

Inverno 2021/22

ASUC notizie

Periodico d'informazione dell'Associazione delle A.S.U.C. Trentine



Domini collettivi e Demani civici nel sud Italia

Laboratori di approfondimento degli usi civici per i Comuni calabresi organizzati dalla task force SIBaTer

Avv. Maria Athena Lorizio - avvocato Cassazionista nello Studio Cerulli Irelli, Lorizio & Associati; Socio fondatore di APRODUC

Cari Amici delle A.S.U.C. Trentine
Vi invio una breve relazione ed alcune riflessioni sui due Laboratori di approfondimento degli Usi Civici organizzati dalla *Task force* SIBaTer per l'attuazione della Banca delle Terre agricole per i Comuni del Mezzogiorno d'Italia. Obiettivo specifico dei Laboratori sono state la realtà operativa locale e le opportunità di sviluppo degli assetti o proprietà collettive ed usi civici nel territorio calabrese¹.

I Laboratori si sono svolti *on line* in due tavole rotonde, rispettivamente i giorni 18 marzo e 22 aprile 2021. I lavori sono stati coordinati dal referente della SIBaTer Calabria, Alberto

¹ SIBaTer è il progetto di «Supporto istituzionale all'attuazione della Banca delle Terre» finanziato dal Programma complementare al PON Governance e Capacità istituzionale 2014-2020 (cofinanziato dai fondi strutturali e di investimento europei - fondi SIE) e gestito da ANCI nazionale, con il supporto tecnico della sua Fondazione IFEL - Istituto per la Finanza e l'Economia Locale.

Destinatari dei servizi di supporto e affiancamento prestati dalla Task Force SIBaTer sono i Comuni delle 8 Regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia). I servizi sono prestati a titolo completamente gratuito e non comportano alcun costo a carico dei Comuni che ne beneficiano, che ricevono supporto tecnico per la realizzazione delle seguenti attività: • individuazione e censimento dei terreni incolti e/o abbandonati (e fabbricati rurali), sia di proprietà comunale, sia di proprietà privata presenti sul territorio comunale • avvio del processo di valorizzazione dei beni censiti, con la pubblicazione di avvisi pubblici per la presentazione di progetti preferibilmente da parte dei giovani in età 18-40.

Rosetta, in collaborazione con ANCI Calabria.

La Tavola Rotonda del 18 marzo 2021 ha rappresentato il primo incontro di studio sulle tematiche delle terre di demanio civico del Sud Italia dopo l'entrata in vigore della legge 20 novembre 2017 n. 168 sui domini collettivi ed ha quindi una importanza particolare².

I lavori si sono svolti in due sessioni. Tema della *1a sessione* "**La multidisciplinarietà degli usi civici: criticità ed opportunità di sviluppo**": hanno partecipato con relazioni di grande interesse storici e sociologi del settore: Alessandra Bulgarelli, docente di storia economica dell'Università Federico II di Napoli, Alessandra Corrado, docente di sociologia rurale all'Università della Calabria, Fabrizio Marinelli, docente di diritto privato all'Università dell'Aquila, storico dell'epoca feudale e tra i maggiori autori in materia, Francesco Saverio Oliverio, dottorando dell'Università della Calabria II, l'ing. Rita Laurenzano, vicepresidente della Consulta Nazionale delle Terre Pubbliche, perito demaniale esperta del settore e profonda conoscitrice della realtà calabrese.

Nella *2a sessione* sul **Confronto con i Sindaci - condivisione con domande da parte dei partecipanti e risposte dei relatori**: molti uffici tecnici e funzionari dei comuni calabresi hanno chiesto informazioni

² v. le mie riflessioni sulla Tavola Rotonda del 18 marzo 2021 nel sito di Aprodud www.demaniocivico.it sez. notiziario



e posto domande su argomenti di natura amministrativa e tecnica, appalti, provvedimenti edilizi, piani urbanistici etc. Non sono state invece trattate né poste questioni sui diritti civici, sul ruolo attuale e sulle problematiche relative alle comunità locali di abitanti.

Grandi assenti alla Tavola Rotonda sono state proprio le comunità locali. Non hanno partecipato né le comunità originarie storiche né gli enti di gestione dei demani civici, costituiti e/o ricostituiti a norma della legge 168/2017 sui domini collettivi. Poiché la maggior parte del territorio agrosilvo-forestale delle regioni meridionali costituisce l'antico patrimonio delle comunità, si può comprendere l'importanza di queste assenze.

