

Daniele Natili\*

*Università Agraria e territorio*

1. *Cenni storici: dalla Comunità all'Università Agraria*

Le fonti storiche attestano che sin dal XVI secolo il feudo di Monterano, allora parte del Ducato di Bracciano, era caratterizzato dalla presenza di tre comunità: quella antichissima del borgo monteranese, quella di Canale e quella di Monteverginio (all'epoca 'Monte Sassano'). Monterano ospitava i 'naturali' del territorio; Canale e Monteverginio erano le sedi dei c.d. 'cappannari' (il termine è usato, accanto a quello di 'vassalli', nelle fonti coeve relative ai rapporti fra feudatari e popolazione), forestieri insediati sul territorio per le esigenze di lavorazione della terra e di potenziamento urbano dell'abitato originario<sup>1</sup>.

La comunità di Monterano, sul finire del Cinquecento, gestiva già le due proprietà collettive<sup>2</sup> della Bandita e del 'Comunale' – quest'ultima cor-

---

\* Università Agraria di Canale Monterano, daniele.natili2@gmail.com.

<sup>1</sup> Oltre agli studi più recenti che sono stati promossi o divulgati (si pensi alle opere pubblicate dall'Associazione *Forum Clodii*) negli ultimi due decenni dalla Riserva Naturale Regionale 'Monterano', al cui sito web faccio qui rinvio per il reperimento delle notizie bibliografiche, in merito a queste vicende segnalo la bibliografia da me raccolta in D. NATILI, *Dall'«Università Agraria» all'«Ente agrario». Contributo per un altro modo di possedere le terre collettive di Canale Monterano*, in «Archivio Scialoja-Bolla», 1.2013, p. 203 n. 3.

<sup>2</sup> Bisogna precisare che una parte autorevole della dottrina contesta che per quest'epoca si possa parlare di proprietà collettiva. Si tratta di una delle più annose questioni in materia di 'usi civici' ma, a mio modo di vedere, è da condividere il punto di vista della dottrina maggioritaria: se l'istituto come costruzione dogmatica è una acquisizione recente (nelle fonti discutendosi soprattutto in termini di 'servitù' o 'usi civici'), come fenomeno storico-sociale la proprietà collettiva non può essere negata in tutte le epoche storiche. La questione si interseca con l'altra, della qualificazione degli enti, come i comuni e le uni-

rispondente oggi alle zone di territorio chiamate ‘Palombara’ e ‘Casalini’. La Bandita, il monte boscato di circa trecento ettari che domina il paesaggio a nord del territorio, nasce formalmente come proprietà della popolazione monteranese con un atto di concessione del duca Paolo Giordano Orsini datato 29 novembre 1578 e conservato presso l’Università di Los Angeles<sup>3</sup>. Il Comunale – consistente di circa altri trecento ettari – è da ritenere di origine ben più antica, forse derivando dalla presenza di un compascolo di epoca romana, di cui mi sono convinto in seguito ad una ricerca sulle intestazioni catastali del territorio<sup>4</sup>.

Questi due compendi territoriali hanno una interessante storia catastale. Nei brogliardi del Catasto Gregoriano i suddetti terreni sono generalmente intestati alla «*Comunità, ossia Comunale di Monterano, per il solo pascolo, ed il ius serendi a S.E. Altieri*», e diciture simili. Nell’impianto catastale di fine Ottocento troviamo invece che i medesimi terreni sono intestati «*Comune e agricoltori di Canale Monterano e Montevirginio*» (Terreni di località Casalini) e «*Agricoltori di Canale e Montevirginio*» (la Bandita). In sostanza, nella seconda metà dell’Ottocento si innova alle intestazioni introducendo il riferimento agli ‘Agricoltori’.

Ciò ha una ragione storica precisa. A partire dagli anni ’30 del secolo XIX le tre comunità avviarono una serie di contenziosi in sede di Sacra Rota per il riconoscimento dei diritti di pascolo, semina e legnatico su tutto il territorio del feudo Altieri. Dalla lettura di queste sentenze rotali si evince che, in base alle consuetudini ed allo Statuto del Ducato di Bracciano, i diritti collettivi di pascolo, semina e legnatico erano riconosciuti a coloro, fra

---

versità, quali soggetti giuridici personificati e titolari di proprietà oppure quali mere organizzazioni esponenziali delle collettività esercitanti gli usi civici sulla terra comune. Sul punto mi limito a poche indicazioni orientative: E. CORTESE, voce ‘*Domini collettivi?*’, in *Enciclopedia del Diritto* [ED], vol. XIII, Giuffrè, Milano 1964, p. 916 ss.; P. GROSSI, ‘*Un altro modo di possedere. L’emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*’, Giuffrè, Milano 1977, *passim*; ID., *La proprietà e le proprietà nell’officina dello storico*, in «*Quaderni Fiorentini*», 17, 1988, pp. 359-422; U. PETRONIO, voce ‘*Usi civici?*’, ED, vol. XLV, Giuffrè, Milano 1992, p. 948 ss.

<sup>3</sup> Cfr. NATILI, *Dall’«Università Agraria» all’«Ente agrario». Contributo per un altro modo di possedere le terre collettive di Canale Monterano*, cit., p. 210 n. 16.

