

**Usi civici e demani comunali: da residuo culturale a residuo materiale
Linee evolutive dall'Unità alla crisi di fine secolo**

di Roberta Biasillo

1. *Definire e ridefinire.* Obiettivo del saggio è analizzare l'evoluzione degli usi civici e dei demani collettivi dall'Unità fino ai primi del Novecento in relazione a un particolare contesto sociale, economico, politico e giuridico. Piuttosto che rappresentare precisi contenuti positivi, usi e demani collettivi rappresentano archetipi e categorie concettuali¹ che si determinano sulla base di alcune varianti, quali la situazione storica, le dottrine economiche e giuridiche, le condizioni ambientali. Una delle poche "ridefinizioni" contemporanee – cioè di riattribuzioni di senso alla luce dei cambiamenti dei bisogni della società – sottolinea in primo luogo la globalità di una espressione che si riferisce a una complessa realtà e in secondo luogo evidenzia la necessità di gestione nell'interesse generale e l'adeguamento a nuove finalità che evitino dispersioni e speculazioni². Riuscire ad adattarsi a nuove esigenze è la caratteristica fondamentale di queste terre, e dei beni non privati in generale, e l'essere una materia dinamica richiede una continua rivisitazione in grado di fornire criteri di lettura alle scelte politiche coeve.

2. *Un residuo culturale.* Nel 1860 «l'immensa proprietà delle manimorte» fu annoverata, in una metaforica diagnosi, tra le malattie da cui era affetta l'Italia meridionale³. Le terre in questione erano in linea di principio e senza alcun dubbio delle zavorre per il rilancio materiale e morale della parte più arretrata della nazione, dove non a caso erano presenti in maniera massiccia e costituivano un elemento importante della economia agraria. Le descrizioni dell'epoca non potevano che confermare questa idea. Nel Meridione già alla

¹ L. Fulciniti, *I beni d'uso civico*, Padova 1990, pp. 23-25.

² G. Faraone, *Presentazione del disegno di legge quadro in materia di usi civici*, in O. Fanelli, a cura di, *Gli usi civici. Realtà attuali e prospettive: atti del Convegno di Roma, 1-2 giugno 1989*, Milano 1991, pp. 17-18.

³ F. Cirone, *Le piaghe che più incancreniscono la prosperità dell'Italia meridionale*, Napoli 1860, p. 104.

fine del Settecento i demani comunali erano presentati come un ammasso di terre abbandonate e mal coltivate⁴. A demani ridotti a «plaghe e steppe desolate [...], morte campagne [...], monti rocciosi con qualche raro albero e poca bassafratta rugginosa, raggrinzata» venivano contrapposte proprietà private costituite da «prati verdeggianti [...], spiagge romite [...], vigneti robusti [...], ombrose selve di oliveti e frutteti [...], campi mareggiati»⁵.

Zone che apparivano «rocce e dirupi franosi, campi di sabbia e lande paludose» avrebbero potuto essere convertite «in sorgenti di produzioni e di ricchezza nella mani di savii ed operosi proprietari»⁶. Le aree demaniali definite come coltivabili erano sottoposte piuttosto a un regime di «incoltura»; quelle definite come pascoli in realtà erano distese di rovi, erbacce e miseri sterpi che solo animali veramente affamati potevano brucare; quelle definite come coltivate non erano altro che terreni resi esausti da una secolare agricoltura di rapina. Quintino Sella osservando lo stesso versante di una montagna contrapponeva a «grandi deserti» di proprietà collettiva, «oasi dove vi è una vegetazione bellissima» appartenenti a privati⁷. Sui boschi comunali veneti si diceva qualcosa di simile ma si accennava anche ai possibili motivi, tra i quali il fatto che nessuno si curava di ciò che era di tutti e di conseguenza questi beni erano ridotti a sterili pascoli e terreni scoscesi soggetti a erosione⁸. Al di là della motivazione profonda e della strumentalizzazione di certe affermazioni, queste descrizioni non dovevano certo distanziarsi molto dal vero. Non ci sarebbe stato molto da stupirsi se i demani risultavano così miseri e improduttivi quando gli enti preposti ad amministrarli – i comuni – non ne conoscevano nemmeno l'estensione e non mostravano il minimo interesse a una gestione razionale.

Le prime norme di censuazione dei demani risalivano a ben prima dell'Uni-

⁴ L. Bianchini, *Storia delle finanze del Regno delle due Sicilie*, a cura di L. De Rosa, Napoli 1971, p. 365.

⁵ E. Loscalzo, *Il governo dei demani comunali e la questione agraria nel Mezzogiorno d'Italia con le relazioni e i progetti del ministero e dell'on. A. Rinaldi*, Napoli 1898, p. 1.

⁶ C. Del Greco, *Dei demani nelle provincie meridionali d'Italia. Breve trattato*, Firenze-Genova 1861, p. XII.

⁷ Atti parlamentari (d'ora in poi Ap), *Senato del Regno*, legislatura VIII, sessione I, *Discussioni*, tornata del 20 agosto 1862, pp. 2147-2148.

