare in tema di legittimazioni (ora esperibile anche in Sardegna), e, soprattutto, con la deliberazione Giunta regionale n. 25/11 del 23 maggio 2017, relativa, fra l'altro, alle competenze in materia di accertamenti demaniali, procedimenti gestionali, tenuta dell'Inventario delle Terre civiche⁶⁹.

3.5. LE OPERAZIONI DI ACCERTAMENTO. IL MANCATO COMPLETAMENTO DELLE PROCEDURE DI ACCERTAMENTO DEI DEMANI CIVICI

Le operazioni di accertamento dei demani civici concluse all'aprile 2012 avevano riguardato ben 236 Comuni sui 377 della Sardegna e hanno costituito l'Inventario generale delle Terre civiche⁷⁰. In forza di specifico appalto⁷¹, sarebbero stati disponibili i necessari atti per portare a compimento i procedimenti di dichiarazione dei diritti di uso civico in 120 ulteriori Comuni della Sardegna (per 21 Comuni è stata accertata l'inesistenza di diritti di uso civico). Seguirono inspiegabili anni di inattività⁷². Solo nel 2018, l'Agazia Argea Sardegna, dopo il conferimento di specifiche competenze da parte della Giunta regionale, ha avviato la fase finale delle rispettive procedure dichiarative di accertamento dei demani civici. La Giunta regionale, con la deliberazione n. 65/43 del 6 dicembre 2016, oltre a individuare la procedura di legittimazione⁷³ presso gli uffici regionali, ha provveduto a delegare ulteriori competenze in materia di usi civici all'Agazia Argea Sardegna⁷⁴, fra cui proprio quelle

35 e 36 dell'art. 2 della L.R. n. 3 del 2009 e dal comma 1 dell'art. 17 della L.R. n. 12 del 2011, in quanto non più in vigore) devono sussistere cumulativamente. Inoltre, in merito alla sussistenza della condizione di cui alla lettera b) si precisa che, mentre le alienazioni devono essere state poste in essere prima della entrata in vigore della legge 8 agosto 1985 n. 431, l'utilizzazione dei terreni per la costruzione di opere permanenti di interesse pubblico o per la realizzazione di Piani di Edilizia Economico Popolare (PEEP) o di Piani di Insediamenti Produttivi (PIP) deve essere avvenuta prima della entrata in vigore dell'art. 36, comma 1, della L.R. 12 giugno 2006, n. 9 (cioè della norma che ne ha previsto la sclassificazione). Le due fattispecie previste alla predetta lettera b) non possono che ritenersi alternative, ma in ogni caso ciascuna di esse deve necessariamente cumularsi con le ulteriori condizioni di cui alle lettere a) e c)" (punto 9 degli indirizzi).

⁶⁹ Infine, con la deliberazione Giunta regionale 17 ottobre 2017, n. 48/30 sono stati sostituiti gli indirizzi per la gestione delle procedure in tema di usi civici, con modifiche, di fatto, limitate al procedimento di legittimazione (esclusione del passaggio in Comune della relativa istanza, in quanto non previsto dalla normativa nazionale).

⁷⁰ Artt. 6-7 della legge regionale n. 12/1994 e s.m.i.

⁷¹ *Procedura aperta per l'affidamento del servizio relativo all'accertamento formale e/o all'inventario generale dei beni civici dei comuni della Regione autonoma della Sardegna* concluso nell'aprile 2012.

⁷² Ciò nonostante l'attività in argomento è indicata come preminente nel *Programma regionale di sviluppo 2014-2019* (4.10.1 Azione regionale di governo delle terre civiche), fondamentale atto di programmazione disposto dalla legge regionale n. 11/2006.

⁷³ Art. 9 della legge n. 1766/1927 e s.m.i.

⁷⁴ Art. 7, comma 19°, della legge regionale n. 3/2008.

relative alle procedure di accertamento delle aree a uso civico⁷⁵. La Regione predispose in proposito anche una dotazione finanziaria⁷⁶.

3.6. LA RIPRESA DELLE OPERAZIONI DI ACCERTAMENTO DEI DEMANI CIVICI

Anche in seguito a puntuali istanze del Gruppo d'Intervento Giuridico onlus (2016-2018), l'Agenzia Argea Sardegna (soggetto delegato a tali competenze dalla Regione) ha avviato nel corso del 2018 una nuova fase di accertamenti a completamento di quanto risultante già dal 2012 nell'Inventario generale delle Terre civiche, previsto dagli artt. 6-7 della legge regionale n. 12/1994 e s.m.i., che costituisce il documento fondamentale, di natura ricognitiva, per la conoscibilità dei terreni appartenenti ai demani civici in Sardegna. Suddiviso per Comuni, deve indicare, come noto, le “*terre appartenenti alle frazioni, ove esistenti*”, nonché le “*terre abusivamente occupate o possedute con titolo illegittimo*”. Questa è la situazione al maggio 2019:

- n. 236 demani civici in altrettanti Comuni presenti nell'Inventario generale delle Terre civiche (2012) attualmente in corso di riorganizzazione nel sito *web* istituzionale della Regione autonoma della Sardegna;

- n. 97 demani civici in altrettanti Comuni accertati nel corso del periodo 2018-2019;

- sono risultati inesistenti i diritti di uso civico in favore dei cittadini di n. 7 Comuni.

4. LA SARDEGNA, FRA TENTATIVI DI NUOVI “EDITTI DELLE CHIUDENDE” E PROSPETTIVE DI CORRETTA GESTIONE DELLE TERRE COLLETTIVE

4.1. LA PERICOLOSA PROPOSTA DI LEGGE N. 372 DEL 22 MARZO 2012

Tancas serradas a muru, fattas a s'afferra afferra; chi su chelu fid in terra, l'haiant serradu puru. Le parole del poeta sardo Melchiorre Murenu contro il noto “*editto delle chiudende*” (1820-1823) sono perfette per sintetizzare le intenzioni di ben 43 Consiglieri regionali (primo firmatario l'on. Francesco Paolo Mula, allora anche sindaco di Orosei)⁷⁷ con la proposta di legge n. 372

⁷⁵ Tale intendimento ha avuto in seguito conferma con la deliberazione Giunta regionale n. 46/18 del 3 ottobre 2017 e con il relativo allegato: l'Agenzia Argea Sardegna è stata incaricata (e sta svolgendo) le il completamento delle procedure di accertamento (“*completamento delle attività di accertamento degli usi civici per i Comuni per i quali tale attività non sia stata effettuata dal Commissario regionale per gli usi civici o dall'Assessorato regionale dell'Agricoltura e Riforma Agro Pastorale*”) per definire “*la situazione di n. 122 Comuni, tramite l'adozione del provvedimento formale di accertamento o, laddove ne ricorrano le condizioni, la declaratoria di inesistenza di usi civici*”.

⁷⁶ Per le attività di accertamento e a sostegno dei Comuni per la predisposizione dei rispettivi piani di valorizzazione e di recupero, la Giunta regionale stanziò 700 mila euro, mentre altri 300 mila euro vennero previsti per il funzionamento di un “gruppo di lavoro” composto da personale Argea e da tre “esperti” esterni da individuare “*per la redazione delle relazioni tecniche specialistiche di accertamento degli usi civici non ancora acquisite o incomplete e per attività di supporto tecnico specialistico*”. Conseguentemente dovevano seguire attività di formazione e di comunicazione esterna in materia di usi civici.

⁷⁷ La motivazione fondamentale della proposta di legge risiede nella vicenda del demanio civico di Orosei (NU), accertato con determinazione Direttore Servizio territorio rurale, ambiente, infrastrutture Ass.to agricoltura e riforma agro-pastorale R.A.S. n. 30498/949 del 20 dicembre 2011 e riguardante varie aree già edificate sul litorale comunale (es. Cala Liberotto). Avverso il provvedimento regionale di accertamento è stato promosso dal Comune di Orosei e da diversi Privati il ricorso n. 213/2012 davanti al T.A.R. Sardegna, ma i Giudici amministrativi hanno respinto l'istanza cautelare con ordinanza Sez. II, 19 aprile 2012, n. 213 con un passaggio fondamentale: “*ad un primo sommario esame proprio della fase cautelare la controversia per cui è causa appare estranea alla giurisdizione del giudice amministrativo*”. Infatti, giudice esclusivo della “*qualitas soli*”, dell'esistenza o meno di diritti di uso civico, è per legge il Commissario per gli usi civici competente

del 22 marzo 2012, “*Modifiche alla legge regionale 14 marzo 1994, n. 12 (Norme in materia di usi civici. Modifica della legge regionale 7 gennaio 1977, n. 1 concernente l’organizzazione amministrativa della Regione sarda)*” prevedente ampie sdemanializzazioni⁷⁸. *Evidenti i dubbi di costituzionalità che portarono all’abbandono della proposta: in primo luogo, l’adozione del provvedimento di accertamento non incide minimamente sulla natura demaniale civica delle aree interessate, rappresentando appunto un mero provvedimento di accertamento e non costitutivo.*

4.2. LA LEGGE REGIONALE 2 AGOSTO 2013, N. 19, IL NUOVO EDITTO DELLE CHIUDENDE

Con la legge regionale Sardegna 2 agosto 2013, n. 19 “*Norme urgenti in materia di usi civici, di pianificazione urbanistica, di beni paesaggistici e di impianti eolici?*”, erano state previste disposizioni tese alla sostanziale sdemanializzazione di ampie porzioni dei demani civici in Sardegna, in base a nuovi accertamenti di impulso comunale, con disposizioni interpretative tese a svuotare di parziale contenuto la disciplina di pianificazione paesaggistica. Il “*Piano straordinario di accertamento*” previsto dalla legge, costituiva, *de facto*, un palese strumento di eversione dei singoli demani civici, ormai accertati con provvedimenti commissariali o assessoriali in ben 236 Comuni sui 377 in Sardegna e costituenti l’Inventario generale delle Terre civiche⁷⁹, nonché delle aree tutelate *ex lege* dal vincolo paesaggistico⁸⁰ e, come tali, rientranti nell’ambito obbligatorio della pianificazione paesaggistica⁸¹ a cui in Sardegna è stato dato inizio di attuazione con il piano paesaggistico regionale (P.P.R., 1° stralcio coste)⁸². Per legge, “*le previsioni dei piani paesaggistici non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali e regionali di sviluppo economico*”⁸³, mentre il previsto “*Piano straordinario di accertamento*”, si sarebbe basato⁸⁴ sulla “*ricognizione generale degli usi civici esistenti sul proprio territorio*” da parte

per territorio. Il Comune di Orosei e numerosi Privati hanno anche promosso un giudizio davanti al Commissario per gli usi civici per la Sardegna (procedimento n. 1/2012) “*affinchè, previo annullamento e/o disapplicazione dei provvedimenti impugnati (l’accertamento regionale, n.d.r.) ... , il Commissario ... voglia accertare e dichiarare che nessun uso civico grava sui terreni indicati*” nelle determinazioni dirigenziali regionali del 2005 e del 2011 che hanno provveduto all’accertamento del demanio civico di Orosei. Giustamente, però, il Commissario per gli usi civici ha rilevato “*un concreto e reale conflitto di interessi tra il comune ricorrente e gli utilizzatori residenti nel comune di Orosei*”, in quanto l’Amministrazione comunale “*contesta la qualità demaniale del suolo e, comunque, l’esistenza degli usi civici*”. Per rispettare il principio costituzionalmente garantito del contraddittorio processuale (art. 24 cost.), è necessario quindi costituire una speciale rappresentanza dei cittadini residenti (comitato composto da cinque membri) che possa svolgere le azioni spettanti ai titolari dei diritti di uso civico all’interno del procedimento (art. 75, comma 2°, del regio decreto n. 332/1928 e s.m.i.) e il Commissario per gli usi civici ha demandato al Prefetto di Nuoro le procedure per la costituzione del comitato di cittadini rappresentanti dei titolari dei diritti di uso civico (art. 64 e 75 del regio decreto n. 332/1928 e s.m.i., 1 e ss. della legge n. 278/1957 e s.m.i.). In realtà, la situazione sembrerebbe poter essere risolta mediante l’istituto del trasferimento dei diritti di uso civico in altre aree di elevato valore ambientale di proprietà comunale (es. Bidderosa) con la procedura prevista dall’art. 18 *ter* della legge regionale n. 12/1994 e s.m.i.

⁷⁸ Il nucleo della proposta di legge era nell’art. 1, lettera e): *il comma 5 bis è così sostituito: “5 bis. Non sono passibili di provvedimento di accertamento i terreni che siano stati utilizzati per la realizzazione di opere pubbliche, di piani per l’edilizia economica e popolare, di piani per gli insediamenti produttivi, o, purché approvati prima dell’entrata in vigore della legge n. 431 del 1985, di piani regolatori particolareggiati di piani di lottizzazione la cui realizzazione abbia comportato l’irreversibile trasformazione dello stato dei luoghi”.*

⁷⁹ Artt. 6-7 della legge regionale n. 12/1994 e s.m.i.

⁸⁰ Ai sensi dell’art. 142, comma 1°, lettera b, del decreto legislativo n. 42/2004 e s.m.i.

⁸¹ Ai sensi dell’art. 143 del decreto legislativo n. 42/2004 e s.m.i.,

⁸² Promulgato con decreto Presidente R.A.S. 7 settembre 2006, n. 82.

⁸³ Articolo 145, comma 3°, del decreto legislativo n. 42/2004 e s.m.i.

⁸⁴ Secondo l’art. 1, commi 2° e 3°, della citata legge regionale n. 19/2013.

dei singoli Comuni. I forti dubbi di costituzionalità sollevati dal Governo finirono davanti alla Corte costituzionale.

4.3. LA CORTE COSTITUZIONALE FRENA I TENTATIVI DI SDEMANIALIZZAZIONE

Come prevedibile, la Corte costituzionale, con sentenza n. 210 del 18 luglio 2014, ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 1 della legge regionale n. 19/2013 in materia di sdemanializzazione di terreni appartenenti al demanio civico⁸⁵, in quanto aveva introdotto una delega ai Comuni *“alla ricognizione generale degli usi civici esistenti sul proprio territorio”*, nonostante anni di difficile lavoro e milioni di euro spesi dalla Regione autonoma della Sardegna per le operazioni che avevano portato all'Inventario generale delle terre civiche. Tale *“ricognizione”* sarebbe andata a costituire la base soprattutto per sdemanializzazioni⁸⁶. In buona sostanza, la sdemanializzazione di terreni appartenenti ai demani civici nei vari Comuni della Sardegna a opera dei piani di accertamento predisposti dagli stessi Comuni e formalmente approvati dalla Regione autonoma della Sardegna è stata riconosciuta violare la competenza statale esclusiva in materia di tutela del paesaggio, degli ecosistemi e dei beni culturali di cui agli artt. 9 e 117, comma 2°, lettera s, cost. in quanto avrebbe sottratto i terreni medesimi alla tutela del vincolo paesaggistico⁸⁷. Così i Comuni non possono certo *“attuare processi di transazione giurisdizionale a chiusura di liti o cause legali in corso, invece che ‘proporre’ tali processi?”*, in palese violazione delle competenze statali in tema di tutela del paesaggio.

4.4. LA NUOVA OPERAZIONE REGIONALE DI SDEMANIALIZZAZIONE DELLE TERRE CIVICHE E LA NUOVA IMPUGNAZIONE DAVANTI ALLA CORTE COSTITUZIONALE

La legge regionale 11 aprile 2016, n. 5 ha previsto, per palesi intenti localistici, la sdemanializzazione *ad civitatem*, con tanto di specifici mappali, dei terreni a uso civico di Irgoli (NU), già destinati ad agricoltori fin dagli anni '50 del secolo scorso è già affrancabili, senza tante difficoltà, attraverso l'istituto della legittimazione⁸⁸, e di vari terreni a uso civico di Orosei (NU), situazione complessa ma risolvibile ben più equamente attraverso il trasferimento dei diritti di uso civico su altri terreni comunali di rilevante valore ambientale⁸⁹. Anche su tali norme intervenne il giudizio della Corte costituzionale su ricorso del Governo nazionale ai sensi dell'art. 127 cost. davanti alla Corte costituzionale per violazione delle competenze statali esclusive in materia di tutela dell'ambiente⁹⁰.

Per superare le contestazioni governative, venne approvata la legge regionale 28 ottobre 2016, n. 26, con la previsione della sdemanializzazione dei terreni, pur mantenendo *sospeso* il vincolo paesaggistico in attesa delle verifiche svolte dal Ministero per i beni e attività culturali

⁸⁵In proposito si veda DELIPERI, S., «Il nuovo Editto delle Chiudende è incostituzionale», in *Lexambiente. Rivista giuridica online*, 29 luglio 2014.

⁸⁶In particolare, per *“i terreni sottoposti ad uso civico (che, n.d.r.) abbiano perso la destinazione funzionale originaria di terreni pascolativi o boschivi ovvero non sia riscontrabile né documentabile la originaria sussistenza del vincolo demaniale civico”*, cioè per tutti quei casi in cui vi siano state occupazioni abusive, abusi edilizi, destinazioni agricole ovvero i diritti di uso civico siano stati accertati per presunzione in quanto già terreni feudali (la gran parte dei demani civici).

⁸⁷ Art. 142, comma 1°, lettera b, del decreto legislativo n. 42/2004 e s.m.i.

⁸⁸ Art. 9 della legge n. 1766/1927 e s.m.i.

⁸⁹ Per esempio, la costa di *Bidderosa*, macchia mediterranea di *Badde Ortos* e *Monte Nieddu*.

⁹⁰ Artt. 9 e 117, comma 2°, lettera s, cost.

e del turismo e della Regione nell'ambito degli accordi di copianificazione propri della pianificazione paesaggistica. Al di là dell'incongruità dell'operazione, sul piano strettamente giuridico appariva difficile comprendere a qual titolo quelle aree a uso civico oggetto di "sclassificazione" (*rectius* sdemanializzazione) sarebbero rimaste tutelate con il vincolo paesaggistico per un periodo di tempo indefinito pur avendo perso la qualifica demaniale civica, causa *ex lege* della presenza proprio del vincolo paesaggistico⁹¹.

4.5. ANCORA UNA VOLTA LA CORTE COSTITUZIONALE FERMA I TENTATIVI REGIONALI DI PRIVATIZZAZIONE DEI DEMANI CIVICI SARDI

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 103 dell'11 maggio 2017, ha scritto una pagina fondamentale per la difesa dell'ambiente e delle proprietà collettive del *Bel Paese*.⁹² Ha, infatti, fermato ancora una volta i tentativi di sdemanializzazione di terre civiche avanzati dalla Regione autonoma della Sardegna, dichiarando "*l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 12, 4, commi 24, 25, 26 e 27, e 8, comma 13, della legge della Regione autonoma Sardegna 11 aprile 2016, n. 5, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno 2016 e per gli anni 2016-2018 (legge di stabilità 2016)»*", fra cui le norme sulla *sclassificazione* di terreni dai rispettivi demani civici. La Corte ha impartito ancora una volta una severa lezione di diritto in materia al Legislatore sardo: il quadro normativo vigente contempla norme nazionali⁹³ che informano le competenze primarie regionali⁹⁴ e la loro attuazione normativa⁹⁵. I diritti di uso civico non sono rimasti cristallizzati e residuali, ma hanno acquisito possibilità di evoluzione nell'attuazione pratica, rispondendo anche a nuove esigenze pubbliche. In proposito, "*pur nel mutato quadro normativo, la destinazione di beni civici può essere variata solo nel rispetto della vocazione dei beni e dell'interesse generale della collettività, all'esito di un procedimento tecnico-amministrativo, rispettoso dell'art. 41 del r.d. n. 332 del 1928*", mentre le norme regionali impugnate "*producono l'effetto di sottrarre al patrimonio collettivo vasti appezzamenti di territorio, individuati od individuabili secondo la diversa tecnica normativa impiegata*". Si tratta di aree tutelate *ex lege* con il vincolo paesaggistico⁹⁶ in base a competenza primaria statale, che limita i poteri regionali. La sdemanializzazione prevista punta "*a ridurre, attraverso la piena sclassificazione, il patrimonio vincolato*", in contrasto con i ristretti ambiti operativi degli eventuali provvedimenti normativi regionali di sdemanializzazione.⁹⁷ Nei casi estremi in cui si può giungere alla sdemanializzazione, essa

⁹¹ Art. 142, comma 1°, lettera *b*, del decreto legislativo n. 42/2004 e s.m.i.

⁹² In proposito si veda DELIPERI, S., «Ancora una volta la Corte costituzionale stronca i tentativi regionali di privatizzazione dei demani civici sardi», in *Lexambiente. Rivista giuridica online*, 31 maggio 2017.

⁹³ In materia legge n. 1766/1927 e s.m.i., regio decreto n. 332/1928 e s.m.i., prima legge n. 431/1985 e oggi decreto legislativo n. 42/2004 e s.m.i.

⁹⁴ Statuto speciale per la Sardegna, art. 3, lettera *n*, della legge cost. n. 3/1948.

⁹⁵ Legge regionale Sardegna n. 12/1994 e s.m.i. Testualmente: "*nella richiamata normativa il sintagma 'usi civici' è utilizzato in modo poliseno, onnicomprensivo dei fenomeni di titolarità e gestione di beni comuni da parte di una collettività organizzata e dei suoi componenti. Carattere comune di questi istituti giuridici (differenziati sul territorio nazionale: domini collettivi, regole, cussorge, ademprivi, etc.) è la gestione di alcuni beni in comune per finalità prevalentemente agro-silvo-pastorali, finalità che ebbero particolare rilevanza in passato nelle collettività rurali caratterizzate da un'ampia diffusione dell'economia di sussistenza*".

⁹⁶ Art. 142, comma 1°, lettera *b*, del decreto legislativo n. 42/2004 e s.m.i.

⁹⁷ In proposito: "*Certamente la sclassificazione non può, salvo i casi suscettibili di alienazione e legittimazione previsti dalla legge n. 1766 del 1927, servire a sanare indiscriminatamente occupazioni abusive. Né si può fare riferimento alla pregressa cessazione dell'uso per giustificarla. Come è noto, regola generale è la imprescrittibilità del diritto di uso civico (artt. 2 e 9 della legge n. 1766 del 1927) ed è consolidato orientamento del giudice della nomofilachia quello della presunzione di presistenza dell'uso (ex plurimis,*

dovrà comunque essere a titolo oneroso, per risarcire la collettività della perdita di parte del proprio patrimonio. La Corte ha evidenziato, inoltre, la lesione del principio di leale collaborazione fra Stato e Regione⁹⁸.

5. I TENTATIVI DI RIFORMA DEL QUADRO NORMATIVO REGIONALE. LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE E GLI INCERTI SCENARI

5.1. UNA SVOLTA, LA LEGGE REGIONALE N. 11/2017

A fine giugno 2017 il Consiglio regionale ha approvato la legge regionale Sardegna n. 11/2017 in materia di urbanistica, contenente anche norme (artt. 36-41) in tema di usi civici⁹⁹. Essa ha previsto interventi esclusivamente finalizzati a ripristino e bonifiche ambientali nei demani civici in assenza di titolo per l'occupazione dei terreni (art. 36), viene introdotta la valutazione paesaggistica congiunta con il Ministero per i beni e attività culturali attraverso l'Istituto della copianificazione nei casi di permuta e alienazione di terreni a uso civico (art. 37), viene resa permanente la possibilità del trasferimento dei diritti di uso civico in caso di reali benefici per la collettività locale titolare dei diritti (art. 38). Inoltre, finalmente, l'ipotesi di sdemanializzazione di terreni a uso civico che abbiano perso irreversibilmente le loro caratteristiche morfologiche viene vincolata al trasferimento dei diritti di uso civico in terreni di valore ambientale messi a disposizione da parte del Comune interessato e dalla Regione (art. 39), così da non impoverire ambiente e patrimonio delle comunità locali. Anche nei casi di sdemanializzazione e trasferimento dei diritti di uso civico la valutazione congiunta del valore paesaggistico è attuata attraverso l'Istituto della copianificazione, mentre vengono previste procedure per la regolarizzazione degli atti di alienazione eventualmente intervenuti. Un primo importantissimo passo verso la legalità e la corretta gestione delle terre collettive isolate.

Tuttavia, anche in questo caso il Consiglio dei Ministri ha ritenuto di ricorrere alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzioni. Impugnati gli articoli 37 (permuta e alienazione di terreni a uso civico), 38 (trasferimento dei diritti di uso civico) e 39 (sdemanializzazione e

Cass., sezioni unite, 24 febbraio 1982, n. 1150, Cass., sezione seconda, 6 maggio 1980, n. 2986, e Cass., sezione seconda, 20 ottobre 1976, n. 3660). Pertanto, il mancato esercizio dell'uso – magari causato 'vi vel clam vel precario' - non può certamente giustificare l'adozione di una sclassificazione indiscriminata ma, nei casi tassativamente previsti, può giustificare una conversione al regime di diritto privato necessariamente onerosa".

⁹⁸ Per la Corte "le norme impugnate sono altresì lesive del principio di leale collaborazione perché sottraggono preventivamente una parte del patrimonio che dovrebbe essere sottoposto alla copianificazione tra Stato e Regione. Dopo la funzionalizzazione di tali beni alla cura del paesaggio e dell'ambiente, il carattere 'sclassificante' delle norme regionali – anziché assumere un profilo di marginale riduzione del patrimonio tutelato – viene a costituire un elemento pregiudizievole e condizionante gli indirizzi ed i contenuti della pianificazione", soprattutto per il "carattere generalizzato di una tale procedura". In realtà, "i beni d'uso civico sono inalienabili, inusucapibili ed imprescrittibili e la loro sclassificazione, che è finalizzata a sottrarre in via definitiva alla collettività di riferimento il bene, è un evento eccezionale subordinato alle specifiche condizioni di legge, tra le quali mette conto ricordare che le zone oggetto di legittimazione o di alienazione non interrompano la continuità del patrimonio collettivo, pregiudicandone la fruibilità nel suo complesso". Le norme regionali dichiarate incostituzionali individuavano, in sostanza, "fattispecie che potrebbero essere riconducibili ad ipotesi di condono di diversa natura e di differenziati presupposti".

⁹⁹ In proposito, il Gruppo d'Intervento Giuridico onlus aveva espresso soddisfazione, in quanto venivano sostanzialmente accolti i contenuti della propria proposta di legge regionale "Trasferimento dei diritti di uso civico e sdemanializzazione di aree compromesse appartenenti ai demani civici", avanzata all'Amministrazione regionale.

trasferimento dei diritti di uso civico) della legge. Non impugnato l'art. 36 (regolamento di gestione dei terreni civici), che introduce una disposizione per consentire gli interventi di disinquinamento in assenza di titolo sui terreni a uso civico contaminati, e 40 (norme transitorie), norma di rinvio alla disciplina statale e per la conclusione delle procedure in corso¹⁰⁰. Da segnalare il fatto che il Governo prima aveva proposto e i due rami del Parlamento poi avevano approvato la sdemanializzazione delle aree a uso civico rientranti nelle zone industriali sarde¹⁰¹.

5.2. LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 178/2018. IL BUIO OLTRE LA SIEPE

Tuttavia, la Corte costituzionale, ancora una volta, ha ritenuto illegittimo l'operato legislativo regionale. La Corte costituzionale, con la recente sentenza n. 178 del 26 luglio 2018, ha infatti sancito l'incostituzionalità di alcune norme di carattere urbanistico-edilizio (artt. 13, comma 1°, e 29, comma 1°, lettera *a*, della legge regionale Sardegna n. 11/2017) e, soprattutto, delle norme regionali sarde in materia di razionalizzazione delle terre collettive (artt. 37-39 della legge regionale Sardegna n. 11/2017)¹⁰², in riferimento all'art. 117, comma 2°, lettera *s*, cost. e con riguardo all'art. 143 del decreto legislativo n. 42/2004 e s.m.i. e all'art. 3, comma 1°, lettera *n*, dello statuto speciale per la Sardegna (legge cost. n. 3/1948 e s.m.i.). La Corte costituzionale ha ripreso argomentazioni utilizzate in precedenza (pur in presenza di elementi normativi innovativi)¹⁰³ e ha ricordato l'incompetenza regionale in campo civilistico¹⁰⁴ per restringere l'ambito delle competenze regionali al solco tracciato dalla normativa statale¹⁰⁵. Tali procedure non sono state modificate dalla recente legge n.

¹⁰⁰ Nel ricorso il Governo ha contestato la *“implicita esclusione di una diversa valutazione complessiva tecnico-discrezionale della sussistenza attuale di valori paesaggistici anche non strettamente identificabili con il perdurare dei caratteri e degli usi civici (ad esempio, terreni agrari, ovvero boschivi o pascolativi) ... precludendo soluzioni valutative diverse, volte anche, ad esempio, ad ipotizzare, come prevede l'articolo 143 del codice, processi di riqualificazione e recupero di contesti paesaggistici parzialmente compromessi o degradati, oltre al ripristino dello stato dei luoghi ove possibile”*.

¹⁰¹ Si tratta dei *“terreni”* rientranti nei *“piani territoriali di sviluppo industriale”* di cui alle norme per gli interventi pubblici nel Mezzogiorno *“sono sottratti dal regime dei terreni ad uso civico, con decorrenza dalla data di approvazione dei piani o loro atti di variante”*, con buona pace di tutti (art. 3, comma 17° *ter*, del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91, convertito con modificazioni nella legge 3 agosto 2017, n. 123, c.d. decreto per il Sud). La disposizione ha efficacia soprattutto nel territorio comunale di Portoscuso (dove l'inquinante bacino dei *“fanghi rossi”* sorge parzialmente su terre collettive, vero *casus belli* dell'impugnativa statale) e di Villacidro e si evidenzia che il Governo delibera il ricorso alla Corte costituzionale il 29 agosto 2017, mentre la legge n. 123/2017 era già vigente (art. 17). In estrema sintesi, il Governo ha impugnato una norma che riguarda il caso oggetto d'interesse (gli usi civici nelle aree industriali) non spiegava più alcun effetto proprio per volontà dello stesso Legislatore statale.

¹⁰² In proposito si veda DELIPERI, S., *«La Corte costituzionale rende ancor più incerta la sorte dei demani civici in Sardegna»*, in *Lexambiente. Rivista giuridica online*, 7 settembre 2018.

¹⁰³ Già *“in fattispecie sostanzialmente analoghe ... «la conciliazione degli interessi in gioco e la coesistenza dei due ambiti di competenza legislativa statale e regionale» avviene attraverso «la previa istruttoria e il previo coinvolgimento dello Stato nella decisione di sottrarre eventualmente alla pianificazione ambientale beni che, almeno in astratto, ne fanno «naturalmente» parte» (sentenza n. 103 del 2017)”*.

¹⁰⁴ Inoltre, *“il regime civilistico dei beni civici non è mai passato nella sfera di competenza delle Regioni”*, tanto che la *“la materia «agricoltura e foreste» di cui al previgente art. 117 Cost., che giustificava il trasferimento delle funzioni alle Regioni e l'inserimento degli usi civici nei relativi statuti, mai avrebbe potuto comprendere la disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche» (sentenza n. 113 del 2018)”*

¹⁰⁵ Secondo la Corte, *“la competenza regionale nella materia degli usi civici deve essere intesa come legittimazione a promuovere, ove ne ricorrano i presupposti, i procedimenti amministrativi finalizzati alle ipotesi tipiche di sclassificazione previste dalla legge 16 giugno 1927, n. 1766 [...] e dal relativo regolamento di attuazione ..., nonché quelli inerenti al mutamento di destinazione”*. Un terreno

168/2017 sui domini collettivi. Per la Corte costituzionale, la sdemanializzazione e il mutamento di destinazione di terre civiche potrebbe esser contemplata solo nell'ambito della procedura di pianificazione paesaggistica, svolta di concerto fra Stato e Regione¹⁰⁶. La pronuncia della Corte costituzionale, però, lascia più dubbi che certezze e appare, di fatto, consegnare la razionalizzazione dei demani civici sardi (e italiani, in via generale) a un presente e un futuro di forte opacità. Volendo legare la procedura di copianificazione Stato-Regione¹⁰⁷ al solo momento della “*pianificazione ambientale e paesaggistica*”, non tiene minimamente conto delle innumerevoli situazioni di occupazioni illegittime di terreni a uso civico con presenza di edifici “privati” determinate da alienazioni illegittime risalenti anche a svariati decenni or sono. Tali situazioni, ampiamente diffuse in tutta Italia, necessiterebbero di procedure di copianificazione Stato-Regione da svolgersi volta per volta per evitare una paralisi amministrativa e fattuale di potenziale lunga durata. Gli artt. 37-39 della legge regionale Sardegna n. 11/2017 ora dichiarati illegittimi avevano il pregio - caso unico in Italia - di legare qualsiasi eventuale ipotesi di sdemanializzazione di terreni a uso civico irreversibilmente trasformati a trasferimenti del diritto di uso civico su altri terreni pubblici di pregevole interesse ambientale (es. coste, boschi, zone umide, ecc.) e sempre previa vincolante procedura di copianificazione Stato-Regione¹⁰⁸. Dopo decenni di gravissima ignavia dello Stato e di gran parte delle Regioni (Regione autonoma della Sardegna compresa) costituiva un importante passo verso la salvaguardia e la gestione del grande patrimonio delle terre collettive¹⁰⁹. Ora la Corte costituzionale ha riportato un clima di grande incertezza senza indicare una strada giuridicamente corretta di agevole percorrenza. Infatti, si deve ricordare che l'art. 38 della legge regionale n. 11/2017, ora dichiarato illegittimo, aveva sostituito integralmente l'art. 18 *ter* della legge regionale n. 12/1994 e s.m.i. concernente il

a uso civico, quindi, “*non può essere [...] oggetto di alienazione al di fuori delle ipotesi tassative previste dalla legge n. 1766 del 1927 e dal r.d. n. 332 del 1928 per il particolare regime della sua titolarità e della sua circolazione, che lo assimila ad un bene appartenente al demanio, nemmeno potendo per esso configurarsi una cosiddetta sdemanializzazione di fatto. L'incomerciabilità derivante da tale regime comporta che [...] la preminenza di quel pubblico interesse, che ha impresso al bene immobile il vincolo dell'uso civico stesso, ne vieti qualunque circolazione*” (Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 28 settembre 2011, n. 19792)» (sentenza n. 113 del 2018)”.

¹⁰⁶ Così la Corte: “*le norme impugnate contrastano, dunque, con il presupposto indefettibile della previa “sclassificazione”, che può concretarsi solo nelle fattispecie legali tipiche, nel cui ambito procedimentale precedentemente richiamato è oggi ricompreso anche il concerto tra Regione e Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (sentenze n. 113 del 2018, n. 103 del 2017 e n. 210 del 2014)*”. Così, “*in conclusione*”, ribadisce la Corte, “*è proprio la pianificazione ambientale e paesaggistica, esercitata da Stato e Regione, secondo le condivise modalità specificate da questa Corte (sentenza n. 210 del 2014), la sede nella quale eventualmente può essere modificata, attraverso l'istituto del mutamento di destinazione, l'utilizzazione dei beni d'uso civico per nuovi obiettivi e – solo in casi di particolare rilevanza – per esigenze di adeguamento a situazioni di fatto meritevoli di salvaguardia sulla base di una valutazione non collidente con gli interessi generali della popolazione locale. Infatti, il mutamento di destinazione «ha lo scopo di mantenere, pur nel cambiamento d'uso, un impiego utile alla collettività che ne rimane intestataria» (sentenza n. 113 del 2018). La ratio di tale regola è nell'attribuzione alla collettività e agli utenti del bene d'uso civico, uti singuli et cives, del potere di vigilare a che la nuova utilizzazione mantenga nel tempo caratteri conformi alla pianificazione paesaggistica ambientale che l'ha determinata*”.

¹⁰⁷ E per lo Stato al “*Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare*”, poi correttamente individuato nel Ministero per i beni e attività culturali, come indicato dal Codice per i beni culturali e il paesaggio, grazie all'ordinanza Corte cost. n. 226 del 5 dicembre 2018.

¹⁰⁸ In passato la Corte costituzionale aveva ritenuto legittimi provvedimenti normativi regionali che consentivano procedure di sdemanializzazione di terreni a uso civico una volta oggetto di trasformazioni irreversibili senza alcuna contropartita (cf. Corte cost. n. 511/1991).

¹⁰⁹ Si stimano demani civici per oltre 5 milioni di ettari in tutta Italia, 4-500 mila ettari nella sola Sardegna.

trasferimento dei diritti di uso civico e non è pacifica - in conseguenza della sentenza Corte cost. n. 178/2018 - la reviviscenza della norma che continuerebbe a consentire il trasferimento dei diritti di uso civico in altri terreni di proprietà pubblica in casi di irreversibile perdita delle caratteristiche morfologiche o ai fini di accorpamenti o, comunque, di migliore fruizione collettiva e tutela ambientale. La giurisprudenza costituzionale¹¹⁰ non indica un automatico effetto di reviviscenza di norme abrogate in caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale. Inoltre, gli istituti della permuta dei terreni e del trasferimento dei diritti d'uso civico, previsti da varie normative regionali, non sono esplicitamente previsti dalla normativa nazionale, pur appearing applicabili in base al *favor* della legge n. 1766/1927 e s.m.i. per le soluzioni conciliative (art. 29). I nodi critici evidenziati costituiscono elementi di fondamentale rilievo per una corretta gestione delle terre collettive finalizzata al migliore risultato sotto il profilo della salvaguardia ambientale e della effettiva fruizione dei diritti di uso civico, criticità ben rappresentate anche in sede di Conferenza delle Regioni e Province autonome¹¹¹. Non è procrastinabile un intervento normativo di integrazione della legge n. 168 del 2017 che esplicitamente consenta virtuose operazioni di riordino dei demani civici attraverso gli istituti della permuta e del trasferimento dei diritti di uso civico¹¹².

5.3. PROBLEMATICHE APERTE PER UNA BUONA GESTIONE DELLE TERRE COLLETTIVE

Rimangono alcuni aspetti di grande rilievo tuttora aperti per una corretta espressione degli interessi pubblici alla salvaguardia dell'ambiente e alla tutela delle proprietà collettive. Oltre alle attività di accertamento dei demani civici da completare e le complesse attività di riordino delle terre collettive, oggi rese più difficili dai principi enunciati dalla sentenza Corte cost. n. 178/2018 di cui si argomentava in precedenza, si deve rammentare che sono tantissimi i casi di terreni a uso civico illegittimamente occupati da privati¹¹³. L'art. 22 della legge regionale n. 12/1994 e s.m.i.¹¹⁴ prevede l'obbligo di recupero dei terreni a uso civico illegittimamente occupati a carico dei Comuni e, in caso di inerzia, con intervento sostitutivo

¹¹⁰ Corte cost. n. 218/2015, Corte cost. n.13/2012, Corte cost. n. 107/1974.

¹¹¹ Nota prot. n. 18/161/CR12bis/C1 del 13 dicembre 2018 "Problematiche applicative della legge 168/2017 Art. 3, comma 7 in materia di Domini Collettivi". In tale sede è stato affermato che "*partendo dalla considerazione che la competenza regionale deve essere intesa esclusivamente come legittimazione a promuovere i procedimenti finalizzati alle ipotesi di sclassificazione di cui alla legge 1766/1927 (legittimazione, alienazione e mutamento di destinazione) (sentenza n. 178/2018), ci si interroga sull'ammissibilità di alcuni istituti previsti dalle Leggi regionali, quali la permuta o il trasferimento di usi civici su altri terreni di proprietà del comune*".

¹¹² In proposito, si evidenzia un importantissimo segnale positivo dato dal Comune di Desulo (NU) che ha deciso, con la deliberazione consiliare n. 33 del 29 novembre 2018, adottata all'unanimità, segno della forte condivisione della proposta, di chiedere all'Agenzia Argea Sardegna il trasferimento dei diritti di uso civico (art. 18 *ter* della legge regionale n. 12/1994 e s.m.i. e s.m.i.) da poco più di 11 ettari di vari terreni non contigui a più di 1.577 ettari di boschi e pascoli del Gennargentu, per "*incrementare il proprio patrimonio civico e tutelare sotto il profilo ambientale una vasta area boschiva. In particolare l'apposizione del diritto d'uso civico garantirà, alle generazioni future, l'inalienabilità, l'insuscipibilità e l'imprescrittibilità dei terreni sui quali si trasferirà il diritto*". Esempi positivi come questo, validi per l'intero *Bel Paese*, avrebbero vita difficile alla luce della sentenza Corte cost. n. 178/2018. *Summus jus, summa iniuria*.

¹¹³ Fra i casi più rilevanti si ricordano recuperi da farsi a Portoscuso a Orosei, a Carloforte a Nuoro, a Posada, a Siniscola, a Villagrande Strisaili, a Villacidro, a San Vero Milis, ad Alà dei Sardi.

¹¹⁴ Art.22 – "*Recupero dei terreni civici: 1. Entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge i Comuni devono promuovere le azioni necessarie per il recupero dei terreni comunali ad uso civico, il cui accertamento sia già avvenuto con decreto dell'organo competente, che risultino abusivamente occupati o detenuti senza titolo valido. 2. In difetto vi provvede, su proposta dell'Assessore regionale dell'agricoltura e riforma agro - pastorale, la Giunta regionale mediante la nomina di un commissario ad acta*".

regionale: pur essendo ben note tali situazioni negli atti dell'Inventario generale delle Terre civiche, non si è a conoscenza di alcun intervento in via sostitutiva da parte della Regione autonoma della Sardegna nei tanti casi di inerzia da parte dei Comuni interessati. Per la prima volta in assoluto recentemente sono stati recuperati al demanio civico terreni illegittimamente occupati da Privati a Carloforte: circa 48 ettari sono stati restituiti al demanio civico in seguito a richiesta comunale nelle località di *Cala Lunga*, *Le Commende* e *Bricco Nasca*¹¹⁵. Ma in proposito siamo ben lontani da risultati soddisfacenti.

BIBLIOGRAFIA

- ACROSSO, L., RIZZI, G., *Codice degli usi civici*, Roma 1956
- ASTUTI, G., «Aspetti e problemi del riordinamento degli usi civici in Italia», in *Tradizione romanistica e civiltà giuridica europea*, II, Napoli 1984
- BIROCCHI, I., *Per la storia della proprietà perfetta in Sardegna*, Milano 1982
- CERULLI IRELLI, V., *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova 1983
- CERVATI, G., «Aspetti della legislazione vigente circa usi civici e terre di uso civico», in *Riv. trim. dir. pubbl.* (1967), pp. 90 e ss.
- CORONA, R., «Cussorgie», in *Studi economico-giuridici*, Fac. Giurispr. Cagliari LIII (1990)
- DELIPERI, S., «Diritti di uso civico e parchi naturali: una convivenza possibile e auspicabile», in *Riv. giur. ambiente*, Milano 2000
- DELIPERI, S., «Il nuovo Editto delle Chiudende è incostituzionale», in *Lexambiente. Rivista giuridica online* (2014)
- DELIPERI, S., «Ancora una volta la Corte costituzionale stronca i tentativi regionali di privatizzazione dei demani civici sardi», in *Lexambiente. Rivista giuridica online* (2017)
- DELIPERI, S., «La Corte costituzionale rende ancor più incerta la sorte dei demani civici in Sardegna», in *Lexambiente. Rivista giuridica online* (2018)
- DE PAOLIS, M., «Diritti di uso civico e ambiente», in *Ambiente: consigli e pratica per l'impresa* IX (1995)
- GROSSI, P., *Un altro modo di possedere*, Milano 2017
- GROSSI, P., «Assolutismo giuridico e proprietà collettive», in *Quaderni Fiorentini*, Milano 1990
- ORNANO, C., «Note in tema di cussorgia», in *Riv. giur. sarda* I (1993)
- PALERMO, A., «Usi civici», in *Noviss. dig. it.* XX (1975)
- PETRONIO, U., «Qualche spunto sulla questione demaniale in Italia prima della legge Zucconi», in *Usi civici e proprietà collettive bel centenario della legge 26 giugno 1888* (Atti del convegno in onore di Giovanni Zucconi:1845-1894, Camerino, 16-18 giugno 1988), 1991
- PETRONIO, U., «Usi civici», in *Enciclopedia del Diritto*, 1992
- PROVENZALI, P., «Usi civici», in *Codice dell'ambiente*, 2003
- SOLMI, A., «Ademprivia. Studi sulla proprietà fondiaria in Sardegna», in *Studi storici sulla proprietà fondiaria nel Medio Evo*, Roma 1937
- TODDE, G., «Ademprivi della Sardegna», in *Enciclopedia Giuridica Italiana*, 1882

¹¹⁵ Si trattava di terreni in passato pervenuti nelle mani di Privati per usucapione e compravendita, atti giuridicamente nulli nei confronti di terreni a uso civico.

