

IANUS

Diritto e Finanza



UNIVERSITÀ
DI SIENA
1240

Rivista di studi giuridici

<https://www.rivistaianus.it>

n. 18 - dicembre 2018

I CONFINI DELLE CONTRADE DI SIENA: TRA DEROGABILITÀ PATTIZIA E AZIONI POSSESSORIE

Giovanni Liberati Buccianti

I CONFINI DELLE CONTRADE DI SIENA: TRA DEROGABILITÀ PATTIZIA E AZIONI POSSESSORIE

Giovanni Liberati Buccianti

*Dottorando di ricerca in Scienze giuridiche,
Università degli Studi di Parma*

TRIBUNALE SIENA; sentenza 12 gennaio 2019, n. 42 – Giudice Unico Reitano – Contrada della Chiocciola c. Contrada della Tartuca.

Contrade di Siena – Personalità giuridica – Giurisdizione ordinaria – Bando di Violante di Baviera – Confini territoriali – Convenzione in deroga – Beni extra commercio – Possesso – Azioni possessorie (art. 134 codice del processo amministrativo; artt. 1145, 1168, 1170 cod. civ.).

Le controversie riguardanti i confini territoriali delle Contrade di Siena spettano alla giurisdizione del giudice ordinario e non del giudice amministrativo.

I confini delle Contrade di Siena sono stabiliti dal Bando di Violante di Baviera del 1729 ed è consentita una convenzione tra privati in deroga, stipulata da parte dei rispettivi organi rappresentativi delle Contrade, anche in assenza di una delibera della Contrada che li autorizzi in tal senso o di una ratifica successiva.

Le Contrade di Siena sono legittimate ad esercitare le azioni possessorie a difesa del proprio territorio rispettando i requisiti temporali, oggettivi e soggettivi previsti dal codice civile

Il Tribunale di Siena è chiamato ad affrontare, per la prima volta nella storia, la questione dei confini territoriali tra due Contrade. Il giudice, oltre a sostenere preliminarmente la giurisdizione del giudice ordinario, ritiene le Contrade di Siena dotate di personalità giuridica secondo antico diritto. Considera, poi, che le norme del Bando di Violante di Baviera del 1729, che ha stabilito i confini tra le Contrade, siano derogabili tramite convenzioni stipulate tra gli organi rappresentativi delle Contrade e fa salva la possibilità dell'esperimento delle azioni possessorie a tutela dei rispettivi confini, purché le azioni vengano esercitate rispettando i requisiti stabiliti dal codice civile.

Sommario:

1. Una doverosa premessa: Siena e le Contrade.
2. Le Contrade sono persone giuridiche di antico diritto.
3. I confini delle Contrade e la giurisdizione del giudice ordinario.
4. La derogabilità pattizia dei confini delle Contrade.
5. Le Contrade sono legittimate ad esperire le azioni possessorie a tutela dei confini.
6. Conclusioni.

1. Una doverosa premessa: Siena e le Contrade

Il centro storico di Siena, raccolto all'interno delle antiche mura medievali e considerato patrimonio mondiale dell'Umanità dall'UNESCO, è tradizionalmente suddiviso in tre terzi e diciassette Contrade.¹ Le Contrade costituiscono una particolarissima forma di entità associativa,² raccogliendo una pluralità di persone, che fanno parte della Contrada. Diventano *contradaioi*³ per vincoli di sangue, di luogo di nascita o di amicizia. Le Contrade animano la vita cittadina e, due volte all'anno, si sfidano nella tradizionale corsa dei cavalli, nota come Palio di Siena.⁴

Fin da tempi antichi il problema dei confini delle Contrade è stato avvertito nella città toscana e i rapporti di amicizia e di inimicizia tra le Contrade derivano anche (e soprattutto) da problemi territoriali.⁵ Si consideri che in epoca passata le Contrade erano più delle diciassette attuali: alcune di esse sono state infatti soppresse per i motivi più diversi⁶ ed il loro territorio è stato acquisito dalle

¹ Si tratta del terzo di Città, di quello di San Martino e di quello di Camollia. Così, il terziere di Città comprende le contrade Aquila, Chiocciola, Onda, Pantera, Selva Tartuca; quello di San Martino: Civetta, Leocorno, Nicchio, Torre, Valdimontone; quello di Camollia: Bruco, Drago, Giraffa, Istrice, Lupa, Oca. Si veda, l'allegato A) recante Elenco delle diciassette contrade del Regolamento per il Palio, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale di Siena 5 febbraio 1949, n. 14 e s.m.i. L'ultima modifica al Regolamento fu approvata con delibera del Consiglio Comunale di Siena 10 giugno 1999, n. 146.

² Si consideri che: "In ogni Contrada c'è una strada, una piazza, una chiesa, una fonte, che tradizionalmente designa per antonomasia il rione, e a volte la Contrada stessa e i suoi membri. Questi ultimi nel parlare (o nel cantare) comune si riferiranno alla loro geografia *contradaioia*, identificandosi come "quelli di Fontebranda" o "di Vallepiazza", "di Salicotto" o "di Malborghetto", seguendo una consuetudine già attestata nel Rinascimento", cfr. A. FALASSI, *Festa di Siena*, in A. FALASSI – G. CATONI, *Palio*, Milano, 1982, pag. 13.

³ Cfr. E. BALOCCHI, *Contributo per una definizione giuridica di "contradaioi"*, in *Bullettino senese di storia patria*, XCIV (1987), pag. 425 ss.

⁴ Corsa antichissima le cui origini risalgono ad una giostra equestre medioevale. Non è questa la sede per dilungarsi sulla storia del Palio, ma è di fondamentale importanza il Bando del 16 maggio 1721 recante "*Bando sopra la corsa del Palio solita farsi annualmente nella Pubblica Piazza il dì 2 di Luglio in onore di Maria Vergine Avvocata, e Protettrice di questa Città dà tre Signori Festajoli Nobili eletti a tal effetto*" emanato per volontà di Violante Beatrice di Baviera. Il testo è fondamentale perché venne allora stabilito che a ciascun Palio potessero correre solo dieci Contrade e venne altresì creato un meccanismo di rotazione nella partecipazione delle Contrade: quelle non estratte nel Palio di luglio precedente, sarebbero state preferite alle altre nel Palio di luglio successivo.

