

Indice

	pag.
PAOLO GROSSI <i>Un altro modo di possedere (riflessioni storico-giuridiche sugli assetti fondiari collettivi in Italia)</i>	513
FRANCESCO AVERSANO <i>L'agere publicum nelle prospettive del reg. UE n. 625/2017</i>	521
ANNA KAPALA <i>Legal status of direct marketing in US law</i>	547
BEATRICE LA PORTA <i>Le cooperative di comunità quali potenziale strumento per ripensare e valorizzare gli usi civici nelle aree rurali. Uno spunto di riflessione</i>	563
GIOIA MACCIONI <i>L'agricoltura sociale: profili di tutela tra sostenibilità, inclusione, esigenze di rinnovamento</i>	595
LORENZA PAOLONI <i>La filiera agroalimentare «etica» e la tutela del lavoro</i>	635
TIZIANA RUMI <i>Il pegno rotativo «agricolo» nel decreto Cura Italia</i>	667
 OSSERVATORIO	
 IL PRECEDENTE	
SONIA CARMIGNANI <i>Sulla persistente validità del consumatore medio</i>	693

Un altro modo di possedere **(riflessioni storico-giuridiche sugli assetti** **fondariii collettivi in Italia)***

Nel saggio si intende ripercorrere l'itinerario storico-giuridico che, dopo tante incomprensioni e persecuzioni da parte dello Stato italiano, giunge a valorizzare il ruolo economico e soprattutto ambientale degli assetti fondiarii collettivi in seno alla società italiana.

This paper is intended to review the historical-legal process which, after so many misunderstandings and acts of persecution on the part of the Italian State, has led to the enhancement of the economic and above all environmental role of collective land ownership in the Italian society.

Parole chiave: assetti fondiarii collettivi - pluralismo giuridico - tutela ambientale

Key words: *collective land ownership - legal pluralism - environmental protection*

* Con qualche modifica il testo del presente saggio è pubblicato in lingua francese anche sulla *Revue juridique de l'environnement*.

1. Il titolo della presente riflessione, che ho il piacere di offrire in quest'anno 2020 alla Direzione della *Revue juridique de l'environnement*, è lo stesso con cui volli intitolare un mio ampio volume del 1977, nel quale intendevo riproporre all'attenzione degli studiosi europei (storici, sociologi, giuristi, ma soprattutto giuristi) il problema degli assetti fondiari collettivi, affrontandolo finalmente sotto un profilo rigorosamente scientifico e deponendo tutte le prevenzioni di carattere ideologico che, per l'intera età moderna, lo avevano alterato e sacrificato¹.

Come ebbi a confessare quarantatré anni fa, l'espressione era stata da me presa in prestito dalle pagine di un grande intellettuale italiano, l'economista e politologo Carlo Cattaneo (1801-1869), che aveva in tal modo identificato gli assetti fondiari collettivi presenti e ancora attivi nel 1851 nel Cantone e Stato del Ticino (in Svizzera)². L'uomo di scienza, chiamato a dare una consulenza, pur essendo lui lombardo abituato alle grasse terre della pianura padana e al modello dominante della proprietà privata individuale, aveva registrato e puntualizzato la *specialità* e soprattutto la *diversità* degli organismi fondiari ticinesi in rapporto al modello di *dominium* fatto proprio nell'Europa occidentale nel solco della cultura giuridica romana: «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»³.

Accanto alla percezione acuta che ci troviamo di fronte a scelte economiche e giuridiche degne di rispetto proprio per la loro *diversità*, c'è la constatazione assai rilevante che quelle scelte hanno dato vita a un ordine sociale dalle origini remotissime, un ordine che, malgrado lo scorrere di tanti secoli, era arrivato intatto fino all'età moderna conservato tenacemente dalle popolazioni locali in mezzo a ostilità e persecuzioni di ogni tipo. Per la prima volta si operava, da parte di Cattaneo, una corretta visione storica, si incrinava il *monismo* economico-giuridico

¹ *Un altro modo di possedere* - L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria, Milano, 1977 [recentemente, in occasione del quarantennio dalla sua pubblicazione, è stato ristampato, a cura del Professor Pietro Nervi, Direttore del Centro studi e documentazione sui demani civici e le proprietà collettive dell'Università di Trento, con la integrazione di alcuni miei più recenti saggi (Milano, 2017)].

