

I PROFILI GIURIDICI DELLE TERRE CIVICHE:
BENI DEL COMUNE O BENI DELLA COLLETTIVITÀ

GIORGIO LOMBARDI

1. Per il tema che mi è stato affidato sono largamente debitore (ed è un debito che io riconosco volentieri) al libro di Paolo Grossi⁽¹⁾, *Un altro modo di possedere*. Questo libro importante tratta, come dice il sottotitolo, della «emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria». Esso viene a chiarire il perché di un dibattito e delle sue vicende nel periodo in cui l'ideologia sottesa al trionfo della nozione *quiritaria* di proprietà, resa invincibile dalla prevalenza della nozione *post-giacobina* dell'assetto proprietario ottocentesco, assumeva la forza di un'ideologia e, per converso, incrociava il suo cammino con quello di tesi antiindividualistiche della proprietà, che emergevano via via nel secolo scorso sul piano culturale.

È una singolare vicenda, questa, che vede un contrasto culturale fiancheggiare quasi – anzi prevalentemente – sottotraccia posizioni ideologiche, e si accompagna al dibattito tra un punto di vista positivistico e una prospettiva nella quale il diritto e la sua indagine si arricchiscono di spunti legati alla comparazione immersa in quella temperie di studi collegati al primo manifestarsi di un modo nuovo di comparazione giuridica, legato alla storia e all'antropologia⁽²⁾.

Non voglio aggiungere neanche una parola a quanto è stato

⁽¹⁾ P. GROSSI, *Un'altro modo di possedere*, Milano, 1977.

⁽²⁾ G. LOMBARDI, *Premesse al Corso di diritto pubblico comparato*, Torino 1986, 17 e ss.

detto nel libro di Grossi appena citato. Vorrei tuttavia sottolineare che il tema dell'uso collettivo dei beni e dei vari significati e delle diverse valenze che gli sono state attribuite tocca profili di comparazione storica tra diverse epoche ed ambienti ed anche di analisi di istituti rimasti intatti nel corso dei secoli. Le parole di Carlo Cattaneo riportate da Grossi in capo alla prefazione del suo libro sono illuminanti al proposito: «questi non sono abusi, non sono privilegi, non sono usurpazioni: è un altro modo di possedere, un'altra legislazione, un altro ordine sociale che, inosservato, discese da remotissimi secoli sino a noi». Era quella l'epoca nella quale le diverse storie municipali condotte nella seconda metà dell'Ottocento usando il metodo storico-critico della scuola germanica che si era via via propagato fino a raggiungere le forme più avvedute di erudizione locale avevano scoperto la *vicinia*, l'uso collettivo dei beni, nelle sue diverse forme, il legame di questi modi di utilizzazione dei beni stessi visti in connessione con il diritto feudale. Queste storie s'ingegnavano di dare di tutto ciò una spiegazione tale da non deprimere quel Medio Evo che, riprovato dal diritto positivo e considerato periodo definitivamente concluso nell'esperienza giuridica, era invece rivalutato proprio da quella storiografia sospesa tra i *revivals* neogotici dell'architettura (dei quali rappresentava una sorta di espressione letteraria) e l'esaltazione del Medio Evo nel suo modo d'essere romantico e post-romantico.

Una serie di dimensioni, quasi una scansione di piani in prospettiva, che si caratterizzava in funzione di una realtà insopprimibile, in talune zone ormai caduta e in altre ancora vitale. È, questo, un quadro ampio e suggestivo che percorre tutta l'Europa dal paese cantabrico fino alle pianure russe, dove *il Mir* rappresenta il luogo dell'esercizio di diritti collettivi e l'abitudine alla discussione ad essi collegata ci riporta ad un esercizio antico di democrazia che non sfuggì a un osservatore acuto come Maurice Paleologue. E ciò giunge a far pensare ad una sorta di precedente, se non addirittura a un crittotipo, in relazione all'esperienza dell'organizzazione della proprietà collettiva che si avrà, poi, nel diritto sovietico.