⁵ Si veda, ad esempio, A. SAVELLI, *Sentire i confini, costruire i confini. Le Contrade di Siena tra fine XVII e inizio XVIII secolo*, in *MEFRIM*, 115, 2003 – 1, pag. 183 ss. con ampia bibliografia.

⁶ Le Contrade soppresse sono: Gallo, Leone, Orso, Quercia, Spadaforte e Vipera. Esse sfilano nel Corteo Storico che precede il Palio nel IX° gruppo: "sei cavalieri rappresentanti le Contrade non più esistenti con Palafreniere". Si veda l'allegato B) recante Schema del corteo

Contrade confinanti.⁷ Il conflitto territoriale tra le Contrade non è materia propria della storia passata perché si è posto (a più riprese) anche in epoca moderna.⁸ Nel 1978 il rapporto tra territorio e Contrada è sfociato in un incontro tra contradaiooli – passato alle cronache senesi come Congressone – dove emersero le possibilità teoriche di cambiamento del territorio, l’assegnazione alle Contrade esistenti di un’area di influenza *extra moenia*, la riesumazione di antiche Contrade e la possibile nascita di nuove.⁹

Ad ogni buon conto, ad oggi, il territorio all’interno delle mura è stato suddiviso tra le Contrade per volontà della Gran Principessa di Toscana Violante Beatrice di Baviera,¹⁰ con il Bando “*Nuova divisione dei confini delle Contrade*” del 1729,¹¹ noto anche come bando di Violante di Baviera¹² che fu emanato proprio con la volontà di porre termine alle pericolose e dispendiose liti insorte fra gli abitanti di esse.

Nella delimitazione del territorio, il Bando di Violante faceva riferimento più ai proprietari dei caseggiati del tempo e al nome dei palazzi piuttosto che alle vie. Nel corso dei secoli, anche il tessuto urbanistico ed edilizio del centro storico ha subito modifiche e variazioni. Così, non sempre è facile individuare l’esatto confine ma le diverse Contrade hanno posto nel corso del tempo alcune “mattonelle” con il proprio simbolo sulle mura perimetrali. Recentemente, per la prima volta nella storia, una Contrada, quella della Chiocciola, ha deciso di rivolgersi al Tribunale di Siena perché ha ritenuto che una consorella, la Tartuca, abbia violato il confine e, dopo aver chiesto amichevolmente un incontro senza

storico del Regolamento per il Palio. Le Contrade soppresse non vengono menzionate dal Bando di Violante del 1729 sulla nuova divisione dei confini delle Contrade.

⁷ Si consideri, ad esempio, che il territorio della Contrada della Spadaforte, non più esistente, è stato suddiviso tra Leocorno e Torre; il territorio della Contrada del Leone è adesso della Contrada dell’Istrice, ecc.

⁸ Nel corso del Novecento, le più accese discussioni attorno ai confini delle Contrade di Siena avvennero nel 1930, nel 1958 e, infine, nel 1978.

⁹ Il problema della nascita di nuove Contrade si è presentato soprattutto con la nascita dei nuovi e popolosi quartieri residenziali fuori dalle mura medievali: già negli anni ’20 del Novecento gli abitanti di un nuovo quartiere (quello di San Prospero) avevano chiesto – invano – di dar vita ad una nuova Contrada che rappresentasse i propri abitanti.

¹⁰ Violante Beatrice di Baviera (1673-1731) aveva sposato Ferdinando d’E Medici (1663-1713), principe ereditario al trono di Toscana. Diventata vedova nel 1713, divenne Governatrice della città di Siena nel 1717 e tale rimase fino alla morte, avvenuta nel 1731.

¹¹ Sugli effetti del Bando di Violante, cfr. P.G. PONTICELLI, *Postulati tecnici della qualificazione delle contrade senesi come persone giuridiche pubbliche*, in *Studi senesi*, 1988, pag. 222 ss. L’Autore individua tre effetti del Bando: a) un effetto innovativo, con la “nuova” divisione dei confini delle Contrade; b) un effetto ricognitivo delle diciassette Contrade esistenti; c) il contemporaneo e contestuale divieto di riconoscere o creare nuove Contrade (pag. 227).

¹² Il Bando è liberamente scaricabile dal sito www.ilpalio.org

ricevere risposta alcuna, la Contrada della Chiocciola ha chiesto al Tribunale di accertare la violazione, citando la rivale a giudizio.

In particolare, il Bando prevedeva che uno dei confini tra il territorio della Contrada della Chiocciola¹³ e quello della Tartuca¹⁴ fosse rappresentato “dall’arco delle monache di Castelvecchio”. Questo luogo attualmente non esiste più e secondo l’attrice – la Chiocciola – sarebbe situato in un punto di una strada sul quale però ha preso possesso la rivale Contrada della Tartuca. Dall’altro lato, la convenuta – la Tartuca – non contesta la violazione del confine stabilito nel Bando ma ritiene che quella parte del territorio sia stato da essa usucapito o, comunque, sia prescritta la domanda dell’attore. A sostegno di ciò la Contrada afferma che su quello spicchio di territorio (circa 50 metri), la Contrada avrebbe esercitato tramite comportamenti materiali e non contestati dall’avversaria un possesso da tempo immemore (dal 1800). Inoltre, la modifica del confine sarebbe stata effettuata anche grazie ad un accordo tra i Priori delle due Contrade. Gli organi rappresentativi delle Contrade collocarono, infatti, nel 1987 proprio nel luogo contestato apposite mattonelle di confine con i simboli delle rispettive Contrade (la chiocciola e la tartaruga).