⁸ L. Doglioni, *Notizie storiche e geografiche della città di Belluno e sua provincia*, Belluno 1816, p. 10.

ficazione italiana, precisamente al 1792 nel Regno di Napoli, ma il più vasto movimento riformatore prese il via con il decennio francese (1806-1815)⁹. Già in queste prime operazioni vennero fuori alcune criticità: sebbene nelle ordinanze la destinazione ai non abbienti fosse esplicita, queste si rivelarono «prescrizioni destinate a rimanere platoniche, indizio al massimo di buoni propositi, non della decisa volontà di fare qualcosa per gli *indigenti*»; fu impossibile porre un freno al peso predominante che negli acquisti ebbero i più ricchi in virtù del principio generale che legava la vendita alla liquidazione del debito pubblico¹⁰; i contadini che divennero padroni a pieno titolo di piccole quote non furono in grado di conservarne la proprietà e le privatizzazioni francesi e borboniche si risolsero «esclusivamente a vantaggio del ceto borghese dei possidenti»¹¹; nel momento in cui si sciolsse l'ex demanio feudale, tutte le fonti riferiscono che la parte destinata alla comunità risultava inadeguata a rispondere ai bisogni di questa, tanto che la ripartizione in massa è stata definita una «espropriazione in massa»¹² o una «riforma agraria alla rovescia»¹³.

Questo è in breve quanto accadde prima dell'Unità. Nonostante la consapevolezza che nei precedenti quaranta anni le operazioni avessero prodotto pochissimi risultati positivi di contro a «frequenti atti arbitrari, innumerevoli disinganni delle popolazioni, moltiplicate controversie», il nuovo stato rilanciò le operazioni di riparto dei beni demaniali comunali. Nelle intenzioni della classe dirigente liberale la creazione di una piccola e media proprietà da contrapporre alle grandi tenute sarebbe dovuta essere una operazione politicamente finalizzata a unire «il maggior numero di persone alla causa dell'unità italiana», a eliminare il brigantaggio nel Meridione¹⁴ e a mantenere la stabilità sociale nella consapevolezza che «i veri conservatori sono i proprietari

⁹ La raccolta completa della legislazione sui demani meridionali si trova in L. Acrosso, G. Rizzi, *Codice degli usi civici*, Roma 1956, pp. 325 e sgg. Si veda anche G. Corona, *Demani ed individualismo agrario nel Regno di Napoli (1780-1806)*, Napoli 1995.

¹⁰ P. Villani, *La vendita dei beni dello stato nel Regno di Napoli (1806-1815)*, Milano 1964, pp. 43-47.

¹¹ A. Cestaro, *Aspetti della questione demaniale nel Mezzogiorno. Linee evolutive di una ricerca ambientale dal 1750 al 1875*, Brescia 1863, pp. 7-9.

¹² E. Sereni, *Storia del paesaggio agrario italiano*, Bari 1961, p. 299.

¹³ M. Mancino, *Latifondo e contratti agrari nel Mezzogiorno*, Salerno 1986, p. 128.

¹⁴ Ap, Camera dei deputati, legislatura VIII, sessione I, *Discussioni*, tornata del 22 novembre 1861, p. 40. Intervento di Carlo de Cesare.

mezzani»¹⁵. Questa distribuzione di terra avrebbe dovuto avere come effetto il «bene morale» di aumentare «la massa di persone interessate a sostenere l'ordine vigente delle cose nostre»¹⁶ e di stringere «le sorti dei cittadini che ne fanno acquisto [...] sempre più in una salutare solidarietà con quelle del Governo»¹⁷. Non si avevano dati precisi circa l'estensione delle terre in considerazione, ma si trattava di numeri molto consistenti, al punto da far pensare di creare dal nulla una classe numerosissima di possidenti aumentando conseguentemente la redditività delle campagne ancora incolte¹⁸. A riepilogare l'andamento delle operazioni compiute dall'1 luglio 1862 al 31 marzo 1864 è un documento presentato alla Camera dal ministro dell'Agricoltura Manna. La solerzia con cui venne svolto questo pubblico servizio faceva sperare «di vedere gli affari demaniali comunali terminati» addirittura entro l'anno al fine di ristabilire «la prosperità, la tranquillità e la ricchezza delle provincie meridionali del Regno d'Italia»¹⁹. È interessante chiedersi da quali presupposti parta questo processo di privatizzazione. Per Raffaele Romanelli nei primi decenni del Regno «il liberismo economico fu forse il vero fondamento della filosofia civile dei liberali italiani»²⁰. L'idea che uno stato non potesse essere un buon proprietario fu accettata dalla classe dirigente italiana come principio di buona economia, come «dogma economico e di buona finanza»: che utilità avrebbe avuto conservare a tempo indeterminato terreni che sarebbero potuti essere impiegati nella vendita se la ricchezza di uno stato coincideva con la somma delle ricchezze dei singoli cittadini?²¹ Nel momento in cui le dottrine economiche richiedevano che tutti i beni degli enti e dello stato fossero sottoposti alle leggi di mercato e raccoman-

¹⁵ Ivi, p. 43. Intervento di Antonio Ciccone.

¹⁶ Ap, Senato del Regno, legislatura VIII, sessione 1, *Discussioni*, tornata del 9 gennaio 1862, p. 869. Intervento di Paolo Farina.

¹⁷ Ap, Camera dei deputati, legislatura VIII, sessione 2, *Documenti disegni di legge e relazioni, Progetto di legge presentato alla Camera il 15 aprile 1861 dal ministro delle Finanze (Bastogi). Alienazione di beni demaniali per la somma approssimativa di 18 milioni di lire*, vol. II, p. 43.

¹⁸ Ivi, *Documenti disegni di legge e relazioni* (n. 1), *Relazione del ministro d'Agricoltura, industria e commercio (Pepoli) presentata nella tornata del 4 luglio 1862 sulle operazioni di riparto dei beni demaniali, comunali nelle provincie meridionali*.