Ma, ritornando al quadro più ristretto che si riferisce all'attuale territorio italiano, vediamo forme di proprietà e di usi collettivi presenti nelle aree più disperate: dal Sud alle Isole, con speciale ri-

ferimento alla Sardegna, al Nord-est e al Nord-ovest. Si potrebbe dire (e ciò è confermato sia dagli studi di Giampiero Bognetti, sia da altri contributi e verifiche) che probabilmente neanche i Romani spezzarono le utilizzazioni collettive dei beni, in quanto la divisione dei terreni via via conquistati avvenne prevalentemente, se non esclusivamente, nelle zone di pianura e collina, e per i terreni ridotti a coltura. Questi vennero divisi, e le *centuriationes* a favore dei coloni lasciarono tuttavia intatte le zone montane dove il bosco e i terreni ad esso tributari rimasero a lungo indivisi, e le aree in cui l'agricoltura ebbe i suoi sviluppi tattici contro il bosco furono a lungo divise *per sorti* e periodicamente attribuite a rotazione. Un discorso analogo va fatto in relazione a quanto avveniva a cavallo e al di là delle Alpi fino a coinvolgere i cosiddetti *Burgernutzen* dei paesi di lingua germanica.

Nell'Italia occidentale, e soprattutto in Piemonte, il bene collettivo perde via via la sua importanza con lo sviluppo economico e con la trasformazione agricola che si manifesta intorno ai secoli XII e XIII. Sottolinea Luigi Einaudi come la piccola proprietà si fosse da noi sviluppata assai precocemente e da ciò si può trarre la conseguenza che spiega come lo sviluppo dei Comuni vedesse la *facies* dei medesimi passare da quella di Comuni rustici a Comuni con caratteristiche cittadine. La formazione dei *districta*, poi, inglobava anche terre di uso comune. Queste, essendo controllate dal Comune egemone (citiamo uno tra i tanti: il caso di Mondovì) perdevano il collegamento comunitario che ne era all'origine e vedevano la loro *patrimonializzazione* assumere caratteri sempre più accentuati. Venivano infatti stipulati contratti di affittanza oltre che di vendita, con l'unica prescrizione che l'assenso fosse dato dall'Assemblea generale del Comune (del Comune egemone del *districtus*, formata dai capi di casa), integrato da rappresentanti delle minori Comunità associate.

È quindi evidente il significato comparatistico di questi temi, che aspetta ancora una serie di verifiche tali da poter fornire la mappa delle diverse situazioni. Un punto è però certo: all'origine di tutto ciò esiste una *comunità individuata in relazione all'uso collettivo di determinati beni*. In altre parole non è la comunità a individuare il territorio, ma è il territorio a individuare la comunità; e usando l'e-

spressione territorio, voglio dire non soltanto il luogo al quale si riferisce il potere che l'ente esponenziale del gruppo – la collettività – esercita sui soggetti che ne fanno parte, ma il punto di riferimento necessario e sufficiente a individuare un insieme di soggetti legati dall'uso comune dei beni. È, infatti, il dato territoriale che offre il punto di partenza per l'istituzionalizzazione dell'uso, che viene appunto manifestato nella comunità non ancora come duplicazione di soggetto, ma come elemento istituzionale di una riconoscibilità giuridica. A tal proposito non dimentichiamo che è ancora in fieri la dottrina delle persone giuridiche, perché Simbaldo de' Fieschi non ha ancora provveduto a tracciare le fondazioni teoriche dalle quali far derivare i capisaldi della sua applicazione pratica ⁽³⁾.

Questa singolare forma di istituzionalizzazione trova paradossalmente quasi il suo speculare contrario nelle origini dei Comuni, soprattutto nelle città, ove il formarsi del Comune corrisponde alla sostituzione di antichi modi di esercitare il potere, soppiantati da quello nuovo, il Comune, appunto. È chiaro infatti – o almeno tale a me sembra – che all'origine il Comune è null'altro che una *societas* la quale ha come elemento unificatore e criterio di identificazione l'uso di poteri e il loro esercizio accanto ed oltre, fino a soppiantarli, a poteri *ab antiquo* esistenti e di consolidata tradizione. È un momento *privatistico*, si dovrebbe dire oggi, per quanto concerne la sua origine che solo successivamente, e per gradi, assume le connotazioni pubbliche e nel quale la territorialità rappresenta un punto d'arrivo e non una condizione imprescindibile di esistenza ⁽⁴⁾. Ed è chiaro come, sotto questo profilo, abbiano singolare forza persuasiva le osservazioni di Grossi sull'ordine giuridico medioevale ⁽⁵⁾. Un ordine giuridico la cui *costituzione nascosta* non ha la territorialità come suo elemento indefettibile o, quanto meno, non la conosce nel modo esclusivo ed escludente al quale ci hanno abituato le vicende della formazione dello Stato moderno.