<sup>4</sup> Cfr. NATILI, *Dall’«Università Agraria» all’«Ente agrario». Contributo per un altro modo di possedere le terre collettive di Canale Monterano*, cit., p. 210 ss. e n. 17 (ricostruzione che oggi ritengo non più valida); D. NATILI, *Il ruolo delle consuetudini per l’accertamento della «natura soli». Le controversie demaniali fra la famiglia Altieri e le comunità di Canale Monterano e i loro effetti sul territorio attuale*, in «*Archivio Scialoja-Bolla*», 1.2019, pp. 297-315.

gli abitanti del feudo (i c.d. ‘terrazzani’), che lavoravano la terra. I diritti collettivi erano un corrispettivo delle attività di coltura, i frutti della quale erano dovuti in parte al feudatario (c.d. ‘risposta’). Quindi, i diritti di uso civico competevano alle tre comunità non in quanto tali, ma in quanto al loro interno si identificava un ceto sociale, quello degli agricoltori, cui la consuetudine riservava i diritti stessi.

Ebbene, una volta ottenuto in sede giurisdizionale – da parte degli abitanti (in quanto coltivatori della terra) e contro i principi Altieri – il riconoscimento dei diritti collettivi sul feudo, i terreni gravati dagli usi civici accertati in sede rotale (quelli di proprietà Altieri) ed anche quelli della *Bandita* e del *Comunale* (già intestati alla ‘Comunità’) ricevettero una sistemazione catastale con l’intestazione ‘Agricoltori’, che rispecchiava il carattere fortemente identitario degli usi civici esercitati sul territorio<sup>5</sup>.

Attraverso le controversie demaniali dell’Ottocento il ceto degli agricoltori aveva acquisito una ‘consapevolezza di sé’. Mancava un ultimo passo: l’auto-organizzazione in persona giuridica per la rivendicazione, gestione e tutela delle proprietà e dei diritti collettivi. Il passo fu compiuto in breve tempo. Grazie alla legge Tittoni del 1894<sup>6</sup>, nel marzo del 1906 nasceva l’Università Agraria di Canale Monterano, la quale avrebbe poi, con due atti notarili del 1919 e del 1920, acquistato l’intero feudo Altieri<sup>7</sup>.

Si spiega così l’attuale esistenza delle tre proprietà collettive della *Bandita* (gestita dall’Università Agraria), del *Comunale* (per effetto della L. 1766/1927 affidato alla gestione del Comune) e delle terre ex feudali derivanti dai rogiti del 1919-1920. Mi accingo ora a rendere conto, brevemente, delle ragioni per cui questo patrimonio si è conservato sino ai nostri giorni.

<sup>5</sup> Per tutta questa vicenda, cfr. il mio scritto da ultimo citato.

<sup>6</sup> L. 4 agosto 1894 n. 397, *Ordinamento dei domini collettivi nelle Province dell’ex Stato Pontificio*.

<sup>7</sup> L’acquisto (c.d. liquidazione invertita) era consentito dalla L. 24 giugno 1888 n. 5489, *Abolizione delle servitù di pascolo, di seminare, di legnatico, di vendere erbe, di fidare o imporre tassa a titolo di pascolo nelle ex Province Pontificie*. Le terre oggetto di acquisto sono iscritte alla partita catastale ‘Università agraria di Canale Monterano’.

## 2. *Il processo normativo di valorizzazione delle Università Agrarie e delle altre comunità di gestione dei beni collettivi*

La Legge 16 giugno 1927 n. 1766, relativa al riordinamento degli usi civici nel Regno<sup>8</sup>, tuttora in vigore e contenente la disciplina generale della materia, era, come noto, l'ennesimo episodio della politica orientata all'abolizione dei diritti collettivi. Secondo l'impianto fondamentale della legge tutte le terre di uso civico dovevano essere suddivise in due categorie, quella A) delle terre vincolate a destinazione pubblica di beni forestali e quella B) delle terre destinate ad assegnazione agli utenti a titolo enfiteutico (c.d. quotizzazioni). L'ottica era dunque ancora in buona parte liquidatoria.

Ma un complesso processo storico di resistenza alla volontà del Legislatore nazionale, determinatosi sulla spinta dell'ostinata opposizione delle comunità di collettivismo agrario dell'arco alpino, è sfociato in una vera e propria rivoluzione scientifica nel modo di guardare alle terre collettive. Da un lato, l'osservazione empirica, poi recepita nel lavoro insigne delle scienze economiche ed ambientali<sup>9</sup>, per cui le comunità di gestione degli usi civici hanno dimostrato una straordinaria capacità di conservazione di lunga durata delle risorse naturali; dall'altro, l'inserimento delle terre collettive, operato dal Legislatore repubblicano, fra i beni assoggettati *ex lege* al vincolo paesaggistico<sup>10</sup>, hanno determinato un profondo rivolgimento. I beni collettivi sono stati investiti di una funzione nuova e strumentale alla conservazione dell'ambiente<sup>11</sup>.