¹⁹ Ivi, *Documenti disegni di legge e relazioni*, n. 235, *Quadro delle operazioni demaniali comunali nelle provincie meridionali compiutesi dal 1° luglio 1862, a tutto il 31 marzo 1864*, pp. 1-3.

²⁰ R. Romanelli, *L'Italia liberale (1861-1900)*, Bologna 1979, p. 63.

²¹ Ap, Camera dei deputati, legislatura VIII, sessione 1, *Discussioni*, tornata del 22 novembre 1861, p. 39. Intervento di Carlo De Cesare.

davano «lo svincolo, e la contrattazione e la trasmissione libera delle proprietà stabili», Quintino Sella esprimeva al meglio l'idea dominante secondo la quale conservare il demanio avrebbe comportato «la immobilità del possesso, l'agglomerazione di vaste e disformi proprietà, la impossibilità a procurare il miglioramento della coltivazione e della produzione»²². L'unica via per un possibile sviluppo agricolo era l'affermazione della «assoluta libertà della proprietà» e la totale eliminazione degli strascichi di proprietà collettiva²³.

Queste teorie si intrecciarono con quelle giuridiche del «rendere perfetta la proprietà» – chi era padrone di un fondo doveva esserlo in maniera univoca e totale – e del trasformare questi diritti in piccole proprietà private per recuperare in intensità quello che si era perso in estensione²⁴.

Tutti gli istituti giuridici vennero piegati e adeguati alla massima economica di una proprietà il più possibile libera e commerciabile²⁵: gli unici modi di possedere gravitanti su proprietà altrui a essere riconosciuti furono tutti quegli istituti temporanei che terminavano con la morte della persona esercitante, cioè l'usufrutto, l'uso, l'abitazione e la servitù prediale. Da queste norme derivava che i diritti di uso collettivo, avendo una durata superiore ai trenta anni, non erano ammissibili²⁶. Di fronte all'imperativo categorico del liberismo, la imprescrittibilità dei demani venne ignorata e il legislatore venne invitato a non avere «la pretensione assurda di sostituirsi a quelle leggi economiche le quali sono superiori a qualunque decreto col quale si cercasse di fare ad esse violenza o contrasto»²⁷.

²² Ivi, *Documenti disegni di legge e relazioni, Alienazione dei beni rurali e urbani posseduti dal demanio dello stato presentato alla Camera il 7 giugno 1862 dal ministro delle Finanze (Sella)*, p. 1243.

²³ Ap, Camera dei deputati, legislatura XII, sessione 2, *Discussioni*, tornata del 26 aprile 1877, p. 2813. Intervento di Tommaso Melodia.

²⁴ Ivi, legislatura XI, sessione 2, *Discussioni*, tornata del 31 gennaio 1872, p. 728. Intervento di Stefano Castagnola.

²⁵ Ap, Camera dei deputati, legislatura XIII, sessione 1, *Documenti disegni di legge e relazioni*, n. 48, *Progetto presentato dal ministro d'Agricoltura, industria e commercio (Maiorana-Calatabiano) nella tornata del 22 gennaio 1877, Legge forestale*, p. 17.

²⁶ Ivi, n. 48-A, *Relazione della Commissione composta dai deputati Nelli presidente, Napodano segretario, Pepe, Manfrin, Melchiorre, Melodia, Varè, Cordova, e Cancellieri relatore sul progetto di legge presentato dal ministro di Agricoltura, industria e commercio nella tornata del 22 gennaio 1877. Tornata del 19 marzo 1877, Legge forestale*, p. 10.

²⁷ Ap, Camera dei deputati, legislatura VIII, sessione 1, *Discussioni*, tornata del 4 agosto 1862, p. 4036. Intervento di Massimiliano Martinelli.

Non a caso, il Codice civile italiano del 1865 ruotava tutto intorno al nodo giuridico della proprietà privata²⁸. Il primo libro era sulle «persone», e in particolare le persone in quanto proprietarie; il secondo libro trattava l'«idea fondamentale di tutto il Codice», cioè «beni e [...] diverse modificazioni della proprietà»; il terzo libro esaminava i «vari modi co' i quali si acquista[va] la proprietà» e attraverso i quali si determinava giuridicamente il rapporto tra proprietà e proprietario. Una simile legislazione civile, ispirata alla tutela quasi esclusiva del diritto di proprietà, denunciava un sostanziale carattere classista che poteva essere superato solo attraverso una radicale revisione dell'intero sistema. Se il diritto nacque per garantire «che ogni uomo deve rispettare il suo simile», ormai da questo principio virtuoso si era passati «al più sfrenato egoismo»²⁹. Si invocava una inedita giustizia sociale sulla base del nuovo diritto borghese e sulla base della moderna scienza economica: da un lato i proprietari troppo a lungo avevano sopportato «con civile e con patriottica rassegnazione» i gravami sulle terre³⁰, dall'altro gli «ignoranti contadini analfabeti» sfruttavano addirittura i demani persuasi che fosse un loro diritto. Era ormai arrivato il tempo di applicare una giustizia «efficace e ripartitrice»³¹.

