

Belluno città del legno, 18 novembre 2023 ore 10:00

LE PROPRIETÀ COLLETTIVE TRA COMUNITÀ E STATO

ricordando Paolo Grossi

Le proprietà collettive fra Stato e comunità: le sfide del presente

ovvero

come nasce, come vive e come muore la proprietà collettiva

di Stefano Lorenzi

La proprietà collettiva emerge nella storia umana laddove esistono specifiche caratteristiche di relazione fra l'uomo e la terra, elementi che facilitano il nascere di determinati comportamenti che sviluppano modalità di interazione uomo-ambiente che gli studiosi definiscono, appunto, "proprietà collettiva".

Benché la compresenza delle tre caratteristiche di seguito descritte non porti necessariamente alla nascita di una proprietà collettiva, l'analisi delle realtà ancora oggi esistenti in Italia e in altri luoghi del mondo testimonia che questi tre elementi sono sempre presenti nel fenomeno delle terre collettive, ovvero:

- 1) L'esistenza di un insediamento umano di modesta entità, spesso un villaggio, un borgo, una frazione, in cui una parte consistente degli abitanti condividono un determinato stile di vita, quasi sempre di tipo agreste.
- 2) Un territorio, connesso all'insediamento umano, che dispone di risorse naturali limitate, ma riproducibili a determinate condizioni: legname, legna, pascolo, terra da coltivare, acqua, pietra, zone di pesca, ecc. Tali risorse non sono in genere abbondanti, né particolarmente eccedenti rispetto al fabbisogno della piccola comunità.
- 3) La lontananza dell'insediamento da centri economici e politici di rilievo, quindi in aree interne, disagiate o marginali rispetto ai flussi umani e al movimento di merci o interessi.

La storia ha dimostrato che la proprietà collettiva non emerge e, soprattutto, non sopravvive nel tempo se la comunità è troppo numerosa o ha un assetto socio-economico troppo articolato e se le risorse economiche prevalenti provengono da fonti differenti da quelle locali (per esempio il commercio).

Più una comunità è articolata, più gli interessi della stessa risultano essere indipendenti dalle risorse locali, meno la comunità si sentirà legata ai beni disponibili sul suo territorio, rendendo meno interessante (necessaria) e vitale la modalità dell'uso collettivo dei beni e la sua riproducibilità.

Una comunità articolata ha anche maggiori scambi con l'esterno e una differenziazione interna di status economico e politico, che allontana le persone dalla democraticità diretta che sta alla base della proprietà collettiva.

Uno dei tratti di questo diverso modo di possedere e utilizzare la terra è, appunto, l'aspetto di uguaglianza fra gli aventi diritto, impostata generalmente su base familiare, sui singoli nuclei che compongono la società di riferimento, che condividono determinati diritti e si impegnano in determinati doveri verso la terra e verso gli altri componenti della comunità. Lo sviluppo di un tale rapporto fra uomo e terra porta, necessariamente, a un controllo sociale molto rigoroso: il meccanismo funziona fino a che i singoli utenti rispettano il gioco, altrimenti la collettività viene penalizzata. Per questo motivo, il controllo interno alla comunità sul rispetto delle norme consuetudinarie era tradizionalmente molto rigoroso e severo con i trasgressori, tanto da divenire quasi una necessaria omologazione degli aventi diritto. Analogo rigore veniva imposto nel rispetto degli impegni diretti del singolo a favore della comunità, con pene severe per chi non collaborava.

Le caratteristiche della proprietà collettiva sono strettamente collegate al tipo di risorsa offerta dal territorio, che risulta sufficiente alla sopravvivenza del gruppo se utilizzata in un determinato modo, ovvero attraverso un prelievo prudente della risorsa da parte dei componenti della comunità, su una capitalizzazione delle eccedenze sia in prospettiva intergenerazionale, sia a beneficio della comunità per necessità straordinarie. Si pensi, ad esempio, alle "vizze" del territorio bellunese, ovvero boschi in cui era proibito il taglio per decenni, e il cui capitale legnoso veniva prelevato *una tantum* solamente in caso di eventi particolari, ad esempio per avere le risorse economiche sufficienti alla costruzione di edifici pubblici o religiosi.

