

# Realtà e problemi dell'uso collettivo della terra in Sardegna

Francesco Nuvoli\*

La relazione della Commissione speciale d'indagine del Consiglio Regionale della Sardegna sulla condizione economica e sociale delle zone dell'isola interessate da particolari fenomeni di criminalità e di violenza pubblicata nel 1989, nell'esaminare gli aspetti inerenti l'economia agricola precisa che: "in un contesto nel quale persiste l'arcaico ed il nuovo stenta a diffondersi, una rilevanza specifica assume il problema della particolare estensione in Sardegna delle terre pubbliche. Si tratta di circa 400 mila ettari: un enorme patrimonio che potrebbe costituire un volano di riequilibrio e di rinnovamento..."<sup>1</sup>. L'asserzione della Commissione evidenzia la rilevanza che questo fenomeno riveste nella distribuzione della proprietà fondiaria<sup>2</sup> nella regione per cui la valorizzazione di tale patrimonio può costituire un'importante opportunità di sviluppo economico e sociale.

Su queste terre si esercita il diritto d'uso di legnatico, ghiandatico, semine-rio, pascolo. Quest'ultimo è certamente dominante nelle terre collettive della Sardegna per cui l'analisi della situazione relativa allo sfruttamento di questa risorsa naturale è di notevole importanza nel contesto dell'economia dell'allevamento ovi-caprino regionale.

L'uso civico delle terre in Sardegna, noto con il termine di *ademprivio* costituisce, secondo il Medici, un "complesso di diritti esercitati dalle popolazioni sul terreno appartenente al dominio feudale"<sup>3</sup>. Il Medici, ancora scrive: "Soltanto nel secolo XVI l'impressionante diminuzione della popolazione, con la conseguente depressione economica e contrazione dei tributi, consiglia i signori, che vedevano andare deserte le terre, a favorire l'estendersi della *dotazione comunale* (*vi-dazzone*) e ad indulgere verso forme di proprietà o di possesso esclusivo, come

---

\* Professore ordinario Università di Sassari.

<sup>1</sup> Consiglio Regionale della Sardegna: Relazione della Commissione speciale di indagine, cit., pag. 26.

<sup>2</sup> Basti considerare che l'estensione di 400 mila ettari è pari al 19,6% della superficie agraria e forestale della Sardegna.

<sup>3</sup> MEDICI G., *Aspetti recenti e remoti della proprietà fondiaria in Sardegna*, L'Italia Agricola, n. 11, p. 12, 1932.

sono la *cussorgia* e l'*orzaline*. Si tratta di termini che, come *ademprivio*, s'incontrano soltanto dopo la conquista aragonese, ma che in realtà, quali istituti economici e giuridici, esistevano sin dal lontano periodo giudicale"<sup>4</sup>.

Si è sempre ritenuto che per vicende storiche, economiche, demografiche, fisiche, lo sfruttamento collettivo della terra rappresentasse la forma più idonea di utilizzazione. Ma tale forma ha di fatto comportato, nel corso del tempo, se non situazioni di degrado, la sua conservazione allo stato primitivo, senza alcun investimento quali piantagioni arboree, case, strade, canali, fossi di scolo e argini. L'attività agricola scarseggiava in capitali, l'attività pastorale era distinta, in antitesi a quella agricola in senso stretto, e mirava come obiettivo prioritario a procacciarsi il pascolo.

La permanenza dell'uso collettivo della terra costituisce quindi un limite ostativo allo sviluppo agricolo del territorio. È questa la posizione assunta da F. Gemelli<sup>5</sup> che, nell'elencare gli aspetti negativi di quest'uso della terra, quali l'insufficienza dei pascoli e la conseguente moria di bestiame, la mancanza di studi sulla potenzialità produttiva dei terreni, ed altri ancora, condiziona il "rifioremento" dell'agricoltura al passaggio in proprietà individuale delle terre collettive, alla delimitazione dei loro confini con recinzioni<sup>6</sup> al fine di promuovere la realizzazione di miglioramenti fondiari, primi fra tutti le case.

