

## La questione dei beni comuni in Italia

di Gabriella Corona

*1. Beni comuni e questione ambientale.* Con la proposta di modifica delle norme del Codice civile in materia di beni pubblici elaborata dalla Commissione dei beni pubblici istituita nel 2007 e presieduta da Stefano Rodotà, il tema dei beni comuni acquista una nuova centralità nel dibattito pubblico italiano e diventa oggetto nell'arco di pochi anni di una vasta letteratura che lavora per definirla come categoria fondante di un nuovo ordine sociale e politico<sup>1</sup>. Questo nuovo ordine deve recuperare la dimensione del "comune" che è stata erosa dall'individualismo utilitaristico e strumentale dell'*homo oeconomicus* e che viene definita «sia come spazio della relazione e del legame tra gli individui, sia come ciò che è in comune, che appartiene a tutti e che da tutti deve essere condiviso»<sup>2</sup>. Una centralità che si è rafforzata con la vittoria del referendum sull'acqua nel 2011, e che non solo ha dato vita a un'ampia letteratura sull'argomento, ma ha avuto anche riflessi istituzionali importanti con la costituzione di assessorati ai beni comuni in varie città d'Italia. Una revisione, quella proposta dalla Commissione, che sembra imporsi per le trasformazioni tecnologiche ed economiche che l'Italia ha conosciuto a partire dal secondo dopoguerra e che rende inadeguata la normativa riguardante i beni pubblici.

La proposta di decreto, dunque, prevedeva l'introduzione, accanto ai beni pubblici e privati, anche di quelli comuni all'interno dei quali sono compresi sia i nuovi beni immateriali che le risorse naturali come le acque, l'aria respirabile, le foreste, i ghiacciai, la fauna e la flora tutelata che «stanno attraversando una drammatica fase di progressiva scarsità», e che «devono poter fare

riferimento su di una più forte protezione di lungo periodo da parte dell'ordinamento giuridico»<sup>3</sup>.

Benché divenuto oggetto di un interesse così acceso sia in una parte del discorso politico che all'interno delle scienze sociali solo dal 2007, questo tema non era nuovo alla tradizione giuridica italiana almeno in riferimento alla categoria delle proprietà collettive e comprendeva i beni ambientali e territoriali, la cui presenza rappresenta una realtà consistente lungo tutta la penisola. Scomparso dall'ordinamento a causa della legislazione fascista sugli usi civici approvata negli anni Venti del Novecento<sup>4</sup>, si riaffaccia negli anni Sessanta all'interno di una rivisitazione della teoria dei beni pubblici che aveva evidenziato la rigidità con cui il Codice civile definiva la proprietà pubblica. Secondo Massimo Severo Giannini, la proprietà collettiva è la figura alla quale devono essere riportati i beni demaniali d'uso pubblico come le strade e le altre aree pubbliche, il lido, la spiaggia e gli altri beni del demanio marittimo, le acque pubbliche interne. Le principali problematiche relative alle concessioni private nascevano proprio per la gestione delle acque pubbliche. Essa poi ritorna con pienezza negli anni Ottanta soprattutto con Vincenzo Cerulli Irelli, che afferma la necessità di definire dei modelli normativi nuovi che trovino delle soluzioni più convincenti per sanare la contraddizione che si è venuta a creare proprio a causa della crisi ambientale tra l'utilizzazione economica delle risorse naturali e la necessità che esse possano svolgere la funzione collettiva che le caratterizza. Una contraddizione che si sarebbe poi aggravata con gli interventi legislativi che hanno sancito la costituzione del Patrimonio spa alla fine degli anni Novanta, che consentiva a un bene pubblico di divenire oggetto di diritti di carattere patrimoniale in capo a soggetti diversi dallo stato<sup>5</sup>.

La scienza giuridica non è stata, d'altra parte, l'unico sapere ad avviare un ragionamento sulle difficoltà di coniugare le logiche del mercato con le funzioni

<sup>1</sup> Mi limito qui a citare solo alcuni dei testi ai quali si fa riferimento: U. Mattei, *Beni comuni. Un manifesto*, Roma-Bari 2011; P. Cacciari, a cura di, *La società dei beni comuni*, Roma 2011; A. Ciervo, *I beni comuni*, Roma 2012; G. Arena, C. Iaione, a cura di, *L'Italia dei beni comuni*, Roma 2012; L. Pennacchi, *Filosofia dei beni comuni. Crisi e primato della sfera pubblica*, Roma 2012; *Tempo di beni comuni. Studi multidisciplinari*, Fondazione Lelio e Lisli Basso - Issoco, Annali 2010-2012, Roma 2013; E. Vitale, *Contro i beni comuni. Una critica illuminista*, Roma-Bari 2013.

<sup>2</sup> Si veda E. Pulcini, *Il mondo è un bene comune?*, in *Tempo di beni comuni*, cit., p. 37.

<sup>3</sup> In Ministero della Giustizia, Commissione Rodotà per la modifica delle norme del Codice civile in materia di beni pubblici (14 giugno 2007), Relazione, in [www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1-12-wp?contentId=SPS47617](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1-12-wp?contentId=SPS47617).

<sup>4</sup> Fu con il r. decreto del 22 maggio 1924 n. 751 sul Riordinamento degli usi civici nel Regno, successivamente inglobato nella legge del 16 giugno 1927 n. 1766, che furono definitivamente abolite a livello nazionale – anche se con importanti eccezioni – tutte le forme di uso collettivo della terra.