La distanza della comunità da interessi economici o luoghi di potere era, infine, indispensabile alla conservazione nel tempo di questo specifico assetto uomo-territorio, che soccombeva laddove un potere centralizzato o superiore si interessava al luogo per ragioni esterne a quelle della comunità stessa. Si pensi, ad esempio, alle risorse minerarie dello Zoldano, sfruttate da soggetti esterni alla comunità assieme ai boschi che alimentavano le fonderie, con una conseguente alterazione di precedenti equilibri dei piccoli insediamenti, le cui modalità di gestione collettiva sono state limitate e sacrificate a beneficio di altri obiettivi.

Nella penisola italiana le espressioni della proprietà collettiva sono molteplici, e sono legate alla storia dei singoli territori e delle comunità. Spesso, la presenza di una proprietà collettiva è un elemento caratterizzante dell'espressione culturale locale di una comunità, così come la lingua, il dialetto, le usanze civili e religiose.

Nel medioevo, epoca di insediamenti sparsi e di scarsa popolazione, sembra che la proprietà collettiva sia stata un assetto normale nel rapporto di molte comunità di villaggio con il loro territorio.

La modernità prima, e l'ulteriore sviluppo della società come oggi la conosciamo, hanno segnato la fine di moltissime proprietà collettive, in parte perché eliminate da interessi e poteri esterni, in parte perché dimenticate dalle comunità stesse, nella loro evoluzione sociale.

In Italia esistono innumerevoli documentazioni relative a questi tipi di insediamenti, assetti che appartengono alla storia ma che sono stati dimenticati dalle persone. Nella società attuale la proprietà collettiva è praticamente sconosciuta ai più, e lo è anche dai discendenti di coloro che un tempo la vivevano e ne facevano uno specifico e indispensabile stile di vita.

La normativa dello Stato moderno ha raccolto e agevolato questo oblio, in quanto non più funzionale alle visioni illuministiche di un progresso divenuto ormai paradigma unico del pensiero occidentale. Il territorio, la campagna e la foresta devono essere al servizio dell'uomo nel modo più efficace possibile, nelle modalità più produttive che mal si conciliano con i principi di conservazione e di prudenza vissuti un tempo dalle comunità. Oltre a ciò, l'evoluzione della società moderna ha gradualmente marginalizzato il settore primario a beneficio di altri settori.

Un esempio recente e di oblio della terra collettiva sta nella definizione stessa della proprietà all'interno della Costituzione della Repubblica Italiana, proprietà che può essere pubblica o privata (art. 42), ma dove non viene citata la proprietà collettiva, una forma di rapporto con la terra che si trova da qualche parte fra il privato e il pubblico.

Tuttavia, anche in Italia queste forme di rapporto uomo-territorio sono sopravvissute nonostante tutto e, in alcuni casi, sono ancora vitali e ben organizzate.

Per questo motivo, il legislatore ha dovuto disciplinare in vari modi – con norme statali o regionali – queste anomale forme giuridiche, questi “dinosauri” sopravvissuti, attraverso leggi speciali (p.es. le Leggi sulla Montagna del 1971 e 1994) che ne riconoscessero l'esistenza e la ponessero in relazione con l'ordinamento giuridico vigente.

Nei suoi studi, il prof. Paolo Grossi ha ribadito più volte la centralità di queste forme giuridiche particolari, e la necessità che lo Stato le riconosca, le veda nella loro particolarità e le rispetti senza volerle inquadrare in categorie note. La loro storia le legittima, i loro statuti sono più antichi della Repubblica Italiana e si sono dimostrati efficaci nel disciplinare rapporti di vita durati secoli.