Il Conflitto tra Ex Signoria Colonnese e Comune di Patrica per l'antico *Beneficium* feudale

1. INTRODUZIONE

La nostra storia comincia nel 1611 ed è una delle tante vicende in Età moderna di conflitto fra signoria feudale e abitanti di un villaggio. In questo caso si tratta dei Santacroce, famiglia romana di lontana ascendenza mercantile¹, poi esponenti curiali, che nel 1599 compera il feudo di Patrica² (luogo posto nella provincia pontificia di Campagna e Marittima) che proprio nel 1611 viene ad uno scontro durissimo con gli “*buomini*” del paese. Il conflitto arriva alla Sacra Consulta e verte sulla gestione dei beni comuni, di cui i Santacroce rivendicano praticamente la libera conduzione, mentre gli abitanti cercano di arginare lo straripamento signorile. Una ventina di “*buomini*” fugge dal castello, contravvenendo un ordine del loro signore e a Roma si appella al Papa con una supplica (che conosciamo per essere conservata nell'Archivio Camerale)³. Dopo un pronunciamento della S. Consulta avverso ai patricani si arriva ad una transazione, stipulata il 18 settembre 1611⁴, che si ottenne anche grazie a potenti mediatori (e fra questi si ricorda un certo Ascanio Colonna capitano di Ceccano⁵).

Nel 1625 i Colonna subentrano ai Santacroce; nei primi tempi si notano rapporti cauti fra le due parti. Dopo i rapporti diventano più rigidi, la Comunità di Patrica viene sottoposta a pressioni culminate con nuove le pattuizioni contenute nel rinnovato Statuto. A partire dalla fine del Seicento e per tutto il Settecento ci sono contrasti molto forti; alla fine del Settecento e nell'Ottocento si agitano diverse cause davanti ai tribunali grazie alle quali conosciamo la documentazione precedente.

¹ ESPOSITO ALIANO, A., «Famiglia, mercanzia e libri nel testamento di Andrea Santacroce», in *Aspetti della vita economica e culturale a Roma nel Quattrocento*, Roma 1981, pp. 197-220; ESPOSITO, A., «Per una storia della famiglia Santacroce nel Quattrocento: il problema delle fonti», in *Archivio della Società romana di storia patria* 105 (1982), pp. 203-216.

² In data 6 febbraio 1599; il successivo giorno 11 c'è la presa di possesso ed il giuramento di fedeltà dei paesani. Gli atti si trovano rispettivamente in Archivio di Stato di Roma, Santacroce (in seguito solo Santacroce), bb. 35 e 279.

³ ARCHIVIO DI STATO DI ROMA, Camerale III, b. 1596, fsc. Patrica.

⁴ Subiaco, Biblioteca del monumento nazionale Monastero di S. Scolastica, Archivio Colonna (in seguito solo Archivio Colonna), Patrica III LD, Posizioni legati, Protocollo 1, fsc. 3 e 5: una delle numerose copie che si trovano in questo ed in altri archivi. Nell'Archivio di Stato di Frosinone, Delegazione Apostolica, b. 818, fsc. 2033 si trova una trascrizione a stampa pubblicata nel *Summarium*, il documento è presentato nel 1835 al Tribunale per conto del Comune di Patrica in una delle cause ottocentesche contro i Colonna; il fascicolo, come si usava, contiene questo ed altri atti per cui sarà menzionato in seguito come *Summarium* 1835. La transazione è interamente trascritta nell'atto notarile di conciliazione del 5 luglio 1864 fra il Comune di Patrica ed i Colonna la cui copia legale è conservata nell'Archivio storico comunale di Patrica (in seguito ASC Patrica), b. 3, fsc. 6: Conciliazione col Sig. Principe Colonna, Allegato A. Nella copia del fsc. 5 la data dell'accordo è 19 novembre per un evidente errore.

⁵ Non risulta un Colonna di questo nome nella genealogia della potente famiglia romana.

2. TRATTI CARATTERISTICI

Esiste poi un dato specifico: il conflitto è caratterizzato da una forte opposizione / resistenza signorile, puntuta, attuata, probabilmente, per “coprire” / giustificare i continui disboscamenti (attuati sin dal Settecento). Tale scontro è un esempio della grande litigiosità locale (pascolo e legnatico sono importanti risorse per la comunità patriciana, il primo anche a favore dell’aumentata borghesia paesana che ha investito nella pastorizia) anche se gli abitanti ed il loro Comune subiscono ripetute sconfitte in tribunale, per l’abilità e per la potenza giuridico / processuale dei Colonna (ad esempio un cabreo signorile, spacciato per catasto, in tribunale viene accettato come prova e diverse testimonianze dei vassalli e dei dipendenti dei Colonna rese valide in tribunale passano come *re giudicata*, mentre non vengono accolte le testimonianze dei patriciani comprovanti i diritti del Comune e degli abitanti).

La conflittualità, quasi un tratto caratteristico della società di *ancien régime*, nasce nei patriciani dalla necessità di sopravvivere e incontra politiche governative ostili (dovute alle scelte politiche dei papi). Non credo ci sia bisogno di ricordare che fino al Settecento inoltrato, i governi pontifici, anche se mirano a sottoporre al loro controllo i feudi, di fatto lasciano campo libero sul piano economico ai baroni; solo a partire dalla seconda metà del secolo XVIII notiamo un più deciso intervento governativo anche nel settore economico.

Nell’Ottocento poi il governo pontificio, al di là di oscillazioni momentanee, si schiera a favore della “liberazione dai gravami” delle terre e per l’incremento produttivo, indirizzandosi a favorire la riduzione delle superficie boschive e paludose per la loro trasformazione in campi coltivati, per cui la strenua difesa dei diritti collettivi, al di là di un generico interesse a che i terrazzani possano avere risorse sufficienti, non viene accolta, anzi gli organi governativi centrali sono la vera causa dei conflitti autorizzando i Colonna a disboscare, a diradare le macchie e a vietare l’accesso per il pascolo dopo aver tagliato gli alberi, con gli ovvi strascichi delle rivendicazioni da parte dei “comunisti” di Patrica per i danni patiti. Le motivazioni ottocentesche di parte comunale assumono toni ed accenti “rivoluzionari” nelle parole degli avvocati i quali mettono in rilievo il ruolo prevaricatore dei baroni nel passato e che, grazie alle loro usurpazioni, i signori territoriali hanno potuto costituire il loro patrimonio che pretendono essere allodiale⁶.

3. ANDAMENTO DEL CONFLITTO

L’oggetto del contendere nei tre secoli di cui discutiamo è la gestione di due grandi boschi (chiamati dai patriciani macchie e nel lessico signorile selve): il primo è la Macchia Piana di circa 105 ruggia e l’altra chiamata Macchia Resignano molto più piccola, circa 43 ruggia (secondo il catasto colonnese redatto dall’Antinori nel 1782)⁷.

⁶ Una sommaria ricostruzione delle controversie è nella parte iniziale della transazione del 6 luglio 1864 menzionata alla precedente nota 4. Sul patrimonio dei Colonna e sui diritti esercitati nel feudo cf. la “*Descrizione dei corpi di Entrate di Patrica e Supino*” (ARCHIVIO COLONNA, Patrica III LD, Posizioni Legali, Protocollo 2, fsc. 6). Per un inquadramento dei rapporti economici fra le due parti rinvio al mio studio «Sulla produzione economica a Patrica nei secoli XVI-XVIII: note di economia signorile», in *L’economia in età moderna sui Lepini orientali e centrali*, Anagni 2008 (Biblioteca di Latium, 19), pp. 47-67.

⁷ ARCHIVIO COLONNA, Patrica III LD protocollo 2, fsc. 6: “*Descrizione dei Corpi di Entrata della terra di Patrica e Supino*”, cit. da dove risulta che la Selva Piana misura ruggia 105, 1, 0, 3, 34, e la Macchia Resignano ascende a ruggia 43, 1, 2, 0, 01.

Nella transazione del 1611, escludendo le motivazioni giurisdizionali (la nomina degli ufficiali del Comune rivendicata dai terrazzani ma che spetta da ora in poi al barone), sul piano economico la preponderanza baronale è patente: sulle nostre due macchie Tarquinio Santacroce, il marchese titolare del feudo di Patrica, ha il pieno diritto di sfruttamento potendo venderne i frutti liberamente a chi vorrà mentre i patricani non possono rivendicare alcunché fino al 30 dicembre. Però, solo nel caso che il 30 novembre non vi si trovino più frutti, essi potranno entrarvi per pascolare⁸. Si deve trattare di una grande concessione che fanno i paesani al signore poiché il marchese condona ai patricani una tassa molto pesante: ogni anno i terrazzani devono consegnargli, presso la sua residenza, 100 rubbia di calce⁹. Un secondo accordo riguarda il ruspo della Valle (la depressione posta alle spalle occidentali del paese): il Santacroce riconosce che detto ruspo spetta al Comune ma vuole una parte (in seguito si fisserà ad un terzo) della somma entrata nelle casse del piccolo paese lepino. Di questo ruspo si parla nello statuto nel quale se ne menzionano due, quello “di sotto” e l’altro “di sopra”, facendo con ciò riferimento alla zona valliva e montana del territorio comunale; il primo spetta al Comune dal giorno di s. Luca, 18 ottobre, il secondo da “Tutti i santi”, 1 novembre¹⁰.

Un ulteriore accordo riguarda la “spiga” (e lo “*spigatico*”) e benché Santacroce abbia vinto la causa davanti alla S. Consulta e quindi possa venderla in proprio, “*si contenta ... sia commune*” fra le due parti così che i patricani possano pascolarla ed i poveri possano raccoglierla, “*come al solito*”¹¹. Di fatto il signore concede la raccolta ed il pascolo della spiga, ma non esclude che egli la possa vendere a terze persone. Un altro accordo è preso per le montagne su cui il feudatario mantiene il diritto di vendere il pascolo a forestieri per uso del loro bestiame; ovviamente anche i patricani ci potranno andare pagando il solito *annatico*¹². Nello Statuto rinnovato e approvato dai Colonna nel 1696, al cap. 42, troviamo però che sul monte chiamato Cacume il pascolo e la raccolta dei frutti sono consentiti liberamente poiché non si

⁸ *Summarium* 1835: “*Litera B. Secondo, quanto alla pretenzione, che la Comunità di Patrica ha sopra Rosignano, et Selva grande. Dichiararono, e convennero, che il detto Signor Tarquinio, etc suoi Eredi, e Successori possano godere, et vendere liberamente li frutti di castagne, et iande, et qualsivoglia altra sorta di frutti a chi gli parerà, a tutto il mese di Dicembre di ciascun anno, et che la detta Comunità, et Uomini per tutto il detto tempo non possano pretendere ragione alcuna in detti frutti. Ed in evento, che dopo il giorno di S. Andrea non vi siano frutti, sia lecito alla detta Comunità, e Uomini particolari poterci andare con ogni bestiame*”.

⁹ *Summarium* 1835, cit.: “*Litera C. Et versa vice il detto Signor Tarquinio, e detto suo Procuratore a nome suo osservando detta Comunità quello, che si contiene in detto Capitolo, dona alla detta Comunità di Patrica le rubbia cento di Calce, e conduttura di esse*”.

¹⁰ *Summarium* 1835, cit.: “*Terzo. Quanto al Ruspo della Valle sono convenuti, che, se detta Comunità venderà detto ruspo il detto Signor Tarquinio, e suoi Eredi e Successori abbiano d'avere la loro terza parte di tutto il prezzo, e regalie, che se ne caverano, secondo il solito fatto gli anni passati, con questo però, che detta vendita non possa farsi senza il consenso di esso Signor Tarquinio, suoi Eredi e Successori*”. Nello Statuto art. LXXXIX si dispone: “*Item dichiaramo, che il Ruspo di Sotto ricasci alla Comunità il giorno di S. Luca, e quello di Sopra il giorno di tutti li Santi, come si è Costumato per il passato, e Proibiamo à qualsivoglia persona di Patrica di non vendere le Ghiande, e Castagne à tronghi d'Animali porcini prima d'essi giorni, essendo gran' pregiudizio della Nostra Comunità*”. Sullo Statuto cf. GIAMMARIA, G., «Le Liberanze o Statuto di Patrica del 1696. Edizione e studio storico», in *Latium* 15 (1998), p. 65 (in seguito Statuto).

¹¹ *Summarium* 1835, cit.: “*Quarto. In quanto alla spiga ancorché il Signor Tarquinio, abbia avuto dalla S. Consulta il Decreto a favor suo, che egli possa continuare a venderla, nondimeno il detto Signor Tarquinio osservandosi dalla Comunità di Patrica tutto quello, che si contiene in questo istrumento, si contenta che detta spiga sia comune tra Lui e detta Comunità, e tanto detto Signor Tarquinio, quanto li Cittadini di Patrica ci possono mandare a pascolare con li loro Animali, e Bestiami dando anche facoltà alli poveri, che ci possono spigare al solito*”.

¹² *Summarium* 1835, cit.: “*Sesto. In quanto alle montagne sono restati di accordo, che detto Signor Tarquinio, e suoi Eredi, e Successori ci possono affidare Bestiame forestiere, siccome ha fatto per il passato, e gli Animali, e bestiame de' Cittadini di Patrica ci possono andare a pascolare, pagando a Sua Signoria Illustrissima, e suoi Eredi, e Successori il solito Annatico*”.

può punire chi li pratica. Ed il successivo cap. 101 dispone che chi realizza *cese* (terreni coltivati montani ricavati col disboscamento), le debba difendere con recinzioni¹³. Lo Statuto è del 1696 per cui dobbiamo registrare ulteriori modifiche all'accordo del 1611 tutte favorevoli alla popolazione. Infine, nella transazione, l'ultimo disposto economico riguarda la quartaria, ovvero il versamento nelle casse signorili della quarta parte del prezzo degli immobili che si venderanno in Patrica¹⁴.

È evidente che con i Colonna ci sono stati adattamenti della transazione e forse proprio il rinnovamento dello Statuto, 1696, è l'occasione per rivedere gli accordi economici fra i Colonna ed i Patriciani, ma, che, al momento, non si conoscono.

Tuttavia, credo che l'incremento demografico¹⁵ ed altre esigenze dei Colonna (le vistose spese per il palazzo romano e per la vita signorile) devono aver cambiato molto rapidamente i rapporti fra feudatario e popolazione/comunità.

Nel 1735 la S. Congregazione del Buon Governo si pronuncia a favore del pascolo e del legnatico dei terrazzani¹⁶ e questo ci dà la possibilità di capire che il conflitto è esploso per qualche disboscamento attuato dai Colonna attorno alla Tomacella¹⁷ e sicuramente per l'aumentata pressione dei patriciani che rivendicano, secondo le fonti colonnesi, non esclusivamente la solita legna morta ma anche gli alberi caduti per causa dei turbini atmosferici¹⁸. L'altro momento nel 1779 concerne il diritto di pascolo che viene interpretato

¹³ Statuto, art. CI: “*Cese di debbano apparare. Item che qualunque Persona farà Cese nella montagna, sia tenuto il Padrone, che le sementerà appararle, altrimenti facendosi danno le bestie non siano tenuti li Padroni di quelle à pena alcuna, ma solamente debbano pagare il danno, che sarà stimato*”.

¹⁴ *Summarium* 1835, cit.: “*Settimo. In quanto al concedimento, che è che si paghi la Quarteria, cioè la quinta parte del prezzo di tutto quelli che si vende, e compra de' beni stabili al detto Signor Tarquinio da ciascun Cittadino, o Forestiero, conforme ai decreti già fatti dai Signori Conti, et dal detto Signor Tarquinio nel qual Capitolo dichiarano, che non sia innovata cosa alcuna di quella, che in detti Decreti, e Bandi sopra di ciò fatti si contiene, e non altrimenti, né in altro modo etc*”.

¹⁵ La popolazione di Patrica nel 1606 ammontava a circa 980 persone, nel 1705 sale a 1.148, a metà Settecento, nel 1756, arriva a 1.561 abitanti e nel 1799 ascende a 2.133. Cf GIAMMARRIA, G., «La popolazione di Patrica dal 1606 al 1836», in ID, *Una storia mille storie*, Anagni 2018, pp. 121-126.

¹⁶ La lettera del Buon Governo si trova stampata in parte al n. 2 di un *Summarium* del 1855 presentato dai Colonna contro il Comune di Patrica; essa è del 19 novembre 1735 ed il dispositivo così recita: “*possino mandare i loro animali a pascere liberamente nelle selve di costoto Territorio dopo l'ultimo giorno del mese di dicembre, ancorché non si fossero interamente raccolti li frutti delle Ghiande, e Castagne di dette Selve. E che gli uomini sudetti non debbino essere stretti al pagamento della fida per l'incisione della Legna morta, se non in conformità della solita Tassa ... il Cardinale Imperiali ...*”.

¹⁷ Tomacella è il nome ufficiale del palazzo rurale posto al centro di una grande azienda agricola e punto di riferimento della produzione agraria della zona che va da Ceccano a Supino: lì si raccoglie il grano prodotto, si ripulisce e si fa partire per Marino. Tomacella è diventato il nome della contrada.

¹⁸ ARCHIVIO COLONNA, Patrica III LD, Posizioni legali, Protocollo 3, fsc. 3: “*1823. Posizioni della causa fra il principe Colonna e la Comunità di Patrica circa il diritto della legna morta, o degli alberi atterrati dal vento nella selva di Patrica*”. C'è una comparsa colonnese contro tre comunità: Ceccano, Arnara e Patrica perché le questioni sollevate avanti il Tribunale di Frosinone hanno in comune la rivendicazione delle popolazioni di “*legnare*” gli alberi abbattuti dai venti nei terreni macchiosi di proprietà dei Colonna. I legali della famiglia principesca sostengono che le macchie sono libera proprietà del Principe per cui il popolo non può esercitare alcun diritto in detti luoghi; al tribunale si chiede l'inibizione ad entrare nei ridetti luoghi “*sotto pena di agire contro chiunque attenterà tanto per la via criminale, quanto per la via civile*”. Argomentando la richiesta, gli avvocati scrivono che Casa Colonna non ha impugnato mai alle popolazioni avversarie il diritto di profittare della legna e sarebbe velleitario contrastarlo; la stessa famiglia non ha mai commerciato la legna da fuoco, ma gli tornerebbe conto farlo invece di far marcire gli alberi per cui nel passato ha accettato volentieri che ne profittassero gli abitanti delle rispettive terre e la classe indigente, anche per venderla ad altri. Proseguendo, nella comparsa si arriva a discutere della questione riguardante Patrica e i patriciani e riconosce che la popolazione “*ha il diritto di legnare la legna morta nelle due Selve ... non tanto in forza dell'antica [convenzione] stipolata con Tarquinio Santacroce, quanto in forza della consuetudine, cui non si è giammai opposta Casa Colonna*”.

diversamente dai patriciani i quali invadono la Macchia Resignano prima della data tradizionale, il primo giorno di Quaresima. Questa volta sono i borghesi di Patrica in prima linea contro i Colonna, borghesi e chierici che troveremo coinvolti nelle successive vicende repubblicane di fine Settecento. Il contrasto sfocia in una controversia giudiziaria, *Ferentina manutentionis*, promossa dal Principe e dall’Affittuario colonnese Cesare Bucciarelli, ristretta ai soli danni prodotti dagli animali introdotti nei boschi dai patriciani¹⁹.

Il contrasto è evidente sullo sfruttamento dei boschi che viene interpretato e vissuto come una limitazione da parte dei “*comunisti*”, come usurpazione colonnese, e comincia a profilarsi l’altra motivazione patriciana ovvero del danno che i Colonna creano con la riduzione della superficie boschiva mentre per la Casa le due macchie sono viste come libera proprietà su cui gravano servitù considerate di poco conto²⁰.

Le controversie nel Seicento e Settecento, come si è accennato di sopra, non sembrano sfociare in cause giudiziarie se non nel 1779; invece nell’Ottocento abbiamo diverse controversie avanti ai tribunali e tutte connesse agli incrementati disboscamenti ed ai nuovi diradamenti colonnesi. Il fenomeno dei tagli inizia in modo più esteso ai tempi dell’Impero francese quando, per contrastare il brigantaggio, le autorità franco-romane ordinano di tagliare i boschi lungo le vie infestate dai masnadieri; la disposizione si ripete anche dal 1817

perché non profittando Essa della legna morta ... sarebbe stata una velleità di negare questo profitto agli Abitanti del Feudo”. I legali colonnesi portano prove a favore della tesi che i boschi siano proprietà signorile, richiamando l’assegna data in occasione della compilazione del Catasto Piano dai patriciani che, appunto, fecero scrivere nella loro dichiarazione: “*Diritto attivo di legnare legna morta infruttifera, e caduta per causa di turbini in ambe le Selve, cioè Resignani, e Selva Piana in tutti i tempi di proprietà dell’Ecc.ma Casa Colonna, con pagare una semplice ricognizione sotto il nome di fida, a forma degli ordini della Sagra Congregazione del Buon Governo rinnovate fin dal 1735 come dalla partita rinnovata al suo luogo*”. Infatti, dicono gli avvocati, tale assunto discende dalla lettera della Sagra Congregazione del Buon Governo in data 19 novembre 1735 dove si afferma: “*La Sagra Congregazione ... sentito quanto è stato dedotto, ha ora dichiarato, che gli uomini di cotesto luogo possono condurre i loro Animali a pascolare liberamente nelle Selve di cotesto Territorio dopo l’ultimo giorno del mese di Dicembre, ancorché non si fossero interamente raccolti li frutti delle Ghiande, e Castagne di dette Selve, e che gli uomini sudetti non debbono essere costretti al pagamento delle fide per la incisione della legname morta, se non in conformità delle solite tasse*”. E si conclude che “*ai Patriciani non compete se non il diritto di legnare la legna morta, e che quello di legnare gli alberi caduti per causa di Turbini fu una aggiunta fattavi a loro capriccio, smentita dal documento medesimo a cui appellano, ed a forma del quale dissero competergli il diritto medesimo*”. A questo punto i legali concludono questa parte del discorso mettendo in chiaro che gli avversari, i patriciani, ammettono la proprietà dei Colonna tanto che pagano una fida per poter legnare anche se il Principe è preoccupato per la salvaguardia della selva per la pratica del “*taglio delle radici col fuoco, o con questo incisione che volgarmente dicesi cantare onde col vento anche leggero gli atter*” (gli alberi).

¹⁹ Sulla controversia cf. l’intero fsc. 3 di Archivio Colonna, Patrica III LD, Posizioni Legali, Protocollo 1. Sui risvolti sociali ed il pascolo esiste una cospicua documentazione in Archivio di Stato di Roma, Buon Governo, II, b. 3347. Intorno al 1780 scoppia una violenta controversia fra i possessori di bestiame e le autorità comunali per i provvedimenti di contenimento dei danni apportati dai bestiami; in appendice ad un memoriale si pubblica una “*Nota de’ Padroni de’ Bestiami*” che risultano essere i maggiorenti della Terra. L’elenco comprende: “*Sig. Giuseppe Vitelli, Sig. Francesco Antonio Stella, Sig. Carlo Magni Sindaco, Francesco Antonio Spezza, Sig. Romualdo Persij Sindaco, Sig. Demetrio De Carolis, Sig. Chirurgo Giovanni Battista Pierotti, Sig. Don Angelo Pasquali Vicario Foraneo, Sig. Don Domenico Tolfa*” a cui fanno seguito altri 12 nominativi, mentre altri non vengono menzionati (evidentemente perché possiedono pochi capi di bestiame). Fra gli elencati troviamo Domenico Contenta Ufficiale, Angelo Trombetta Sindaco, Domenico Pilotti Ufficiale, Cataldo Belli Ufficiale, Mastro Giuseppe del Grego Ufficiale, ovvero coloro che sono nei bussoli dei sindaci e degli ufficiali della magistratura. Per le vicende della Repubblica Romana del 1798-99 devo rinviare al mio «Uomini e fatti delle rivoluzioni a Patrica», in *Gli anni rivoluzionari nel Lazio Meridionale* (1789-1815), atti del convegno Patrica 29 ottobre 1989, Patrica 1990, pp. 69-81.

²⁰ Le radici di queste posizioni, diametralmente opposte, stanno nei documenti della controversia agitata intorno al 1735 che si trovano nei *Summaria* delle cause giudiziarie del secolo XIX.

al 1825²¹ su ordine delle autorità pontificie sempre per il medesimo motivo. Oltre a questi disboscamenti fra il 1819 ed il 1864, anno questo della conciliazione con cui termina la nostra storia, i motivi delle continue controversie sono anche altri, fra cui non solo disboscamenti per creare nuovi terreni agricoli, ma anche i diradamenti per migliorare il bosco.

Nel 1819 si discute sul diritto colonnese di fidare bestiame forestiero. I Colonna, reinterpretando letteralmente la transazione del 1611, rivendicano il diritto di affittare i pascoli presenti in tutto il territorio comunale a greggi e mandrie di forestieri, e con esso viene rivendicato anche lo *spigatico*²². Sempre rileggendo la transazione suddetta, i Colonna addirittura rivendicano l'incasso di un terzo del ruspo e chiedono al Comune l'arretrato di dieci anni²³.

Nel 1821 la causa Ferentina di manutenzione verte sulla rivendicazione dei Colonna del diritto loro sul pascolo dell'erbaggio nel territorio di Patrica e di fidare i pastori forestieri. Il Comune di Patrica contesta tale diritto che i Colonna dimostrano invece aver esercitato, contratti alla mano stipulati cogli affittuari²⁴.

Nel 1823 la questione questa volta verte sulla legna morta con una disquisizione che oggi definiremmo semantica su cosa significhi tale espressione. Per i Colonna, forti di testimonianze di esperti romani del settore, legna morta è la legna diventata secca mentre i patricani oppongono una differente interpretazione: legna morta comprende l'espressione "*legna improduttiva*" per cui anche gli alberi caduti per l'impeto dei venti diventano improduttivi e, quindi, sono da considerarsi legna morta. Alla fine in tribunale si giunge ad un compromesso: si ritiene giusto che i patricani si prendano i rami degli alberi caduti mentre il tronco rimane di pertinenza colonnese²⁵.

²¹ Editto del Tesoriere generale pontificio del 21 dicembre 1816 e del 30 ottobre 1818 (ARCHIVIO SEGRETO VATICANO, Segreteria di Stato 1823, r. 154, fsc. 11).

²² Già il 12 giugno 1779, l'uditore colonnese Gaspare Torelli, scrivendo da Supino al Principe, invia il transunto della transazione del 1611 e irride i patricani poiché, se si appellano a tale accordo, prenderebbero metà della spiga, del ruspo, la quarta parte del prezzo degli stabili che si vendono, e i Colonna sarebbe reintegrati nei diritti sopra la montagna che ora non gode, con maggior vantaggio di quanto viene ad esso principe dalla Selva Resignani, anche perché la montagna ai patricani ricadrebbe a gennaio, quando le ghiande sono finite. Torelli crede che la lite non andrà avanti e conviene "*far riscrivere dal Buon Governo che si osservi il solito*". Però l'affare richiede attenzione per i "*non pochi cervelli torbidi?*" che egli ebbe modo di segnalare in precedenza e per "*non far prendere aura agl'altri vassalli amanti di novità, che non mancano, come in Patrica, quasi in tutti gli altri Feudi?*" (ARCHIVIO COLONNA, Patrica III LD, Posizioni legali, Protocollo 1, fsc. 3). La causa del 1819 è agitata sotto le denominazioni "Ferentina manutenzione" e "Ferentina pecuniaria" ed è andata avanti per un decennio anche avanti ai tribunali romani d'appello, e scaturisce dall'osservazione patricana che la fida rivendicata da Colonna sia un diritto feudale cessato col Motu Proprio del 6 luglio 1816 e pertanto decaduto, in special modo per la zona di pianura del territorio comunale, soprattutto per non esserne Casa Colonna in possesso e non averlo esercitato. Il Principe dimostra che le entrate relative sono incluse nei contratti di affitto generale del feudo e quindi, comunque, i diritti sono esercitati. Nel corso del procedimento il Comune di Patrica presenta alcuni testimoni che il tribunale ordina di ascoltare prima di decidere, ma ciò non piace alla controparte per cui la causa rimane come sospesa. Le fonti colonnesi rimarcano come da parte loro non si è sufficientemente giustificato il reale possesso della fida. Cf. ARCHIVIO COLONNA, Patrica III LD, Posizioni legali, Protocollo 2, fsc. 4: documento riassuntivo della vicenda, anonimo e non datato, di produzione colonnese.

²³ Leggendo la documentazione mi è venuto il sospetto che tale rivendicazione non sia effettiva, forse è stata sollevata perché debba suonare come una minaccia per i terrazzani.

²⁴ Ivi, Protocollo 1, fsc. 2.

²⁵ Tutta la discussione si trova nelle comparse e risposte della causa agitatasi nel 1823 e gli anni seguenti e si trovano in Ivi, Protocollo 3, fsc. 3.

Mi pare sia rilevante sottolineare come i Colonna ora mirino a rivendicare alla lettera la transazione del 1611, e, col nuovo secolo, i patriciani, o meglio gli avvocati dei patriciani, apertamente si oppongono ai Colonna con motivazioni “rivoluzionarie”. Secondo le comparse presentate ai tribunali i legali del Comune di Patrica affermano che gli antichi baroni hanno approfittato della loro potenza per sottrarre ai vassalli proprietà e diritti, e presentano gli esempi delle due macchie in questione le quali, sempre secondo gli avvocati frusinati dei terrazzani (ma non credo siano lontani dal vero), all’inizio i boschi sono di totale proprietà comunale ed i Santacroce se ne sono impadroniti barattando il condono della tassa di 100 rubbia di calce che i patriciani devono produrre e consegnare addirittura a domicilio, quindi, probabilmente, a Roma con il riconoscimento *de facto* della loro quasi piena proprietà dei due boschi. Altro argomento usato dagli avvocati, sempre legato alla usurpazione baronale, è quello della sottrazione dei diritti impiegando sia la forza che essi, i feudatari, hanno sia le interpretazioni (di comodo), per piegare a proprio vantaggio certi diritti che i baroni ora intendono solo come servitù. Su queste linee di fondo si innestano le molte motivazioni, i ragionamenti e le discussioni (alcuni molto interessanti)²⁶.

Fra gli anni 1822 e 1856 i Colonna, i loro agenti e i loro affittuari, ciascuno in un momento diverso, disboscano e diradano massicciamente le due macchie, riducendo i terreni a “miglior coltura”, in alcuni casi con l’autorizzazione degli organi governativi²⁷. Le subitanee cause giudiziarie introdotte dai patriciani denunciano la riduzione degli spazi boschivi e rivendicano i danni presenti e futuri. Anche in questo caso dalle due parti si presentano ricchi *Summaria* con copie di documenti antichi, dal 1475 in poi, si elaborano ampie discussioni con dotte ed articolate argomentazioni (ad esempio i patriciani chiedono di risolvere quattro *dubia*) ma che alla fin fine si risolvono in una sola questione: se possa ritenersi legittima l’azione della parte attrice o della parte accusata²⁸. Ulteriori controversie giudiziarie ci sono fra il 1834 ed il 1838²⁹ sul dominio della selva e sui ritratti dalle stesse; si richiama l’antica transizione ma punto di forza è la prassi gestionale che induce i Colonna a ricostruire la serie storica dei documenti relativi allo sfruttamento e alle risorse ricavate dal feudo patriciano.

Nell’ultimo periodo, che va dal 1855 al 1864, le parti si confrontano sulla fida, sul progetto colonnese di affrancare le servitù e sull’idea di concludere lo scontro con un accordo. Nel 1855 i patriciani ricorrono in giudizio sulla questione della fida; il principe Colonna nel 1856 risponde e chiede la possibilità di affrancare le due macchie a cui i Patriciani contrappongono l’ennesimo ricorso ai tribunali di Frosinone e in appello a Roma, e poi, nel 1862, sulla manutenzione del diritto di pascolo, aprendosi in questo modo nuove cause giudiziarie sul diritto del Comune e degli abitanti al mantenimento in possesso dei

²⁶ Ivi, Risposta con sommario degli avvocati del Comune di Patrica per l’udienza del 6 giugno 1823.

²⁷ Ivi, fsc. 6. La documentazione sia nelle carte della Delegazione Apostolica che dell’Archivio Colonna è cospicua e ripetitiva (manca quasi del tutto dall’ASC Patrica perché l’archivio comunale nel 1912 in parte brucia durante una sollevazione popolare); un riassunto è contenuto nella relazione Petri del 1856. Comunque disboscamenti e diradamenti da parte colonnese risultano negli anni 1822, 1826, 1829, 1841, 1853, 1854; alcuni realizzati dagli affittuari o dai coloni dei principi. Diversi organi amministrativi pontifici centrali rilasciano autorizzazioni preventive; ad esempio il 19 maggio 1860 la Congregazione speciale di sanità comunica al Delegato Apostolico che, avendo avuto il Principe l’autorizzazione a tagliare alberi alla Selva Piana, gli si concede l’inibizione del pascolo per tre anni (ASFr, Delegazione Apostolica, b. 818, fsc. 2033).

²⁸ ARCHIVIO COLONNA, Patrica III LD, Posizioni Legali, Protocollo 2, fsc. 4. I quattro *dubia* sono riportati anche nel più volte citato atto di transazione del 1864 e numerose copie si trovano in Ivi, Protocollo 4, fsc. Stampe.

²⁹ Ivi, Protocollo 2, fsc. 4.

diritti di “*legnare*” e di pascolare³⁰; Colonna risponde con una nuova offensiva contro i patriciani accusati di aver prodotto danni alle rinascenze dei tagli in tutte e due le macchie³¹. La causa non si conclude subito perché, prima della sentenza, il tribunale nomina un perito col compito di esaminare le due macchie, relazione portata a compimento dall’agrimensore Antonio Pietri in data 26 maggio 1856³².

Anche qui c’è un grande scontro teorico ma soprattutto si cominciano a concretizzare i valori economici in campo (presenti nei pareri presentati al Comune e al Principe da diversi esperti e si inizia a pensare ad una possibile conciliazione, anche perché le ultime cause rimangono in un certo qual modo sospese, bloccate evidentemente dai fatti del 1858-1860 e dalle loro conseguenze. Il Principe non vuole pagare, in caso di affrancazione, la vistosa somma che gli toccherebbe, superiore ai quattromila scudi, e preferirebbe cedere dei terreni. Da parte colonnese si ragiona sui valori di scambio, si avanzano anche proposte di una sorta di riscatto da far pagare alla controparte con lo sborso di una somma annua, ovviamente rifiutata. Si ipotizza a questo punto uno scambio: il Principe avrà la macchia più estesa, la Selva Piana, totalmente libera da gravami, anche da strade pubbliche che l’intersechino, mentre il Comune e la popolazione avranno in possesso la macchia più piccola, Resignano, gravata però dai diritti collettivi di pascolo e legnatico a favore dei terrazzani³³. Qualche elemento rallenta la stipula dell’accordo, come le valutazioni avanzate dal Delegato Apostolico di Frosinone sulla congruità del pascolo della sola Macchia Resignano per la popolazione, e sul fatto che il progetto di strada presentato in Delegazione, non è redatto secondo i canoni e criteri ingegneristici³⁴, ma a questo punto la questione s’è allargata.

4. LA COSTRUZIONE DELL’ACQUEDOTTO COMUNALE E L’ACCORDO FINALE

Lo scontro si conclude l’anno 1864³⁵ a seguito di forti pressioni governative e di ambienti di prestigio (in questa storia è direttamente coinvolto p. Angelo Secchi S. J., il celebre

³⁰ Ivi, Protocollo 3, fsc. 6: *Summarium* della causa fra Colonna e Comune di Patrica presentato dal principe Colonna nel 1855, docc. nn. 5-7; la causa della fida è in Ivi fsc. 4; sulla causa del diritto di pascolo Ivi, fsc. 3

³¹ Ivi, fsc. 5.

³² Ci sono più copie di cui una contenuta dall’atto notarile con l’accordo conclusivo del 1864 fra le due parti; una seconda si conserva nello stesso fascicolo dello ASC Patrica.

³³ Il principe Colonna consulta diversi esperti che presentano *in scriptis* i loro pareri che si trovano in Archivio Colonna, Patrica, III LD, Posizioni legali, Protocollo 3, fsc. 5, interno 2: pareri di Antonio Petri del 12 agosto 1862 e addenda del successivo 14; un secondo parere, anonimo, del 27 giugno 1864. Nell’interno 6 si trovano il parere di Carlo Maranini del 12 giugno 1860 e dell’avv. Pontiano De Sanctis del 30 agosto 1862. Nell’Archivio storico comunale di Patrica, fsc. Conciliazione col Sig. Principe Colonna, si trova il parere espresso per il Comune dal perito Pagnozzi.

³⁴ ARCHIVIO COLONNA, Patrica, III LD, Posizioni legali, Protocollo 3, fsc. 5, interno 3: Comunicazione del Delegato Scapitta del 26 settembre 1863.

³⁵ Il percorso finale è tracciato da una serie di documenti di cui una parte è riportata nelle appendici H-R dell’atto notarile di transazione del 6 luglio 1864, menzionato più volte. Altre deliberazioni e corrispondenza comunali e deleghe colonnesi si trovano nei rispettivi archivi, tracce nella citata busta della Delegazione Apostolica. Le prime avvisaglie della conciliazione sono del 1860 ma ci sono diverse difficoltà la prima delle quali nasce dalla parte colonnese sulla realizzazione di una strada. In effetti la costruzione è una richiesta dei Colonna per evitare intromissioni nella Selva Piana, essi, in un primo tempo, vorrebbero che fosse a carico del Comune, poi accettano di costruirla a proprie spese, ma la realizzeranno sterrata e vorrebbero che fosse consegnata subito al Comune per la manutenzione; ovviamente il Comune non è d’accordo ma alla fine la magistratura comunale accetta di farsene carico a partire dall’anno successivo dalla costruzione e con la condizione che sia a due corsie per il passaggio

astronomo della Specola Vaticana e l'unico eminente scienziato pontificio³⁶) sia sui Colonna che sugli uomini di Patrica alla guida del paese. Questi ultimi sono sotto l'influenza del fratello laico gesuita Francesco Marchetti, collaboratore di p. Secchi ed originario di Patrica³⁷.

I patricani accettano il compromesso che chiude il secolare contenzioso per realizzare un acquedotto: acquisendo il bosco minore possono finanziare l'opera, che è ben vista dai vertici governativi pontifici del tempo, rientrando in quei progetti promossi dai cattolici europei per "salvare" il trono papale e ritengo proprio per questo i governanti papalini, uno per tutti mons. De Merode, si sono impegnati nel far concludere un accordo che fosse soddisfacente per le due parti e facesse conseguire al Governo uno dei suoi obiettivi. Il compromesso prevede, come detto di sopra, l'assegnazione in piena proprietà a ciascuna delle due parti di uno dei boschi in discussione.

Il principe Colonna avrà la piena e libera proprietà della Macchia Piana, totalmente esente da servitù, anche di transito, mentre l'altra macchia, Resignano, verrà attribuita in proprietà al Comune e su questa gravano gli usi civici tradizionali: legnatico e pascolo³⁸.

5. QUALCHE CONSIDERAZIONE FINALE

Colpisce in questa più che secolare controversia la costanza "rivendicativa" delle due parti. Per i Colonna si tratta di due vasti boschi che sfruttano per l'allevamento in proprio, soprattutto di maiali, e per ricavare legna da lavoro, venduta ma anche impiegata per i lavori edili delle loro numerose fabbriche della zona (ricavano risorse anche da quella da ardere, malgrado dichiarazioni contrarie). Per i patricani le due macchie sono fonte di sussistenza (pascolo e legna da ardere per le categorie povere; pascolo per tutti, compresi gli investitori in allevamenti aumentati fra Settecento e Ottocento)³⁹.

contemporaneo di due "barozze". Oltre alla richiesta di un canone per la Macchia Resignano (Lettera avv. Domenico Patrizi del 25 gennaio 1861 in Archivio Colonna, Patrica, III LD, Posizioni legali, Protocollo 3, fsc 3) non accolta dal Comune, altre divergenze sono riscontrate nella valutazione economica dei beni oggetto della transazione (ASFR, Delegazione Apostolica, b. 818, fsc. 2033).

³⁶ Il gesuita ha un certo ruolo nella Provincia di Campagna nella costruzione degli acquedotti di Alatri, Anagni e di altre località che poi sono inaugurati ufficialmente da papa Pio IX. Cf. SARRA A., *Il viaggio di Pio IX in Ciociaria (XI-XX maggio 1863)*, [Veroli] Casamari 1963.

³⁷ Esiste una ricca ed importante corrispondenza del Marchetti in ASFR, Delegazione Apostolica, b. 818, fsc. 2032 e 2033, diretta al Delegato Apostolico, e in ASC Patrica, b. 3, fsc. 5 e 6, diretta al Priore patricano Pietro Giammaria, l'artefice sul posto delle trattative ultime e dell'accordo, come pure della costruzione dell'acquedotto. In queste lettere il fratello laico gesuita informa delle vicende romane, delle sue trattative nell'Urbe, delle mediazioni a cui si è ricorso e poi sprona i locali indicando loro anche le strade, i mezzi e le modalità per superare ostacoli e pervenire al tanto desiderato accordo. Ha ricostruito le vicende patricane di quel periodo COLAGIOVANNI M., *Aspetti e figure dell'Ottocento a Patrica e dintorni*, Roma 1980, pp. 128-144 ove si trovano le testimonianze sul ruolo del gesuita Secchi e del suo confratello laico, soprattutto per le loro attribuzioni: la progettazione dell'acquedotto per p. Secchi, le numerose mediazioni per fratel Marchetti.

³⁸ Atto del notaio romano Camillo Vitti del 5 luglio 1864 in ASC Patrica, b. 3, fsc. 6.

³⁹ Se nei due secoli XVII e XVIII i patricani si presentano come un insieme (a cui ancora potremmo attribuire il concetto di *universitas*) nelle rivendicazioni del 1779 si nota un distinguo direi sociale poiché i fedelissimi dei Colonna denunciano i "sussurroni" (laici e chierici) che hanno interessi loro da promuovere. Nell'Ottocento il Comune è in mano alla borghesia locale (fra questi ora ci sono anche i discendenti delle antiche famiglie già fedelissime dei Colonna) e si nota che diversi possidenti perseguono un obiettivo economico preciso: sfruttare i boschi per le proprie greggia e mandrie.

Quello che appare insolubile è il definire l'origine della proprietà di queste due selve, se appartengono al complesso dell'antico *beneficium* (ipotesi maggiormente accreditabile data la natura dei due boschi) o se esse, già prima del 1816, siano inquadrabili fra le terre allodiali dei Colonna. I Santacroce e i Colonna hanno acquisito qualche terreno privato (fatto rimarcato già nella transazione del 1611) e che questo sia stato aggregato ai beni "feudali" mi sembra del tutto possibile e "naturale" (in tempi in cui su questi distinguo non si sottillizzava troppo). Il corpo centrale di questo vasto patrimonio boschivo planiziario credo sia definibile come derivante dal *beneficium*, anche se nei quattro documenti più antichi che abbiamo (suddivisione territoriale di Cacume del 1475, transazione del 1611, contratti di vendita del feudo risalenti al 1599 e al 1625) i terreni si menzionano genericamente e non si definiscono mai e poi mai i titoli giuridici propri.

Ho la netta sensazione che le vicende qui riassunte siano inquadrabili in uno scontro fra "istituzioni" che assumono simbolicamente, da un lato, e realmente, dall'altro, ruoli di più ampio respiro nel quadro territoriale sub regionale e dentro la questione dello sfruttamento delle risorse collettive, in una visione strategica che supera la dimensione locale-patricana. Detto in altri termini ritengo che i Colonna, da parte loro, considerino le risorse locali boschive all'interno di una contabilità familiare (sbilanciata sul versante della spesa), in un più ampio quadro economico che vede i boschi dentro una catena allevatizia (dei maiali, i "neri" del tempo, con mandrie distribuite fra i molti boschi locali, suddivise per fasce d'età con l'ultimo impiego sul mercato di Marino⁴⁰) e di approvvigionamento di legname per diversi usi. Questo fino all'inizio dell'Ottocento quando i disboscamenti governativi e la stessa politica pontificia fanno riconsiderare la strategia che vede nella riduzione del bosco e nella messa a coltura in forma intensiva dei terreni liberati il nuovo obiettivo⁴¹ (anche se il commercio del legname ed il pascolo dei "frutti", ghiande e castagne, soprattutto, non sono esclusi del tutto).

Dall'altro lato c'è il Comune di Patrica ed i suoi abitanti, che usano le due selve in un'ottica tradizionalista, anche se le nuove idee sette-ottocentesche fanno spazio agli interessi degli investitori in allevamenti. La spinta alle novità (libertà di commercio, impieghi delle risorse familiari come investimento, superamento degli ostacoli tradizionali fra cui l'uso collettivo delle risorse comuni) è fortemente mediato fino a quando, nell'Ottocento, essa è incamerata dalla politica pontificia.

