

Spazi e diritti collettivi: un progetto di lavoro

di Fabio Bettoni, Augusto Ciuffetti, Olimpia Gobbi e Luigi Rossi

Terre comuni e usi civici, istituzioni, diritti e vincoli comunitari, regole e forme d'uso delle risorse collettive, proprietà e diversi modi di possedere, per quanto necessariamente ricorrenti nelle pagine di una rivista come «Proposte e ricerche», ampiamente dedicate alla storia dell'agricoltura, delle società rurali e dell'uso delle risorse ambientali, sono temi solo marginalmente focalizzati nei percorsi monografici e di studio che la stessa rivista ha progettato e realizzato¹. A far avvertire ora l'esigenza di una loro maggiore evidenza scientifica, all'interno di un progetto di ricerca organico, che si auspica pluriennale, è l'attualità del dibattito giuridico e politico sui beni comuni – esplicitamente o implicitamente collocati nel solco storico dei diritti collettivi – con le connesse esigenze di conoscere in modo più ravvicinato i processi storici relativi alla loro organizzazione, al loro funzionamento, alle dinamiche di strutturazione e destrutturazione, alla complessità delle loro vicende nelle specificità spazio-temporali dei vari contesti italiani.

La proposta di lavoro è sostenuta e incoraggiata dalla ricorrenza del centenario della nascita di Joyce Salvadori Lussu (Firenze, 8 maggio 2012 - Roma, 4 novembre 1998), che il centro studi di Porto San Giorgio (Fermo) a lei intitolato, il Comune e la Provincia di Fermo intendono celebrare con opportune iniziative di analisi e approfondimento delle sue opere e dei temi che ne connotano la ricerca e l'impegno. Delle questioni storiche relative ai beni e ai diritti collettivi, alle comunità e alle «comunanze», Joyce Lussu, con la determinazione che ne caratterizzava modi e linguaggio, ha infatti sempre sostenuto l'importanza ai fini della comprensione dei processi socio-economici dell'età moderna e contemporanea e, soprattutto, ha rivendicato con forza l'attualità scientifica e culturale, anche in situazioni in cui fosse prevalente la convinzione di chi in essi vedeva sopravvivenze archeologiche e residuali cariche di un fascino un po' ideologico, ma povere di effettiva rilevanza storiografica. Forse anche per il peso di questa

1 A questi argomenti sono dedicati alcuni contributi negli atti dell'incontro tenutosi a Sestino il 14-15 novembre 1987: *L'Appennino centrale: economia, cultura, società*, in «Proposte e ricerche», n. 20, 1988.

visione, a occuparsene in modo dedicato nelle pagine di «Proposte e ricerche» sono stati fino a ora soprattutto quei ricercatori non specialisti, sempre numerosi all'interno della rivista, che da essa hanno comunque avuto credito e spazio e di cui faceva parte la stessa Lussu².

Joyce Lussu, grazie a quella sbalorditiva dote «di giungere alla conoscenza attraverso l'intuizione»³, che ne ha fatto un'anticipatrice quasi «profetica» di temi e problemi, già nel 1977 pubblicava *L'acqua del 2000*⁴, un compendio lucido dei temi che entreranno nel dibattito pubblico più di trent'anni dopo, dietro la spinta del vasto movimento politico-culturale nato per impedire la privatizzazione della gestione delle risorse idriche. Così come nel corso degli anni Ottanta metteva a tema le questioni dello sviluppo locale, di un nuovo modo di abitare inteso come salvaguardia della specificità dei luoghi, della formazione di sistemi territoriali ecosostenibili guardando, appunto, alla storia culturale e socio-economica delle comunità di villaggio e sottolineandone l'alterità del modello, e in ciò la loro attualità, come si può vedere in: *Cerreto, storia di un paese buttato via*⁵; *Le comunanze picene. Appunti e immagini tra storia ed attualità*⁶; *La Sibilla*⁷.

Si tratterebbe ora, riprendendo quanto si diceva in apertura, di dare ai temi occasionalmente affrontati la consistenza e il corpo di un vero e proprio progetto di ricerca relativo a *Spazi e diritti collettivi*, progetto che vorremmo discutere e provare ad articolare nei suoi snodi problematici e nelle sue linee portanti in un seminario, aperto a tutti gli interessati, che si terrà in provincia di Fermo nella seconda metà di novembre 2012, all'interno, appunto, delle celebrazioni per il centenario della nascita di Joyce Lussu⁸.

2 Si vedano C. Leonardi, *La comunanza di Montiego*, e J. Lussu, *Tra comunità e comunanze all'ombra della Sibilla*, in «Proposte e ricerche», n. 20, 1988, pp. 104-110, 111-118, ma anche T. Eusebi, *Proprietà privata e comunanze a Montemonaco tra XVIII e XIX secolo*, in «Proposte e ricerche», n. 27, 1996, pp. 63-74, e O. Gobbi, *Le comunanze dei Sibillini fra XVII e XIX secolo: uso delle risorse e conflitti d'interesse*, in «Proposte e ricerche», n. 32, 1994, pp. 46-72. Un contributo di ricerca specialistica viene da D. Fioretti, *Proprietà e uso collettivo dei suoli sull'Appennino marchigiano in età moderna*, in «Proposte e ricerche», n. 20, 1988, pp. 98-103.