<sup>5</sup> Su queste tematiche si veda la ricca rassegna in B. Tonoletti, *Beni pubblici e concessioni*, Padova 2008, p. 214 e segg.

propriamente ambientali delle risorse naturali. La nota espressione *tragedy of commons*, desunta dal famoso articolo di Garrett Hardin pubblicato sulla rivista «Science» nel 1968<sup>6</sup>, rappresenta un momento importante di un dibattito ampio interno alle scienze economiche sul rapporto tra utilità e bisogni collettivi nella gestione dei beni di carattere pubblico con particolare riguardo alle risorse naturali.

Il ragionamento intorno al contenimento degli effetti negativi sull'ambiente prodotti dallo sviluppo di tipo capitalistico e dalla costruzione di economie di mercato era diventato un argomento centrale del dibattito economico-istituzionalista americano tra gli anni Sessanta e Settanta del Novecento<sup>7</sup>.

Un dibattito, cioè, in cui la soluzione dei problemi che davano vita alla "questione ambientale" risiedeva nel collegare a differenti regimi istituzionali – nel senso di giuridico-normativi – modi economici altrettanto differenti di usare il territorio e le risorse naturali. All'interno di questo dibattito, teorici del *property rights approach* come Harold Demsetz, Armen Alchian, Steven Cheung e altri, ritenevano che l'uso pubblico e collettivo delle risorse avrebbe rappresentato la causa principale di un suo sfruttamento indiscriminato. L'appropriazione privata delle risorse naturali e la loro spartizione, invece, si configurerebbe come l'unica forma realizzabile di protezione: l'estensione del mercato legata all'istituzione di un sistema di diritti proprietari sarebbe la sola in grado di coniugare sviluppo economico e tutela dell'ambiente. Il diritto di proprietà funzionerebbe come vincolo in grado di ridurre il danno ambientale. Esso consentirebbe di ristrutturare il sistema economico in modo da ridefinire un equilibrio tra costo sociale e costo privato ripristinando le condizioni di un mercato concorrenziale perfetto<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> G. Hardin, *The tragedy of commons*, in «Science», n. 162, 1968, pp. 1243-1248.

<sup>7</sup> Occorre ricordare che le preoccupazioni relative ai problemi ambientali erano state proprie dagli anni Venti degli economisti che appartenevano al filone neoclassico. Nell'ambito della teoria delle esternalità Arthur Cecil Pigou aveva illustrato gli effetti negativi delle attività produttive sull'ambiente, sulla salute e sul benessere degli individui. Di questo autore si ricordi *The economics of welfare*, London 1920, ed. it. *Economia del benessere*, Torino 1960. A parte questo classico, la letteratura sull'argomento è davvero molto vasta: R.H. Coase, *The problem of social cost*, in «Journal of Law and Economics», ottobre 1960, pp. 1-44; R. Turvey, *On divergences between social cost and private cost*, in «Economics», august 1963, pp. 309-313; K.J. Arrow, *Political and economic evaluation of social effects of externalities*, in *Frontiers of quantitative economics*, a cura di M. Intriligator, Amsterdam 1971, vol. I.

<sup>8</sup> Molto è stato scritto su questi temi. Basti qui ricordare: H. Demsetz, *Toward a theory of property rights*, in «The American Economic Review», may 1967, 347-351; S.N.S. Cheung, *The structure of the*

Ma fu l'osservazione delle gravi implicazioni ambientali delle politiche di sviluppo nei paesi ex coloniali ad arricchire il dibattito economico-istituzionalista interno alle scienze economiche con posizioni più articolate, volte a una rivisitazione e rivalutazione della categoria della *common property*. Le critiche al *property rights approach* si alimentano di argomentazioni che rovesciano la prospettiva neoclassico-istituzionalista e si fondano su una lettura completamente diversa della *common property* e della sua storia. A tale proposito, infatti, è stata introdotta la distinzione tra *global* e *local commons*. Se con il primo termine ci si riferisce a risorse accessibili a tutti, come per esempio, il mare aperto, molto diverso è il regime che riguarda la seconda tipologia. I *local commons* sono spesso bacini idrici e canali per l'irrigazione, pascoli e campi coltivati, contenitori per il drenaggio dell'acqua e dei fiumi, boschi e legname, mari costieri, parchi e riserve naturali e così via<sup>9</sup>. Un dibattito al quale anche gli economisti italiani hanno guardato, seppur con ritardo<sup>10</sup>. Ed è in questo filone di studi che si colloca, con posizioni molto originali, l'opera di Elinor Ostrom e quella dei suoi collaboratori, ai quali va dato il merito di aver sviluppato una riflessione di carattere interdisciplinare e di averci lasciato approfonditi studi sul campo<sup>11</sup>.

*contract and the theory of a non-exclusive resource*, in «The Journal of Law Economics», april 1970, pp. 49-70; A. Alchian, H. Demsetz, *The property rights paradigm*, in «The Journal of Economic History», march 1973, pp. 16-27.