A essere travolti da questa temperie culturale furono anche i diritti d'uso che le società di antico regime avevano costruito a mo' di *welfare state ante litteram*. La loro ragion d'essere stava, da un lato, nella necessità di fare delle concessioni a chi ne aveva bisogno per convenienza politica e per equità e, dall'altro, nel diritto naturale stesso secondo lo «*jus primaevum*, per il quale *omnia erant communia*, e perché [...] *antea fuerant populi quam reges*». Gli usi civici erano nati per rispondere alle esigenze stesse della vita ed erano precedenti a qualsiasi notizia che li attestasse e, secondo i giuristi meridionali, trovavano il loro fondamento nel diritto di ogni cittadino a condurre una vita non misera. In quanto diritto inalienabile, imprescrittibile e precedente a quel-

²⁸ Si veda G. Ambrosini, *Diritto e società. Il processo di unificazione del diritto*, in *Storia d'Italia. I caratteri originari*, vol. I, Torino 1972, pp. 336-397.

²⁹ A. Aquarone, *L'unificazione legislativa e i codici del 1865*, Milano 1960, pp. 37, 49-50.

³⁰ Ap, Camera dei deputati, legislatura XII, sessione 2, *Discussioni*, tornata del 26 aprile 1877, p. 2800. Intervento di Bonaventura Gerardi.

³¹ Ivi, sessione 1, *Discussioni*, tornata del 4 maggio 1875, p. 2911. Intervento di Gaetano Brunetti.

lo del sovrano, nessun atto avrebbe potuto eliminarlo³². Di contro la concezione contrattualistica degli usi civici, sviluppatasi intorno al XVIII secolo sotto l'influenza di nuove ideologie liberali, non riusciva a spiegare in profondità il fenomeno. Ribaltando la massima *ex facto oritur jus* del principio di effettività e considerando la proprietà privata un archetipo, diventavano illegittime servitù e limitazioni su fondi appartenenti a privati³³. Questi «inconvenienti» giuridici dovevano sparire non solo dalle proprietà private ma anche dai beni in possesso dello stato. Nel 1875 sui terreni dichiarati inalienabili per scopi di pubblica utilità si negava l'usufrutto proprio a chi ne aveva maggior bisogno. La maggior parte dei contadini avrebbe perso i mezzi di sussistenza senza neanche poter reclamare un adeguato compenso, si sarebbe menomato «non poco il diritto di proprietà esistente da secoli presso quelle popolazioni»³⁴. Nonostante fossero posizioni minoritarie e non in grado di influenzare l'indirizzo delle politiche governative, diversi parlamentari misero in evidenza l'importanza sociale e ambientale di queste terre e la violenza che il nuovo stato di proprietari usava contro i più poveri³⁵. Alcuni parlamentari contestarono l'origine concessiva di tali usi e l'incompatibilità con una stima di mercato: nonostante fossero necessari alle popolazioni il loro valore commerciale sarebbe stato pari a nulla o quasi. In molti comuni ormai i boschi demaniali erano niente più che un ricordo e le consuetudini che avevano aiutato i boschi a conservarsi floridi e le popolazioni rurali a sopravvivere, per una idea astratta e per una giustizia sommaria, erano state cancellate dall'orizzonte culturale delle classi dominanti³⁶.

La componente legislativa ottocentesca contribuì alla estraneazione dei gruppi rurali dalla conduzione dei fondi boschivi e la soppressione delle pratiche di uso, frutto di una inveterata abitudine collettiva, non segnò solo la fine di un vantaggio economico in un clima sociale di diffusa povertà ma sottrasse

³² R. Trifone, *Gli usi civici*, Milano 1963, pp. 7-8.

³³ A. Palermo, *Enfiteusi, superficie, oneri reali, usi civici*, Torino 1965, p. 711.

³⁴ Ap, Camera dei deputati, legislatura XII, sessione 1, *Discussioni*, tornata dell'11 maggio 1875, pp. 3138-3139. Intervento di Agostino Plutino.

³⁵ Si vedano tra gli altri i discorsi pronunciati alla Camera da Guglielmo Tocci il 31 gennaio 1872, Giuseppe Mussi il 28 aprile 1875, Gennaro Minervini e Giovanni Fossa il 4 maggio 1875.

³⁶ Ap, Camera dei deputati, legislatura XI, sessione 2, *Discussione*, tornata dell'1 febbraio 1872, pp. 756-760. Intervento di Giuseppe Cencelli.

anche alle comunità la possibilità di gestire le proprie risorse autonomamente rispetto a una autorità esterna³⁷.

3. *Un residuo materiale.* Giangastone Bolla nella sua raccolta della legislazione agraria italiana individuava nella fine degli anni Ottanta un momento di trapasso. Fino al 1885 i motivi dominanti dei provvedimenti furono la liberazione della terra da ogni vincolo, la censuazione dei beni ecclesiastici e la quotizzazione dei demani. Dal 1890 l'acuirsi della crisi sociale impose il ripensamento di un sistema che aveva permesso alla classe borghese di impossessarsi di terre fino a quel momento irraggiungibili. Studiosi e politici che avevano giurato «sulla magica efficacia degli istituti e delle forme liberali» e sull'idea di uno stato catalizzatore degli interessi privati, si trovarono di fronte alla miseria e all'agitazione delle masse popolari e alla diffusione del socialismo³⁸.

Già nel 1877 la privatizzazione selvaggia estesa a «brulle montagne, luoghi rocciosi, terre minacciate da frane» venne messa in dubbio e riprese forza la teoria preunitaria che guardava alle terre comunali «come riserve [...] per conservare alle popolazioni stesse il mezzo di sussistere»³⁹. Era in atto, quindi, un profondo ripensamento delle teorie economiche, giuridiche e sociali: «storici e politici, economisti e filosofi» non solo ammettevano ormai la legittimità della proprietà collettiva, ma addirittura la sostenevano. Essa non era più considerata semplicemente una istituzione arcaica destinata a scomparire a contatto con la proprietà individuale, ma stava ridiventando un mezzo di benessere e di stabilità perfettamente conciliabile con il progresso della società⁴⁰.

