

Costa, Eugenio (1976) *Osservazioni sulle compagnie barracellari in Sardegna*. Archivio storico sardo di Sassari, Vol. 2 (2), p. 151-169. ISSN 0391-2337.

<http://eprints.uniss.it/3150/>

Anno II - n. 2

BOLLETTINO
DELL' ASSOCIAZIONE

ARCHIVIO STORICO SARDO DI SASSARI



Gallizzi - Sassari 1976

EUGENIO COSTA

OSSERVAZIONI SULLE COMPAGNIE BARRACELLARI
IN SARDEGNA

1. La legge 2 ag. 1897 n. 382, denominata "provvedimenti per la Sardegna, ed il regolamento appr. con R.D.14 luglio 1898 n. 403, dettero, fra l'altro, facoltà ai Prefetti di ripristinare le Compagnie barracellari in Sardegna (').

Tali compagnie sono formate da guardie campestri, volontarie, denominate "barracelli" (^{1-bis}) ed hanno lo scopo di difendere le proprietà rurali da furti e incendi, sotto la forma di assicu-

(') Sui barracelli vedasi: ANGIOT, *L'istituto del barracellato in Sardegna*, in *Studi economico-giuridici della R. Università di Cagliari*, 1909, BESTA, *Il diritto sardo del medioevo*, Torino 1899; PRESUTTI, *L'amministrazione pubblica dell'agricoltura*, in *Trattato dir.ammvo di Orlando*, vol. V, pag. 196. TUVERI, *La questione barracellare*, Cagliari 1861; MONDOLFO, *Responsabilità e garanzia collettiva per danni patrimoniali nella storia del diritto sardo*, Torino 1900; SATTI BRANCA, *Il Comune di Sassari nei sec. XIII e XIV*, Roma 1885; PINO BRANCA, *Le compagnie dei barracelli in Sardegna*, Cagliari 1915; FRANCHINI, *Barracelli*, in *Encicl. del diritto*; LEDDA, *Barracelli*, in *Nuovissimo Digesto ital.*: PERRA, *Illustrazione sulle leggi dei monti di soccorso e sulle compagnie barracellari in Sardegna*, Cagliari 1895; *Il barracellato e le truppe miliziane in Sardegna*, Sassari 1914: Su argomenti specifici: MIELE, *il Sindaco giudice*; in *Amm. ital.* 1947: COSTA S. *La giurisdizione speciale del Sindaco nelle controversie barracellari in Sardegna*, in *Studi sassaresi* 1930; MURA, in *Foro ital.* 1897, I, 1138; MANUNTA BRUNO, in *Foro Sardo*, 1903; 257. PIRODDI, *Natura giuridica dei diritti di assicurazione imposti dalle Compagnie barracellari*, in *Arch. Ric. giur.* 1956, 962. DE CAROLIS, *Le compagnie barracellari in Sardegna*, *Riv. polizia*, 1956, 57 GHIANI, *Leggi speciali per la Sardegna*, Cagliari 1954.

(^{1-bis}) Il termine "barracello" è di origine incerta. La opinione prevalente lo ritiene di origine spagnuola; così Guarnerio, secondo il quale *barrachel* significa il capo degli *agualciles* (sbirri, poliziotti, guardie campestri). Secondo altri deriverebbe dal tedesco (Rolla) o dal latino *parracellus* (Spano), o dall'italiano *barracello* o *bargello* (Tuveri). Su tutto ciò vedasi Angioi, op. cit. pag. 6.

razione delle proprietà stesse. Esse riscuotono dei proventi come premi di assicurazione obbligatoria, e risarciscono i danni agli assicurati.

L'origine di tali compagnie è remota ⁽²⁾; sembra siano state introdotte o organizzate dagli Spagnuoli nella prima metà del secolo XVII. Esse furono riconosciute in vari provvedimenti legislativi sotto il Regno sabauda, e i barracelli vennero talvolta indicati come agenti di forza pubblica (cod.civ. e cod. sardo del 1827): nel 1853 una legge lasciò libertà ai Comuni di mantenere o sopprimere le compagnie, e successivamente, come si è detto, venne invece lasciata libertà di ripristinarle.

Una certa perplessità sorge allorchè si vogliono inquadrare le Compagnie barracellari fra gli istituti del diritto sostanziale. potrebbe anzitutto prospettarsi che esse costituiscano delle compagnie d'assicurazione; esse infatti riscuotono i premi e risarciscono i danni derivati da furto di bestiame o derrate agricole, con tariffe deliberate dal Comune e approvate dalla autorità tutoria. Dove le Compagnie esistono l'assicurazione è obbligatoria per i proprietari che si trovino in determinate condizioni, e qualora essi non lo facciano vengono assicurati d'ufficio.

Tuttavia i barracelli adempiono ad una funzione pubblica a difesa della proprietà agreste; essi sono considerati agenti di polizia giudiziaria (art. 14 regol.) hanno un distintivo, possono portare certe armi senza necessità di autorizzazione di polizia, giurano di fedelmente eseguire i doveri del proprio ufficio e debbono, oltre le funzioni proprie, esercitare sotto le dipendenze dell'autorità di polizia e dei carabinieri, una vigilanza assidua per prevenire e reprimere i reati contro la proprietà, eseguire perlustrazioni notturne ed infine essere adoperati per servizi urgenti o di colonne mobili per l'inseguimento di malfattori (art. 16 - 20 regol.).

Mancano ad esse inoltre molti caratteri delle società di assicurazioni ⁽³⁾ e riscuotono i loro proventi non direttamente dai

⁽²⁾ Pare che precedenti si ritrovino anche nell'Italia continentale, v. PRESUTTI, *loco op. cit.*

⁽³⁾ Va notato ancora per inciso che nell'assicurazione obbligatoria per responsabilità civile automobilistica, il pagamento dei premi avviene liberamente da parte degli assicurati direttamente alla Compagnia assicuratrice.

proprietari assicurati, ma mediante ruoli esattoriali, vistati e resi esecutivi dal Prefetto, altra prova del carattere pubblicistico delle compagnie.

Tale prevalenza del carattere pubblicistico ha fatto affermare a diversi autori che scopo delle Compagnie sia di diritto pubblico.

Ma volendo approfondire quale sia la natura giuridica delle Compagnie occorre esaminare anzitutto le diverse formulazioni di alcuni autori che si sono con maggiore ampiezza occupati del problema.