La Tavola Rotonda è stata conclusa da Tommaso del Bosco, Referente istituzionale ANCI del Progetto SIBaTer, che ha preso atto delle forti potenzialità del territorio calabrese e della necessità di approfondire il tema degli usi civici nella realtà economica e sociale del Meridione.

Alla *1a sessione* su "**la gestione innovativa e intelligente delle terre attraverso esperienze di successo**" hanno partecipato cooperative calabresi e siciliane ed associazioni del Centro e del Nord Italia.

Moderatore Giuseppe Gaudio, un giovane ricercatore CREA-PB, espo-

nente della nuova generazione di tecnici del settore.

Testimonianze su realtà collettive locali

Molto interessanti le testimonianze di delegati e rappresentanti di Cooperative agricole e silvo-pastorali di successo, che hanno saputo sfruttare importanti risorse del territorio calabrese e siciliano ed aree rurali e montane del nord Italia, facendo rivivere in molte località l'artigianato tradizionale con le tecnologie più avanzate.

Tra le associazioni calabresi, di grande rilievo ed interesse l'attività e le esperienze della **Coop. Agricola Nido di Seta a San Flora (Catanzaro)**. San Flora è la capitale europea della seta, vi si fanno delle ottime tisane e la cooperativa è un esempio delle potenzialità di sviluppo dell'industria artigianale locale e della ricchezza che si può produrre quando la comunità riprende il controllo del proprio territorio.

Il Presidente Angelo Impellizzeri ha presentato l'attività della **Azienda Speciale Silvo Pastorale del Comune di Troina**, capitale normanna della Sicilia. La cooperativa si è costituita a metà 900 a seguito dell'occupazione delle terre comuni da parte delle famiglie locali, che hanno saputo sfruttare le grandi risorse del territorio, tra cui la faggeta di 4.200 ha. proveniente dalle proprietà del Gran Conte Ruggero.

Altre testimonianze hanno riguardato realtà locali del Nord Italia.

L'attività della **Cooperativa Agricola di Comunità Germinale sita in Valle Stura (Cuneo)** è stata illustrata da Giulia Jannelli, che ha posto in rilievo le difficili condizioni ambientali, la dura vita dei pastori, la loro passione e l'impegno continuo nelle attività rurali tradizionali.

Notevolissima l'esperienza del **Consorzio Uomini di Massenzatica, CUM (Ferrara)**. Il Presidente e creatore del CUM, Carlo Ragazzi, che vi ha dedicato anni di lavoro e di passione, ha illustrato l'attività del Consorzio e dell'azienda agricola risalendo alle origini della proprietà collettiva di Massenzatica. Si tratta di

un'azienda a coltivazione intensiva di carote e ortaggi, realizzata nelle paludi del Delta del Po su di una proprietà collettiva di 353 ettari, costituitasi nel Medioevo, quando l'Abate di Pomposa concesse alla popolazione locale il diritto al pascolo di queste terre marginali poco adatte alla coltivazione. Da allora le terre del Delta furono lavorate e gradualmente bonificate. Le attuali 600 famiglie del CUM hanno usufruito di una particolare forma giuridica di proprietà (né privata né pubblica), che ha consentito una peculiare modalità di gestione, che è riuscita, soprattutto negli ultimi 20 anni, a coniugare redditi e occupazione dei Consorziati con un approccio imprenditoriale. Questa forma *sui generis* di proprietà appare "avanzata" in quanto ha come obiettivi una pluralità di interessi in termini sia di efficienza (ricavi, profitti, occupazione, buona gestione dell'impresa) che di efficacia (consenso e condivisione degli obiettivi aziendali da parte della comunità locale, occupazione di personale locale altrimenti inoccupato per parte dell'anno, aiuto ai deboli...).

Il sessione: confronto con i Sindaci - presentazione buone prassi comunali

Anche in questa Sessione della Tavola Rotonda molti uffici tecnici e funzionari dei Comuni calabresi hanno posto domande sulle problematiche più complesse. Dai vari interventi e discussioni è risultato che le buone prassi comunali consistono soprattutto nelle pratiche di alienazione delle terre civiche occupate *sine titulo* ed edificate in modo non sempre legittimo e non corrispondente ai piani urbanistici. Quindi tanto buone queste prassi comunali non sembrano.

Il perito demaniale Rita Laurenzano ha illustrato l'attività dello **Sportello usi civici del Comune di Corigliano Rossano**, che si occupa delle operazioni di verifica e sistemazione delle terre di demanio civico e delle procedure di liquidazione degli usi civici su terre private. Lo sportello è stato istituito a seguito del trasferimento ai Comuni delle funzioni amministrative in

materia di usi civici (l.reg. Calabria n.8/2007).