La critica, tutta interna alla classe liberale, si rivolse proprio a quei dogmi che avevano fondato e giustificato la corsa alla sdemanzializzazione. Il progresso, l'articolazione delle moderne società e le profonde divergenze tra classi imponevano allo stato e al legislatore di rivedere le radici di un diritto che era

³⁷ R. Sansa, *Il bosco fra difesa degli usi consuetudinari e conflitti di mercato*, in «Storia urbana», n. 69, 1994, p. 143.

³⁸ M. Rossi-Doria, *Riforma agraria e azione meridionalista*, Bologna 1956, pp. 186-188.

³⁹ A. Rinaldi, *Dei demani comunali e degli usi civici*, in «Archivio giuridico», n. 3, pp. 1-4.

⁴⁰ N. Colajanni, *Di alcuni recenti studi sulla proprietà collettiva*, Bologna 1887.

diventato prepotenza e di una libertà che era stata interpretata come libertinaggio⁴¹. Il legislatore aveva però ricavato le sue induzioni altrove, nell'economia politica che «si disse ancella e sposa del diritto» e che allo stesso modo pretendeva di essere «scienza dell'assoluto»⁴². Che le leggi in vigore non rispondessero all'interesse della collettività e che fossero il frutto del particolarismo della classe detentrica della ricchezza venne denunciato da tutta una nuova generazione di giuristi che chiedevano la «socializzazione del diritto», cioè la tutela delle classi umili attraverso la legge. Il diritto positivo elaborato esclusivamente per la difesa della proprietà privata e dell'interesse dei singoli possidenti aveva garantito la ricchezza di pochi in cambio della miseria di molti; i legislatori avevano chiuso gli occhi di fronte ai nuovi antagonismi, alle nuove forme di servaggio, alle assurde iniquità e, in ossequio ai principi del liberismo e dell'individualismo, la legge restò assente⁴³. L'errore di fondo del Codice civile del 1865 fu quello di aver considerato il diritto una scienza positiva e non una scienza sociale, un dato *a priori* e non un organismo che si articolava con la società. Di conseguenza anche il diritto di proprietà fu legato al singolo senza alcuna valenza o limite o obbligo sociale, senza alcun indirizzo con la affermazione del pubblico interesse⁴⁴.

Negli anni Novanta la questione demaniale si impose con urgenza nelle discussioni parlamentari e divenne oggetto della legislazione sociale. Evitare la diffusione del socialismo e i disordini pubblici fu la motivazione immediata che, sommata a quanto scritto in precedenza, ispirò i nuovi provvedimenti sui demani delle ex province pontificie e del Mezzogiorno. La crisi sociale imponeva di agire in nome della giustizia sociale e in fretta sia nell'interesse delle masse rurali sia nell'interesse delle classi ricche. Il senatore Alberto Cencelli, dopo trenta anni di insuccessi, propose la «ricostituzione della proprietà collettiva in Italia, come complemento e correttivo della proprietà privata»; quest'ultima non si era rivelata così perfetta come si credeva e non era una esagerazione

⁴¹ G. Cimbali, *Il diritto del più forte*, Roma 1902 [terza ed.], pp. 5-6.

⁴² E. Loscalzo, *Legislazione agraria-sociale e colonizzazione interna*, Napoli 1901, pp. 23-24.

⁴³ G. Salvio, *I difetti sociali delle leggi vigenti di fronte al proletariato e il diritto nuovo*, Palermo 1902 [terza ed.], pp. 2-11.

⁴⁴ G. D'Aguanno, *La genesi e l'evoluzione del diritto civile secondo le risultanze delle scienze antropologiche e storico-sociali*, Torino 1890, pp. 9-11, 406.

affermare che l'abolizione degli usi civici era stata la prima causa della miseria delle popolazioni di campagna. Il parlamento non poteva continuare a cullarsi nell'illusione che la questione sociale non esistesse, doveva «abbandonare il sistema del prometter lungo» e far sì che gli avanzi dei patrimoni rustici comunali venissero usati per il solo vantaggio dei più poveri⁴⁵.

Il solo modo per evitare che si affermasse un diverso ordinamento sociale e che dilagasse il socialismo era quello di accoglierne le osservazioni più umane e giuste, quali la lotta «al privilegio, alla concorrenza sleale, all'egoismo di classe». Riaffermando la finalità sociale della proprietà demaniale lo stato avrebbe potuto garantire ai poveri il diritto alla vita e il rispetto alla loro dignità prima che questi li avessero esatti attraverso la lotta di classe e avrebbe potuto salvare la proprietà privata dai moti anarchici, dalle agitazioni socialiste e dalle leghe dei non abbienti. L'avanzata dei partiti radicali e del Partito socialista alle elezioni del 1895, la diffusione delle idee di Marx dettarono una azione governativa tesa a salvare i contadini «dalle tentazioni dell'anarchismo»⁴⁶.