Con la Legge 20 novembre 2017 n. 168 (*Norme sui domini collettivi*) il percorso normativo di valorizzazione ha raggiunto il suo momento più alto. Questo provvedimento normativo, in tre soli articoli, pone i nuovi capisaldi della materia. L'art. 1<sup>12</sup> afferma il principio del riconoscimento, da parte

<sup>8</sup> Nella vastissima letteratura, qui basti segnalare: F. MARINELLI, *Gli usi civici*, 2ª ed., Giuffrè, Milano 1983, *passim*; GROSSI, *Absolutismo giuridico e proprietà collettive*, in «Quaderni fiorentini», 19, 1990, pp. 506-514; PETRONIO, voce «*Usi civici*», cit., p. 935 ss.; M.A. LORIZIO, voce «*Usi civici*», in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXXII, Giuffrè, Roma 1994, pp. 1-13; C. BONA, *Usi civici*, Zanichelli, Bologna 2021 («Commentario del Codice civile e codici collegati Scialoja-Branca-Galgano. Libro terzo: Proprietà. L. 16 giugno 1927, n. 1766»).

<sup>9</sup> Cfr. per tutti un libro assai noto: E. OSTROM, *Governare i beni collettivi*, 3ª ed., Marsilio, Venezia 2006, *passim*.

<sup>10</sup> Dapprima con la c.d. Legge Galasso, L. 4 agosto 1985 n. 431; poi con il Codice dei beni culturali e del paesaggio, D.Lgs. 22 gennaio 2004 n. 42.

<sup>11</sup> Cfr. soprattutto *Corte Cost. n. 210/2014, n. 103/2017, n. 71/2020*.

<sup>12</sup> Art. 1 L. 168/2017: «1. In attuazione degli articoli 2, 9, 42, secondo comma, e 43 della

della Repubblica, delle proprietà collettive come «ordinamento giuridico primario delle comunità originarie», una formula densa di significati nella cultura giuridica italiana<sup>13</sup>. Lo Stato viene, così, a prendere atto delle proprietà collettive come di un ordinamento preesistente ad esso, dotato di piena autonomia e soggetto alla Costituzione. Con tale legge le proprietà collettive divengono ‘domini collettivi’, a mio parere ad indicare una collettività con il territorio su cui essa vive e, attraverso un’organizzazione, garantisce che il legame con il territorio stesso venga preservato nel presente e nelle generazioni future<sup>14</sup>. Il carattere di ordinamento primario, la massima autonomia con ciò riconosciuta, la capacità di autoorganizzazione attraverso l’autonomia statutaria, sono tutti strumenti funzionali alla «*capacità di gestione del patrimonio naturale, economico e culturale, che fa capo alla base territoriale della proprietà collettiva, considerato come comproprietà inter-generazionale*»<sup>15</sup>.

Il profondo rivolgimento a cui ho fatto cenno concerne, pertanto, in primo luogo la funzione che oggi è attribuita alle terre collettive e,

---

Costituzione, la Repubblica riconosce i domini collettivi, comunque denominati, come ordinamento giuridico primario delle comunità originarie:

- a) soggetto alla Costituzione;
- b) dotato di capacità di autonomazione, sia per l’amministrazione soggettiva e oggettiva, sia per l’amministrazione vincolata e discrezionale;
- c) dotato di capacità di gestione del patrimonio naturale, economico e culturale, che fa capo alla base territoriale della proprietà collettiva, considerato come comproprietà inter-generazionale;
- d) caratterizzato dall’esistenza di una collettività i cui membri hanno in proprietà terreni ed insieme esercitano più o meno estesi diritti di godimento, individualmente o collettivamente, su terreni che il comune amministra o la comunità da esso distinta ha in proprietà pubblica o collettiva.

2. Gli enti esponenziali delle collettività titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva hanno personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria».

<sup>13</sup> Cfr. S. ROMANO, *L’ordinamento giuridico*, rist. a cura di M. Croce, Quodlibet, Macerata 2018.

<sup>14</sup> Per la verità la giurisprudenza ha individuato un ulteriore elemento dogmatico di distinzione fra usi civici/proprietà collettive e ‘domini collettivi’: in un recente Convegno sul tema *Dagli usi civici ai domini collettivi* (Napoli, Castel Capuano, 3-4 maggio 2024), il Commissario per la liquidazione degli usi civici per il Lazio, la Toscana e l’Umbria, dott. Antonio Perinelli, ha segnalato che i domini collettivi, in base alla L. 168/2017, ricomprendono i corpi idrici sui quali vengono esercitati gli usi civici, mentre questi ultimi hanno tradizionalmente riguardato esclusivamente terre. Si veda *infra*.

<sup>15</sup> L. 168/2017, art. 1, comma 1, lett. c).