⁴⁰ I Colonna affittano i boschi per il pascolo dei maiali ma hanno anche loro un cospicuo allevamento dei "neri". Nella busta Archivio Colonna Supino III LA, Corrispondenza 1729-1770, si trova un numeroso gruppo di lettere che l'erario Consalvi da Supino indirizza all'amministrazione centrale e da queste missive (ad esempio quelle del 1738) si ricava che i Colonna possiedono diversi branchi di maiali suddivisi per età o certe qualità (porcelli, porcastri, porcastri di scarto, porchette, scrofe con figli, castrati) ed affidati ad esperti "capiporcari" (che si servono di pastori, i garzoni, con diverse "specializzazioni"). Tali branchi vengono distribuiti nei boschi di proprietà colonnese, alternandosi fra questi, e l'alimentazione viene arricchita fornendo "siciliano" e fave. In tutto, probabilmente, i Colonna allevano circa 1.000 maiali.

⁴¹ Dietro le scelte politico-economiche c'è stata la vistosa crescita demografica e basti considerare quella patricana che passa dai 2094 abitanti del 1811 ai 2149 del 1836 (cf. Giammaria G. «La popolazione di Patrica dal 1606 al 1836» cit.) arrivando nel 1853 ai 2530 abitanti (cf. «Statistica della popolazione dello Stato Pontificio dell'anno 1853», Roma 1857, p. 204). Sulla politica governativa in relazione alla possidenza nobiliare rinvio a LA MARCA, N., *La nobiltà romana ed i suoi strumenti di perpetuazione del potere*, Roma 2000, soprattutto il secondo volume.

BIBLIOGRAFIA

- ESPOSITO A., «Per una storia della famiglia Santacroce nel Quattrocento: il problema delle fonti», in *Archivio della Società romana di storia patria* 105 (1982), pp. 203-216.
- ESPOSITO ALIANO A., «Famiglia, mercanzia e libri nel testamento di Andrea Santacroce», in *Aspetti della vita economica e culturale a Roma nel Quattrocento*, Roma 1981, pp. 197-220.
- GIAMMARIA G., «La popolazione di Patrica dal 1606 al 1836», in ID, *Una storia mille storie*, Anagni 2018
- GIAMMARIA G., «Le Liberanze o Statuto di Patrica del 1696. Edizione e studio storico», in *Latium* 15 (1998)
- GIAMMARIA, G., «Sulla produzione economica a Patrica nei secoli XVI-XVIII: note di economia signorile», in *L'economia in età moderna sui Lepini orientali e centrali*, Anagni 2008 (Biblioteca di Latium, 19)
- GIAMMARIA, G., «Uomini e fatti delle rivoluzioni a Patrica», in *Gli anni rivoluzionari nel Lazio Meridionale (1789-1815)*, atti del convegno Patrica 29 ottobre 1989, Patrica 1990
- LA MARCA, N., *La nobiltà romana ed i suoi strumenti di perpetuazione del potere*, Roma 2000
- SARRA, A., *Il viaggio di Pio IX in Ciociaria (XI-XX maggio 1863)*, [Veroli] Casamari 1963

Usi civici e strade vicinali nel territorio di Poggi del Sasso (Cinigiano - GR): una proposta per riscoprire nei “*diritti di uso*” uno strumento di sviluppo per la collettività locale e per la tutela del patrimonio ambientale

INTRODUZIONE

Ringrazio la Società Tarquiniese d'Arte e Storia ed il Comitato organizzatore per aver accolto la mia relazione tra gli scritti in comunicazione e gli interventi proposti per il Convegno odierno. Da giovane avvocato da poco iscritto all'Albo dell'Ordine di Grosseto, non posso nascondere la profonda emozione ed il grande onore provati nello stare di fianco a colleghi e giuristi di chiara esperienza in materia di demani collettivi e di usi civici, nonché a professionisti e tecnici di profondo spessore intellettuale e scientifico.

Prendo parte a questa eccellente iniziativa, oltreché quale membro dell'Archivio delle Tradizioni popolari della Maremma grossetana (Grosseto), anche in rappresentanza di un'associazione culturale, nata da poco più di due anni come esperimento collettivo di cittadinanza attiva entro la comunità di Poggi del Sasso (Comune di Cinigiano – Provincia di Grosseto), un piccolo paese disteso tra Maremma toscana, monte Amiata e Val d'Orcia, oggi molto apprezzato nel mondo vitivinicolo per essere centro e cuore della D.O.C.G. Montecucco.

L'associazione, denominata “*Associazione Culturale Poggi Castello*”, è stata fondata per sviluppare interventi migliorativi del tessuto ambientale/urbano e sociale, anche proponendosi quale interlocutore con le Istituzioni locali e con le altre realtà associative presenti nel territorio. Tale missione è retta da una più generale presa di coscienza: la circostanza per la quale l'attuale assetto economico-politico, tanto locale quanto globale, suggerisce la riscoperta di una partecipazione diretta ed interessata della cittadinanza, chiamata a *prendersi cura*, in modo responsabile e solidale, del *bene comune*.

La *visione*, quindi, è quella di un'*amministrazione condivisa* della *cosa pubblica*, nella quale i rapporti tra istituzioni e comunità - ridefiniti in modo paritario - trovino fondamento ed obiettivo in un'opera di tutela e sviluppo delle libertà e delle capacità essenziali alla vita umana ed ambientale, all'interno di un'ottica inter-generazionale¹.

Antecedente logico necessario di tale processo è la reinterpretazione dei modelli giuridici di governo dei beni comuni secondo una chiave di lettura nuova e diversa, capace di favorire la riemersione di un primigenio sentimento politico, fondato sull'*uso* e sulla *condivisione autogovernata* di risorse che, *per loro stessa evidenza*, non possono essere che comuni e condivise.

Un concetto così articolato di amministrazione partecipata, intesa anche quale massima espressione del principio di sussidiarietà orizzontale, a livello locale può rappresentare un assetto socio-politico effettivamente in grado di proporre ed adottare soluzioni economiche e giuridiche promotrici di una *concreta giustizia sociale*.

¹ Cf. SEN, A., *L'idea di giustizia*, (trad. it.), Milano 2011², pp. 257-261.

Restituendo alla persona la *responsabile libertà* di usare e gestire la cosa pubblica, questa potrà riscoprirsi *essere sociale*, interessata, oltre che al proprio (egoistico) benessere, anche al *collettivo progresso*, nei termini sopra meglio espressi.

1. CONTESTO STORICO-GEOGRAFICO

Per tentare una comprensione dell'attuale assetto territoriale di Poggi del Sasso e della antica Corte del Castello del Sasso di Maremma, è fondamentale avere presente i caratteri storici che hanno interessato la Toscana meridionale e costiera, in particolare tra il Basso Medioevo e la seconda metà del secolo XVIII. Per tutto tale vasto arco temporale, infatti, la Maremma toscana ed il monte Amiata sono state segnate e contraddistinte da peculiarità giudico-territoriali che, ai fini del presente lavoro, costituiscono indispensabile premessa. Il riferimento allude a quel particolare *assetto territoriale*, sorto tra XII e XIII secolo, nel quale la grande nobiltà cittadina, soprattutto senese, e gli enti (ecclesiastici assistenziali e cavallereschi) ad essa collegata “*riuscirono ad espropriare buona parte dei beni comunali*”² sparsi nel territorio rurale, i quali furono riorganizzati secondo gli arcaici schemi del *latifondo*, e quindi secondo una oppressiva conduzione agricolo-pastorale delle terre, così sfruttate ai soli fini di ottenere rendite sicure e garantite³. Tale regime, che conobbe la definitiva affermazione con la massima espansione della Repubblica di Siena nell'area maremmano-amiatina (sec. XIV), se ha inaugurato, per questo territorio, uno scenario di prolungata stagnazione sociale e fisico-ambientale, ha altresì rappresentato un fondamentale *humus* per la sopravvivenza dei locali diritti di uso civico⁴. Infatti, è nella secolare *resilienza* delle comunità verso le grandi famiglie cittadine che la *fruizione autogovernata* dei “beni comuni” ha conosciuto la propria *ratio* ed il proprio fondamento⁵.

Il contesto socio-economico qui tratteggiato si è sostanzialmente mantenuto per più di cinque secoli, rimanendo invariato al passaggio della *potestas publica* dalla Repubblica di Siena al Ducato Mediceo e, da questi, al Granducato di Toscana. Nella sua fase più evoluta esso viene definito “Stato regionale”⁶, il quale conoscerà termine e rivoluzione solo a partire dagli anni Settanta del sec. XVIII, in seguito alle grandi riforme messe in atto dal Granduca Pietro Leopoldo di Asburgo-Lorena.

E proprio entro il tessuto del “maturo” stato regionale toscano che possono rinvenirsi i primi documenti d'archivio testimonianti la presenza dell'abitato di Poggi del Sasso. In

² GUARDUCCI, A., PICCARDI, M., ROMBAI, L., *Atlante della Toscana tirrenica*, Livorno 2012, p. 54.

³ Per una puntuale analisi di tale contesto storiografico e giuridico si rimanda a DANI, A., *Gli statuti dei Comuni della Repubblica di Siena (secoli XII – XV). Profilo di una cultura comunitaria*, Siena 2015.

⁴ Cf. GUARDUCCI, A., PICCARDI, M., ROMBAI, L., cit. pp. 53-57.

⁵ Emblematica ed efficace a delineare tale scenario, la testimonianza raccolta, nel 1572, dall'Auditore fiscale Francesco Rasi dai i rappresentanti della comunità del Sasso di Maremma i quali, alla domanda sul perché essi non si opponessero alle usurpazioni messe in atto dalle famiglie nobili sui beni della comunità, così risposero: “*l'habiamo fatto per due cose, l'una per povertà e l'altra per paure delle ferite non che delle bastonate*”. Cf. FRANCHI, E., GRISOSTOMI MARINI, G., TRASATTI, F., *Gli Usi Civici sul territorio di Sasso d'Ombrone. Memoria aggiunta ed in replica*, Roma 1930, p. 30.

⁶ Con il termine “Stato regionale” si vuole individuare una particolare costituzione giuridico-amministrativo sorta, tra XV e XVI secolo, a seguito del passaggio dal sistema urbano medievale (lo Stato cittadino incentrato sul rapporto tra città e contado) ad un vero e proprio sistema territoriale, caratterizzato da un legame di soggezione, dal carattere essenzialmente federativo, tra le varie comunità (cittadine e rurali) e la Città Dominante. Sul punto si veda FASANO GUARINI, E. (a cura di), *Potere e società negli Stati regionali italiani del '500 e del '600*, Bologna 1978, p. 44.

proposito, lo scrivente ha modo di ritenere che l'odierno paese abbia avuto origine come insediamento "satellite" del vicino Castello del Sasso di Maremma, toponimo poi modificato, tra i secoli XIX e XX, in Sasso d'Ombrone⁷. Molti documenti ed atti pubblici, peraltro, indicando indifferentemente i toponimi di "Poggi del Sasso di Maremma" - "Poggi del Sasso d'Ombrone", suggeriscono l'appartenenza/attrazione di questo centro nei confronti del Castello principale.

Ciò premesso, ed in assenza di fonti documentali certe, si può legittimamente ritenere che l'insediamento "sui poggi" sia sorto⁸ per un coacervo di ragioni (ricerca di nuove terre coltivabili e meglio esposte, salubrità dell'aria, etc.) tra le quali, verosimilmente, merita ricordare lo snodo viario sul quale il paese, ancora, insiste. L'abitato, infatti, è situato nel

⁷ Il toponimo "Sasso di Maremma" (o "Sasso Marittimo" come può rinvenirsi in alcuni documenti più antichi) richiama l'attrazione del Castello e del borgo alla "*Mariùma*", una vasta realtà territoriale costiera caratterizzata per la presenza di paludi, fitta macchia mediterranea e scarsa densità demografica; un territorio che per molti secoli è stato utilizzato per lo sfruttamento estensivo del suolo a pascolo ovvero a semina cerealicola. Un bando granducale del 6-9 ottobre 1694, precisando i "confini" della Maremma, menziona, tra gli altri, il castello del Sasso, ufficializzando così la presenza di tale insediamento tra le fondamentali "porte di accesso" ai pascoli costieri cc.dd. "tra la terra ed il mare". Cf. CASCIO PRATILLI, G., ZANGHERI, L., *La legislazione medicea sull'ambiente*, vol. I, Firenze 1994, pp. 715-716.

Il toponimo "Sasso d'Ombrone", invece, è molto più recente e probabilmente inizia ad affermarsi nel secolo XIX, a seguito della dominazione napoleonica. Del resto, il legame tra il paese ed il fiume è sempre stato molto stretto, lo testimoniano l'antico ponte medievale presidiato dal castello, nonché, un variegato panorama di attività, riti e tradizioni che nel fiume hanno conosciuto ragione e fondamento. Dal dopoguerra, poi, tale legame ha iniziato a farsi meno stretto, riuscendo ad emergere, spesso, solo in forma di conflitto tra l'uomo e la risorsa naturale. Preso coscienza di ciò, la comunità locale ha deciso di aderire al progetto "*O.Si.Amo! Verso il Contratto di Fiume dell'Ombrone*"; uno studio finalizzato a creare, tra i Comuni di Buonconvento (SI) e Cinigiano (GR), delle linee guida per la definizione di un *patto per la rinascita* del bacino idrografico; un "contratto" improntato alla percezione del fiume come *bene comune* da gestire in forme collettive. Progetto promosso dalla Regione Toscana (DR 36 del 03.08.2017) presentato dal Comitato per la valorizzazione del paesaggio e dell'ambiente di Buonconvento con la collaborazione dell'Università di Firenze - Dipartimento di Architettura e con il supporto di molte associazioni, tra le quali l'Ass.ne Culturale Poggi Castello.

⁸ La frazione di Poggi del Sasso è situata sulle colline a sud del paese di Sasso d'Ombrone, ad una distanza di circa 3,5 km ed in posizione sopraelevata rispetto a quest'ultimo. In merito, deve presumersi che il considerevole dislivello altimetrico (approssimativamente pari a 190-200 mt di differenza) abbia influito in modo determinate nel sorgere del toponimo dell'emergente insediamento. A parere dello scrivente, nonostante che, come detto, i documenti storici (ad oggi conosciuti) non consentano di far retrocedere oltre al sec. XVII la presenza di un abitato "sui poggi", rilievi toponomastici e relitti architettonici di alcuni edifici possono far ragionevolmente collocare l'esistenza di primigenie strutture quantomeno all'epoca tardo-medievale. In proposito deve peraltro evidenziarsi come, nella relazione redatta per conto dell'Auditor generale Giovanni Cristiano Miller (riferibile agli anni 1768-1771), "i Poggi" appaiono come *espressione geografica* non ancora sufficientemente strutturata e definita in forma di agglomerato identitario e coeso. Tant'è che l'ufficiale granducale preposto (tale Pietro di Franco Vagheggini), nel procedere all'elencazione dei *villaggi* presenti nella corte del Sasso di Maremma, ha individuato il solo Vicarello, un insediamento di antica fondazione, che nei secoli passati era stato prima Castello e poi "*comunello*" autonomo. *A contrario* il rilievo, se unito agli indizi architettonici sopra richiamati, consente quantomeno di ipotizzare la presenza di isolate strutture tardo-medievali legate al presidio della strada, ovvero, allo stoccaggio delle merci, nell'area oggi occupata dal moderno paese. Cf. MILLER, G.C., *Relazione del Castello del Sasso di Maremma fatta l'anno del Signore mille settecento settantuno il dì quindici del mese di ottobre*, copia conservata presso Comune Di Cinigiano, *Archivio preunitario*.

Similmente il Granduca Pietro Leopoldo nella sua relazione del 1787, pur visitando le comunità e gli insediamenti limitrofi di Sasso di Maremma e Colle Massari, omette ogni cenno in merito agli abitanti ed alle strutture presenti ai Poggi. Si veda nel dettaglio, PIETRO LEOPOLDO DI ASBURGO-LORENA, «Relazione di S.A.R. del suo viaggio fatto nella provincia inferiore e superiore di Siena, nell'aprile e maggio 1787. Maremma senese», in SALVESTRINI, A. (a cura di), *Relazioni sul governo della Toscana. Stato senese e Livorno*, vol. III, Firenze 1997², pp. 589-590.

punto in cui le strade di comunicazione con i castelli limitrofi di Colle Massari e di Vico/Vicarello tutt'oggi si intersecano per dirigere verso il Monte Amiata e la Val d'Orcia e da lì connettersi a quelle che sono state le grandi "arterie viarie" del Medioevo, ossia la *via Cassia-Francigena* e la "parallela" *Romea Germanica*. Peraltro, in età ancora più remota, prima dell'impaludamento del *Lago Prile*⁹ e del flagello malarico che ne è derivato, è lecito supporre che simili collegamenti fossero in essere anche in direzione della costa tirrenica e quindi verso la *via Aurelia* e la *via Aemilia Scauri*, nonché verso la più interna *via Clodia*¹⁰.

Delineato un siffatto contesto viario, quantomeno per il nucleo più antico di Poggi del Sasso può presumersi un preciso assetto infrastrutturale, capace di superare la mera mobilità locale, per inserirsi entro un contesto di ben più ampio raggio, certamente interessato dai ciclici traffici legati alla pastorizia transumante¹¹, nonché ad una antica "via del sale" che dalle saline di Grosseto-Roselle si sarebbe diretta verso i grandi centri urbani dell'entroterra¹².

Attorno a tali ipotetiche origini avrebbero poi cominciato a sorgere e svilupparsi le borgate che ancora oggi caratterizzano la fisionomia e la toponomastica del paese¹³, il quale,

⁹ La pianura di Grosseto sorge sull'area anticamente occupata da un ampio golfo marino. Successivamente, grazie agli apporti di detriti fluviali (in particolare da parte del fiume Ombrone) si è assistito "ad una progradazione della linea di costa con la formazione di un lago salmastro, il Lago Prile". CHELAZZI, L., COLOMBINI, I., FALLACI, M., GAGNARLI, E., *La memoria dell'acqua nella pianura grossetana*, Firenze 2008, p. 3. Il lago, che ha rappresentato una florida risorsa naturale per l'area nell'epoca classica ed alto-medievale, dal sec. XII a seguito del *disordine idrografico* (GUARDUCCI A., PICCARDI M., ROMBAI L., cit., p. 54) scaturito dalla conduzione latifondistica delle terre, ha poi iniziato a stagnarsi, mutando in acquitrino, il *Padule*.

¹⁰ Con ciò non si vuole avanzare alcuna ipotesi di insediamenti etrusco-romani sui luoghi dell'odierno abitato, ma solo rilevare come il tratto stradale in oggetto, anche se relegato ad una viabilità minore, avrebbe potuto inserirsi entro la geografia dell'antica rete viaria locale. Cf. CITTER, C., «La viabilità in provincia di Grosseto fra l'Età romana e il Medioevo», in CITTER, C., (a cura di), *Guida agli edifici sacri: abbazie, monasteri, pievi e chiese medievali della provincia di Grosseto*, Siena 2002, pp. 92-113.

I recenti scavi archeologici presso la località di Colle Massari, che hanno portato alla luce una grandiosa villa rustica romana, nonché un'antica pieve alto-medievale, concorrono, peraltro, ad avvalorare tale ipotesi. Cf. BROGI, F., CAMPANA, S., CIRILLO, M., FELICI, C., GHISLENI, M., RUBEGNI, E., VACCARO, E., «Istantanee dal passato nelle terre di Colle Massari», in *Archeologia viva* 176 (2016), pp. 46-56.

¹¹ Su tale tematica si vedano le note 15, 17 e 18 nonché il successivo par. 4. Sia sufficiente qui evidenziare il profondo impatto territoriale, anche in termini di rilevanza sociale, rappresentato da un semestrale traffico di pastori e armenti che tra la fine del XV secolo e la metà del XVIII comprendeva in media circa 350.000 capi di bestiame. Cf. CAVOLI, A., «Il gran fiume pastorale e bracciantile che scorre nei secoli», in CAVOLI, A. (a cura di), *Maremmani*, Livorno 1998, pp. 143-168.

¹² Cf. BIACCIARELLI, V., «Curtis in integro, que dicitur Campaniticum uel Capeaticum. Storia di un'antica corte nella Maremma degli Aldobrandeschi», in BACCIARELLI, V., PACCHIANI, P., *Campagnatico. Storia, religione ed arte d'un'antica corte della Maremma Grossetana*, Roma, 2004, p. 31.

¹³ Tra i principali abitati attratti alla cintura ed al toponimo "Poggi del Sasso", possono ricordarsi (procedendo da nord a sud): Tribolone, Tartucaio, Poggi Alti/Poggi Castello, Pergola/La Pergola, Carceroni, Casa Mazzi/Canapicchieto, La Cava, Volpaio. Più distaccati e comunque dotati di propria identità geografica ed antropologica (ancora seguendo una direttrice nord-sud): Le Cosole, Terzi di Sopra e Terzi di Sotto, Castello di Vicarello, San Martino di Vico, Castello di Colle Massari, Fattoria di Montecucco.

Un particolare interessante, che integra quanto sopra detto circa l'origine dell'attuale paese (nota 8), è che, fino al 1970 (anno di consacrazione della chiesa di Santa Margherita, cf. BRUSCHETTINI, O. (a cura di), *Architetture sacre. Arte e storia della Diocesi di Grosseto*, Arcidosso 2016, p. 192), i locali abitanti hanno fatto riferimento, per i divini uffici, ad un oratorio da campo conosciuto come il *Chiesino*, costruito isolato nella campagna, nei pressi di una delle strade che interessavano la mobilità locale tra gli insediamenti. La popolazione tende oggi ad identificare tale edificio con l'oratorio della Madonna del Carmine, innalzato nel 1697 "per commodo dell'abitatori di quei poderi e lavoratori". ANICHINI, F., *Storia ecclesiastica della città e diocesi di Grosseto*, manoscritto del 1752, versione curata e trascritta da CORTI, M., GIGLIO, T., SIMONETTI, P., vol. II, Arcidosso 2014, p. 565.

più che un agglomerato unitario, si manifesta come un aggregato di vari insediamenti, ciascuno dotato di strutture e risorse sufficienti e necessarie alla conduzione collettiva della vita umana; si pensi, esemplificativamente, ai forni comuni per la panificazione ed alle fonti pubbliche per l'approvvigionamento idrico.

La frammentarietà della documentazione storica non consente, ad oggi, ricostruzioni più particolareggiate. Tuttavia, per ciò che qui interessa, fondamentali appaiono alcuni documenti, risalenti al sec. XVIII¹⁴, i quali individuano con una certa precisione le aree - che oggi potremmo definire di "monopolio pubblico" - riferibili all'abitato di Poggi del Sasso che, ancora sul finire della c.d. Età moderna, erano denominate "Bandita Nuova" e "Dogana", relitti toponomastico-amministrativi della organizzazione territoriale operata dal Comune di Siena a partire dal XIV-XV secolo¹⁵. I termini del presente scritto non consentono di approfondire ulteriormente la questione, per la quale si deve rimandare agli studi in materia¹⁶. Per quanto qui d'interesse, sia sufficiente ricondurre la titolarità dell'area denominata "Bandita Nuova" direttamente alla Comunità del Castello del Sasso, mentre il territorio di "Dogana" deve essere inteso quale sorta di "area fiscale" la cui titolarità, per un lungo arco temporale, è stata riconducibile alla Repubblica di Siena¹⁷. Questo particolare substrato socio-giuridico ha ordinato il territorio della Toscana meridionale per un lungo arco temporale¹⁸, conoscendo una prima, importante, battuta di arresto solo nella seconda metà del secolo XVIII, a seguito della c.d. *rimforma comunitativa* e delle altre riforme attuate da Pietro Leopoldo¹⁹.

¹⁴ Nello specifico, in preparazione del presente scritto, sono stati consultati alcuni documenti conservati presso l'archivio preunitario del Comune di Cinigiano. Ricchi di informazioni, in particolare, i dettagliati atti del periodo leopoldino, tra i quali meritano menzione ANONIMO, *Conto Corrente dell'Ufficio dei Fossi e Coltivazioni di Grosseto della Comunità del Sasso di Maremma*, nonché ANONIMO, *Descrizione delle Riunioni di Pascolo della Comunità del Sasso di Maremma*; Comune Di Cinigiano, *Archivio preunitario*.

¹⁵ "I pascoli di Dogana erano quelli lasciati in uso promiscuo («compascuo») a tutti i bestiami «grossi e minuti» toscani e forestieri in cambio di una tassa prestabilita chiamata «fida», mentre quelli di bandita erano alcune più ristrette riserve, in parte assegnate alle Comunità e agli abitanti delle rispettive corti ed in parte attinenti allo stesso Ufficio dei Paschi, che di anno in anno ne vendeva l'usufrutto all'incanto al maggior offerente". BARSANTI, D., «Pastori e bestiame nella Maremma Toscana del Settecento», in *Bollettino della Società Storica Maremmana* 45-46 (1983), p. 68.

¹⁶ In particolare, per questo lavoro, sono stati consultati: DANI, A., «Struttura e caratteri generali dei statuti medievali dei Comuni della Repubblica di Siena», in *La confection des statuts dans les sociétés méditerranéennes de l'occident (XII-XV siècle). Statuts, écritures et pratiques sociales*, vol. I, LETI, D. (a cura di), Parigi 2017, pp. 103-129; e ID., *Gli statuti dei Comuni della Repubblica di Siena*, cit.

¹⁷ "Fin dal 1353-1419 Siena aveva imposto su buona parte della Maremma Grossetana il rovinoso (per la realtà locale) ma lucroso (per le casse statali) monopolio della Dogana dei Paschi, con affitto di tutte le risorse pabulari esistenti (...) ai pastori transumanti dell'Appennino". GUARDUCCI, A., PICCARDI, M., ROMBAI, L., cit. p. 54.

Con riguardo alla c.d. Bandita, poi, si può citare il seguente passo: "Al pascolo di Dogana, originariamente appartenente allo Stato senese, si affianca in Maremma il pascolo di bandita pubblica, spettante alle comunità locali, ad uffici ed a cariche pubbliche, ed il c.d. diritto di pascolo collettivo o universale, anche conosciuto come Bandite di Usi o Confini, appartenenti ai membri delle comunità". CARMIGNANI, S., LUCIFERO, N., ROOK BASILE, E., *Strutture agrarie e metamorfosi del paesaggio. Dalla natura delle cose alla natura dei fatti*, Milano 2010, p. 56. Per una lucida analisi sulla complessità del sistema dei pascoli senesi, si veda DANI, A., «Profili giuridici del sistema senese dei pascoli tra XV e XVIII secolo», in MATTONE, A., SIMBULA, P.F., *La pastorizia mediterranea. Storia e diritto (secoli XI-XX)*, Roma 2011, pp. 254-275.

¹⁸ Attraverso la costituzione dell'Istituzione della Dogana dei Paschi la Repubblica di Siena "assunse in proprio" la gestione dei pascoli comuni presenti in quella vasta area geografica che poi Pietro Leopoldo individuerà, in senso amministrativo, come "Provincia Inferiore Senese" (1766). Cf. CALZOLAI, L., MARCACCINI, P., «L'antica viabilità di dogana della provincia di Grosseto», in *Rivista di storia dell'agricoltura* 1 (1994), p. 79.

¹⁹ Pietro Leopoldo elesse la Toscana a proprio "laboratorio sperimentale" per l'applicazione di un nuovo modello istituzionale, di *matrice fisiocratica*, fondato sull'esaltazione del liberismo economico e della piena proprietà terriera, in ossequio al principio secondo il quale nessuno meglio dei cd. "possessori di beni stabili", riuniti in assemblee locali,

Nei paragrafi che seguono, si tenterà di evidenziare come tale contesto, di matrice tardo medievale, oggi continui a vivere nei patrimoni dei c.d. “Usi Civici” e della rete viaria, anche vicinale, ancora presenti sul territorio di Poggi del Sasso.

2. DEMANIO CIVICO

Con ricorso del 20 aprile 1926²⁰ promosso ai sensi del Regio Decreto 22 maggio 1924, n. 751, come successivamente reiterato dai Decreti 28 agosto 1924 e 16 maggio 1926²¹, le popolazioni di Sasso d’Ombrone e Poggi del Sasso adirono il Regio Commissario per la liquidazione degli usi civici sedente in Roma domandando il riconoscimento dei diritti di pascolo, legnatico e semina sulle antiche terre civiche.

Per quello che interessa Poggi del Sasso, è stata la sentenza n. 542 del 1 settembre - 11 ottobre 1934 a definire il contenzioso, accertando e dichiarando i diritti di legnatico e di semina in favore dei locali abitanti.

In ordine al diritto di legnatico, il Tribunale speciale ne ha individuato il principale fondamento nel cap. 41 dello “Statuto dei Confini della Bandita Vecchia e Nuova” del Castello del Sasso di Maremma, disposizione che sanciva un esplicito diritto di tagliare il legname per i

avrebbe potuto condurre una gestione degli interessi collettivi informata a criteri di economia, efficienza e dedizione alla cosa pubblica. Il progetto era fondato su di un radicale superamento della società di Antico Regime; nella “*riforma comunitativa*”, infatti, le varie Comunità presenti nel Granducato, venivano viste e intese prima e soprattutto come *aziende* necessariamente informate alla migliore gestione dei propri affari economici, in quanto *formate dalla sommatoria di singoli proprietari-coltivatori*, ciascuno eminentemente teso al conseguimento del personale interesse. Nella visione fisiocratica ed illuminista di Pietro Leopoldo, pertanto, il *bene comune* era il derivato della somma del bene proprio di ciascun suddito. Per approfondimenti si veda SORDI, B., *L’amministrazione illuminata. Riforma delle comunità e progetti di costituzione nella Toscana leopoldina*, Milano 1991.

La grande mobilitazione fondiaria promossa da Pietro Leopoldo al fine di modernizzare le arcaiche organizzazioni produttive che interessavano, ancora sul finire del sec. XVIII vaste aree del Granducato, non ebbe tuttavia i risultati sperati ed attesi dal Principe. Spesso, infatti, la privatizzazione dei beni pubblici non fece altro che concentrare i patrimoni fondiari nelle mani del nascente ceto borghese, ovvero nei domini delle antiche famiglie aristocratiche. La figura delle piccole aziende guidate dai “*possessori di beni stabili*”, immaginata da Pietro Leopoldo, raramente, nei fatti, venne ad esistere. Nella maggior parte dei casi le comunità si trovarono così ulteriormente impoverite, in quanto private di quei beni comuni (usi civici) che per secoli ne avevano garantito la sussistenza. Ma oramai il dado era tratto. Le politiche di allivellazione continuarono durante l’età rivoluzionaria e napoleonica, per essere definitivamente implementate durante la Restaurazione (1815). Nella Maremma grossetana la privatizzazione della terra, peraltro, tardò anche a produrre frutti sotto forma di miglioramento delle tecniche agricole. La conduzione fondiaria, infatti, rimase per buona parte dell’Ottocento, anche a seguito della costituzione del Regno d’Italia (1861), prevalentemente estensivo-cerealicola e a pascolo. Sarà solo nei primi decenni del sec. XX che, soprattutto a seguito delle campagne anti-malariche, la colonizzazione, attuata mediante l’apodderamento mezzadrile, inizierà a diffondersi con maggiore rapidità. Cf. GUARDUCCI A., PICCARDI M., ROMBAI L., cit., pp. 58-64.

È questo *iter* che porterà Poggi del Sasso dall’essere quella mera “espressione geografica”, descritta nella relazione Miller del 1768 (*supra* nota 8), a divenire il “*gruppo di case (...) popolato da piccoli possidenti che alacremente lavorando vivono del proprio*” descritto nel 1894 dal periodico “L’Ombrone”; una identità che ha costituito l’anima più recente della comunità poggiaiola. CLEPPALI, E., «Appendice - Sasso d’Ombrone», in *L’Ombrone. Periodico della Provincia di Grosseto*, anno 25°, n. 47 di domenica 25 novembre 1894, p. 2. Copia conservata presso Biblioteca Comunale Chelliana Di Grosseto, *Archivio quotidiani, periodici e riviste*.

²⁰ *Petitum* successivamente esteso con ricorsi del 28 e del 30 marzo 1928. Cf. MONACI, G., *Istruttoria demaniale del Comune di Cinigiano*, depositata nel novembre 2015 presso l’Ufficio regionale Usi Civici della Regione Toscana, attualmente inedito.

²¹ Poi convertito nella legge 16 giugno 1927, n. 1766.

bisogni fondamentali dei paesani²². Il Giudice, in forza di un consolidato orientamento giurisprudenziale²³, ha quindi evidenziato come il diritto di legnatico lì sancito, non fosse mai stato espressamente abolito dalle riforme leopoldine, così come mai esse avevano previsto alcuna corrisposta in denaro per la sua affrancazione, diversamente a quanto venne previsto e disposto in occasione dell'abolizione del diritto di pascolo. D'altronde, come la giurisprudenza ha avuto modo di osservare, l'intento del Granduca era quello di *ripopolare*, pertanto non avrebbe mai potuto "abolire l'uso civico di legnare, che appartiene alla categoria di quelli essenziali"²⁴.

Sulla scorta di tale ragionamento giuridico, il Regio Commissario per gli Usi Civici di Roma ha sancito e riconosciuto, sulle terre anticamente rientranti nelle aree di *Dogana e Bandita Nuova*, il diritto di legnatico per le sole piante di piccolo fusto e limitatamente agli usi domestici, ivi inclusa la facoltà di far legna per il bestiame (il c.d. uso di "fare la foglia").

Per quanto riguarda il diritto di semina, e quindi la facoltà di sementare liberamente nelle terre comunitative, la sentenza del 1934 ha conosciuto fondamentale *causa petendi* nelle disposizioni di cui alle *Capitolazioni del 14 dicembre 1403*²⁵, come integrate dalle risultanze provenienti dall'antico Statuto comunitativo²⁶, nonché dalle relazioni di visita redatte da, o per conto dei, vari Auditori fiscali²⁷. Similmente a quanto affermato per il diritto di legnatico, anche in questo caso il Commissario ha rilevato come nessuna disposizione granducale avesse mai espressamente abolito il diritto di semina, evidenziando come lo stesso Editto

²² La previsione stabiliva il "diritto di legnare" per ricavare "foglia" e quindi pastura da bestiame nonché legna da ardere, con il divieto di tagliare "gli alberi più grossi di un braccio di giro". MONACI, G., cit., p. 124.

²³ Viene richiamata, tra le altre, la sentenza della Corte di Cassazione del 3-31 dicembre 1904, antecedente alla legge n. 1766. Ivi, p. 119.

²⁴ Ivi, pp. 118-120, citando una importante sentenza sul diritto di legnatico in Roccastrada (GR) emanata prima della legge n. 1766/1927 (sentenza della Corte d'Appello di Lucca del 30 giugno 1903). In quelle stesse pagine l'Autore ricorda, altresì, come i discussi decreti del 6 gennaio 1783 e del 3 marzo 1788 non abbiano in alcun modo alterato la vigenza del diritto di legnatico. Infatti, al fine di ottenere una regolamentazione più razionale dei boschi, con il motuproprio del 6 gennaio 1783 il Granduca impose alle Comunità l'individuazione di un determinato territorio boscato (c.d. "circondario") ove i comunisti avrebbero dovuto concentrare l'esercizio del diritto di legnatico, che per il resto rimaneva invariato. Il successivo motuproprio del 3 marzo 1788, di contro, si è limitato a sopprimere il "Dipartimento della Direzione dei boschi e della Cassa dei macchiatici", trasferendo alle Comunità i relativi diritti fiscali, senza con ciò intaccarne il primigenio diritto civico sull'estrazione della legna. Un discorso non dissimile deve essere fatto per le leggi promulgate in Toscana durante la dominazione francese; tale legislazione, rileva ancora il perito, ha avuto ad oggetto unicamente i boschi nazionali e non anche quelli dei Comuni, di altri enti o di privati. Cf. *ibid.*

²⁵ Come sommariamente osservato nel par. 2, il territorio dello Stato senese non ha mai costituito un domino omogeneo, ma piuttosto una complessa ed articolata realtà di sistemi stratificati e rapporti bilaterali tra le Comunità/Comuni e la Città Dominante. In tale contesto i "capitoli" o "capitolazioni" erano tipologie di accordi che, più di altri, lasciavano ampia autonomia alle comunità, le quali, nella sostanza, andavano a formare una coalizione giuridica confederata con Siena (il c.d. "distretto"). Cf. la puntuale analisi contenuta in DANI, A. *Gli statuti dei Comuni della Repubblica di Siena*, cit., pp. 47-82.

²⁶ Dallo Statuto è possibile ricavare come, a seguito del trasferimento al Comune senese di molte terre pubbliche, il diritto di semina sulle stesse venne mantenuto, ma con l'introduzione (o comunque con la previsione di una puntuale disciplina) di un corrispettivo (il c.d. "terratto") quale contributo per i costi di tenimento e amministrazione. MONACI, G., cit., p. 129.

²⁷ In particolare, nel processo sono state utilizzate le relazioni degli Auditori Rasi (1572), Corbinelli (1614), Gherardini (1676), Pietrucci (1685) e Miller (1768). Cf. FRANCHI, E., GRISOSTOMI MARINI, G., TRASATTI, F., cit. Per un approfondimento sulle visite secolari nei territori italiani di Antico Regime si veda DANI, A., «Le visite negli Stati italiani di Antico regime», in *Rivista di Storia delle istituzioni* 1 (2012), pp. 45-62.

dell'11 aprile 1778 (*Editto sulla soppressione dell'Ufficio dei Paschi di Siena*) avesse comportato il venir meno del solo diritto di pascolo, il quale, caso per caso, venne riunito al dominio del terreno contemporaneamente alla allivellazione²⁸ di quest'ultimo²⁹.

A seguito del riconoscimento giudiziale sopra esaminato, furono avviate le operazioni peritali finalizzate ad individuare, in concreto, le terre collettive gravate dai ridetti diritti civici. Sospese durante la Seconda Guerra Mondiale, tali operazioni vennero riassunte nell'estate del 1946. In seguito alla devastazione della guerra, la volontà di chiudere finalmente la controversia si intensificò, tanto che venne costituito un Comitato autonomo di rappresentanza della Comunità di Poggi del Sasso al preciso scopo di giungere, celermente, ad una soluzione bonaria del contenzioso³⁰.

L'accordo transattivo venne infine raggiunto, con sottoscrizione nel luglio 1950³¹. Poche settimane dopo, nel mese di agosto, sarebbero state approvate le leggi di Riforma Agraria³², la quale, in attuazione della neonata Costituzione repubblicana, ed in particolare del suo art. 44, si proponeva sia come riforma fondiaria (riorganizzazione di vasti territori a coltura estensiva ancora basati su mano d'opera a basso costo) sia come riforma dei contratti agrari (superamento della mezzadria e delle forme di compartecipazione) al fine di sbloccare lo statico comparto agricolo italiano e dare avvio ad un atteso processo di sviluppo³³.

Anche nel territorio di Poggi del Sasso la Riforma Fondiaria ha avuto profonde ripercussioni; molti paesani, in particolare, si videro assegnarsi di (modeste) quote di terreno

²⁸ Il *livello* è un antico contratto agrario con il quale la terra veniva data in godimento, per un periodo di tempo determinato a media-lunga scadenza (rinnovabile), secondo specifici obblighi e condizioni e dietro il pagamento di un pattuito canone (censo). In particolare, il *livello leopoldino* era quel contratto che legava il contadino-coltivatore alla proprietà del terreno; esso “*pur rispettando il diritto di proprietà del reale possessore del territorio agricolo, stabiliva le proporzioni della divisione del prodotto e le regole che dovevano formare il patto*”. VANNUCCI, M., *Storia di Firenze dalle origini ai giorni nostri*, Roma 1992, p. 242. In proposito è stato osservato che “*la separazione tra proprietà e possesso che si conservava in questa figura contrattuale - non a caso riutilizzata recuperandola da un più remoto contesto storico-giuridico - restringeva (...) il disegno riformatore entro limiti assai precisi (...) soprattutto perché questa distinzione proprietà-possesso in tanto sussisteva in quanto veniva salvaguardata, in dimensioni materialmente consistenti, la quota riferibile alla rendita fondiaria*”. MASCILLI MIGLIORINI, L., «L'età delle riforme», in DIAZ, F., MASCILLI MIGLIORINI, L., MANGIO, C., *Il Granducato di Toscana. I Lorena dalla Reggenza agli anni Rivoluzionari*, Torino 1997, p. 315. Per tale via l'Autore giunge alla conclusione secondo la quale le cause del parziale fallimento della politica di allivellazione andrebbero ricercate anche nella profonda vocazione alla *rendita*, caratterizzante la proprietà fondiaria toscana; una vocazione talmente radicata che non avrebbe mai consentito al mondo agrario di abbracciare con entusiasmo quella ricerca del *profitto* incentivata dal liberismo leopoldino.

²⁹ MONACI, G., cit., p. 126. A maggior ragione il diritto di semina non avrebbe potuto essere abolito dalle allivellazioni delle proprietà della *Grancia del Sasso di Maremma*, costituita nel 1730 su lascito testamentario del Rettore dello *Spedale di Santa Maria della Scala di Siena*, in quanto “*le allivellazioni di terre di proprietà privata o di enti diversi dal Comune non potrebbero esser causa di estinzione di diritti che non appartengono all'alienante e di cui questi non può in alcuna guisa disporre*”. Sentenza n. 542/1934 del Regio Commissario per la liquidazione degli usi civici di Roma, in MONACI, G., cit., allegato n. 3.

³⁰ Procedendo in tal modo, tuttavia, l'accuratezza dell'accertamento peritale ha dovuto “cedere il passo”, tralasciando quegli aspetti, di carattere eminentemente storiografico, che – nei limiti del possibile – avrebbero dovuto circoscrivere ed individuare la porzione o le porzioni di terra civica effettivamente sopravvissuta alle alienazioni del sec. XVIII. Ivi, p. 117.

³¹ C.d. “Transazione Placidi”, sottoscrizione del 23 luglio 1950, ordinanza commissariale di omologazione del 16 ottobre 1950, decreto ministeriale di approvazione del 21 novembre 1950.

³² Leggi 10 agosto 1950, nn. 646 e 647.

³³ Cf. DELLA NESTA, E., SIMONCELLI, A.V., (a cura di), *Dalla Riforma Fondiaria allo sviluppo agricolo. Archivio storico 1950-1977*, Roma-Grosseto 1991¹.

che, se da un lato vollero promuovere l'affermazione di un ceto di piccola proprietà coltivatrice diretta, dall'altro ridimensionarono enormemente la reale portata, anche in termini di concreta utilità, dell'appena conclusa procedura di rivendicazione del locale uso civico.

Dagli anni Sessanta in poi, l'appetibilità e l'effettiva importanza del dominio collettivo sono andati progressivamente scemando in ragione delle varie e diverse risposte occupazionali che iniziarono a giungere da nuovi settori economici.

È solo dalla fine degli anni Ottanta del Novecento, che, soprattutto a seguito dell'inclusione delle terre civiche tra le categorie vincolate dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, la Regione Toscana è progressivamente tornata a riscoprire e tutelare le realtà di uso civico. Tale percorso è recentemente approdato all'emanazione della L.R.T. 23 maggio 2014, n. 27 (rubricata “*disciplina dell'esercizio delle funzioni in materia di demanio collettivo civico e diritti di uso civico*”) mediante la quale la Regione si è proposta di promuovere la tutela dei beni civici in quanto istituto funzionale anche al soddisfacimento delle moderne esigenze sociali, come la manutenzione ed il presidio del territorio, la conservazione attiva dell'ambiente, nonché quale istituto suscettibile di favorire uno sviluppo sostenibile capace di attrarre e favorire la permanenza delle popolazioni nei territori di residenza³⁴.

Attualmente il demanio civico di Poggi del Sasso è costituito da ha 84.43.20³⁵ affidati in gestione alla popolazione residente per il tramite della locale *Amministrazione Separata dei Beni di Uso Civico* (A.S.B.U.C.)³⁶. Si tratta di una superficie quasi interamente boschiva, cui si uniscono un casotto in legno presso il medesimo bosco civico, nonché il diritto di uso di una sala polivalente paesana. La marginalità dell'area oggi sfruttabile a semina, peraltro, rispecchia quella che era la situazione antecedente alle alienazioni del sec. XVIII, infatti, nell'area denominata “Dogana”, al 1780, su circa 3.200 ettari complessivi, le terre seminate erano solo 218 ettari, dei quali solo 93 erano destinati a pubblico uso³⁷.