2. L'Angioi sostiene la tesi che la compagnia barracellare sia concessionaria di un pubblico servizio (*). Egli respinge anzitutto la tesi della compagnia quale appaltatrice, in quanto "non sembra sostenibile che l'attendere alla polizia campestre sia un'opera pubblica o privata"; qui ci si trova dinanzi ad un servizio pubblico, cioè di cosa fuori commercio, egli afferma, mentre oggetto dell'appalto è sempre una cosa in commercio. Così pure respinge la teoria che si tratti di un'attività privata, in quanto nel barracellato non basta l'iniziativa privata per costituire il servizio pubblico (**).

L'Angioi ritiene che il servizio della polizia rurale, cui i barracelli attendono, sia un servizio pubblico. Nel servizio pubblico non si deve badare all'elemento obbiettivo dell'interesse pubblico che esso può presentare, "perchè altrimenti in base a questo criterio si dovrebbe concludere che attende ad un servizio pubblico anche una banca privata" (**). Invece, secondo l'Angioi, servizio pubblico vi è soltanto quando vi attende un organo dello Stato o un altro soggetto per formale incarico avuto da un organo dello Stato. Il servizio barracellare, afferma l'Angioi, è servi-

(*) ANGIOI, *op. cit.* ristampa del 1969, pag. 45 e segg.

(**) Vedasi però l'art. 2 del cit. regolamento, per il quale la Compagnia può essere costituita se lo richiedano i contribuenti del Comune che paghino insieme il terzo dell'imposta fondiaria. Soppressa l'imposta fondiaria, si potrebbe superare l'ostacolo della determinazione del terzo, facendo riferimento al reddito fondiario previsto nel D.P.R. 29 settembre 1973, n. 599.

(**) Intendendo questa espressione nel senso del PRESUTTI, *Istituzioni di diritto amministrativo cit.*, p. 787 della parte generale.

zio di interesse generale, e nei barracelli vi sono quei diritti e poteri politici, e diritti di supremazia di cui parla il Presutti; il legislatore nel ricostituire le compagnie barracellari, ebbe di mira non tanto la speranza di lucro dei barracelli quanto il vantaggio degli imprenditori agricoli.

L'Angioi afferma che nel concessionario vi è uno scopo di lucro indiretto, ma nessuno può negare che vi sia anche una mira di guadagno indiretto, e riporta un passo del Presutti ⁽⁷⁾ nel quale si afferma che i barracelli sono direttamente interessati al mantenimento della pubblica sicurezza nella campagna, in quanto proprietari di fondi rurali, ma hanno anche interesse indiretto in quanto reprimendo i furti e i danneggiamenti, maggiori saranno i loro utili.

Mi sembra che quindi si debba anzitutto osservare, su quanto afferma l'Angioi, che il legislatore riorganizzando le compagnie barracellari, ha avuto per scopo non tanto quello di costituire una fonte di lucro per i barracelli, ma soprattutto il vantaggio della classe degli agricoltori; scopo della legge è quindi solo l'interesse della classe agricola, per difendersi dal danneggiamento e dal furto, e non quello di creare una fonte di guadagno per i barracelli; sarebbe lo stesso che affermare che lo Stato riscuote le imposte per dare un lucro agli esattori!

Quindi è opportuno lasciar da parte il lucro dei barracelli, e restringere lo scopo delle ricostituzioni delle compagnie proprio all'utilità che deriva all'agricoltura; in tal modo la vigilanza dei barracelli impedirà i furti e i danneggiamenti alla proprietà e quindi farà sì che sia tutelato soprattutto l'interesse dello Stato alla funzione dell'agricoltura, come attività organizzata per la produzione dei beni (frutti della terra e prodotti del bestiame).

3. Anche il Pino Branca premette che scopo della Compagnia barracellare è la guarentigia della proprietà privata; subito dopo egli, esaminando il rapporto tra Compagnia e privati, osserva che tale rapporto può considerarsi come un contratto a titolo oneroso, ed anche un contratto di assicurazione ⁽⁸⁾. Tali teo-

⁽⁷⁾ ANGIOI, pag. 48, op. cit.

⁽⁸⁾ PINO BRANCA, op. cit., pag. 34.

rie, osserva il Pino Branca, furono criticate e respinte, in quanto l'oggetto non sarebbe una cosa da commerciarci, e l'assicurazione non potrebbe farsi che per caso fortuito e forza maggiore (C.Comm. del 1882, art. 417). Egli conclude che sono i cittadini del Comune che investono della qualità di pubblico ufficiale altri membri della comunità, i quali, stretti da vincoli di puro diritto civile, traggono da questa investitura la caratteristica figura di ente amministrativo.

Il rapporto, sempre secondo questo autore, è costituito fra ente pubblico, consiglio comunale e compagnia barracellare; suo oggetto è un importante servizio pubblico, quello della tutela della proprietà. Il Pino Branca si riferisce anche ad una decisione del Consiglio di Stato che qualificava la compagnia come "istituzione d'indole pubblica" e che come tale non può negare ai privati l'assicurazione dei beni, e ad una sentenza del Tribunale di Cagliari, che dichiarava le compagnie "istituti d'indole economica con lo scopo di tutelare la proprietà fondiaria" (*). Ritiene il Pino Branca come in tal modo si faccia strada una concezione nuova (**), quella dell'assicurazione pubblica rurale, fondata su base economica (**).

Tutto ciò premesso il Pino Branca ritiene che la teoria che fa di tale rapporto una concessione d'un pubblico servizio, sia troppo ampia: infatti la tutela dell'ordine pubblico è un servizio pubblico, ma esso è tale perchè di indole generale (ottenuto mediante la istituzione della polizia, dei carabinieri, ecc.) mentre sempre secondo il Pino Branca, le forme di assistenza sociale di carattere locale, devolute a enti locali, non sono pubblico servizio, che è finalità statale, ed ogni cittadino gli è sottoposto; nel caso delle Compagnie barracellari il servizio speciale è sempre richiesto dal privato. Conclude perciò il Pino Branca che il rapporto non è quello di assicurazione obbligatoria; infatti i

(*) Consiglio di Stato, 10 febbraio 1899, *Riv. Amministrativa* 1899, pag. 159; Tribunale di Cagliari, 24 aprile 1906, in *Giur. sarda* 1906, pag. 136.

(**) Scriveva nel 1915.