⁽³⁾ F. RUFFINI, *Sulla teoria delle persone giuridiche*, in *Riv. il diritto commerciale*, 1908, II.

⁽⁴⁾ In senso per taluni versi analogo, cfr. C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, Berlin, 1998, trad. it. *Dottrina della Costituzione*, Milano, 1984.

⁽⁵⁾ P. GROSSI, *L'ordine giuridico medioevale*, Bari, 1995, pp. 12-16.

2. Il problema delle terre civiche assume dunque un significato fondamentale sotto un triplice profilo:

- a. quello relativo alla territorialità;
- b. quello riferito al dominio, e quindi alla utilizzazione;
- c. quello connesso al momento istituzionale, vale a dire al soggetto (mi sia permesso usare questa espressione) che ne assume la titolarità.

Tutto ciò si manifesta attraverso non poche sfumature, secondo una linea di problemi che passa dalla Collettività alla Comunità e quindi al Comune, che attraversa il momento privatistico ed il momento pubblicistico, diremmo oggi (usando i concetti ai quali inconsciamente ci ha abituato la ripetizione di stilemi culturali maturati nell'Ottocento), ma che in realtà non può prescindere da quello *ius commune* che conosceva il passaggio dal dato patrimoniale a quello pubblicistico, tuttavia senza quell'assolutezza di dicotomia alla quale oggi i giuristi più avveduti credono con scetticismo, mentre gli storici medievali sono rimasti ad un forma di ipotizzazione ormai superata ⁽⁶⁾. Si tratta, in altre parole, di uno *ius*

⁽⁶⁾ Mi sembra di notare negli studi dei medioevisti, soprattutto tra i più recenti, quasi una contrapposizione polemica tra il momento patrimoniale ed il momento giuridico-pubblicistico, quando ricostruiscono le diverse vicende della feudalità e del potere che le caratterizza. E ciò, in particolare modo, quando ne ricostruiscono l'origine ed il primo manifestarsi. Si tratta di una contrapposizione che ha poco senso e culturalmente può generare confusione: sarebbe molto più semplice ritenere che il momento *patrimoniale* assume un'importanza ineliminabile per comprendere le modalità e le condizioni di auto-sostenimento di un potere che, ad un certo punto, può essere tanto originariamente quanto successivamente conferito con diritti di supremazia. Del resto, della stessa logica del feudo, questo elemento patrimoniale rappresenta un dato ineliminabile in quanto *l'officium*, che ne costituisce l'espressione esterna del potere, è legato al *beneficium* che ne rappresenta il corrispettivo dell'esercizio e non mi pare che costituisca una grave scoperta o una prova inconfutabile l'uso promiscuo di *feudum* e di *fictum* per indicare il corrispettivo al godimento di un bene. Gli storici in Italia, a differenza che in altri Paesi, conoscono poco il diritto (salvo alcune felici eccezioni) e, a differenza di quanto succede per esempio in Francia, dove gli storici conoscono bene il diritto mentre i giuristi non sempre hanno piena consapevolezza della storia, da noi essi sogliono crearsi un'immagine astratta di un istituto giuridico e, a questa ipotizzazione normativa, si riferiscono ottenendo dei risultati scarsamente utilizzabili e spesso tali da travisare inconsciamente la comprensione della realtà.

commune nel quale quello che oggi, per comodità, continuiamo a chiamare privato, o seguitiamo a chiamare pubblico, sono strettamente intersecati e in cui la creatività giuridica è sul privato che si basa, e in un ambiente civilistico si sviluppa e, semmai, a livello pubblicistico incontra un riconoscimento successivo.