Dal punto di vista formale, la posizione di Grossi è quanto di più pertinente si possa affermare rispetto alla proprietà collettiva, ma non risolve la difficoltà della stessa di essere posta in relazione con uno Stato e un ordinamento giuridico sovraordinato, all'interno del quale viene considerata comunque una anomalia, mal compresa quando non direttamente osteggiata.

E questa incomprendimento appare da subito evidente a chiunque si trovi ad amministrare o a lavorare per una proprietà collettiva, in quanto il relazionarsi con gli enti pubblici e territoriali e, a volte, anche con i privati, fa emergere le perplessità altrui nell'identificare il soggetto che si rappresenta, le modalità con cui chi lavora per la proprietà collettiva si trova a rappresentare un territorio e una comunità, tutelandone gli interessi spesso contrapposti a quelli privati o pubblici.

In alcune regioni italiane, in Veneto ad esempio, la proprietà collettiva è un po' più conosciuta dalle istituzioni, mentre in altre regioni è ignota o addirittura osteggiata, soprattutto al sud.

Un passo positivo nel riconoscimento e nella tutela delle proprietà collettive è stata la promulgazione della Legge n° 168 del 20 novembre 2017, norma nazionale che ha riconosciuto tutte le espressioni della proprietà collettiva italiana sotto l'ombrello della personalità giuridica di tipo privato, scelta necessaria nel dare un colore a questo fenomeno giuridico all'interno della carta costituzionale. La nuova legge dà anche una nuova denominazione a questi assetti, chiamandoli “domini collettivi”, e raccoglie con un'unica definizione la molteplice e articolata esistenza delle forme collettive della penisola.

Già in precedenza, diversi domini collettivi avevano la personalità giuridica privata – per esempio le Regole del Bellunese – mentre altre erano palesemente soggette alle norme sugli enti pubblici (p.es. le ASUC), e altre ancora navigavano in un limbo intermedio.

La nuova norma nazionale è stata fortemente voluta dalla Consulta della Proprietà Collettiva, ovvero l'associazione nazionale dei domini collettivi nata nel 2006 che si pone come rete di informazione e supporto delle varie realtà territoriali, troppo spesso isolate e ignare le une delle altre. Gli strumenti offerti dalla tecnologia e la possibilità di una più capillare comunicazione fra enti e comunità, hanno permesso e permettono ancora oggi a moltissime piccole realtà di conoscersi e supportarsi a vicenda.

Lo stesso prof. Paolo Grossi ha accolto con entusiasmo la nuova legge nazionale n° 168/2017, che si pone come norma di riferimento per tutte le realtà territoriali di questo tipo, ne riconosce la molteplicità e l'origine storica, affermando i valori comuni dei domini collettivi fra i quali la conservazione del territorio e dell'ambiente, lo sviluppo delle comunità locali e la salvaguardia del patrimonio culturale e naturale ad essi sotteso.

Chiediamoci, quindi, quali sono i vantaggi che questa nuova legge assicura ai domini collettivi. La risposta è molteplice, e dipende sia dalla situazione gestionale, sia da quella territoriale, di ogni singolo dominio.

Va sottolineato che la Legge 168/2017 è principalmente una norma di riconoscimento dei domini collettivi, e non porta a quelli esistenti novazioni; tuttavia, essa dovrebbe facilitare la ricostituzione di domini collettivi oggi in disuso e favorire una progressiva autonomia gestionale per tutti.

Per le proprietà collettive esistenti e già disciplinate dalle precedenti Leggi sulla Montagna (L. 1102/1971 e L. 97/1994), ad esempio gli istituti regolieri del Bellunese, soggetti che già avevano una personalità giuridica riconosciuta di diritto privato la norma del 2017 consolida la loro posizione e ne rafforza l'autonomia e l'indipendenza.

Per altri soggetti, ad esempio le partecipanze emiliane o le università agrarie laziali, la 168 ha spinto questi assetti collettivi verso una forma amministrativa prettamente privatistica, laddove alcune di queste si muovevano negli interstizi fra l'essere considerati a volte pubblici e a volte privati, con i benefici e le restrizioni del caso.