(***) E che trova un'addentellato in altre caratteristiche di polizia sociale, industriale, nelle varie forme di assicurazione per operai, per infortuni, ecc. Così PINO BRANCA op. cit. pag. 36.

Comuni potrebbero non volerla, oppure anche se costituiscono la compagnia, nel capitolato è lasciata facoltà ai consigli comunali di rendere l'assicurazione obbligatoria o facoltativa, o in parte obbligatoria ⁽¹²⁾. Il Pino Branca respinge quindi l'idea della concessione, ed anche quella di spontanea assunzione di servizio pubblico per urgente e inderogabile necessità quale previsto dall'art. 303 del codice di procedura penale (del 1912).

Sulla natura delle compagnie barracellari si è avuta di recente una interessante sentenza ⁽¹³⁾ nella quale esse vengono definite *enti ausiliari* dello Stato; ma non per questo, continua la sentenza, esse si sottraggono ai principi che regolano l'intera categoria delle persone giuridiche, così come disciplinate dal diritto comune "cui perciò dovrà sempre attingersi ogni qualvolta si tratterà di imputare alle compagnie gli effetti del suo comportamento giuridico non contemplato o in contrasto con le norme generali" ⁽¹⁴⁾.

4. Esaminate così le conclusioni dei due autori (Angioi e Pino Branca) che si sono con maggior ampiezza occupati dell'argomento, occorrerà, onde determinare la natura dell'istituto, ricordare anzitutto brevemente alcune caratteristiche di esso. Dette caratteristiche, se pur tra di loro apparentemente contrastanti, potranno servire all'indagine stessa. Esse, dedotte dal regolamento barracellare, riguardano la costituzione delle compagnie, la nomina dei barracelli, il capitolato, i controlli e il contenzioso, i mezzi finanziari.

A) La costituzione delle Compagnie e la nomina delle persone che ne fanno parte, sono previste dagli art. 2, 4 a 14.

a) Le Compagnie, come si è detto, *possono* essere costituite. La costituzione è sempre deliberata dal Consiglio comunale, e ciò

⁽¹²⁾ Così PINO BRANCA, op. cit. pag. 38, citando la Cassazione di Roma, 12 febr. 1891.

⁽¹³⁾ In data 16 agosto 1969 in *Dir. e giur.* 1970, 248.

⁽¹⁴⁾ Il Pretore perciò ha dichiarato illegittime alcune norme del Capitolato barracellare di Sardara, che prevedevano la figura dei danni miscuglio, cioè di quei danni che vengono posti in essere da ignoti e perciò ripartiti fra tutti i proprietari o detentori di aziende che pascolano o hanno pascolato nella zona danneggiata.

può avvenire volontariamente, oppure su invito del Prefetto; il prefetto può anche costituirle, sentito il Consiglio comunale e la G.P.A. allorchè vi sia domanda dei contributi del Comune che paghino insieme un terzo della imposta fondiaria (v. nota 5). In tale caso la costituzione è coattiva; se anche si devono sentire il Consiglio comunale e la G.P.A., pure tali pareri non sono vincolanti ⁽¹⁵⁾.

b) Le varie cariche della Compagnia hanno in parte terminologia militare (il capitano, gli ufficiali e i graduati), ^(15-bis) ed in parte no (l'attuario e il cassiere), e il regolamento chiarisce che non è corpo militarmente organizzato. Tuttavia allorchè si prevede l'elezione delle varie cariche, il regolamento chiarisce che la compagnia si riunisce *senz'armi* ed in tale funzione è presieduto dal Sindaco assistito dal segretario comunale che verbalizza.

c) La compagnia è formata nel modo seguente; il Prefetto nomina il Capitano, sentito il Consiglio comunale; quindi il Consiglio comunale non formula nessuna proposta, ma è solo sentito con parere vincolante, tanto che può ricorrere al Ministro dell'interno contro la nomina del capitano (art. 8).

Il Capitano, nel termine di quindici giorni, forma l'elenco dei componenti la Compagnia, nel numero determinato dal Capitolato. L'elenco è trasmesso al Prefetto che l'approva, sentito sempre il Consiglio comunale. I componenti, la compagnia, in

⁽¹⁵⁾ La legge regionale 31 gennaio 1956 n. 36 modificata dalla legge regionale 17 maggio 1957 n. 22, ha lasciato pressochè inalterati gli art. 37 e 48 del regolamento barracellare, in materia di ricorsi contro l'accertamento d'ufficio dei beni da assicurare e contro il ruolo; tali ricorsi saranno decisi dal Prefetto, sentita la Giunta provinciale amministrativa, che trattandosi di pareri, continuerà ad avere la competenza attribuitale quale organo consultivo del Prefetto. (su ciò può vedersi il mio *"Alcune osservazioni sulla legge regionale sarda 31 gennaio 1956 n. 36"*, in *Studi sassaresi* vol. XXIX fasc. III-IV). All'opposto mi è sembrato che tutte le deliberazioni dei Comuni che riguardino gli atti e non gli organi (come l'approvazione dei regolamenti) debbano essere soggette al controllo degli organi regionali.

^(15-bis) L'ufficio di capitano, graduato, barracello e cassiere ed attuario è incompatibile con quello di Sindaco o di assessore municipale (art. 6 del regolamento); detto articolo non prevede l'incompatibilità per gli ufficiali; ciò sembra una dimenticanza del legislatore, ma è evidente che trattandosi di una norma che determina una incompatibilità e quindi di norma restrittiva, essa non può estendersi a casi non previsti.

una riunione presieduta dal Sindaco, ed alla quale intervengono, come si è detto, senz'armi, nominano gli ufficiali, i graduati, l'attuario ed il cassiere; questo ultimo può essere eletto al di fuori della Compagnia (art. 10).

I componenti la Compagnia giurano di fedelmente eseguire i doveri del proprio ufficio davanti al Sindaco, mentre il Capitano presta analogo giuramento al Pretore del mandamento.

Dopo tali adempimenti, la compagnia, a cura del Sindaco, è immessa in servizio.

Qualora il Capitano non presenti l'elenco dei componenti nei quindici giorni dalla nomina (termine che può essere prorogato di cinque giorni dal Prefetto), il Prefetto nomina un altro Capitano, sempre sentito il Consiglio comunale.