² C. CATTANEO, *Su la bonificazione del Piano di Magadino, a nome della Società promotrice. Primo rapporto*, ora in A. BERTOLINO (a cura di), *Scritti economici*, Firenze, 1956, vol. III, 187-188.

³ C. CATTANEO, *Su la bonificazione del Piano di Magadino*, cit., loc. cit.

della civiltà borghese e, accanto al modello della proprietà individuale proposto come unico, se ne affiancava un altro fondato su basamenti e valori diversi, e pertanto completamente alternativo. Si dava così un colpo mortale agli espedienti mitologici approntati per garantire l'assolutezza del modello individualistico; qualche anno dopo, in Inghilterra, si sarebbe levata la voce de-mitizzante di Henry Maine (1822-1888) tendente a sbarazzarsi del mito secondo cui il primo uomo, l'uomo originario, aveva conosciuto soltanto l'appropriazione individuale⁴, e, in Francia, in seno alla *Académie de Sciences Morales* si sarebbe svolta una disputa accanita fra i mitizzatori (primo fra tutti lo storico Fustel de Coulanges) e quelli che lui chiama sprezzantemente gli «avvocati del collettivismo primordiale»⁵.

2. Il testo di Cattaneo mi sembrò (e tuttora mi sembra) prezioso, collocato com'è in quel remoto 1851, non solo per la sua opzione pluralistica sul tema della proprietà, ma soprattutto per quella sua intuizione che gli assetti fondiari collettivi erano stati capaci di instaurare un *altro* ordine sociale; e qui non è in gioco soltanto il problema dell'appropriazione – individuale o collettiva – di una terra; qui ci si inoltra al livello, ben più elevato, di diverse fondazioni antropologiche. Intendo dire che qui, in questi assetti fondiari, non ci si limita a disciplinare i rapporti del singolo con i beni, ma è diversa (e tipica) la concezione della identità stessa dell'uomo, del suo ruolo e della sua missione all'interno della realtà naturale e storica, particolarmente nei suoi rapporti con la madre-terra, madre perché fonte prima di sopravvivenza. Di questo si rese bene conto Cattaneo, di questo sono io persuasissimo, tanto è vero che ho voluto intitolare un mio recente lavoro di sintesi sul tema *Il mondo delle terre collettive*⁶, un titolo che – volutamente – non è tecnico-giuridico, giacché vuole ammaestrare il lettore che il paesaggio offerto da queste terre non si riduce a una proprietà collettiva anziché individuale, ma che è tutto un complesso *mondo* in azione, appartato e diverso rispetto allo svolgimento della civiltà moderna, con fondazioni diverse perché diversi sono i valori portanti.

⁴ Soprattutto in: *Ancient Law: its Connection with the early History of Society and its Relation to modern Ideas* (1861).

⁵ Chi volesse avere maggiori dettagli su questo dibattito potrebbe trovarli nel mio già citato volume del 1977: capp. 4, 5, 6.

⁶ P. GROSSI, *Il mondo delle terre collettive - Itinerari giuridici tra ieri e domani*, Macerata, 2019.

L'individualismo moderno, che diventa alla fine del Settecento il messaggio forte di una civiltà borghese, è irricevibile nel mondo degli assetti fondiari collettivi. Individualistico è il messaggio della rivoluzione francese: nei sei anni del suo svolgimento si possono registrare cospicue variazioni nel passaggio da un iniziale momento giusnaturalistico al momento giacobino, ma non cessa mai, dal principio alla fine, l'esaltazione della proprietà individuale e del singolo proprietario munito di poteri assoluti. Le conseguenze di un simile atteggiamento di fondo sono constatabili quando, durante i lavori preparatori del futuro *Code Civil* del 1804, vediamo affermati poteri tali del soggetto proprietario da arrivare addirittura alla distruzione del bene, o quando, nell'articolo 544 del *Code*, vediamo scritto con veemenza che il proprietario può disporre di esso «de la manière la plus absolue».