3 Dote così ben raccontata da L. Rossi, *Per Joyce*, in «Proposte e ricerche», n. 42, 1999, p. 204.

4 Milano 1977.

5 In R. Agostini, G. Bollini, F. La Cecla, *Il potere di Abitare*, Firenze 1982, pp. 121-126.

6 Fermo 1988.

7 Venezia 1987.

8 L'analisi di tutti i temi riguardanti gli spazi e i diritti collettivi potrebbe poi continuare, in un'ottica comparativa, in grado di coinvolgere diversi territori italiani, in altri incontri da programmare nell'ambito

In vista di tale appuntamento e per avviare la comune riflessione facciamo seguire una prima serie di questioni.

Questioni di nomenclatura

1. *Proprietà collettiva o possesso collettivo?* L'impiego promiscuo delle due formulazioni sembra inadeguato. In proposito, occorrono approfondimenti di carattere storico-giuridico sulla nozione di proprietà e su quella di possesso. Nella nostra prospettiva di storici dell'economia e della società, la dizione francese di *espace collectif* sembra notevolmente pertinente, giacché nella dimensione spaziale è implicita la temporale⁹; la delimitazione spazio-temporale precede ogni altra approssimazione, spazio e tempo comprendono in sé tutte le forme di relazione umano-sociale, ivi compresa quella dell'individuo-proprietario-possessore con la terra e le risorse derivanti. Sul "collettivo", basterà osservare come l'aggettivazione (da collettività) esprima una valenza ampia: di "comune", di "comunitario", di "comunistico" (nel senso di pertinente ad associazione agraria, per esempio "comunanza"). Sembra altrettanto pertinente l'uso di formulazioni del tipo: patrimoni collettivi, beni civici, beni collettivi, patrimoni collettivi, terre civiche, terre comunitative, risorse collettive e simili¹⁰; è auspicabile una ricognizione ragionata degli usi nomenclatori in letteratura scientifica (a largo raggio disciplinare-metodologico).

delle *Giornate di studio sull'Appennino centrale*, lungo un percorso di ricerca già fissato nei convegni che si sono svolti negli anni passati, i cui atti sono a disposizione degli studiosi: A. Ciuffetti, a cura di, *Natura ed economia. Paesaggi appenninici e mestieri dell'Italia centrale in età moderna*, in «Proposte e ricerche», n. 56, 2006; F. Bettoni, A. Ciuffetti, a cura di, *Energia e macchine. L'uso delle acque nell'Appennino centrale in età moderna e contemporanea*, Narni 2010.

⁹ Deriviamo la suggestione terminologica da *Les espaces collectifs dans les campagnes (XIIe-XXIe siècle)*, Clermont-Ferrand 2007, atti del colloquio organizzato dall'Università "Blaise Pascal" di Clermont-Ferrand (15-17 marzo 2004), promosso dal Centre d'études et Recherches appliquées au Massif Central (Ceramac) e dal Centre d'histoire "Espace et Culture" (Chec). Vi parteciparono i geografi Fabio Fatichenti e Alberto Melelli dell'Università degli studi di Perugia, con il contributo su "Comunanze Agrarie" et droits d'usage en Ombrie. *Propositions pour de nouveaux rôles*, pp. 471-486.

¹⁰ Molto si scrive oggi di "beni comuni", con riflessioni e analisi che intercettano direttamente le nostre tematiche, come si evince da U. Mattei, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari 2011.

2. *Usi civici: estensione significativa della nozione, sua origine storica.* Gli "usi civici" (intenzionalmente al plurale, a indicare la molteplicità) si possono definire come la manifestazione di molteplici «diritti di godimento [...] che gli abitanti di un comune o di una frazione di comune esercitano *uti singuli et uti cives*, sulle terre appartenenti al comune, alla frazione o ai privati»¹¹; più in particolare, si tratterebbe dei

diritti spettanti a una collettività, organizzata o no in una persona giuridica pubblica a sé ma comunque concorrente a formare l'elemento costitutivo di un comune o di altra persona giuridica pubblica, ed ai singoli, che la compongono, e consistenti nel trarre alcune utilità elementari [...] dalle terre, dai boschi o dalle acque di un determinato territorio [...]. Contenuto dell'uso civico è quindi, il godimento a favore della generalità e non di un singolo o di singoli [...]. Ciò non toglie che i singoli componenti quella determinata collettività abbiano, proprio per il fatto che vi appartengono *uti singuli*, di esercitare i diritti suddetti¹²;

l'estensione significativa è ampia, legata alla pluralità delle tradizioni¹³. In generale, si esercitavano su terre e acque, ma anche sulla base di tradizioni economico-sociali specifiche di aree particolari: in questo senso, investivano l'intero assetto spaziale extraurbano. Quanto alle terre pubbliche, l'esercizio riguardava sia i demani universali, ovvero quelli appartenenti alla comunità locale di un determinato luogo; sia i demani comunali, ovvero i patrimoni dei comuni sui quali i diritti di uso potevano essere esercitati su concessione gratuita od onerosa (mediante enfiteusi o affitto); sia i beni pubblici a carattere misto, statale e comunale. Le forme di uso civico su terre comunali boschive o pascolative assumevano connotazioni e funzioni economiche particolari (l'integrazione di risorse sussistenziali per la famiglia rurale essendo comune l'obiettivo primario da perseguire) a seconda dell'ubicazione altimetrica dei beni sui quali si esercitava l'uso civico (montagna, collina, pianura umida o asciutta).