Ha concluso i lavori Francesco Monaco, Project Manager Progetto SIBaTer.

Riflessioni sui due laboratori e tavole rotonde – il sistema comunitario nella realtà meridionale – nel passato e nell'attualità

È senz'altro molto significativo che l'Unità di Coordinamento SIBaTer e i suoi dirigenti abbiano scoperto il mondo delle proprietà collettive e soprattutto ne abbiano compreso l'importanza strategica ed operativa per i progetti che riguardano i Comuni meridionali.

Le comproprietà a gestione collettiva, che hanno denominazioni, origini, strutture e storie diverse nelle molteplici realtà del nostro territorio, sono state di recente interessate da un importante intervento legislativo a livello costituzionale. Con la legge 20 novembre 2017 n. 168 i domini collettivi, derivanti dalle antiche strutture comunitarie a proprietà indivisa di diritto germanico, da sempre ignorate e marginalizzate dalle leggi dello Stato italiano, sono stati riconosciute come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie. L'intero mondo delle comproprietà e possessi collettivi è stato così inserito nel nostro ordinamento giuridico accanto alle forme classiche della proprietà individuale, privata e pubblica di diritto romano³. Nel sistema della legge 168/2017, che integra le leggi del 1927/28 (*l. 16 giugno 1927 n.1766 di riordino degli usi civici nel Regno e regolamento di attuazione approv. col R.D. 26 febbraio 1928 n. 332*) rientrano tutte le diverse

³ Per il suo interesse e contenuto innovativo, la l. 168/2017 ha dato luogo a molti convegni, note di commento, articoli e discussioni a livello locale e nazionale. Le relazioni ed interventi di maggior interesse e rilievo sono pubblicati nel sito di APRODUC www.demaniocivico.it, sez. Convegni e Dottrina. Per un commento alla legge 168/2017 sui domini collettivi abbastanza ampio ed articolato, con richiami di dottrina e giurisprudenza, v. la mia Relazione al Convegno di Colonna di Roma del 22 settembre 2018 pubblicata nel sito di Aprodud www.demaniocivico.it sez. *dottrina, pubblicazioni* e le recenti pronunce della Corte costituzionale sent. n. 113/2018, n. 178/2018 e n.71/2020.

forme di gestione comunitaria del nostro territorio, comunque denominate: le strutture chiuse e le comunità familiari intergenerazionali delle regioni montane del Nord Italia, le associazioni collettive di agricoltori ed allevatori di bestiame, le comunità agrarie ed Università Agrarie delle province dell'ex Stato Pontificio, a struttura di impresa sociale, ed infine, la complessa e confusa realtà dei demani civici e diritti di uso civico delle regioni meridionali. Elemento comune delle strutture comunitarie nelle diverse realtà territoriali era *ab antiquo* l'utilizzo diretto, promiscuo e solidale dei beni della comunità da parte dei singoli *cives*, che agivano nell'interesse proprio e del gruppo, *uti singulus et uti civis*, come dicevano i demanialisti della scuola napoletana di fine 700. È importante considerare che l'utilizzo dei prodotti della terra limitato alle esigenze primarie della comunità ha permesso la conservazione degli antichi patrimoni agrosilvopastorali a vantaggio dell'intera collettività e questo ha significato anche il rispetto e la tutela dell'ambiente.

La legge 168/2017 ha rafforzato la capacità di gestione ed autonomia statutaria degli enti, che amministrano i patrimoni comunitari, ai quali ha attribuito personalità giuridica di diritto privato, superando così le varie teorie dottrinali in materia (art. 1, comma 2 della legge). Ai domini collettivi è stata anche riconosciuta "capacità di autonormazione sia per l'amministrazione soggettiva ed oggettiva che per l'amministrazione vincolata

e discrezionale" e cioè la capacità di autoregolamentarsi in via sussidiaria nella carenza della normativa nazionale (art.1, 1° comma).

La necessità di conservare e tutelare i patrimoni delle comunità originarie giustifica lo speciale regime giuridico di indisponibilità, inalienabilità ed indivisibilità dei beni della collettività e la perpetua destinazione agro-silvo-pastorale del patrimonio comunitario, senza alcuna deroga. Le terre di demanio civico sono ora anche beni ambientali per effetto del vincolo paesaggistico imposto sull'intera categoria dal d.l. n. 312 del 1983 conv. nella l. 8 agosto 1985 n. 431 (cd. legge Galasso). Il sistema comunitario può infatti garantire la conservazione dell'ambiente e del paesaggio molto più del regime di diritto comune dominato dalle regole del profitto e dallo sfruttamento commerciale delle risorse naturali ed energie non rinnovabili.