2. Le Contrade sono persone giuridiche di antico diritto

In primo luogo, il Tribunale ha riconosciuto alle Contrade di Siena la personalità giuridica di antico diritto. In particolare, si noti che la questione della personalità giuridica si era posta più volte in passato, vuoi per la tutela dell’immagine da parte delle Contrade,¹⁵ vuoi a fini tributari¹⁶ ed il

¹³ Con riferimento al territorio della Contrada della Chiocciola, il Bando stabilisce: “Dalla porta S. Marco comprenda le due strade fino al campanile de Padri del Carmine, siccome la via delle Monache della Madonna delle Sperandie per tutta la chiesa ed ospizio di S. Lucia fino all’arco della via de Maestri ed abbracciando le case dirimpetto al cimitero di S. Marco salga la spiaggia di S. Quirico e vada sino all’arco del convento di Castelvecchio e fino a S. Quirico, prendendo detta chiesa e case fino alla svolta, lasciando la strada che cala alla Madonna del Corvo”.

¹⁴ Con riferimento al territorio della Contrada della Tartuca, il Bando stabilisce: “Dall’ospizio di S. Lucia esclusive comprenda la strada dell’Ellera da ambe le parti, convento, chiesa e piazza di S. Agostino, convento e case de Padri della Rosa e tutta la strada fino a porta Tufi. Dall’arco di S. Agostino prenda solo a man sinistra ed occupi da ambe le parti la via de Maestri, siccome la via delle Murella fino all’arco delle monache di Castelvecchio, e scendendo per la costa in faccia alla chiesa di S. Pietro termini alla crociata di dette tre strade dette della Porta all’Arco, attenendosi in detta crociata solo a man destra”.

¹⁵ Si veda, M. COMPORTI, *La tutela degli stemmi, degli emblemi, dei colori delle Contrade di Siena*, in *Studi senesi*, 1982, pag. 298 ss. Si consideri anche quanto deciso da

riconoscimento della personalità giuridica in favore delle Contrade era già presente nella dottrina.¹⁷

In particolare, la giurisprudenza della Suprema Corte ha affermato la permanenza della personalità giuridica per quegli enti che, in base agli antichi ordinamenti, la possedevano prima della nascita dello stato unitario. Si tratta una pluralità di casi nei quali può accadere che le tavole di fondazione sono andate perdute. Proprio sulla base del principio sopra detto che la giurisprudenza ha elaborato, è stato ritenuto, ad esempio, che avesse personalità giuridica una fondazione istituita direttamente dallo Stato Pontificio,¹⁸ così come una fondazione costituita direttamente dal testatore sulla base della normativa preunitaria del Granducato di Toscana.¹⁹

Sulla scorta di ciò la giurisprudenza della Suprema Corte ha ritenuto in tre sentenze dei primi anni 2000, che anche le Contrade di Siena siano titolari di personalità giuridica pubblica di antico diritto.²⁰ La Suprema Corte ha dunque esteso alle Contrade di Siena quanto aveva già stabilito con riferimento ad altri enti che godevano di personalità giuridica prima dell'unità d'Italia. Anche nella presente sentenza, il Tribunale di Siena si allinea a tale ricostruzione, facendo risalire il riconoscimento della

Trib. Milano, 9 novembre 1992, in *Riv. dir. ind.*, 1993, II, 45 ss., con nota di G. GUGLIELMETTI, *Sul diritto alla "identità personale" delle contrade di Siena*: la Contrada, persona giuridica di antico diritto, ha legittimazione attiva con riguardo al diritto sull'immagine e sui simboli del Palio di Siena. Proprio in quanto persona giuridica di antico diritto, riveste la qualifica di associazione non riconosciuta. Viene attribuita alle Contrade la qualità di "soggetti giuridici legalmente riconosciuti" e, in quanto tali, "abilitati a compiere atti giuridici e ad avere diritti di proprietà immobiliare".

¹⁶ Si veda, ad esempio, la decisione della Commissione Tributaria di I grado di Siena del 25 ottobre 1990, in *Foro it.*, 1992, III, 132, secondo cui le storiche Contrade di Siena, ancorché prive di formale riconoscimento amministrativo, devono egualmente essere considerate persone giuridiche pubbliche, per avere acquistato tale *status* già prima dell'unificazione d'Italia.

¹⁷ Sulla personalità giuridica delle Contrade di Siena, si veda lo studio di M. CANTUCCI, *La natura giuridica della Contrada*, in *Miscellanea di studi in memoria di Giovanni Cecchini*, vol. II, Siena, 1964, pag. 82 ss. Successivamente si sono occupati del tema M. COMPORI, *La tutela degli stemmi*, op. cit. e P.G. PONTICELLI, op. cit., pag. 222 ss.

¹⁸ Cass., 19 ottobre 1964, n. 2622, in *Foro it.*, 1965, I, c. 666 ss.

¹⁹ Cass., 18 ottobre 1960, n. 2785, in *Foro it.*, Rep. 1961, voce *Persona giuridica*, n. 10.

²⁰ Si tratta di tre decisioni che riguardano questioni tributarie tra alcune Contrade di Siena e l'Amministrazione finanziaria dello Stato: Cass., 8 novembre 2001, n. 13829, con riferimento alla Contrada della Civetta, Cass., 18 febbraio 2003, n. 2414 con riferimento alla Contrada della Tartuca e Cass., 20 febbraio 2003, n. 2542, con riferimento alla Contrada della Torre. In particolare, la prima, Cass. 8 novembre 2001, n. 13829 si trova per esteso su *Riv. giur. trib.*, 2002, 855, con nota di A. MARINELLO, *Le contrade di Siena godono dell'esenzione dall'imposta di successione*.

personalità giuridica in favore delle contrade proprio al Bando di Violante di Baviera del 1729 vigente attualmente in virtù di un richiamo previsto nella legge di abolizione del contenzioso amministrativo a leggi speciali previgenti. Così, il Bando costituisce il documento pubblico che riconosce le Contrade come entità giuridiche autonome, il titolo di riconoscimento moderno della personalità giuridica delle Contrade.²¹ La personalità giuridica delle Contrade trova una conferma anche in due atti normativi recenti: da un lato nel Regolamento per il Palio²² e dall'altro nella legge di proroga della legge speciale per Siena.²³

Indagando su una possibile evoluzione della natura giuridica delle Contrade, definite ancora oggi come persone giuridiche di antico diritto, potrebbero forse qualificarsi come fondazioni di partecipazione.²⁴ Questo istituto, un ibrido non definito dal codice civile ma nato nella prassi notarile a metà anni '90, riesce a superare la tradizionale distinzione che il codice opera tra fondazione e associazione.²⁵ Tale fondazione di partecipazione ben si adatterebbe alle peculiarità dell'istituzione Contrada: l'elemento patrimoniale si distingue da quello della fondazione propriamente detta