<sup>9</sup> Si vedano tra gli altri S.V. Ciriacy-Wantrup, R.C. Bishop, *Common property as a concept in natural resources policy*, in «Natural Resources Journal», october 1975; *Proceedings of the conference of common property resource management*, Washington D.C. 1986; W.C. Neele, *Property in lands as cultural imperialism or why ethnocentric ideas won't war in India and Africa*, in «Journal of Economic Issues», december 1985; D.W. Bromley, P. Chapagain Devendra, *The village against the center: resources depletion in South Asia*, in «American Journal of Agricultural Economics», december 1984; S. Jodha, *Common property resources and rural poor in dry region of india*, in «Economic and Political Weekly», n. 5, 1986.

<sup>10</sup> I manuali di Economia hanno dedicato fin dagli anni Settanta alcune pagine all'illustrazione del problema delle esternalità negative nel corso delle attività economiche. Si vedano per esempio F. Caffè, *Lezioni di politica economica*, Torino 1980, e S. Lombardini, *I problemi della politica economica*, Torino 1977. Ma è stato soprattutto dagli anni Ottanta che le tematiche dell'economia ambientale sono state oggetto di studi e di approfondimenti. Si pensi a G. Cannata, a cura di, *Problemi di economia dell'ambiente*, Milano 1981; R. Molesti, *I problemi delle diseconomie esterne in alcuni recenti sviluppi del pensiero economico*, in «Economia e ambiente», ottobre-dicembre 1982; M. Bresso, *Per una economia ecologica*, Roma 1993. Solo nell'ultimo decennio si è sviluppato un ragionamento sulle problematiche economiche in una prospettiva più attenta agli aspetti del governo delle risorse e della scelta pubblica. Si veda tra gli altri M. Franzini, *Mercato e politiche per l'ambiente*, Roma 2007.

<sup>11</sup> Non si può non citare E. Ostrom, *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*, Cambridge 1990.

2. *I beni comuni e il governo del territorio.* In Italia i beni comuni garantivano forme pre-moderne di regolazione e di uso del territorio. Lungi dall'essere una categoria atemporale, infatti, essi possiedono una dimensione storica precisa. I beni comuni sono stati forme locali di governo e di gestione del territorio, presenti nella penisola fino a tempi molto recenti. E ciò è stato vero anche per quelli che hanno caratterizzato in età moderna e contemporanea anche altre aree dell'Europa: le regioni boschive della Germania occidentale e della Svizzera, i pascoli dell'Austria e della Baviera, ampie aree dedicate alla transumanza nella penisola iberica, della Francia meridionale, e dei Balcani, le *open fields* inglesi e i *montes* della Galizia.

L'interesse per i *commons* in questa fase del dibattito nasce, dunque, dalla constatazione che i beni comuni hanno rappresentato storicamente una forma di tutela e protezione delle risorse a livello locale. La *common property*, infatti, non implica un accesso libero a tutti; ma solo ad alcuni membri della comunità ai quali è tradizionalmente stato riservato l'uso sulla base di un insieme complesso di diritti e di doveri. La teoria dei diritti proprietari avrebbe infatti costruito tutto il discorso intorno alla *tragedy of commons* basandosi su due equivoci di fondo: l'aver identificato il possesso con la titolarità del diritto di proprietà e l'aver confuso la proprietà comune e la non-proprietà o l'accesso libero a una risorsa.

Quando si parla di beni comuni in Italia in una prospettiva storica si intendono le proprietà collettive e gli usi civici che facevano riferimento alle associazioni tra coloro che avevano su tali beni un potere decisionale secondo diversi sistemi di rappresentanza. Queste associazioni hanno consentito di fondare sulla fiducia e sulla reciprocità, sull'identità paesana e di gruppo, il funzionamento dei meccanismi di regolazione delle risorse. Gli usi civici che, come si vedrà, sono stati oggetto di analisi di una ampia letteratura storico-giuridica rientrano in questa categoria nella misura in cui implicano una concezione non esclusiva delle risorse e rimandano a una concezione "aperta" del possesso. Lungi dall'essere uniformi lungo il territorio della penisola, essi hanno conosciuto una casistica molto varia e articolata.

Un primo gruppo di associazioni comprendeva quelle che richiedevano l'appartenenza alla comunità (bisognava essere capicasa, per esempio, o titolari di fuoco), e si richiamavano a una sorta di principio di cittadinanza o di

appartenenza al quartiere o a un luogo sacro (gli uomini della parrocchia). Tra queste associazioni vi erano le *vicinie*, particolarmente diffuse nella parte centro-orientale dell'arco alpino, e le *comunaglie*, tipiche dell'Appennino umbro-marchigiano, che si fondavano sulla riunione di tutti o di una parte degli abitanti di un comune. Vi erano poi le *partecipanze*, situate nella pianura bolognese e a sud del fiume Po. In questo caso la possibilità di aver parte alle assegnazioni delle quote di terra era legata per lo più al requisito della cittadinanza<sup>12</sup>. Possono rientrare in questa categoria anche i *beni ademprivi*. Così erano chiamati i beni comuni di proprietà del villaggio in Sardegna. Essi, a loro volta, erano divisi tra *pardu* e *aidizzoni* e cioè la zona a pascolo e quella a cereali. Gli *ademprivi* erano proprietà del villaggio e il loro uso era dettagliatamente regolamentato.