A dire il vero, è molto difficile distinguere i diversi piani, se non si comprendono i modi attraverso i quali viene trasformata la nozione di *proprietà* dai periodi più arcaici ad oggi, ed è interessante notare come il tema delle terre collettive abbia ripreso vigore (forse come già nel tardo Ottocento anche per la concomitanza di cause esterne che hanno messo in crisi la nozione classica di proprietà dei civilisti). E non si capisce questo, se non si considera la dominanza culturale della nozione di proprietà privata per tutto l'Ottocento. Anche a questo proposito è di molto aiuto quanto ha sostenuto Grossi (7).

3. Occorre partire da una considerazione elementare: l'idea che l'Ottocento ha della proprietà è quella del codice napoleonico – sia pure mediata da una singolare continuità rispetto alla interpretazione delle Pandette da parte dei giuristi francesi del periodo pre-rivoluzionario, come per esempio da Pothier e Domat – è la signoria della volontà sulla cosa (Filomusi-Guelfi) e si capisce come molte delle definizioni di proprietà sottendano, al tecnicismo che le caratterizza, un significato ideologico. Per questo la conseguenza che ne deriva è la individuazione dell'uso civico e della proprietà collettiva come un momento fortemente recessivo. Questa recessività determina, per un verso, la tendenza alla liquidazione degli usi civici (per altro ben lungi dall'essere conclusa) attraverso la relativa legislazione, per altro verso la individuazione delle antiche terre collettive come terre del Comune.

È interessante notare, in questo ordine di idee, come le terre collettive vengano attribuite al Comune e, soltanto in casi rari, si imponga una distinzione tra Comune e Comunità come, ad esem-

(7) P. GROSSI, *Un altro modo di possedere* cit.

pio, nel Veneto e in Trentino. Qui si ha veramente la forma visibile di una divaricazione istituzionale che trova in altri casi, invece, un esito opposto. Alludo a quanto avviene genericamente in Piemonte, dove l'espressione «Comune» che succede nell'Ottocento a quella di Municipalità (8), viene usata promiscuamente con quella di Municipio e indica l'ente territoriale senza alcun residuo. Ma in periodi più antichi non fu così: ancora in pieno Settecento i minori Comuni delle campagne venivano chiamati *Comunità* e, quando venivano istituiti, stralciandoli, ad esempio, da una realtà amministrativa più vasta, si parlava di «erezione in corpo di Comunità». La cosa più interessante fu, in particolare, che nell'Ottocento non fu chiara la natura giuridica delle terre del Comune, e spesso vennero considerate ormai come se fossero allodiali. Circa trent'anni or sono, tuttavia, il Commissario agli usi civici del Piemonte ipotizzò che proprio l'espressione «Comunità» che accompagnava l'istituzione di nuovi Comuni stralciati nel 1699 dalla più complessa e articolata realtà amministrativa di Mondovì (9) indicasse la realtà aggregata intorno a beni collettivi di antica origine, assumendo rilevanza diretta ai fini del riconoscimento di usi civici in relazione a terreni già venduti e poi utilizzati per la creazione di stazioni turistiche. E solo l'incertezza sul complesso fluire di queste vicende, nonché la difficoltà della dimostrazione sotto il profilo storico-documentale, determinò la chiusura del contenzioso mediante transazione.

Da ciò si vede chiaramente che, attraverso il monopolio delle antiche appropriazioni collettive da parte della gestione comunale, vi fu la confusione tra una terra riferita ad un soggetto collettivo e fonte della sua istituzionalizzazione in territori oggetto del dominio di un ente, appunto, territoriale. Ricordando quanto detto all'inizio, può dirsi che un momento di istituzionalizzazione originaria di un gruppo indotta dal suo riferimento a un dato di utilizzazione di beni, si era via via trasformata nell'attribuzione dei beni ad un ente

(8) Tale espressione era infatti quella usata al tempo dell'annessione del Piemonte alla Francia napoleonica.

(9) G. LOMBARDI, *La guerra del sale. Conflitti e frontiere nel Piemonte barocco*, Milano, 1986.

territoriale, nel quale i beni stessi non rappresentavano altro che un elemento riferito al demanio o al patrimonio.