²¹ Il Tribunale afferma la vigenza del Bando di Violante (anche) in virtù dell'art. 252, L. 20 marzo 1865, n. 2248, all. A. In particolare, è evidente il richiamo a P.G. PONTICELLI, *Postulati tecnici della qualificazione*, op. cit. L'Autore affermava che un argomento moderno per sostenere la personalità giuridica delle Contrade fosse da rintracciare proprio nel menzionato art. 252. Se è vero, infatti, che l'art. 252 stabiliva che avrebbero cessato di avere vigore le leggi anteriori sulle amministrazioni provinciali e comunali, aggiungeva che "continueranno ad osservarsi le leggi speciali che hanno rapporto colle dette amministrazioni in quanto non sono contrarie alla presente legge". Così, PONTICELLI sosteneva che "la legislazione unitaria (...) non poté non continuare a riflettere – proprio in virtù di una "previgente legge speciale" – quell'elemento distintivo e caratteristico della Comunità senese costituito dall'aggregazione delle Contrade. Il loro carattere di persone giuridiche pubbliche, in quanto finalizzate alla vita del Comune di Siena nei termini e modi sopra specificati, non sembra dunque possa essere modernamente posto in discussione", cfr. P.G. PONTICELLI, *Postulati tecnici della qualificazione*, op. cit., pag. 228 ss. (e in part. pag. 229).

²² Si legga l'art. 9 rubricato Contrade – Stato giuridico, secondo cui: "Le Contrade sono Enti autonomi, e come tali provvedono alla loro amministrazione e svolgono la loro attività in modo indipendente, conformandosi alle norme portate dai propri Capitoli o Statuti ed ispirandosi alle antiche tradizioni".

²³ Si tratta della l. 9 marzo 1973, n. 75 recante *Proroga della legge 3 gennaio 1963, n. 3 concernente la tutela del carattere monumentale e artistico della città di Siena*. L'art. 3 prevede, infatti, che il consolidamento, restauro e sistemazione degli edifici di proprietà venga effettuato tanto dai privati per gli edifici di loro proprietà quanto dalle "storiche contrade" per gli edifici di loro proprietà.

²⁴ E. BELLEZZA – F. FLORIAN, *Le fondazioni di partecipazione*, Milano, 2006.

²⁵ Si veda A. BARBA, *Associazione, fondazione e titolarità di impresa*, Napoli, 1996; A. FUSARO, voce *Fondazione*, in *Dig. Disc. Priv., sez. civ.*, VIII, 1992.

poiché il patrimonio è a struttura aperta (a successivi conferimenti) ma non manca neppure l'elemento personale, inteso come struttura associativa, tipico delle associazioni e radicato nelle storiche Contrade senesi.

3. I confini delle Contrade e la giurisdizione del giudice ordinario

Se dunque la personalità giuridica delle Contrade sembra oramai un dato acquisito in giurisprudenza e dottrina, si è posta la questione della giurisdizione e cioè se su una controversia inerente i confini territoriali delle Contrade abbia giurisdizione il giudice ordinario o il giudice amministrativo. Nella causa Chiocciola – Tartuca, la questione della giurisdizione si è posta perché la Contrada convenuta – la Tartuca – riteneva che il giudice dovesse dichiarare il proprio difetto di giurisdizione in favore del giudice amministrativo. Infatti, per tale Contrada, le Contrade rappresenterebbero enti territoriali. È noto che l'art. 134, comma 1, lett. d) del codice del processo amministrativo prevede la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo nel caso di controversie che riguardino i confini degli enti pubblici territoriali.

Il giudicante non ritiene tuttavia di aderire a tale tesi: affermare che le Contrade sono enti associativi con personalità giuridica non significa automaticamente affermare che sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo. Infatti, la giurisdizione del giudice amministrativo non sussiste per un duplice motivo: da un lato per il principio di unicità della giurisdizione, dall'altro perché la controversia prende avvio da un comportamento materiale e non da un provvedimento amministrativo. Il riferimento al principio della unicità della giurisdizione si è posta a più riprese con riferimento alle Contrade. Peraltro, il giudice ricorda che gli enti pubblici territoriali vengono individuati dall'art. 114 Cost. in Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato: nell'elenco non compaiono le Contrade di Siena. Il secondo argomento è che la controversia ha preso avvio da un comportamento materiale: l'invasione di una parte di territorio da parte di una Contrada a danno dell'altra. Si fa cioè riferimento a meri comportamenti e non a provvedimenti amministrativi. Il giudice ricorda che la Corte Costituzionale ha dichiarato incostituzionali alcune norme del codice del processo amministrativo che devolvevano alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo determinate materie – anche meri comportamenti – che non erano, neppure mediamente, riconducibili

all'esercizio del pubblico potere. Ebbene per l'ipotesi di meri comportamenti, la giurisdizione resta quella del giudice ordinario.²⁶

4. La derogabilità pattizia dei confini delle Contrade

Una volta affermata la giurisdizione del giudice ordinario, il giudice passa a trattare la questione sostanziale: quella della possibile violazione del confine da parte della Contrada della Tartuca. In particolare, lo sconfinamento di questa Contrada si porrebbe in contrasto con le prescrizioni normative del Bando di Violante ma la Tartuca si difende sostenendo che la violazione sarebbe stata superata dall'accordo tra le due parti, che avrebbe modificato convenzionalmente il confine.

Ciò detto, occorre comprendere: a) se, astrattamente, le norme del Bando di Violante sono derogabili da un accordo tra le parti; b) se, concretamente, c'è stato questo accordo.