In conclusione la Compagnia è formata dall'autorità amministrativa. Il Consiglio comunale, se non ha deliberato la costituzione, su invito del Prefetto, deve essere sentito, ma non formula proposte e quindi non concorre alla formazione; trattasi quindi di un semplice parere non vincolante, e non sembra che questo costituisca un atto complesso.

B) Il capitolato, dice il regolamento, "fissa la estensione dell'assicurazione, la misura dei compensi, i patti tra la Compagnia e gli assicurati, le norme per gli imputamenti e tutte le altre modalità necessarie per ottenere un regolare funzionamento della Compagnia" (art.3). Esso è deliberato dal Consiglio comunale, è sottoposto all'approvazione del Prefetto, e non può essere modificato durante l'esercizio barracellare.

Il capitolato fissa la estensione dell'assicurazione: il regolamento prevede però che "è obbligatoria la denuncia per l'assicurazione delle proprietà comunali, del monte granatico, delle opere pie, delle case fuori dello abitato, delle vigne, dei chiusi, dei seminati e delle piantagioni di qualunque genere, dei frutti pendenti, dei buoi, e delle vacche da lavoro e da latte, tenute in stalla, dei loro vitelli, dei tori, dei cavalli e delle cavalle da sella, da tiro, da soma e da corsa, dei poledri degli asini tenuti in campagna, dei maiali. Non è obbligatoria la denuncia dei fondi chiusi nei quali vi sia un custode permanente" (art. 35). Gli altri beni non indicati, però, secondo l'art. 36, potranno anche essere assicurati secondo le norme del capitolato. La responsabilità si estende a tutti i beni assicurati e loro accessori; il barracellato

risponde dei frutti e danni commessi nelle case assicurati, purchè con guasti alle porte e alle finestre o altri ripari che ne impediscano l'accesso, e con scasso o uso di grimaldelli o scala di muri. Sono esclusi dalla responsabilità i danari e oggetti preziosi non denunciati alla compagnia (art. 39); il barracellato risponde dei seminati e frutti pendenti o staccati dal suolo, del bestiame purchè custodito o tenuto in luoghi chiusi; risponde degli incendi avvenuti per fatto dell'uomo e senza colpa del danneggiato, dei furti e danneggiamenti anche quando ne siano noti gli autori (art. 36-43).

Inoltre la Compagnia può sequestrare il bestiame trovato errante o incustodito nelle campagne o proprietà altrui (art. 44) ⁽¹⁶⁾.

C) Controlli e contenzioso. Gli atti delle Compagnie e quelli costitutivi sono sottoposti a controlli, e per essi è anche previsto un contenzioso. Così se il capitolato non è deliberato dalla Compagnia entro un mese, vi provvederà senz'altro il Prefetto sentita la Giunta provinciale amministrativa (in sede di tutela) ⁽¹⁷⁾. Il conto è approvato con deliberazione della Compagnia, ratificata dalla Giunta municipale, e approvato dal Prefetto. Il capitano può essere sospeso o revocato con provvedimento motivato, dal Prefetto; così pure, il Prefetto, può, sentito il Consiglio comunale, sospendere o revocare con provvedimento motivato qualunque componente della Compagnia (art. 31); Il Sindaco deve procedere, assistito dal segretario, ad una verifica mensile della casa e dei conti barracellari (art. 26). La Giunta municipale dovrà eseguire inchieste per accertarsi del regolare funzionamento della Compagnia e proporre lo scioglimento al Prefetto (art. 33).

Infine il Prefetto può, sentito il Consiglio comunale e la G.P.A., sciogliere la Compagnia (art. 33).

⁽¹⁶⁾ In tutti i casi è sempre la Giunta provinciale Amministrativa in sede di tutela; vedasi nota 15.

⁽¹⁷⁾ La Compagnia potrebbe essere riconfermata nella stessa formazione per più anni; tuttavia l'esercizio si chiude ogni anno, e, anche se non c'è soluzione di continuità, vi è netta separazione tra un esercizio e l'altro, e le perdite e gli utili di un esercizio non possono essere riportati all'esercizio successivo, anche se le Compagnie fossero formate dalle stesse persone. V. GHIANI, *op. cit.* pag. 295 nota 95.

Sono anche previsti alcuni ricorsi: così il Consiglio comunale può ricorrere contro la nomina del Capitano fatta dal Prefetto (art. 8); i barracelli possono ricorrere al Prefetto contro i provvedimenti del Capitano e le deliberazioni di giunta con le quali essi siano stati ammoniti o multati dal Capitano o esclusi dalla Compagnia. Così pure è previsto il ricorso alla Giunta provinciale amministrativa (sempre in sede di tutela) contro le disposizioni del capitolato che determinano la misura dei compensi.

Esistono poi nel regolamento delle disposizioni che riguardano l'accertamento giudiziario relative alle controversie fra i componenti le Compagnie, e fra le Compagnie ed i privati.

D) Gestione. La gestione della Compagnia, sia relativamente ai rapporti fra i partecipanti, come per i rapporti fra Compagnie e assicurati, è anche essa prevista dal regolamento.

Le entrate sono costituite dai premi assicurativi (¹⁸).

Fra i partecipanti, i fondi devono essere depositati nelle casse comunali di risparmio, e i prelevamenti eseguiti dal cassiere della Compagnia dietro richiesta scritta del Capitano e dello attuario. Alla fine dell'anno barracellare vengono ripartiti gli utili, i quali non costituiscono un fondo della Compagnia ma appartengono individualmente a ciascuno dei componenti nella quota e previa le deduzioni stabilite nel Capitolato (art. 25). Esattamente si osserva che se gli utili appartengono alla Compagnia si dovrebbe, alla fine dell'esercizio, versarli alla Compagnia che succede. La Compagnia quindi ogni anno liquida il proprio eser-

(¹⁸) Il proprietario assicurato è tenuto a pagare i diritti barracellari entro un termine, scaduto il quale detti diritti sono iscritti a ruolo. Tali diritti sono stati ritenuti, esattamente, non imposte o tasse, ma *contributi* (in questo senso la Cassazione S.U. 18 marzo 1955 in Arch. ric. giur. 1956, p. 62, con nota adesiva di Piroddi).

Come conseguenza pratica, tali contributi non sarebbero stati soggetti al principio del *solve et repete*. Altra conseguenza, valida secondo il diritto attuale, si è che le controversie relative non sono soggette alla competenza di cui all'art. 9 codice di procedura civile, non rientrando tra le vere e proprie controversie di imposta.