Tutto questo è impensabile nel mondo delle terre collettive. Qui il principio dominante è il primato della *comunità* sul singolo, in opposizione a quanto si era costantemente insegnato in Occidente in seno alla tradizione di stampo romanistico. Se lì tutto era, infatti, teso alla valorizzazione dell'*individuale*, alla protezione dell'*individuale*; se lì si tendeva (se non a eliminare) a ridurre al minimo e a rendere esiguo nel tempo ogni situazione *comune*, nella ferma persuasione della *communio* quale *mater malorum*, nel solco della tradizione diversa e completamente aliena degli assetti fondiari collettivi, la comunità è essa stessa un valore perché è chiamata non a soffocare ma a integrare il soggetto solitario. Qui la comunità è, anzi, la forza del singolo: costui, soprattutto se è povero, soprattutto se è ignorante, fino a che resta singolo è facile preda dell'arroganza dei ricchi, dei potenti, dei sapienti, e l'inserimento in una collettività è per lui vitale rendendo la sua posizione più robusta; costui potrà esprimersi con voce più sonora entro la corralità dell'*io collettivo*.

V'è una ulteriore precisazione da fare: la comunità, essendo condizione di sopravvivenza per i suoi membri, è pensata come intergenerazionale, come una catena di generazioni, nata nei tempi più remoti ma destinata a conservarsi e a durare *in infinitum tempus*, quasi un ponte sicuro che permette di superare indenni il grande fiume del tempo, unendo passato, presente e futuro.

3. Primato, dunque, fondamentale della comunità, al quale si affianca quello della benefica realtà rappresentata dalla *terra*, benefica perché

materna, perché garanzia di sopravvivenza e, quindi, di vita per tutta la collettività. Realtà da rispettare nella sua struttura intima, nelle regole che in essa sono scritte e che i membri della comunità devono leggere con umiltà e osservare. E deve essere chiaro il carattere essenziale del rapporto comunità/terra, in cui non vi è nulla di potestativo, né il bene/terra è oggetto di poteri. L'idea forte è, invece, quella di *servizio* finalizzata a valorizzare e incentivare tutta la funzionalità di cui è ricca la *rerum natura*. Scopo primario e costante è la sua tutela, ciò che oggi, nella nostra evoluta coscienza attuale, siamo soliti chiamare tutela dell'ambiente: perfetta armonia tra lavoro della collettività umana e salvaguardia del creato. Un equilibrio da cui dipende la stessa sopravvivenza del genere umano nell'orbe terracqueo. In Italia è questo il massimo riconoscimento che viene dato oggi agli assetti fondiari collettivi, vero traguardo di un lungo itinerario che, partendo da un originario atteggiamento di soppressione – di 'liquidazione', termine 'auschwitziano' affermato in tante leggi del vecchio Regno sabaudo – è arrivato a ritenerli dei valori per tutta la Repubblica democratica.

Importante fu la voce autorevole della Corte costituzionale, che divenne piena, sicura, fermissima con una sentenza del 1995. Ne fu Relatore Luigi Mengoni (1922-2001), uno tra i più prestigiosi cultori e docenti del diritto civile, il quale, malgrado il suo inizio scientifico come autore di studi ispirati a un dogmatismo astratto, aveva conquistato una visione maggiormente problematica, affondando anche lo sguardo entro il terreno tutto pragmatico e fattuale del giovane 'diritto del lavoro'. Mengoni Relatore della sentenza n. 46 del 1995 enunciò una grande verità: che negli assetti fondiari collettivi, vigorosi e numerosi in tutta la penisola italiana, si era realizzata armonicamente una positiva integrazione tra uomo e ambiente naturale, e questo assai più che nelle proprietà private individuali; per questo motivo, Mengoni non si limitava soltanto ad esprimere una valutazione favorevole per la loro esistenza, ma affermava che, anche se si presentavano in forme molteplici e particolari nei luoghi più diversi dell'Italia, costituivano – nel loro insieme – un contributo formidabile per la tutela del paesaggio e dell'ambiente e pertanto venivano a concretizzare uno «specifico interesse unitario della comunità nazionale» della Repubblica.