più in generale, agli usi civici<sup>16</sup>. Si tratta di gestire, conservare e tramandare beni intergenerazionali, i quali sono testimonianza della storia, del patrimonio e dell'identità culturale di una comunità. Non occorre in questa sede soffermarsi sugli altri capisaldi della legge<sup>17</sup>. Possiamo, pertanto, tralasciare il commento degli altri due articoli del testo originario, il primo dei quali è dedicato alle competenze statali, mentre l'altro (art. 3) introduce una categoria giuridica – quella dei 'beni collettivi' – più ampia rispetto alle proprietà collettive: essa ricomprende, oltre alle diverse tipologie di terre collettive o comunque gravate da usi civici, i «corpi idrici sui quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici»<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Il dossier dei lavori preparatori del progetto di legge in sede di Camera dei Deputati descrive bene il profondo mutamento di funzioni attribuite agli usi civici. Ivi si legge, infatti, che «Storicamente – come ricorda la Cassazione [cfr. *Cass. Civ. n. 19792 del 28 settembre 2011*] – la funzione dell'istituto era quella di fornire un sostentamento vitale alle popolazioni, in un momento storico nel quale la terra rappresentava l'unico elemento dal quale quelle potevano ricavare i prodotti necessari per la sopravvivenza; e si ricollegava, per ragioni storiche, sostanzialmente alla difficoltà, in larghe parti del territorio italiano, di ricostruire una personalità dell'ente collettivo che fosse distinta da quella dei suoi appartenenti, tanto che costoro potevano mantenere una sorta di diritto, sia pure limitato in quanto destinato a particolari esigenze, sui beni collettivi o comuni, talvolta ricondotto a figure prossime alla comunione. [...]

L'originaria destinazione sembra ampiamente modificata, una volta che gli usi civici sono stati compresi nella specifica tutela paesistico-ambientale (secondo la previsione del D.L. 27 giugno 1985, n. 312, art. 1, convertito in L. 8 agosto 1985, n. 431, con cui è stato tra l'altro imposto - integrandosi il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, art. 82 - il vincolo paesaggistico; si veda da ultimo il Codice dei beni culturali di cui al D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 [art. 142, comma 1, lett. h]). Il dossier è consultabile al seguente link: <<https://www.camera.it/leg17/126?tab=6&leg=17&idDocumento=4522&sede=&tipo=>> (giugno 2024).

<sup>17</sup> Si può rinviare ai commenti pubblicati all'indomani dell'entrata in vigore della legge, fra cui: R. VOLANTE, *Un terzo ordinamento civile della proprietà. La legge 20 novembre 2017, n. 168, in materia di domini collettivi*, in «Le nuove leggi civili commentate», 5, 2018, pp. 1067-1115. Si aggiungano i vari contributi in *Domini collettivi e usi civici. Riflessioni sulla legge n. 168 del 2017*, a cura di F. Marinelli, F. Politi, Pacini Editore, Pisa 2019. Inoltre: LORIZIO, *Dalla comunità originaria di abitanti agli enti gestori della Legge 168/2017 sui Domini collettivi. Vecchi e nuovi conflitti - casi giurisprudenziali*, in *Il Cammino delle terre comuni. Dalle leggi liquidatorie degli usi civici al riconoscimento costituzionale dei domini collettivi*, Atti del I Convegno nazionale sui domini collettivi (Tarquinia, 8 giugno 2019), a cura di S. Rosati, Società Tarquiniese d'Arte e Storia, Viterbo 2019, pp. 223-246.

<sup>18</sup> L. 168/2017, art. 3, comma 1, lett. f).

È qui sufficiente, ma anche essenziale, avere la consapevolezza che l'Università Agraria è così divenuta affidataria di compiti fondamentali, di conservazione e valorizzazione del suo patrimonio collettivo<sup>19</sup>. Ed è nel solco della sua nuova e delicata funzione che dovrà dispiegarsi la gestione del territorio.

### 3. *Il ruolo attuale dell'Università Agraria: la partecipazione della comunità*

Dunque, l'Università Agraria si è dovuta dare una nuova organizzazione in conformità alla legge sui domini collettivi. In base al nuovo Statuto, approvato con Deliberazione dell'Assemblea Generale degli Utenti il primo di agosto del 2021, la nostra comunità – riunita appunto in Assemblea Generale – partecipa direttamente alle decisioni fondamentali sulla gestione del territorio, sulle scelte urbanistiche (sul presupposto che l'Università venga coinvolta nelle forme opportune dagli Organi comunali), sull'uso dei fondi vincolati, e approva annualmente i Bilanci.

Si è così realizzato uno spazio istituzionale in cui, almeno una volta l'anno, gli utenti vengono informati dei problemi di gestione e dei più importanti provvedimenti, sui quali sono chiamati ad esprimere il proprio voto. Si può affermare che questa possibilità di partecipazione rappresenta, essenzialmente, un ritorno al passato della nostra comunità, ma garantisce nel contempo conformità della gestione alla natura intergenerazionale dei beni.

La partecipazione diretta degli utenti dovrebbe costituire una conseguenza della volontà della legge 168/2017 di dare alle Università Agrarie la veste di persone giuridiche di diritto privato. Nel caso di Canale Monterano essa è stata facilitata dalle piccole dimensioni della comunità. Poiché ad oggi nell'ambito della nostra regione tale modello non appare diffuso,

---

<sup>19</sup> Di fondamentale importanza è il dettato normativo dell'art. 2, comma 1, della legge 168: «1. La Repubblica tutela e valorizza i beni di collettivo godimento, in quanto:

- a) elementi fondamentali per la vita e lo sviluppo delle collettività locali;
- b) strumenti primari per assicurare la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale nazionale;
- c) componenti stabili del sistema ambientale;
- d) basi territoriali di istituzioni storiche di salvaguardia del patrimonio culturale e naturale;
- e) strutture eco-paesistiche del paesaggio agro-silvo-pastorale nazionale;
- f) fonte di risorse rinnovabili da valorizzare ed utilizzare a beneficio delle collettività locali degli aventi diritto».

questa esperienza sta assumendo – pur con le difficoltà di coinvolgimento di un numero ampio di utenti alle riunioni di Assemblea – un aspetto che contribuisce a rendere ancor più marcata la nostra identità socio-culturale.