Ed è per questo che, nonostante la mancata partecipazione delle comunità locali, l'esperienza dei due Laboratori del progetto SIBaTer sul tema dei demani e diritti civici del Sud Italia deve continuare e va incoraggiato. Si deve soprattutto cercare di coinvolgere in queste iniziative gli elementi locali, le rappresentanze sindacali del mondo del lavoro, dell'industria e del commercio, gli esponenti delle professioni liberali e della società borghese.

La borghesia sui temi delle comunità locali e demani civici ha grosse colpe. La classe borghese ha in passato trascurato e contestato i diritti del

mondo rurale, ha ignorato i problemi, le difficoltà e l'esistenza grama delle famiglie contadine. I vecchi Autori della scuola demanialista di fine 700 declassavano i diritti dei *cives* – corrispondenti ai moderni diritti costituzionali - al rango di servitù, pesi, oneri reali gravanti la proprietà del signore. Li consideravano non diritti, ma usi da far cessare e liquidare con un misero corrispettivo in natura o in danaro, con modalità e criteri che risalgono alle leggi liquidatrici del decennio napoleonico, su cui si sono modellate le leggi dello Stato unitario del 1927/28 di epoca fascista.

Necessità di strutture comunitarie anche nel Sud Italia

Perché nelle regioni meridionali mancano strutture comunitarie specifiche? Le ragioni sono storiche e di natura socio-economica.

Nelle regioni meridionali infeudate dai re normanni e svevi la comunità originaria dei *cives* si scontrava di fatto con la prepotenza e gli abusi del feudatario che si considerava il padrone delle terre fertili, che appartenevano *ab origine* alla comunità e su cui i *cives* esercitavano i diritti di uso civico. A differenza del feudo franco, a struttura concessoria, caratterizzato dal rapporto di vassallaggio con il re che conservava il dominio sulle terre infeudate, il feudo meridionale era patrimoniale ed ereditario, il feudatario concedeva in enfiteusi o in colonia i grandi latifondi agricoli e fertili di originario possesso della comunità. I coloni, oltre ad essere defraudati dei loro diritti, erano an-

LABORATORIO DI APPROFONDIMENTO PER I COMUNI CALABRESI: LE TERRE COMUNALI GRAVATE DA USI CIVICI



che tenuti a pagare un canone al signore (la terza, la quinta del prodotto, etc.). Alla comunità restavano le terre marginali, in pratica il legnatico dei boschi e i pascoli per l'allevamento del bestiame⁴.

Il sistema padronale meridionale ha di fatto impedito il formarsi di strutture autonome di gestione sul modello delle comunioni familiari montane del Nord Italia. Nelle vallate ed aree montane delle regioni alpine le famiglie originarie e loro discendenti formavano corpi chiusi, a base gentilizia o di tipo familiare, che utilizzavano i beni appresi per *laudo* in forma diretta, promiscua e solidale, in base agli antichi statuti e regole consuetudinarie riconosciute dal diritto anteriore⁵. Le Associazioni agrarie ed Università agrarie del Centro Italia derivano dalle associazioni di fatto degli agricoltori ed allevatori di bestiame, che furono riconosciute come imprese con finalità sociali dalla legge 4 agosto 1894 n. 397 sui domini collettivi nelle ex province dello Stato pontificio.

Le comunità del Sud erano invece aperte agli usi di tutti i *cives* residenti, che coltivavano i grandi latifondi agricoli e vivevano con i prodotti del bosco e del pascolo secondo le regole e consuetudini tradizionali. La comunità aperta dei *cives* costituisce l'*universitas civium*, da cui de-

riva il termine di *demanio civico universale* che è proprio del territorio feudale del Sud Italia.

La mancanza di enti e strutture autonome ha avuto come conseguenza il subentro dell'ente comune nell'amministrazione dei beni della comunità. Alla cessazione del sistema feudale, le stesse leggi dell'ex regno di Napoli di ripartizione del demanio feudale tra l'ex feudatario e la *universitas civium* affidavano al comune le operazioni di verifica, quotizzazione e concessione ai *cives* delle quote assegnate alla comunità, proprio per la mancanza di strutture e organi specifici della comunità.