A partire dal 1892 le proposte e i progetti di legge si rincorsero sia per le province pontificie sia per il Mezzogiorno. Per il centro Italia, dopo vari tentativi di sistemazione, nel 1894 si riconobbero legalmente gli enti collettivi poiché rappresentavano «un grande rimedio per la soluzione delle questioni sociali in Italia»⁴⁷. Per l'Italia meridionale i tentativi di riordino delle terre comunali si susseguirono fino ai primi anni del Novecento, ma furono progetti modesti, non furono né leggi agrarie né leggi sociali, che mirarono a mettere la parola fine alla questione senza risolverla, senza sconfessare le norme precedenti, senza prendere le parti né degli occupatori, né delle popolazioni, né dei proprietari⁴⁸. Degno di nota, ma arrivò solo nel 1904, fu il progetto del

⁴⁵ A. Cencelli, *La proprietà collettiva in Italia: le origini, gli avanzi, la ricostruzione*, Milano 1920, pp. III-IV, 17-18.

⁴⁶ A. Rinaldi, *Le terre pubbliche e la questione sociale*, Roma 1896, pp. 12-23, 52-55.

⁴⁷ Ap, Camera dei deputati, legislatura XVIII, sessione 1, *Documenti disegni di legge e relazioni*, n. 134-A, *Relazione della Commissione composta dai deputati: Garibaldi presidente; Tasca-Lanza segretario; Nasi, Picchia, Rinaldi, Serena, Tondi, Vischi, e Tittoni, relatore sulla proposta di legge svolta e presa in considerazione nella seduta del 7 febbraio 1893. Seduta del 20 febbraio 1893, Ordinamento dei domini collettivi nelle provincie dell'ex Stato pontificio*, p. 8. Diventa legge il 3 agosto 1893.

⁴⁸ Ap, Senato del Regno, legislatura XVIII, sessione 1, *Documenti disegni di legge e relazioni*, n. 77-A, *Relazione dell'ufficio centrale composto dai senatori Gadda, Pascale, Faina E., Auriti e Inghilleri relatore sul progetto di legge presentato dal ministro di Agricoltura, industria e commercio di concerto*

ministro Luigi Rava «per la recisa condanna di ogni forma di quotizzazione e per l'affermata necessità che il demanio [fosse] destinato a uso collettivo». Con esso si chiuse «la miserabile serie di tante belle proposte», tutte improntate al carattere di urgenza e tutte volte a risolvere la questione dei demani comunali del Mezzogiorno in modo definitivo⁴⁹.

Tutti questi propositi evidenziarono l'enorme sperpero di ricchezza comune e il clima di «grande paura» che seguì i Fasci siciliani. Se da una parte si continuava a celebrare il mito delle terre incolte come strumento valido per la ricomposizione del dissidio sociale, dall'altra non si poteva fare altro che constatare la non recuperabilità di molti terreni. Per quanto la proprietà collettiva resistesse in ogni provincia⁵⁰, gran parte era ormai sparita. Rimanevano dei «ruderi», delle «reliquie». Il collettivismo non avrebbe rappresentato la soluzione al problema sociale, al massimo sarebbe stato utile per creare comunanze modello⁵¹. Fu Francesco Saverio Nitti a rompere definitivamente l'incantesimo della ricostituzione demaniale: dopo un secolo di sperpero della proprietà collettiva, considerata un «bottino di guerra del partito che vinceva nelle elezioni amministrative», si poteva davvero pensare di «far risorgere le cose morte, ricomporre ciò che non è più»? All'inizio del Novecento lo stato avrebbe potuto procedere accertando solo ciò che ancora era effettivamente demanio e salvare il salvabile amministrandolo direttamente e cedendo i profitti non ai comuni ma agli indigenti. Si sarebbe dovuto emanare una legge formata da pochi articoli che prescindesse dalla selva delle disposizioni in vigore, che abolisse la quotizzazione e la conciliazione sulla base del principio di imprescrittibilità dei demani, che prevedesse l'obbligo di rimboschimento per lo stato⁵².

4. *Alcuni bilanci*. Si dovette attendere la fine degli anni Settanta per le pri-

col presidente del Consiglio, ministro dell'Interno nella tornata del 18 febbraio 1893. Seduta del 4 luglio 1893. Sui demani comunali nelle provincie del Mezzogiorno, p. 8.

⁴⁹ C. Caristia, *Scritti giuridici storici e politici*, vol. II, Milano 1955, pp. 119-120.

⁵⁰ Rinaldi, *Le terre pubbliche*, cit., p. 19.

⁵¹ G. Cavalieri, *Il diritto di tutti gli uomini all'effettivo godimento della terra*, Venezia 1893, pp. 55, 67.

⁵² F.S. Nitti, *La ricostruzione dei demani comunali*, in *Inchiesta parlamentare sulle condizioni dei contadini nelle provincie meridionali e nella Sicilia*, vol. V: *Basilicata e Calabria*, t. III, Roma 1910, pp. 224-226.

me valutazioni degli effetti delle politiche demaniali⁵³. Nel 1879 il ministro dell'Agricoltura Cairoli, a seguito di una ondata di quotizzazioni avvenuta dieci anni prima, rivolse un questionario a tutti i prefetti delle province meridionali per verificare gli esiti di «una applicazione così larga del principio della ripartizione di terreni fra i proletari». Dai rapporti dei prefetti in primo luogo si evinse che la privatizzazione aveva accresciuto la ricchezza pubblica, aveva sollevato le finanze comunali, aveva migliorato le condizioni dei proletari trasformandoli in piccoli proprietari, ma a distanza di poche righe veniva fuori che «la maggior parte delle quote [erano] state alienate» dagli originari assegnatari⁵⁴.