Il contesto storico-giuridico appena esposto fonda e legittima gli Usi Civici di Poggi del Sasso, collocandoli nel disposto dell'art. 3 c. 1 lett. c) della legge 20 novembre 2017, n. 168 a norma del quale “*sono beni collettivi ... le terre derivanti ... da conciliazioni nelle materie regolate dalla ... legge n. 1766 del 1927*”. In virtù di ciò, tali beni (comma 2) “*costituiscono il patrimonio antico dell'ente collettivo, detto anche patrimonio civico o demanio collettivo*”, il cui regime giuridico (comma 3) “*resta quello dell'inalienabilità, dell'indivisibilità, dell'inusucapibilità e della perpetua destinazione agro-silvo-pastorale*”.

Si tratta quindi di una antica e peculiare forma di proprietà, c.d. “a mani riunite”³⁸, che la legge n. 168/2017 oggi riconduce direttamente all'art. 43 Cost. quale “*ordinamento giuridico primario*” riconosciuto dalla Repubblica e soggetto alla Costituzione (art. 1). Si tratta, in evidenza, di un precetto che, nella sua essenzialità, invita la scienza giuridica a delineare, con

³⁴ Cf. *Preambolo*, Legge regionale 23 maggio 2014, n. 27.

³⁵ MONACI, G., cit. p. 115

³⁶ Peraltro, nonostante una specifica richiesta formulata dal comitato di Poggi del Sasso nei primi anni Sessanta del secolo scorso, lo scioglimento della promiscuità con la Comunità di Sasso d'Ombrone, ad oggi, non risulta ancora formalizzata. La suddivisione dei due demani civici, tuttavia, può oramai intendersi come acquisita di fatto, in quanto mai contestata nei molti decenni trascorsi. *Ibid.*

³⁷ *Ivi*, p. 129.

³⁸ Cf. TENELLA SILLANI, C., «Contenuto, acquisto e difesa del diritto di proprietà», in AMADIO, G., MACARIO, F., *Diritto civile. Norme, questioni, concetti*, Tomo II, Bologna 2014, pp. 348-349.

maggior nitidezza, perimetro e portata di “*un altro modo di possedere*”³⁹, sacrario giuridico di una filosofia di crescita e di sviluppo fondata sull’equilibrio e sull’armonia nella gestione delle risorse scarse e nella cura dell’ambiente⁴⁰.

È nella *destinazione d’uso* agro-silvo-pastorale, coerente con una *equilibrata* gestione delle risorse naturali, che, pertanto, l’uso civico conosce il proprio elemento conformante, limite invalicabile per il *potere autonormativo* della comunità (art. 1 c. 1 lett. b) legge n. 168/2017). Preme evidenziare tale rilievo anche in ragione del riconoscimento della *personalità di diritto privato* che l’art. 1 c. 2 della legge n. 168/2017 ha attribuito agli enti esponenziali delle collettività⁴¹, ponendo così fine ad un lungo dibattito giuridico-dottrinale. In particolare, attraverso tale previsione, il Legislatore ha voluto agevolare la capacità di azione nell’ordinamento civile degli enti esponenziali, preservandoli da quelle ingerenze e da quei controlli che la personalità di diritto pubblico avrebbe consentito a Comuni e Regioni⁴². Una *ratio iuris* che, a ben vedere, invita le comunità a vigilare con attenzione sul rispetto di quel fondamentale *rapporto di incolato con la terra*, e quindi su quella stretta inerenza tra “utente” e “bene”, che è ragione e presupposto di ogni demanio civico.

Considerato tale contesto giuridico, in conclusione del presente lavoro, si tenterà di ipotizzare alcuni spunti per un’opera di attualizzazione dell’uso civico capace di coniugare le odierne esigenze socio-economiche con una gestione coerente e rispettosa della particolare “identità d’uso” propria delle terre comuni.

3. “STRADE DI DOGANA”, USO PUBBLICO E NUOVE FRONTIERE DEL DIRITTO

L’intero indotto economico legato alla pastorizia transumante è stato oggetto, sin dall’epoca medievale, delle attenzioni di questa o quella “struttura istituzionale” alla quale sia oggi possibile riferire un carattere, *latu sensu*, “statuale”, quantomeno sotto profili gius-pubblicistici e fiscali⁴³.

Tuttavia, è solo con l’espandersi e l’affermarsi del dominio della Repubblica di Siena nella Toscana meridionale, e quindi con la nascita dell’*Istituzione della Dogana dei Paschi*⁴⁴, che si può assistere ad una particolareggiata regolamentazione giuridico-amministrativa dell’intera

³⁹ D’obbligo, in proposito, citare GROSSI, P., *Un altro modo di possedere. L’emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica post-unitaria*, Milano 1977.

⁴⁰ Ivi pp. 22 e ss. e OSTROM, E., *Governare i beni collettivi. Istituzioni pubbliche e iniziative delle comunità*, traduzione italiana Venezia 2006, pp. 40 e ss.

⁴¹ Similmente si vedano gli artt. 15 e 16 della L.R.T. n. 27/2014.

⁴² Si veda in proposito l’intervento del Prof. Giorgio Pagliari, primo firmatario del disegno di legge n. 168/2017, tenuto all’interno dei lavori della XXIV Riunione Scientifica del Centro studi e documentazione sui demani civici e le proprietà collettive dell’Università degli Studi di Trento - Facoltà di Giurisprudenza - Dipartimento di Economia e Management, intitolata «La nuova stagione degli assetti fondiari collettivi nella condizione neo-moderna. Una panoramica europea su “un altro modo di possedere”», Trento, 15 - 16 novembre 2018. [<https://www.youtube.com/watch?v=6xXvILCa0d0&list=PLQsWepSZRKZvFA05Z6EHIDl8almprDBSy&index=3> in data 20.10.2019].

⁴³ Si allude in particolare all’ascesa ed al declino della potente Contea Aldobrandesca tra i secc. IX e XII. Il fenomeno tuttavia già era conosciuto e disciplinato nell’ordinamento romano, come riferito da varie fonti classiche, tra le quali VARRONE, *De re rustica*, II, 1,16 versione di BARTOLI, A., *La vita dei campi*, Milano 1930.

⁴⁴ La prima risistemazione della “*gestione dei paschi*” venne attuata da Siena nel 1353. Cf. MASSAINI, M., *Transumanza dal Casentino alla Maremma. Storie di uomini ed armenti lungo le antiche dogane*, Roma 2005¹, pp. 44-45. Si vedano *supra* le note 15, 17 e 18.

materia⁴⁵. Non potendo in questa sede affrontare nel dettaglio il punto, ai fini del presente lavoro sembra sufficiente rammentare come l'ordinamento giuridico dello *Stato cittadino senese* abbia concepito una specifica Istituzione integralmente deputata a disciplinare il fenomeno transumante⁴⁶, ottimizzando così gli incassi statali sulle rendite ricavate dal pagamento del *diritto di pascolo invernale* sulla Maremma toscana⁴⁷. L'intervento dello Stato entro tale contesto economico ha avuto varie e numerose ripercussioni; per ciò che qui interessa, in particolare, a rilevare è l'imposizione di precisi *punti di controllo* fiscale che, rendendo "obbligato" il transito su di un determinato sedime, hanno contribuito a fissare gli itinerari nel tempo, rendendoli, ancora oggi, in gran parte individuabili o ricostruibili.

Attorno a tali sedimi, la *questione giuridica* sorge ogni volta che il tragitto, a seguito delle modificazioni subite con il passare del tempo, sia andato a confluire entro una viabilità minore, composta da un variegato insieme di strade (interpoderali, consortili, di bonifica etc.), non sempre agevolmente riconducibili ad un determinato demanio stradale⁴⁸, e - per tale ragione - appartenente alla categoria residuale delle *strade vicinali*⁴⁹.

La soluzione al quesito richiede un preliminare esercizio ermeneutico, capace di combinare la disciplina codicistica con la legislazione speciale.

Ai sensi dell'art. 2 c. 1 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo Codice della Strada), nel nostro ordinamento, con il termine "*strada*" deve intendersi "*l'area ad uso pubblico destinata alla circolazione dei pedoni, dei veicoli e degli animali*". È poi l'art. 9 dell'Allegato F della legge 20 marzo 1895, n. 2248 (c.d. legge per l'unificazione amministrativa) a distinguere, ancora oggi, le strade d'uso pubblico in "*nazionali, provinciali, comunali e vicinali*", specificando, all'art. 19, come quest'ultima categoria debba essere ricavata, per esclusione, tra le strade soggette a servitù pubblica non iscritte nelle altre categorie⁵⁰. Completa quindi il cerchio

⁴⁵ Si veda il fondamentale IMBERCIADORI, I., «Il primo statuto della Dogana dei Paschi maremmani (1419)», in *Archivio Vittorio Scialoja per le consuetudini giuridiche agrarie e le tradizioni popolari italiane*, vol. V, fasc. 1-2, Roma 1938. Poi pubblicato in IMBERCIADORI, I., *Per la storia della società rurale. Amiata e Maremma tra il IX e XX secolo*, Parma 1971, pp. 107-140 e successivamente in CIUFFOLETTI, Z., NANNI, P. (a cura di), *Studi su Amiata e Maremma*, Firenze 2002¹, pp. 97-125.

⁴⁶ Mi riferisco alla puntuale regolamentazione di vari aspetti, tra i quali si possono ricordare, in quanto fondamentali ai fini del presente lavoro: l'individuazione dei percorsi da seguire per raggiungere i pascoli maremmani (ivi inclusi i relativi punti di "accesso"), nonché i tempi di ingresso e ri-partenza dagli stessi. Cf. BICCHIERAI, M., *Beni comuni e usi civici nella Toscana del Basso Medioevo*, Venezia 1995; CALZOLAI, L., «Vie di animali e uomini. Gli itinerari della transumanza in Toscana», in SCANU, G. (a cura di), *Conoscere per rappresentare. Temi di cartografia e approcci metodologici*, Trieste 2018, pp. 93-103.

⁴⁷ «L'autorità sovrana concedeva, mediante l'Ufficio dei Paschi, il godimento dei Pascoli con contratti di fida ai vergari, come venivano detti i pastori forestieri che portavano a svernare il bestiame nelle pianure maremmane seguendo le cosiddette «strade di dogana»». DANI, A., «Profili giuridici del sistema senese dei pascoli tra XV e XVIII secolo», cit., p. 268.

⁴⁸ Inteso qui in senso lato, quale patrimonio viario composto dalle strade di proprietà di un Ente pubblico e dalle strade sulle quali è stata costituita una servitù di uso pubblico.

⁴⁹ *Strada vicinale* è una locuzione che discende dal *vicus* romano, ossia da una delle "entità amministrativo-urbanistiche" di quello che oggi, con le dovute accortezze, potremmo definire "l'ordinamento pubblico" imperiale. In particolare, nel *Digesto*, sono definite strade vicinali "*quelle che giacciono o conducono in qualche vico. Alcuni dicono essere anche queste vie pubbliche; il che è vero, quand'anche sieno restaurate dall'unione de'privati; non però se sieno costruite dall'unione dei privati. Non è dunque privata la via restaurata dall'unione de'privati; e di fatto, la restituzione si fa in comune appunto perché l'uso e l'utilità è comune*". D. 43.8.2.2, versione italiana di POTHIER, R.G., Venezia 1842.

⁵⁰ La norma dispone altresì che "*le strade vicinali sono soggette alla vigilanza delle Autorità comunali*". Su tale art. 19, almeno sino al varo del Nuovo Codice della Strada (in particolare l'art. 3, c. 1, n. 52, sul quale vedi *infra*), si è fondata la titolarità privata delle strade vicinali; in sostanza, non conoscendo l'ordinamento altra proprietà se non la pubblica o la privata, laddove un bene immobile non venga incluso nella prima delle citate categorie, esso non

ancora il Codice della Strada il quale, all'art. 3, c. 1, n. 52, definisce la strada vicinale come “*strada privata fuori dai centri abitati ad uso pubblico*”⁵¹, per poi specificare come (art. 2, c. 6 lett. d) “*ai fini del presente codice, le strade vicinali sono assimilate alle strade comunali*” e che “*per le strade vicinali di cui all'art. 2 comma 7, (strade (vicinali) urbane di scorrimento, strade (vicinali) di quartiere, strade (vicinali) locali - n.d.r.) i poteri dell'ente proprietario previsti dal presente codice sono esercitati dal comune*”.

Tale normativa deve poi essere armonizzata con la disciplina di cui al decreto-legge luogotenenziale 1° settembre 1918, n. 1446, come ribadita dall'art. 14 della legge 12 febbraio 1958, n. 126⁵², che onera gli “*utenti*”⁵³, riuniti in consorzio, della manutenzione, sistemazione e ricostruzione delle strade vicinali. In particolare, l'art. 3 del d.lgt. n. 1446/1918 specifica che, per le strade vicinali soggette a pubblico transito, il Comune è tenuto alla compartecipazione nelle spese entro una misura variabile che da 1/5 può raggiungere la metà dell'esborso, in ordine all'importanza della strada⁵⁴.

Dal combinato disposto delle norme sopra richiamate, pertanto, la *strada vicinale* emerge come quell'*area privata* che può essere gravata dalla *destinazione di uso pubblico* alla circolazione (anche) di pedoni ed animali; un sedime viario soggetto alla vigilanza del Comune, il quale, altresì, supporta economicamente i “*consorzi di utenti*” nella sua manutenzione.

La legislazione speciale, tuttavia, non è di per sé sufficiente a sondare la *natura* del *diritto di uso pubblico* e ad offrirne un compiuto quadro sistematico. Occorre quindi volgere lo sguardo al *corpus* codicistico.

Nell'ordinamento civile previgente all'emanazione del codice del 1942, i diritti di uso pubblico erano approdati ad una precisa collocazione dogmatica per il tramite di un copioso indirizzo giurisprudenziale⁵⁵. Si rammenti, in proposito, la celebre sentenza del 09 marzo

può che essere attratto al dominio privato. In definitiva, quindi, il titolo di proprietà privata delle strade vicinali è contenuto nella legislazione. Ogni opinione divergente, imperniata sulla normativa catastale – si pensi al R.D. 8 ottobre 1931, n. 1572 (approvazione del testo unico delle leggi sul nuovo catasto), decretato allo scopo di “*accertare le proprietà immobili (...)*” – non riesce tuttavia a superare la diversa natura giuridica, anche probatoria, che distingue gli istituti della trascrizione e dell'accatamento. Infatti, mentre la *trascrizione* è finalizzata alla pubblicità legale di eventi costitutivi, modificativi ed estintivi di diritti reali, con valenza probatoria prevalente (se difforme) sull'*accatamento*, quest'ultimo è un istituto che concerne ancora i medesimi diritti reali, ma con scopi rappresentativi-cartografici e con funzionalizzazione prevalentemente tributaria-fiscale (è sulla c.d. rendita catastale di un bene immobile che si forma la base imponibile delle imposte statali e locali).

⁵¹ In proposito si rileva che la definizione giuridica di “centro abitato” è contenuta nel medesimo art. 3 C.d.S. come integrato dalla circ.min. n. 6709 del 29.12.1997 del Ministero dei Lavori Pubblici.

⁵² Normative sottratte dall'effetto abrogativo del D.L. 22 dicembre 2008, n. 200 (convertito, con modificazioni, in legge 18 febbraio 2009, n. 9) per mezzo delle previsioni di cui al d.lgs. 1° dicembre 2009, n. 179.

⁵³ Sulla portata giuridica di tale termine vi è un acceso dibattito anche se, ad oggi, la lettura prevalente risulta quella che interpreta il termine “utenti” come sinonimo di “proprietari”. Cf. FULCINITI, L., «Strade vicinali e questioni di sottosuolo e soprassuolo», in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente* 1 (2017), p. 10, nota n. 46.

⁵⁴ Il comma secondo della medesima norma specifica, poi, che per le vicinali non soggette ad uso pubblico il concorso del Comune è facoltativo e può essere concesso soltanto per opere di sistemazione o ricostituzione (con esclusione quindi della “manutenzione”), in misura non eccedente il quinto della spesa.

Occorre tenere presente, pertanto, che l'ordinamento giuridico italiano conosce due tipologie di strada vicinale: quella gravata dall'*uso di pubblico transito* qui in esame e quella, anche conosciuta come *strada agraria*, non gravata da tale figura giuridica. Cf. Ivi, p. 4

⁵⁵ Negli anni immediatamente successivi all'unità d'Italia, infatti, la giurisprudenza fu chiamata a dare risposta e collocare un variegato panorama di situazioni giuridiche collettive da armonizzare con l'unificazione legislativa ed amministrativa del Regno. Lo Stato unitario, quindi, “*si trovò a gestire sul piano legislativo e giuridico numerosi problemi legati alle proprietà comunali e agli usi civici*”. ZAGLI, A., «I boschi comunali nella Toscana dei secoli XVI-XVIII: il caso

1887 con la quale la Corte di Cassazione di Roma ebbe a dichiarare, a favore dei cittadini romani, lo *ius deambulandi* sulla proprietà privata di Villa Borghese. Un simile approdo giurisprudenziale fu raggiunto per la leva del *fine di pubblica utilità*, che consentì ai giudici di delimitare l'istituto in esame come quel “*diritto spettante alla comunità la quale è portatrice di un interesse qualificato all'uso di un bene determinato*”⁵⁶, riconoscendo altresì la legittimazione ad agire, (mediante la tutela possessoria dallo spoglio) oltre che all'ente territoriale, alla collettività tutta, in quanto portatrice di un interesse proprio⁵⁷.

Fondamentale, altresì, una successiva pronuncia (1917), ancora delle Sezioni Unite della Cassazione romana, la quale ha ricondotto gli istituti in esame al *diritto pubblico*, consentendo così all'interprete di liberare l'istituto in esame dai rigidi schemi a *numerus clausus* del codice civile. È un orientamento, questo, che si radica e consolida nei decenni successivi, ma che conoscerà arresto e rivoluzione a seguito del varo del codice civile del 1942 (Regio Decreto 16 marzo 1942, n. 262).

Adottato il nuovo testo codicistico, infatti, la dottrina⁵⁸ e la giurisprudenza⁵⁹ prevalenti hanno ricondotto il diritto di uso pubblico entro l'alveo dell'art. 825 c.c. (rubricato “*diritti demaniali su beni altrui*”), in particolare entro quella particolare *servitù prediale pubblica* che il Legislatore ha voluto svincolare da ogni relazione accessoria con un fondo dominante, per legarla, direttamente, al conseguimento dell'interesse collettivo: “*sono ... soggetti al regime del demanio pubblico i diritti reali che spettano allo Stato, alle provincie e ai comuni su beni appartenenti ad altri soggetti, quando i diritti stessi sono costituiti per il conseguimento di fini di pubblico interesse corrispondenti a quelli a cui servono i beni medesimi*”.

Nonostante la presenza di correnti critiche interne - che hanno evidenziato l'atipicità della figura giuridica in esame⁶⁰ o, comunque, che ne hanno rimarcato la residualità di collocazione entro i termini dell'art. 825 c.c.⁶¹ - tale lettura ermeneutica può ritenersi, ancora all'attualità, la prevalente.

D'avanguardia, pertanto, appare quella parte della dottrina tendente a rimarcare i limiti di tale interpretazione, rilevando come la fattispecie di *servitù ex art. 825 c.c.* ed il *diritto*⁶² di uso

delle Cerbaie di Fucecchio», in PARIGINO, G.V. (a cura di), *Beni comuni e strutture della proprietà. Dinamiche e conflitti in area toscana, fra basso medioevo ed età contemporanea*, Firenze 2017, p. 203.

⁵⁶ DAFARRA, A., «L'acquisto per usucapione della cosiddetta servitù di uso pubblico» in *Rivista del Notariato* 5 (2012), p. 1143.

⁵⁷ MUNARI, G. «La servitù di passaggio tra uso pubblico e privato», in *Studium Iuris* 6 (2018), pp. 735-736.

⁵⁸ Si veda DAFARRA, A., «Una servitù di passaggio tra accessione invertita e diritto di uso pubblico», in *Rivista del Notariato* 5 (2010), p. 1339.

⁵⁹ Con particolare riguardo al pubblico transito su strada privata possono citarsi: Cass. 10 ottobre 2007, n. 21245, Cass. 3 agosto 2007, n. 17037, Cass. 14 dicembre 2005, n. 27567, Cass. 12 novembre 1996, n. 9891.

⁶⁰ FULCINITI, L., cit., p. 3. L'Autrice ricorda anche come alcuni tentativi di qualificare il diritto di uso pubblico quale “servitù personale” (richeggianti figure giuridiche proprie dell'*ancien régime*), argomentando sul rapporto fondo servente-beneficiario, siano presto naufragati in ragione a considerazioni non superabili sulla durata perpetua e sulla soggettività universale del diritto di uso pubblico.

⁶¹ VALGUANERA, F., *Accesso alla natura tra ideologia e diritto*, Torino 2013, p. 146.

⁶² La stessa ambiguità nei termini giuridici utilizzati, ossia servitù di uso pubblico/diritto di uso pubblico, può essere vista come strumentalmente orientata alla causa della titolarità in capo all'Ente pubblico, infatti “*quando si ammette che il diritto di servitù spetta all'ente, non si può nello stesso tempo riconoscere a favore dei singoli un diritto per sé stante, individuale, che limiti quello dell'ente, e perciò di natura reale (...) poiché in tale modo si verrebbe ad urtare la regola nemini res sua servit*”. ORUSA, L., «Riflessioni in materia di diritti di uso pubblico», nota a Cass. n. 718 del 1964, in *Giurisprudenza Italiana*, (1965), pp. 93-94, citato da ALBANESE, R.A., «Dai beni comuni all'uso pubblico e ritorno. Itinerari di giurisprudenza e strumenti di tutela», in *Questione Giustizia*, n. 2, (2017), p. 109.

pubblico siano, in verità, due istituti simili, ma comunque distinti. Entrambi si sostanziano quale “diritto reale parziario insistente su cose immobili di proprietà privata (o anche pubblica)”⁶³, tuttavia, mentre la servitù prediale pubblica ex art. 825 c.c. viene interpretata come eretta “a vantaggio della collettività degli abitanti di un territorio”⁶⁴ e ricondotta, nella titolarità, “ad un ente amministrativo”⁶⁵, il diritto di uso pubblico, invece, è *originario* della collettività tutta e, così come già aveva rilevato la giurisprudenza del Regno, appartiene all’insieme indeterminato dei soggetti, utenti e componenti, delle comunità non entificate⁶⁶, considerati *uti cives*⁶⁷.

Delineato tale assetto sistemico, rivelatrice appare l’intuizione di chi osserva come “l’interpretazione formalista dell’art. 825 c.c. ... fu occasione per mutare la prospettiva (...), transitando da una dimensione comunitaria riferita al momento dell’uso ad un approccio individualistico attento soltanto ... alla «logica proprietaria»”⁶⁸.

Per quanto più strettamente attiene al diritto di pubblico passaggio su strade private, sulla scorta del contesto gius-positivistico appena esposto, dalla giurisprudenza⁶⁹ è possibile ricavare alcuni *indici di riferimento* dai quali poter desumere la *destinazione di uso pubblico* di una strada vicinale. Emergono, in particolare, tre dati sintomatici, necessari e sufficienti, a far rientrare una strada nella categoria delle vie vicinali pubbliche:

- a) la funzionalizzazione dell’uso a pubblico transito;
- b) l’interesse generale soddisfatto da tale uso;
- c) il titolo sul quale il medesimo uso poggia e trova fondamento.

I requisiti di cui alle lettere a) e b) sono estremamente interconnessi e legati in quanto, sostanzialmente, nelle strade in esame il *pubblico transito* qualifica l’*uso*, il quale, a sua volta e proprio per tale ragione, soddisfa uno specifico *interesse generale* della collettività.

Calando quanto detto nella tematica in esame, benché vari siano gli aspetti problematici dibattuti in giurisprudenza⁷⁰, ritengo che sui caratteri della funzionalizzazione a pubblico transito e dell’interesse generale ad essa sotteso, con maggiore facilità si possa argomentare a favore della *sopravvivenza* del diritto di uso sui sedimi, attualmente classificabili come vicinali, ma riconducibili all’*antico patrimonio viario doganale* della Repubblica di Siena.

Maggiori difficoltà sorgono in ordine alla individuazione del *titolo*, ossia del *fondamento giuridico* posto alla base del pubblico uso. In generale può affermarsi che, in materia di strade vicinali, giurisprudenza e dottrina tendono a rinvenire tale titolo in vari istituti giuridici (*dicatio*

⁶³ MUNARI, G., cit., p. 736, riportando a sua volta quanto detto da DEIANA, G., GROSSO, G., “Le servitù prediali” in Tratt. Vassalli, Torino 1963, p. 192

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ La duplice appartenenza così delineata, *sostanziale* alla collettività e *formale-di gestione* all’ente istituzionale, ha, di fatto, svuotato le concrete *utilità* derivanti dall’uso dei beni da parte delle comunità/collettività, finendo per far rilevare unicamente la volontà autoritativa della P.A. Cf. ALBANESE, R.A., cit., p. 109, nota 26.

⁶⁷ A parere di chi scrive si tratta di una posizione giuridica dei singoli che va oltre l’*interesse qualificato* riferibile ad una determinata collettività, per sussumersi in un preciso *pubblico interesse di carattere generale*.

⁶⁸ ALBANESE, R.A., cit., p. 109.

⁶⁹ Cf. Cass. SS.UU. 7 novembre 1994, n. 9206 consultabile in Banca Dati G.A.R.I.[<http://www.gazzetta amministrativa.it/servizicu/bancadatigari/viewnews/ab8a5d2a-4519-11e7-8933-5b005dccc639c> in data 19 ottobre 2019].

⁷⁰ Si possono ricordare, in particolare, il tema dell’individuazione dei caratteri necessari a rendere una strada idonea a soddisfare, in concreto, l’interesse generale (in particolare la questione se sia a ciò sufficiente il collegamento con una sola via pubblica); ovvero la tematica circa l’individuazione del soggetto titolare dell’uso e quindi se, in proposito, occorra far riferimento ai componenti di un determinato gruppo territoriale ovvero ad utenti riconducibili alla collettività indeterminata.

ad patriam, usucapione, negozio etc.), tra i quali maggiormente confacente alla peculiare natura delle antiche dogane di Siena ritengo essere l'istituto della *consuetudine immemorabile*⁷¹.

Come sopra sommariamente ricordato, a seguito dei provvedimenti leopoldini dell'11 aprile 1778 (*Editto sulla soppressione dell'Ufficio dei Paschi di Siena e Regolamento generale per i Comuni della Provincia Inferiore Senese*) il diritto di pascolo venne riunito alla proprietà del suolo mediante l'affrancazione e l'allivellazione⁷² delle terre appartenenti al regime fiscale di Dogana⁷³. Tali riforme, certamente epocali, non comportarono, tuttavia, l'abolizione dei diritti di uso, diversi dal pascolo, gravanti sulle terre comunitative e doganali⁷⁴. Anzi, all'opposto, l'abolizione del regime dei Paschi, nel suo immediato (1788), comportò una regolamentazione ancora più puntuale delle strade di dogana, delle quali fu così ribadita la speciale *destinazione d'uso*⁷⁵, tant'è che molte di tali strade, quantomeno nella Maremma toscana, continuarono ad essere utilizzate, ancora sino al tardo Novecento⁷⁶.

All'attualità, pertanto, la destinazione di uso a pubblico transito sui sedimi stradali anticamente adibiti a dogana, può, a mio avviso, ritenersi legittimamente vigente, in quanto riconducibile ad una consuetudine *cuius memoria non extat*, “*non potendo esigersi una prova diversa dalla situazione in sé e per sé considerata*”⁷⁷; e ciò anche in quei tratti o in quei casi in cui la strada non sia da tempo più utilizzata o il suo tracciato sia, in ipotesi, divenuto impraticabile⁷⁸.

Alla luce di tale *excursus*, preme evidenziare come le vie di dogana, in ragione della propria peculiare struttura, sembrano in parte sfuggire al modello giuridico delle strade vicinali di uso pubblico, ancora troppo imbrigliato nei rigidi schemi legislativo-codicistici del “demanio” e del “patrimonio”⁷⁹. A parere di chi scrive, infatti, le antiche strade di dogana, nell'attuale sistema socio-economico, costituiscono beni che guardano direttamente agli artt. 2, 9 e 42 della Costituzione, in quanto funzionalmente ordinati al perseguimento ed al soddisfacimento di interessi fondamentali della persona umana e quindi

⁷¹ “L'istituto dell'immemorabile ... è ... operante nei rapporti di diritto pubblico ...; esso ..., costituisce una presunzione di legittimità del possesso attuale, fondata sulla vetustas, e cioè sul decorso di un tempo talmente lungo che si sia perduta memoria di una determinata situazione di fatto, senza che ci sia memoria del contrario ...”. Cass. 14 gennaio 2019, n. 587, in *Studium Iuris* 9 (2019), p. 1066.

⁷² Si veda la nota 28.

⁷³ Da quel momento in poi i pastori poterono sfruttare i pascoli invernali maremmani solo contrattando il “nuovo” diritto di pascolo con quei proprietari fondiari che avessero riscattato tale potestà dallo Stato granducale. Cf. BARSANTI, D., cit., p. 75.

⁷⁴ Se ne è avuta una conferma esaminando la sentenza che ha riconosciuto i diritti civici di semina e legnatico per gli Usi civici di Poggi del Sasso. Si veda *supra*, par. 3.

⁷⁵ CALZOLAI, L. MARCACCINI, P., «L'antica viabilità di dogana della provincia di Grosseto», cit., pp. 75-101.

⁷⁶ Cf. MASSAINI, M, cit., pp. 141-152. I provvedimenti filoborghesi di fine Settecento, voluti da Pietro Leopoldo, andarono tuttavia ad incidere profondamente sulla sopravvivenza di una pratica di allevamento che già da alcuni decenni aveva conosciuto un progressivo ridimensionamento del proprio, complessivo, “indotto economico”. Cf. BARSANTI, D., cit., p. 75.

⁷⁷ LUCCA, M., «Le strade ad uso pubblico», in *L'Ufficio Tecnico* 1-2 (2018).

⁷⁸ Affinché possa ritenersi cessata una destinazione a pubblico uso, la giurisprudenza prevalente non ritiene sufficiente il mero disuso prolungato in assenza di un atto – desumibile anche da fatti concludenti – con il quale l'ente territoriale abbia riconosciuto come cessato *anche* l'interesse pubblico a servirsi del bene. Si vedano, tra le altre: Cass. 8 febbraio 2019, n. 3788 in www.ilcaso.it [http://www.ilcaso.it/giurisprudenza/archivio/21314.pdf in data 20.10.2019]; TAR Liguria sez. II n. 1135/2013, TAR Abruzzo n. 696/2012; TAR Lombardia sez. I Brescia n. 991/2010 in LORO, P. (a cura di), *Strade demaniali di uso pubblico vicinali. Rassegna di giurisprudenza 2009-2013*, Padova 2014.

⁷⁹ Similmente può dirsi per la corrente visione adottata in sede di tutela giurisdizionale, tutta incentrata sulla dicotomia diritto soggettivo-interesse legittimo. Per una particolare lettura dell'azione di cui all'art. 1145 c.c. si veda la successiva nota 82.

dell'intera collettività. Considerata tale vocazione, esse sono *beni comuni*, secondo la definizione data dalla commissione ministeriale presieduta da Stefano Rodotà che, tra il 2007 ed il 2008, ha studiato e proposto un progetto di riforma del libro III, titolo I, capi I e II del Codice Civile⁸⁰. Com'è noto, a tale visione giuridica hanno fatto riferimento le Sezioni Unite Civili della Corte Suprema di Cassazione, le quali, attraverso la tecnica dell'*obiter dictum*, nella sentenza 14 febbraio 2011, n. 3665⁸¹ hanno rilevato che:

“là dove un bene immobile, indipendentemente dalla titolarità, risulti per le sue intrinseche connotazioni, in particolar modo quelle di tipo ambientale e paesaggistico, destinato alla realizzazione dello Stato sociale (...), detto bene è da ritenersi, al di fuori dell'ormai datata prospettiva del dominium romanistico e della proprietà codicistica, «comune» vale a dire, prescindendo dal titolo di proprietà, strumentalmente collegato alla realizzazione degli interessi di tutti i cittadini?”.

Com'è stato osservato da attenta dottrina⁸², in materia di uso pubblico e beni comuni la questione, oggi, risiede tutta nel significato e nella portata da attribuire all'azione di *“porsi al di fuori della prospettiva del dominium romanistico”* cui si è riferita la Corte di Cassazione, nonché nelle forme di tutela giuridica riferibili a tale previsione⁸³. Chi scrive concorda con quanti rilevano come tale azione implichi *“da un lato restituire centralità alla categoria di uso, dall'altro lato ricercare sofisticati strumenti giuridici per governare la fruizione di utilità e la tutela dei beni che queste utilità offrano”*⁸⁴.

Siamo quindi in presenza di situazioni giuridiche attratte entro l'alveo della *destinazione d'uso*, ossia entro un contesto giuridico caratterizzato dalla scomposizione tra *“titolarità”* e *“godimento”*⁸⁵ di determinati beni, in quanto necessariamente funzionali alla promozione dell'interesse generale⁸⁶.

⁸⁰ Per approfondimenti sulla c.d. Commissione Rodotà si veda MATTEI, U., REVIGLIO, E., RODOTÀ, S. (a cura di), *I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del codice civile*, Roma 2010. Il progetto proponeva una totale riorganizzazione della categoria giuridica dei beni, i quali, a seconda delle utilità dagli stessi prodotte, sarebbero stati distinti in beni pubblici, beni privati e beni comuni. In particolare, entro quest'ultima categoria, sarebbero dovuti confluire tutti quei beni suscettibili di produrre utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali ed al libero sviluppo della persona umana. In considerazione di tali caratteristiche, essi sarebbero stati ordinati secondo una disciplina informata alla salvaguardia bisogni delle generazioni future ed alla necessità di garantire una loro fruizione collettiva.

⁸¹ La sentenza ha riconosciuto la qualifica di beni comuni alle c.d. “valli da pesca” della laguna di Venezia. Il testo è consultabile in [federalismi.it](http://www.federalismi.it), numero 6 del 23 marzo 2011.

[<https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=17756>, in data 11.05.2019].

⁸² ALBANESE, R.A., cit., pp. 104-111.

⁸³ I termini del presente scritto non consentono di trattare anche la tematica della tutela giurisdizionale delle situazioni giuridiche qui in esame; preme tuttavia menzionare quell'esercizio ermeneutico che individua nel comma secondo dell'art. 1145 c.c. (rubricato *“possesso di cose fuori commercio”*) il fondamento della legittimazione attiva di ogni soggetto, *uti cives*, ad esperire *azione di spoglio* contro il colui che inibisca a “chiunque altro” l'uso di una delle c.d. *res extra commercium*. Infatti, se *“il possesso delle cose di cui non si può acquisire la proprietà è senza effetto”* (comma 1) allora a venire in rilievo in tali situazioni è l'uso del bene e non il “potere di fatto esclusivo” sullo stesso. Da tale riflessione, quindi, l'approdo di cui sopra. Conforme a tale interpretazione Cass. SS.UU. 4 dicembre 2001, n. 1528; *contra* Cass. 15 giugno 2012, n. 9873.

Sul punto si veda *ivi*, pp. 110-111.

⁸⁴ *Ivi*, p. 110.

⁸⁵ Cf. DANI, A., *Le risorse naturali come beni comuni*, Arcidosso 2013, pp. 136-139.

⁸⁶ In proposito, e per quanto sin qui detto, preme evidenziare che anche la sentenza n. 3665/2011 prende come espressione positiva del principio sotteso al proprio ragionamento l'art. 825 c.c., tradendo così un latente legame al tema della proprietà romanistica, che pure avrebbe inteso rifuggire. Cf. ALBANESE R.A., cit., p. 109.

Entro tale contesto non sembra potersi escludere, a priori, una qualificazione giuridica delle strade di dogana che si riferisca loro quali *beni collettivi* specificamente destinati a garantire la pubblica circolazione in virtù di consuetudini antiche, preesistenti all'ordinamento statale.

Riletto in tali termini lo *status* giuridico delle dogane toscane riesce ad emanciparsi, in parte, dalla legislazione speciale e codicistica in tema di strade vicinali ad uso di pubblico transito, per conoscere inattesi punti di contatto con la *proprietà collettiva*, come tratteggiata dalla legge 20 novembre 2017 n. 168. Il riconoscimento del terzo regime civile di proprietà⁸⁷, infatti, completa ed attua il disegno costituzionale che - superando la dicotomica classificazione codicistica tra “beni pubblici” e “beni privati” - prefigura e delinea vari e diversi *regimi di fruizione e godimento dei beni*, con il tendenziale fine di promuovere il pieno sviluppo della persona umana (art. 2 Cost.).

D'altronde tale suggestione, per non cadere in aporie sistemiche, deve preliminarmente riconoscere la *specificità giuridica* che grava su di un determinato sedime stradale oggetto del diritto di uso pubblico per antica consuetudine; una specificità che, se certamente non ne ammette la pura e semplice attrazione all'alveo della disciplina del dominio collettivo, proprio entro i suoi inesplorati confini, potrebbe trovare terreno fertile per nuovi spunti ed evoluzioni *de iure condendo*.

Il riferimento, in evidenza, guarda al progetto di riforma del regime dei beni pubblici sopra richiamato, ad oggi ancora in attesa di positivizzazione⁸⁸.

In definitiva, concepire la *libera mobilità* delle persone nei termini di bene comune, significa concentrare l'attenzione del diritto su risorse e cose, anche immateriali, necessarie a realizzare quell'*uguaglianza sostanziale* sancita dall'art. 3 c. 2 Cost., fondamento e promessa della Repubblica e della nostra convivenza sociale.

4. PROPOSTA PER UNA RISCOPERTA DEL PATRIMONIO CIVICO E VICINALE

Il merito della c.d. Legge Galasso⁸⁹ è stato quello di inserire i demani civici tra i beni tutelati *ex lege* da *vincolo paesaggistico*, contribuendo così a dare attuazione al disposto di cui all'art. 9 c. 2 Cost. che impegna la Repubblica alla tutela del “*paesaggio e del patrimonio storico ed artistico della Nazione*”. Tale dettato normativo presuppone e valorizza un fondamentale dato di fondo, ossia quello di riconoscere nel *paesaggio* un *bene comune* nel quale valori, tradizioni e storia riescono a trovare amalgama e coesistenza. La concezione giuridica di “paesaggio” che quindi sottintende tale approdo, va oltre la “*parte di territorio che si abbraccia con lo sguardo da un punto determinato*”⁹⁰ per includere una serie di ulteriori contenuti, anche immateriali.

⁸⁷ Accanto alla proprietà privata – quale pieno diritto di godere e disporre della cosa seppur nei limiti della propria funzione sociale – ed alla proprietà pubblica – quale diritto, parte della sovranità, funzionalmente ordinato e modulato dalla legge al raggiungimento di finalità pubbliche cui sono destinate determinate categorie di beni giuridici. Cf. VOLANTE, R., «La l. 20 novembre 2017, n. 168 in materia di domini collettivi», in *Studium Iuris* 12 (2018), p. 1450.

⁸⁸ Il 30 novembre 2018 si è costituito il Comitato Popolare di difesa dei beni pubblici e comuni “Stefano Rodotà” che ha presentato presso la Corte di Cassazione la Legge di Iniziativa Popolare denominata “*Disegno di Legge Delega Commissione Rodotà Beni Comuni, Sociali e Sovrani*” (G.U. n. 294 del 19.12.2018) con il fine di dare nuovo impulso al progetto per una cornice giuridica dei beni comuni nell'ordinamento giuridico italiano.

⁸⁹ Legge 8 agosto 1985, n. 431, la cui disciplina è oggi trasfusa nel decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

⁹⁰ Voce “paesaggio”, vocabolario on-line della lingua italiana Treccani, in www.treccani.it.

Nella *Convenzione Europea del Paesaggio*, firmata a Firenze il 20 ottobre 2000, il “paesaggio” è stato definito come quella “*parte di territorio così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall’azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni*”. Entro tale definizione, ripresa dall’art. 131 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42)⁹¹, le piccole comunità rurali possono conoscere una concreta opportunità di *rigenerazione*⁹², operando ed investendo sul paesaggio come “*espressione di valori culturali*”.

Oggi la comunità di Poggi del Sasso è chiamata ad interrogarsi sul proprio patrimonio civico e viario-vicinale che, per tutto quanto sopra detto, è prima di tutto un patrimonio culturale. Nella consapevolezza che l’originaria funzione collettiva di tali istituti necessita di una rivisitazione capace di svilupparne la *ratio iuris* secondo le attuali esigenze sociali (cf. par. 3), il quesito cui porre soluzione ruota attorno alla *funzione* cui destinare tale risorsa affinché possa continuare a vivere quale elemento promotore di benessere e sviluppo del territorio.

A parere di chi scrive, la soluzione di tale interrogativo necessita di una premessa logica che non può prescindere dalla sopra esposta rilettura dello statuto dei beni pubblici/collettivi. Entro tale contesto, infatti, gli antichi istituti sin qui esaminati possono trovare nuovo vigore in quanto situazioni giuridiche suscettibili di proporsi come modelli promotori di benessere a vocazione intergenerazionale. A ben vedere, infatti, il loro lascito risiede in una particolare forma di *responsabilità sociale*, ossia di un modello di sviluppo fondato sulla *cura* di tutte quelle risorse ritenute essenziali alla vita, perché funzionali a soddisfarne gli elementari bisogni e quindi - parafrasando il Premio Nobel Amartya Sen - indispensabili a rendere materialmente possibili “*scelte consapevoli e ragionate sulla conduzione della vita medesima*”⁹³. Alla base di tale concezione socio-giuridica dimora, quindi, una marcata esigenza di *giustizia sociale*, fondata sulla salvaguardia e sulla razionale gestione delle risorse scarse, tale da garantire, alle generazioni future, uguali o maggiori libertà delle quali beneficiano le generazioni attuali⁹⁴.

Ciò premesso gli Usi Civici di Poggi del Sasso ed il locale patrimonio viario, anche vicinale – in particolare sotto l’aspetto delle antiche strade di dogana come sopra descritto (v. par. 4) – conservano potenzialità enormi in ottica sostenibile.

Di seguito si tenterà di tratteggiare formule basate su metodi di *fruizione e conduzione consapevole del paesaggio*, profondamente rispettose dell’ambiente e delle tradizioni locali, suscettibili di realizzare, per il visitatore, una concreta occasione di arricchimento culturale e sociale.

Il dominio forestale civico, costituito da un bosco (“macchia”) formato in prevalenza da leccio, roverella e cerro⁹⁵ ed un sottobosco popolato di (tra gli altri) edera, felci, pungitopo,

⁹¹ Il quale, tuttavia, al “*territorio così come percepito dalle popolazioni*” ha sostituito il “*territorio espressivo di identità*”, precisando, peraltro, che oggetto di tutela giuridica sono “*quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell’identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali*”. Il d.lgs. n. 42/2004 ha abrogato il previgente Testo Unico in materia di beni culturali e ambientali (decreto legislativo 29 ottobre 1999 n. 490).

⁹² Devono richiamarsi in proposito le finalità di promozione del sostenibile sviluppo economico, sociale, ambientale e culturale dei piccoli comuni, nonché la valorizzazione del loro patrimonio naturale, rurale, storico-culturale e architettonico perseguite dalla Legge 6 ottobre 2017 n. 158, c.d. “*legge salva-borghi*”.

⁹³ SEN, A., cit., pp. 257-261.

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Presenti anche: acero minore, carpino nero, sorbo.

lentisco, corbezzolo⁹⁶, nonché da una componente arbustivo-arborea di orniello e olmo campestre⁹⁷, rappresenta un patrimonio collettivo che va oltre l'antico *diritto di legnatico*, per legarsi direttamente a quell'insieme di valori materiali e immateriali che appartengono alla comunità di Poggi del Sasso, in quanto parte e riferimento di eventi e memorie rilevanti dal punto di vista storico e culturale⁹⁸.

Ma non solo, esso emerge anche quale *bene comune* per l'intera collettività diffusa, in quanto presidio e risorsa di uno dei pilastri della vita sulla Terra: il nostro ecosistema forestale⁹⁹.

Sotto tale aspetto esso potrebbe essere ripensato, valorizzato e curato, *nel rispetto della propria intrinseca natura e destinazione d'uso*, secondo pratiche di governo del bosco particolarmente rispettose del ciclo vitale vegetale ed informate al costante monitoraggio dei parametri eco-fisiologici dell'intero contesto ambientale (es. presenza di parassiti o malattie, crescita e sviluppo del fogliame, stabilità delle piante etc.). Ciò al fine di conoscere meglio il territorio boschivo civico, comprendendone con maggiore precisione lo stato di salute e così ottimizzare quella "cultura forestale" che, assieme a quella agraria, ha - di fatto - disegnato il paesaggio italiano.

Similmente la locale rete viaria e sentieristica potrebbe essere valorizzata e ripensata anche tenendo conto delle evoluzioni che, con il passare del tempo, hanno interessato il tessuto connettivo locale¹⁰⁰, per essere proposta e vissuta come *cammino storico* del territorio, rivelazione delle sue strutture, della sua campagna, dei suoi riti e delle sue tradizioni: un itinerario, anche interiore, attraverso il paesaggio e le persone che lo animano.