La conseguenza più evidente di questo modo di vedere le cose, secondo il quale l'antico uso collettivo dei beni rappresentava l'elemento istituzionalizzante della Comunità, si caratterizza nel passaggio a elemento della territorialità, con la conseguenza della singolare disparità (anche qui risalente a pronunce del Commissario agli usi civici del Piemonte, sia pure in tempi diversi) tra beni di uso civico e le cosiddette *isole amministrative*. Tale istituto viene ravvisato⁽¹⁰⁾ in relazione a terreni costituenti per lo più un unico appezzamento, attribuiti ad un Comune e da questi utilizzati indipendentemente dal fatto che su di essi insista o no una popolazione, e posti spesso a notevole distanza dal restante territorio del Comune. *Isola amministrativa*, dunque, perché inclusa tra i territori di altri Comuni, ma attribuita al territorio di un Comune distante, nei cui confronti l'*isola* stessa rappresenta duplice riferimento, da un lato alla potestà comunale sul proprio territorio, mentre per altro verso ne fa parte del patrimonio indisponibile, con la conseguenza che, in teoria, ben potrebbe il Comune, seguendo le rituali procedure, sclassificare e poi alienare o lottizzare il terreno, mantenendo sullo stesso, una volta passato in altre e diverse mani, il suo *imperium*.

Ma non è chi non veda come, in questo modo, si sia voluta escludere la qualità di terre collettive a questi beni, riducendo a patrimonialità quello che era appannaggio d'un momento comunitario. Delle due istituzionalità alle quali avevo fatto riferimento prima, quella originaria è così considerata come se fosse dissolta e quella ufficiale, manifestatasi nel Comune, le si è sostituita senza alcun residuo.

Questa giurisprudenza è, secondo me, di grande interesse, in quanto non vi è una incompatibilità tra il modo d'essere di bene collettivo del terreno in questione e il suo atteggiarsi come territorio comunale. Proprio quanto è stato detto poc'anzi ci dimostra che l'elemento relativo al modo d'essere comunitario non è mai da considerarsi come incompatibile con la territorialità riferita al Co-

⁽¹⁰⁾ Si tratta del caso di Magliano Alpi, inedito.

mune, anzi la corretta impostazione del problema vorrebbe che tutte le terre attribuite alle Comunità così istituite⁽¹¹⁾ dovessero venire considerate non solo come terre collettive, d'uso civico, ma anche come territorio dei singoli Comuni ai quali vennero attribuite.

Vi è una convergenza, dunque, tra le due istituzionalità, perché quella caratteristica delle terre civiche è imprescrittibile, e come tale non può essere assorbita e vanificata nella generica territorialità come punto di riferimento dell'*imperium* del Comune. La qualificazione antica di Comunità che veniva negli Stati sabaudi attribuita ai Comuni minori è infatti rivelatrice di questo ordine di concetti. Ecco perché le terre della Comunità restano collettive e, al massimo, su di esse può esercitarsi l'*imperium* del Comune *uti territorium*, ma ciò non serve certamente a distruggere l'antica e originaria istituzionalizzazione.

Si potrebbe dire, anzi, che la coincidenza di cui si è appena detto ha un senso quando i titolari dei beni (*comunisti*) coincidono con gli abitanti del Comune ma, ove questi ultimi non rappresentino, secondo un rapporto di identità, la totalità di coloro che sono titolari dei beni comunitari e non sia praticamente venuta meno la diversa identificazione dei soggetti istituzionali in tal modo individuati, Comunità e Comune possono non coincidere.

4. È infatti chiaro che ove continui a sussistere con il nome di Comunità un'entità giuridicamente rilevante, titolare dei beni di cui si tratta, è a quest'ultima che si deve fare riferimento, e si potrebbe anzi dire che nel quadro pluralista della Costituzione oggi essa possa avere nuove prospettive.

Ovviamente ciò non può dirsi per tutti i casi come quelli già ricordati legati all'esperienza delle trasformazioni istituzionali economiche e politiche verificatesi in Piemonte, ma può avere un suo rilievo per tutto quanto si riferisce a figure organizzative giunte fi-

⁽¹¹⁾ Siamo nel Monregalese nel 1699 e l'antica *civitas Montis Regalis* viene smembrata nel suo *districtus* erigendo in corpi autonomi di comunità le minori territorialità che ne facevano parte e di beni collettivi ad essa riferiti vengono attribuiti ad ognuna delle *Comunità id est Comuni* in quella circostanza istituiti.