La soluzione mi sembra esatta proprio per i motivi addotti dalla suprema Corte, e cioè che a detti contributi manca l'essenziale requisito della finalità di pubblico interesse, e ogni collegamento con la capacità contributiva dell'obbligo alla prestazione; secondo il Piroddi, nel commento alla sentenza, in detti contributi mancano gli elementi economico politico e sociologico, ed essi vengo-

cizio e dopo la resa dei conti da parte dell'attuario e del cassiere, il pagamento dei danni e la distribuzione degli utili fra i barracelli, cessa di esistere; la Compagnia che le succede, anche se composta delle stesse persone, costituisce un'entità distinta, e non vi è successione. Perciò gli utili vengono distribuiti, e non v'è nessun accantonamento per un fondo di riserva o altre voci di bilancio. Se il bilancio dovesse chiudere in passivo, nel senso che le spese (risarcimento danni, spese di liti, stipendi all'attuario e al cassiere) superano le entrate, non solo non si farà luogo a distribuzione di utili, ma i singoli barracelli saranno chiamati, in forza della loro responsabilità solidale, a conferire quanto occorre per sanare il deficit di bilancio.

5. L'esame compiuto sulle attività e funzioni delle Compagnie e sulle modalità dell'esercizio, ha dimostrato anzitutto che le Compagnie barracellari sono regolate da disposizioni parzialmente di diritto privato e prevalentemente di diritto pubblico.

Seppure la Compagnia è fondata su una base di carattere privatistico, ed il suo scopo precipuo è quello di risarcire il danno causato alla proprietà turale degli assicurati, tuttavia un assieme di disposizioni di carattere pubblicistico si innestano sì da travisare completamente il carattere di società di mutua assicurazione come in qualche momento storico è avvenuto. E' da ricordare anzitutto che i componenti della Compagnia "oltre alle funzioni loro proprie" come prevede il regolamento (art. 16), debbono esercitare una vigilanza assidua per prevenire e reprimere i delitti contro la proprietà, sotto la dipendenza dell'autorità locale di pubblica sicurezza e dei carabinieri; il che chiarisce da un lato che le funzioni proprie della Compagnia *non sono quelle* della prevenzione e repressione di un particolare tipo di reato; tuttavia, tale attività secondaria è minuziosamente regolata dagli art. 16 a 20, e benchè sia stabilito che la Compagnia è corpo militarmente organizzato pure è disposto che i componenti del-

no versati non per perseguire un interesse pubblico ma per un interesse privato ristretto alla cerchia degli assicurati. Si osserva pure che non basta, perchè un versamento sia qualificato tributo, che esso sia assoggettato all'esecuzione esattoriale, perchè ciò avviene anche per altri contributi, quali i contributi unificati per l'agricoltura.

la medesima sono equiparati agli agenti di pubblica sicurezza e i verbali che essi redigono nel limite delle loro attribuzioni fanno fede in giudizio sino a prova contraria; ciò che, mi sembra, li rende, dal punto di vista del codice penale, almeno incaricati di un pubblico servizio.

Se dunque il fondamento delle Compagnie sembra essere quello d'una società mutua di assicurazione, le disposizioni che la regolano sono talmente permeate di diritto pubblico, da far negare senz'altro ad esse la natura di associazioni privatistiche. L'attribuzione di molte funzioni alle autorità comunali e al Prefetto, sia per il modo di costituzione, sia per il funzionamento, i controlli e il contenzioso, e anche per il modo di esazione dei contributi, denotano, mi sembra, un carattere pertinente alla cosa pubblica. Persino il modo di esazione dei premi assicurativi è differente da ciò che avverrebbe in una società di carattere privatistico; i premi dovuti dagli assicurati sono obbligatori, e la forma prevista per il pagamento, ove non avvenga volontariamente, è quella del ruolo affidato all'esattore per la riscossione. Se volessimo paragonare la Compagnia ad altri casi di obbligatorio di assicurazione, si potrebbe ricordare la recente legge 24 dic. 1969 n. 990 sull'assicurazione obbligatoria degli autoveicoli; in questa, nonostante l'obbligatorietà della assicurazione, il pagamento dei premi avviene liberamente (tra l'altro l'assicurato ha la scelta dell'assicuratore), ma se tale obbligo non viene adempiuto il proprietario dell'autoveicolo incorre in una contravvenzione, ed è colpito da una pena (ammenda o anche arresto). Nell'assicurazione barracellare, i premi assicurativi ⁽¹⁹⁾, che in una

⁽¹⁹⁾ Il ruolo, secondo il regolamento barracellare, è reso esecutivo dal Prefetto. Successivamente a questa legge i ruoli vennero assoggettati al visto di esecutività da parte dell'Intendente di finanza, ma per prassi costante il ruolo barracellare continua a essere reso esecutivo dal Prefetto. Ritengo che ciò costituisca un errore; è vero che altri adempimenti relativi alle Compagnie barracellari sono di competenza del Prefetto, ma è da osservare che per quanto riguarda il ruolo, esigibile dall'esattore, si è sostituito l'intendente di finanza. Inoltre recentemente l'art. 103 del D.P.R. sulla riscossione delle imposte appr. con D.P.R. 29 sett. 1973 n. 602, dispone che gli art. 11 e 23 (quest'ultimo è proprio quello che riguarda l'esecutività) si applicano anche ai ruoli formati da "altri enti autorizzati per legge alla riscossione delle proprie entrate con tale procedura"; e poichè la legge barracellare autorizza le Compagnie a riscuotere tramite ruoli esattoriali le proprie entrate, mi sembra che non vi sia ragione di

prima fase possono essere versati volontariamente, sono successivamente al mancato versamento, iscritti a ruolo esattoriale, che è reso esecutivo dal Prefetto ^(19-bis).

dubitare dell'esattezza di tale formalità. Il ruolo, col visto di esecutività, sarà consegnato al depositario del Monte, se vi è, oppure all'esattore, per essere riscosso con i benefici fiscali stabiliti per la esazione delle entrate dei Monti di soccorso della Sardegna (art. 48 regolamento cit.); e poichè l'art. 15 del regolamento 15 maggio 1898 che dà disposizioni sui Monti di soccorso dispone che tali privilegi sono quelli "consentiti dalla legge vigente sulla riscossione delle imposte dirette", non può la Compagnia valersi di detti privilegi fiscali trascorso un anno dalla scadenza dell'esercizio barracellare (art. 48 regol. barr.): è evidente che si è voluta fare una precisa equiparazione con i privilegi fiscali previsti dalla predetta legge sulle imposte dirette. I privilegi fiscali sono quelli di cui all'art. 45 del D.P.R. 29-9-1973 n. 602. Per quanto riguarda il contenzioso tributario, l'art. 37 dispone che i proprietari assicurati d'ufficio possano ricorrere entro un mese al Prefetto, che sentita la Giunta provinciale amministrativa, decide inappellabilmente.