#### 4. *Problemi attuali e sfide future*

Se tiriamo le somme di quanto si è fin qui detto in merito alle nostre tre proprietà collettive e all'evoluzione normativa della materia, emerge spontanea la considerazione che l'attuale gestione delle terre di uso civico, divisa fra Comune come 'erede' della comunità di Monterano e Università Agraria, dovrà essere unificata in capo a quest'ultima<sup>20</sup>. Merita ricordare che fra le terre c.d. *Comunale* ancora in gestione in capo al Comune vi è persino il borgo di Monterano. Ebbene, il borgo è l'unico terreno la cui gestione, per ragioni di opportunità amministrativa, potrà rimanere nella gestione del Comune come Ente esponenziale della popolazione. Si pensi, ad esempio, alla possibilità per gli enti pubblici, ove così previsto, di ricevere finanziamenti al 100% nei casi nei quali le persone giuridiche private sono invece normalmente ammesse a un cofinanziamento. Inoltre, il notevole impegno che la conservazione e la fruizione di Monterano porta con sé è coerente con una gestione 'pubblica'.

---

<sup>20</sup> L'art. 2, comma 4, della L. 168/2017 recita: «4. I beni di proprietà collettiva e i beni gravati da diritti di uso civico sono amministrati dagli enti esponenziali delle collettività titolari. In mancanza di tali enti i predetti beni sono gestiti dai comuni con amministrazione separata. Resta nella facoltà delle popolazioni interessate costituire i comitati per l'amministrazione separata dei beni di uso civico frazionali, ai sensi della legge 17 aprile 1957, n. 278». Secondo la legge, dunque, l'ente naturalmente vocato alla gestione degli usi civici è l'Università Agraria. Invero, già nel 2015 Comune ed Università Agraria avevano concluso un accordo (c.d. 'Transazione', omologato dalla Regione Lazio con Determinazione della Direzione Agricoltura n. G14047 del 16 novembre 2015, per il passaggio all'Università Agraria delle terre civiche gestite dal Comune. Ma, da un lato quell'accordo non è completo e, dall'altro, esso ha generato un contenzioso presso il Commissario per gli usi civici di Roma per l'accertamento della *natura soli* demaniale di una serie di terreni, nella zona del *Comunale*, che l'accordo medesimo dichiarava allodiali. Un gruppo di cittadini ha promosso un ricorso che è stato deciso con Sentenza commissariale n. 76/2017, la quale ha riconosciuto che, diversamente da quanto affermato dalla 'Transazione', quelle terre sono gravate da uso civico. In conseguenza, sia per le terre pretermesse dall'accordo – pienamente efficace per la parte non annullata dalla sentenza del 2017 – sia le terre dichiarate gravate dalla sentenza, occorrerà avviare un procedimento per integrare l'accordo del 2015 e completare così il passaggio di gestione.

Una volta definita la questione della titolarità della gestione del dominio collettivo, saranno poste le basi anche per una corretta pianificazione territoriale. Qualsiasi futuro strumento urbanistico, a Canale Monterano, sarà frutto dell'esperienza e della consapevolezza che la comunità in questi anni ha acquisito in materia di usi civici<sup>21</sup>. In questo quadro si segnalano due questioni di grande rilevanza che l'Università Agraria sta affrontando con notevoli problemi giuridici. Nel corso degli anni sul territorio sono stati costruiti sul demanio civico due impianti del sistema idrico, senza le preve autorizzazioni previste dalla legge<sup>22</sup>. A partire dalla fine degli anni Sessanta del secolo scorso, in località 'Montangiano' su un terreno di uso civico, è stato costruito un importante impianto di sollevamento delle acque del fiume Mignone, a scopo di approvvigionamento idrico del Comune di Civitavecchia (L'Ente beneficiario originario era il Consorzio 'Nuovo Mignone').

<sup>21</sup> La norma fondamentale è quella di cui alla L.R. 3 gennaio 1986 n. 1, art. 2, commi 1 e 2: «(Criteri da osservare nella formazione dello strumento urbanistico generale) 1. I comuni in sede di formazione degli strumenti urbanistici generali e loro varianti sono tenuti ad osservare i seguenti criteri:

a) il piano urbanistico comunale generale deve essere elaborato tenendo conto della finalità di salvaguardare la destinazione delle zone di proprietà collettiva di uso civico in conformità alla loro classificazione con lo scopo di garantire la conservazione dei diritti civici;

b) la destinazione a scopo edificatorio di natura residenziale, turistica, commerciale, artigianale od industriale delle zone di proprietà collettiva di uso civico deve essere normalmente esclusa, salvo che la necessità di un ordinato sviluppo urbanistico del comune non richieda la devoluzione ad uso edificatorio di talune delle zone medesime e sempre che sussista la possibilità della conservazione dell'uso civico in altri ambiti territoriali del comune;

c) ogni modificazione della destinazione delle zone di proprietà collettiva di uso civico deve essere specificamente motivata e documentata;

d) le norme di attuazione dei piani urbanistici comunali generali devono contenere specifiche disposizioni che disciplinino le zone di proprietà collettiva di uso civico, con la finalità di preservare i diritti civici in conformità alla loro natura.