Sulla genesi storica della nozione di "usi civici", sembra adeguata la sintesi concettuale proposta da Gabriella Corona:

¹¹ G. Curis, *Usi civici*, in *Enciclopedia italiana di Scienze, Lettere ed Arti*, Roma 1950, p. 841.

¹² La citazione (da Flore, Siniscalchi e Tamburrino) sta in U. Petronio, *Usi civici*, in *Enciclopedia del Diritto*, Varese 1992, p. 931, ritenuta «una autorevole opinione».

¹³ Opportuna in proposito l'osservazione seguente: «Lo sforzo definitorio si è coniugato, di regola, con il tentativo di ricostruire l'origine storica degli usi civici», *ibidem*.

varie sono state le interpretazioni giuridiche circa l'origine di questi usi. Se gran parte degli studi tende a ricollegarne la nascita alla costituzione del comune e dunque all'età medievale, non manca chi sposta la data di origine alla diffusione del sistema feudale. Altri ancora la fanno risalire alla crisi dell'impero romano. Ancora più radicale è la posizione di chi pone il diritto naturale a loro fondamento e la ricollega dunque alle origini stesse dell'insediamento umano. Un ultimo orientamento, infine, ne sottolinea invece la varietà delle origini facendoli derivare in parte da antichi ordinamenti municipali romani, in parte dal nuovo concetto della proprietà barbarica, ed in parte da privilegi¹⁴.

Non è dissimile l'approccio del grande geografo francese Henri Desplanques, il quale (nel 1969), dopo aver accennato sulla scorta di Curis e Salvio alla discussione sulla «origine della proprietà collettiva e degli usi civici», dopo aver rilevato l'opportunità di distinguere e separare concettualmente il patrimonio collettivo dall'uso civico individuandone specificità e possibili relazioni, dopo aver osservato che lo stato giuridico degli usi civici «è spesso mal definito», ma la pratica di essi «è particolarmente viva», e dopo aver ribadito «la profonda continuità della vita rurale», suggerisce un'ipotesi evolutiva convincente:

l'associazione del piccolo podere di terra coltivata, l'*heredium*, con bosco e pascoli collettivi, *ager publicus cumpascuus*, sembra aver sfidato il tempo. Durante l'alto medioevo l'uso romano si continua. Alcuni documenti di Farfa [Rieti] ricordano nel secolo VIII alcuni pascoli pubblici e i diritti che vi esercitava la popolazione. Né il feudalesimo né i comuni fanno scomparire questa tradizione. Oggi il piccolo coltivatore di Pettino o di Cammoro [entrambi nell'Umbria appenninica] può possedere alcuni campi, ma gli usi civici sulla montagna gli sono ugualmente indispensabili come lo erano per il suo antenato al tempo di Varrone o di Columella. Come sulle Alpi, ove gli antichi statuti del Piemonte o del Tirolo più volte ricordano la massima *pascua et nemora sint communia*, gli usi collettivi sono sempre il complemento indispensabile per la piccola proprietà. Si tratta d'un imperativo economico destinato a non essere alterato gran che fino ai nostri giorni dalle condizioni storiche¹⁵.

14 G. Corona, *Il possesso collettivo della terra nell'Italia contemporanea: linee generali d'interpretazione*, in J.J. Busqueta, E. Vicedo, a cura di, *Béns comunals als Països Catalans i a l'Europa contemporània. Sistemes agraris, organització social i poder local als Països Catalans*, Lleida 1996, p. 532. Petronio ritiene che in dottrina abbia affermato la propria prevalenza la derivazione "barbarica": «l'origine storica degli usi civici viene frequentemente e tradizionalmente riportata al modello del cosiddetto "condominio di diritto germanico, o a mani riunite", il quale sarebbe stato un condominio strutturato per facoltà e non per quote, come il condominio di diritto romano; esso sarebbe quindi di per sé indivisibile, mentre è sempre divisibile il condominio di tradizione romana» (*Usi civici*, cit., p. 931). L'autore dissente e la sua "voce" nell'*Enciclopedia* è tutta proiettata a «sfatare alcuni miti che, diffusi come sono, hanno finito per camuffare la storia» (ivi, p. 932). Ma ciò, in questa sede, non interessa giacché è nostro intento lavorare sulla effettualità storico-sociale e antropologica delle vicende collettive.

15 H. Desplanques, *Campagne umbre. Contributo allo studio dei paesaggi rurali nell'Italia centrale*, Perugia 1975 (ed. or. Paris 1969), p. 243.

Quanto alla nozione "uso civico" introdotta nell'assetto legislativo-istituzionale italiano con la legge 1.766 del 1927 (della quale, appresso), scrive Ugo Petronio:

l'espressione "uso civico" è nata quasi certamente nella scienza giuridica meridionale [Guarani, 1774] – altrove si parlava soprattutto di servitù [1716, prima menzione nota] –, ricorre nella legislazione per la censuazione dei demani [1792] e in quella per l'abolizione della feudalità [1806] ed indica sempre uno o più diritti – di pascolo, di legnare, ecc. – che si esercitano sui demani feudali [1792] o dell'università [1806] o su terreni privati e che possono essere denominati anche servitù¹⁶.