Emerge nitido un fondamentale presupposto: il *progetto politico* alla base di tali processi, se certamente necessita di una "regia alta", di coordinamento, da parte della P.A. e degli Enti locali, non può tuttavia prescindere dall'intervento diretto di una *cittadinanza attiva* sinceramente e responsabilmente tesa alla cura dei beni comuni e quindi alla qualità della vita nel suo senso più lato¹⁰¹.

⁹⁶ Si possono ricordare, inoltre: eriche, mirto, ginestre, marruca, ginepro; il sottobosco erbaceo, poi, è piuttosto povero, caratterizzato da graminacee, muschi ed erbacee. Deve rilevarsi come alcune terre civiche non boschive siano colonizzate, oggi, da arbusti a rapida espansione come ginepro, marruca, rovo.

⁹⁷ TOMEI, P.E., *Paesaggi vegetali delle coste toscane*, Pisa 2019, pp. 15-31.

⁹⁸ Valori meritevoli di tutela che richiamano la normativa a tutela dei c.d. "alberi monumentali", di cui alla legge 14 gennaio 2013, n. 10.

⁹⁹ In proposito può richiamarsi la giurisprudenza in materia di abbattimento di alberi presenti nei giardini condominiali, in particolare quell'orientamento della Corte Suprema di Cassazione che ha ritenuto *irreversibili* i "danni conseguenti al taglio degli alberi ad alto fusto – seppure presenti in un giardino condominiale – non solo per i condomini ma per tutti i cittadini?". Così Cass., sez. VI penale, sent. n. 24396/2005, come riportata in GRUPPO D'INTERVENTO GIURIDICO ONLUS, *Alberi nei giardini condominiali, come salvarli*, articolo del 22.03.2017, [<https://gruppodinterventogiuridicoweb.com/2017/03/22/alberi-nei-giardini-condominiali-come-salvarli/>, data 30.09.2019]

¹⁰⁰ Oltre alla funzionalità propria delle strade di dogana, come sin qui esaminate, si pensi ad esempio, anche in epoche relativamente recenti, alla mobilità stagionale in occasione delle varie operazioni agricole, ovvero, a quella legata ai commerci ed alla produzione di carbone.

¹⁰¹ "Questo fenomeno prende il nome di *autoproduzione sociale di attività di interesse generale*, ed è il fenomeno per cui iniziative radicate nelle realtà comunali a livello di quartiere, che nascono come pratiche informali, maturano nel tempo come esempi emblematici di *amministrazione condivisa*". SOLA, A., «I privati nella gestione delle emergenze ambientali: i patti di collaborazione», in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it* 1 (2019), p. 2. L'istituto giuridico del patto di collaborazione si pone quale interessante strumento di applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale. Per una sua compiuta analisi si rimanda all'articolo appena citato.

BIBLIOGRAFIA

- ALBANESE, R.A., «Dai beni comuni all'uso pubblico e ritorno. Itinerari di giurisprudenza e strumenti di tutela», in *Questione Giustizia* 2 (2017)
- ANGELUCCI, P., *L'Ardenghesca tra potere signorile e dominio senese (secoli XI-XIV)*, Napoli 2000
- ASCHERI, M., NICCOLAI, L. (ed.), *Gli Aldobrandeschi. La grande famiglia feudale della Maremma toscana*, Arcidosso 2002
- BIACCIARELLI, V., «Curtis in integro, que dicitur Campaniaticum uel Capeaticum. Storia di un'antica corte nella Maremma degli Aldobrandeschi», in BACCIARELLI, V., PACCHIANI, P., *Campagnatico. Storia, religione ed arte d'un'antica corte della Maremma Grossetana*, Roma 2004
- BARSANTI, D., «Pastori e bestiame nella Maremma Toscana del Settecento», in *Bollettino della Società Storica Maremmana* 45-46 (1983)
- BICCHIERAI, M., *Beni comuni e usi civici nella Toscana del Basso Medioevo*, Venezia 1995
- BORLETTI BUTTONI, I., *Per un'Italia possibile. La cultura salverà il nostro paese?*, Milano 2012
- BROGI, F., CAMPANA, S., CIRILLO, M., FELICI, C., GHISLENI, M., RUBEGNI, E., VACCARO, E., «Istantanee dal passato nelle terre di Colle Massari», in *Archeologia viva* 176 (2016)
- BRUSCHETTINI, O. (a cura di), *Architetture sacre. Arte e storia della Diocesi di Grosseto*, Arcidosso 2016
- CALZOLAI, L., «Vie di animali e uomini. Gli itinerari della transumanza in Toscana», in SCANU, G. (a cura di), *Conoscere per rappresentare. Temi di cartografia e approcci metodologici*, Trieste 2018
- CALZOLAI, L. MARCACCINI, P., «L'antica viabilità di dogana della provincia di Grosseto» in *Rivista di Storia dell'Agricoltura* 1(1994)
- CARMIGNANI, S., LUCIFERO, N., ROOK BASILE, E., *Strutture agrarie e metamorfosi del paesaggio. Dalla natura delle cose alla natura dei fatti*, Milano 2010
- CASCIO PRATILLI, G., ZANGHERI, L., *La legislazione medicea sull'ambiente*, vol. I, Firenze 1994
- CAVOLI, A., «Il gran fiume pastorale e bracciantile che scorre nei secoli», in CAVOLI, A. (a cura di), *Maremmani*, Livorno 1998
- CHELAZZI, L., COLOMBINI, I., FALLACI, M., GAGNARLI, E., *La memoria dell'acqua nella pianura grossetana*, Firenze 2008
- CITTER, C., «La viabilità in provincia di Grosseto fra l'Età romana e il Medioevo», in CITTER, C. (a cura di), *Guida agli edifici sacri: abbazie, monasteri, pievi e chiese medievali della provincia di Grosseto*, Siena 2002
- DAFARRA, A., «L'acquisto per usucapione della cosiddetta servitù di uso pubblico» in *Rivista del Notariato* 5 (2012)
- DAFARRA A., «Una servitù di passaggio tra accessione invertita e diritto di uso pubblico», in *Rivista del Notariato* 5 (2010)
- DANI, A., *Gli statuti dei Comuni della Repubblica di Siena (secoli XII – XV). Profilo di una cultura comunitaria*, Siena 2015
- DANI, A., *Le risorse naturali come beni comuni*, Arcidosso 2013
- DANI, A., «Le visite negli Stati italiani di Antico regime», in *Rivista di Storia delle istituzioni* 1 (2012)
- DANI, A., «Profili giuridici del sistema senese dei pascoli tra XV e XVIII secolo», in *La pastorizia mediterranea. Storia e diritto (secoli XI-XX)*, Roma 2011
- DANI, A., «Struttura e caratteri generali dei statuti medievali dei Comuni della Repubblica di Siena», in *La confection des statuts dans les sociétés méditerranéennes de l'occident (XII^e-XV^e siècle). Statuts, écritures et pratiques sociales*, vol. I, LETT, D. (a cura di), Parigi 2017

- DELLA NESTA, E., SIMONCELLI, A.V. (a cura di), *Dalla Riforma Fondiaria allo sviluppo agricolo. Archivio storico 1950-1977*, Roma-Grosseto 1991
- FASANO GUARINI, E. (a cura di), *Potere e società negli Stati regionali italiani del '500 e del '600*, Bologna 1978
- FRANCHI, E., GRISOSTOMI MARINI, G., TRASATTI, F., *Gli Usi Civici sul territorio di Sasso d'Ombrone. Memoria aggiunta ed in replica*, Roma 1930
- FULCINITI, L., «Strade vicinali e questioni di sottosuolo e soprassuolo», in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente* 1 (2017)
- GROSSI, P., *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica post-unitaria*, Milano 1977
- GRUPPO D'INTERVENTO GIURIDICO ONLUS, *Alberi nei giardini condominiali, come salvarli*, articolo del 22.03.2017, in www.gruppodintervetnogiuridicoweb.com
- GUARDUCCI, A., PICCARDI, M., ROMBAI, L., *Atlante della Toscana tirrenica*, Livorno 2012
- IMBERCIADORI, I., «Il primo statuto della Dogana dei Paschi maremmani (1419)», in CIUFFOLETTI, Z., NANNI, P. (a cura di), *Studi su Amiata e Maremma*, Firenze 2002
- LORO, P. (a cura di), *Strade demaniali di uso pubblico vicinali. Rassegna di giurisprudenza 2009-2013*, Padova 2014
- LUCCA, M., «Le strade ad uso pubblico», in *L'Ufficio Tecnico* 1-2 (2018)
- MASCILLI MIGLIORINI, L., «L'età delle riforme», in DIAZ, F. MASCILLI MIGLIORINI, L., MANGIO, C., *Il Granducato di Toscana. I Lorena dalla Reggenza agli anni Rivoluzionari*. Storia d'Italia, vol. XIII, tomo II, Torino 1997
- MATTEI, U., REVIGLIO, E., RODOTÀ, S. (a cura di), *I beni pubblici. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del codice civile*, Roma 2010
- MONACI, G., *Istruttoria demaniale del Comune di Cinigiano*, depositata nel novembre 2015 presso l'Ufficio regionale Usi Civici della Regione Toscana
- MUNARI, G. «La servitù di passaggio tra uso pubblico e privato», in *Studium Iuris* 6 (2018)
- OSTROM, E., *Governare i beni collettivi. Istituzioni pubbliche e iniziative delle comunità*, trad. it. Venezia 2006
- SEN, A., *L'idea di giustizia*, Milano 2011²
- SOLA, A., «I privati nella gestione delle emergenze ambientali: i patti di collaborazione», in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it* 1 (2019)
- SORDI, B., *L'amministrazione illuminata. Riforma delle comunità e progetti di costituzione nella Toscana leopoldina*, Milano 1991
- TENELLA SILLANI, C., «Contenuto, acquisto e difesa del diritto di proprietà», in AMADIO, G., MACARIO, F., *Diritto civile. Norme, questioni, concetti*, Tomo II, Bologna 2014
- TOMEI, P. E., *Paesaggi vegetali delle coste toscane*, Pisa 2019
- VALGUANERA, F., *Accesso alla natura tra ideologia e diritto*, Torino 2013
- VANNUCCI M., *Storia di Firenze dalle origini ai giorni nostri*, Roma 1992
- VOLANTE, R., «La l. 20 novembre 2017, n. 168, in materia di domini collettivi», in *Studium Iuris* 12 (2018).
- ZAGLI, A., «I boschi comunali nella Toscana dei secoli XVI-XVIII: il caso delle Cerbaie di Fucecchio», in PARIGINO, G.V. (a cura di), *Beni comuni e strutture della proprietà. Dinamiche e conflitti in area toscana, fra Basso Medioevo ed Età Contemporanea*, Firenze 2017

I Domini collettivi nell'Abruzzo bassomedievale: il caso di una lite teramana del XIII secolo

“Può dirsi, in senso molto generico, che dove vi era un insediamento stabile organizzato sul territorio, vi erano diritti dei cives componenti l'insediamento e, a sua volta, l'insediamento è prova dell'esistenza dei diritti originari dei cives”¹: queste parole di Fabrizio Marinelli, Avvocato e Storico del diritto al tempo stesso, descrivono perfettamente la funzione vitale che i communia, domini collettivi o diritti di uso civico che dir si voglia (non ci si attarderà in questa sede in sottili distinzioni terminologiche) avevano per le comunità locali. La concreta possibilità per queste ultime di utilizzare terreni è stata, per molti secoli e sino a tempi relativamente recenti, sinonimo di sopravvivenza².

L'ancora per larga parte inedita documentazione giuridica abruzzese del Medio Evo fornisce diverse testimonianze di controversie in materia di raccolta della legna (*ius lignandi*) e delle spighe (*ius spigandi*), pascolo degli animali (*ius pascendi*), taglio dell'erba (*ius herbandi*), approvvigionamento di acqua (*ius aquandi*), semina (*ius serendi*) e quant'altro su “terre comuni”. La più interessante è certamente quella trascinatasi per tutto il XV secolo (e forse anche dopo) tra Tione degli Abruzzi e Santa Maria del Ponte, due piccole universitates facenti parte del comune aquilano, su alcuni territori situati tra i due centri abitati³; ma spunti molto interessanti sono forniti anche da un compromesso e dal successivo lodo arbitrale di amichevole composizione pronunziato a Scorzoni⁴ il 14 luglio 1298, che verranno analizzati nel corso delle pagine seguenti⁵.

¹ MARINELLI, F., *Gli usi civici*, Milano 2013², p. 18.

² Esula certamente dallo scopo del presente contributo fornire una bibliografia storico-giuridica sui domini collettivi. Sarà sufficiente – si crede – richiamare i lavori più recenti e significativi in materia (oltre all'opera del Marinelli citata nella precedente nota), quali: ALVAZZI DEL FRATE, P., FERRI, G., «Le proprietà collettive e gli usi civici. Considerazioni storico-giuridiche tra Francia e Italia (secoli XIX e XX)», in *Le proprietà. Dodicesime giornate di studio Roma Tre-Poitiers dedicate alla memoria di Jean Beauchard*, ed. VACCA, L., Roma 2015, pp. 31-57; MARINELLI, F., *Un'altra proprietà. Usi civici, assetti fondiari collettivi, beni comuni*, Pisa 2019²; GROSSI P., *Un altro modo di possedere: l'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano 1977.

³ Sia consentito il rinvio a COZZA, M., «L'importanza delle risorse collettive nell'Abruzzo bassomedioevale - Il caso di una lite tra due universitates aquilane», in *Honos alit artes - Studi per il settantesimo compleanno di Mario Ascheri*, ed. MAFFEI, P., VARANINI, G.M., Firenze 2014, III, pp. 201-209. Senza alcuna pretesa di ripercorrere l'intera vicenda, sarà qui sufficiente ricordare come la lite tra i due piccoli centri si sia caratterizzata per una notevole “animosità” delle parti contendenti, evidentemente a causa dell'importanza degli interessi in gioco: basti considerare che si giunse a ridiscutere un accordo transattivo concluso appena venticinque anni prima, con buona pace del pacifico principio a mente del quale la transazione aveva valore di cosa giudicata.

⁴ Scorzoni (o Scorzone, o Scorcione) è oggi una frazione del Comune di Torricella Sicura, poco distante da Teramo.

⁵ ARCHIVIO VESCOVILE DI TERAMO, perg. n. 14-XIII. Il documento è edito in: SAVINI, F., *Il Comune Teramano nella sua vita intima e pubblica dai più antichi tempi ai moderni: racconto e studii seguiti da documenti e da tavole*, Roma 1895, pp. 526-529, ed è così sinteticamente regestato. “Sentenza arbitrare di composizione del giudice di Teramo”. Per un altro regesto, certamente più particolareggiato, si veda CAPPELLI, C., DI FRANCESCO, G., FIORI, A., *Regesti delle pergamene degli archivi vescovile e comunale di Teramo*, Teramo 1978, p. 26: “La pergamena contiene due atti rogati lo stesso giorno: il primo è la convenzione stipulata tra Iacoba ‘de Podio’, Badessa di San Giovanni in Scorzone, in nome e per conto del Monastero, ed alcuni abitanti di Rocca Totonnesca, con la quale concordano, alla presenza dei giudici delle terre della Chiesa aprutina Paolo di Leonardo, Pasquale di Ventura e Rainaldo ‘de Turre’, di affidare al nobile Antonio di Tibaldo di Capua, giudice di

Il compromesso - nel quale non sono indicate né la data cronica né la data topica - venne concluso tra Iacoba de Podio, badessa del monastero di San Giovanni in Scorzoni⁶, e alcuni abitanti di Rocca Totonasca dall'altra, per la risoluzione di una controversia riguardante un terreno boscoso sito ai piedi di un colle detto Sconacato⁷. Mentre la badessa sosteneva che il monastero avesse la piena proprietà del terreno controverso, gli uomini dell'*universitas* di Rocca Totonasca replicavano che da tempo immemorabile erano soliti recarvisi con buoi e farvi legna e che pertanto lo possedevano "pro maiori parte"; cosa che, però, la badessa negava.

Le parti litiganti, alla presenza dei giudici delle terre della Chiesa aprutina Paolo di Leonardo, Pasquale di Ventura e Rainaldo de Turre, compromisero nel nobile Antonio di Tibaldo di Capua, giudice di Teramo, quale loro "arbitrator, laudator, amicabile compositor et amicus communis": opzione terminologica (peraltro confermata nel successivo lodo) che indicava la finalità di amichevole composizione del giudizio arbitrale. Difatti l'*arbitrator*, a differenza dall'*arbitrator*, non era tenuto a seguire l'ordo iuris (e cioè il diritto sostanziale e processuale): si trattava insomma - per utilizzare la terminologia giuridica contemporanea - di un "arbitrato irrituale"⁸.

Vi erano delle ben precise ragioni giuridiche a supporto di tale scelta. Un passo ulpiano del Digesto (D. 4.8.9.2) vietava infatti al giudice ordinario di accettare l'arbitrato su una controversia che avrebbe potuto decidere nell'esercizio della propria funzione. L'ambito di operatività di tale divieto (prettamente romanistico⁹) era però sensibilmente ridimensionato dai giuristi medioevali, i quali ritenevano che i giudici ordinari, pur non potendo assumere la qualifica di arbitri, potessero tuttavia essere arbitratore. Quest'autorevole opinione, riportata nelle Summae artis notarie di Rolandino de' Passeggeri¹⁰ e Leone Speluncano¹¹, faceva leva su Nov. 86.1 che, nel disciplinare l'ipotesi dell'abbandono della giurisdizione ordinaria, stabiliva che le parti si sarebbero dovute rivolgere all'arcivescovo e a un clarissimus iudex, i quali avrebbero risolto la controversia in via amichevole ("*per amicabilem conventum*"). Da questo *locus* della compilazione giustiniana la scienza giuridica di diritto comune argomentò che un giudice ordinario potesse assumere l'incarico di *arbitrator*. Tale orientamento era senz'altro conosciuto anche dal più volte citato Leone Speluncano, il quale, nella formula dell'*instrumentum compromissi factum in iudicem ordinarium*, aveva cura di omettere costantemente

Teramo, la soluzione di una controversia sorta per questioni di confini su un terreno; la seconda è la sentenza arbitrale di composizione che, nella predetta qualità, pronunzia il Giudice Antonio di Tibaldo".

⁶ Il Monastero femminile di S. Giovanni a Scorzone (o in Scorzione) venne fondato nel 1005 a seguito di un generoso lascito di beni da parte del nobile Teutone e di sua moglie Ingeltrude alla omonima chiesa nella Valle del Vezzola tra Ioanella e Pastignano (oggi frazioni del già citato Comune di Torricella Sicura). Gestito dall'Ordine benedettino e dipendente direttamente dall'Abbazia di Montecassino, oggi non se ne rinvengono che modesti ruderi.

⁷ Secondo la testimonianza di PALMA, N., *Storia ecclesiastica e civile della Città di Teramo*, Teramo 1832, p. 108, il nome del colle, definito dall'autore "sconcio epitetico", derivava "dall'aspetto che presenta il pendio, ogniquale volta le piogge sciogliono le materie coloranti dalla vetta". Il toponimo sembra essere oggi scomparso, tanto che non se ne rinviene traccia neppure in GIAMMARCO, E., «Toponomastica abruzzese e molisana», in *Dizionario Abruzzese e Molisano*, VI, Roma 1990, ove invece si rinviene la voce "Terra Totonasca" (pp. 385-386).

⁸ La più completa opera storico-giuridica in materia di arbitrato rituale e irrituale continua ancor oggi a essere MARTONE, L., *Arbitrator - Arbitrator: indagini sulle forme private di giustizia tra Medioevo ed età moderna*, Napoli 1984².

⁹ Il diritto canonico, al contrario, ammetteva che un giudice ordinario potesse fare da *arbitrator* (*Decretales Gregorii Papae IX snae integritati*, Venetiis MDCXV, ad X, 2.23.14, gl. "arbitros", coll. 562-563).

¹⁰ ROLANDINUS DE PASSAGERIIS, *Summa totius artis notarie*, Venetiis MDXLVI, f. 157r.

¹¹ LEO SPELUNCANUS, *Artis notarie tempestatis huius speculum solis illustratum radiis*, Venetiis MDL, f. 232r.

il termine *arbiter*, e di definire il giudice ordinario con le sole parole “*arbitrator et amicabile compositor*”¹².

Occorre però considerare che, nella prassi notarile abruzzese del Basso Medio Evo, non mancavano violazioni a tale principio: si rinvengono infatti compromessi o lodi arbitrali di giudici ordinari resi sedendo “*pro tribunali*”, e quindi pronunziando “*de iure*”¹³. Appare quindi molto più probabile e verosimile che le finalità conciliative dell’arbitrato fossero suggerite dalla natura delle parti (un importante monastero da una parte, e gli abitanti di una comunità locale dall’altra) e dall’oggetto della controversia (entrambi i contendenti certamente abbisognavano dei terreni in questione per il proprio sostentamento).

A ogni modo nella sentenza arbitrale Antonio di Tibaldo decise di comporre amichevolmente la lite, aggiudicando parte della terra al monastero, e la parte rimanente all’universitas di Rocca Totonasca. A prima vista sembrerebbe che il giudice abbia deciso del tutto “salomonicamente” e senza attardarsi in considerazioni giuridiche (che pure sarebbe certamente stato in grado di fare), comportandosi così da *arbitrator* e *amicabilis compositor*, e non da *arbiter*.

E però, leggendo con maggiore attenzione il lodo, emerge che erano state acquisite informazioni da persone attendibili e a conoscenza dei fatti (dei veri e propri testimoni o comunque, per utilizzare l’odierna terminologia processualcivilistica nei giudizi possessori, degli informatori), ispezionati i luoghi controversi e ascoltato il consiglio di diversi uomini probi. Riguardo questi ultimi, sembrerebbe trattarsi di persone udite dal giudice non “*de scientia*”, ma “*de auctoritate*”. Sfugge però chi potessero essere costoro: delle persone particolarmente in vista nell’universitas di Rocca Totonasca e negli ambienti ecclesiastici vicini al monastero, oppure altri giuristi, magari colleghi di Antonio di Tibaldo, forse addirittura degli ulteriori *arbitratores* “occulti”¹⁴?

Quel che è certo, comunque, è che il lodo, pur nella sua dichiarata finalità di amichevole composizione, era stato preceduto da una piena attività istruttoria. Ciò non deve affatto stupire. Il fatto che l’*arbitrator* decidesse la lite preoccupandosi precipuamente di conciliare le parti, non voleva affatto dire che egli avesse una cognizione superficiale della vicenda: la documentazione giuridica abruzzese dimostra invece che anche i lodi di amichevole

¹² Ivi, ff. 231v-232r-232v.

¹³ È questo il caso di un compromesso concluso a Sulmona il 18 novembre 1428, con cui tal Gregorio di Antonello di Sulmona, abitante a Cosenza, e Antonio di Buccio di Petriccone, incaricarono gli egregi utriusque iuris doctores don Giovanni di Vallone, giudice ed assessore della Curia, Raimondo Casciani di Napoli, capitano regio della Città di Sulmona, e don Giovanni di Aristotele di Sulmona, di decidere una questione sorta in merito alla restituzione di una somma di danaro (ARCHIVIO DI STATO DI SULMONA - Fondo della Casa della SS. Annunziata, cass. VIII, fasc. 118, n. 1178-bis. Reg.: PANSA, G., PICCIRILLI, P., *Elenco cronologico delle pergamene e carte bambagine pertinenti all’archivio della Pia Casa della S.S. Annunziata di Sulmona*, Lanciano 1891, p. 62: “*Amichevole concordia tra Gregorio di Antonello di Sulmona, abitante in Cosenza, e Antonio di Buccio di Petragona per la restituzione di ducati 94 dovuti al primo*”). Non si può escludere (e anzi è ben probabile) che si siano verificate ulteriori violazioni di tale principio, ma la commistione tra le figure dell’*arbitrator* e dell’*arbiter* nella prassi notarile abruzzese del Basso Medio Evo (dominata all’ampia e onnicomprensiva locuzione “*arbiter, arbitrator et amicabile compositor*”) rende impossibile un’investigazione storico-giuridica più approfondita.

¹⁴ “*Visis itaque auditis et cognitis dictis intectionibus, responsionibus et allegationibus utriusque partis, et informati etiam per homines fidedignos convincinos et huius rei conscios, viso etiam loco questionis predictae ad oculum et per inspectionem summarium et sine strepitu iudicij habito etiam supra quamplurimum proborum virorum concilio...*”. SAVINI, F., cit., p. 328. Occorre rilevare che la presenza di *arbitratores* “occulti” appare un’ipotesi alquanto improbabile poiché avrebbe violato il chiaro divieto, tanto romanistico (D. 4.8.17.5) quanto canonistico (X. 1.43.12), di compromettere *in incertam personam*.

composizione erano preceduti - quando necessario - da un'accurata istruttoria¹⁵, se non anche da un esame in punto di diritto della questione controversa¹⁶, al punto da rendere talvolta ardua la loro distinzione dalle sentenze arbitrali pronunziate secondo diritto¹⁷.

Ciò che però è forse di maggiore interesse ai nostri fini è rilevare come i *vari iura pascendi, lignandi* etc. esercitati dagli abitanti di Rocca Totonnesca, qualificati come “*possessio*” nell’atto in esame, siano stati considerati in grado di elidere, almeno in parte, il pieno diritto di proprietà (non lascia spazio a dubbi il termine “*dominium*”) del monastero di San Giovanni in Scorzoni¹⁸. Il che doveva considerarsi del tutto comprensibile nel sistema di diritto comune,

¹⁵ È questo il caso, anzitutto, di un lodo arbitrale di amichevole composizione pronunziato a Penne il 9 dicembre 1378 (Archivio Diocesano di Penne - perg. n. 144), con cui venne amichevolmente composta una controversia tra due cittadini pennesi riguardo un danno aquiliano, dal quale risulta che, nel corso del giudizio arbitrale, era stata svolta un'accurata istruttoria testimoniale. Considerazioni analoghe possono essere svolte su una “arbitratio, seu amicabile compositio” pronunziata a Sulmona il 16 marzo 1305 (ARCHIVIO DI STATO DI SULMONA - Fondo della Casa della SS. Annunziata, cass. I, fasc. 4, n. 33. Reg.: PANSA G., PICCIRILLI P., cit., p. 3: “*Amichevole composizione fra Mastropietro del Giudice Graziadeo di Sulmona e Mastro Giacomo di Giovanni Ebreo di Sulmona, intorno alla questione insorta tra loro per la spettanza di una terra in contrada Ultra Vella, tenimento di Sulmona*”), ove si legge che gli arbitri, prima di emanare il lodo, erano scesi accuratamente nel merito della questione, compiendo un vero e proprio accertamento in punto di fatto sulla res dubia.

¹⁶ Inizialmente, si era provato a circoscrivere il raggio d'azione dell'arbitrator “*alla mera conoscenza delle questioni di fatto, e non a quelle di diritto*” (MARTONE, L., cit., p. 75): a questo sembrava infatti mirare Rolandino allorquando, nella rubrica “De compromissis”, affermava: “*arbitrator est qui non servato iuris ordine cognoscit et diffinit amicabiliter inter partes*” (ROLANDINUS DE PASSAGERIIS, cit., f. 156v). Quest'impostazione, però, venne successivamente abbandonata, proprio a causa della sempre maggiore commistione, nella prassi, tra le figure dell'arbitrator e dell'arbitrator. Per un riscontro nella documentazione giuridica abruzzese si veda, anzitutto una sentenza arbitrale di amichevole composizione pronunziata a Sulmona il 27 novembre 1420 (Archivio di Stato di Sulmona – Fondo della Casa della SS. Annunziata, cass. VII, fasc. 112, n. 1117. Reg.: PANSA G., PICCIRILLI P., cit., p. 58: “*Giudizio Arbitrale intorno alle controversie circa la spettanza di una canapina in contrada S. Anastasio, territorio di Sulmona, tra donna Caterina, moglie di Antonello di Cola di Venafro, e donna Giovannuccia, vedova del q<uonondam> Cola di Spalletta di Sulmona*”), ove si precisava che l'arbitrator, arbitrator et amicabile compositor ser Paolo di Cola di Cristoforo di Sulmona aveva esaminato le allegazioni di diritto di entrambe le parti.

¹⁷ È il caso di una decisione arbitrale resa a Introdacqua il 17 novembre 1428 dall'utriusque iuris doctor don Giovanni di Paolo di Aristotile di Sulmona (Archivio di Stato di Sulmona – Fondo della SS. Casa dell'Annunziata, cass. VIII, fasc. 118, n. 1178. Reg.: Ibid., p. 62: “*Composizione amichevole intorno alla eredità e successione ai beni del q<uonondam> Pietropaolo di Pratola, Agostino, Antonio e Paolo di lui figli, nonché Piero ed Antonio, figli di quest'ultimo, fra Cola di Marino di Pratola e Meo di Domenico di Raiano*”). Qui l'arbitrator, arbitrator et amicabile compositor don Giovanni di Paolo di Aristotile, ascoltate le allegazioni di entrambe le parti, esaminati i testimoni, ispezionati i luoghi controversi e considerata la consuetudine dei beni in contestazione (alcuni dei quali feudali), per il bene della pace e della concordia tra le parti stabilì una divisione dei beni contesi. Ciò che in questo caso mette a dura prova la distinzione – nettissima in teoria, ma molto labile nella pratica – tra la sentenza emanata *iuris ordine servato* dall'arbitrator e il lodo pronunziato dall'arbitrator secondo equità è anzitutto la locuzione “*arbitrator, arbitrator et amicabile compositor ... ad declarandum, terminandum et componendum de iure et de facto*” la complessa questione ereditaria sottoposta alla sua attenzione. Dalla formula sembrerebbe quasi che fosse rimesso al suo prudente apprezzamento decidere la controversia secondo diritto oppure pro bono pacis. Dalla lettura dell'atto si apprende poi che la decisione (sulla cui finalità compositiva non vi sono dubbi, stante la definizione “*amicabile compositio*”) era stata frutto (anche) di un accurato esame della controversia, in punto di diritto, da parte dell'arbitro, il quale peraltro prima di decidere si era consigliato con altri *iuris doctores*.

¹⁸ Il compromesso inserito, come d'uso, nel susseguente lodo arbitrale, ricapitola i termini della controversia in maniera sufficientemente precisa, il che è alquanto inusuale per la prassi notarile del tempo. Qui il punto di interesse: “... *Quam dictam petia terrae dicta domina Abbatisa et conventus nomine dicti monasterii dicebant et proponebant eis nomine dicti monasterii pertinere iure domini vel quasi domini et omni alio pleno iure. Et ex adverso dictus Raynaldus Blandidie et predicti alii homines de Rocca predicta pro ipsis et nomine universitatis predictae et quorundam aliorum hominum dicte universitatis proponebant et dicebant certum ius habere in terra predicta et dicebant et proponebant etiam dictam petiam terre esse ipsorum hominum pro maiori parte et eam tenuisse et possedisse continuato tempore ipsorum cum temporibus antecessorum suorum tanto*

che tutelava pienamente i diritti di uso civico laddove si provasse un'*antiqua consuetudo* in tal senso¹⁹. Ma soprattutto, deve ritenersi del tutto ovvio, quasi inevitabile, laddove ci si immedesima nella concezione della proprietà nel Medio Evo, non imperniata sulla titolarità di un valido diritto (vista come un qualcosa di oltremodo astratto), bensì sull'effettività, materialità e concretezza del rapporto col bene.

BIBLIOGRAFIA

- ALVAZZI DEL FRATE, P., FERRI, G., «Le proprietà collettive e gli usi civici. Considerazioni storico-giuridiche tra Francia e Italia (secoli XIX e XX)», in *Le proprietà. Dodicesime giornate di studio Roma Tre-Poitiers dedicate alla memoria di Jean Beauchard*, ed. VACCA L., Roma 2015.
- CAPPELLI, C., DI FRANCESCO, G., FIORI, A., *Regesti delle pergamene degli archivi vescovile e comunale di Teramo*, Teramo 1978.
- COZZA, M., «L'importanza delle risorse collettive nell'Abruzzo bassomedioevale - Il caso di una lite tra due *universitates* aquilane», in *Honos alit artes - Studi per il settantesimo compleanno di Mario Ascheri*, ed. MAFFEI P., VARANINI G.M., Firenze 2014, III, pp. 201-209.
- GIAMMARCO, E., «Toponomastica abruzzese e molisana», in *Dizionario Abruzzese e Molisano*, VI, Roma 1990.
- GROSSI, P., *Un altro modo di possedere: l'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Milano 1977.
- MARINELLI, F., *Gli usi civici*, Milano 2013².
- MARINELLI, F., *Un'altra proprietà. Usi civici, assetti fondiari collettivi, beni comuni*, Pisa 2019².
- MARTONE, L., *Arbiter - Arbitrator: indagini sulle forme private di giustizia tra Medioevo ed età moderna*, Napoli 1984².
- PALMA, N., *Storia ecclesiastica e civile della Città di Teramo*, Teramo 1832.
- PANSA, G., PICCIRILLI, P., *Elenco cronologico delle pergamene e carte bambagine pertinenti all'archivio della Pia Casa della SS. Annunziata di Sulmona*, Lanciano 1891.
- SAVINI, F., *Il Comune Teramano nella sua vita intima e pubblica dai più antichi tempi ai moderni: racconto e studii seguiti da documenti e da tavole*, Roma 1895.

tempore cuius memoria non exstitit ambulando in eadem petia terre cum bubus et aliis animalibus eorum et incidendo pro eorum arbitrio et voluntate...» SAVINI F., cit., p. 327. Non deve fuorviare la locuzione “*iure domini vel quasi domini et omni alio pleno iure*”, che potrebbe di primo acchitto provocare qualche dubbio sulla piena proprietà dei terreni *de quibus* da parte del monastero: essa ben può essere spiegata con la nota “sovrabbondanza terminologica” dei notai medioevali i quali forti del principio giustinianoo “*superflua non vitiant*” (sancito in materia testamentaria – C. 6, 23, 17 – ma applicato dai notai con riferimento a tutti i contratti, transazioni comprese – cf. ROLANDINUS DE PASSAGERIIS, cit., f. 110v), ritenevano opportuno abbondare nei termini per assicurare all'atto la maggior *firmitas* possibile.

¹⁹ Ovvero una consuetudine che si esercitasse *ab immemorabili*: IOHANNES BERTACHINUS, *Repertorium iuris*, Venetiis MDLXXVII, I, f. 452v.

Arti e Corporazioni in Corneto: aspetti dell'organizzazione economica e dell'amministrazione dei beni. Il caso attuale dell'Università agraria di Civitavecchia

1. L'ATTUALE QUADRO NORMATIVO

La complessa tematica sugli usi civici, variamente analizzati in dottrina e concretamente individuati dalla giurisprudenza nel quadro “liquidatorio” della l. 1766 del 16 giugno 1927, appare *in primis* connessa alla questione della più generale *sedes materiae* degli stessi. Premesso, infatti, che non configurano servitù, ma “*diritti reali sui generis, imprescrittibili, inalienabili e perpetui spettanti a determinate collettività comunali sui beni del Comune con scopi precisi*”¹ (come nel caso del legnatico, fungatico e erbatico e così via), va aggiunto che gli usi civici possono gravare, in favore dei *cives* fruitori, sia su beni pubblici ma anche su beni dei privati². Ne discende che la collocazione sistematica del variegato quadro degli usi civici non si presenta per nulla netta (con evidenti ricadute sul campo applicativo), anche dopo l'approvazione della l. 168 del 20 novembre 2017 sui domini collettivi, che ha innovato, seppur parzialmente, la materia.

Infatti l'*animus* liquidatorio dell'impianto originario della l. 1766 cit. non può dirsi “debellato” ad opera del recente atto normativo, che sembra aver voluto imprimere una nuova *voluntas* legislativa, che deve essere ancora valutata nei suoi aspetti applicativi; tuttavia, a ben vedere, si può affermare come la materia affondi, ancora oggi, la sua stessa ragion d'essere in istituti secolari, su cui la (contro)riforma *lato sensu* “liberale” della l. 1766 cit., con il suo sfavore verso gli usi civici, visti come pesanti retaggi o fardelli spesso assai risalenti nel tempo, non ha inciso nella misura sperata, pur apparendo compatibile con il presente ordinamento costituzionale, che, anzi, in parte ha anche anticipato: va ricordato infatti come con il D.P.R. 616 del 24 Luglio 1977 le funzioni amministrative del Commissario per la liquidazione degli usi civici siano state devolute alle Regioni.

Va certo osservato come gli impianti della l. del 1927 e di quella del 2017 appaiano compatibili con i dettami della Carta del 1947³: nello specifico la seconda ne richiama *apertis verbis* alcune disposizioni fondanti. Vi è di più: la legge n. 1766 con il suo spirito di affrancazione dei fondi sembra anticipare molte norme repubblicane, non ultime quelle della l. 203 del 3 maggio 1982, con cui si è stabilito che l'affitto codicistico rappresenta lo strumento negoziale applicabile in luogo dei diversi e vetusti contratti agrari (artt. 2141 e ss. del c.c.).

¹ GAZZONI, F., *Manuale di diritto privato*, Napoli 2006¹², p. 260 e, *Ibidem* per gli opportuni richiami dottrinari.

² CASETTA, E., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano 2007⁹, pp. 198-199.

³ Circa la legge del 1927 si rimanda agli essenziali richiami bibliografici a conclusione della presente analisi (che tuttavia non è volta ad approfondire le questioni più teoriche legate a tale atto normativo, già oggetto dei necessari studi); in tale sede preme invece di più ricostruire il quadro della l. n. 168, che tuttavia non ha avuto grande eco in dottrina, ragione per cui invece i lavori parlamentari possono dare molti spunti di riflessione per l'interprete e per le tematiche del presente paragrafo (A.C. n. 968 e A.S. 4522 -XVII legislatura).

Da parte sua la l. n. 168 (art. 1) invoca, come detto, parametri costituzionali precisi, lasciando tuttavia molto lavoro per l'interprete e l'operatore: gli odierni *cives* fruitori rappresentano una formazione sociale (ex art. 2 Cost.), titolari di diritti nel quadro dei domini collettivi, quali ordinamenti giuridici originari e primari in contesti agro-silvo-pastorale (art. 1 cit.). Si tratta dunque di posizioni (anche) superindividuali che si devono comunque conciliare con beni di stampo pubblicistico come la tutela del paesaggio (art. 9 Cost., richiamato dall'art. 1 cit.) e l'ordine pubblico economico, come configurato in questioni di preminente interesse generale ex art. 43 Cost., richiamato dall'art. 1 cit., che, come significativo contrappeso, rinvia al solo comma secondo dell'art. 42 Cost., che affida alla proprietà privata la sua ben nota funzione sociale (allorché invece in epoca statutaria tale diritto era definito, in via generale, inviolabile).

Non è infatti diversamente richiamato il comma seguente dell'art. 42 Cost. sulla espropriazione forzata per motivi di interesse generale: in tal senso la Cassazione Civile con sentenza n. 19792 del 2001 aveva già da tempo preconizzato la non assoggettabilità ad espropriazione forzata di un bene soggetto a uso civico per motivi di interesse pubblico.

Inoltre, sempre in quadro strettamente pubblicistico, il Codice dei beni culturali (d. lg. 42 del 22 gennaio 2004) ha da ultimo previsto, all'art. 142, primo comma, l. h), che le zone gravate da usi civici sono di interesse paesaggistico e quindi oggetto di tutela e valorizzazione ai sensi degli artt. 131 e ss. del Codice cit. - art. 3, comma sesto, della l. n. 168/2017 -. Parimenti è consolidato il principio per cui la presenza di un uso civico appaia come ostativo alla sanatoria degli abusi edilizi (il che sarà, nel concreto, analizzato *infra* nel par. 3).

In tal senso si evince la più generale incommerciabilità dei beni, chiaramente immobili, costruito su terreni soggetti ad uso civico, i quali -chiaro corollario- non possono essere usucapiti: sul punto la l. 168 cit. ha ampiamente raccolto e valorizzato tale e risalente statuto sostanziale degli usi civici. Lo stesso presenta caratteri che richiamiamo la demanialità dei beni (oramai acclarata dalla giurisprudenza civile -risalente ed attuale-, ma anche amministrativa - sentenza T.A.R. Sardegna n. 546/2013) -, pur lasciando gli usi civici quasi in una condizione di *tertium genus* anche di fronte alla disciplina del Titolo I del Libro III.

Va altresì detto che la materia rientra nelle competenze legislative esclusive dello Stato ex art. 117, secondo comma Cost., e in particolare nell'ordinamento civile -l. l) - e nella tutela *tout court* dell'ambiente -l. s).

Il che porterebbe a concludere per una *sedes* di interesse preminente pubblicistico che necessiti di un intervento unitario: tuttavia va ricordato come, a riguardo, la valorizzazione dei beni culturali e ambientali potrebbe, pur tenuamente, legittimare un intervento legislativo concorrente (di dettaglio) da parte delle Regioni nella cornice della disciplina nazionale (il successivo terzo comma art. 117 cit., che, parimenti, elenca anche come materia concorrente - di interesse sugli usi civici - il "*governo del territorio*") o, meglio ancora, una forma di autonomia differenziata per le Regioni nel quadro dell'art. 116, terzo comma, Cost. - disposizione, spesso invocata negli ultimi mesi, soprattutto nei fatti di cronaca politica, in merito alla c.d. regionalizzazione delle "*norme generali dell'istruzione*" -. Su un piano poi meramente amministrativo va ricordato poi come con il D.P.R. 616/1977 cit. le funzioni amministrative del Commissario per la liquidazione degli usi civici siano state già devolute alle Regioni, compiti che dovranno essere coordinati con le competenze in capo alle Regioni ex art. 3, comma settimo, della l. n. 168 cit.

Come noto la disciplina delle competenze legislative è stata ridisegnata dalla l. cost. 3 del 2001 (nel contesto di una più ampia *devolution*), che ha riscritto l'art. 117 cit., ma, tra i vari interventi, ha anche introdotto il principio di sussidiarietà orizzontale (ultimo comma del seguente art. 118) di cui la l. 168/2017 e il relativo regime degli enti esponenziali, quali persone giuridiche di diritto privato, appare chiara espressione: in precedenza il testo originario della Carta del 1947 elencava *nominatim* le materie concorrenti tra cui l'urbanistica - ad oggi rientrante nel "*governo del territorio*" cit. - la quale interessa chiaramente le fattispecie, spesso controverse, sulla persistente vigenza di usi civici.

L'atto normativo del 2017, come detto, sottolinea il carattere originario di tali domini collettivi ponendoli in relazione alla materia degli usi civici che appare in tal modo chiaramente viva: ed ancora non si può escludere inoltre il sorgere di nuove fattispecie da ricondurre nell'alveo di tale legge, che, pur scarna, rappresenta un cambio di direzione rispetto alla *voluntas* liquidatoria dell'atto normativo del 1927.

Permangono dunque questioni legate all'antinomia e del resto la stessa definizione di "domini collettivi" che, pur agevolmente mette ordine sul punto, può presentare una incongruenza interna.

In una parola l'eredità degli usi civici trascende dalla storica necessità (descritta da una sentenza della Seconda Sezione Civile del 1974, la n. 387), per i singoli *cives* di talune popolazioni, di vedere nella terra il principale mezzo di sostentamento al di là del carattere esponenziale delle stesse comunità.

La questione tuttavia rimane di grande attualità: infatti, secondo i dati dell'I.S.T.A.T. del 2010 quasi il 10% della superficie agricola nazionale risulta appartenere a comunanze, università agrarie, regole o comune che gestisce le proprietà collettive: "proprietà collettive" che possono ancora, anche nel nome, sembrare per il comune operatore una questione giuridica di difficile inquadramento.

Ma entriamo nel cuore della questione: infatti la presente analisi non è volta ad analizzare precipuamente la l. n. 168 del 2017, la quale viene considerata tuttavia un importante strumento ermeneutico in via retrospettiva.

2. USI CIVICI E LA CONCRETA AMMINISTRAZIONE DELLE SITUAZIONI LEGATE AGLI STESSI: IL CASO DI CORNETO

Come ricordato dunque dalla Suprema Corte (con la citata pronuncia n. 387), i *cives* singolarmente considerati sono i veri attori della questione al di là degli eventuali enti esponenziali (riconosciuti dalla l. n. 168 cit.), che, per le disparate difficoltà, ebbero a costituirsi: tali diritti su beni (domini) collettivi hanno avuto un riconoscimento retroattivo dall'art. 2, comma secondo, della l. n. 168 cit. (come nel caso delle comunità familiari in ragione della simile *ratio* ad opera della citata disposizione), in ragione di norme, per lo più non scritte, anche preunitarie (ma si veda, sul punto, anche la l. n. 394 del 1894 in ambito unitario).