Un secondo gruppo di associazioni, invece, richiedeva l'appartenenza a una rete familiare. Era il caso delle *regole*, concentrate soprattutto nel Cadore. Qui le comunità erano composte da un gruppo di coeredi, discendenti da uno stesso capostipite, che amministrava un determinato territorio di cui si proclamava coerede. E la *regola* non era altro che l'assemblea dei coeredi. In questo caso le *regole* rappresentavano delle comunità familiari in cui la proprietà comune non apparteneva ai cittadini, bensì ai membri di una stessa famiglia. Nel caso delle Società degli originari – particolarmente diffuse in Lombardia e in Veneto –, al criterio familiare si associava anche uno legato al reddito e alla posizione sociale della famiglia o delle famiglie. Solo coloro che appartenevano alle famiglie degli originari, e cioè alle famiglie più notabili, ricche e antiche erano ammessi al riparto delle rendite<sup>13</sup>.

In altri casi il diritto all'uso e al possesso del bene comune spettava a una particolare categoria che si definiva sulla base di una attività produttiva. Nelle Società della malga, che esistevano in quasi ogni comune della parte centrale delle Alpi, erano compresi tutti i proprietari di bestiame. Analogamente accadeva nelle Università agrarie del Lazio. Questo era anche il caso della Generalità de' locati o Università de' padroni di animali, costituita da quegli allevatori che

<sup>12</sup> Si veda E. Ariotti, *Proprietà collettiva e riparto periodico dei terreni in una comunità della pianura bolognese: S. Giovanni in Persiceto (secoli XVI-XVIII)*, in «Quaderni storici», n. 81, 1992.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

migravano lungo i tratturi svernando nelle locazioni del Tavoliere di Puglia e pagavano le tasse. L'appartenenza a questa associazione garantiva ai suoi membri la possibilità di esercitare una serie di diritti collettivi sulle terre lungo i tratturi (diritti di pascolo, di raccolta della legna, di rifornimento d'acqua e così via).

Nell'Italia meridionale la forma prevalente era il *demanio comunale*, destinato all'uso esclusivo dei comunisti in quanto *commoners* e facente capo al comune in quanto ente amministrativo. Gli usi civici e le varie forme di utilizzazione produttiva della terra, invece, potevano esercitarsi anche su proprietà private, feudi laici ed ecclesiastici, beni patrimoniali dei comuni e così via. E ciò, d'altra parte, accadeva anche in altre parti d'Italia<sup>14</sup>.

Dall'analisi della letteratura giuridica emerge, dunque, una differenza molto netta tra la parte centro-settentrionale della penisola, caratterizzata da una proprietà collettiva che si è storicamente ispirata a un'idea informale e democratica di comunità, e l'Italia meridionale, invece, dove essa ha sempre manifestato un più forte carattere formale e gerarchico. Mancavano, per esempio, quelle regolamentazioni scritte e quegli statuti che ritroviamo nelle comunità dell'Italia centro-settentrionale. Gli usi civici che si esercitavano sui demani delle regioni meridionali non erano disciplinati da alcun regolamento<sup>15</sup>.

È pur vero, tuttavia, che sul piano della gestione economica il demanio comunale non variava molto dalla proprietà collettiva. La principale differenza consisteva nel fatto che solo i beni patrimoniali del comune potevano essere venduti. Il demanio era invece soggetto a un vincolo di inalienabilità perché si presupponeva appartenere alla popolazione del comune da tempo immemorabile. Pur non potendolo vendere, il comune poteva disporre di queste risorse in vario modo: concedendo l'esercizio degli usi civici a titolo gratuito o dietro concessione di una tassa chiamata "fida", censuandole con contratto di enfiteusi per un certo numero di anni dietro pagamento di un canone, oppure affittandole. Ancora nella prima metà dell'Ottocento, secondo quanto

<sup>14</sup> Per gli aspetti generali relativi a questa parte si vedano: A. Cencelli-Perti, *La proprietà collettiva in Italia. Le origini, gli avanzi, l'avvenire*, Roma 1890; G. Raffaglio, *Diritti promiscui, demani comunali=usi civici*, Milano 1915; P. Nervi, a cura di, *I demani civici e le proprietà collettive. Un diverso modo di possedere. Un diverso modo di gestire*, Padova 1998.

<sup>15</sup> O. Bordiga, *Relazione*, in *Inchiesta parlamentare sulle condizioni dei contadini nelle provincie meridionali e nella Sicilia*, vol. IV: *La Campania*, Roma 1909, p. 86.

affermano le fonti coeve, la parte più estesa dei terreni comunali nell'Italia meridionale si trovava lungo le falde dell'Appennino abruzzese, sannita, campano e lucano. Essa era concentrata soprattutto nella fascia altimetrica collinare e montana, dunque oltre i 500 metri. Su un totale di 658.000 ettari di demanio comunale nel Mezzogiorno continentale, 418.000 si trovava in montagna, 163.000 in collina e 77.000 in pianura.