Questa proposta è stata accolta nel 1820 con l'emanazione del noto "Editto delle chiudende" che ammetteva la costruzione di recinzioni di terre comuni al fine di incentivare le coltivazioni agricole. L'Editto in questione non ha avuto però successo sia per gli abusi perpetrati nell'attività di chiusura delle terre, sia per l'opposizione attuata dai feudatari e anche dagli stessi comuni<sup>7</sup>. Ma era intento dei governanti di allora abolire il sistema feudale. Infatti, "nel 1835 una carta reale aveva prescritto la liquidazione dei fondi mediante riscatto"<sup>8</sup>. Nel

---

<sup>4</sup> MEDICI G., op. cit., pag. 13. A proposito di *cussorgia* e *orzaline*, il Medici scrive: "La prima consiste nel diritto in forza del quale un pastore può fabbricare in una parte del *salto* una capanna e pascere il bestiame con l'esclusione di tutti gli altri pastori: diritto che passa di padre in figlio, e finisce per diventare proprietà. La seconda consiste nella concessione di beni appartenenti al Demanio e messi a coltura da privati, i quali sono tenuti a pagare un canone".

<sup>5</sup> GEMELLI F., *Rifiorimento della Sardegna proposto nel miglioramento di sua agricoltura*, Torino, 1776 (II Ed. 1842) in *Il Riformismo settecentesco in Sardegna*, a cura di L. Bulferetti, Ed. Sarda Fossataro, Cagliari, 1977.

<sup>6</sup> La mancanza di recinzioni era spesso causa del danneggiamento alle colture quali cereali e vite provocato dal bestiame con conseguenti lotte tra pastori e agricoltori.

<sup>7</sup> Cfr. BOSCOLO A., BULFERETTI L., DEL PIANO L., SABATTINI G., *Profilo storico-economico della Sardegna dal Riformismo settecentesco ai Piani di rinascita*, F. Angeli, Milano, 1991, pag. 91.

<sup>8</sup> Cfr. BOSCOLO A. e altri, op. cit., pag. 93.

1839, un'ultima carta reale, relativa all'abolizione dei feudi, stabiliva norme precise per la suddivisione prediale delle terre ex feudali; fissava il concetto di piena proprietà privata conseguibile mediante le chiusure, e svincolava i terreni destinati a colture dalla servitù di pascolo. La stessa carta reale confermava la formazione delle proprietà comunali e completava, infine, il programma già iniziato dal governo con l'editto delle chiudende; il passaggio dal regime comunitario delle terre a quello della proprietà privata dal punto di vista normativo poteva ormai essere considerato attuato<sup>9</sup>. I terreni ex feudali, passati così in proprietà ai comuni, hanno comunque conservato i tradizionali diritti ademprivili, che sono stati successivamente aboliti con la legge n. 2252 del 1865.

Nel 1897, con la legge n. 382 è stata istituita in Sardegna una Cassa Ademprivile con il compito di acquisire i beni ex-ademprivili liberi da servitù. Un successivo Testo Unico (n. 844 del 1907) e il relativo regolamento di attuazione (R.D. n. 548 del 1908) avevano stabilito che i terreni di origine ademprivile e boschivi dovevano essere posseduti in proprietà dai Comuni con l'obbligo di migliorarli secondo le indicazioni dell'autorità forestale. Anche i terreni di origine ademprivile, ancorchè coltivati dagli agricoltori, restavano in proprietà del Comune. In base all'art. 5 comma 2 del citato Regolamento, fra i beni di origine ademprivile si consideravano cussorgiali "i terreni che all'atto dello scorporo ed al 1° gennaio 1906 fossero posseduti a titolo particolare da una o più persone". A norma dell'art. 30 del Testo Unico detti terreni dovevano essere concessi ai cussorgiali che ne avessero fatto domanda, in enfiteusi, con l'obbligo di effettuare dei miglioramenti agrari.

L'insieme dei provvedimenti legislativi considerati ha consentito di annullare quanto imposto dal regime feudale; ha inoltre determinato una notevole contrazione delle terre in godimento collettivo, favorendo la formazione della proprietà individuale le cui caratteristiche sono quelle tuttora conosciute. Infatti, queste terre, stimate nella seconda metà del secolo scorso pari a 478 mila ettari<sup>10</sup>, sono passate a circa 340 mila ettari attuali. La discordanza con il dato indicato all'inizio e contenuto nella Relazione della Commissione speciale della regione sarda testimonia la carente informazione statistica al riguardo.