In seguito, la Corte costituzionale è tornata più volte a occuparsi di problemi connessi agli assetti fondiari collettivi, ma ha sempre ribadito le

ferme conclusioni della sentenza Mengoni del '95⁷. Addirittura, in una delle ultime sentenze – la n. 210 del 2014, Relatore il giudice Giancarlo Coraggio – si insiste su un punto di grosso rilievo: questi assetti svolgono sicuramente una positiva funzione sul piano economico particolarmente in territori strutturalmente mirati all'allevamento (ovino e bovino) e alla selvicoltura, ma è centrale e prevalente l'altra loro tipica funzione, quella di garantire una elevata tutela ambientale.

4. Nel momento precedente alla Repubblica democratica instaurata in Italia nel 1946, l'ultimo grosso tentativo di regolare con una legge unitaria il complesso problema degli assetti fondiari collettivi fu fatto dal regime fascista nel 1927 (con la legge 16 giugno 1927, n. 1766⁸), e si trattò di una sistemazione generale che tradì la loro complessa realtà storica e giuridica. Fu, infatti, un tradimento assumere a unità di misura i cosiddetti 'usi civici'; cioè i diritti – molto diffusi soprattutto nell'Italia meridionale – che una collettività aveva su latifondi pubblici e privati e che si riducevano a degli *iura in re aliena*, trascurando quelle manifestazioni socialmente ed economicamente più rilevanti che venivano a consistere in vere proprietà collettive. Le quali, giustamente, non si ritennero ricomprese nell'oggetto della legge del '27 e, ad alta voce, chiesero che la loro assolutamente diversa natura fosse riconosciuta dallo Stato italiano. Un loro grande difensore e anche un loro efficace patrono giudiziario fu un docente di 'diritto agrario' nella Università di Firenze, Giangastone Bolla⁹, per me un Maestro e un amico, che affermò sempre trattarsi – in questi casi – di *iura in re propria*.

Una vittoria definitiva sul piano legislativo la si ebbe, però, molto tempo dopo con la recente legge n. 168 del 20 novembre 2017 (*Norme in materia di domini collettivi*).

⁷ Con le sentenze: 13-21 novembre 1997, n. 345, Rel. F. Guizzi; 18 luglio 2006, n. 310, Rel. A. Quaranta; 21 febbraio 2017, n. 103; 10 aprile 2018, n. 113; 4 luglio 2018, n. 178, Rel. A. Carosi.

⁸ Su questa legge, contrastando la valutazione positiva di quel grande esperto che fu Guido Cervati, ho espresso e motivato più volte un giudizio rigidamente negativo. Una dettagliata analisi può reperirsi in: P. GROSSI, *Absolutismo giuridico e proprietà collettive* (1990), ora in *Il dominio e le cose - Percezioni medievali e moderne dei diritti reali*, Milano, 1992, 701 ss.

⁹ Su Giangastone Bolla (1882-1971) cfr. P. GROSSI, *Il mondo delle terre collettive*, cit., 35 ss.