Con riferimento al primo punto, il giudice ritiene che le norme del Bando non sono né inderogabili, né imperative ed è dunque ben possibile una convenzione tra privati in deroga. Il Bando, per il giudicante, non concede il suolo pubblico alle Contrade, né distribuisce formalmente parte del territorio comunale perché nel territorio sul quale le Contrade esercitano la loro influenza sono ricompresi edifici privati ed edifici pubblici, strade, piazze ecc. Il Bando ha la finalità di “cristallizzare in maniera definitiva, oltre che il numero delle Contrade, la ripartizione territoriale del centro storico, al fine di evitare l'insorgere di controversie tra le stesse ovvero la nascita di nuove Contrade”. Ciò detto, ritiene che le norme del Bando non tutelano l'interesse pubblico generale, né il Bando si può considerare alla stregua di un regolamento edilizio (o urbanistico) o di un piano regolatore generale. Peraltro, tra le disposizioni del Bando non si prevede un espresso divieto ad una modifica delle norme del Bando e, così, si sostiene che “non può escludersi la validità e liceità di una convenzione fra privati in deroga”. Il giudicante trova alcune similitudini con altre norme del codice civile: su tutte quella in materia di distanza di cui all'art. 873 cod. civ. È pacifico che tale disposizione – che prevede una distanza minima tra costruzioni su fondi finitimi di tre metri – può essere derogata dall'accordo tra privati perché la norma intende tutelare interessi privatistici e

²⁶ Cfr. Corte cost. n. 204 del 2004, in *Foro it.*, 2004, I, 2594, punto 3 della motivazione, nonché Corte cost. n. 71 del 1995, in *Foro it.*, 1995, I, 1738, punto 4 della motivazione; di tale principio si rinvia menzione *obiter* anche nelle più recenti Corte cost., ord. n. 22 del 2009, in *Foro it.*, Rep. 2009, voce *Tributi in genere*, n. 1639.

non pubblicistici.²⁷ Inoltre, la derogabilità pattizia può essere desunta anche dal contesto sistematico in cui la disposizione opera, con riferimento alla natura dell'interesse sotteso alla disposizione: le disposizioni del Bando sono derogabili, la convenzione in deroga è lecita non potendosi considerare nullo tale accordo per contrarietà a norma imperativa.

Con riferimento al secondo punto, il giudicante individua l'accordo tra la Contrada della Tartuca e quella della Chiocciola che ha modificato la disposizione del Bando di Violante. Si riferisce alla circostanza che trenta anni prima, nel 1987, i Priori delle due contrade – gli organi cioè rappresentativi di esse – alla presenza di altri contradaioi procedettero a murare le mattonelle di confine (insieme ai ferri porta-bandiere) alla fine di via Tommaso Pendola, cioè nel territorio che il Bando assegnava originariamente alla Chiocciola. Quel comportamento materiale di muratura delle mattonelle è considerato insomma dal giudice come manifestazione di volontà di proposta e accettazione della nuova sistemazione territoriale sì che la Contrada della Tartuca ha acquistato una piccola parte del territorio che il Bando riservava alla sua rivale, la Contrada della Chiocciola.²⁸

Vi è stata, poi, manifestazione tacita di volontà da parte della Contrada della Chiocciola che aveva tra l'altro riportato il “nuovo” confine anche nel giornalino di Contrada e un articolo di fondo sul giornale giudicava con favore l'accordo. Il Tribunale, poi, supera l'argomento sollevato dalla Contrada della Chiocciola secondo cui il Priore a quel tempo avrebbe agito a titolo personale e non come rappresentante della Contrada. Se è pur vera l'assenza di una delibera che autorizzasse il Priore ad agire o una ratifica

²⁷ Cfr. Cass., 31 maggio 2006, n. 12966, in *Foro it.*, Rep. 2006, voce *Edilizia e urbanistica*, n. 315. In particolare la Cassazione distingue: da un lato, le norme sulle distanze di cui all'art. 873 cod. civ. sono dettate a tutela di reciproci diritti soggettivi dei singoli e miranti unicamente ad evitare la creazione di intercapedini antigieniche e pericolose, e come tali sono derogabili mediante convenzione tra privati; dall'altro lato, le norme degli strumenti urbanistici locali che impongono di mantenere le distanze fra fabbricati o di questi dai confini non sono invece derogabili, perché dirette, più che alla tutela di interessi privati, a quella di interessi generali pubblici in materia urbanistica e come tali inderogabili, con la conseguente invalidità delle convenzioni in contrasto con dette norme, anche tra i proprietari di fondi confinanti che le hanno pattuite.

²⁸ Si legge nella sentenza: “Analizzando specialmente tale accordo, l'istruttoria svolta nel corso del giudizio, unitamente alla copiosa produzione documentale e fotografica, attesta come, a seguito di trattative intercorse tra i Priori delle Contrade Tartuca e Chiocciola, nell'anno 1987, si concordarono ed eseguirono, alla presenza dei Vicari e di altri contradaioi, le operazioni di muratura delle mattonelle con lo stemma della tartaruga, alla fine di via Tommaso Pendola, sia sul lato sinistro, sia sul lato destro, e successivamente con la collocazione dei ferri porta-bandiere”.

successiva, il giudice facendo leva sulle “tradizioni” e sulle “consuetudini” esclude che il Priore possa aver agito a titolo personale: sostenere che un Priore agisca a titolo esclusivamente personale negli affari della Contrada non esistendo alcuna delibera della Contrada che lo autorizzi in tal senso, né alcuna delibera di ratifica dell’operato “appare in contrasto con le tradizioni e, specialmente, con gli Statuti”.

5. Le Contrade sono legittimate ad esperire le azioni possessorie a tutela dei confini

Le Contrade esercitano sul territorio che il Bando attribuisce loro una particolare forma di possesso. Infatti, questo possesso non produce uno degli effetti tipici di questa situazione di fatto e cioè l’acquisto della proprietà. Nessuno mette in dubbio, infatti, che le vie che si collocano all’interno dei rioni sono di proprietà comunale e che gli edifici che qui sorgono appartengono a soggetti pubblici o privati, secondo le regole civilistiche sulla proprietà. Le Contrade hanno però una particolare disponibilità del territorio: a Siena si afferma che tanto le vie quanto le case “fanno parte” di una Contrada piuttosto che di un’altra, anche se la proprietà, civilisticamente intesa, appartiene a soggetti diversi.