2. I comuni, prima dell'adozione degli strumenti urbanistici generali o loro varianti, richiedono alla struttura regionale competente in materia di usi civici il rilascio del parere obbligatorio e vincolante in merito al rispetto dei criteri di cui al comma 1, trasmettendo la documentazione di cui all'articolo 3. Si prescinde dal parere qualora i comuni stessi, per effetto di sentenze passate in giudicato ovvero sulla base dell'analisi del territorio di cui all'articolo 3, attestino l'inesistenza di usi civici sulle terre oggetto di pianificazione urbanistica».

<sup>22</sup> L. 16 giugno 1927 n. 1766, art. 12; L.R. 3 gennaio 1986 n. 1, art. 2, comma 3.

Ciò ha comportato una ferita dal punto di vista ambientale e socioeconomico. Secondo la normativa attuale ed i principi della materia, oltre alla violazione della destinazione del suolo ad attività agro-silvo-pastorali, è ancora da definire la questione del giusto ristoro che al dominio collettivo è dovuto in base al mutamento di destinazione del terreno coinvolto<sup>23</sup>. È in corso un complesso procedimento per la regolarizzazione urbanistica, ambientale ed economica del sito. L'attuale Comitato di Amministrazione dell'Università Agraria, per la prima volta, ha notificato al Comune di Civitavecchia gli atti di rivendicazione degli indennizzi dovuti.

L'altro impianto è quello di captazione dell'acqua realizzato dal Comune di Canale Monterano su un terreno del demanio civico del *Comunale*, nei pressi di Monteverginio. Anche per quest'impianto si pone la questione della sua regolarizzazione. Ma l'aspetto più rilevante è quello relativo alla natura delle acque oggetto di captazione. L'Università Agraria, sulla base della novità legislativa sopra ricordata in materia di corpi idrici sottostanti al demanio<sup>24</sup>, sta rivendicando la proprietà del corpo idrico. Se ciò dovesse essere riconosciuto, comporterà un preciso regime dell'acqua captata dal gestore del sistema idrico: in primo luogo, il giusto ristoro come corrispettivo della captazione; poi, la riserva di una quota d'acqua a servizio degli usi civici della popolazione; in terzo luogo, un bilancio idrico annuale della quantità di acqua prelevabile, oltre la quale si avrebbe altrimenti un intollerabile depauperamento della risorsa come bene collettivo intergenerazionale.

---

<sup>23</sup> L'art. 3, comma 1, lett. b) n. 1, della Legge 31 gennaio 1994 n. 97 (c.d. terza legge sulla montagna), espressamente richiamata e riaffermata dalla L. 168/2017, fra i criteri e principi di corretta gestione delle terre collettive indica l'esigenza di norme appositamente dedicate alle «condizioni per poter autorizzare una destinazione, caso per caso, di beni comuni ad attività diverse da quelle agro-silvo-pastorali, assicurando comunque al patrimonio antico la primitiva consistenza agro-silvo-pastorale compreso l'eventuale maggior valore che ne derivasse dalla diversa destinazione dei beni». La norma originaria affidava alle Regioni il compito di emanare tali norme. Ma oggi, grazie al combinato disposto con la L. 168/2017, art. 3, comma 7, è previsto che, in mancanza di norme regionali, le Università Agrarie e gli altri enti esponenziali delle popolazioni possano adottare «provvedimenti propri» per rendere effettiva l'attuazione del principio. Ad ogni modo il sacrificio che il terreno di uso civico subisce con la nuova e diversa destinazione deve essere compensato con un ristoro economico che tenga in conto il maggior valore che l'immobile acquisisce con la destinazione finale. Vi sono criteri di stima elaborati dalla dottrina per calcolare il canone di ristoro. Ora, nel caso di Montangiano l'importanza degli immobili ivi costruiti fa prevedere canoni di rilevante importo, che si tradurrebbero in benefici per la comunità.

<sup>24</sup> Cfr. *supra* nota 14.

Un altro aspetto importante è quello relativo all'equilibrio dei rapporti fra Università Agraria come 'proprietaria' delle terre ed Ente gestore della 'Riserva Naturale Regionale Monterano', come responsabile dell'area protetta. Su questo punto esiste tuttavia un recente contributo a cui mi limito di fare rinvio<sup>25</sup>.

##### 5. *La valorizzazione del territorio in funzione di ecomuseo*

Il risultato principale dell'evoluzione storico-giuridica delle Università Agrarie consiste nel fatto che la loro attuale funzione deve essere qualificata come gestione di un patrimonio culturale. Tanto basta per evidenziare come i beni e le attività di un dominio collettivo siano idonei a costituire gli elementi di una c.d. *heritage community*<sup>26</sup>.

In tale ottica si segnalano alcune delle recenti attività che meritano di essere ricordate come fatti di valorizzazione del territorio.