Le modalità storiche di gestione di questi domini collettivi non vengono necessariamente meno, ma i loro usi, gli assetti fiscali e contrattualistici devono in molti casi essere riveduti, chiedendo un impegno aggiuntivo agli aventi diritto e – soprattutto – agli amministratori, con nuove modalità di relazione con l'ordinamento giuridico vigente.

In altri casi ancora, per esempio nelle ASUC trentine, la cui gestione è stata tradizionalmente di natura pubblica: la nuova norma prevede che queste tipologie possano sia continuare a essere gestite come beni frazionali appartenenti a una generalità di cittadini, sia come enti esponenziali della collettività, quindi con natura privata: è attualmente in atto una trasformazione di queste gestioni, non su tutte le ASUC ma su molte di queste che intendono proseguire la loro gestione in forma privatistica. Nel caso della provincia Autonoma di Trento, ad esempio, uno dei problemi è il possibile venir meno di specifiche contribuzioni provinciali destinate alle amministrazioni di uso civico che, qualora divengano soggetti privati, possono esserne escluse.

Al di là delle difficoltà formali e burocratiche legate a un passaggio pubblico-privato, queste realtà devono necessariamente modificare l'approccio di utenti e amministratori riguardo all'istituzione: se in un soggetto di natura pubblica l'amministratore ha come principale controllore la Corte dei Conti o un altro organo di verifica contabile, nel dominio collettivo di natura privata la forma principale di controllo viene rimessa all'Assemblea degli aventi diritto, che svolge soprattutto una funzione di monitoraggio "politico" sulle scelte fatte dagli amministratori. Ci può essere una differenza sostanziale fra un amministratore che risponde solamente della correttezza degli atti contabili a un organo pubblico anonimo, ma che lavora indisturbato per gli anni del suo mandato, rispetto a un amministratore che deve rendere conto annualmente ai suoi elettori del lavoro che ha svolto per la collettività.

La responsabilità degli amministratori verso la cosa amministrata e la collettività di riferimento assume, perciò, connotazioni differenti.

Riemerge, in tal senso, il principio di controllo sociale tipico della proprietà collettiva delle origini, elemento che ritengo molto virtuoso e coinvolgente, non solo per chi amministra, ma per l'interesse che gli aventi diritto possono mantenere sul territorio.

I nuovi rapporti fra Stato e collettività, ovvero fra norma nazionale e situazioni specifiche sul territorio, presentano oggi quattro differenti criticità:

1) Competenze Stato-Regioni: la legge 168/2017 richiama una competenza diretta dello Stato sul tema delle proprietà collettive, lasciando alle regioni funzioni amministrative. La norma disciplina diritti dominicali collegati alla tutela dell'ambiente, temi di competenza statale, e dà alle Regioni un termine di 12 mesi per legiferare sulla materia dei domini collettivi, nell'ambito del quadro di riferimento posto appunto dalla legge. I dodici mesi sono trascorsi invano e il termine è scaduto nel novembre 2018. Da allora in poi, in carenza di normativa regionale, i domini collettivi possono agire in autonomia, facendo adottare i loro provvedimenti alle singole Giunte Regionali.

In alcune Regioni d'Italia, anche nel Veneto, esistono norme pregresse che disciplinano la materia, norme tuttora in vigore in quanto compatibili con la 168. In altri casi, per esempio, recenti sentenze hanno abrogato discipline regionali sulla materia perché incompatibili.

All'interno di questo quadro, le maggiori difficoltà per i domini collettivi emergono laddove nascono specifici comitati per la gestione autonoma di terre collettive ancora gestite dai Comuni. Secondo la norma, pare sia sufficiente che la collettività disponga di uno statuto, di un'anagrafe dei beni rivendicati e di un elenco dei soggetti aventi diritto, richiedendo alla Regione di competenza il riconoscimento ai sensi della Legge 168/2017. Nel caso in cui il Comune, gestore temporaneo dei beni collettivi, abbia intese positive con i proponenti, questa procedura può avere un esito favorevole. In caso contrario – ovvero nella quasi totalità delle situazioni attuali – laddove il Comune si opponga alla gestione autonoma di beni collettivi che il Comune ritiene suoi, osservo come sia molto difficile che la Giunta Regionale possa disporre nel merito, soprattutto per quanto riguarda il riconoscimento dei diritti dominicali sulle terre rivendicate.