Orbene, il giudice fa riferimento alle strade del territorio comunale come beni extra-commercio.²⁹ Ciò non significa, però, che le Contrade non possano tutelare la situazione di fatto tramite le azioni possessorie. Infatti, se è vero che ai sensi dell’art. 1145, comma 1, cod. civ., il possesso di cose fuori commercio non produce generalmente alcun effetto, ciò non significa che non vi sia tutela della situazione di fatto che viene esercitata. Da un lato, ai sensi dell’art. 1145, comma 2, nei rapporti tra privati è concessa l’azione di spoglio rispetto ai beni appartenenti al pubblico demanio e ai beni delle province e dei comuni soggetti al regime proprio del demanio pubblico e, dall’altro, ai sensi del comma 3 dell’art. 1145, il privato è tutelato con l’azione di manutenzione se è molestato nel godimento del bene in

²⁹ La dottrina precisa che questi beni non sono suscettibili di possesso da parte dei privati, cfr. C. M. BIANCA, *Diritto civile*, 6, *La proprietà*, Milano, 2017, pag. 565: “Dall’oggetto del possesso, vanno escluse le cose insuscettibili di essere acquistate in proprietà. La norma dichiara infatti senza effetto il possesso delle cose di cui non si può acquistare la proprietà (1145¹). Tramontata la categoria delle cose extracommercio, il riferimento del codice si restringe ai beni demaniali e ai beni del patrimonio indisponibile dello Stato e degli altri enti pubblici territoriali. Tali beni sono pertanto insuscettibili di possesso da parte dei privati”.

concessione o nell'esercizio di poteri corrispondenti all'esercizio di un diritto suscettibile di concessione.³⁰

Le Contrade possono, dunque, esercitare le azioni possessorie a tutela dei propri confini territoriali. Il giudicante ricorda, poi, che per esercitare le azioni, occorre che ricorrano gli estremi soggettivi, oggettivi e temporali – cioè i presupposti – dell'azione di spoglio, chiamata anche reintegrazione (art. 1168 cod. civ.) o di manutenzione (art. 1170 cod. civ.). L'azione di spoglio può essere esercitata quando il possessore è privato in modo violento (cioè contro la volontà del possessore) o clandestino (cioè senza che il possessore ne fosse a conoscenza) di un bene mobile o immobile. L'azione di manutenzione, invece, può essere esercitata dal possessore di un immobile, di un diritto reale sopra un immobile o di una universalità di mobili quando vi è turbativa o molestia del possesso, intesa non come privazione del possesso ma di attività che altri esegua sulla cosa e che rechi disturbo diminuendo o rendendo più difficile l'esercizio del possesso.

Da un punto di vista temporale, sia l'azione spoglio che quella di manutenzione sono soggette al limite temporale di un anno: la prima può essere esercitata entro l'anno dal sofferto spoglio (che, in caso di spoglio clandestino decorre dal momento della scoperta dello spoglio), la seconda entro l'anno dalla turbativa o molestia. Il termine è considerato come termine di decadenza.³¹

Il giudicante esclude che nel caso di specie possa essere invocata la tutela possessoria perché non è stata fornita la prova sui requisiti soggettivi ed oggettivi ed anzi è evidenziato che proprio quel pezzo di strada è stato “utilizzato dalla Contrada della Tartuca, con il consenso rinnovato nel tempo dalla Contrada della Chiocciola, da diversi decenni per i proprio fini di Contrada (festeggiamenti annuali, festeggiamenti delle vittorie, luogo di esecuzione di alfieri e tamburini, ecc.)”. Un'ultima precisazione: anche laddove si volesse ritenere una violazione del possesso – non dimostrata, come detto –, l'azione sarebbe stata proposta tardivamente. Il punto è quello di individuare il corretto *dies a quo* da cui decorre il termine annuale di decadenza per l'esercizio dell'azione. Si ritiene che qualora la turbativa o lo spoglio si componga di più atti e quelli successivi siano strettamente collegati e connessi al primo, il *dies a quo* è da individuare nel primo atto della turbativa o dello spoglio.³² Nel caso di specie, la contrada della

³⁰ Cfr. C.M. BIANCA, *Diritto civile*, op. cit., pag. 566.

³¹ Cfr. C.M. BIANCA, *Diritto civile*, op. cit., pag. 666.

³² Cfr. Cass., 17 agosto 2017, n. 20134, in *Foro it.*, Rep. 2017, voce *Possesso*, n. 16: “Nel caso di spoglio o turbativa posti in essere con una pluralità di atti, il termine utile per l'esperimento dell'azione possessoria decorre dal primo di essi soltanto se quelli successivi, essendo strettamente

Chiocciola avrebbe dovuto esercitare l'azione entro un anno dal posizionamento della mattonella (1987).

6. Conclusioni

La sentenza concerne una controversia particolare, che riguarda il territorio senese. È fin troppo noto che Contrade e Palio sono temi molto sentiti a livello locale. Molte delle norme che regolano queste due realtà strettamente collegate si basano sulla consuetudine e rappresentano una sorta di ordinamento nell'ordinamento.³³

Da un punto di vista legislativo, poi, per le Contrade e il Palio si parla di una legge salva-Palio in quanto manifestazione storica, dell'inserimento del Palio tra i beni immateriali protetti dall'UNESCO, della qualifica per le Contrade come associazioni da parificare alle ONLUS, ecc. Può essere di particolare interesse per il mondo contradaiolo la recente riforma del Terzo settore:³⁴ il Parlamento ha emanato nel giugno 2016³⁵ una legge che ha delegato il Governo a riformare il Terzo settore e nel 2017 è stato promulgato il codice del Terzo settore.³⁶ La legge delega ha definito il Terzo settore quale “il complesso degli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e che (...) promuovono e realizzano attività di interesse generale mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi” (art. 1, comma 1, l. delega); con il codice sono stati invece definiti gli enti del Terzo settore: un elenco in cui compaiono, tra l'altro, associazioni, fondazioni ed enti diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di

collegati e connessi, devono ritenersi prosecuzione della stessa attività; altrimenti, quando ogni atto – presentando caratteristiche sue proprie – si presta ad essere considerato isolatamente, il termine decorre dall'ultimo atto”. Nello stesso senso: Cass., 24 aprile 1992, n. 4939, in *Giur. it.*, 1993, I, 609; Cass. 15 luglio 1995, n. 7751, in *Foro it.*, Rep. 1995, voce *Possesso*, n. 62. Nello stesso senso anche la dottrina: cfr. C.M. BIANCA, *Diritto civile*, op. cit. pag. 666.