Dai vecchi contenziosi di fine '800 e primo '900 si apprende anche che la gestione comunale è stata in genere molto carente ed inadeguata, con bilanci passivi e soprattutto in palese conflitto di interessi con la comunità locale.

I Comuni non sono stati buoni amministratori, non hanno tenuto conti e bilanci separati, hanno spesso considerato i beni della comunità come beni patrimoniali, servendosene per le esigenze di bilancio dell'ente. La mancanza di gestione da parte della comunità titolare ha portato all'abbandono e alle occupazioni *sine titulo* delle terre migliori e di conseguenza al degrado del territorio. E questo spiega anche il fallimento del complesso sistema delle leggi liquidatrici del decennio napoleonico, che avrebbero dovuto portare alla creazione di una nuova e moderna classe rurale.

La gestione comunale ha avuto un'altra conseguenza ancora più grave, ha impedito il formarsi di una vera e propria cultura di governo da parte della comunità locale. Non ci sono state a livello di comunità vere e proprie esperienze di gestione autonoma, consapevoli ed adeguate alle problematiche ed esigenze dei *cives*.

Il grosso problema che si pone ancor oggi per i demani civici del Sud Italia riguarda la necessità di ricostruire le gestioni comunitarie nei territori dove le vecchie strutture a un certo punto hanno cessato di funzionare, mentre, nelle aree dove

non sono mai esistite, esse vanno costituite *ex novo*.

Su questi problemi vi è ancora una assoluta carenza normativa. La legge 168 è modellata sul sistema dei domini collettivi delle regioni del Nord e quindi ignora i problemi delle gestioni collettive delle regioni del Sud Italia. La legge 168 infatti stabilisce che dove mancano gli enti di gestione, i beni delle comunità titolari sono gestiti dai comuni con amministrazione separata, mentre la costituzione di nuovi enti è prevista solo per i beni civici frazionari, su richiesta delle popolazioni interessate. Il che significa ignorare i grossi conflitti secolari con il Comune e le carenze della gestione comunale.

Vi è poi il problema della elezione e rinnovo degli organi degli enti di gestione. La legge 168 richiama il sistema della legge 17 aprile 1957 n. 278 che riguarda però l'elezione degli organi dei piccoli comuni e non può essere applicata per eleggere gli organi dei nuovi enti di gestione della legge 168, che hanno ora per legge personalità giuridica di diritto privato (art. 2, comma 4 l.).

Molti sono quindi i problemi e le questioni su cui confrontarsi e discutere per risolvere le carenze organizzative delle terre comunitarie del Sud Italia.

Le comunità locali devono acquisire la capacità e gli strumenti necessari per gestire il proprio patrimonio. Il mondo della solidarietà, della autonomia statutaria e della sussidiarietà a livello locale può costituire un'alternativa valida a superare le carenze e la crisi di valori del mondo contemporaneo. Il che significa anche affrontare i problemi sociali più importanti, il problema dell'occupazione, del disagio sociale, del consumismo, della tutela ambientale.

Su tutti questi problemi di ordine sociale ed economico le proprietà collettive devono poter partecipare, essere presenti e dare il loro contributo. Applicando le antiche regole con le tecnologie più attuali ed idonee, le comunità locali costituiscono una ricchezza di valori che non possono più essere trascurati o sottovalutati.

⁴ Riflessioni cit *sub* nota 2. Sul feudo meridionale e sul difficile rapporto tra comunità e feudatario, v. il più recente scritto di Fabrizio Marinelli "La terra è di Dio" - I beni collettivi tra storia e diritto e la letteratura, sul rapporto feudo/usi civici la relazione di F. Marinelli al Convegno de L'Aquila del 2018 *Dagli usi civici ai domini collettivi* e gli Autori citati nella sez. Biblioteca del sito di Aproduc

⁵ Un commento approfondito e completo della dottrina e giurisprudenza sui domini collettivi è in V. Cerulli Irelli, *Apprendere per "laudo". Saggio sulla proprietà collettiva*, pubbl. nei *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, Milano 2016, pubbl. nel sito di Aproduc www.demaniocivico.it e il più recente scritto di V. Cerulli Irelli sui beni comuni e diritti collettivi. Anch'esso nel sito di Aproduc., M. A. Lorizio "Domini collettivi fra Sud, Centro e Nord - prospettive ed analogie

Relazione al Convegno di Napoli del 13 febbraio 2018, pubbl. sito Aproduc, sez. Biblioteca, pubblicazioni.