Nel secolo ventesimo, il legislatore, di concezione liberale, ha inteso abolire i vincoli ancora esistenti alla formazione della proprietà perfetta e ha varato nel 1927 la L. n. 1766 sul "Riordinamento degli usi civici nel Regno" e nel 1928

---

<sup>9</sup> A. BOSCOLO e altri, op. cit., pag. 94.

<sup>10</sup> Cfr. PAMPALONI E., *Problemi fondiari dell'agricoltura sarda*, Gallizzi, Sassari, 1957, pag. 18.

il relativo regolamento di attuazione (R.D. n. 332). In sostanza il legislatore del tempo riteneva che l'istituto dell'uso civico fosse ormai obsoleto, anzi costituisse un limite ostativo allo sviluppo agricolo delle aree interessate. La L. n. 1766/27 ha previsto apposita indagine finalizzata all'accertamento e alla definizione della natura ed estensione degli usi civici ed ha sancito la loro liquidazione sui terreni di proprietà privata fissando la cessione a favore del comune di una porzione del fondo interessato, di entità variabile sulla base della classe di appartenenza – essenziale o utile<sup>11</sup> – di tali diritti. I terreni così acquisiti dai comuni, assieme a quelli già posseduti dai comuni stessi, vengono suddivisi nelle due categorie *a* e *b*. I primi, che comprendono quelli “convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente”, continuano ad essere gestiti dai comuni con la conservazione dei diritti da parte della popolazione<sup>12</sup>. I secondi, cioè “i terreni convenientemente utilizzabili per la coltura agraria” sono, invece, “destinati ad essere ripartiti, secondo un piano tecnico di sistemazione fondiaria e di avviamento colturale, fra le famiglie dei coltivatori diretti del comune o della frazione”. L'attività inerente la liquidazione degli usi civici spetta ad un Commissario regionale la cui funzione è assunta da un magistrato. L'applicazione della legge in Sardegna ha registrato la liquidazione degli usi civici su terreni in proprietà privata per una superficie di circa 800 ettari<sup>13</sup>, l'alienazione per alcune migliaia di ettari, mentre il mutamento di destinazione con relativa temporanea sospensione degli usi per una superficie di circa 75 mila ettari.

In generale si può comunque sostenere che la legge in esame non ha avuto una ampia applicazione, considerato anche che la stessa fase di accertamento ha riguardato una superficie di 143 mila e 771 ettari, in larga parte appartenente alla categoria *a*), mentre si stima che la reale consistenza del fenomeno sia di rilevanza assai superiore. Infatti, il lavoro di accertamento ha interessato, con riferimento a questa fase, i territori di 161 comuni su 381 che compongono il quadro amministrativo regionale. Il lavoro di accertamento è stato comunque ripreso con i fondi stanziati dalla legge regionale n. 12/94 che detta norme in materia di usi civici. In questi anni l'accertamento ha interessato 25 comuni<sup>14</sup> con una superficie complessiva soggetta ad uso civico di ben 55 mila e 214 ettari.

---

<sup>11</sup> Sono considerati essenziali quando “il personale esercizio si riconosca necessario per i bisogni della vita” e utili “se comprendono in modo prevalente carattere e scopo di industria”.

<sup>12</sup> In base al dettato della legge, i comuni non possono alienare o mutare la destinazione dei terreni senza l'autorizzazione del Ministero competente.

<sup>13</sup> Gli usi civici praticati riguardavano il legnatico, abbeveraggio del bestiame e cavare pietre.

<sup>14</sup> Così distribuiti: 5 nella provincia di Cagliari, 2 nella provincia di Oristano, 14 nella provincia di Nuoro e 4 nella provincia di Sassari.

In sostanza, il fenomeno degli usi civici è, ancora oggi, largamente rappresentato e ciò che lo caratterizza è la prevalente appartenenza alla categoria *a* che comprende, come prima detto, “terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente”, cioè forme di utilizzazione tipiche di attività produttive che hanno sempre avuto un ruolo incisivo nell’economia regionale. La situazione attuale di questo vasto patrimonio riflette per lo più la condizione di sempre: scarsità di investimenti fondiari, pratica del pascolo brado. Esso è rimasto inoltre sostanzialmente estraneo ai fenomeni evolutivi che hanno caratterizzato il comparto ovi-caprino nell’ultimo ventennio con l’attuazione della Riforma Agro-pastorale e, più di recente, con la misura comunitaria avente come obiettivo l’adeguamento delle strutture aziendali alla Direttiva 92/46 compresa nel Programma Operativo FEOGA ai sensi del Reg. 2081/93.