Meglio è, in questi casi, un'azione transattiva fra il nascente dominio collettivo e il Comune, attraverso una spartizione dei beni su base conciliativa. In caso contrario, si vede difficile il successo di una rivendicazione *tout court* dei beni da parte della collettività. A quanto è noto, dal 2017 fino ad oggi non ci sono state ancora proprietà collettive felicemente ricostituite con la benedizione regionale, benché vi siano almeno alcune casistiche in corso, che sarà interessante monitorare.

2) Economicità della gestione autonoma: il secondo elemento critico nella gestione odierna di una proprietà collettiva è la sua capacità di disporre di sufficienti risorse economiche per la buona conduzione dei territori di sua competenza. Il più delle volte la proprietà collettiva dispone di boschi, in parte produttivi e in parte no, di pascoli e terre agricole. A seconda delle situazioni, questi beni sono in grado di produrre un reddito alla collettività, attraverso la vendita del legname, di legna, con l'affitto di

pascoli o di terre agricole, meglio ancora laddove vi siano affitti di tipo industriale (p.es. cave), turistico (p.es. rifugi alpini, campeggi, ristoranti) o di servizio (p.es. antenne per la telefonia).

Nei luoghi in cui vi è un'attività turistica, la relazione fra la proprietà collettiva e questo settore è molto opportuna, in quanto la produttività economica del territorio può essere ulteriormente valorizzata da infrastrutture o interazioni con gli operatori turistici: la proprietà collettiva non nasce per fare turismo, né lo deve fare direttamente, ma può e deve beneficiare dei vantaggi economici dello stesso, ad esempio attraverso introiti da affitto adeguati.

Senza una adeguata risorsa economica la proprietà collettiva non è in grado di sopravvivere, in quanto la sola attività degli aventi diritto e il prelievo delle risorse naturali per il soddisfacimento dei diritti collettivi non sono sufficienti a creare un indotto economico minimo per la sopravvivenza dell'ente.

Gestire una terra collettiva deve essere oggi un'attività aziendale, anche se piccola, capace di produrre un flusso economico adeguato al funzionamento dell'ente e agli investimenti sul territorio, anche solo correlati ai cofinanziamenti quasi sempre richiesti dalle misure di incentivo nel settore primario (p.es. il P.S.R.).

Laddove queste risorse non ci sono o vengono meno, il respiro temporale della proprietà collettiva va subito in affanno e riduce le prospettive di durata di una gestione autonoma.

Penso a diverse situazioni nel Bellunese dove, con grandi sacrifici, la collettività è riuscita a ottenere una gestione autonoma rispetto ai Comuni, ma in seguito fa molta fatica a quadrare i bilanci. In quei casi, il venire meno della passione e dell'impegno personale degli amministratori rischia di far collassare il dominio collettivo, con la gestione magari restituita al Comune.

Di conseguenza, qualora una collettività abbia la possibilità e la volontà di ricostituire un dominio collettivo, consiglio sempre di fare un'analisi preliminare per valutare la sostenibilità economica dell'operazione.

Benché i principi del rapporto uomo-territorio siano formalmente oggi gli stessi di un tempo, nella maggioranza dei casi l'interesse e l'economia delle famiglie coinvolte nel dominio collettivo è altra rispetto alle risorse date dal territorio, ovvero le persone svolgono lavori e professioni individuali per lo più scollegati dal dominio collettivo. Viene meno, quindi, il primo dei requisiti di esistenza di una proprietà collettiva illustrati all'inizio di questa relazione. Tolto questo primo pilastro, è quindi necessario che la sopravvivenza del dominio collettivo sia assicurata da risorse economiche interne allo stesso, quindi da un bilancio interno che permetta all'ente di perdurare nel tempo al di là dell'interesse individuale dei suoi aventi diritto.