Occorre tuttavia ricordare che gli usi civici su terre diverse dalle proprietà collettive vere e proprie non erano solo prerogativa dell'Italia meridionale. Ancora tra Sette e Ottocento essi erano esercitati su vaste zone della penisola. Queste aree, dove si svolgeva il pascolo estivo, avevano un ruolo di complementarietà a quelle montane in cui gli animali trascorrevano la maggior parte dell'anno: nelle parti pianeggianti di alcune province venete e della provincia di Torino, nelle pianure del Lazio e della Toscana (Pisa, Livorno, Grosseto). In altre aree pianeggianti dove si andavano affermando sistemi agrari come la cascina lombarda, fondati su indirizzi colturali di tipo capitalistico e intensivo, gli usi civici erano andati già scomparendo nel corso dell'età moderna<sup>16</sup>. La loro presenza impediva che il diritto del proprietario sul proprio bene fosse pieno e assoluto. I diritti degli utenti limitavano, per esempio, la possibilità del proprietario di apportare innovazioni: il bosco ceduo non poteva essere trasformato in campo o prato, e il pascolo non poteva essere dissodato se su di esso venivano esercitati diritti legittimi di uso<sup>17</sup>. Il più diffuso, infatti, era il diritto di erbatico o pascolo che consisteva nel condurre il proprio bestiame al pascolo o nel falciare l'erba nei prati altrui. Nelle province venete questo diritto era concesso per un periodo che andava dal 16 al 25 ottobre oppure alla fine di marzo. Il *pensionatico*, invece, sempre molto diffuso in Veneto, consisteva nel diritto che aveva il pastore di far pascolare gli ovini in una data zona di terreno altrui<sup>18</sup>. Sempre nel Veneto era molto diffuso il *vagantivo*, che consisteva nel diritto di «vagare liberamente per le valli e paludi, esercitarvi la pesca e la caccia e raccogliere canna ed altri prodotti palustri»<sup>19</sup>. I giuristi,

<sup>16</sup> Raffaglio, *Diritti promiscui*, cit., p. 92.

<sup>17</sup> Ivi, p. 245.

<sup>18</sup> Ivi, p. 118.

<sup>19</sup> V. Lombardi, *Delle origini e delle vicende degli usi civici nelle provincie napoletane. Studio storico-legale*, Cosenza 1882, p. 101. Si veda anche *Atti della Commissione reale pei demani comunali*

tuttavia, introducono una importante differenza tra gli usi civici propri delle aree settentrionali considerati come appartenenti alla categoria dei diritti d'uso, e quelli diffusi nelle terre dell'Italia meridionale, ritenuti diritti inviolabili, imprescrittibili, primitivi, che appartenevano agli abitanti in quanto uomini e non cittadini. Questa differenza ebbe, d'altra parte, una grande rilevanza per il carattere del compenso accordato in occasione della loro estinzione. Per i diritti d'uso il compenso era accordato in via di transazione; per gli usi civici, invece, «esso era dovuto»<sup>20</sup>.

Lungi dall'essere stati causa di sfruttamento delle risorse, al contrario, i beni comuni sono stati la forma istituzionale storicamente più utilizzata per ostacolare questi fenomeni. A fronte dei conflitti sociali di cui spesso tali forme di possesso delle risorse erano oggetto, i beni comuni comunque hanno garantito pratiche di protezione e di equilibrio ambientale tali da preservare il territorio della comunità e quelli circostanti da processi di distruzione e di devastazione. Una serie di regolamentazioni nelle modalità d'uso delle risorse e del territorio era finalizzata a garantirne la riproducibilità, a frenarne il depauperamento. Per quanto riguardava i diritti di pascolo, il bestiame non appartenente alla comunità non poteva entrare nel territorio in inverno, e cioè in tempo di scarsità di pascolo. Vi poteva invece pascolare dall'inizio della primavera. Nel caso dei diritti di pesca nelle acque interne poi, la normativa riguardava in modo particolare l'esclusione di quelle tecniche che potevano essere dannose per le risorse, come per esempio l'uso delle reti a strascico<sup>21</sup>.

Nei boschi, l'accesso non era gratuito ma occorreva pagare una tassa proporzionale alla quantità e qualità della legna. Nel caso delle regole, alcuni boschi comuni chiamati *gazi* erano riservati alle necessità della comunità e dovevano fornire legname in caso di incendio o servire come difesa idrogeologica. In alcune zone si potevano tagliare gli alberi solo nel cosiddetto bosco ceduo, mentre era proibito tagliare le selve ad alto fusto e far pascolare gli animali

nelle provincie del Mezzogiorno istituita con R. Decreto 4 maggio 1884, Roma 1902, in particolare p. 167.

<sup>20</sup> Ivi, pp. 102-105.

<sup>21</sup> Si veda il mio *Declino dei "commons" ed equilibri ambientali. Il caso italiano tra Otto e Novecento*, in «Società e storia», n. 104, 2004, pp. 357-383.

nei boschi cedui dopo il taglio perché le giovani piante potessero sfuggire al calpestio degli animali<sup>22</sup>.

Regolamentazioni riguardavano anche il divieto di accesso da parte di forestieri e di vicini proprio per evitare che la crescita demografica potesse alterare l'equilibrio tra popolazione e capacità produttive e riproduttive. C'è un altro aspetto importante. Il vantaggio che derivava alla comunità dal poter usufruire di risorse di tipo molto diverso fu spesso evidente proprio quando avvennero le ripartizioni. Molte fonti ci dicono che la divisione e la privatizzazione di una parte di questi beni provocavano gravi alterazioni di questi equilibri. Le zone assegnate agli utenti non erano quasi mai sufficienti ai bisogni delle popolazioni crescenti soprattutto per quanto riguardava il pascolo e il legnatico<sup>23</sup>. In molti casi era il carattere stesso delle risorse naturali e del territorio a rendere conveniente un uso collettivo più che un uso individuale. La gestione in comune era, a volte, imposta dal carattere stesso della risorsa naturale. Nel caso della montagna, dove si situava la maggior parte delle proprietà collettive destinate per vocazione a bosco oppure a pascolo, si reclamava un impiego collettivo.