Le osservazioni fatte consigliano di riconsiderare l’istituto dell’uso civico ai fini di una sua razionalizzazione nella regione. Così nelle aree dove si riscontra una coincidenza tra l’attitudine a produrre del bene e le esigenze degli utenti, la conservazione di tale diritto rappresenta la forma più idonea di sfruttamento della risorsa.

In altre aree, invece, la razionalità dell’uso è correlata alla corretta applicazione del Regolamento d’uso<sup>15</sup> o al suo adeguamento alle potenzialità di sfruttamento.

Talvolta però la promozione dello sviluppo del territorio passa attraverso il mutamento di destinazione o alienazione degli usi civici. È questo il caso di aree di interesse agricolo, archeologico, naturalistico, turistico, che, se adeguatamente utilizzate, possono assicurare benefici economici superiori a quelli attuali.

Per conseguire obiettivi di valorizzazione del territorio interessato è necessario promuovere iniziative che riguardano il completamento della fase di accertamento<sup>16</sup> dei terreni gravati dagli usi civici, l’elaborazione di piani a livello comunale o fra più comuni e la predisposizione di progetti d’impresa da parte di privati, cooperative o altre forme societarie. D’altra parte, la stessa legge della Regione sarda n. 12 del 1994 individua queste linee di intervento per i territori interessati dagli usi civici.

---

<sup>15</sup> La relativa predisposizione è prevista dal R.D. n. 332 del 1928, agli artt. 42-46, contenenti, tra gli altri elementi, i limiti all’esercizio dell’uso civico per evitare un eccessivo sfruttamento della risorsa. Nella realtà sarda si presentano casi di carico di bestiame superiore alla potenzialità produttiva.

<sup>16</sup> Questo lavoro è utile anche per evitare che vengano attuati interventi a sanatoria come quello introdotto dalla L.R. n. 18 del 1996 sulla “sclassificazione di terreni civici”.

Infatti, elemento qualificante della legge citata è la predisposizione di un Piano di valorizzazione che, nel rispetto dei diritti degli utenti e nella conservazione degli usi civici, deve costituire lo strumento idoneo per promuovere lo sviluppo economico e sociale delle comunità interessate. È l'Amministrazione comunale o un Consorzio di comuni delegato a questo compito, nell'ottica del decentramento dell'attività di programmazione in tema di sviluppo locale.

La gestione dei beni civici risulta pertanto subordinata all'attuazione del Piano di valorizzazione. In realtà, le Amministrazioni comunali hanno finora predisposto il solo Regolamento d'uso delle terre soggette ad uso civico anteponendolo al Piano stesso.

Gli elementi di natura estimativa contenuti nella legge n. 12/94 attengono all'indennità prevista in caso di atti che comportano la perdita (temporanea o definitiva) del diritto di uso civico. Dall'esame della legge risulta correttamente formulato il criterio del valore venale per la stima del bene oggetto di permuta o di alienazione mentre non è indicata alcuna misura indennitaria nel caso di mutamento di destinazione<sup>17</sup>. Infine, per la concessione di riserva di esercizio a determinate categorie di utenti per un periodo massimo di dieci anni, il dettato della legge si limita alla indicazione di generiche compensazioni per il mancato esercizio del diritto di uso.

La rivisitazione della legge sugli usi civici con riferimento a questi aspetti, così come la proposizione di iniziative per favorire l'attuazione di piani di valorizzazione delle terre civiche si ritiene costituiscano gli elementi di importanza prioritaria per avviare a soluzione i problemi di vaste aree dell'Isola.

---

<sup>17</sup> D'altra parte, il mutamento di destinazione, qui contemplato, diverge nella sostanza da quello previsto dall'art. 41 del R.D. n. 332/28 (Regolamento per la esecuzione della L. n. 1766/27) che ne ammette l'attuazione quando traggono maggiore beneficio la generalità degli abitanti. In questo caso, invece, il mutamento di destinazione comporta la temporanea sospensione degli usi civici.