3. *Comunanza*. Insieme con le tipologie giuridiche del demanio universale e del demanio patrimoniale, le terre comunali nel corso dell'età moderna assunsero un'ulteriore configurazione in virtù della quale la titolarità dei diritti passò a particolari forme associative diversamente denominate con riferimento alle varie realtà ("regionali" ed) economiche della penisola: le vicinie, i consorzi, le comunaglie, le partecipanze, le comunanze, le università agrarie. L'appartenenza al luogo (la territorialità) era, in genere, il prerequisito per essere riconosciuti membri dell'associazione e godere dei diritti conseguenti. Gli studi di Marina Caffiero sul Lazio hanno dimostrato che l'associazione dei residenti nei comuni rurali è stata il veicolo attraverso il quale, tra Sei-Settecento, si sono formati i ceti dirigenti, determinando veri e propri nuclei di potere oligarchico¹⁷. Sotto il profilo storiografico, il tema resta aperto per le altre zone della penisola e in particolare le appenniniche¹⁸.

Per la storia istituzionale

Per la parte che precede l'Unità d'Italia, queste note di orientamento sono circoscritte all'Ottocento pontificio.

16 Petronio, *Usi civici*, cit., p. 949. Esempio del lavoro di G. Corona, *Demani ed individualismo agrario nel Regno di Napoli (1780-1806)*, Napoli 1995.

17 M. Caffiero, *L'erba dei poveri*, Roma 1983; Ead., *Terre comuni, fortune private; pratiche e conflitti internotabili per il controllo delle risorse collettive nel Lazio (XVIII-XIX secolo)*, in «Quaderni storici», n. 81, 1992, pp. 759-781.

18 Tra i lavori più recenti, dedicati alle gestione delle risorse, si veda G. Alfano, R. Rao, a cura di, *La gestione delle risorse collettive. Italia settentrionale, secoli XII-XVIII*, Milano 2011.

Motu proprio 19 marzo 1801: indemaniazione delle terre dei comuni da parte della Camera apostolica per metterle in vendita o in gestione per conto della Camera; opposizioni delle popolazioni locali le quali contrapponevano alla liquidazione di quei beni pubblici il carattere imprescrittibile dei tradizionali diritti comunitari (di pascolo e altro)¹⁹. Il processo di privatizzazione era reso complesso non solo dalla forza soggettiva delle popolazioni resistenti, ma anche da un dato oggettivo: l'intreccio tra beni comunitativi e beni privati, e la promiscuità degli usi collettivi.

Motu proprio 15 settembre 1802: introduceva l'uso di strumenti fiscali per stimolare la colonizzazione fondiaria e l'affrancazione delle terre dagli usi civici.

Motu proprio 6 luglio 1816: nella riorganizzazione (postnapoleonica) dello Stato pontificio, si aboliva l'assetto feudale salvaguardando ai baroni

i diritti di pascolare e di far legna, di esigere risposta su i terreni esistenti nel territorio [...] ed in genere tutti i diritti reali, il godimento de' quali può esser comune ad altri indipendentemente dalla qualità baronale»; questi diritti furono mantenuti «come proprietà private ed allodiali.

Motu proprio del 7 dicembre 1820: si riprese il provvedimento del 1801, e ne derivarono conseguenze diverse: in alcuni casi non si procedette all'incameramento giacché l'esercizio dei diritti comunitari era essenziale alla sussistenza della popolazione locale; in altri, si procedette all'incameramento dei beni comunali e poi si trasferirono di nuovo ai territori locali con la forma dell'enfiteusi perpetua; in altri casi ancora, si vendettero definitivamente.

¹⁹ Le opposizioni popolari alla cancellazione di istituzioni, beni, diritti, vincoli comunitari appaiono anche nel caso italiano una manifestazione di quella che E.P. Thompson ha definito "economia morale" delle classi popolari, intesa come «precisa concezione del benessere comune»: queste «rimostranze agivano all'interno della concezione popolare che definiva la legittimità o illegittimità» dei modi nei quali si dipanavano le dinamiche economiche in cui dette classi erano inserite; e, aggiunge: «questa concezione, a sua volta, era radicata in una consolidata visione tradizionale degli obblighi e delle norme sociali, delle corrette funzioni economiche delle rispettive parti all'interno della comunità, che, nel loro insieme, costituivano l'economia morale del povero. Un'offesa contro questi principi morali, non meno di un effettivo stato di privazione, era l'incentivo abituale per un'azione immediata» (*L'economia morale delle classi popolari inglesi nel secolo XVIII*, introduzione di F. de Vivo, Varese 2009, p. 16). Lo stesso saggio anche in Id., *Società patrizia cultura plebea. Otto saggi di antropologia storica sull'Inghilterra del Settecento*, Torino 1981, pp. 57-136. Si tratta di uno stimolo a confrontarsi.

Marzo-aprile 1822: la Congregazione economica del governo pontificio si apprestava a discutere e varare un progetto sulla soppressione della "servitù di pascolo", sia sui terreni privati, sia su quelli dei comuni²⁰. Esso

va visto nel quadro del massiccio attacco all'uso comune dei suoli in atto già dal XVIII secolo, quando il risveglio agricolo ed economico europeo credette di trovare negli usi civici un ostacolo al propagarsi della coltura intensiva e della libertà di commercio che ne erano i postulati supremi.