^(19-bis) Ad una questione particolarmente interessante danno luogo le cosiddette *tenture*, ossia il sequestro di bestiame incustodito. Allorchè i barracelli trovano bestiame errante o incustodito nelle campagne o proprietà altrui, potranno sequestrarlo (art. 44 regol. barr.); il bestiame verrà portato nella cosiddetta *mandria comunale*, e precisamente in un recinto stabilito a questo scopo. Il bestiame potrebbe esser trovato dagli stessi proprietari dei fondi, nel quale caso esso è consegnato ai barracelli o alle autorità di p. s. (art. 19 regol. appr. con R.D. 14 luglio 1898 sulla repressione dell'abigeato in Sardegna); in questo caso alcuni capitolati barracellari stabiliscono che colui che ritrova il bestiame ha diritto alla metà della *tentura*. La *tentura* è precisamente la tassa stabilita a carico del proprietario del bestiame sequestrato, tassa il cui ammontare sarà stabilito nel capitolato barracellare; oltre la tassa sono dovute anche le spese per la custodia ed il mantenimento.

Si è affermato che la tassa dovuta in seguito al sequestro del bestiame costituisca una penale; in questo senso la Cassazione di Roma, con sentenza 11 luglio 1897, anteriore al regolamento barracellare; è contrario il PINO BRANCA (*op. cit.*), e successivamente il Pretore di Sanluri, con sentenza 22 marzo 1890 ha deciso che la *tentura* non importa il concetto di vera e propria pena, ma di compenso dovuto ai barracelli. Non mi sembra che la *tentura* costituisca una pena in quanto una pena, anche se pecuniaria, non può essere stabilita in un regolamento. L'errore è probabilmente dovuto al fatto che anteriormente detta tassa era considerata pena e la terminologia usata di "makkizia" nell'antico dialetto sardo significava "multa per contravvenzione tanto in un macello come in istrada" (così WAGNER, *Dizionario etimologico sardo*; citando SORO, SPANO ecc.); nel Codice feliciano all'art. 1988 era scritto: "si farà luogo alla presa o arresto del bestiame, che dicesi tentura, alla macchizia ossia multa, oltre la refusione del danno sempre che contro il divieto degli statuti delle città il bestiame entrerà o s'introduca nelle vigne, ecc." (così PINO BRANCA, *op. cit.* pag. 43 n. 3); tale disposizione aveva origine nella Carta de logu. La somma dovuta dal proprietario del bestiame mi sembra quindi proprio una indennità dovuta ai barracelli per il ritrovamento, e composta del premio per il ritrovamento (cifra

A queste è opportuno aggiungere due altre considerazioni sul carattere delle Compagnie, e sulla prassi instauratasi attualmente nei Comuni della Sardegna, prassi che ne ha in parte snaturato le funzioni, e precisamente:

a) Le Compagnie, originariamente dovevano esser formate da cittadini "proprietari di beni stabili al netto da ipoteche per un valore da stabilirsi nel capitolato"(art. 5); oggi le Compagnie sono formate invece in gran parte da persone che nulla possiedono, e sono di solito impiegati e artigiani. Ciò significa che mentre in origine il barracello doveva essere un "uomo della campagna", contadino o pastore, piccolo proprietario, che quindi cono-

fissa, fissata in proporzione del valore del bestiame ritrovato) e di una indennità per spese occorse alla compagnia per il mantenimento e nutrimento del bestiame stesso; nel capitolato è infatti stabilita l'indennità per ogni giorno di custodia: prova di ciò si è che l'art. 46 del regolamento barracellare fa riferimento all'art. 717 del codice civile allora vigente (cod. del 1865) il quale prevedeva appunto il ritrovamento di cosa mobile e le spese occorse per tale ritrovamento. La conseguenza è che il corrispettivo della tassa viene versato alla Compagnia e non alla Cassa delle ammende, come avverrebbe se la *tentura* fosse una contravvenzione; inoltre tenuto alla *tentura* mi sembra che sia il proprietario del bestiame, e non il solo autore materiale del fatto (in questo senso la sentenza citata del Pretore di Sanluri); Osserva a questo proposito il GHIANI (*op. cit.* pag. 330) che ne debba rispondere anche colui che custodisce il bestiame, il quale in Sardegna è spesso un soccidario ed agisce nello interesse del proprietario. Sarei d'accordo per quanto riguarda la *tentura* e le spese di mantenimento, non però per i danni provocati dal bestiame, che costituiscono danni conseguenti ad un reato (pascolo abusivo o danneggiamento art. 636 Cod. pen.), e quindi seguono le regole della responsabilità civile per la mancata custodia del bestiame (art. 2052 C.C.) e delle responsabilità dei padroni e dei committenti (art. 2049 C.C.). Il soccidario quindi risponde del reato in proprio e dei danni a sensi dell'art. 2052 C.C. salvo la responsabilità in solido col proprietario.