3) Accesso a finanziamenti pubblici: collegata a questo ultimo aspetto è la potenzialità di accesso del dominio collettivo a finanziamenti pubblici per il settore primario, in particolare con gli strumenti della P.A.C. È noto come il settore agricolo e forestale possano oggi continuare a funzionare in prevalenza con le iniezioni di denaro pubblico dato dalle Regioni attraverso la Politica Agricola Comunitaria, che sostiene gli assetti ambientali e l'agricoltura delle zone marginali, quali appunto i territori dei domini collettivi.

In diverse Regioni italiane, i domini collettivi hanno accesso al Piano di Sviluppo Rurale, e ne raccolgono i benefici finanziari attraverso progetti che portano investimenti sui vari territori, investimenti resi possibili anche da capacità interne dei domini collettivi di cofinanziare gli interventi, come abbiamo visto sopra.

In altre Regioni, invece, i domini collettivi sono purtroppo esclusi dal P.S.R., data la loro natura insolita e spesso sconosciuta ai funzionari preposti. Di conseguenza, il mancato accesso agli incentivi regionali ed europei nel settore primario, azzoppa le funzionalità delle proprietà collettive coinvolte.

Come si vede, dunque, la sopravvivenza o – quanto meno – la prosperità dei domini collettivi è oggi legata al sostegno pubblico del settore primario, quindi a un'interazione forte delle comunità con l'ordinamento giuridico vigente. Le proprietà collettive possono essere viste, in tal senso, come imprenditori agricoli e/o forestali, aspetto che snatura un po' la loro origine, ma che risulta essere un elemento essenziale per la loro sopravvivenza nel mondo attuale.

4) Cultura della proprietà collettiva: l'ultimo aspetto è quello di una necessità di sviluppo della cultura della collettività, che esca dalla nicchia degli addetti ai lavori e degli amministratori dei diversi domini collettivi, e che emerga anche nella conoscenza del mainstream.

Il tema della tutela del territorio, degli ecosistemi, la prevenzione delle infrastrutture umane dai fenomeni naturali intensi, la conoscenza della terra e delle sue dinamiche, la sostenibilità reale delle attività umane oltre la retorica corrente, sono tutti temi che si connettono in modo incredibile alla cultura della proprietà collettiva.

“Un altro modo di possedere” scriveva Grossi, un rapporto diretto con la terra e con l'uguaglianza fra le persone, i principi di correttezza nelle relazioni umane e nell'accesso alle risorse sono elementi chiave di un rapporto fra l'uomo e la terra che vengono da questa cultura di villaggio, di collettività.

Sono convinto che sia oggi indispensabile far riemergere questa cultura, che ancora non si è spenta così come non si sono estinte le proprietà collettive, lavorando a una maggiore diffusione di questi temi sia a beneficio delle persone coinvolte nella gestione delle terre civiche, sia nell'educazione dei giovani verso un loro rapporto più reale e virtuoso con il territorio e con il mondo.

C'è molto da fare e c'è molto da conservare per mantenere quello che nelle Regole del Bellunese è chiamato “spirito regoliero”, ovvero un senso intimo di appartenenza con la terra e con il rispetto della stessa.

Per concludere, nella mia esperienza ultra trentennale di lavoro per una delle proprietà collettive più vaste e organizzate della penisola – le Regole Ampezzane – ho maturato la convinzione che un dominio collettivo vive e prospera solo se coloro che ne esercitano all'interno i diritti e i doveri credono nei valori che trasmette questo rapporto uomo-terra. Non è sufficiente che vi sia una buona gestione tecnica o un bilancio efficace – elementi peraltro importantissimi come abbiamo visto sopra – ma alla base vi deve essere una cultura del territorio, una visione del rapporto con lo stesso impostata su principi di democraticità, integrità e correttezza, senza i quali il cuore della proprietà collettiva non può battere.