Così Donatella Fioretti, la quale aggiunge:

nel secondo Settecento, spinte oggettive – pressione demografica, crescente richiesta di cereali e conseguente espansione degli arativi –, rafforzate dai nuovi ideali giuridici della proprietà individuale, libera da ogni pastoia, e in particolare dall'influsso della scuola economico-giuridica che considerava gli usi civici residui feudali da eliminare, avevano dato vita ad un movimento per l'abolizione degli usi stessi, che in alcuni stati, come Lombardia e Toscana, cominciarono ad affrancarsi mediante procedura speciale e ripartizione fra le popolazioni utenti delle terre liberate. La dominazione napoleonica, poi, ufficialmente abolì gli usi civici, ma ufficiosamente permise non solo che essi continuassero ad esercitarsi, ma che si continuassero a percepire anche i diritti di pascolo ad essi connessi, per non scardinare l'economia dei comuni montani. Anche nel 1822, di fronte alle reazioni della periferia, il progetto di soppressione rientra rapidamente²¹.

Notificazione della Commissione governativa di stato del 29 dicembre 1849: prevedeva la possibilità da parte di quanti fossero diventati titolari dei patrimoni già collettivi di affranco facoltativo dei diritti civici, in particolare i diritti di pascolo estivo a favore di comuni e privati, mediante: a) cessioni fondiari; oppure b) canone annuale redimibile al tasso del 5 per cento; o ancora c) senza indennizzo, qualora si fosse dimostrata l'assenza di un diritto originario (e dunque si trattasse di mera consuetudine). Secondo Marina Caffiero, almeno per ciò che concerneva il Lazio, la notificazione di Pio IX innescò «un effettivo processo di affrancamento di terreni gravati da uso di pascolo che, per alcune zone, si rilevava addirittura cospicuo»²². Ciò premesso, Caffiero sostiene che il provvedimento conteneva elementi posti «a difesa e a garanzia dei diritti degli usufruttuari: punti che rispondevano al mancato allineamento,

²⁰ D. Fioretti, *La proprietà collettiva nel Maceratese nel XIX secolo*, in R. Paci, a cura di, *Scritti storici in memoria di Enzo Piscitelli*, Padova 1982, p. 341.

²¹ Ivi, p. 342.

²² M. Caffiero, *Usi civici e trasformazioni capitalistiche*, in G. Nenci, a cura di, *Alberto Caracciolo. Uno storico europeo*, Bologna 2005, p. 100.

da parte del governo pontificio, ai principi "moderni" della dannosità assoluta e dell'illegittimità dei diritti civili, propugnati invece dall'individualismo economico e giuridico»²³. Questo dualismo intrinseco alla normativa papale ne avrebbe mantenuto la durevole persistenza nel tempo, fino al 1888 senza dubbio (legge 5489, si veda appresso), ma anche dopo, per lo meno in una certa misura.

Legge del 20 giugno 1871: sulla inalienabilità di alcune foreste demaniali.

Legge dell'1 novembre 1875: sull'abolizione degli usi civici nei boschi demaniali con compenso agli utenti di una porzione del bosco data in enfiteusi o in proprietà assoluta.

Legge del 20 giugno 1877 n. 3917: sempre in materia forestale, stabili: il riconoscimento dei diritti costituiti (art. 30); e che, qualora per una popolazione sussistesse la necessità di esercitare diritti di pascolo e altri diritti d'uso, si consentisse di sospendere «il diritto di affranco, regolandone però l'esercizio» (art. 34).

Legge 24 giugno 1888 n. 5489 e 2 luglio 1891 n. 381: liquidazione dei diritti civili (nello Stato pontificio erano detti "servitù" civiche di pascolo, di erbatico, di legnatico e dei diritti percepibili sull'uso dei pascoli da parte di fruitori esterni) nei territori già rientranti nello Stato pontificio²⁴. In merito, Donatella Fioretti:

la legge del 24 giugno 1888 n. 5489 si ispira a due criteri fondamentali: abolire gli usi civici, facendoli affrancare obbligatoriamente, e favorire la proprietà privata, concedendo di norma il diritto di affranco al solo proprietario dietro versamento agli utenti di un'indennità consistente in parte del terreno o in un annuo canone corrispondente al valore della servitù cui i fondi erano soggetti. L'art. 9 introduce un'eccezione, dando facoltà alla Giunta d'arbitri – la magistratura appositamente istituita per l'applicazione della legge – ed al ministero di Agricoltura, in sede di ricorso, di ammettere gli utenti all'affrancazione di tutto o di parte del fondo gravato dagli usi, mediante il pagamento di un annuo canone al proprietario, nel caso in cui si riconosca indispensabile per la popolazione di un comune o per una associazione di cittadini la continuazione nell'esercizio dell'uso come per

²³ Ivi, p. 104. Del resto, Caffiero sostiene e argomenta la tesi della «improponibilità dell'opposizione tra agricoltura capitalistica, in senso classico, quale cultura del cambiamento, da un lato, e economia tradizionale, sempre e comunque portatrice di una cultura arcaica e conservatrice di arretratezza economica, dall'altro» (ivi, p. 101); sintetica enunciazione di quanto più diffusamente illustrato nel contributo su *L'agricoltura nello Stato pontificio*, in I. Zilli, a cura di, *Lo stato e l'economia tra Restaurazione e Rivoluzione. L'agricoltura (1815-1848)*, Napoli 1997, pp. 137-161.