Alla regolazione attenta dell'uso delle risorse si legava anche il carattere redistributivo dei beni comuni. In alcuni casi i prodotti si dividevano annualmente tra le famiglie. In altri il latte era diviso tra i membri della comunità in maniera proporzionale al numero degli animali che essi possedevano e che lo avevano prodotto. Per quanto riguarda le terre, invece, nel caso degli appezzamenti seminativi, essi erano ripartiti in lotti e sottoposti a una rotazione uniforme e obbligatoria che poteva variare da un arco di tempo limitato (per esempio cinque o nove anni) a un altro molto più lungo (per esempio 99 anni). Anche i modi e i tempi delle lavorazioni erano sottoposti a un insieme di regole comuni. Il riparto era realizzato dall'organo rappresentativo della comunità e, secondo quanto previsto dagli statuti, doveva essere effettuato sulla base dei bisogni della famiglia, e a ognuna di esse non doveva mai toccare la stessa porzione di terreno. In alcuni casi, per esempio, se una famiglia si fosse trovata in possesso di una estensione di terreno sproporzionata ai suoi bisogni, l'assemblea dei rappresentanti poteva obbligarla ad abbandonarne il godimento<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

3. *Beni comuni e questione proprietaria.* I beni comuni in quanto modalità d'uso delle risorse sono stati più o meno violentemente soppressi tra il XVIII e il XX secolo, nel corso dei processi di trasformazione economica e istituzionale che hanno interessato i paesi del mondo occidentale, e sostituiti da forme rientranti nell'ambito della proprietà pubblica o di quella privata. Si è trattato di uno dei processi più significativi che ha portato alla nascita delle società contemporanee e che ha come sfondo la grande transizione dal feudalesimo al capitalismo, la crisi dell'*Ancien régime*, l'impatto della Rivoluzione francese, la codificazione, la formazione dello stati nazionali. Non bisogna dimenticare, infatti, che ancora per tutto il XIX secolo e per gran parte del XX, in molti paesi dell'Europa, ampie aree del territorio non erano ancora uno spazio caratterizzato da una dimensione proprietaria in senso moderno e di rado si presentavano regolarmente "tagliate" da siepi e da recinzioni alla maniera inglese. Terre aperte e terre chiuse, proprietà e possessi, aree comuni e proprietà fondiariae, feudi e demani, diritti collettivi e diritti esclusivi spesso convivevano in uno stesso spazio caratterizzato da un groviglio di usi e di consuetudini. Occorsero, dunque, uno sforzo gigantesco e un tempo molto lungo per riportare le risorse entro una logica proprietaria in senso moderno<sup>25</sup>.

Se infatti nei decenni successivi al secondo dopoguerra la categoria dei beni comuni ritorna a essere oggetto di riflessione come aspetto rilevante della questione ambientale acquisendo un significato positivo, nei secoli precedenti e per una lunga fase storica essa aveva assunto un ruolo negativo nell'ambito della più generale "questione proprietaria" che aveva accompagnato nel mondo occidentale la costruzione degli stati nazionali. Una tradizione ricchissima di studi, che affondava le sue radici nelle opere dei riformatori settecenteschi e, passando attraverso il pensiero economico e giuridico ottocentesco, giungeva fino alla grande storiografia marxista di storia dell'agricoltura, ha collocato le vicende dei beni comuni all'interno di quel processo di trasformazione degli assetti proprietari che rappresentò uno degli aspetti centrali del passaggio dal feudalesimo al capitalismo. La lotta per l'individualismo agrario, che cono-

<sup>25</sup> Per uno sguardo su questi temi che travalichi i confini nazionali si veda M.-D. Demélas, N. Vivier, sous la direction de, *Les propriétés collectives face aux attaques libérales (1750-1914). Europe occidentale et Amérique latine*, Rennes 2003.

sceva a partire dalla fine del Settecento una importante accelerazione, era interpretata come un confronto dialettico tra le forze del progresso, espressione di una concezione moderna e individualistica del possesso agrario in grado di garantire una maggiore produttività, e quelle della conservazione, legate a un uso arretrato e improduttivo della terra.

In molti stati italiani la questione delle terre comuni iniziava a essere discussa a partire dalla seconda metà del Settecento e fino all'unificazione nazionale all'interno del più generale dibattito sulla distribuzione delle terre pubbliche formato soprattutto dai beni della Chiesa, dei comuni e dei feudatari e tenuto per secoli vincolato ed escluso dal commercio. Le riflessioni sulla proprietà della terra iniziavano a rappresentare uno dei temi privilegiati, sulla scia di quelli d'oltralpe, dai riformatori italiani (si pensi a Pietro Verri, Cesare Beccaria, Cosimo Trinci, Antonio Genovesi, Gaetano Filangeri, e poi Carlo Cattaneo, Carlo Afan De Rivera e molti altri ancora). Tra i riformatori vi erano poi i fautori della grande e quelli della piccola proprietà, coloro che concentravano l'attenzione sulle problematiche dello sviluppo economico e dell'aumento della produttività, e coloro che, invece, la concentravano su un problema di giustizia distributiva: la terra doveva essere divisa con equità tra un numero il più possibile vasto di coloro che la coltivavano<sup>26</sup>.