Dal 1883 al 1886 vennero pubblicati gli *Atti della giunta per la Inchiesta agraria e sulle condizioni della classe agricola* diretta da Stefano Jacini e in più punti veniva sollevata la questione demaniale. La relazione del deputato Ascanio Branca per i circondari-calabresi poteva essere estesa, a detta dello stesso relatore, a tutta l'Italia meridionale e risulta emblematica per la sua chiarezza. Le operazioni di riparto erano tutt'altro che terminate e molto rimaneva non solo da fare, ma anche da rifare: gran parte delle quote erano finite nelle mani di vecchi e nuovi latifondisti e non vi era «mezzo di serbare definitivamente le terre nelle mani dei quotisti»⁵⁵.

In quegli anni la situazione cominciò a diventare difficilmente gestibile: le aspettative create e alimentate presso le popolazioni, i ritardi e la cattiva gestione delle autorità preposte, il non raggiungimento dei risultati sperati trasformarono l'iniziale questione economica in un problema di ordine politico. Nel 1884 venne nominata una commissione per accertare lo stato dell'arte e per proporre nuove soluzioni a una questione che cominciava a sembrare interminabile. Le relazioni finali, oltre a riaffermare la necessità dell'imprescrittibilità dei demani⁵⁶, espressero senza mezzi termini il fallimento delle

⁵³ Nel 1876 era caduta la Destra storica e c'era stato un cambiamento anche nel ceto politico di governo.

⁵⁴ *Atti della Commissione reale pei demani comunali nelle provincie del Mezzogiorno istituita con R. decreto 4 maggio 1884 e susseguenti disegni di legge*, Roma 1902, pp. 14-15.

⁵⁵ A. Branca, *Relazione introduttiva*, in *Atti della giunta per la Inchiesta agraria e sulle condizioni della classe agricola*, vol. IX, fasc. I, Roma 1883, p. XLIX.

⁵⁶ *Atti della Commissione reale pei demani comunali*, cit., p. 98.

ripartizioni: il miglioramento economico era stato mediocre e quello sociale quasi nullo, mentre la dispersione del patrimonio collettivo era stata immane⁵⁷. La distribuzione delle quote altro non fu che una elemosina mal riuscita e come tale non produsse alcun miglioramento sociale, anzi incrementò la miseria e diffuse tra le popolazioni un profondo senso di ingiustizia. La liberazione della terra dai vincoli coincise con ogni possibile forma di occupazione: «poveri e ricchi, potenti e umili [fecero] a gara nell'usurpare terreni e diritti» e le autorità comunali, espressione solo degli interessi e della mentalità borghese, furono i primi ad avallare o a non curarsi di certe pratiche. Se così si era disperso un consistente patrimonio immobiliare, senza una sorveglianza assidua e severa degli usi tradizionali e senza il coinvolgimento degli abitanti, queste forme di utilizzo si rivelarono fatali per i boschi e le terre comunali⁵⁸.

Antonio Salandra, uno dei membri della commissione, propose come possibile strumento per restituire una prospettiva sociale ai demani l'associazione di quotisti. Non era più l'amore per la proprietà e l'interesse privato a dover mettere in moto un cambiamento socio-economico, bensì «il vincolo di solidarietà» tra i singoli assegnatari⁵⁹.

Il secondo grande studio di età liberale sulle condizioni dei contadini meridionali è l'Inchiesta guidata dal senatore Eugenio Faina, datata 1910. Francesco Saverio Nitti, incaricato di relazionare su Calabria e Basilicata, attribuì ai provvedimenti presi in materia demaniale la responsabilità dei «lunghi strascichi di rancore tra borghesia e plebi rurali» e delle «bische esplosioni [che turbarono] l'ordine pubblico, dando luogo perfino a repressioni sanguinose». Non espresse però un giudizio totalmente negativo sulle quotizzazioni: generalmente esse si tradussero in un «incremento artificiale del latifondo», non ebbero la valenza sociale che continuamente veniva loro assegnata, non furono destinate ai più poveri, furono oggetto di conciliazione e usurpazione e sdemanializzazione; in alcuni casi però nei luoghi migliori per clima e suolo «molta piccola proprietà è venuta fuori»⁶⁰.

⁵⁷ Ivi, p. 127.

⁵⁸ Ivi, pp. 144-146, 162.

⁵⁹ Ivi, p. 137.

⁶⁰ F.S. Nitti, *La distruzione dei pubblici demani e lo sperpero della pubblica ricchezza*, in *Inchiesta parlamentare sulle condizioni dei contadini*, cit., p. 70.

Una riuscita parziale delle quotizzazioni nella trasformazione fondiaria e nella formazione della piccola proprietà contadina venne riscontrata da Vincenzo Ricchioni, che comunque ammetteva una enorme sproporzione tra gli effetti voluti dalle disposizioni e quelli realizzati. L'avvicendamento tra i vecchi feudatari e una nuova borghesia semif feudale, l'ignoranza delle leggi e delle procedure di applicazione da parte dei funzionari, il clientelismo locale, il principio della prescrittibilità dei demani eternarono le questioni e la crisi inibì la trasformazione agraria che avrebbe potuto rendere fruttuose le quotizzazioni⁶¹. Anche Manlio Rossi-Doria, all'interno di una valutazione complessivamente fallimentare, mise in guardia dal credere che le quotizzazioni avessero avuto solo aspetti negativi: in alcuni casi furono il nucleo di zone destinate a colture arboree specializzate, ma nella stragrande maggioranza dei casi il contadino, che prima aveva chiesto la soppressione degli usi civici e l'assegnazione delle quote, si ritrovò in una miseria ancora peggiore. Le quotizzazioni altro non furono che «un aspetto, un momento della fame, della lotta per la terra, della spietata concorrenza che i contadini si [fecero] per averla» e di questo antagonismo si avvantaggiò la proprietà borghese attraverso il meccanismo del debito e della cessione delle quote. I moti degli anni Novanta nacquero proprio dalla coscienza di questa sconfitta⁶².