E, a ben vedere, una singola normativa sull'affrancazione o la sua concreta applicazione lascia, generalmente, campi in cui la stessa non opera ed in cui gli usi civici permangono essenzialmente in favore del singolo in base ad un diritto non scritto: parimenti ancora oggi non appare chiaro come gli enti a carattere esponenziale (che non sono associativi in senso

stretto) possano modificare lo *status quo* ad es. circa la concreta fruizione dei diritti connessi agli usi civici.

Il *civis* rimane dunque al centro di questo ordinamento primario ed originario e, soprattutto, preesistente allo stesso Stato unitario: ordinamenti originari che, se guardiamo ai secoli dopo l'anno Mille, sono alla base della stessa rinascita politica medievale che si articolerà ben presto nel Comune attraverso il fitto quadro di enti associativi esponenziali delle varie componenti, soprattutto economiche, della popolazione.

Di conseguenza la problematica della amministrazione dei beni stretti tra usi civici, diritti dei singoli e posizioni giuridiche in capo ai vari enti associativi poteva presentare, anche nella piccola Corneto, aspetti assai critici. La natura associativa di tali enti era legata essenzialmente a finalità di culto (le Confraternite) o di rappresentanza e autoregolamentazione di una certa categoria economica di *laboratores* (ad es. le Arti): in quest'ultimo caso si intravede una lontana radice del principio di sussidiarietà orizzontale di cui si è già detto.

In una parola una salda *affectio societatis* animava il *civis* come il *fidelis* in un contesto in cui il potere laico e il potere religioso si confrontavano quotidianamente, operando una significativa simbiosi. Infatti come ci ricorda Insolera: “*Un contributo complementare al rafforzamento al carattere religioso della società era stato parallelamente offerto dalle associazioni di mercanti, artigiani, professionisti e lavoratori, che già in età comunale (Corneto, fino all'inizio del '900) in università delle arti o compagnie per adempiere il compito istituzionale di organizzare e difendere le diverse categorie professionali?*”⁴.

Il concetto di “*mercanti, artigiani, professionisti e lavoratori?*” individua, giova ricordarlo, almeno tre tipi di enti esponenziali attuali: quelli datoriali e dei prestatori di lavoro da una parte e quelli “ordinistici” dall'altra.

Tali Arti (variamente denominate) avevano nel loro Santo Patrono il collegamento con la sfera del potere religioso cittadino: in particolare l'Università dei calzolari in Corneto manifestava, con il culto a Santi Crispino e Crispiniano, il suo peso sociale ed economico all'interno della comunità.

Di rilievo, ai fini della presente trattazione, appare il ruolo dell'Università Agraria in Corneto, i cui statuti sono andati perduti: la stessa si presentava già in decadenza nel secolo XV e doveva vantare un'organizzazione che la riconducesse ad una Corporazione o ad un Arte come ci segnala M. Ruspantini nella parte (dedicata a tali enti associativi) della sua Prefazione a *Gli Statuti della città di Corneto MDXLV*⁵.

L'Autore ci ricorda che con editto del 21 marzo 1451 Niccolò V confermava gli Statuti del Consiglio generale dell'Arte Agraria di Corneto e che, il 10 settembre 1475, il Cardinal Camerlengo, Latino Orsini, concedeva ai membri della stessa *uti singuli* il diritto di arare e coltivare la porzione di qualunque tenuta della Camera Apostolica. Nello stesso periodo, oramai del tramonto del comune medievale, gli Statuti dello stesso ente (1455) riconoscevano il diritto di pescare nella sfera del concetto più ampio di usi civici (Libro V, Cap. VII).

In tale contesto i diritti esercitati sui latifondi dagli ordini religiosi ed in particolare (parte che qui più interessa) dalle associazioni pubbliche dei fedeli del tempo si dovevano incastonare con quelli delle varie Corporazioni e dei cittadini *uti singuli* sotto il “cappello” del

⁴ *Arti e Confraternite in Tarquinia, Monte Romano e Montalto di Castro*, in INSOLERA, G., (a cura di), *I colori del culto e della carità*, Civitavecchia 2009, p. 91

⁵ RUSPANTINI, M., *Gli Statuti della città di Corneto MDXLV*, Tarquinia 1982, pp. 107-113.

Comune. Un efficiente sistema di amministrazione delle superfici agricole e dei diritti connessi ad esse si presentava dunque alla base della prosperità della comunità tutta.

In considerazione del piccolo e intrecciato quadro giuridico, spesso legato a norme non scritte, il ruolo di autoregolamentazione, da parte dei singoli soggetti associativi, appare indefettibile là dove il Comune difficilmente può concretamente operare, pur se in stretto contatto con i primi.

A riguardo non si tratta di invocare aprioristicamente un qualche principio, *ante litteram*, di sussidiarietà ma di soffermarci su uno dei pochi dati facilmente ricostruibili ovvero il ruolo dei sindaci nelle Corporazioni e nelle Confraternite. È questo il punto centrale della presente trattazione ovvero l'interrogativo circa su chi gravasse l'obbligo di tutelare i diritti delle varie comunità di associati e quindi anche quelli riguardanti la sfera degli usi civici.

La gravità della questione si mostra assolutamente attuale, anche sotto il profilo della tecnica giuridica: ad oggi infatti la presenza di un organo di controllo si mostra come un dato indefettibile accanto agli altri organi sociali, *in primis*, l'assemblea e gli amministratori (al tempo la congregazione e i consoli) -prescindendo da quelli, eventuali, di autodichia-. E portare ancora un esempio attuale può essere utile.

Prendendo infatti in considerazione lo statuto delle s.p.a., le più rilevanti società nel quadro dell'economia nazionale, il controllo interno, storicamente unitario, ha subito, con la riforma del diritto societario del 2003, una dicotomia a conclusione di un lungo percorso: infatti ai sindaci è rimasto la vigilanza sull'amministrazione, mentre il peculiare controllo contabile è passato in campo ad organi esterni di revisione.

Sindaci, che, sotto la vigenza del codice del commercio del 1882 e delle successive leggi in materia, avevano ottenuto quello statuto giuridico ad oggi comunemente ancora inteso.

Ma, ricordiamo, la presenza dei sindaci rappresenta una peculiarità delle società di capitali, che le distingue da quelle di persone e dalle associazioni: si tratta di un dato molto importante.

Infatti in questa ultima tipologia di enti, basati sull'elemento personale e pur nella differenziazione dello scopo sociale, il potere di controllo spetta ai singoli associati, fatta salva la volontà degli stessi di dotarsi di organi di vigilanza.

In particolare alla società in nome collettivo si estendono le norme della s.s. per cui nulla vieta che i soci, nella loro totalità, siano allo stesso tempo amministratori ma anche *lato sensu* sindaci l'uno verso l'altro: qualora invece solo alcuni di essi fossero amministratori, i restanti godrebbero del diritto di controllare l'operato dei primi, il che viene assolutamente cristallizzato nello statuto giuridico dei soci accomodanti nelle s.a.s.

Si tratta di una diversificazione che presenta radici assai profonde anche nella piccola Corneto: infatti il controllo sindacale e quindi sulla gestione dei beni comuni (in cui rientravano la sfera dei diritti legati agli usi civici) mostrava due direzioni.

Per la precisione a norma degli Statuti dell'Arte degli Ortolani del 1379⁶ il controllo sindacale era devoluto ai componenti l'Arte (i giurati, rub. XIII) - ed ai Rettori - in un quadro più semplificato degli organi sociali: diversamente, nella citata Università dei calzolari la presenza dei sindaci rappresentava un limite al potere del camerlengo cui era devoluta l'ordinaria amministrazione dei beni dell'ente.

⁶ Editi da GUERRI, F., nel 1909, la cui edizione è riproposta dalla S.T.A.S. nel Bollettino, n. 9, 1980, pp. 17-79.

In una parola la presenza di sindaci può segnare, con altri fattori, un passaggio importante della perdita del requisito dell'*intuitus personae* del processo di gestione societario, *iter* che può dirsi perfezionato nello schema delle società di capitali, che solo in epoca contemporanea ha visto, sulla base del codice di commercio del 1882, disegnare un preciso bagaglio di competenze tecniche in capo ai sindaci.

L'operato degli stessi, oggi come ieri, rappresenta il vero argine alla gestione delle attività sociale che può interessare questioni (spesso sfumate) legate agli usi civici. Questi ultimi gravavano su beni fondiari e per l'amministrazione degli stessi il mosaico istituzionale si arricchiva di figure legate alla gestione contabile dei beni delle confraternite cornetane in cui la figura del "depositario" e la tenuta di scritture come i "libri dell'introito" ci danno una fotografia dell'articolato quadro degli aspetti temporali (istituzionali ed economici) di tali confraternite.

E si tratta certamente di un modello su larga scala: va, sul punto, ricordata la Confraternita di S. Croce o del Gonfalone di Corneto che ebbe ad adottare nel 1567 gli Statuti del 1495 dell'omonimo sodalizio romano, che nei confronti della confraternita cornetana e di molte altre consorelle, esercitava una decisiva influenza quale confraternita "madre".

La figura del computatore emerge - per la parte che qui interessa - negli Statuti: lo stesso ha l'obbligo di tenere un libro secondo l'uso "mercantile". Con la riforma degli statuti del 1888⁷ il computatore diventerà "computista" e - dato assai significativo - il riferimento ai beni stabili si farà più sfumato, ragionevolmente per il timore di interventi dello Stato unitario laicista sul patrimonio dell'ente.

Patrimonio dell'ente associativo che era oggetto di operazioni di gestione, nel caso degli ortolani sotto la vigilanza degli stessi, mentre già la figura del sindaco, seppur in senso atecnico, arricchirà il quadro di governo istituzionale della Confraternita.

Anche ad oggi la posizione del singolo, nel quadro degli usi civici, appare fondamentale: tuttavia la stessa deve chiaramente rientrare in un contesto di più ampio raggio e dai contorni non sempre definiti, giacché tale fenomeno giuridico pare appartenere ad un passato lontano, salvo poi riemergere in maniera fragorosa.

3. LE VICENDE SEGUITE ALLA SENTENZA N. 19/1990 DEL COMMISSARIO PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI USI CIVICI PER LE REGIONI LAZIO, UMBRIA E TOSCANA IN MERITO AI COMPRESORI TENUTA FERRARA, MORTELLE E XIII QUARTUCCI IN CIVITAVECCHIA. UNA BREVE CONCLUSIONE

In tal senso vicenda ben nota si mostra quella culminata nella (per anni silente) sentenza n. 19/1990 del Commissario per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana in merito ai comprensori Tenuta Ferrara, Mortelle e XIII Quartucci in Civitavecchia: in tale decisione le aree sono state dichiarate demanio pubblico con conseguente riconoscimento dell'uso civico in capo ai soggetti riuniti nella locale Università Agraria e con un danno ben immaginabile per i proprietari, in buona fede, degli immobili costruiti su tali terreni⁸.

⁷ Copia digitalizzata in <https://archive.org/>.

⁸ Interessanti le ricostruzioni in <https://gruppodinterventogiuridicoweb.com/>.

In breve la questione, decisa in sentenza quasi ben trent'anni fa (in verità pochi anni di fronte alla "eternità" dei tempi *ab immemorabili* degli usi civici), sta seguendo ora un *iter* particolarmente veloce in modo che lo stesso Comune di Civitavecchia ha raccolto ad inizio del 2019 le opposizioni da trasmettere allo stesso Commissario, all'Università Agraria e alla Regione Lazio, alla quale spettano da legge, come ricordato, importanti adempimenti amministrativi ovvero, nel caso concreto, l'individuazione con perizia dei terreni interessati (cf. la determinazione dirigenziale n. GO1938 del 21/02/2019.).

In tale contesto la pur nobile *ratio* "controriformatrice" della nuova legge, la n. 168/2017, appare scontrarsi con una situazione dagli aspetti assai problematici di un contenzioso di lunga durata, pur se da tempo sopito. Tale determinazione presenta il pregio (ed il merito) di ricostruire i vari passaggi della questione a partire dal contenzioso tra l'Agraria di Civitavecchia, la Terni S.p.A. e il Ministero delle Finanze che ha portato alla sentenza - definitiva (vale ricordarlo) - n. 19 del 1990 del Commissario, davanti al quale il rito è governato dal rinvio mobile della n. 1766 cit. alla disciplina del codice di procedura civile (ad oggi quello, pur più volte novellato, del 1940) pur se, appare chiaro, la disciplina sostanziale riguarda posizioni soggettive individuali, ma anche interessi pubblici di varia natura, in modo che non si può definire tale rito un processo di parti in senso stretto.

E questo appare ancor più vero se si fa mente al concetto stesso di diritto di uso civico in capo al singolo, quale appartenente ad una comunità variamente estesa ed accomunata da una identità. Tornando al lungo percorso processuale, la sentenza del 1990 ha visto l'inizio del suo *iter* attuativo, con l'intervento dei competenti organi amministrativi della Regione Lazio come disposto dal D.P.R. 616/1977 cit., a seguito della trasmissione ai primi della ricognizione delle terre interessate con due note dell'Università Agraria (le nn. 165/2012 e 353/2013 -successivamente in parte modificate).

Di tal guisa si è aperto il vero dibattito pubblico con la presentazione delle opposizioni (e osservazioni), momento assai delicato in l'Ente Agrario, oltre ad essere parte in causa interessata, è gravato dall'onere di favorire, per il proseguo della vicenda, la massima diffusione delle determinazioni del febbraio 2019 al fine di portare a conoscenza i soggetti privati della possibilità di formalizzare le opposizioni alle risultanze davanti al Commissario, davanti al quale, nel corso degli anni, si sono formalizzati contenzioni *a latere* circa la vicenda ora sommariamente descritta.

Si è aperta dunque la fase delle opposizioni ex art. 15 del R.D. n. 332/1928, atto che porta il regolamento di esecuzione della l. n. 1766 cit.

In tale fase il ruolo della locale Università Agraria appare determinante per la sua posizione processuale ma anche per la veste di ente esponenziale che difficilmente si può conciliare con le pretese dei possessori delle terre e dell'ente municipale locale, che contrastano i contenuti della recente determinazione della Regione Lazio.

In una parola si ripropone la significativa problematica della tutela del singolo fruitore dei diritti di uso civico, ma allo stesso tempo possessore delle terre interessate, che, spesso da agricole, sono state oggetto di lottizzazione immobiliare con intuitivi conseguenze in tema di accessione e di validità dei negozi giuridici interessati, il che ci sposta su un piano prettamente civilistico.

In conclusione si va a comporre un sistema giuridico sugli usi civici ancora oggi articolato.

La normativa della l. n. 1766 ha il pregio di essere un atto normativo a contenuto "*costituzionalmente anticipato*" rispetto alla Carta del 1947, che tuttavia, sul tema, ha trovato

attuazione diretta con la l. n. 168, che, però, sembra voler riformare, pur nel lungo periodo, la materia (e del resto le vicende legate agli usi civici sono sempre tarde ad essere definite in modo chiaro).

Lo stesso quadro della l. n. 1766 rimane, come detto, legata alla definizione dei contenuti storici delle singole e risalenti realtà legate agli usi civici, ma in quadro di liquidazione degli stessi, privilegiando il concetto della proprietà privata in senso lato, come esposto dal codice del 1865 (vigente fino al 1942), che era la fedele riproduzione dell'idea napoleonica di proprietà inviolabile che anima il Codice Civile francese del 1804, in cui la signoria dell'uomo sulla *res* mal tollerava le precedenti forme di proprietà, che, in definitiva, frenassero il libero e certo traffico dei beni giuridici. Si tratta di un'esigenza che non è lontana nel tempo; anzi, nel caso di Civitavecchia, appare facile ipotizzare che l'*iter*, iniziato con la (sembrava dimenticata) sentenza n. 19 del 1990, sia destinato ad avere tempi ancora una volta lunghi.

Una proposta per abbattere il contenzioso la offre la stessa legge n. 1766 con le procedure conciliative (art. 29); di grande interesse appare poi la possibilità, di trasferire i diritti di uso civico su altri terreni comunali come previsto dalla L. R. Sardegna n. 12/1994 (come avvenuto per Macomer e Desulo). Tuttavia tale soluzione non pare *prima facie* praticabile dal momento che l'autonomia legislativa del Lazio, Regione a statuto ordinario, non può paragonarsi a quella, speciale, della citata Regione insulare, che nella sua legge fondamentale (approvato con l. cost. 3/1948) annovera la competenza legislativa in tema di usi civici, fatti salvi i principi fondamentali derivanti dalla legislazione nazionale (come per le regioni ordinarie ex art. 117 Cost.).

Tuttavia tale proposta apre la strada ad altri strumenti di natura civilistica: e la mente va alla c.d. cessione di cubatura che *de facto* opera, nel silenzio della legge, nel quadro degli strumenti urbanistici. In una parola, *mutatis mutandis*, una via tra le molte strade del diritto civile può certo modificare un grave situazione contenzioso che riguarda gli stessi *cives*, attori primi dei diritti di uso civico.

BIBLIOGRAFIA

Considerata la centrale attualità della questione nell'analisi proposta si sottolinea il carattere proficuo dei lavori parlamentari della l. 168 del 2017 (A.C. n. 968 e A.S. 4522 - XVII legislatura -), anche per l'assenza di un nuovo quadro giurisprudenziale e l'ancora relativa scarsità dei commenti in dottrina, tra cui emerge la voce autorevole di G. Di Genio, *Gli usi civici nel quadro costituzionale (alla luce della legge n. 168 del 20 novembre 2017)*, Torino 2019.

Circa gli aspetti generali più storici si rimanda al recente e proficuo lavoro di ROSATI, S., il *paper* n. 19 del 2015 della Rivista online *Historia et ius* in www.historiaetius.eu

Per un "nuovo" studioso della Corneto medievale si può *sic et simpliciter* rinviare a testi citati di Insolera e Ruspantini, autori che, con più ampio raggio, hanno analizzato la Corneto religiosa e quella laica.

Circa la spinosa questione di Civitavecchia si rimanda ai canali ufficiali di pubblicazione dei *decisa* (*in primis* il n. 19 del 1990 cit.) - ancorché legati alle certo specialistiche banche dati - e degli atti amministrativi della Regione Lazio (cf. B.U.R.).

Gli usi civici sul fiume Farfa attestati in un documento dell'archivio storico del Comune di Frasso Sabino (RI)

1. UNA BREVE, NECESSARIA PREMESSA

Il fiume Farfa, affluente di sinistra del Tevere, nel tratto del suo alto corso, posto in provincia di Rieti e tra i territori delle comunità di Frasso e Collelungo - oggi frazione del Comune di Casaprota Prov. RI, (Alta Valle del Farfa), è caratterizzato dalla presenza di imponenti sorgenti (Le Capore) poste nel suo stesso alveo¹. Nell'attualità questo tratto del Farfa è stato individuato come sito di importanza comunitaria e zona di protezione speciale Natura 2000 (SIC/ZPS IT6020018) per la sua alta valenza ambientale e sulla base della presenza di specie animali, vegetali e habitat tutelati dalle Direttive comunitarie 79/409/CEE "Uccelli", sostituita dalla Direttiva 2009/147/CE, e 92/43/CEE "Habitat".

Nel tempo la sua ottima e abbondante acqua è stata utilizzata da quelle ed altre comunità locali (Casaprota, Mompeo, Castelnuovo di Farfa, Monte Santa Maria, Poggio Nativo, Poggio San Lorenzo) a scopo potabile, per alimentare mulini, gualchiere e cartiere, per abbeverare animali, per il lavaggio di indumenti, per la pesca e, da ultimo, nel secolo passato, anche per lo svago ed il *relax*. Insomma, la cerniera o il centro di gravità non solo economico di quelle comunità.

Nel corso del secolo scorso, però, il fiume ha subito due drastici interventi che hanno alterato i luoghi e la sua stessa portata, distogliendo le sue acque dal percorso originario. Con il primo intervento, nei primi anni del 1900, fu operata la deviazione, pressoché totale, del fiume e la sua utilizzazione, in via esclusiva, per alimentare una centrale idroelettrica. Con il secondo l'acqua della sorgente fu separata dal fiume e utilizzata per alimentare l'acquedotto Peschiera-Capore, a servizio di Roma Capitale². Tali interventi hanno inciso fortemente sull'assetto delle sponde e comportato grossi stravolgimenti nel territorio. In particolare, la comunità coltellunghese, insediata sulla sponda destra del fiume, ha dovuto subire corpose espropriazioni di terre private, imposizioni di vincoli sul territorio a protezione della sorgente e perfino l'impedimento fisico all'esercizio degli antichi usi che la popolazione ha sempre fatto del fiume.

Il Dominio collettivo di Colle Lungo si è posto l'obiettivo di rimuovere tale impedimento; da qui la necessità di dimostrare l'esistenza di quegli antichi usi, comuni peraltro a tutte le comunità dall'alta valle del Farfa. È stata, quindi, intrapresa una ricerca documentale negli archivi storici delle comunità contermini; ricerca che ha portato al rinvenimento,

¹ Nell'antichità classica il Fiume Farfa (*Fabaris, Farfarus*) era conosciuto e celebrato per la potabilità e la limpidezza delle sue acque e l'ombrosità delle sue sponde: così Virgilio, in *Aen.* VI, 715 (*qui Tyberim Fabarimque bibunt*), Ovidio in *Metam.* XV, 330 (*et opacae Farfarus umbrae*) e Sidonio Apollinare Ep. I, 5, 8-9 (*pura Fabaris*). Stando al documento oggetto del presente studio (cf. nota seguente n. 4), in epoca medioevale, per decreti imperiali di Enrico III ed Arrigo IV, la Imperiale Abbazia di Farfa sarebbe stata investita, per regalia feudale, del supremo diritto sulle sue acque.

² COPPA, G., PEDICONI, L., BARDI, G., *Acque e acquedotti a Roma 1870-1984*, Roma 1984, pp. 173-182.

nell'Archivio storico del Comune di Frasso Sabino - RI, del documento *de quo*³, formalmente anonimo e risalente a metà del sec. XVIII, che testimonia il diritto di quella comunità di utilizzare le acque del Farfa e, in particolare, di condurvi (per abbeverare) il proprio bestiame (*fruenti usu aquae fluminis Farfae, ibique appellendi beluas*).

2. IL DOCUMENTO

2.1. NOTE STORICO-ARCHIVISTICHE

Il paese di Frasso Sabino si trova a 405 metri s.l.m., a circa 32 Km. da Rieti, è il più piccolo Comune della Provincia di Rieti con 4,4 Km²/q. ed ha attualmente una popolazione di circa 600 abitanti. Possedimento della potente Imperiale Abbazia benedettina di Farfa nel XI secolo, divenne in seguito di proprietà dei Brancaleoni prima, dei Cesarini (Sforza) poi, passando infine allo Stato Pontificio per confluire poi nel 1860 al Regno D'Italia⁴.

Il “*castrum*”, ovvero l'insediamento umano fortificato, in data 8 aprile 1055 venne donato all'Abbazia di Farfa da Alberto figlio di Gebbone nelle mani dell'abate Berardo che, allora, la rappresentava⁵. Dal XII secolo sino a circa metà del XIV, del paese non abbiamo più notizie. È possibile che, seguendo l'esempio di altri paesi, sia stato un “libero” comune rurale. Sul finire del XIV secolo Frasso appare come proprietà dei Brancaleoni e finì poi, per vicende successive, ai Cesarini, sotto cui rimase fino al 1697, anno in cui la casata si estinse in casa Sforza di S. Flora. Il possesso del feudo durò ancora (fino al 1817), ma sotto il dominio della nuova famiglia degli Sforza Cesarini. In conseguenza di ciò, la comunità di Frasso era “*mediate subiecta*” alla Camera Apostolica e tale rimase fino alla Restaurazione (1816), quando Pio VII decise di abolire le giurisdizioni feudali, concedendo ai Baroni che rinunciavano spontaneamente ai diritti feudali, di mantenere il titolo nobiliare annesso ai feudi di loro proprietà. E tanto fece il Duca D. Salvatore Sforza Cesarini il 30 dicembre 1817.

Il riordinato archivio storico del Comune di Frasso contiene, nella serie “*Periodo francese e restaurazione*” un faldone definito “*Miscellanea*” che, a sua volta, contiene il documento *de quo*,

³ Il documento reca il titolo “*Memorie sulla Comunità di Frasso in relazione ad una possibilità di intraprendere una lite con i Cesarini*”. Il manoscritto è inedito e la sua trascrizione è riportata nel seguente punto 4. Esso è collocato nel Fondo “*Archivio preunitario*” *Miscellanea, b. 1*” dell'Archivio storico comunale di Frasso Sabino (RI).

⁴ Cf. Notizie storiche sulla comunità del Frasso si trovano nel sito:

www.archivicomunali.lazio.beniculturali.it, nella parte relativa all'archivio del Comune di Frasso.

⁵ La notizia è contenuta nel documento *de quo*. Sulla veridicità del fatto e l'autenticità del documento riportato al punto 4.3 non vi sono elementi che possano confermare o meno quanto asserito. Un approfondimento sarebbe lontano dagli interessi di questa ricerca ma è possibile un riscontro con le carte farfensi che ci sono pervenute ad opera del monaco Gregorio da Catino. Questi, nato a Catino in Sabina da nobile famiglia, vissuto tra la seconda metà del sec. XI e i primi anni del sec. XII, fu educato nel monastero di S. Maria di Farfa. Per dare una solida base giuridica ai titoli di proprietà del monastero raccolse nel *Regestum Farfense*, tutti i documenti che testimoniavano le donazioni al monastero o gli altri modi d'acquisto dei suoi possessi, costituendo una raccolta documentaria, dal sec. VII all'XI, di straordinaria importanza non solo per la storia della regione, ma anche per la storia del diritto in genere e delle relazioni fra Latini, Longobardi e Franchi. Si devono a lui anche il *Liber largitorius* che registrava tutti i documenti con i quali il monastero dava i suoi beni in enfiteusi ai coloni, dal 792 ai primi del sec. XII; il *Floriger cartarum*, copioso indice topografico del Regesto, e il *Chronicon Farfense* che riassume il contenuto del Regesto stesso. È attribuita anche a G., ma forse illegittimamente, una *Orthodoxa Defensio Imperialis* (da Enc. Treccani voce “*Gregorio da Catino*”).

che però, per il suo contenuto ed epoca di redazione, dovrebbe trovare più idonea collocazione nella serie “*Antico regime*”.

Nelle piccole comunità di provincia dello Stato pontificio, come quella del Frasso, al di là di domini politici e di assetti territoriali, gli organi di governo e le magistrature sono riconducibili a poche figure: *il consiglio generale* con cui la comunità manifesta il suo volere, *massari* ossia la magistratura che esprime la rappresentanza politica della comunità, la *cancelleria*, cui incombe soprattutto la registrazione delle congregazioni dei consigli e la redazione degli istrumenti e degli atti di rilievo della comunità, l'ufficio del *camerlengo*, responsabile della gestione finanziaria e depositario della cassa della comunità.

È proprio ad uno di questi cancellieri, tale Carlo Petrucci, in attività almeno fino al 1764 - anno in cui, per i riferimenti ultimi che lo stesso contiene, va collocata la redazione del documento - va ricondotta la paternità dello stesso, formalmente incompleto ed anonimo, a motivo della grafia dello stesso confrontabile con scritture coeve del Libro dei Consigli, contenuto nello stesso archivio.

Nella forma esso si presenta redatto nello stile curiale (stile ben conosciuto dal suo autore per quanto di competenza del suo ufficio) di una “*memoria*” di parte (ossia un atto riepilogativo e di sintesi, propedeutico ad una, auspicata, azione processuale), mezzo utilizzato ancora oggi dagli avvocati nei processi per richiamare l'attenzione del giudice sul fatto per cui è lite, sulle ragioni esposte dalle parti e, in particolare, sulle proprie per le quali si chiede al giudice adito di “*dare ragione*” alla domanda proposta. Da qui l'attenzione minuziosa a supportare le proprie tesi con documenti allegati (i numerosi allegati richiamati non sono più rinvenibili nell'archivio, salvo uno) quali prove delle proprie asserzioni.

Il testo, suddiviso in 17 capitoli, è scritto su 12 pagine numerate (con doppia facciata a e b) sulla seconda metà di ciascuna facciata, lasciando la prima bianca, salvo alcune, come se la parte lasciata bianca ed intonsa fosse destinata a contenere eventuali integrazioni e/o correzioni. Nel documento (trascritto sub 4) sono contenute tre interpolazioni, di cui una, l'ultima, non pertinente, che integrano il documento.

2.2. IL CONTENUTO E LA VICENDA STORICA

Il documento, partendo dalla donazione del 1055 da parte di Alberto figlio di Gebbone all'Abbazia benedettina di Farfa, narra e documenta come il “*castrum*” con il suo territorio di pertinenza, quantunque soggetto al dominio del Monastero, fosse affidato in perpetua locazione alla comunità e libero da ogni onere, anche per i tempi a venire; situazione che, peraltro, veniva solennemente confermata dal Card. Giordano Orsini, allora Abate Commendatario di quel Monastero, in un atto pubblico del 1426.

Tale situazione sarebbe durata senza particolari problemi sino all'anno 1550, quando il castello divenne dominio de Duchi Cesarini, i quali cominciarono, con la forza, “*a gravare dell'annua risposta qualche porzione del territorio*”.

Proprio perché il popolo, malgrado subisse tali imposizioni, nondimeno manifestava apertamente il suo disappunto, i Signori del Frasso da un lato operavano per far convalidare in documenti pubblici il loro asserito diritto ad avere le “*risposte*”, anche facendo carte false⁶ e

⁶ Così avvenne in occasione della stipula di un atto di “concordia” con il Signore Savelli del castello contermini e nell'occasione della formazione dei “catasti” - 1703 e 1711.

dall'altro sottoponevano la comunità a sempre maggiori gravami usando anche la forza⁷ per ottenere le pretese *risposte*.

Peraltro la comunità opponeva sempre la propria obiezione anche formale ed i privati possessori dei fondi agricoli, non ostante le prepotenze e le minacce dei Cesarini, si rifiutavano sempre di sottoscrivere qualunque riconoscimento del dominio della casata nelle diverse “*ricognizioni in Dominum*” che questi promuovevano.

Si giunse così all'anno 1644, quando fu pubblicato un bando precettivo per ciascuno di dare di tutti i raccolti la quarta parte al Ministro del Signore, e nella comunità del Frasso fu convocato un general consiglio, dove fu risolto “*di agire giudizialmente per liberarsi dell'ingiusto gravame*”. Ciò nonostante, le violenze della Casata impedivano di dare seguito alla decisione ed anzi alcune carcerazioni preventive operate dai Cesarini trattennero l'imminente sollevazione di tutto il popolo, cosicché seguirono ulteriori angherie “*di dovere alla medesima casa ogni famiglia dare una gallina, proibendo di più l'uso della legna, nella macchia della stessa comunità*”.

Finché si arrivò all'anno 1751, quando non si poté evitare di ricorrere al Giudice. Il ricorso fu presentato all' *Auditor Camerae*⁸ Cenci e, per il tramite del notaio della magistratura, Orasmi fu inviato all'affittuario e Ministri dell'Ecc.ma Casa il “*Monitorio*” di cui diremo più avanti.

Il documento continua dicendo che dapprima il Duca Cesarini fece marcia indietro: permise l'esercizio del diritto di legnare, e di servirsi dell'acque del fiume reintegrando i diritti di quella comunità, rinunciò anche alla prestazione della calcara e della gallina e promise di studiare il modo di alleviare il gravame delle “*risposte della quarta e della quinta parte*”. Ottenne così che la lite già introdotta fosse ritardata nella prosecuzione, ma successivamente ci ripensò e con un editto del 1756 ricominciò daccapo rilanciando ed insistendo nelle sue pretese. Infatti, in occasione della redazione del catasto “Piano” (così detto dal nome Papa

⁷ Nello Stato pontificio, tra i privilegi dei baroni vi era quella di una limitata competenza giurisdizionale di prima istanza. Benché fra la competenze della Sacra Consulta vi fosse quella di ricevere le rimostranze dei vassalli contro i baroni e i loro ufficiali, tuttavia l'*Auditor Camerae* era il tribunale di seconda istanza per le istanze fuori del distretto di Roma. L' A.C. aveva facoltà, talvolta, di assumere, su istanza delle parti, le cause anche in prima istanza, di avocarle a sé. In ogni caso la competenza dei baroni trova limiti e decade, nei delitti di assoluta pertinenza dei tribunali centrali - per luogo, o perché di natura pubblica.

⁸ Si hanno notizie sull'esistenza autonoma dell'ufficio fin dal XII secolo e nella bolla di Giovanni XXII “*Ratio juris exigi*” del 1326 sono esplicitamente citati l'Uditore ed il Viceuditore. Già alla fine del Quattrocento l'*Auditor Camerae* (A.C.) era il giudice naturale dei curiali, cioè dei cardinali e dei loro “familiaris”, dei funzionari della Curia pontificia (molti dei quali ecclesiastici), dei mercanti al seguito della Curia romana e dei loro dipendenti. Le prerogative di questo magistrato non conoscevano limiti e il suo grandissimo prestigio, quale esecutore delle lettere apostoliche e quindi diretto referente del papa, assicuravano al suo tribunale una preferenza di fatto sulle altre magistrature. I cittadini e gli ecclesiastici potevano infatti adire all'A.C. a preferenza dei rispettivi giudici naturali (cioè il senatore e il vicario) se ciò fosse stato previsto già al momento della stipulazione del contratto all'origine della controversia. L'A.C. aveva inoltre facoltà di comminare pene spirituali, dalle quali solo il pontefice poteva dare l'assoluzione. Alla fine del XVIII secolo il Tribunale dell'A.C. era così organizzato: alla giurisdizione civile presiedeva l'A.C. con due Luogotenenti prelati (singolarmente giudici ordinari); l'A.C. rappresentava l'Uditore generale in tutti gli atti, esclusa la firma dei decreti e delle sentenze ad esso riservata; il tribunale era diviso in cinque sezioni con tre sostituti e un capo notaio. Il tribunale criminale aveva cinque uffici, con altrettanti sostituti notai adibiti alla ricezione delle querele e delle denunce, alla verbalizzazione dell'esame degli imputati, alla formazione dei processi, alla spedizione degli appelli, alla repertazione degli oggetti. Il Luogotenente criminale fungeva da giudice ordinario. Il Tribunale dell'*Auditor Camerae* fu soppresso nel 1847: le sue attribuzioni furono trasferite al Tribunale penale e al Tribunale civile di Roma con provvedimento del 26 giugno 1847. (*Nota del sito dell'archivio di stato di Roma*).

che ne dispose la redazione, Pio VI) la Casa Cesarini fece annotare dal suo Ministro che tutto il territorio del Frasso era gravato della “risposta” a suo favore (quarta rispetto alle olive, al grano ed altri generi e quinta parte rispetto al mosto).

Tuttavia il consiglio della comunità, si convinse che la Casa Cesarini non aveva “prove da far valere” e si decise ad attivare una lite formale (“*fu risoluto che si debba litigare*”), o meglio che si dovesse proseguire nella causa già iniziata, per sottoporre a verifica di giustizia le sue pretese e perciò, a tal fine e “*coll’aiuto dei più possidenti*”, si ricercarono ed estrassero i pubblici documenti che attestavano la perpetua libertà da oneri di quella comunità e che prima la “miseria” del popolo aveva impedito di acquisire.

2.3. IL MONITORIO

Il cap. 11 del documento recita:

“Bene a ragione si disse che la forza e la Signoria de sig.ri Duchì Cesarini vinceva sempre ogni tentativo di quel popolo miserabile. Nell’anno però del 1751, non poté fa a meno di ricorrere all’Offizio del giudice, ed avanti l’A(uditor) C(amerar) Cenci per gli atti dell’Orasmi spedì contro l’affittuario e Ministri dell’Ecc.ma Casa il Monitorio che segue ... Sat. Super manutentione in pacifica possessione, seu quasi juris et libertatis lignandi in silva sita in dicicto territorio, ac fruendi usu acque fluminis Farfe, ibique appellendi beluas..., ac in libertate non conficiendi calcarea pro calce coquenda, nec non in libertate non tradendi gallinam unam pro qualibet familia singulis annis, ac in libertate non solvendi quartam partem ex oleo, frumento alliisque frugibus, et quinta ex musto”.

Chiariamo subito il significato ed il senso del testo, lasciando ad un secondo momento alcune necessarie osservazioni, al fine di capirne la natura e la funzione. Il testo può tradursi⁹ così “*Monitorio sulla manutenzione nel pacifico possesso, ossia della possesso iuris, e della facoltà di fare legna nei boschi del detto territorio, di utilizzare le acque del fiume Farfa e di condurvi (a bere) le bestie ... e sull’inesistenza dell’obbligo di predisporre la calcarea per cuocere la calce, di consegnare da parte di ogni famiglia ogni anno una gallina, di consegnare la quarta parte dell’olio, del frumento e degli altri cereali e la quinta parte del mosto”.*

Certo è che all’avvenuto deposito del ricorso fece seguito il “*monitorio*”, ossia un espresso provvedimento dell’A.C. la cui “*notifica*” fu curata dall’Orasmi, notaio di quella magistratura¹⁰. È presumibile che il provvedimento¹¹, emesso “*in audita altera parte*” oltre ad assolvere alla funzione di notifica dell’avvenuto deposito del ricorso, avesse anche il valore di intimazione, ovvero di diffida e inibizione in attesa di una sentenza.

Quel che è certo è che il documento utilizza espressioni inequivoche e dense di implicazioni: “*manutentio*”, “*possessio iuris*” “*in libertate non...*”. Mentre la seconda rappresenta il modo in cui veniva effettivamente descritto l’esercizio dei diritti di uso civico, della prima¹² si

⁹ Debbo essere grato al Prof. Daniele Natili, cultore del diritto romano e degli usi civici del suo contributo di conoscenze accademiche per la adeguata comprensione del testo. Purtroppo, nonostante gli sforzi ed il coinvolgimento di altri studiosi della materia, non sono riuscito a dare un senso compiuto alla doppia abbreviazione iniziale.

¹⁰ Il Notaio Vincenzo Orasmi fu notaio di quella magistratura nel periodo 1746-1756, come si rileva dal Vol. 23 delle Rubriche dell’A.C. (1743/1757) presso l’Archivio di Stato di Roma.

¹¹ Con ogni probabilità era un provvedimento cautelare provvisorio dell’AC emesso in fase pregiudiziale e senza pregiudizio per la sentenza definitiva su richiesta dell’attore.

¹² *Nibil novi*: il ns. art 1170, 1° c. C. C. recita “*Chi è stato molestato nel possesso di un immobile, di un diritto reale sopra un immobile o di un’universalità di mobili può, entro l’anno dalla turbativa, chiedere la manutenzione del possesso medesimo*”.

può dire che il suo senso è chiarissimo: si può fare manutenzione di qualcosa che esiste e, dunque, l'atto che si chiede al giudice è una “*riaffermazione e un consolidamento*” del diritto di esercitare gli usi consuetudinari. È dunque “*l'azione di manutenzione*” che è stata intrapresa, ossia l'azione che ha il fine di fare cessare le turbative che attentino all'integrità del possesso attraverso qualsiasi apprezzabile modificazione o limitazione del modo del suo precedente esercizio, e che siano operate con la consapevolezza della volontà contraria del possessore.

Da ultimo, ma non meno importante, la “*Manutentio in libertate non...*” sta a significare l'azione volta alla riaffermazione dell'assenza di obblighi di fare e, quindi, dalla libertà da essi.

2.4. VALENZA STORICA E GIURIDICA DEL DOCUMENTO

Le osservazioni sopra svolte portano a concludere, inequivocabilmente e sul piano giuridico, che la comunità del Frasso era titolare, o per lo meno, aveva la consapevolezza di possedere quei particolari diritti cui casa Cesarini voleva attentare.

Da un punto di vista storico, invece, il documento testimonia il forte legame fra risorse naturali e la comunità umana di Frasso, che utilizzava l'acqua del fiume per soddisfare necessità primarie per l'esistenza degli individui e l'economia di quella comunità. Un legame vitale, così stretto e imprescindibile che, nel momento in cui ad esso fu attentato, quella comunità non esitò a ricorrere alla giustizia per veder tutelati i suoi diritti a fruire delle diverse *utilitates* ritraibili dal fiume.

3. CONCLUSIONI E RIFLESSIONI A MARGINE

Il documento del Frasso mi sollecita alcune riflessioni, alcune specifiche sul documento altre più generali, ma attuali, che voglio esternare qui a mo' di conclusione.

3.1. SPECIFICHE

Il documento ci ha parlato di un'epoca in cui il fiume Farfa e la sua acqua era un *bene naturale* da cui la comunità del Frasso (e le altre dell'Alta Valle del Farfa, aggiungo io) traeva tutte quelle *utilitates* che il fiume poteva fornire e di cui i “comunisti” godevano non per graziosa concessione di una superiore autorità, ma per “*apprensione originaria*”. L'*azione di manutenzione* dei diritti della comunità di Frasso è conseguente ad un attentato ai suoi diritti perpetrato da Casa Cesarini, ma se non vi fosse stato tale evenienza forse non avremmo un'affermazione in positivo di quei diritti. Ciò osservo per rendere manifesto quanto sia difficile talvolta dimostrare l'esistenza di diritti che antiche comunità di abitanti “*apprendono originariamente*”¹³ senza atti formali di concessione sovrana. La vicenda del Frasso è emblematica per tutte le comunità dell'alta Valle del Farfa e non v'è ragione di ritenere che esse non fossero titolari di analoghi diritti dato il comune contesto rurale, traendo dalla terra e dalle risorse naturali i mezzi del loro sostentamento: se, infatti, per esse non troviamo analogha affermazione ciò è dovuto solo alla perdita, totale o parziale, degli antichi archivi

¹³ Secondo Cerulli Irelli “*la comunità si appropria del territorio mediante il lavoro e ne consolida il possesso attraverso la consuetudine, ovvero per riconoscimento sovrano*”. CERULLI IRELLI, V., «Apprendere “per laudo”. Saggio sulla proprietà collettiva», in *Quaderni fiorentini* XLV (2016), pp. 295-358.

comunitari - come nel caso di Collelungo - o al mancato attentato a quei diritti che non ha reso necessario attivare analoghe azioni di manutenzione del “*possessio iuris*”. Resta fermo che per tutte quelle comunità l’accesso all’acqua del fiume ed il suo utilizzo erano diritti essenziali per la vita dei suoi componenti¹⁴ e per questo l’acqua abbondante del fiume era, e dovrebbe ancora essere, un bene naturale di libero accesso¹⁵.

La risorsa ambientale costituita dal fiume Farfa (fiume e sorgente=acqua), un tempo bene naturale nella disponibilità non esclusiva delle diverse comunità dell’Alta Valle del Farfa, è adesso in parte (il fiume e per la portata residua) rimasto nella disponibilità di utilizzo e godimento della comunità locali (salvo, per quanto si è detto di quella collesunghe) e, in parte (l’acqua della sorgente) è nella disponibilità esclusiva dello Stato che ne ha consentito un uso razionale (potabile ed energetico) a favore di una comunità umana più vasta di quella locale. Peraltro, la pubblicizzazione dell’acqua ha comportato, paradossalmente, da un lato lo “*spossamento*”, ovvero l’esclusione definitiva delle comunità dall’accesso e dalla gestione di quella risorsa e, dall’altro, una gestione “*privatistica*” della risorsa, nella logica del concetto di “*proprietà*” ancorché pubblica. Conseguenza di tale concezione è l’affidamento del servizio idrico, per successivi passaggi, ad una società di capitali come l’ACEA Spa, trasformando così nei fatti, un “bene pubblico” in un “bene privato”, mutandone altresì la funzione sociale. Per corollario va osservato, che è possibile per chiunque la scalata di una SPA, il cui rendimento economico, potrà perfino essere sottratto all’economia italiana e portato altrove. Di sicuro non all’economia locale, che deve contentarsi della redistribuzione generale dei benefici indiretti derivanti dall’appartenenza allo Stato unitario.

Di più, preoccupano altamente i più recenti orientamenti del decisore politico che vanno nella direzione di subordinare la disponibilità della risorsa a livello locale a quella della città.