²⁴ Per quanto concerne i processi di privatizzazione innescati sin dal 1861 nelle diverse realtà regionali-territoriali della penisola, si veda Corona, *Il possesso collettivo della terra*, cit., pp. 543-545.

il passato. Nell'art. 9 è da vedere l'influsso delle nuove idee sulla natura degli usi civici sviluppate dalla scuola storico-giuridica ottocentesca²⁵. [...] La legge quindi cerca di conciliare principi opposti mirando a liberare la proprietà privata dai vincoli che ne impediscono i miglioramenti di coltura e, al tempo stesso, a mantenere gli usi civici nei luoghi in cui, per considerazioni sia di natura sociale (necessità per gli utenti), sia di natura economica (l'altitudine e la natura dei fondi non suscettibili di coltura intensiva), rappresentino il miglior modo di godimento delle terre²⁶.

Legge 2 agosto 1894 n. 510: sulla costituzione delle associazioni agrarie.

Legge 4 agosto 1894 n. 397: è da considerare il proseguimento-completamento della 5489. Vennero riconosciute le associazioni di utenti già esistenti, i beni derivanti loro dalla soppressione degli usi collettivi furono strutturati in proprietà collettiva, per essere amministrati e gestiti dai soggetti che avevano esercitato gli usi precedentemente e per ciò si riconosceva personalità giuridica ai domini collettivi. In merito, Fioretti: «si ritorna al concetto antico di far coesistere, accanto alla proprietà privata, una forma di proprietà collettiva organizzata per legge»²⁷. Dunque tra 1888 e 1894 emerge una rottura concettuale-ordinamentale? Così risponde Gabriella Corona:

²⁵ A supporto, Fioretti cita un'affermazione del deputato di Camerino Giovanni Zucconi: «le dotte e molteplici ricerche eseguite in questi ultimi tempi sulla origine di questi usi civici, le quali si riannodano con le indagini sulle forme primitive della proprietà rustica, gli studi sui costumi e lo stato attuale della proprietà di alcuni popoli dell'Asia e dell'Europa, specialmente dell'India inglese, della Russia, della Serbia e della Svizzera, portarono gli storici del diritto a concludere che i diritti civici e popolari, più che un portato tramandatosi dai distrutti feudi, sono spesso invece i vestigi del regime agrario primitivo, nel quale il godimento delle terre e l'esercizio del diritto di proprietà su di esse esercitavasi in forma collettiva dai componenti delle tribù o dagli abitanti dei villaggi [...] la osservazione storica sulle fonti di diritto e sul graduale restringimento dei possessi plebei contribuì grandemente a modificare e a temperare la dottrina fin qui dominante della loro totale distruzione» (*Relazione sull'abolizione delle servitù civiche nelle province ex pontificie*, Roma 1887, p. 4). Sull'eminente politico camerino, P.L. Falaschi, a cura di, *Usi civici e proprietà collettive nel centenario della legge 24 giugno 1888*, Atti del convegno in onore di Giovanni Zucconi (1845-1894), Camerino 1991. Come sottolinea Caffiero (*Usi civici*, cit., pp. 103-104), Alberto Caracciolo sin dal 1952, nel suo libro su *Il movimento contadino nel Lazio (1870-1922)*, aveva dedicato molta attenzione alla discussione avviata dalla legge 5.489 e all'esame delle proposte avanzate in proposito da Zucconi, il cui orizzonte appare essere quello, per così dire mediano, tra comunitarismo e individualismo agrario, della *Notificazione pontificia del 1849*. Quanto a Caracciolo, fu un pioniere della storiografia ambientale, lo illustrano assai bene, oltre a Caffiero (*Usi civici*, cit.), E. Sori, *Alla radice delle cose*, e M. Armiero, *L'eredità degli anni Cinquanta e Sessanta*, in Nenci, a cura di, *Alberto Caracciolo*, cit., pp. 151-162, 163-173.

²⁶ Fioretti, *La proprietà collettiva*, cit., p. 357.

²⁷ Sui vantaggi dell'ordinamento, G. Curis: «economicamente la proprietà collettiva appare sempre più conveniente là dove per la natura del suolo non è possibile una coltura intensiva. [...] La proprietà collettiva stimola molto meno il lavoro, ma offre e garantisce a tutte le famiglie il possesso d'una parte delle terre; lega il contadino alle medesime col vincolo dell'interesse e quindi ne impedisce l'emigrazione; è più adatta alla selvicoltura e riunisce in sé i vantaggi industriali della grande proprietà ed i benefici economici e sociali della piccola proprietà. Socialmente offre il vantaggio di dare una base sicura alla famiglia; concede