³³ Si pensi alla pluralità degli ordinamenti teorizzata da Santi Romano e alla celebre affermazione: ogni ordinamento giuridico è un'istituzione, e viceversa ogni istituzione è un ordinamento giuridico”. Cfr. S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Pisa, 1918.

³⁴ Si veda, sul tema, M. GORGONI (a cura di), *Il Codice del Terzo settore. Commento al decreto legislativo 3 luglio 2017*, n. 117, Pisa, 2018 ed i contributi che si trovano nella rivista IANUS, n. 17/2018 recante *Il Codice del Terzo Settore*.

³⁵ Si tratta della l. 6 giugno 2016, n. 106 recante *Delega al Governo per la riforma del terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale*.

³⁶ Si tratta del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 recante *Codice del Terzo settore, a norma dell'art. 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106*.

utilità sociale (art. 4, comma 1, codice del Terzo settore).³⁷ A prescindere dalla qualificazione giuridica delle Contrade di Siena come associazioni o fondazioni di partecipazione, ad oggi esse non sono enti del Terzo settore perché non hanno richiesto l'iscrizione nel registro nazionale di esso, condizione necessaria per essere tali.³⁸ Anche se l'iscrizione manca – e forse non verrà mai chiesta, atteso il sospetto con cui storicamente viene visto il controllo pubblicistico sulla registrazione – non si può escludere in linea di principio che un domani le Contrade richiedano l'iscrizione. Se non sono dunque enti *del* terzo settore, sicuramente sono enti che operano *nel* Terzo settore, poiché le attività statutarie da esse perseguite rientrano nella definizione di esso. Il codice prevede tre forme di coinvolgimento degli enti del Terzo settore da parte delle amministrazioni pubbliche (art. 55): la co-programmazione, la co-progettazione e l'accreditamento. Con la co-programmazione si individuano i bisogni da soddisfare (art. 55, comma 2) e con la co-progettazione si definiscono ed eventualmente si realizzano specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti (art. 55, comma 3). Si può affermare che se una pubblica amministrazione avvia una co-programmazione *deve* ascoltare anche i soggetti attivi *nel* Terzo settore che non sono iscritti nel registro e che non sono dunque enti *del* Terzo settore: si pensi alla enorme conoscenza del territorio – e dei suoi bisogni – da parte della Contrada. Laddove, poi, un ente *del* Terzo settore svolga attività esecutiva con la co-progettazione può coinvolgere in tale attività anche soggetti attivi *nel* Terzo settore non iscritti nel registro: si pensi, ad esempio, al possibile coinvolgimento delle Contrade nel restauro delle mura medievali che venga loro chiesto da un'organizzazione di volontariato iscritta nel registro nazionale e dalla locale Soprintendenza. L'identità di scopo tra l'ente *del* Terzo settore e quello attivo *nel* Terzo settore sembra poter giustificare una tale soluzione.

³⁷ Secondo l'art. 4, comma 1 del codice del Terzo settore sono enti del Terzo settore: le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore.

³⁸ Come visto l'art. 4, comma 1 ritiene che le sono gli enti lì elencati purché siano iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore, la cui dettagliata disciplina si trova negli artt. 45 – 54.

Ad ogni buon conto, recentemente, alcune questioni contradaiole sono approdate davanti alla magistratura, anche se, molto spesso, le Contrade rivendicano la propria autonomia. A ben vedere, il rapporto tra Contrade e potere giudiziario sembra altalenante: da un lato, infatti, le Contrade ritengono di godere di una sorta di immunità rispetto al potere giudiziario. Di recente, ad esempio, la magistratura senese ha avviato un procedimento penale nei confronti di alcuni contradaiole che hanno dato luogo a tafferugli al termine di un Palio (le cd. scazzottate). Per tale atteggiamento si è creato un fronte comune tra tutte le Contrade che reclamano la non ingerenza del potere giudiziario secondo l'antico adagio che "quello che succede in Piazza [del Campo] rimane in Piazza". Dall'altro lato, però, le Contrade chiedono l'intervento del giudice nelle materie privatistiche. Così, oltre alle ricordate sentenze degli albori del 2000 che hanno riconosciuto la personalità giuridica delle Contrade,³⁹ si segnala una controversia che ha riguardato il diritto di voto per le donne. Lo statuto di una Contrada – la Contrada dell'Oca – per "antico diritto" negava infatti il voto nell'assemblea di Contrada alle donne. Un gruppo di donne contradaiole decise di rivolgersi al giudice ordinario. Vi furono due giudizi: il primo si concluse con l'inammissibilità della domanda perché le contradaiole che avevano citato in giudizio la propria Contrada si erano fatte portatrici degli interessi di una collettività indeterminata di soggetti, chiedendo l'emanazione di provvedimenti che avrebbero toccato la posizione di tutte le contradaiole.⁴⁰ Successivamente alcune donne della stessa Contrada attivarono un nuovo giudizio con il quale fecero s valere il trattamento discriminatorio rispetto ai contradaiole di genere maschile e chiedevano il riconoscimento del proprio diritto individuale a partecipare alle assemblee e alle elezioni. Il giudice, in quell'occasione, pur dichiarando la cessazione della materia del contendere perché nel frattempo la Contrada aveva provveduto a modificare il proprio statuto,⁴¹ affermò che fosse manifesta la fondatezza della pretesa sostanziale perché la Costituzione vieta ogni distinzione di sesso e la Contrada rientra a pieno titolo nella nozione di formazione sociale dove si svolge la propria

³⁹ Non si dimentichi che recentemente sono stati presentati al Parlamento alcuni progetti di legge per considerare le Contrade associazioni senza finalità di lucro. Si veda altresì G.D. COMPORTI, *Le contrade di Siena: un'autonomia per il territorio*, in *Studi senesi*, 2012, pag. 32 ss.