Gli interventi dell’ultimo secolo sul Farfa sono stati attuati in un periodo storico nel quale non erano vigenti i novellati artt. 114¹⁶ e 118¹⁷ Cost. e la L. 168/2017. Se questi testi, fossero

¹⁴ Le acque del Farfa, da epoca immemorabile venivano utilizzate per azionare i mulini posti sulle sue sponde e poi restituite al fiume. Ogni comunità aveva il suo mulino di riferimento, talvolta abbinato ad una gualchiera, di proprietà dei vari Signori, dopo il tramonto dell’egemonia e del monopolio sul fiume degli abbatifarfensi. Dal “*Pubblico Statuto del Castello o sia Terra di Colle Longo in Sabina*” (vol. 272 della Raccolta degli Statuti presso il Senato della Repubblica) dato da Francesco Orsini, signore di quel castello nel sec. XVI, sappiamo che i “*collelunghesi*” erano tenuti a servirsi del mulino appartenente al Signore e posto presso il Fiume Farfa (in seguito lo stesso mulino servirà anche la contermina comunità di Casaprota). Per la costruzione di questi impianti erano necessarie notevoli risorse economiche che però erano recuperabili attraverso la loro redditività e per questo la loro proprietà era contesa. I mulini non erano solo il luogo della trasformazione dei prodotti agricoli (cereali e olive) erano anche quello della tassazione (una parte delle risorse erano anche destinate alla comunità locale per le sue necessità generali) e più in generale luogo di grande socialità.

¹⁵ L’accesso consiste nel diritto di entrare in un’area e di godere benefici non esclusivi (per esempio sedersi al sole o passeggiare) o di fruire di beni esclusivi (come l’acqua o i pesci).

¹⁶ “*La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento*”.

¹⁷ “*Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.*

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell’articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali. Stato, Regioni, Città

stati allora vigenti, con i principi ivi affermati, quegli interventi sarebbero stati attuati con ben altre garanzie per le comunità dell'Alta Valle del Farfa e, in particolare, non vi sarebbero state conseguenze così negative per quella coltellunghese, per la quale, oggi la situazione di impedimento fisico all'esercizio degli usi sul fiume si risolve in una patente lesione dei diritti di una comunità. Lesione che, in mancanza di accordo, postula la necessità di un rimedio giuridico.

3.2. GENERALI

a) Senza voler aprire qui una finestra sul dibattito sul tema dei “*beni comuni*”¹⁸, reso quanto mai attuale dal processo della “*globalizzazione*” in atto, e ben lontano da approdi conclusivi, osservo solo che dare soluzioni adeguate al tema presuppone un cambiamento politico e culturale importante. Peraltro, mentre auspico che presto si pervenga alla definizione di un vero e proprio statuto giuridico dei beni comuni, individuando in concreto gli strumenti che il diritto offre a difesa di essi, registro però, e con favore, un provvisorio punto di approdo condiviso: una politica accorta e sostenibile, di difesa e sviluppo dei beni comuni, deve incoraggiare la gestione comunitaria dei beni comuni (*i commons*) riconoscendo alle comunità di riferimento i diritti giuridici di proprietà e/o di gestione, o di gestione.

b) Per questo, abbiamo accolto con estremo favore la previsione di cui all'art. 3, comma 1 lett. f) della L. 168/2017¹⁹, che, secondo la nostra personale lettura, porta a ricomprendere tra i beni collettivi, “*i corpi idrici sui quali i residenti del comune o della frazione esercitano gli usi civici*” e porterebbe, dunque, a concludere per l'inclusione, del tratto di fiume Farfa, prospiciente al territorio delle comunità, al patrimonio collettivo di esse.

Certamente la portata di tale previsione normativa è tutta da approfondire e definire anche nei suoi limiti, ma credo che questa, specie se viene letta alla luce del novellato art. 114 Cost. con il conseguente corollario della pari dignità tra le diverse componenti della Repubblica, valga a porre un limite all'ablazione brutale, indiscriminata, illimitata e senza adeguate contropartite, di beni e risorse del contesto rurale sin qui operata.

c) Affermare questo non significa volersi sottrarre al dovere di solidarietà tra le diverse comunità che compongono la Repubblica o, peggio, alimentare un'antistorica rivalità tra i due mondi, ma significa affermare solo che essa non può essere a senso unico e ciò nel

metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”.

¹⁸ Tra le molte possibili mi piace la seguente definizione di beni comuni, che ho trovato in un bell'articolo di E. Grazzini pubblicato sul numero di maggio 2012 di Micromega: “*beni comuni sono quelli funzionali all'esercizio di diritti fondamentali e al libero sviluppo della personalità, che devono essere salvaguardati sottraendoli alla logica distruttiva del breve periodo, proiettando la loro tutela nel mondo più lontano, abitato dalle generazioni future*”, Secondo E. Ostrom, i beni comuni sono “*risorse materiali o immateriali condivise, ovvero risorse che tendono a essere non esclusive e non rivali (un bene è “rivale” quando l'uso da parte di un soggetto impedisce l'uso da parte di un altro soggetto), e che quindi sono fruite (o prodotte) tendenzialmente da comunità più o meno ampie*”. Sul tema la dottrina di valenti studiosi (Elinor Ostrom premio Nobel per l'economia, il rimpianto Stefano Rodotà, Paolo Grossi e Maria Rosaria Marella ecc.) e la giurisprudenza (cf. Cass. SU sent. n. 3665/2011 e C. cost., 20.7.2012, n. 199) si confrontano contribuendo, in definitiva, alla costruzione di uno specifico “*diritto dei beni comuni*”.

¹⁹ “1. Sono beni collettivi: (omissis) *f) i corpi idrici sui quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici*”.

reciproco interesse, in una logica di sussidiarietà orizzontale e di complementarità tra le diverse comunità coinvolte.

d) Credo, peraltro, e questa affermazione unita alle altre contenute nella stessa L. 168/2017 in ordine ai beni di collettivo godimento, quali “*proprietà intergenerazionale*” (art. 1, comma 1 lett. d), “*fonte di risorse rinnovabili da valorizzare ed utilizzare a beneficio delle collettività locali*” (art. 2, comma 1, lett. f) ed al loro regime giuridico di “*inalienabilità, indivisibilità e inusufruttibilità*” (art.3, comma 3), comporti necessariamente l’affermazione del diritto delle comunità titolari di quei beni ad avere una adeguata compartecipazione alla gestione delle risorse ed alle utilità rinvenienti dall’uso di esse, salvo il risarcimento di danni per “*danno emergente*” nel caso di impedimenti e/o denegati diritti a loro utilizzo e per “*lucro cessante*”, ove venga accertata l’impossibilità di ripristinare le condizioni originarie di godimento.

e) La crisi idrica dell’estate del 2017 ha indotto ACEA Spa ad eccessivi prelievi dal lago di Bracciano che tanto allarme hanno creato nelle popolazioni locali. Questi allarmi sono figli della esclusione della partecipazione della comunità locali alla gestione delle risorse, come se quelle, che ne sopportano i vincoli di protezione non essendo variato il luogo di insorgenza della risorsa, non ne fossero i “*naturali custodi*”. La stessa cosa è avvenuta nel 2017 anche per Peschiera-Capore, sicuramente con meno clamore, ma forse con conseguenze ancora peggiori, se il mio sindaco teme, e forse fondatamente, che il costante eccessivo prelievo possa indurre una instabilità tettonica nel territorio. C’è qualcuno in grado di rassicurarlo?

f) Quella stessa crisi dimostra come il rapporto tra spazio urbano e spazio rurale non può essere definito solo in termini di capacità di influenza politica (numero di abitanti) e pertanto di “*subordinazione*” di interessi e di funzioni, ma impone la necessità di considerarlo anche in termini di “*complementarietà*” di essi.

g) In quest’ottica è vitale che si affermi, nella cultura politica, una concezione di “*limite*” dello spazio urbano escludendo qualsiasi concezione dello spazio rurale come serbatoio di risorse illimitate a disposizione del primo. Sotto questo profilo preoccupa non poco che il decisore politico lasci parlare di “*raddoppio*” degli impianti, lasciando intravedere un ulteriore indiscriminato innalzamento del livello di prelievo.

Ripensare il rapporto città/campagna anche alla luce della finitezza delle risorse disponibili credo sia un dovere, prima morale che politico, di chi regge le sorti della cosa pubblica.

4. TRASCRIZIONE DEL DOCUMENTO “MEMORIE SULLA COMUNITÀ DI FRASSO IN RELAZIONE AD UNA POSSIBILITÀ DI INTRAPRENDERE UNA LITE CON I CESARINI”

4.1. TESTO DELLA MEMORIA

Fatto

1 - Il Monastero di Farfa che ritiene il suo principio da S. Lorenzo Siro, nei primi suoi tempi non vi è dubbio, che per il numeroso concorso de vicini, e remoti popoli alla venerazione di una miracolosa immagine della Madonna S.S.ma che in quella Chiesa conservasi, ricevesse a titolo di donazione molti casali, tenute, castelli e terre da Sommi Pontefici, dagli Imperadori, da Duchi di Spoleto, da Conti sabinesi e da varie altre Persone, fra i quali numerasi Alberto figlio di Gebbone, che l'anno 1055 donò al suddetto Monastero, oltre molti altri beni il Castello del Frasso in Sabina coll'intero territorio circoscritto nella medesima donazione con specificatissimi confini, come nell'annesso foglio segnato l. A.

2. *Al dominio del Monastero suddetto gli abitanti del riferito castello, nomine comunitatis omniumque personarum*²⁰. L'anno 1426 ricorse al medesimo Giovanni di Sante, supplicando, *ut confirmarentur antiquae liberae locationes, vel investiturae perpetuae ipsius castri Fraxi, et eius integri territorii dictae comunitatis, et specialibus personis*²¹ e sborsando a tal effetto la somma di cento ducati, auctoritate dell'Em.mo. Card. Giordano Orsini, allora Abbate Commendatario di quel Monastero, collegialmente congregati i Padri tutti per pubblico strumento segnato sott. La lett. B, *confirmarunt in perpetuum, et perpetua locatione dictu territorium dictae Comunitatis, et specialibus personis liberum ab omni onere, canone et responsione, praeter dominium quod semper intelligatur esse dicti Monasterii, et illius, qui pro dicti Monasterii dominatur, promittentes nunquam contrafacere, sed omnia et singula actendere, et semper revocare ad nihilum quodcumque gravamen, et onus, in posteriore quicumque dominabitur, poterit imponere dictae comunitati, et specialibus personis* __, *et obligarunt in perpetuum omnia et singula bona predicti Monasterii farfensis*²².

3. In forza di tale istrumento, finché gli abitanti suddetti riconobbero per loro Signore il Monastero di Farfa, niun minimo aggravio risentirono, ognuno liberamente godendo quella parte di terra, di cui n'erano stati i suoi antenati investiti: ma nell'anno 1550, in cui credesi che l'anzidetto castello del Frasso passasse nelle mani, e dominio de Duchi Cesarini, mediante la parentela contratta con la Casa Brancaleoni, alla linea masculina di cui si congettura, che il Card. Brancaleoni, come Abbate commendatario di Farfa donasse il riferito Castello, si diè principio dalli stessi Duchi Cesarini a gravare dell'annua risposta qualche porzione del territorio²³ e siccome alla forza resister non potea la miseria dei sudditi, quantunque di mala voglia un tal gravoso peso, niente di meno doveano essi invelici soffrire.

4. Il Duca Gian Giorgio pertanto, che fu il primo a sentire qualche giusto clamore del popolo, dubitando, che questi resistito in appresso avrebbe a corrispondere la quarta di tutto il raccolto, giacchè niun titolo aveva di esigere la medesima, non si risparmiò di manifestare questo suo giusto timore ai fratelli Sabelli, signori del Castello di Poggio Nativo, poco distante a quello del Frasso. Quindi avvenne da ciò che nata lite sulla terminazione del territorio tra l'uno e l'altro degli anzidetti castelli, vollero ambedue i Baroni esser presenti alla stipula dello istrumento di concordia, che seguì l'anno 1573, ed in quest'atto solenne fecero essi apporre le seguenti parole "la terminazione, transazione, concordia s'intende esser fatta e sia, senza pregiudizio alcuno delle risposte, si devono alli suddetti signori dell'uno, e l'altro Castello da farsele secondo per il passato è stato solito delle terre, vigne e possessioni, che tengono, e possiedono i Particolari". Dal che considerando i rispettivi Deputati delle comunità, che in vigore di tale riserva sarebbesi convalidato senza titolo alcuno il di già introdotto gravame, cautamente risposero "E senza pregiudizio alcuno de Particolari dell'uno, e l'altro castello, che tengono, e possiedono, le suddette, ed altre terre, vigne e possessioni in qualsivoglia parte delli suddetti due territorii, restando finchè non constarà del contrario sulle dette risposte alli Signori Padroni", come si legge al foglio segnato lett. C

²⁰ Trad. "con il nome delle comunità e di tutte le persone".

²¹ Trad. "come potevano confermare le antiche libere locazioni, o le investiture dello stesso castello del Frasso e gli interi territorii del castello della detta comunità, e a particolari persone".

²² Trad. "confermarono come il detto territorio fosse in locazione per sempre alla detta comunità e alle sue particolari persone e libero da ogni onere, canone e "risposta", eccetto il dominio perché si capisca sempre essere del detto Monastero, e di quello signore del detto monastero, promettendo di non fare nulla contro, ma curare ogni e particolare cosa, e sempre ritenersi per nullo qualsiasi gravame, peso che chiunque in futuro comandasse potesse imporre alla detta comunità e alle sue particolari persone, e obbligarono per sempre tutti e singoli beni del predetto monastero farfense".

²³ Il documento riporta la seguente testuale nota: "(vedi foglio ultimo 2)". L'interpolazione richiamata, posta al termine del documento recita "Di più si rileva dai Consigli antichi e circa il secolo del seicento, che le retroscritte risposte siano state dalli suddetti Duchi Cesarini prima principiate ad introdursi sul grano, e altri minuti di vettovaglia ed mosto al quarto, e poi al quinto, e dopo di questi abbusi principiarono a mettere le risposte del granturco, agli, cipolle ed altro in variati tempi interrotti di un genere all'altro".

5. La miseria però de' vassalli, e quell'alto dominio de' Baroni, tutto intento a sottoporre quelli a maggiori gravami, e servitù personali, non meno che reali, eran motivo, che continuassero a soffrire le violenze de' Ministri, quantunque ne pubblici consigli diversamente si protestassero, ed ogni umile ricorso al proprio ..., anzi fomentato da ciò veniva il di lui animo a promulgare editti, in forza de' quali atterriva maggiormente il coraggio degli invelic²⁴ vassalli.

6. Degno di osservazione egli è, che non ostante simili prepotenze, mai vollero i Particolari possessori stipolare la ricognizione in Dominum a favore dell'anzidetto Barone, resistendo in pubblico consiglio, come al foglio seguente lett. D, ancorché minacciata per mezzo degli attuali Ministri gli venisse la carcerazione, e di questo stesso animo sono stati fino a dì presenti i successori, giacché nessun istrumento di tal sfera a sua favore puole l'Ecc.ma Casa Cesarini contare ed in comprova di ciò leggasi la deposizione di Francesco Grifonetti, confermata dall'altra di Giacomo Ippoliti, che si annette alla seguente lett. E.

7. Alla forza del Barone, come si disse, non potendo resistere la miseria di quel popolo, altro asile questo non avea che protestarsi contro tali angarie. Infatti l'anno 1644, essendo stato pubblicato un bando precettivo a ciascuno di dare di tutti i raccolti la quarta parte all'attuale Ministro, non omise il pubblico del Frasso di convocare un general consiglio, ed in questo propostosi il rigore di quel bando, di un'anime consenso fu risoluto "di agire giudizialmente per liberarsi dell'ingiusto gravame", ma crescendo le violenze niuna mossa eragli permesso di fare.

8. Accadde poi, che nell'anno 1703 con sovrano comando della S.M. di Clemente XI si dovette venire alla formazione del catasto, che è l'unico degli antichi che si ritrovi nel Castello del Frasso, ed in questa occasione lo stesso Ministro dell'Ecc.ma Casa volle registrare le rispettive assegni de Particolari possidenti ad esclusione del segretario comunitativo, a cui un tale ufficio spettava, ne poté quel pubblico impedirglielo, perché tale era l'ordine del proprio Barone.

In questa formazione quindi di catasto altra mira non fù di quel Ministro, per secondare il desiderio del signor Duca, che di variare a suo talento le assegni suddette, con registrare la maggior parte de terreni gravati della quarta contro la verità di quanto nelle medesime assegni, o scritto di proprio pugno da possidenti, o fatto scrivere da altra fida persona, era riferito.

9. Di tanto ci assicura l'assegna data da Pasquale Sansonetti, e scritta da Francesco Antonio Fabi, che si dà segnata alla lett. F. e che fra le antiche carte di quel pubblico soltanto si è potuta rinvenire unitamente a quella data da Pietro Massimiani, segnata in let. G., ed altra per parte dell'ecc.ma Casa Cesarini, priva del tutto del diritto dell'esigenza della pretesa quarta, segnata sotto la lett. H, non essendo in verisimile, che tutte le altre assegni dell'istesso Ministro si lacerassero, perché da esso non si fosse giustificato il contrario, e la di lui poco buona fede e maliziosa arte nel descrivere nel catasto la maggior parte de terreni responsivi alla quarta, poiché sebbene nelle ritrovate, per la Dio grazia, assegni del Sansonetti e del Massimiani, tutti i terreni siano indicati senza un tal gravoso peso, parte di essi niente di meno si vedono in quel catasto registrati coll'indicazione di tal peso, e questo dall'anzidetto Ministro a danno del vero fu ripetuto nel 1711, in cui volle rinnovare il catasto, aggiungendo di più a suo piacere questo peso della quarta ad altri terreni, che prima egli medesimo avea notati liberi ed esenti dall'anzidetta quarta.

10. Per tali ingiuste e lesive descrizioni de Beni nacque nel Castello del Frasso tale, e tanto sussurro, che altro non rimaneva che il dare le mani alle arme contro la prepotenza di quel Ministro. Le carcerazioni però, che d'ordine del S. Duca Cesarini colà seguirono, trattennero l'imminente sollevazione di tutto il popolo: anziché a maggiormente reprimere il giusto ricorso di quei miseri di maggiori gravanze li caricò, cioè di dover corrispondere all'Ecc.ma Casa ogni anno una calcara, di dovere alla medesima casa ogni famiglia dare una gallina, proibendo di più l'uso della legna, nella macchia della stessa comunità, ed il poter portare a bere i

²⁴ Sic.

bestiami nel fiume, ed altresì ripetendo la risposta della quarta rispetto all'olive, grano, ed altri generi, e della quinta rispetto al mosto.

11. Bene a ragione si disse che la forza e la Signoria de sig.ri Duchì Cesarini vinceva sempre ogni tentativo di quel popolo miserabile. Nell'anno però del 1751, non poté fa a meno di ricorrere all'Offizio del giudice, ed avanti l'A(uditor) C(amerarum)²⁵ Cenci per gli atti dell'Orasmi spedì contro l'affittuario e Ministri dell'Ecc.ma Casa un Monitorio²⁶ Sat. Sat. Super manutenzione in pacifica possessione, seu quasi juris et libertatis lignandi in silva sita in d(icto) territorio, ac fruendi usu acque fluminis Farfe, ibique appellendi beluas..., ac in libertate non conficiendi calcarea pro calce coquenda, nec non in libertate non tradendi gallinam unam pro qualibet familia singulis annis, ac in libertate non solvendi quartam partem ex oleo, frumento aliisque frugibus, et quinta ex musto, come meglio si legge al fog. Lett. I.

12. Questa savia determinazione nei tempi assai diversi dai primi fatta, ne quali nè la violenza né la forza del Barone, ma la giustizia trionfa, di molto atterri l'animo del Duca Cesarini: onde per mezzo de Ministri fece al suo popolo manifestare i suoi sentimenti, che appunto furono di permettergli il gius di legnare, e di servirsi dell'acque non meno, che di assolverlo dalla prestazione della calcarea e della gallina per allora conforme realmente fu assoluto e reintegrato ai diritti suddetti, e per ora rimane esente ed in pacifico possesso rispettivo, e che in appresso avrebbe a comune sollievo prese altre determinazioni, per quello che concerneva la risposta della quarta, e della quinta, e con sì fatta maniera di procedere ottenne che la lite già introdotta ritardata nella prosecuzione si fosse, come seguì.

13. Continue erano le istanze di quel misero popolo al proprio Principe per l'esenzioni da tali gravèzze della quarta e quinta, come ripromettere aveva egli fatto per sedare la lite suddetta, ma chi il crederebbe!, posposta ogni speranza si vidde nell'anno 1756 pubblicato un editto in parte uniforme agli antichi, e segnatamente a quello dell'anno 1586, che si legge di sopra al foglio Lett. L. Ma tosto che fu ne' luoghi soliti il medesimo editto affisso, venne addunato un general consiglio, ed in questo propostosi di vedere per giustizia tutte le pretenzioni del sig. Duca, giacchè gli sono stati fatti molti ricorsi da questo popolo sopra di ciò, e non si è veduta mai veruna risposta, fu risoluto che si debba litigare, conforme apparisce dal foglio seguente lettera M.

14. Intanto, che la più sana parte di quel popolo intenta era tutta alla ricerca delle antiche carte nell'archivio farfense, anche l'istesso Duca Filippo Cesarini non si risparmiava di rintracciare il suo giusto titolo, donde poter continuare nel possesso delle riferite gravèzze. Facile fu a quello di rintracciare la donazione di Alberto figlio di Gebbone unitamente agli altri documento sopra accennati, che comprovano la libertà di tutto il territorio. Né il Duca Filippo altro monumento non potè dalla memoria dei suoi Maggiori ottenere, che nell'anno 1703 era stato formato un catastro nel Castello del Frasso coll'espressione nella maggior parte dei beni della controversa risposta, donde maggiormente si comprende la frode e l'inganno del Ministro, che volle esso medesimo il detto catastro formare, come si è di sopra al paragrafo 8 riferito.

15. Sollecito pertanto fu nello scrivere al proprio Ministro nel castello del Frasso l'anno 1764, perchè segretamente facesse copiare tali catastri comunitativi, indicandole poi il modo per la legalità della copia, conforme pubblica testimonianza ne fa il foglio seg. Lett. N. , e giustamente si raccoglie da ciò che l'Ecc.ma

²⁵ L'A.C. è l'Auditor Camerae, ossia l'uditore generale della Camera apostolica. Questa carica, che inizialmente coincideva con quella di giudice delle cause di cui la "Piena Camera" era investita, raggiunse presto una sostanziale autonomia. L'Auditor Camerae divenne, così, il presidente di un autonomo tribunale, con ampia giurisdizione sia in campo civile che penale. L'Auditor Camerae poteva altresì dare esecuzione ai mandati apostolici che riguardavano interessi camerali, colpendo se necessario i disobbedienti con censure ecclesiastiche. Inoltre, la persona stessa dell'uditore generale della Camera apostolica, partecipava con poteri deliberanti alle sedute della "Piena Camera", dove si dibattevano le questioni più importanti della vita amministrativa dello Stato della Chiesa.

²⁶ Equivalente ad un nostro atto di precetto.

Casa Cesarini altra prova non abbia, quale credesi, che neppure ritenga, che il fatto del suo Ministro, che scrivesse le partite de beni totalmente diverse dalle assegni date da rispettivi possidenti, ed il possesso niente per tutte le circostanze che fatti già narrati pacifico, e perciò non mantenibile.

16. *È stata quindi sempre in timore l'Ecc.ma Casa Cesarini, che dal pubblico del Castello suddetto si venisse alla lite formale, ma le miserie, nelle quali è stato quello sommerso, non han permesso di venire all'estrazione dei riferiti pubblici documenti. Si è però al presente determinato coll'aiuto dei più possidenti, e maggiormente, perché in questa nuova allibrazione²⁷ de beni d'ordine del gloriosissimo Com. Principe Papa Pio VI de sudditi regnante, per parte dell'Ec.ma Casa Cesarini è stato dichiarato che non parte delli terreni come nel catasto dell'anno 1703 fece del suo Ministro segnare, ma tutto il territorio del Frasso è a di lui favore gravato della risposta alla quarta rispetto alle olive, grano ed altri generi e rispetto al mosto alla quinta.*

17. *Prima d'intraprendere senza ritardo alcuno la consaputa lite, ha creduto bene di sottoporre tutta la serie del fatto al giudizio delle SS. VV. Ill.me per averne la totale approvazione, quando ad esso assista la ragione, e perché più giusto sia il sentimento, che implora, premette, che l' Ecc.ma Casa decanta in primo luogo la centenaria del suo possesso, in secondo luogo crede far forza nel catasto del 1703, nell'istesso modo rinnovato nell'anno 1711, ed in terzo luogo finalmente in alcuni istrumenti di vendita negli anni passati stipulati, ne quali da venditori si è espresso il gravame della pretesa risposta, senza la quale espressione è da notarsi, che niun compratore sarebbesi ritrovato, giacchè le violenze de Ministri garantite dagli antichi Duchi nello stato gravoso ritenevano la maggior parte dei terreni. Laonde.*

4.2. TESTO DELL'INTERPOLAZIONE N. 2

“...può parimente provare la comunità del Frasso, per tradizione de loro antenati, che tutto l'intero territorio era libero da ogni peso, e canone, sia quartarina prima, che ne divenissero Padroni i suddetti Duchi Cesarini, i quali indi princiorono gravarlo a poco a poco. Di più si esprime, che dall' istrumenti autentici rinvenuti di recente, uno esistente nell'archivio di Farfa e l'altro nell'archivio di Bocchignano, che il territorio del Frasso si estendeva fino alle porte di Poggio Nativo, e venendo per la valle della Palombara delli suddetti Ciccalotti Paoletti si osserva chiaramente, che la suddetta Comunità coll'istrumento di concordia, a cui condiscese il Barone Gian Giorgio Cesarini, si perché una vastità di territorio, che dal termine de confini situati in oggi ascende a circa mezzo miglio, che si stendeva più oltre verso Poggio Nativo e Monte Santa Maria e tutti quei terreni che sono rimasti di à dal termine, sono stati sempre e presentemente sono liberi di ogni peso e quarta. Di tutto il territorio del Frasso sarà circa la quinta parte privata, ed il rimanente preteso quartarino, e circa quindici corpi de rappresentati, che particolarmente si possiedono sono nell'istesso corpi venti coppe quartarine, e sei libere et sic de singulis più e meno.

Di più circa l'anno 1763, volendo il Principe la ricognizione in Domino, che i cittadini non gli vollero accordare, si fece lecito il Ministro Farsarelli coll'autorità del Barone a quattro persone di volersi ponere a quartarino quattro piccoli predi, de quali costava e costa all'attuale, viventi più testimoni che siano stati e sono privati, ed in oggi sono registrati quartarini, per cui in quel tempo, per ottenere tale intento, li fece ponere carcerati di botto, e non volle farli scarcerare come prima non pagavano detto quarto, querela e cattura de birr?.

²⁷ Si allude qui al Catasto cosiddetto “Piano”.

4.3. TESTO DELL'ALLEGATO A ALLA MEMORIA "DONAZIONE AL MONASTERO DI FARFA DEL CASTEL DEL FRASSO FATTA DA ALBERTO FIGLIO DI GEBBONE, NELLA VENUTA DI ARRIGO, NELL'ANNO 848"

"Haec est copia sive trasumptu a quadam libro parvo regestrorum existenti in archivio venerabili Monasterii S. marae Farfensis, sub folio 468 in quo sunt adnotata ommnia bona et loca pertinentia dicto Monasterio et inter alias partita adest una quae incipit et sequitur in hunc modum:

Ab imagine donatis fraxi venenti Enrico de anno 848 ad monasterium Sanctae Mariae farfensis Albertus filius Gibomis donavit et dedit venerabili Monasterio Sanctae Mariae Farfensis castrum Fraxi et assignavit infrascripta confinia videlicet a primo latere Farfa et eius cursus a secunno latere rivus bubeti et via romana a tertio latere Riana a quato latere castrum et res boni hominis et redeundo in farfa pro ut videre est in quodam libro parvo script de manu gallica et in carta pergamena ad quod ...

A... quidem copia extracta est a piscinus Notarius Publicus de verto ad vertum et cum suo originali concordat nihil addndo seu minuendo pro ut iacet salva semper et presente copia sive trasumptu de ordine et commissione RR Patris Abbatis dicti Monasterii presente Reverendo Padre Cellerario ad istantia R.D. Sixti Estramatis Rectoris Ecclesiae Parrochialis dicti castri Fraxi in quorum".

BIBLIOGRAFIA

COPPA, G., PEDICONI, L., BARDI, G., *Acque e acquedotti a Roma 1870-1984*, Roma 1984
CERULLI IRELLI, V., «Apprendere "per laudo". Saggio sulla proprietà collettiva», in *Quaderni fiorentini* XLV (2016)

FONTI INEDITE

Memorie sulla Comunità di Frasso in relazione ad una possibilità di intraprendere una lite con i Cesarini". Fondo "Archivio preunitario" *Miscellanea, b. 1*", Archivio storico comunale di Frasso Sabino (RI).

Proprietà collettiva Rover Carbonare. Verso una nuova autonomia

1. PREMESSA

L'ASUC Rover Carbonare è una proprietà collettiva con una sua discreta storia e con le sue particolarità storico giuridiche che diventano normalità nel variopinto e multiforme mondo dei domini collettivi. Anche il nostro dominio nasce prima dei comuni, della Repubblica e delle province, ma anche il nostro dominio, come tanti altri, ha dovuto e deve costantemente combattere per la sua sopravvivenza.

Da investitura della Magnifica Comunità di Fiemme a presidio della stessa, a Colmello, poi Comune, ASUC e infine dominio collettivo ancora a presidio della collettività e del territorio, questa in sintesi la storia, il presente e il futuro della comunità di Rover Carbonare.

La legge 168 ci indica dei percorsi per poter esercitare le giuste azioni di vigilanza, difesa, conservazione e valorizzazione del territorio e delle comunità. Percorsi che ogni comunità, sulla base della propria storia e situazione potrà interpretare e intraprendere.

2. LA PROPRIETÀ COLLETTIVA ROVER CARBONARE

Per poter individuare dove è situata la proprietà collettiva di Rover Carbonare diamo alcune indicazioni geografiche. La nostra proprietà collettiva si trova nel nord-est d'Italia, al confine tra le province autonome di Trento e Bolzano e più precisamente tra i comuni di Capriana e Anterivo, qualche chilometro a sud di Cavalese da sempre il centro più importante della Val di Fiemme. Una doppia identità quindi, che comporta due diverse gestioni e pianificazioni forestali, diversi rapporti amministrativi e normativi con le due province, i due comuni e i due Enti di tutela ambientale a cui facciamo riferimento. Una posizione geografica, indifferente dei confini, che conferma l'identità e l'ordinamento giuridico originari delle nostre comunità antecedenti a Comuni, Province e Regioni.

In Trentino le ASUC amministrate da un proprio ente esponenziale sono ad oggi 108 e sono riunite e rappresentate dall'Associazione Provinciale delle Amministrazioni Separate di Uso Civico fondata nel 1987¹.

I boschi in Trentino ricoprono una superficie di 390.463 ettari, pari al 63% del territorio provinciale². Il totale della superficie boscata pianificata è di 287.000 ettari. Il totale della superficie boscata pianificata amministrata dalle ASUC è di 61.051 ettari, pari al 21% del totale. Mentre il totale della superficie boscata pianificata amministrata dalle proprietà collettive è di 98.462,03 ettari, pari al 34%³. Per superficie boscata pianificata si intendono le superfici gestite attraverso il piano di gestione forestale. Tutte le proprietà forestali pubbliche

¹ Associazione Provinciale delle Amministrazioni Separate di Uso Civico, [<https://www.asuctrentine.it/>].

² Servizio Foreste e Fauna della Provincia Autonoma di Trento: [<https://forestefauna.provincia.tn.it/Foreste/Foreste-in-Trentino/Le-foreste-in-Trentino>].

³ Servizio Foreste e Fauna della Provincia Autonoma di Trento, Foreste e Fauna del Trentino 2019, «Documentopieghevole_foreste_2019.pdf», [https://forestefauna.provincia.tn.it/content/download/14630/248668/file/pieghevole_foreste_2019.pdf].

e le più consistenti private del Trentino - Alto Adige, sono gestite tramite un piano di gestione rinnovato ogni 10 anni. Il piano di gestione forestale individua tutti gli interventi da effettuare nei boschi e pascoli. Non tutte le proprietà delle proprietà collettive in trentino sono gestite tramite un piano di gestione forestale, solo le superfici produttive.

I boschi in Alto Adige ricoprono una superficie di 336.689 ettari, pari al 45% del territorio provinciale. Il 60% dei boschi in Alto Adige è di proprietà privata, fondamentale la presenza del “*Maso chiuso*”. Mentre il totale della superficie boscata pianificata amministrata dalle proprietà “pubbliche” Comuni e frazioni, tra cui le ASUC, le interessenze e vicinie, considerate private, rappresenta circa il restante 40%⁴.

In Val di Fiemme abbiamo 8 diversi domini collettivi amministrati da un proprio ente esponenziale:

1. Magnifica Comunità di Fiemme.
2. Regola feudale di Predazzo.
3. Comunione Familiare Montana Vicinia “*Feudo Rucadin*” di Castello di Fiemme.
4. Interessenza di godimento Anterivo / *Agrargemeinschaften Interessentschaften Altrei*.
5. Vicinia di Malgola (Tesero) a Predazzo.
6. Vicinia dei Camerlini a Stramentizzo.
7. Vicinia dei Rossi a Stramentizzo.
8. ASUC Rover Carbonare.

Le frazioni di Rover e Carbonare si trovano in bassa Val di Fiemme a confine con la Val di Cembra, a un'altitudine media di circa 1000 metri sul livello del mare. A valle scorre il torrente Avisio. La frazione di Rover è stata quasi completamente abbandonata dopo l'alluvione del 1966, quando una frana travolse una casa distruggendola e causando la morte di tre persone. La superficie totale di proprietà degli appartenenti alla Comunità di Rover Carbonare, come indicato nel Decreto di assegnazione emanato dal Commissario per gli usi civici di Trento (anno 1952), è di circa 150 ettari, in maggior parte bosco e una minima percentuale pascolo. Una piccola realtà quindi.

3. VICENDE STORICO-GIURIDICHE LEGATE AI DOMINI COLLETTIVI E AGLI USI CIVICI

Diamo ora uno sguardo sintetico alle tappe storiche più importanti per questo dominio, dal 1339 con il primo documento di investitura del Maso Rover, ad oggi con la legge 168. Una storia che, simile a quella di altri domini collettivi, prima della Rivoluzione francese appare priva di particolari avvenimenti e successivamente dimostra una maggiore attività.

La MCF⁵ deteneva il dominio diretto del Maso Rover dall'antichità (il primo documento utile è datato 1339) fino al 1890 circa, come riportato nella minuziosa ricostruzione storica eseguita dal Dott. Giordani, Storia di Fiemme⁶. Il Maso Rover come altri Masi faceva

⁴ Amministrazione Provincia Bolzano, INFC, 2007 – Le stime di superficie - CFS – Ispettorato Generale, CRA - ISAFSA, Trento: [<http://www.provincia.bz.it/agricoltura-foreste/bosco-legno-malghe/bosco-in-alto-adige/il-bosco-altoatesino-in-cifre.asp>]; Dati derivati dal sito delle ASBUC della Provincia Autonoma di Bolzano [<https://www.fraktion.it/it/>].

⁵ MCF = Magnifica Comunità di Fiemme.

⁶ GIORDANI, I., «Particolarità storico-giuridiche del dominio collettivo di Rover-Carbonare - Maso e Colmello della Magnifica Comunità di Fiemme nel periodo storico dall'anno 1300 circa all'anno 1819», Comunicazione presentata alla 24^a Riunione scientifica del Centro Studi e Documentazione sui Demani civici e le Proprietà collettive, Università degli studi di Trento, 15-16 novembre 2018.

anticamente parte del patrimonio della MCF e possiamo ipotizzare che lo fosse quale presidio a difesa delle sue estese proprietà. Ipotesi che trova ulteriore fondamento se teniamo in considerazione che il Maso Rover, come tutto il territorio della MCF, era sottoposto a giurisdizione vescovile e non Tirolese, come il territorio confinante e circostante. Dal 1339 al 1825 si susseguono a intervalli regolari, prima ogni 29 e poi 19 anni, i rinnovi delle investiture al Maso da parte della MCF. Oggetto dell'investitura erano i diritti e doveri per i conduttori del Maso. I diritti e gli usi riguardavano le attività agro-silvo-pastorali, su una ben definita porzione di territorio, necessarie a permettere la vita degli abitanti. La prima importante particolarità storico giuridica del Maso Rover è che non fu mai una Regola ma un "Colmello". In trentino a partire dal medioevo fino all'ottocento le singole comunità si organizzarono trascrivendo le loro principali consuetudini in statuti o Carte di Regola⁷, lo fecero per regolare autonomamente l'utilizzo delle risorse naturali e l'organizzazione della vita civile, come ad esempio per la val di Fiemme le 11 Regole oggi Comuni facenti parte della MCF o i Comuni di Anterivo e Capriana a noi vicini.

Per la Comunità di Rover Carbonare invece fu sempre la MCF a nominare il responsabile del territorio e del rispetto delle clausole oggetto dell'investitura, il Colmello appunto. Con l'istituzione dei Comuni nei primi anni del 1800 gli statuti regolieri caddero in decadenza. La nostra comunità inizialmente aggregata al vicino Comune di Castello Molina divenne Comune dal 1. Gennaio 1818 fino al 1925 quando venne aggregata al Comune di Capriana. Particolare curioso è che nell'anno 1825 la MCF rinnovò l'investitura del Maso Rover al Comune di Rover Carbonare. Dall'anno 1825, con l'ultimo rinnovo dell'investitura del Maso Rover al Comune di Rover Carbonare da parte della MCF, all'anno 1925 circa ha inizio per la nostra comunità un periodo storico importante.

Nel 1815 il Trentino divenne parte del Tirolo e dell'Impero d'Austria fino al 1918 e proprio in questo periodo, con gli effetti della Sovrana Patente 5 luglio 1853, n 130 "*Norme per regolare e reluire i diritti di prevalersi di legna, pascoli e prodotti forestali, come pure alcuni diritti di servitù e di possesso comune e di godimento*" e rispettiva norma di esecuzione 31 ottobre 1857, che la comunità di Rover Carbonare inizia il percorso di acquisizione del pieno e libero possesso sui terreni oggi di sua proprietà.

Nell'anno 1890 la MCF cede al Comune di Rover Carbonare quale equivalente d'affrancazione dei diritti di servitù parte del monte *Scales* e nel 1895 un tratto del Monte Corno⁸. Nello stesso periodo, anno 1890 fino al 1903, a Carbonare venne costruita la Chiesa dell'Immacolata a testimonianza della crescita e della volontà di piena autonomia della comunità di Rover Carbonare. La storia e il presente del Maso prima, dell'ASUC poi e della MCF sono caratterizzate da rapporti e relazioni di vicinanza che risultano anche, ad esempio, in un cippo di confine che si trova in zona *Scaranzie*, sopra Carbonare. Cippo che riporta, scolpite nella pietra nell'anno 1890, le iniziali dei due domini collettivi "C", per Comunità

⁷ NEQUIRITO, M., «Le Carte di regola delle antiche comunità trentine», 23.02.2016, in Trentino Cultura sezione approfondimenti [https://www.cultura.trentino.it/Approfondimenti/Le-Carte-di-regola-delle-antiche-comunita-trentine].

⁸ Archivio Magnifica Comunità di Fiemme, Categoria VIII: Servitù (1534-1991) 41.14 Affrancazione degli usi civici nel Comune di Capriana e frazioni, cc. 16. "*Colla spedizione ufficiosa dei 9 gennaio 1890, n° 26716/878, inscritta nella III parte del libro di diritti reali dell'imperial regio Giudizio distrettuale di Cavalese li 28 febbraio dello stesso anno al N° 34, vennero ceduti dalla Comunità generale di Fiemme al Comune di Rover Carbonare, quale equivalente d'affrancazione dei diritti di servitù pretesi dal Comune di Rover Carbonare e dai possessori del Maso Rover Carbonare: un tratto del Monte Corno e parte del monte o bosco Scales (anno 1895)*".

generale di Fiemme oggi Magnifica Comunità di Fiemme e “R” per Rover o Maso Rover oggi proprietà collettiva di Rover Carbonare.

Con il trattato di St. Germain del 10 settembre 1919, a seguito della sconfitta dell'Austria nella prima guerra mondiale, il Trentino venne annesso al regno d'Italia. Di conseguenza di lì a poco anche per la proprietà collettiva della comunità di Rover Carbonare la normativa di riferimento diventa la Legge 16 giugno 1927 n. 1766 sul riordinamento degli usi civici nel regno. A seguire la legge costituzionale del 26 febbraio 1948 n. 5⁹ sancisce l'autonomia regionale del Trentino Alto-Adige e investe la regione della potestà legislativa in materia di usi civici. Successivamente sia la Provincia Autonoma di Bolzano che di Trento approvano una propria legge sugli usi civici:

- a Bolzano la legge provinciale del 12 giugno 1980¹⁰;
- a Trento la legge provinciale del 14 giugno 2005 n.6¹¹.

A conclusione nominiamo la legge 20 novembre 2017 n. 168¹² Norme in materia di domini collettivi che riconosce “*i domini collettivi comunque denominati come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie*”, “*Dotato di capacità di gestione del patrimonio naturale, economico e culturale*”, Considerato come “*comproprietà intergenerazionale*”, caratterizzato da “*esistenza di una collettività*” e “*dotato di capacità di autonormazione*”. Questi alcuni dei principi riportati in questa legge tanto attesa dai Domini collettivi.

4. QUALI I COMPITI E I PERCORSI, ALLA LUCE DELLA LEGGE 168, CHE L'ASUC ROVER CARBONARE RITIENE IMPORTANTE PORTARE A TERMINE

Sicuramente la ricerca storica per comprendere il proprio passato, la propria identità e le particolari caratteristiche che rendono ogni proprietà collettiva un prezioso tassello di questa multiforme realtà dei domini collettivi. La ricerca storica è però anche un utile strumento per la conoscenza e difesa del proprio patrimonio. Il nostro percorso di ricerca storica ci ha portati, grazie anche a un progetto del Centro studi e documentazione sui demani civici e le proprietà collettive e dell'Avv. Mauro Iob a impegnarci per conoscere e documentare la nostra storia, il patrimonio e l'esercizio degli usi civici. Questo lavoro ci ha permesso di comporre e pubblicare il volume dell'atlante della proprietà collettiva dedicato al dominio collettivo Rover Carbonare. Ma anche di collaborare con l'Associazione Guido Cervati e quindi, con il Prof. Christian Zendri, per creare un catalogo delle proprietà collettive, in cui ogni proprietà censita dovrebbe avere una scheda storico giuridica che ne spieghi, in sintesi, origine, collocazione, consistenza, natura e altro.

⁹ Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5 (gu n. 062 del 13/03/1948) statuto speciale per il trentino-alto adige. (pubblicata nella gazzetta ufficiale n.62 del 13 marzo 1948).

urn:nir:stato:legge costituzionale:1948-02-26;5.

[www.consiglio-bz.org/download/1.Statuto-di-Autonomia-1948].

¹⁰ Amministrazione Provincia Bolzano, enti locali, legge provinciale del 12 giugno 1980 [<http://www.provincia.bz.it/amministrazione/enti-locali/amministrazione-beni-uso-civico%20.asp>].

¹¹ Provincia Autonoma di Trento, Autonomie Locali, Usi Civici, legge provinciale del 14 giugno 2005 n.6, “Nuova disciplina dell'amministrazione dei beni di uso civico” [<http://www.autonomielocali.provincia.tn.it>].

¹² Si vedano, in riferimento alla legge n. 168 del 20 novembre 2017, i contenuti riportati in alcune siti internet dedicati:[<https://demaniocivico.it/leggi/nazionali/1755-1-20-novembre-2017-n-168-norme-in-materia-di-diritti-collettivipub-bl-nella-g-u-28-novembre-2017-n-278>].

Dalla ricerca e conoscenza storica derivano anche una serie di documenti utili per la consultazione dei dati o la rappresentazione grafica degli stessi. La stessa Associazione provinciale delle ASUC ha incaricato la ditta ARCODA di Trento di elaborare un'applicazione che permetta di ottenere in modo semplice la lista dei beni appartenenti a un dominio collettivo e la rappresentazione grafica, con diverse mappe tematizzate di sfondo, delle superfici di proprietà.

La conoscenza del proprio patrimonio è importante e utile anche nelle continue azioni di difesa della proprietà a cui i domini collettivi sono costantemente sottoposti. Aree occupate senza titolo, nel nostro caso particolare, che ci vede impegnati in una battaglia che evoca lo scontro tra Davide e Golia, tenuto conto delle piccole dimensioni della nostra comunità.

L'osservazione e la conoscenza della consistenza del patrimonio ci permette anche di essere testimoni, increduli e indifesi, della continua frammentazione e erosione per azioni di esproprio delle proprietà collettive.