si era entrati in una fase completamente diversa, almeno dal punto di vista del modo in cui la tradizione giuridica concepiva le proprietà collettive. Tra gli anni Ottanta e Novanta del XIX secolo una parte della tradizione giuridica italiana viveva una stagione nuova, che nasceva da una critica profonda nei confronti del modello privatistico francese²⁸. Passando per le opere del Salvioli, del Calisse, del Gaudenti, del Tamassia e di Del Giudice, essa trova il suo pieno compimento nell'opera di Francesco Schumpfer. Nel sottoporre a critica il carattere naturale della proprietà di stampo romanistico, questo autore intendeva dimostrare le origini storiche del diritto individuale di possesso ed il suo carattere evolutivo. La proprietà individuale della terra sarebbe appartenuta ad un periodo limitato della storia umana, anzi ne avrebbe rappresentato una tappa piuttosto recente. Attraverso la riscoperta delle fonti tipiche della tradizione germanica egli ha voluto dimostrare come la proprietà collettiva sia stata la forma originaria di appropriazione del suolo, una forma in cui la dimensione comunitaria prevaleva su quella individuale. [...] Sono gli anni in cui furono promosse e realizzate grandi inchieste ministeriali dalle quali emergeva la ricchezza e la vitalità delle forme di appropriazione collettiva in Italia. A tale proposito scrive Paolo Grossi: «A fronte della inconsapevolezza dell'immediato ieri, la 'proprietà collettiva' affiorava alla coscienza generale con una sua carica problematica, si proponeva essa stessa come un problema che poteva esser valutato con un metro diverso da quello usuale alle soluzioni postilluministiche. Accanto alla sua immagine di anticaglia medievale compromessa col servaggio e col feudo, se ne delineava un'altra che sempre più prendeva la forma di situazione reale tipica, estranea alla tradizione romanistica ufficiale e ad essa alternativa²⁹».

Legge 8 marzo 1908 n. 76: dichiarava «la inalienabilità e imprescrittibilità dei domini collettivi. In quanto beni demaniali» e prevedeva il «ripristino, in alcuni casi, degli antichi diritti delle popolazioni»³⁰.

Regio decreto legge del 1923 n. 3267 e regolamento del 1926 n. 1126: i boschi delle comunità e delle associazioni agrarie furono sottoposti all'autorità forestale, diventavano beni pubblici, soggetti a vincoli di indisponibilità e di

ai poveri un soccorso più decoroso di quello della beneficenza, contribuisce a mantenere una maggiore eguaglianza fra i cittadini e a liberarli dall'asservimento economico [...] Politicamente, infine, serve di potente remora all'estendersi del partito socialista, ed è elemento di conservazione e di tutela per le vigenti istituzioni» (*Le leggi sugli usi civici e i domini collettivi delle province ex pontificie*, Roma 1908, pp. 55-58).

²⁸ Da riprendere in mano, a nostro avviso, le pagine di Marc Bloch su *La lutte pour l'individualisme agraire dans la France du XVIIIe siècle*, in «Annales d'histoire économique et sociale», 1930 (trad. it. *La fine della comunità e la nascita dell'individualismo agrario nella Francia del XVIII secolo*, Milano 1978).

²⁹ G. Corona, *Declino dei "Commons" ed equilibri ambientali. Il caso italiano tra Otto e Novecento*, in «Società e storia», n. 104, 2004, pp. 378-379. La citazione di Grossi è tratta dal fondamentale studio su *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica post-unitaria*, Milano 1977. Studio oggetto di una vasta discussione in ambiti scientifici diversi; su di esso, anche G. Corona, *Paolo Grossi e la risposta alla "Tragedy of the commons"*, in «I frutti di Demetra. Bollettino di storia e ambiente», n. 1, 2004, pp. 9-15.

³⁰ Caffiero, *Usi civici*, cit., pp. 104-105.

inalienabilità. Corona ne rileva una sensibilità nei confronti delle proprietà comuni che non si risconterà nella legislazione del 1924 e 1927³¹. *Regio decreto legge del 22 maggio 1924 n. 751 sul Riordinamento degli usi civici nel Regno*: come osservano Alberto Melelli e Fabio Fatichenti, costituiti «la première intervention de l'Italie unifiée en matière de droits d'usage»³²; poi convertito nella *Legge del 16 giugno 1927 n. 1766*; quindi *Regio decreto legge del 26 febbraio 1928 n. 332*, che approvava il regolamento per la esecuzione della legge; e poi *Legge 10 luglio 1930 n. 1078*, recante norme sulla definizione delle controversie in materia di usi civici. La 1766/1927, scrivono i geografi Alberto Melelli e Fabio Fatichenti,

généralisa à l'ensemble de la nation l'expression "droit d'usage", désignant ainsi d'un même nom des situations juridiques complètement différentes, dans le but d'éliminer les droits collectifs³³.

A illustrazione, Melelli e Fatichenti precisano:

L'État italien voulait séparer les droits de propriétés de droits d'usage, et éliminer les cas de superposition des droits. On essaya d'éliminer toutes les servitudes pour ne les maintenir que sur les terres où une amélioration était jugée impossible. Le droit d'usage était ainsi considéré comme une forme d'exploitation agricole "rationnelle" et maintenu dans toutes les situations où pouvait correspondre cette vision. Bref, les mécanisme adoptés prévoyaient: la reconnaissance des propriétés privées encore grevées des droits d'usage et évaluation économique des droits; l'affranchissement des fonds grevés des droits d'usage par des indemnités de la part des propriétaires en faveur des usagers, et cantonnement. Distinction entre superficies cultivables (à partager entre les usagers avec des contrats d'emphytéose) et superficies non cultivables (qui restent dans l'indivision et inaliénables); la constitution obligatoire d'associations de droit public (*comunanze*) entre les détenteurs des propriétés collectives, pour gérer et exploiter cette propriété. L'ensemble des opérations qu'on vient de rappeler est connu comme "liquidazione degli usi civici" et implique toute une série de mesures annexes visant à une mise sous tutelle des droits de la collectivité et à la sauvegarde de patrimoine collectif.