⁴⁰ Cfr. Trib. Siena 19 gennaio 2010, *Foro it.*, 2010, I, 1011, con nota di A.L. TARASCO, *Le ocaiole delle Contrade di Siena tra consuetudini e formalismi giuridici*, in *Corriere giur.*, 2010, 1226.

⁴¹ Durante il giudizio, nel dicembre 2011 l'assemblea generale della Nobile Contrada dell'Oca deliberava di porre fine alla tradizionale assenza dalle assemblee della componente femminile.

personalità: la tradizione riportata nello statuto della Contrada dell'Oca si poneva evidentemente in contrasto con i principî costituzionali.⁴²

Con riferimento alla sentenza qui commentata, sembra di particolare interesse quanto statuito a proposito della derogabilità pattizia del Bando di Violante da parte degli organi rappresentativi delle Contrade. La sentenza, infatti, attribuisce un grande ruolo alle Contrade le quali possono procedere alla modifica dei confini territoriali. Se un tempo i confini tra le Contrade vennero stabiliti dall'autorità (la Governatrice di Siena, Violante Beatrice di Baviera), sembrerebbe che oggi i confini possano essere modificati non già dall'autorità pubblica (il Comune, nella persona del Sindaco) ma dalle Contrade stesse. Questo conferisce una grande autonomia alle Contrade e conduce ad alcune riflessioni. Da un lato, gli organi rappresentativi delle Contrade possono modificare, cedendo e acquistando, parti del proprio territorio. Nel caso di specie, è stato ritenuto necessario e sufficiente l'accordo tra le due Contrade. Potrebbero sorgere alcuni problemi laddove tale regola fosse estesa ad altre situazioni. Si pensi, ad esempio, al caso in cui una Contrada, per i più vari motivi, decida di cedere l'intero territorio ad altra Contrada. In questo caso, l'accordo tra due sole contrade non sembra sufficiente perché vi sono (almeno) le Contrade confinanti che potrebbero essere interessate al territorio in questione. Ragionando, poi, per assurdo e portando il discorso ad estreme conseguenze, sembrerebbe ammissibile la creazione di nuove Contrade con riferimento al territorio esterno al centro storico.⁴³ In questa situazione, sarebbe indispensabile l'accordo di tutte le diciassette Contrade, così riaprendo un vecchio discorso, spesso dibattuto. Aver affermato la derogabilità pattizia del Bando, seppur sia da considerare

⁴² Cfr. Trib. Siena, 8 marzo 2012, in *Foro it.*, 2012, I, 2541, con nota di A. PALMIERI. Si legge nella sentenza: «La fondatezza della pretesa sostanziale fatta valere in giudizio dalle trenta attrici è manifesta, poiché la Costituzione repubblicana vieta ogni «distinzione di sesso» (art. 3, 1° comma) e prescrive ai poteri statali di «rimuovere gli ostacoli di ordine ... sociale, che, limitando di fatto la libertà ed eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana» (art. 3, 2° comma). Il riconoscimento della pari dignità sociale delle donne si estende anche alle formazioni sociali ove si svolge la loro personalità (art. 2), né può negarsi che ciascuna delle contrade della città di Siena, ivi inclusa l'odierna convenuta, rientra a pieno titolo nella nozione di formazione sociale ove si svolge la personalità umana: lo stesso art. 3 del vigente statuto comunale dà infatti atto che le contrade «costituiscono espressione di comunità contrassegnando da secoli, in modo unico e peculiare, la realtà sociale senese così come esiste, si articola e vive quale associazione naturale»».

⁴³ Sempre che non si voglia considerare norma imperativa quell'inciso del Preambolo del Bando di Violante del 1729 secondo cui è «tolta la facoltà di ritrovarne o riassumerne delle nuove [Contrade]». Si consideri, comunque, che allora non era immaginabile l'espansione della città a ridosso delle antiche mura medievali.

un intento lodevole, potrebbe condurre a sviluppi imprevedibili. Sempre con riferimento alla modifica del confine, è interessante notare il riferimento alla consuetudine per escludere la necessità di una delibera autorizzativa al Priore in quanto, per consuetudine, egli rappresenta la Contrada. Seppur lodevole il richiamo alle tradizioni e agli Statuti delle Contrade, una questione delicata come la delimitazione del confine territoriale necessiterebbe forse del consenso del popolo contradaiolo manifestato in assemblea. La sentenza è altresì significativa per aver riconosciuto alle Contrade questa particolare forma di possesso sul territorio stabilito dal Bando: un possesso che non è finalizzato all'usucapione ma attribuisce alle Contrade la possibilità di esercitare la tutela possessoria, con l'azione di spoglio e di manutenzione.

Il sempre crescente numero di sentenze che iniziano a riguardare le Contrade e il Palio di Siena sembrano far emergere una serie di principi giuridici su questa antichissima forma di aggregazione sociale e di Festa. Si consideri che le Contrade hanno una propria magistratura, il cd. Magistrato delle Contrade, istituito nel 1905, che si compone di tutti i Priori delle diciassette Contrade ed è presieduto da un Priore che viene eletto annualmente e assume la carica di Rettore. Tra le finalità del Magistrato quella di coordinare l'azione comune delle Contrade, tutelare l'interesse collettivo delle Contrade nei rapporti con le autorità e con qualsiasi ente e con privati, promuovere iniziative che vadano a vantaggio morale ed economico delle Contrade. Una chiosa finale: sembrerebbe opportuno, per regolare le questioni privatistiche tra Contrade, istituire un arbitrato, coordinato magari dal Magistrato delle Contrade. In altri termini, l'utilizzo di metodi di risoluzione alternativa delle controversie, di un ADR per le questioni contradaiole, una sorta di "Arbitrato delle Contrade", sulla falsariga dell'Arbitro Bancario Finanziario, al quale tutte le diciassette Contrade si sottomettono e tramite arbitri, esperti conoscitori del microcosmo contradaiolo e paliesco che possano arrivare a decisioni equilibrate, senza dover esporre la Contrada ai rischi del giudizio civile. I non pochi vantaggi sarebbero: il risparmio di denaro rispetto al procedimento ordinario, la presenza di arbitri assai preparati in materia contradaiola e paliesca, la speditezza della decisione, ecc.