4.1. LA TUTELA DELL'AMBIENTE

Il 100% del nostro territorio è sotto tutela, tra Parco naturale Monte Corno, Rete ecologica europea Natura 2000, Rete di Riserve Alta Val di Cembra-Avisio e certificazione forestale PEFC¹³. Con vantaggi importanti per la conservazione e la protezione dell'ambiente, della biodiversità, delle tradizioni e della cultura. Fonte di benessere per le popolazioni locali e non solo. Purtroppo anche avere il proprio territorio sotto tutela non ci mette al riparo da eventi climatici estremi che creano danno e pericolo. La tempesta Vaia, nell'ottobre 2018, ha causato enormi danni ai boschi delle proprietà collettive del Trentino, per le quali il bosco è l'anima ma è anche la principale fonte di reddito, necessario a mantenere il territorio e il paesaggio. L'inevitabile mancanza di risorse finanziarie non potrà che avere notevoli ripercussioni negative sul mantenimento del territorio e del paesaggio. La proprietà collettiva da Rover Carbonare ha subito, in proporzione al suo patrimonio economico e boschivo, importanti danni, circa 3.000 MC di schianti pari a circa 11 anni di ripresa. Questo significa che la nostra comunità nei prossimi 11 anni non potrà contare sulla sua principale fonte di reddito, necessario per la gestione del proprio patrimonio boschivo e la sua stessa sopravvivenza.

4.2. COMPROPRIETÀ INTERGENERAZIONALE

È importante oggi ricostruire e mantenere i boschi danneggiati dalla tempesta per poterli consegnare al meglio alle future generazioni. Le comunità stanno oggi facendo il loro dovere anche con l'aiuto dei volontari ma sono necessari interventi di altro livello per affrontare quest'emergenza. La tempesta VAIA potrebbe essere l'occasione per il necessario riconoscimento e quantificazione del valore dei servizi ecosistemici che pascoli e foreste delle proprietà collettive forniscono, permettendo così un utile ritorno economico necessario alla gestione e mantenimento del territorio. I pascoli e le foreste nel loro insieme forniscono una

¹³ I riferimenti ai certificati PEFC per le ASUC del trentino si trovano in: [<https://www.asuctrentine.it/Informazioni/Certificazione-PEFC>].

notevole gamma di servizi ecosistemici (SE) fondamentali che contribuiscono alla vita e al benessere generale. I SE possono essere divisi in tre principali categorie:

- servizi di approvvigionamento comprendenti cibo, legname e acqua;
- servizi di regolazione comprendenti il controllo dell'erosione del suolo, la purificazione dell'acqua, l'assorbimento dell'anidride carbonica;
- servizi culturali comprendenti attività turistiche, ricreative, sportive e culturali.

Per quanto riguarda i servizi di approvvigionamento questi sono riconosciuti o quasi, un discorso a parte dovrebbe essere fatto per l'acqua, mentre altre funzioni ed esternalità dell'ecosistema forestale e pascolivo non lo sono, o lo sono in minima parte. Per quanto riguarda i servizi di regolazione e culturali, l'attuale situazione politica economica non ne consente la giusta remunerazione¹⁴.

4.3. LA ESISTENZA DI UNA COLLETTIVITÀ

Comunità che, anche se non evidenziato nei documenti storici, esprimono la propria solidarietà con gesti di aiuto e generosità quotidiani e che si impegnano nella cura e nel rispetto del proprio territorio.

Sostegno ai giovani allevatori e agricoltori di montagna che praticano agricoltura e allevamento biologici, che nei suoi principi di sostenibilità e difesa della biodiversità coincide con gli obiettivi dei domini collettivi.

4.4. LA CAPACITÀ DI AUTO-NORMAZIONE

Verso una nuova autonomia, tenendo conto della vocazione all'autogoverno delle comunità trentine, ma anche delle comunità montane limitrofe. Vocazione che viene messa in evidenza da un attento studio e da un'attenta ricerca storica basata sul recupero non solo della memoria ma soprattutto delle fonti scritte quali documenti, manoscritti, pergamene e altro.

Oggi la nostra proprietà collettiva e le altre, tra cui quelle facenti parte delle 108 ASUC del Trentino, assieme all'Associazione provinciale delle ASUC sono in attesa di una nuova autonomia che restituisca loro la giusta e tanto attesa libertà e dignità.

BIBLIOGRAFIA

GIORDANI, I., «Particolarità storico-giuridiche del dominio collettivo di Rover-Carbonare - Maso e Colmello della Magnifica Comunità di Fiemme nel periodo storico dall'anno 1300 circa all'anno 1819», Comunicazione presentata alla 24^a Riunione scientifica del Centro Studi e Documentazione sui Demani civici e le Proprietà collettive, Università degli studi di Trento, 15-16 novembre 2018

PETTENELLA, D., BOTTARO, G., «Servizi ecosistemici. Chi paga?», in *Dislivelli* (2019) [<http://www.dislivelli.eu/blog/servizi-ecosistemici-chi-paga.html>]

¹⁴ PETTENELLA, D., BOTTARO, G., «Servizi ecosistemici. Chi paga?», in *Dislivelli* (2019) [<http://www.dislivelli.eu/blog/servizi-ecosistemici-chi-paga.html>].

Le Proprietà collettive come custodi di valori culturali. Il progetto “Terre Comuni” quale metodo per stimolarne una gestione al passo con i tempi

Il “*Cammino delle Terre comuni*” è un progetto ideato dall’Università Agraria di Manziana insieme all’Università Agraria di Cesano di Roma a cui hanno aderito altre importanti Università Agrarie della Città Metropolitana di Roma Capitale (tra queste: Università Agraria di Allumiere, Università Agraria di Tolfa, Università Agraria di Bracciano, Università Agraria di Cesano di Roma e Università Agraria di Campagnano di Roma). Si tratta del progetto *Terre Comuni*, un metodo per incentivare una gestione di questi Enti contemporanea, al passo con i tempi.

Dove ci troviamo? Ci troviamo nella Regione Lazio, in una vasta area a Nord-Ovest di Roma, ove è consolidata la presenza di vaste proprietà collettive, gestite dalle locali Università Agrarie tra cui quella da me rappresentata.

La proprietà collettiva in questi luoghi ha conservato intatte enormi porzioni di paesaggio ove a dominare, tra l’altro, sono ambienti naturali di notevole pregio. Parlo di paesaggio perché frutto di una interazione millenaria tra uomo e natura. La rilevanza di questo paesaggio e di questa natura è riconosciuta a livello comunitario. Ci troviamo all’interno di due vaste ZPS: quella Tolfetano-Cerite-Manziate e quella dei laghi di Bracciano e Martignano.

Si va dagli ambienti delle montagne mediterranee a quelli dei laghi interni (lago di Bracciano e Martignano) dove a dominare sono ampie foreste: cedui di castagno, fustaie di cerro e farnetto, infine, il faggio sotto quota a soli 400 metri s.l.m (da poco riconosciuto sito UNESCO).

Ciò che salta agli occhi è però questa immensa proprietà indivisa appunto la proprietà collettiva alle porte di una metropoli. La città di Roma, la capitale d’Italia, se ora può rappresentare una minaccia per le sue pressioni di espansione urbanistica (ma anche una opportunità come vedremo) in passato ha generato e mantenuto il regime della proprietà collettiva. Questi territori sono frutto di una interazione millenaria tra la città eterna e le risorse offerte dai distretti naturali ad essa circostanti, necessari a generare *surplus* alimentari, utili alla crescita ed alla stratificazione sociale. Tale interazione ha determinato dei valori culturali molto presenti su queste terre, la cui conoscenza renderebbe maggiormente attrattivi questi luoghi, esaltando il ruolo rivestito da sempre dalla proprietà collettiva.

Di seguito, alcuni esempi di questo lungo rapporto di connessione tra la Capitale e il territorio Tolfetano-Manziate-Sabatino. Esempi che vanno dall’antica Roma e raggiungono il culmine con lo Stato pontificio, ove si consolidano e maturano con evidenza i diritti di uso civico alla base della proprietà collettiva.

Il primo esempio risale al 109 D.C. quando l’imperatore Traiano fa costruire un acquedotto che porta l’acqua del lago di Bracciano sino al colle del Gianicolo, acqua che per caduta alimenta una serie di opifici, principalmente mulini ad acqua che servono alla macinatura del grano da cui si ottiene tutta la farina che alimenta la città. L’episodio

significativo, che pone in risalto l'importanza di questo acquedotto si verifica durante l'assedio di Roma da parte del re Ostrogoto Vitige il quale per conquistare la città ordina di sabotare i 14 acquedotti che portano acqua alla città (fatto documentato da ritrovamenti di piloni abbattuti sull'acquedotto dei Quintili sull'appia nel 2017). Tra questi acquedotti vi è anche l'acquedotto Traiano, la cui importanza è strategica: non serve solo a dissetare la città, ma rappresenta la forza motrice con cui si trasformano le materie prime per fini alimentari. Bisogna quindi correre rapidamente ai ripari. Si costruiscono infatti velocemente dei marchingegni (grandi ruote) nei pressi dell'isola Tiberina, necessari a sfruttare la corrente del fiume per muovere le grandi macine necessarie a produrre farine. Vitige cerca di sabotare anche queste, gettando sul fiume tronchi e detriti in grado di danneggiare i marchingegni. Roma si difende predisponendo a monte delle pale, lunghe funi con funzione di filtro per bloccare i detriti potenzialmente dannosi. Trovo questo fatto storico di grande impatto sull'importanza rivestita dalle risorse del distretto sabatino sulla storia di Roma.

Il secondo fatto storico su cui vorrei soffermarmi, anche questo utile a comprendere i rapporti di connessione tra la città eterna e le terre collettive del distretto Tolfetano-Manziate-Sabatino è quello relativo al reperimento di travature utili alla edificazione della cupola di S. Pietro. Abbiamo fatto un salto in avanti nella storia, siamo alla fine del 500' nel pieno del vigore dello Stato Pontificio, all'interno dei suoi possedimenti. Ebbene, nei Libri della fabbrica di S. Pietro, è documentato l'epico racconto della ricerca, del taglio e del trasporto di "Bordoni d'ischio" (rovere) lunghi più di 20 metri e travoni di cerro dalla Selva di Manziana fino al Vaticano, necessari alla realizzazione dei castelli per leentine della cupola, sotto la sapiente regia dell'Arch. Giacomo della Porta tra il 1588 e il 1590.

Parliamo proprio della selva di Manziana proprietà collettiva amministrata dall'Università Agraria che ho l'onore di rappresentare¹. Oggi quella foresta è ancora presente con una consistenza di quasi 600 ettari, un'incantevole foresta d'alto fusto di cerro e farnetto, quest'ultimo emergenza fitogeografica, in quanto al limite settentrionale del suo areale. Bosco che ha un valore documentale rilevante in quanto si sviluppa in orografia pianeggiante ed è quindi un raro esempio di evoluzione di una foresta su suolo pianeggiante, ove le esigenze dell'agricoltura, nella storia, portavano a soppiantare il bosco per fare spazio a più pregiate colture per fini alimentari. Invece qui il bosco è rimasto, forse proprio per la qualità dei suoi legni utilizzati per fini edificatori, la testimonianza raccontata prima ne è uno splendido esempio. È infatti documentato che con lo stato pontificio il bosco si espande, grazie ad una attività selvi-culturale di prim'ordine, ed assume la consistenza definitiva che è più o meno quella attuale.

Ultima storia da raccontare, in questa sede (perché di storie ne esistono molte altre) che evidenzia la connessione di Roma e lo Stato Vaticano con i domini collettivi dei Monti della Tolfa, è la scoperta nel XV secolo del minerale alunite proprio sui monti della Tolfa, da cui si sviluppa una fiorente attività economica gestita dallo Stato Pontificio, attraverso la Reverenda

¹ Sulla proprietà collettiva di Manziana si veda: CARAFA, G., *Manoscritti Catastali riguardanti il territorio di Manziana tenimentum castris sanctae pupae dalla seconda metà del XVI alla metà del XIX Secolo*, Manziana 2005; FIORDISPINI, B., *Manziana e suoi dintorni*, Roma 1971; FIORDISPINI, B., *Gli Usi Civici spiegati al popolo. Storia, legislazione e dottrina con applicazione alle origini e vicende delle servitù civiche nel territorio di Manziana*, Bracciano 1908; STURM, S., *Sulla fondazione di Manziana. Dal tenimentum castris Sanctae Pupae al piano ideale del Santo Spirito*, Roma 2014; UNIVERSITÀ AGRARIA DI MANZIANA, *Il Bosco Macchia Grande di Manziana*, Roma 1994; VECCHIARELLI, L., *Manziana: la terra, la gente - volume primo*, Manziana 1988.

Camera Apostolica. Infatti, dall'alunite si estrae l'allume, un solfato di alluminio e potassio, utilizzato dall'artigianato tintorio (serve a fissare i colori) e da quello del cuoio (fondamentale nella conciatura delle pelli - blocca i processi di putrescibilità), oltre che in medicina con potere astringente e caustico. Questi sono impieghi ed utilizzi preziosi per l'epoca, le principali famiglie nobili, fanno proseliti con questa attività, prendendo le concessioni di estrazione dallo stato pontificio. Proprio una di queste famiglie, la famiglia Sacchetti, commissiona al famoso pittore Pietro da Cortona, la raffigurazione della attività di estrazione da loro effettuata. Siamo nel 1630 e Pietro da Cortona ritrae un paesaggio, rappresentato da una cava di allume dei Monti della Tolfa ad Allumiere. Ad Allumiere, inoltre, sui possedimenti dell'Università Agraria di Allumiere è custodito un altro scrigno importante di valori naturali ben conservati: la cava di Pozzo Gustavo all'interno della faggeta di Allumiere. Altro monumento delle terre comuni è il locale museo civico di Allumiere, presso lo storico palazzo residenza proprio della Reverenda Camera Apostolica, ove la storia dell'attività estrattiva rappresenta il fulcro attorno a cui ruota la narrazione museale.

Queste storie rendono ancora più affascinanti le proprietà collettive a Nord della Provincia di Roma. Luoghi naturali incantevoli con paesaggi che ancora lasciano a bocca aperta. Tutto è generato, però, da storie di uomini e civiltà che hanno lasciato profonde tracce sul territorio. In queste terre, l'esercizio dei diritti di uso civico è ancora ben radicato e presente e viene esercitato da pochi aventi diritto; invece la fruizione del paesaggio offerto dalle proprietà collettive per motivi ricreativi, per la necessità sempre più impellente di connettersi con le dinamiche della natura è inclusivo ed interessa la gran parte degli aventi diritto. Quella grande fetta di utenti che frequenta le proprietà collettive per fini ricreativi, spesso ignora le storie di uomini e civiltà raccontate prima. Conoscere queste storie fa amare di più il posto in cui si cammina, si corre, si va in bicicletta, si consuma un picnic. Questo contribuisce a creare e conservare uno spirito identitario di una collettività, utile a preservare luoghi così importanti.

Da qui il progetto “*Terre Comuni?*” ispirato al *Grand Tour*, un viaggio di formazione ed approfondimento culturale, fenomeno in voga per i rampolli dell'aristocrazia del nord Europa tra il 1700 e la fine del 1800.

Viaggiare con la curiosità di approfondire le storie di uomini, le loro vicende, ciò che ha contribuito a modellare il luogo in cui si viaggia. Quindi l'idea di realizzare un cammino: “*Il Cammino delle terre Comuni?*”. Un percorso interamente realizzato sui terreni di Università agrarie in grado di consentire al viaggiatore di percorrere un intero cammino da San Pietro fino ai Monti della Tolfa immerso nella natura, alla ricerca della storia, dei sapori e di un mondo rimasto ancora originale grazie al modo particolare con il quale è stato custodito: le proprietà collettive e gli usi civici.

Si è cominciato camminando, e tracciando fisicamente il percorso per tappe, insieme ai camminatori, con eventi organizzati tra la primavera e l'autunno del 2017. Più di 140 chilometri percorsi e tracciati a piedi, oltre 2000 persone coinvolte fisicamente nelle camminate, 30 associazioni chiamate a collaborare su tutto il cammino, una media settimanale di contatti durante le camminate di circa dodicimila persone raggiunte, grazie anche al prezioso ausilio di strumenti editoriali di comunicazione come un sito web - *terracomune.it*, una pagina *facebook* - Il cammino della Terre Comuni e adesso anche una *app* per *smartphone*, da scaricare gratuitamente su piattaforma *google* per *android*.

E poi ancora il monitoraggio, l'individuazione e la promozione di prodotti agroalimentari provenienti dalla terra comune camminata (olio, pasta da farine di grano senatore cappelli, carne bovina da allevamento brado di Vacca Maremmana, produzioni forestali del distretto Tolfetano-Manziate-Sabatino).

Esaltazione di valori immateriali del territorio: saperi, tradizioni, folklore. Patrimoni identitari utili ad esaltare e promuovere le peculiarità di una comunità. Per raggiungere questo obiettivo sono stati realizzati progetti didattici con le scuole e sono stati prodotti 5 spettacoli teatrali, un modo figurativo ed artistico per parlare di tradizioni, molto efficace per raccontare un territorio.

Vorrei chiudere questa mio contributo con un auspicio che sintetizzi l'obiettivo del progetto “*Terre Comuni*”: quello di vedere domani, un turista americano in visita a Roma, che invece di avvicinarsi alla città in modo anonimo dall'autostrada che proviene dall'aeroporto, raggiunga magari le nostre proprietà collettive qualche giorno prima, e si avvicini a Roma a piedi, ammirando tutte le relazioni storiche del territorio con la Città Eterna, sapendo di poter portare a casa una foto che ritrae un paesaggio immutato rispetto a quello ritratto in un acquerello di un *Grand tourist* dell'800.

BIBLIOGRAFIA

CARAFÀ, G., *Manoscritti Catastali riguardanti il territorio di Manziana tenimentum castris sanctae pupae dalla seconda metà del XVI alla metà del XIX Secolo*, Manziana 2005

FIORDISPINI, B., *Manziana e suoi dintorni*, Roma 1971

FIORDISPINI, B., *Gli Usi Civici spiegati al popolo. Storia, legislazione e dottrina con applicazione alle origini e vicende delle servitù civiche nel territorio di Manziana*, Bracciano 1908

STURM, S., *Sulla fondazione di Manziana. Dal tenimentum castris Sanctae Pupae al piano ideale del Santo Spirito*, Roma 2014

UNIVERSITÀ AGRARIA DI MANZIANA, *Il Bosco Macchia Grande di Manziana*, Roma 1994

VECCHIARELLI, L., *Manziana: la terra, la gente - volume primo*, Manziana 1988

POSTFAZIONE

QUALCHE NOTAZIONE SULLA RICERCA STORICO-GIURIDICA IN MATERIA DI ASSETTI FONDIARI COLLETTIVI

1. L'iniziativa promossa da Simone Rosati attraverso il convegno sugli usi civici di Tarquinia dell'otto giugno 2019 e la successiva pubblicazione degli atti è certamente apprezzabile e sicuramente utile. A lui va dunque il ringraziamento della comunità di studiosi che, sempre più numerosi, hanno indirizzato la propria riflessione su una materia tanto complessa, tanto eccentrica rispetto i principi generali del diritto codificato, tanto discussa, tanto viziata da preconcetti antichi e moderni, da risultare veramente magmatica, nel senso di mescolare insieme e quasi di fondere tutti i profili che la compongono e l'arricchiscono. Un magma positivo, dove i modelli tecnici e giuridici, le influenze della consuetudine, le identità locali, i rapporti tra uomini e territori, la solidarietà tra persone e famiglie, il forte legame con la terra, permette di esprimere una realtà plurale che è tanta parte del territorio italiano, soprattutto di collina e di montagna, e della bellezza che lo accompagna.

Inoltre l'invito a redigere la presente postfazione offre l'occasione a chi scrive di esprimere il proprio parere sull'insieme dei lavori presentati e contemporaneamente fare il punto sullo stato dell'attuale riflessione della dottrina in materia di proprietà collettive.

2. In primo luogo va rilevato come i lavori presentati in questo volume siano lo specchio di una ricerca interdisciplinare, qual è quella sulla proprietà collettiva, che collega due grandi ambiti di indagine, ovvero quello storico e quello giuridico. Ambiti che si intrecciano fra di loro in modo tanto stretto da rendere difficile, in alcuni casi, e sono i casi migliori, separare l'evoluzione storica da quella giuridica, nel senso che non è possibile comprendere l'attuale sistema ordinamentale senza far riferimento ad una storia che, pur in tempi ed in luoghi assai diversi, manifesta singolari coincidenze e mirabili simmetrie. Per cui ricostruire le singole storie di territori ed ambienti conduce ad un accrescimento dei riferimenti localistici, intimamente legati alla storia dei territori, che è imprescindibile non solo per comprendere il singolo aspetto e la singola specificità, ma anche per inserire quella singolarità nell'insieme di una evoluzione complessiva della legislazione prima degli antichi regni, quindi degli stati preunitari, infine delle regioni moderne. Ed ancora per inserire ulteriormente tali linee evolutive nel complesso storico-giuridico italiano, onde evidenziare continuità e fratture, accelerazioni e rallentamenti, simmetrie e discontinuità che certamente ci sono, ma che non incrinano la sostanziale compattezza di un robusto ordito economico-sociale tessuto per secoli insieme alla sottilissima trama delle consuetudini locali.

Non che tale lavoro non emerga già in passato sia da parte della dottrina più strettamente storico-giuridica sia da parte del legislatore, che da tale dottrina traeva spunti e suggerimenti. La legge 24 giugno 1888, per quel che c'è di buono, era figlia di un singolare cenacolo che si raccoglieva intorno all'Università di Camerino, dove il triestino irredentista Giacomo Venezian insegnava nella locale Università ed aveva preso moglie (lo dico proprio per sottolineare il suo legame con quel territorio) e dove Giovanni Zucconi elaborava le sue riflessioni assai originali in relazione al periodo storico in cui venivano proposte all'attenzione degli studiosi. Ne risente anche un giurista conservatore come Oreste Ranalletti che solo qualche anno dopo, nel 1898, dedica un'ampia parte delle sue riflessioni sistematiche sul demanio pubblico proprio agli usi civici.

Così le leggi fondamentali degli anni venti del Novecento, dove si avverte l'eco profondo dell'impostazione della Commissione feudale napoletana del primo Ottocento e che facevano propri i principi elaborati da tale commissione: i beni di uso civico non possono circolare se non dietro speciale autorizzazione, non si prescrivono, non si usucapiscono, sono tutelati in via sia amministrativa che giurisdizionale da un commissario che si sostituisce alla giurisdizione ordinaria.

E così, venendo all'oggi, la legge 168 del 20 novembre 2017 (or sono due anni) che nel riconoscere il valore costituzionale dei domini collettivi ne opera una sostanziale privatizzazione, e dunque si muove in un ambito che discende di tutta evidenza dalle regole dell'arco alpino, da sempre gelose della propria indipendenza e della propria autonomia, aspetti che solo in un contesto privatistico potevano esplicarsi compiutamente.

3. In questa prospettiva unitaria, quel che mi permetto di suggerire ai tanti cultori delle storie locali, soprattutto ai più giovani, è di contestualizzare sempre i discorsi, inserendoli in una dimensione regionale se non nazionale, ed evitando di esaltare il particolare senza evidenziare il collegamento che c'è sempre, anche se a volte assai nascosto, tra il territorio studiato e quelli circostanti. A volte può sembrare che i beni civici siano simbolo di stabilità, ed invece su quei territori, nei secoli scorsi, sono passati non solo i greggi di pecore o altri animali, ma artisti, architetti e pittori, artigiani, religiosi con i loro santi: come non pensare al culto di San Michele Arcangelo che dalla Puglia risale lungo la via degli Abruzzi, che congiunge Napoli a Firenze. Un San Michele che troviamo nelle chiese e nelle cappelle che costeggiano gli itinerari della transumanza, e che dimostra come suggestioni e consuetudini si siano spostate e si spostino inesorabilmente, lasciando un precipitato di grande bellezza e di grande cultura nei paesi che vengono attraversati e che si lasciano irretire da leggende lontane che si traducono in corredi pittorici o comunque artistici di grande efficacia.

Per fare questo è necessario superare la cosiddetta memoria antiquaria, che valorizza singoli episodi e specifiche esperienze, per sforzarsi di connetterla con i grandi processi storici, con quella memoria civile che ha pervaso tutta la storia italiana e che nei grandi appuntamenti con la storia, come il Risorgimento e l'Unità, ha saputo dare il meglio di sé. Compito non facile, ma che ritengo di grande utilità per la maturazione di una generazione di studiosi che con grande passione si è rivolta allo studio degli assetti fondiari collettivi e che, correttamente, parte dallo studio del proprio territorio prima di approdare ad orizzonti più vasti, ma anche più difficili e complessi.

4. Una seconda osservazione mi permetto di rivolgere ai giovani che si affacciano agli studi storico-giuridici nel settore della proprietà collettiva. Si tratta della completezza bibliografica che deve essere assicurata al discorso proposto perché lo stesso divenga veramente scientifico. In molti lavori la bibliografia è limitata, anzi, mi permetto di dire, è casuale. Sembra quasi che l'autore una volta trovati due o tre riferimenti si accontenti di lavorare con quelli, senza affrontare l'insieme dei testi della materia che è ormai diffusamente disponibile, a patto quanto meno di andare in una biblioteca.

Questa limitatezza della bibliografia (e anche dell'evoluzione giurisprudenziale meno recente) comporta che alcune idee, pur pregevoli, non vengano sufficientemente giustificate, ed alcuni autori – ove citati al di fuori del contesto che gli è proprio – non vengano valorizzati per come meriterebbero. Esiste infatti un insieme di lavori specifici sulla proprietà collettiva che merita di essere conosciuto ed approfondito, e che permette di allungare lo sguardo del singolo ricercatore oltre lo spazio e il tempo del proprio singolo interesse per

aprirsi a ragionamenti più ampi, che collochino la riflessione all'interno di un processo conoscitivo rigorosamente scientifico sia sotto il profilo storico sia sotto il profilo giuridico.

Solo così la frammentazione degli studi locali potrà ricongiungersi in un quadro complessivo che evidenzi linee comuni nella pluralità delle consuetudini locali e che riconduca ad unità un discorso necessariamente limitato nello spazio e nel tempo. Che cosa unisce gli usi civici delle montagne della Sila alle Comunanze agrarie delle Marche e dell'Emilia-Romagna, e che cosa collega il sistema tratturale abruzzese alle regole dell'Arco alpino? Credo si possa rispondere che da tutte queste esperienze emerge un sistema di assetti fondiari ispirati a forme di proprietà collettiva, ad una solidarietà intergenerazionale, ad una identità locale incentrata su un territorio, ad un rapporto tra natura e lavoro dell'uomo permeato di sostenibilità ambientale ed economica.

5. Il lavoro da compiere è ancora grande. Ma ogni tassello amplia la conoscenza della nostra comunità di riflessioni complessive come di singole ricerche, in un mosaico che viene emergendo lentamente ma con determinazione e rigore, e che ogni anno allarga le prospettive di questa materia tanto complessa quanto affascinante. In questo senso il tassello costituito dal presente volume esprime una singolare riprova della possibilità di legare la storia e il diritto in una dimensione territoriale dove la bellezza della natura ed il lavoro dell'uomo costituiscono l'identità e la cultura di tanti borghi e paesi italiani, dal Trentino alla Sicilia passando, appunto, anche per Tarquinia.

L'Aquila, 14 novembre 2019

FABRIZIO MARINELLI

Università degli Studi dell'Aquila

NORME REDAZIONALI

LINEE GUIDA PER GLI AUTORI

Il Bollettino della Società Tarquiniense d'Arte e Storia accoglie articoli che affrontano argomenti di carattere storico, archeologico, letterario e artistico, relativi al territorio di Tarquinia e in generale dell'Alto Lazio.

La Redazione si riserva di destinare i materiali che le pervengono nella sezione più adatta all'economia del bollettino e il diritto a utilizzare e pubblicare i testi pervenuti.

La pubblicazione avviene con periodicità annuale.

Istruzioni per l'ammissione e la presentazione di contenuti

1. La collaborazione al *Bollettino* è aperta a studiosi e ricercatori che intendono contribuire ad approfondire le conoscenze sul territorio, arte, aspetti culturali e storia di Tarquinia e della Tuscia nelle loro reciproche connessioni. Gli interessati devono concordare con la Redazione **entro e non oltre il mese di marzo**, l'argomento e il taglio del contributo.
2. *Trasmissione del testo* – Dopo i contatti con la Redazione, gli autori invieranno alla stessa, **improrogabilmente entro la fine del mese di settembre**, i dattiloscritti in forma definitiva e completi di tutti gli allegati (grafici e illustrativi), accuratamente ordinati anche nelle citazioni bibliografiche. Eventuali correzioni straordinarie o revisioni dovranno essere preventivamente concordate con la Redazione.
Si richiede di trasmettere il testo - in formato word compatibile - anche tramite dischetto o per e-mail agli indirizzi sotto indicati.
3. La Redazione, per esigenze editoriali, può richiedere agli autori eventuali riduzioni e variazioni di testo e delle illustrazioni, oppure la posticipazione della pubblicazione del contributo all'anno successivo.
4. I lavori, originali, inediti e conformi a queste norme, non possono essere presentati simultaneamente presso un'altra pubblicazione.
5. La redazione revisionerà l'originalità del lavoro attraverso la **Piattaforma Turnitin**. In ogni caso il plagio o la mancanza di originalità nei documenti presentati non saranno ammessi.
6. Nella prima pagina figureranno il titolo dell'articolo, il nome e l'affiliazione principale dell'autore.
7. *Preparazione del testo* - Gli articoli non devono superare tassativamente le **25 cartelle di circa 2.000 battute l'una (60 battute per 32 righe)**. Nel testo vanno inserite, a piè di pagina, le note (**inserimento automatico**). Gli originali verranno presentati in A4, con carattere Times New Roman di 12 punti per il testo e la bibliografia; 10 punti per le note a piè di pagina. Separatamente dal testo vanno inviate le didascalie delle immagini e le

abbreviazioni bibliografiche (2 file distinti). Le **note** non supereranno le 15 pagine, e le **recensioni** avranno un'estensione massima di 3 pagine.

Le parole straniere, greche e latine in translitterazione vanno scritte in corsivo (es.: *atelier, oinochoe, puella*).

Per le unità di misura si adottano le norme internazionali di abbreviazione senza il punto (cm – m - km ecc.). I titoli delle sezioni verranno scritti in maiuscoletto, saranno numerati (1, 2, 3...) e separati dal testo anteriore da una linea. Per le sottosezioni verrà adoperata la numerazione (1.1, 1.2...) e saranno separate dal testo precedente da una linea.

8. *Preparazione delle illustrazioni* – I contributi devono essere già **corredati delle illustrazioni – non più di 10 -**. Grafici e fotografie devono essere consegnati insieme al testo, nel quale deve essere chiaramente segnalata la posizione delle immagini che si ribadisce, non devono comunque essere inserite nel file di testo. Per ogni immagine deve essere predisposta la relativa didascalia (in un file specifico: vd. art. 4). Tutte le illustrazioni devono avere una numerazione unica sia che si tratti di figure (fig.), tavole (tav.) o tabelle (tab.).

Per le foto – file in scala di grigi - formato tiff o jpg qualità 12, la risoluzione ottimale è di **300 dpi** alla dimensione di stampa;

Per i disegni – file in scala di grigi – formato tiff o jpg qualità 12, la risoluzione ottimale è di **450 dpi**

alla dimensione di stampa;

Per le tabelle – file nel programma originario (indicare il programma usato).

Non è prevista la pubblicazione di illustrazioni a colori.

9. *Bibliografia e abbreviazioni bibliografiche* – Le citazioni in nota o in bibliografia dovranno contenere in sequenza: l'iniziale del nome dell'autore in maiuscolo seguita dal cognome in maiuscoletto, titolo in corsivo dell'opera o dell'articolo, il nome abbreviato della rivista o del periodico da cui è tratto l'articolo citato, luogo e anno di edizione (senza indicare la casa editrice), pagine di riferimento, come di seguito indicato.

LIBRI [Autore in maiuscoletto + Titolo del libro in corsivo + luogo, anno e numero dell'edizione (apice) + pagine, solo nelle note a piè di pagina]

es.: M. TORELLI, *Elogia tarquiniensia*, Firenze 1975, pp. 301-303.

ARROBA CONDE, M. J., *Diritto processuale canonico*, Roma 2001

ARTICOLI DI RIVISTA [Autore in maiuscoletto + Titolo dell'articolo in corsivo + in + nome della rivista in corsivo + numero (anno) pagine]. La numerazione della rivista si riporta in numeri arabi, il nome quando possibile in forma abbreviata.

es.: ERDÖ, P., *Liberté religieuse dans l'Eglise? (Observations à propos des canons 748, 205 et 209 § 1 CIC)*, in *Apollinaris* 68 (1995), pp. 607-618.

A. BALLAND, *Céramique étrusco-campagnienne à vernis noir. Fouilles de l'Ecole Française de Rome à Bolsena (Poggio Moscini)*, III.1, in *MEFRA*, suppl. VI, Paris 1969, pp. 27- 52.

ARTICOLO DA UN'OPERA DI VARI AUTORI [Autore in maiuscoletto + Titolo dell'articolo in corsivo + in + titolo dell'opera in corsivo + ed. + nome degli editori in maiuscoletto + luogo, anno e numero dell'edizione + pagine dell'articolo]
es.: PONCE GALLÉN, F., *El proceso documental, la ejecución de la sentencia y las costas procesales*, in *Procesos de nulidad matrimonial. La instrucción Dignitas connubii*, ed. RODRIGUEZ OCAÑA, R., SEDANO, J., Pamplona 2006, pp. 303-345.

VOCI DI DIZIONARIO [Autore in maiuscoletto + voce in corsivo + in + nome del dizionario in corsivo + ed. + nome degli editori in maiuscoletto + luogo, anno e numero dell'edizione + pagine]
es.: URRUTIA, F. J., *Giuramento di fedeltà (Iusiurandum fidelitatis)*, in *Nuovo Dizionario di Diritto Canonico*, ed. CORRAL, S., DE PAOLIS, V., GHIRLANDA G., Cinisello Balsamo 1996, pp. 546-547.

ARTICOLI PUBBLICATI VARIE VOLTE [Autore in maiuscoletto + Titolo dell'articolo in corsivo + in + titolo dell'opera in corsivo + ed. + nome degli editori in maiuscoletto (se presente) + luogo, anno e numero dell'edizione + pagine + (anche in + altra pubblicazione + pagine)]
es.: FARRÉ TREPAT, E., *Casos límite entre el encubrimiento y la receptación*, in, *Comentarios a la Jurisprudencia penal del Tribunal Supremo*, AA. VV., Barcelona 1992, pp. 125-138 (anche in ADPCP, 1988, pp. 241-254).

COMMENTARI [Autore in maiuscoletto + sub c. (o art.) in corsivo + in Titolo del commento in corsivo + editore/editori preceduti dall'abbreviazione ed. + luogo, anno e numero dell'edizione + pagine]
es.: PÉREZ DE HEREDIA Y VALLE, I., *sub c. 1055*, in *Código de Derecho Canónico. Edición bilingüe, fuentes y comentarios de todos los cánones*, ed. BENLLOCH, A., Valencia 2001, pp. 469-470.

FONTI ANTICHE E CLASSICHE

Raccolte di fonti: *Patrologiae cursus completus, accurate J.P. Migne* (abbreviata solitamente in PL o PG): MIGNE, J.P. (Ed.), *Patrologiae cursus completus. Series Latina*, 221 voll., Paris, 1844- 1866; MIGNE, J.P. (Ed.), *Patrologiae cursus completus. Series Graeca*, 161 voll., Paris, 1857- 1866.
- i *Monumenta Germaniae Historica* (abbreviato solitamente in MGH), suddivisi in “Sezioni” tematiche (*Antiquitates, Diplomata, Epistolae, Leges, Rerum scriptores*): *Monumenta Germaniae Historica inde ab anno Christi quingentesimo usque ad annum millesimum et quingentesimum. Scriptorum*, Hannoverae, 1826; il *Sacrorum Conciliorum Nova Amplissima Collectio, accurate J.D. Mansi* (53 volumi) per gli atti dei Concili antichi: MANSI, J.D. (Ed.), *Sacrorum Conciliorum nova et amplissima collectio*, rist. anast., Graz, 1960-1962.

Opere Classiche [Autore in maiuscoletto + titolo dell'opera in corsivo + ed. + nome degli editori in maiuscoletto + luogo, anno e numero dell'edizione + pagine]
es.: CICERO, *Pro Cluentio*, ed. RAMSAY, G.G., Oxford 1869, 43.121, p. 109.
PUBLIUS OVIDIUS NASO, *Fastorum Libri Sex*, ed. PETER, H., Leipzig 1879

Sacre Scritture [Titolo in tondo abbreviato + capitolo e versetti separati da una virgola]
es.: Ef. 1, 3-14; Es. 4, 37

Codice Teodosiano [Titolo in tondo abbreviato + numero del libro, titolo e capoverso separati da un punto]

es.: C.Th. 2.15.1; C.Th. 4.23.1

Corpus iuris civilis [Titolo in tondo abbreviato + numero del libro, titolo e capoverso separati da un punto]

es.: *Digesta*. D. 4.4.11.3; *Institutiones Iustiniani*: I. 1.1.1

Le Quinque compilationes antiquae si citano indicando il numero arabo della Compilazione, seguito da Comp. in tondo, indicando poi Titolo e Capitolo, divisi dal punto.

es.: 1 Comp. 1.2.3

Corpus iuris canonici: il *Decretum Gratiani*: la *Pars prima*, articolata in *Distinctiones*, ulteriormente divise in *Capita*, si cita secondo lo schema *distinctio* (= D.), *caput* (= c.), senza virgole e con spazi dopo ogni punto e numero: D. 4 c. 2; la *Pars secunda*, strutturata in *Causae*, articolate in *Quaestiones*, ulteriormente divise in *Capita*, si cita secondo lo schema *causa* (= C.), *quaestio* (= q.), *caput* (= c.), senza virgole e con spazi dopo ogni punto e numero: C. 35 q. 6 c. 11; la *Pars tertia*, articolata in *Distinctiones*, ulteriormente divise in *Capita*, si cita secondo lo schema *distinctio* (= D.), *caput* (= c.), seguite dall'indicazione *de cons.*, senza virgole e con spazi dopo ogni punto e numero: D. 4 c. 2 *de cons.*

Le Decretali: le Decretali promulgate successivamente al *Decretum Gratiani* e raccolte nel *Corpus Iuris Canonici* si indicano con una sigla di identificazione della raccolta seguita dall'indicazione del *Liber*, *Titulus*, *Capitulum*, separati da un punto [.] ma senza spazi dopo di essi; le sigle sono: X per il *Liber Extra*, VI per il *Liber Sextus*, Clem. per le *Clementinae*, Extrav. comm. per le *Extravagantes communes*, Extrav. XXII per le *Extravagantes Iohannis XXII*, seguite da uno spazio vuoto.

es.: X 2.30.4; VI 1.6.33; Clem. 3.7.2; Extrav. comm. 5.8; Extrav. XXII 1.3

Fonti dottrinali antiche [si seguano, dove possibile, le regole per la citazione delle opere di letteratura storiografica, specie nella bibliografia finale. Se si tratta di opere di interpretazione del *Corpus iuris civilis* e del *Corpus iuris canonici*, nelle note a piè di pagina si aggiunga *ad* + indicazione della costituzione/canone/decretale in cui il lemma interpretato si colloca + le indicazioni glossa (glo.), commento (comm.), summa (summa) + le parole oggetto di interpretazione]

es.: JOHANNES ANDREAE, *Constitutiones Clementis Quinti quas Clementinas vocant...*, Lugduni MDL, *ad cl. Saepe contigit*, glo. *Non contradicentibus*, p. 184. Oppure JOHANNES ANDREAE, *Constitutiones Clementis Quinti quas Clementinas vocant...*, Lugduni MDL, *ad Clem. 5.11.2*, glo. *Non contradicentibus*, p. 184.

*nelle note a piè di pagina, per le citazioni successive alla prima, si segua l'esempio: JOHANNES ANDREAE, *Constitutiones Clementis* cit, *ad cl. Saepe*, glo. *Defensiones legitimae*, p. 182.

Oppure JOHANNES ANDREAE, *Constitutiones Clementis* cit, *ad Clem. 5.11.2*, glo. *Defensiones legitimae*, p. 182.

Per evitare ripetizioni o troppi *op. cit.*, che costringono a faticose ricerche, si consiglia di procedere alla stesura di una lista delle abbreviazioni bibliografiche da redarre separatamente al testo (cfr. art. 7).

Es.: INSOLERA 2007

privilegij dell'archidiacono

Mutio Polidori, Tarquinia 2007

G. INSOLERA (a cura di), *Discorsi, annali e*

10. MATERIALE ELETTRONICO

CD-ROM: Si cita come le opere in formato cartaceo, aggiungendo dopo il titolo [CD- ROM]

Riviste elettroniche: Si citano come le opere in formato cartaceo e si aggiunge la URL e la data di consultazione:

OMELLA, J. J., «Bergoglio e Montini», in *L'Osservatore Romano* del 6.10.2018 [<http://www.osservatoreromano.va/it/news/bergoglio-e-montini>, in data 8.10.2018].

Quando si cita un'opera digitalizzata (in PDF):

Se sono indicate le pagine e i dati come se si trattasse di un'opera cartacea, si cita come se disponessimo del testo in formato cartaceo; in caso contrario, va citato come materiale elettronico.

11. SIGLE E ABBREVIAZIONI

art. / arts.	<i>articulus / articuli</i>
ASS	<i>Acta Sanctae Sedis</i>
Cf./ cf.	<i>Confer</i>
CIC 17	<i>Codex Iuris Canonici</i> , 1917
CIC 83	<i>Codex Iuris Canonici</i> , 1983
COD	<i>Conciliorum Oecumenicorum Decreta</i> , Bologna 2002
Const.	<i>Constitutio</i>
Decl.	<i>Declaratio</i>
Decr.	<i>Decretum</i>
Dir.	<i>Directorium</i>
Ed.	Editore, coordinatore o direttore
Ibid.	<i>Ibidem</i> : quando si cita la stessa opera e pagina della nota precedente
ID.	<i>Idem</i> , lo stesso autore citato immediatamente prima
Ivi	quando si cita la stessa opera ma una pagina diversa rispetto alla nota precedente
MANSI	MANSI, J. Ed., <i>Sacrorum Conciliorum nova et amplissima collectio</i> , 1-30, Graz 1960-1962
M. P. /	m. p. <i>motu proprio</i>
n. / nn.	<i>numerus / numeri</i>
Notif.	<i>notificatio</i>
Op. cit. / cit.	opera citata
p. / pp.	<i>pagina / paginae</i>
PL	<i>Patrologiae cursus completus</i> . Series latina. ed. MIGNE, J. Parisiis, 1844- 1855
PG	<i>Patrologiae cursus completus</i> . Series graeca. ed. MIGNE, J. Parisiis, 1857- 1866
Rescr.	<i>Rescriptum</i>
Resol.	<i>Resolutio</i>
Resp.	<i>Responsum</i>
sent.	<i>Sententia</i>
s. / ss.	<i>sequens / sequentes</i>

12. *Bozze di stampa* - Gli autori hanno diritto a due revisioni delle **bozze accompagnate dalle illustrazioni** che, una volta corrette, dovranno essere rinviate in tempi brevi. Per la prima bozza sono concesse revisioni del testo. Le correzioni della seconda bozza devono

limitarsi all'individuazione dei refusi tipografici. In tale fase, non sono accettate aggiunte o modificazioni al testo originario, che va considerato *ne varietur*. Correzioni straordinarie e indispensabili saranno sottoposte alla valutazione del Comitato di Redazione.

13. L'autore che sia anche Socio ha diritto a **2 volumi gratuiti**, altrimenti **1 copia e l'e-book della pubblicazione**. Eventuali estratti a pagamento vanno richiesti alla casa editrice.

14. I dattiloscritti e le illustrazioni – anche se non pubblicati entro il secondo anno di ricevimento - verranno restituiti solo dietro espressa richiesta degli autori e a loro carico per quanto riguarda le spese di spedizione.

15. Ove lo si ritenesse opportuno la Redazione riserverà la pubblicazione per conferenze di particolare interesse o atti di convegni organizzati dalla S.T.A.S. nel corso dell'anno.

16. Ogni autore è responsabile del contenuto del proprio articolo.

17. *Recapito dell'Autore* - Si prega di allegare al dattiloscritto indirizzo e-mail o, in alternativa, indirizzo al quale inviare le bozze di stampa e le eventuali comunicazioni relative alla pubblicazione.

Gli Autori sono pregati di attenersi scrupolosamente alle sopracitate indicazioni.

Sede redazionale: Società Tarquiniense d'Arte e Storia
Via delle Torri, 29/33 – 01016 Tarquinia (Vt)
Tel. e fax: 0766/858194
E.mail: tarquiniense@gmail.com

Finito di stampare in italia
nel mese di dicembre 2019
www.edizioniarchoares.it