E' anche da notare che l'art. 46 del regolamento parla di contravvenzione, ma il termine mi sembra doversi riferire solo alla tassa di cui all'art. 44 cioè la tassa dovuta per la *tentura*; e infatti chi lascia il bestiame incustodito incorre già nella contravvenzione prevista nell'art. 636 cod. penale, punita con una multa e talvolta anche con reclusione; è evidente che la cognizione di questo reato spetta al Pretore e non certo al Sindaco ex art. 50 regol. barr.; le controversie previste in questo articolo non possono essere che liti civili, dato che, nonostante la non sempre precisa terminologia del regolamento barracellare del 1898, non si può certo parlare di controversie per dei veri e propri processi penali, e del resto lo stesso articolo, con la sua terminologia di "arbitrato" e di "formula esecutiva" fa riferimento indubbio a liti civili. Continuando l'esposizione del ritrovamento del bestiame in fondi altrui, se il proprietario del bestiame è conosciuto gli verrà notificato un avviso affinché ritiri lo stesso entro cinque giorni, se invece è sconosciuto il Sindaco, decorsi cinque

scesse il territorio del Comune, i possibili luoghi ove ladri di bestiame potessero nascondere la refurtiva, e i sentieri agevoli che costoro abitualmente percorrono, persone che vivendo in campagna potevano esercitare più facilmente un'attività di vigilanza notturna, oggi sono barracelli prevalentemente persone che vivono in città, che non conoscono la campagna, e quindi assai poco adatte per le funzioni di vigilanza. La trasformazione è dovuta soprattutto all'abbandono delle campagne, per l'emigrazione interna e la tendenza dei contadini ad assumere la qualifica di operai dell'industria, ed anche alla tendenza ad abitare in città, quindi in luoghi più confortevoli delle case di campagne, prive spesso di luce, acqua e completamente isolate.

b) Le Compagnie attualmente per prassi non risarciscono i danni derivanti dai furti e danneggiamenti. La loro attività si limita alla vigilanza diurna e notturna, e soprattutto alla ricerca del bestiame rubato o vagante che pascola in terreni altrui, ed alla cattura di esso ⁽²⁰⁾.

Queste due circostanze hanno quindi inciso notevolmente allo affievolimento del carattere privatistico delle Compagnie, e

giorni dalla notizia del sequestro, farà pubblicare un avviso contenente la diffida nel Foglio degli annunci legali della provincia (oggi Bollettino della Regione) a spese della Compagnia. Decorso inutilmente il mese dalla diffida personale o dalla pubblicazione dell'avviso, la Compagnia è autorizzata a promuovere la vendita del bestiame con la formalità dei pubblici incanti. E' da ritenersi che tale vendita debba seguire le forme dell'art. 1515 C.C., cioè della vendita coattiva per inadempimento; essa infatti mi sembra quella più consona al regolamento barracellare, e non quella giudiziale o esattoriale che hanno necessità dell'organo pubblico e delle previste formalità.

Il prezzo base sarà quello corrente, facilmente determinabile. Una volta venduto il bestiame, spetterà alla Compagnia la tassa di *tentura*, le spese di custodia e di mantenimento, nonchè le spese per la vendita, e cioè l'inserzione nel Bollettino della Regione, nonchè il compenso per la persona preposta all'incanto; il residuo prezzo sarà versato nella Cassa comunale, e trascorso il termine previsto dalla legge, a favore del Monte di soccorso locale; l'art. 45 parla in verità di *Monte granatico*, mentre diversa è la dizione dell'art. 46; il Monte di soccorso è un Ente comunale di natura assistenziale, che dava in prestito degli agricoltori le sementi per il grano, onde era chiamato anche *Monte granatico* (esso non è da confondere con quelle istituzioni che in caso di carestia fornivano il grano al popolo, come la *Frumentaria di Sassari*; v. COSTA ENRICO, *Relazioni sui Monti di soccorso in Sardegna*). Non essendovi più i Monti di soccorso, essi possono bene essere sostituiti dagli Enti comunali di assistenza.

⁽²⁰⁾ PINO BRANCA e ANGIOI, op. e luoghi cit.

conseguentemente ad un rafforzamento delle funzioni pubblicistiche. E' quindi anche in funzione di tale snaturamento delle Compagnie che se ne dovranno determinare i caratteri.

L'attività dei barracelli è compiuta non nell'interesse proprio, ma nell'interesse altrui; ciò che affermano talora alcuni autori ⁽²¹⁾, e cioè che vi è uno scopo di lucro nell'esercizio del barracellato, non deve far cadere nell'errore di ritenere che scopo della compagnia sia solo il lucro del barracello; ciò sarebbe come dire che lo scopo delle Ferrovie e dei servizi aerei non è quello di trasportare i passeggeri o le merci, ma solo quello di creare un posto di lavoro per i ferrovieri o per la gente dell'aria.

Scopo dell'attività delle Compagnie è quello della custodia della proprietà agreste, in tutte le sue forme: difesa dai furti, dagli incendi dolosi, dallo sconfinamento del bestiame nei pascoli altrui, e così via.

Ma l'affermare che l'attività del barracello costituisce una funzione, non è ancora sufficiente a caratterizzare il servizio pubblico. Si potrebbe obiettare infatti che anche il servizio di guardia giurata, come per esempio il servizio di vigilanza notturna che certe agenzie autorizzate compiono, costituisca una funzione pubblica, il che non sembra in quanto il contratto che vincola tali persone o agenzie con i privati che li retribuiscono, è un contratto di carattere privatistico. Al contrario la compagnia barracellare è costituita dalla pubblica amministrazione, e controllata da questa, ed i suoi proventi, derivano da contributi obbligatori, riscossi anche tramite ruoli esattoriali.

Il barracello, va anche ricordato, è esplicitamente equiparato agli agenti di pubblica sicurezza (art. 14 del regolam.) e i suoi verbali fanno fede in giudizio sino a prova in contrario; i barracelli come si è visto, possono, anche andare armati, possono sequestrare armi a persone non munite di licenza, possono sequestrare bestiame incustodito, e esigere dal proprietario la relativa tassa di cattura (art. 44 regol.). Si è perciò affermato che il barracello sia pubblico ufficiale, ma forse è più esatto dire che egli è un incaricato di un pubblico servizio, e tale egli diviene nel momento in cui tali funzioni divengono autoritative ⁽²²⁾.

⁽²¹⁾ GIANNINI, *Diritto amministrativo*, cit., I, pag. 450.

⁽²²⁾ GIANNINI, op. cit. pag. 452.

Le attività delle Compagnie sono dunque tali che frequentemente incidono autoritativamente alla sfera giuridica altrui; osserva il Giannini che tale criterio è solo apparentemente semplice in quanto solo in certi momenti i pubblici poteri esercitano potestà autoritative⁽²³⁾. Ora, se nel passato le Compagnie potevano aver avuto scopi esclusivamente privatistici, quale quello di risarcire al proprietario il danno subito per il furto o per l'abbattimento di piante, o per l'invasione del terreno da parte di bestiame altrui, la funzione delle Compagnie si è oggi, come si è visto, trasformata: esse non risarciscono più il danno, ma compiono una attività di prevenzione, esercitando la sorveglianza sulle proprietà agresti; loro scopo non è più quindi quello di risarcire, ma quello di prevenire reati o danneggiamenti, e quindi di tutelare l'interesse pubblico alla buona conduzione dei fondi, alla tutela della proprietà, ed anche ad evitare atti di difesa privata, impedendo così che i cittadini "ad arma veniant".