no a noi attraverso i secoli e tutt'ora esistenti. Qui si apre un discorso: il diritto tipico della tradizione ottocentesca aveva come nota una profonda diffidenza per tutte le organizzazioni collettive che non fossero Stato, Province o Comuni. Basti pensare alla sospettosità della legislazione nei confronti delle fondazioni, che percorre tutto il nostro diritto civile, il sospetto verso le istituzioni di assistenza e beneficenza, che ha improntato a sé una lunga vicenda legislativa, che ha praticamente condotto per un verso al depauperamento di ricchezze giunte attraverso la tradizione e per altro verso, quasi a supplire i difetti della pretesa pubblicistica a tutto voler disciplinare, ha fatto rinascere il volontariato che ne rappresenta in qualche misura la riemersione sotto nuove forme.

Ma allora sarà anche facile capire che la pretesa di tipo positivista, secondo la quale nel nostro sistema non può esistere altro se non quanto la legge prevede, nel nostro caso va interpretata sulla base di quanto la Costituzione permette di dedurre da alcune delle sue norme più significative. La Collettività, o meglio, la Comunità, quale titolare di beni, formata come soggetto collettivo, e pertanto quale soggetto distinto dal Comune, non può limitarsi ad avere la ristretta rilevanza che una legislazione sospettosa le ha attribuito fin qui.

È proprio questa legislazione a dover essere rivisitata e rimediata sulla base della Costituzione della Repubblica, la quale apre in questa materia spazi nuovi alla riviviscenza di una creatività d'istituti giuridici che si poteva pensare ormai confinata nella memoria storica di più antichi ambienti giuridici, carichi, al più, di sole suggestioni retrospettive.

Pensiamo all'art. 2 della Costituzione e alla sua considerazione delle società e degli enti intermedi: non c'è dubbio che le Comunità di cui trattiamo – pensiamo a quelle della Val di Fiemme, a quelle del Cadore – siano una delle formazioni sociali, anzi, le *formazioni sociali* più antiche. La Collettività, in questo caso, è una formazione sociale senza alcun dubbio originaria, passata attraverso i secoli, trasformata in contemporanea al trasformarsi dell'economia, adattata al cambiamento degli stili di vita e certamente in essa si può ravvisare uno dei luoghi di sviluppo della personalità umana.

Anche l'art. 42 della Costituzione, quando parla della garanzia

del diritto di proprietà, assume che i beni possono appartenere, oltre che allo Stato o a privati, anche ad *enti* e non è un caso che non si parli di enti pubblici, potendo in tal modo riferirsi anche ad enti di natura composita e complessa e risalenti nella loro origine ad un tempo in cui molto evanescente era la distinzione tra pubblico e privato.

Ancora, l'ultima parte dell'art. 44 traccia la frontiera di un diritto preferenziale con riferimento all'ambiente montano e a questo ambiente vanno ascritte le Comunità come quelle di cui ci siamo occupati.

E infine, l'art. 118 della Costituzione, prevedendo genericamente come oggetto di attribuzione di funzioni amministrative anche «altri enti locali», oltre le Province e i Comuni in rapporto alle competenze regionali, non esclude che le Comunità possano avere una loro autonoma rilevanza sotto questo nuovo profilo.

Sorge il problema, a questo punto, dei rapporti e, forse, dei conflitti tra la territorialità del Comune e quella della Comunità. Non penso che esso possa venire risolto assorbendo in quella comunale – e praticamente annullandola – ogni altra espressione di territorialità. Sembrerebbe quasi di sentir ripetere l'antica espressione del diritto feudale francese: *Nulle terre sans Seigneur*, che, a dire il vero, soffriva anche allora numerose eccezioni ⁽¹²⁾.

Oggi la territorialità non è più un dogma assoluto, come non lo è più la proprietà e come non lo è più la sovranità. Senza bisogno di creare un'antagonismo con i Comuni, è opportuno studiare un coordinamento e una convergenza a seconda dei tipi di competenze esercitati. Penso che, attraverso questa via, possa sciogliersi il dilemma terre del Comune o terre della Comunità.

Il Comune non è nato per possedere terre; i cittadini, attraverso le loro Collettività, sì.

⁽¹²⁾ Esso, tradotto in termini amministrativistici attuali, potrebbe suonare: «nessun territorio fuori dalla circoscrizione del comune».