Un fenomeno importante in questa fase storica è il notevole afflusso turistico di visitatori della Riserva Naturale Monterano. Per evitare il congestionamento delle strade di accesso all'area protetta, l'Università Agraria ha messo a disposizione un terreno, sito in prossimità di uno di questi accessi, in località Poggio Lupino. L'autorizzazione al mutamento di destinazione, da uso civico a parcheggio di servizio per i flussi turistici, è stata richiesta ai competenti Organi regionali con una deliberazione del giugno 2023, che ha già ottenuto parere favorevole. Quindi, attraverso le apposite procedure previste in questi casi eccezionali di sottrazione di un terreno di natura civica alla propria naturale funzione agro-silvo-pastorale, si sta per realizzare una piccola ma importante infrastruttura che migliora notevolmente le attività turistiche. In definitiva, il sacrificio degli usi civici è ampiamente compensato da vantaggi pubblici evidenti.

Un'altra esperienza importante per la nostra comunità è il recupero, attraverso un progetto di restauro conservativo vincitore di un bando regionale finanziato con fondi PNRR<sup>27</sup>, del Casale Santioro, un casolare di età

<sup>25</sup> M.A. D'AIUTO, D. NATILI, F. SCARFÒ, *L'Università Agraria di Canale Monterano. Fra Usi civici e valorizzazione ambientale e turistica: la storia, gli usi civici attuali, la Riserva Naturale Regionale di Monterano*, in «Archivio Scialoja-Bolla», 1.2021, pp. 235-246.

<sup>26</sup> La Convenzione di Faro del 2005 definisce così la nozione: «a heritage community consists of people who value specific aspects of cultural heritage which they wish, within the framework of public action, to sustain and transmit to future generations».

<sup>27</sup> PNRR-Missione 1-Componente 3-Misura 2-Investimento 2.2: «Protezione e valorizzazione

risalente probabilmente a fine Ottocento e sito nell'omonima località a Sud del territorio canalese. Fino al 1923 Casale Santioro faceva parte di una tenuta nobiliare di circa cento ettari (denominata anch'essa tenuta 'Santioro') ed era l'unico edificio mappato in Catasto. In quell'anno la tenuta venne acquistata dall'Università Agraria con un complesso atto contrattuale<sup>28</sup>.

Dagli atti dell'archivio dell'Università Agraria risulta che la tenuta – una volta comprata – era annualmente oggetto di vendita delle erbe. La famiglia o la ditta che si aggiudicava l'asta delle erbe utilizzava presumibilmente il casale come base di appoggio. Il casale, tuttavia, risulta 'diruto' fin dagli anni Quaranta dello scorso secolo. Ora, è evidente che il restauro rappresenta per la comunità un recupero della memoria. Inoltre, per la sua posizione, in una zona marginale del paese ma ricca di testimonianze archeologiche, come la strada romana detta 'Selciatella' e il vicino Ponte del Diavolo, di epoca etrusco-romana, il casale permetterà di attrarre il flusso turistico dei passeggiatori anche in quella zona del paese. Un gruppo di lavoro, costituito dall'Università Agraria fra volontari del paese, ha elaborato un progetto di recupero degli antichi sentieri che collegavano i fontanili del territorio. Come primo percorso è stato scelto proprio quello dei sentieri che circondano il casale, al fine di supportare la prima fase della nuova vita di Casale Santioro con l'offerta di percorsi di passeggiate.

Un terzo esempio merita di essere segnalato. Il territorio della Riserva di Monterano ospita spesso troupes di riprese cinematografiche. I due enti hanno definito una procedura condivisa per le autorizzazioni. Questa collaborazione istituzionale facilita gli operatori cinematografici e agevola, così, la fruizione del territorio anche per simili scopi professionali.

Mi pare che, da questi esempi, si possa trarre la conclusione che il territorio di uso civico renda compatibili la conservazione e la tutela della memoria con l'apertura verso l'esterno, per un futuro di turismo associato con un'economia di tipo circolare. Le condizioni per un simile futuro sono state poste.

---

*dell'architettura e del paesaggio rurale*» finanziato dall'Unione europea – NextGenerationEU. L'Università Agraria ha partecipato al relativo bando con un progetto che viene cofinanziato all'80%.

<sup>28</sup> Esso fu infatti preceduto da una lunga procedura di volontaria giurisdizione, in quanto la proprietaria era sottoposta a tutela.

## 6. *L'importanza economico-sociale*

Le terre collettive si caratterizzano anche per essere beni produttivi. I benefici della produzione, tradizionalmente, devono ricadere sulla popolazione, a partire dai cittadini meno abbienti. Attualmente, i maggiori proventi di bilancio sono quelli derivanti dalla gestione del patrimonio forestale. La corretta gestione dei boschi è quindi il criterio fondamentale della gestione delle risorse. In questo contesto si tratta di avere una efficiente rotazione dei turni di taglio, che in questi anni è a volte mancata per l'attesa dell'approvazione del Piano di Assestamento Forestale da ultimo adottato. In regime di mera adozione dello strumento, i procedimenti di approvazione dei progetti di utilizzazione forestale sono più gravosi, con maggiore lunghezza di tempi. Ad ogni modo in questi ultimi anni l'Università Agraria è riuscita ad ottenere autorizzazioni al taglio quasi ogni anno e, soprattutto, ad evitare che le aste fossero deserte, con conseguenti ribassi della base d'asta. In presenza di buone entrate l'Ente ha maggiori possibilità di iniziative a favore della popolazione. Non serve ricordare, infatti, che il collettivismo agrario è sempre stato un fenomeno sociale ed economico.