Tali attività sono indubbiamente necessarie per la collettività, e quindi si possono ritenere comprese tra quelle per le quali è stata adottata una data disciplina⁽²⁴⁾. L'attività delle Compagnie mi sembra quindi possa qualificarsi un pubblico servizio: è vero che, si ripete, la Compagnia era sorta con lo scopo di risarcire il danno, ma gli altri scopi della Compagnia, nonchè la attuale pratica di fatto, danno chiara incidenza allo scopo pubblico. Secondo la dottrina più moderna il pubblico servizio è non solo "ogni attività dei pubblici poteri", ma quell'attività caratterizzata da oggetti tratti dal diritto positivo, la quale avrebbe la qualità (di pubblico servizio) indipendentemente dal modo in cui è gestita o da chi lo svolga⁽²⁵⁾. Il servizio di pubblica sicurezza della proprietà agreste, che potrebbe essere gestito dalla pubblica sicurezza o dai carabinieri, è in Sardegna gestito anche per mezzo delle Compagnie barracellari, alle quali vengono affidate dallo Stato quelle attività più volte descritte che, per ragioni

⁽²³⁾ In questo senso Giannini distingue le attività oggettivamente qualificate per inerenza a pubblici interessi dalle attività oggettivamente pubbliche (*Dir. amm.vo*, cit., pag. 451-452).

⁽²⁴⁾ GIANNINI, op. cit., pag. 456.

⁽²⁵⁾ GIANNINI, op. cit., pag. 462-463.

storiche, e per ragioni locali contingenti (quali la eccessiva frammentarietà dei fondi agrari, lo spopolamento delle campagne, la selvaggia e impervia natura dei terreni) meglio sono esercitate da queste.

Osserva il Giannini ⁽²⁶⁾ che quando l'attività costituente servizio pubblico era in precedenza disimpegnata da imprese private, e il legislatore ha voluto per la totalità attribuirle a un pubblico potere, deve accompagnarsi all'atto un trasferimento delle imprese; ma tale regola non si applica invece qualora le attività costituenti pubblico servizio non fossero in precedenza disimpegnate da privati. Ora nel nostro caso, l'attività era in origine proprio disimpegnata da privati, e solo più tardi lo Stato ha regolamentato la Compagnia, attribuendone la costituzione alla pubblica amministrazione (pur lasciando talora l'iniziativa ai privati), così pure il controllo. Ciò non impedisce pertanto che essa costituisca un servizio pubblico, per tutte le ragioni anzidette ⁽²⁷⁾.

L'obiezione che può farsi a questo punto si è che le Compagnie baracellari, essendo regolate da leggi permeate di diritto

⁽²⁶⁾ Nè viene meno la natura di servizio pubblico affermando o negando che esso sia retto da norme pubblicistiche o privatistiche. Giannini, op. cit. pag. 464.

⁽²⁷⁾ La dottrina che si è occupata di definire il servizio pubblico, è nel senso prevalente di carattere nominalistico. Si afferma così che "a differenza della funzione pubblica che rappresenta un fine essenziale dello Stato (giustizia, difesa, ecc.) il servizio pubblico si riferisce a quei fini che lo Stato, nel suo compito di civiltà e benessere, è venuto via via assumendosi per soddisfare i bisogni fisici, economici e intellettuali dei singoli (MIELE, *Servizio pubblico*, in *Enciclop. Italiana* vol. XXXI). I servizi pubblici sono quindi le attività imputabili allo Stato o ad altro Ente pubblico (DE VALLES, *I Servizi pubblici*) ma per alcuni anche, allorchè lo Stato o altro Ente pubblico li abbia riconosciuti per tali e ne abbia riconosciuto l'esercizio come rivolto al perseguimento di un proprio fine (FRANCHINI, *Le autorizzazioni amministrative costitutive di rapporti giuridici per l'amministrazione e i privati*, Milano 1957). Un'altra concezione invece ritiene il pubblico servizio come attività caratterizzata da oggettivi tratti di diritto positivo la quale avrebbe la qualità di pubblico servizio indipendentemente dal modo con cui è gestita o da chi la svolga; e così anche se svolta da privati. Il GIANNINI (*Diritto amministrativo*, vol. I, Milano 1970, pag. 456) ritiene entrambe le concezioni accettabili. Tuttavia oggi secondo il POTOSCHNIG, la concezione nominalistica sarebbe tramontata, per dar posto alla teoria secondo la quale solo l'assoggettamento dell'attività ad una particolare disciplina è criterio per una definizione giuridica del servizio pubblico (*I servizi pubblici*,

pubblico, e pur essendo costituite e controllate dall'autorità amministrativa, non cessino tuttavia di essere gestite da privati; i barracelli infatti sono dei volontari, non sono impiegati nè hanno uno stipendio o una paga dallo Stato nè da un Ente pubblico, non hanno una carriera, ma soltanto, si dividono gli utili della Compagnia alla fine dell'esercizio (cioè ogni anno).

A questo proposito però è bene ricordare che la dottrina più recente, nell'affermare che ormai il principio nominalistico del servizio pubblico non ha più importanza, vi sostituisce quello dell'assoggettamento dell'attività alla disciplina dei pubblici servizi; così il Potoschnig⁽²⁸⁾ afferma che possono esistere pubblici servizi esplicati da imprese che la legge non riserva o non trasferisce in mano pubblica, di guisa che esse continuino ad essere gestite legittimamente da soggetti privati. Tale è infatti la situazione della Compagnia, che, pur essendo gestita da soggetti privati, è assoggettata (per l'ingerenza della P.A. nella costituzione, nei controlli, ecc.) ad una attività di pubblico servizio.

Padova 1964). Per questo autore quindi, non esistono riserve "naturali" di attività (pag. 439 op. cit.), ma la ricerca si ha solo quando, limitatamente a specifici settori, una espressa norma di diritto positivo lo stabilisca; ma precisa che l'art. 43 Cost. non dispone la riserva ma si limita a dichiararla costituzionalmente legittima, ove per la categoria di imprese ivi menzionate, singole leggi ordinarie dovessero prescriverla.

(28) POTOSCHNIG, op. cit.