A questa chiave interpretativa, che accoglie la sostanza della legge, se ne contrappongono altre, di tenore ben diverso. Come osserva Gabriella Corona, la

³¹ Corona, *Declino dei "Commons"*, cit., p. 381.

³² Melelli, Fatichenti, *"Comunanze Agrarie" et droits d'usage*, cit., p. 482.

³³ *Ibidem*.

legge del 1927 è l'esito finale di una dinamica istituzionale che affonda le radici negli ultimi decenni del Settecento e che presenta tali elementi di continuità da connotare un'unica fase storica caratterizzata da interventi e politiche volti a trasformare le risorse naturali da bene collettivo e promiscuo implicante molti diritti di uso a bene mobile e divisibile implicante un diritto di proprietà³⁴.

E Mirella Scardozi:

[s]i stabilisce che tutti i terreni «convenientemente utilizzabili per la coltura agraria» (categoria 'a') vengano quotizzati, mediante estrazione a sorte tra i coltivatori diretti del comune e della frazione; rimangono di proprietà comune solo i terreni «utilizzabili come bosco o come pascolo permanente». Con questa legge dunque, come sottolinea il Cervati, da una parte si sacrificarono i diritti delle popolazioni al mito della costituzione della proprietà individuale, a ciò spinti dalla «preoccupazione ossessiva di nuovi moti contadini, dall'opinione che assegnando ai contadini piccoli lotti si creassero piccoli proprietari fautori d'ordine e di fedeltà al regime». Ma insieme, d'altra parte, si stravolse anche il concetto stesso di collettività agraria, che venne privata della funzione svolta per secoli di organizzatrice collettiva dell'attività agricola (e non solo sulle terre comunitative), per assumere il ruolo molto più limitato di garante ed amministratrice di circoscritti diritti degli utenti, quelli considerati tradizionali e perciò inestinguibili. [...] In conseguenza di tale concezione è logico che il regime si opponesse a qualsiasi tentativo tendente a rivitalizzare le Università: un articolo della legge del 1927 prevedeva anzi espressamente la possibilità di sciogliere le associazioni agrarie nel caso, estremamente generico e quindi di applicabilità estremamente vasta, in cui vi fossero «motivi per ritenere inutile o dannosa l'esistenza di esse» (art. 25). Il Cervati ricorda come, tra il 1924 e il 1925, siano stati stroncati tentativi di costituire cooperative di utenti per la gestione dei beni civici. [La] draconiana legislazione fascista restò comunque largamente inapplicata³⁵.

³⁴ Corona, *Declino dei "Commons"*, cit., p. 375. In questo contributo, l'autrice sviluppa la tesi secondo la quale «almeno fino all'Unità, l'evoluzione legislativa che accompagnò i processi di trasformazione delle terre civiche fu piuttosto differenziata. Nel corso di questa fase si alternarono in Italia due logiche che ispiravano le politiche d'intervento: quella volta ad una abolizione definitiva di ogni forma di uso collettivo, e quella diretta, invece, ad una soppressione dei diritti comuni dietro compenso»; nello Stato pontificio, per rimanere nell'ambito di più diretto riferimento nostro, si seguì la seconda logica, riprendendo interventi già adottati nel 1765 e nel 1789 (in proposito G. Raffaglio, *Diritti promiscui, demani collettivi, usi civici*, Milano 1915). Sempre relativamente allo Stato pontificio, saranno da approfondire le due fasi repubblicane del 1798 e soprattutto del 1849.

³⁵ M. Scardozi, *Elementi storici intorno ai Beni civici dei comprensori della Dorsale appenninica umbra*, in *Le ricerche per l'elaborazione del progetto pilota per la conservazione e vitalizzazione dei centri storici della Dorsale appenninica umbra*, Perugia 1977, pp. 328-330. Le citazioni di Cervati sono tratte dall'intervento effettuato al convegno di Oriolo Romano (5 dicembre 1971), su «Usi civici e Università agrarie nell'economia del Lazio» promosso dalle sedi provinciali di Roma e di Viterbo dell'Alleanza nazionale dei contadini.

Dpr 15 gennaio 1972 n. 11 e Dpr 24 luglio 1977 n. 616, art. 66: trasferiscono alle regioni le funzioni amministrative in materia di vigilanza sui beni di uso civico e di demanio armentizio.

Decreto legge 24 gennaio 2012 n. 1, detto Cresci Italia: prevede l'alienazione

in misura stabile dei terreni agricoli o a vocazione agricola di proprietà pubblica, che secondo l'ultimo censimento Istat ammonterebbero a ben 338.127,51 ettari per un valore di 6,22 miliardi di euro stando alle stime di Coldiretti e Inea³⁶.

³⁶ R. Basilio, *Vendere i beni pubblici è un pessimo affare*, in «il manifesto», 3 aprile 2012.