Dopo l'unificazione nazionale le terre collettive sono rappresentate nel dibattito pubblico come elemento perturbatore non solo dell'ordine giuridico ed economico, poiché avrebbero sottratto al commercio vasti territori, ma anche dell'ordine morale e della pubblica tranquillità, per la carica conflittuale che sarebbe derivata dall'incertezza del possesso. Ciò emerge con forza nel corso dei dibattiti e dei lavori di preparazione alla stesura del Codice civile dello

<sup>26</sup> Per una ricognizione generale delle opere dei riformatori settecenteschi relativamente a queste terre si veda E. Piscitelli, *Il pensiero degli economisti italiani del '700 sull'agricoltura, la proprietà terriera e la condizione dei contadini*, in «Clio», n. 2, 1979, pp. 245-292. Tra le opere più significative si ricordano G.M. Galanti, *Descrizione storica e geografica delle Sicilie*, Napoli 1786-1794 e, dello stesso autore, *Testamento forense*, Venezia 1806; A. Genovesi, *Lettere accademiche su la questione se sieno più felici gl'ignoranti che gli scienziati*, Napoli 1769 e prefazione a C. Trinci, *L'agricoltore sperimentato*, Napoli 1769; G. Palmieri, *Della ricchezza nazionale*, in *Scrittori classici italiani di economia politica*, tomo XXXVIII, Milano 1805 e, dello stesso autore, *Pensieri economici relativi al Regno di Napoli*, Napoli 1789, in F. Venturi, a cura di, *Illuministi italiani*, vol. V, *Riformatori napoletani*, Milano-Napoli 1962; G. Vasco, *I contadini. La felicità pubblica considerata nei coltivatori di terre proprie*, Brescia 1779; P. Verri, *Meditazioni sull'economia politica*, parte moderna, tomo XV, 1771, pp. 57-66.

stato unitario, adottato nel 1865, e specialmente del contributo dato alla discussione da Pasquale Stanislao Mancini<sup>27</sup>.

Bisogna, tuttavia, ricordare che, nonostante ciò, le linee di evoluzione del dibattito pubblico per l'affermazione dei diritti proprietari subiscono alla fine del secolo una importante inversione di tendenza, che poi è in gran parte l'oggetto del volume di Paolo Grossi *Un altro modo di possedere*. Il dibattito attraversa una fase nuova, caratterizzata da una critica profonda nei confronti del modello privatistico francese, che troverà la sua espressione legislativa nelle leggi del 1888, del 1891 e del 1894, con le quali si viene ad affermare la necessità di mantenere le forme di possesso comune là dove per l'altitudine e la natura dei fondi le terre non possono essere migliorate dal punto di vista agricolo.

Ai fini della liquidazione degli usi civici e della soppressione dei beni comuni, sono state impiegate tre tipologie di intervento: le vendite, la liquidazione degli usi civici e dei diritti collettivi, e la quotizzazione. La prima categoria di interventi è stata impiegata a cominciare dalla fine del Settecento e per tutto l'Ottocento preunitario in molte regioni italiane. Dopo l'unificazione nazionale, con le leggi del 1866 e del 1867, una grande massa di beni ecclesiastici, demaniali e dei comuni fu venduta soprattutto tra il 1868 e il 1880. A tutto il 1906, secondo quanto ci riferisce Emilio Sereni, la superficie complessiva di terre pubbliche vendute ammontava a 750.000 ettari<sup>28</sup>.

La seconda tipologia di intervento riguarda, invece, i provvedimenti volti a una abolizione senza indennità, come prevedeva una serie di leggi settecentesche che riguardavano soprattutto i diritti di pascolo nel Regno di Napoli, nel Veneto e in Toscana. Vi furono poi provvedimenti che prevedevano una indennità in denaro o in terra che i proprietari dovevano pagare ai comuni o alle comunità. Furono adottati in Toscana, nello Stato pontificio e nel Veneto<sup>29</sup>.

Per quanto riguarda invece la terza tipologia, ovvero quella della quotizzazio-

<sup>27</sup> A tale proposito si veda il mio *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*, Leida 1996, in particolare p. 525 e segg.

<sup>28</sup> E. Sereni, *Il capitalismo nelle campagne (1860-1900)*, Torino 1968, pp. 135-145.

<sup>29</sup> Si veda la bibliografia storico-giuridica fin qui citata.

ne dei demani, e cioè la loro spartizione e trasformazione in proprietà libera da diritti collettivi, il provvedimento più importante era contenuto in un pacchetto di leggi che furono emanate tra il 1806 e il 1807 sull'eversione della feudalità nel Regno di Napoli<sup>30</sup>.

Queste leggi prevedevano la divisione in massa delle terre demaniali che consisteva in due operazioni: la spartizione di queste terre tra feudatari e comuni, e la divisione e distribuzione, da parte di questi ultimi, in piccole quote ai contadini o comunisti. Dopo l'unificazione nazionale questa operazione fu ripresa e fu attribuito ai prefetti il compito di dividere i demani ex-feudali ed ecclesiastici. Provvedimenti analoghi furono approvati anche in Toscana, in Emilia, nello Stato pontificio, in Sardegna.