5. *Conclusioni.* Fin dal 1862 era chiaro agli stessi proponenti che la formazione di una piccola proprietà contadina in Italia sarebbe stata un risultato difficilmente raggiungibile mediante la privatizzazione dei demani. Da un lato, per far sì che a comperare queste terre non fossero solo i «grandi capitalisti» che vi avrebbero dedicato poche cure, si sarebbe dovuto mettere sul mercato piccoli lotti e non pretendere il pagamento in contanti⁶³. Dall'altro, facilitare l'acquisizione ai possessori di piccole fortune si sarebbe rivelato «una vera rovina non solo delle finanze, ma essenzialmente di coloro stessi

⁶¹ V. Ricchioni, *Le leggi eversive della feudalità e la storia delle quotizzazioni demaniali nel Mezzogiorno*, in *Problemi dell'agricoltura meridionale*, Napoli 1953, pp. 227-230, 240.

⁶² Rossi-Doria, *Riforma agraria*, cit., pp. 24-25.

⁶³ Ap, Camera dei deputati, legislatura VIII, sessione 1, *Discussioni*, tornata del 22 novembre 1861, p. 42. Intervento di Antonio Salvagnoli Marchetti.

che vi accorressero»⁶⁴. Poiché mancava una classe di ricchi e agiati fittavoli, qualsiasi tipo di vendita sarebbe stata «una specie di trappola»⁶⁵.

Da sempre la risoluzione della questione demaniale e le quotizzazioni erano annunciate da «re e galantuomini» come armi politiche per rabbonire le richieste contadine⁶⁶. Se all'inizio dell'Ottocento l'esigenza riformatrice si accompagnò all'idea di rendere giustizia alle popolazioni, dopo il 1861 il peso della grande proprietà si fece sempre più evidente⁶⁷. Dopo l'Unità infatti si assistette a una concentrazione, sia qualitativa sia quantitativa, di ricchezza nelle mani della borghesia, che comperò le terre della cassa ecclesiastica e dei demani messe a disposizione attraverso la vendita a grandi lotti. Più di un milione di ettari venne alienato entro il 1870; circa 300.000 ettari di beni pubblici e 1.300.000 ettari di demanio comunale divennero proprietà privata. Alla liberazione di circa un decimo della superficie nazionale non seguirono i tanto attesi mutamenti sociali ed economici⁶⁸.

Mettere in relazione la secolare questione demaniale e la questione sociale di fine secolo significa fornire un nuovo quadro di riferimento ai fenomeni di concentrazione della proprietà e di progressiva proletarianizzazione delle masse contadine⁶⁹. Il non avere compreso la effettiva portata sociale delle terre comuni rappresentò per il Mezzogiorno e per il paese una mancata occasione di reale e profondo ammodernamento sociale. Era una sfida che non poteva

⁶⁴ Ap, Senato del Regno, legislatura VIII, sessione 1, *Discussioni*, tornata del 20 agosto 1862, p. 2151. Intervento di Pietro Bastogi.

⁶⁵ Ap, Camera dei deputati, legislatura VIII, sessione 1, *Discussioni*, tornata del 2 agosto 1862, p. 3978.

⁶⁶ G. Fortunato, *Il Mezzogiorno e lo Stato italiano*, vol. I, Firenze 1973, p. 60.

⁶⁷ P. Cinanni, *Le terre degli enti, gli usi civici e la programmazione economica*, Roma 1962, p. 58.

⁶⁸ Romanelli, *L'Italia liberale*, cit., p. 77.

⁶⁹ Nonostante parte della recente storiografia tenda a limitare la portata e la denominazione stessa della crisi agraria, leggendola più come il risultato della visione e della visibilità delle opinioni delle classi dominanti, essa tuttavia non può essere negata. Se per le classi proprietarie fu una occasione per la riorganizzazione della proprietà e per la razionalizzazione del lavoro, furono le categorie agricole prive di mezzi di difesa, di rappresentanza politica, di capitale e di peso sociale a subirne gli effetti più gravi a partire dal 1885. A livello geografico fu il Mezzogiorno a pagare il prezzo più alto in termini di scarsa produttività e di ridimensionamento della piccola proprietà coltivatrice. Nel Sud si interruppe il processo di modernizzazione e si registrò una fase involutiva espressa da immobilità sociale e arretramento politico. Si veda P. Frascari, *Le crisi economiche in Italia. Dall'Ottocento a oggi*, Roma-Bari 2012, pp. 22-25.

essere colta dalle classi liberali, ma che doveva essere portata avanti dalle sinistre, le quali continuarono a perseverare nell'idea di una legislazione sociale a spese delle terre incolte e comunali e nell'idea di una quotizzazione e creazione di piccoli proprietari. Una nuova concezione delle terre collettive non sarebbe stata una riflessione isolata e conclusa in sé, ma avrebbe cambiato sensibilmente la struttura sociale; avrebbe fatto delle masse agricole una avanguardia organizzata simile alla classe operaia del Nord con un forte potere contrattuale⁷⁰. Ma ciò non accadde.

⁷⁰ A. Gramsci, *Nel mondo grande e terribile. Antologia degli scritti 1914-1935*, a cura di G. Vacca, Torino 2007, pp. 43-48.