5. Per quanto concerne i contenuti di questo ultimo ed importante atto legislativo, si deve sottolineare che esso intende proporsi quale attuazione della Costituzione repubblicana e dei suoi principi fondamentali, particolarmente di quelli affermati nel suo articolo 2, dove si dà il massimo rilievo alle 'formazioni sociali' quali preziosi strumenti integrativi della persona e dove si enuncia quale fondamento della intera comunità nazionale il principio di 'solidarietà'¹⁰. Infatti, proprio con quella carta costituzionale si era voluto dare all'ordinamento giuridico italiano una articolazione decisamente *pluralista*: sotto l'influenza dei maestri dell'istituzionalismo francese e italiano (Hauriou, Renard, Santi Romano¹¹) l'Assemblea Costituente italiana, al lavoro per la redazione della 'Carta' negli anni 1946 e 1947, si era fatta assertrice della produzione del diritto non solo da parte dei poteri supremi dello Stato, ma – innanzi tutto – direttamente dalla società¹², con il risultato che il diritto italiano non poteva essere ridotto alle norme emanate dall'apparato statale (come si era preteso nella visione statualistica e legalistica della rivoluzione francese pienamente accolta nel positivismo giuridico dominante per tutto il secolo XIX nell'Europa continentale), ma trovava le sue fonti nella complessità della piattaforma sociale; con la conseguenza che il *monismo giuridico* della società borghese (un solo produttore: lo Stato; una sola fonte: la legge) si trasformava in un folto *pluralismo*. L'articolo 7 della Costituzione faceva espresso riferimento alla Chiesa Cattolica come ordinamento giuridico primario¹³ e nell'articolo 2 si prevedeva una pluralità di ordinamenti giuridici concorrenti allo Stato.

¹⁰ Trascriviamo, per comodo del lettore non-italiano, il testo dell'articolo: «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale».

¹¹ Di Santi Romano (1875-1947), studioso e docente del diritto pubblico vigente, si deve segnalare un suo contributo del 1918, che ha rivoluzionato la teoria generale del diritto in Italia: *L'ordinamento giuridico* (tradotto in varie lingue e anche in francese: *L'ordre juridique*, Paris, 1975). La tesi di Romano è che, anche se il diritto ci appare nella vita quotidiana come norma, la sua essenza consiste in un auto-ordinamento della società; non è, quindi, un comando che scende dall'alto dei titolari del potere, ma innanzi tutto un ordinamento nascente dal basso del magma sociale.

¹² Sui caratteri della nostra Costituzione del 1948 mi sia consentito di rinviare a una mia recente riflessione: *La Costituzione italiana quale espressione di un tempo giuridico postmoderno* (2012), ora in *L'invenzione del diritto*, Roma-Bari, 2017.

¹³ Ecco il testo del primo comma dell'articolo: «Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani».

6. La legge 168 del 2017 traeva le conseguenze del pluralismo costituzionale sul piano degli assetti fondiari collettivi. Facendo tesoro delle conclusioni affermate con forza (e da tempo) dalla riflessione scientifica italiana¹⁴, si separava finalmente, entro la cornice ampia dei diversi assetti collettivi, i sopra-menzionati ‘usi civici’ (*iura in re aliena*) dai veri e propri domini collettivi (*iura in re propria*), riconoscendo in questi degli ordinamenti giuridici primari, cioè non derivati dallo Stato italiano ma ad esso concorrenti. E finalmente in essi si riconosceva dei *microcosmi*, che, da tempo immemorabile, erano vissuti secondo costumanze assolutamente tipiche. Da un punto di vista strettamente giuridico si trattava di esperienze di vita comunitaria fondate su valori specifici collocabili ben al di fuori dei canali ufficiali della preponderante cultura occidentale di stampo romanistico. Era la prima volta che il legislatore italiano, dando prova di un eccezionale coraggio culturale, ne riconosceva l'autonomia giuridica rendendoli sottoposti soltanto ai valori della Costituzione.

Si trattava di un traguardo degno della massima considerazione. Dopo tante persecuzioni e incomprensioni, il diritto italiano ritrovava il suo pluralismo e, quindi, la sua complessità. Entro questa complessità i ‘domini collettivi’ potevano vivere serenamente la loro vita operosa e feconda.

¹⁴ Rinvio il lettore a due miei saggi: *Assolutismo giuridico e proprietà collettive* (1990), cit., nonché *I domini collettivi come realtà complessa nei rapporti con il diritto statale*, in *Riv. dir. agr.*, 1997, I, 261 ss.