Questa tipologia di intervento arrivò a ispirare anche la sistemazione legislativa realizzata dal governo fascista con la legge 751 del 1924 sul riordinamento degli usi civici nel Regno, successivamente inglobata nella legge del 1927, la quale si ispirava al criterio di liquidare tutti gli usi civici esistenti per trasformarli in libera proprietà e cercò di affrancare le terre private che erano gravate ancora da antiche servitù. Il proprietario cedeva al comune o all'associazione una quota di terreno variabile secondo la natura degli usi e il valore dei beni gravati dai diritti della collettività. E per i beni già posseduti dai comuni era prevista la quotizzazione tra le famiglie degli antichi utenti con preferenza per le meno abbienti<sup>31</sup>.

L'evoluzione legislativa che ha caratterizzato i beni comunali in Italia tra la fine del Settecento e gli anni Cinquanta del Novecento (con alcune importanti eccezioni) può leggersi come il tentativo di inglobare il "comune" all'interno della logica dicotomica privato/pubblico, mercato/stato. Questa evoluzione comincia a essere messa in discussione dagli stessi saperi giuridici proprio in relazione alla questione sociale e ambientale. Le implicazioni negative della soppressione di una concezione "comune" dei possessi agrari sono apparse vere soprattutto nelle aree montane e boschive, dove l'emergenza territoriale si è andata aggravando nel corso della seconda metà del Novecento per la crisi

<sup>30</sup> Su questi temi si veda il mio *Demani ed individualismo agrario nel Regno di Napoli*, Napoli 1995.

<sup>31</sup> Si veda G. Medici, *La distribuzione della proprietà fondiaria in Italia. Relazione generale*, Roma 1948, p. 64.

dell'agricoltura montana. Con sempre più forza queste zone sono state oggetto di drammatici fenomeni di dissesto idrogeologico con il consueto corredo di alluvioni, frane, erosioni. Si è dunque cominciato a guardare alle proprietà comuni come a una forma di gestione economico-sociale in grado di coniugare economia ed ecologia, produzione e manutenzione.

In conclusione è difficile per chi abbia studiato i beni comuni in una prospettiva storica resistere alla tentazione di partecipare a un dibattito così appassionato come quello che si è sviluppato intorno a questo tema nel corso degli ultimi anni. È, tuttavia, estremamente problematico intervenire in una discussione in cui i partecipanti si sono posizionati fino a formare due schieramenti contrapposti. Quale scegliere? Se infatti non si può non essere d'accordo con chi richiama i "benecomunisti" alla prudenza nell'uso di questa categoria in senso "rivoluzionario" mettendone in evidenza i limiti rispetto all'obiettivo prefissato<sup>32</sup>, è pur vero che le esigenze più profonde che l'uso di questa categoria richiama non sono cosa di poco conto. Dei beni comuni oggi interessa l'idea di indissolubilità tra società, economia e ambiente che né le moderne economie di mercato né le politiche pubbliche hanno saputo garantire. In questa realtà, infatti, la funzione protettiva nei confronti del territorio si è legata strettamente alle finalità perequative della redistribuzione delle rendite comuni.

Bisogna, d'altra parte, chiedersi come mai, nonostante il grande sforzo liquidatorio compiuto durante il fascismo e proseguito nel secondo dopoguerra, ancora alla fine del secolo in alcune regioni della penisola molte operazioni di chiusura previste dalla legge del 1927 non erano state effettuate. Nel secondo dopoguerra si calcolava che un decimo della penisola con particolare riguardo alla regione alpina e al Mezzogiorno era ancora gravato dagli usi civici. Per la Regione Lazio ancora nel 1977 erano state operate solo 39 chiusure di operazioni demaniali su 378 comuni. Fino al 1994, sempre nel Lazio, vi erano ancora migliaia di cittadini che si trovavano in una posizione irregolare a causa della mancata attuazione della legge del 1927<sup>33</sup>.

Oltre a garantire gli equilibri ambientali, gli usi civici e le proprietà collettive hanno rappresentato una forma di redistribuzione della ricchezza, di conteni-

<sup>32</sup> Mi riferisco in particolare al libro di Vitale, *Contro i beni comuni*, cit.

<sup>33</sup> Si veda C. Federico, R. Giacoia, *Verso un accesso facilitato agli indici del Bollettino degli usi civici*, in «Archivio Scialoja-Bolla. Annali di studi della proprietà collettiva», n. 1, 2004, pp. 145-163.

mento delle sperequazioni, uno strumento di protezione sociale garantito dalla comunità. E se, nelle società tradizionali e premoderne, i beni comuni agivano in una dimensione storica locale e all'interno di un contesto caratterizzato da una società di ordini, nel mondo globalizzato il tentativo è quello di trasporre i caratteri di questo concetto ad ambiti sconosciuti nel passato come i beni immateriali, a spazi territoriali più ampi e ad articolazioni sociali più complesse e tendenzialmente più egualitarie. La forte resistenza che i beni comuni hanno opposto ai processi di liquidazione e il loro "ritorno" nel dibattito pubblico dimostrano comunque la vitalità di una istituzione che, per quanto antica, dimostra di avere "senso" anche in un mondo modernizzato e caratterizzato da alti livelli di tecnologia, e intorno alla quale c'è ancora molto da "favorare".