Da questo punto di vista l'Università Agraria ha dimostrato la propria importanza per la comunità in occasione dei tragici mesi della pandemia. L'Ente ha istituito, con svincolo di somme in base all'art. 8 bis (introdotto da una successiva legge del 2005), comma 1, della L.R. 1/1986, un apposito Fondo di Sussidiarietà Orizzontale (FSO) – in una veste giuridica stabile – che è attivabile con apposite 'campagne' di utilizzazione deliberate di volta in volta per specifiche esigenze sociali della comunità. Ebbene, la prima campagna di utilizzazione è stata dedicata a fornire un supporto, alle famiglie richiedenti, per la spesa relativa a prodotti alimentari del territorio e, più in generale, prodotti di prima necessità.

Possiamo tirare le fila del discorso. L'Università Agraria ha la responsabilità di gestire un patrimonio terriero ancor oggi di notevoli dimensioni; è custode della memoria della comunità e delle sue origini legate alla lavorazione della terra; è chiamata a trasmettere le risorse della comunità alle future generazioni, per una connaturata vocazione allo sviluppo sostenibile; è un interlocutore ineliminabile per tutte le più rilevanti scelte pubbliche che abbiano effetti innovativi sul territorio; ed è, soprattutto, un organismo vivo nel presente, istituzione comune finalizzata ad offrire fonti di benessere per ciascuno degli abitanti del territorio.

ABSTRACT

Dopo aver ricostruito la storia della formazione delle tre proprietà collettive di Canale Monterano, cioè la Bandita, il 'Comunale' e le terre ex feudali acquistate dall'Università Agraria nel 1919-20, si espone l'evoluzione normativa che ha trasformato quest'ultima da ente per il sostentamento della popolazione ad un ente per la gestione e conservazione di un patrimonio culturale. Viene fatto cenno ai problemi urbanistici che la presenza di terre collettive ha posto alla comunità di Canale Monterano. Si descrivono poi le attività che oggi l'Università Agraria sta svolgendo in armonia con il suo ruolo di heritage community, come il restauro di Casale Santioro e la destinazione a parcheggio turistico del terreno detto 'Poggio lupino'. Si evidenzia infine la funzione economico-sociale, negli ultimi anni realizzata attraverso un Fondo di Sussidiarietà Orizzontale (FSO).

PAROLE-CHIAVE: proprietà collettive; Bandita; Università Agraria; Canale Monterano.

*The paper provides a reconstruction of the genesis of the three collective properties of Canale Monterano, namely the Bandita, the 'Comunale' and the former feudal lands purchased by the 'Università Agraria' in 1919-20, tracing the evolution of regulation which turned it from an entity for the sustenance of the population to one for the management and conservation of a cultural heritage.*

*Mention is made of the urban planning challenges that the presence of collective lands has posed to the community of Canale Monterano. The activities that the Università Agraria is carrying out today in consonance with its role as a heritage community are then described, like the restoration of Casale Santioro and the conversion of the land called 'Poggio lupino' into a tourist parking lot. Finally, its economic and social value, played through the creation, in recent years, of a FSO (Horizontal Subsidiarity Fund) – is highlighted.*

KEYWORDS: collective properties; Bandita; Università Agraria; Canale Monterano.

NOTA BIOGRAFICA

Dopo un periodo di studi sulla storia antica e di lingua tedesca in Italia e in Germania, Daniele Natili inizia gli studi universitari di giurisprudenza e, contestualmente, compie studi di lingue classiche presso il Pontificio istituto biblico e la Pontificia Università Gregoriana. Durante il percorso universitario collabora al Progetto nazionale di ricerca sulla traduzione dei digesti di Giustiniano presso l'Università di Roma Tor Vergata (dal 2001 al 2011 circa). Consegue lì il dottorato di ricerca in sistema giuridico romanistico, con una tesi sulla *restitutio in integrum*

nel diritto romano e, successivamente, intraprende studi in materia di proprietà collettive ed usi civici. Nel 2017 diviene istruttore demaniale per la Regione Lazio, sez. II, storico-giuridica del relativo Albo degli esperti e periti per le operazioni in materia di usi civici. Attualmente è cultore della materia presso la cattedra di diritto Pubblico romano dell'università di Roma Tor Vergata, corso di laurea magistrale interclasse in Archeologia, Filologia, letterature e storia dell'Antichità.

*After studying ancient history and the German language in Italy and Germany, Daniele Natili began his university studies in law and, at the same time, completed studies in classical languages at the Pontificio istituto biblico and the Pontificia Università Gregoriana. During his university studies, he collaborated in the National Research Project on the translation of Justinian's Digests at the University of Rome Tor Vergata (from 2001 to around 2011). There he obtained his PhD in Roman legal system, with a thesis on the restitutio in integrum in Roman law, and subsequently undertook studies on collective property and civic uses. In 2017, he became state property instructor for the Lazio Region, section II, historical-legal of the relevant Register of Experts and Experts for Civic Uses Operations. He is currently lecturer at the chair of Public Roman Law at the University of Rome Tor Vergata, interclass degree course in Archaeology, Philology, Literature and History of Antiquity.*