

**Seminario “ECONOMIE IN PERICOLO
Uso, possesso e proprietà collettiva della
terra e delle risorse naturali”
Ravenna, 13.10.2012**

**Proprietà collettive e Usi Civici in
Italia: istituzioni valide per la
governance delle risorse fondiarie?**



Davide Pettenella e Paola Gatto
Dipartimento Territorio e Sistemi Agro-forestali
Università di Padova

Struttura della presentazione

1. Usi Civici e le proprietà collettive
(alcuni considerazioni generali)
2. La realtà italiana:
 - Tre esempi positivi
 - Indagine conoscitiva sulle proprietà collettive della Regione Veneto
3. Riflessioni conclusive

1. Usi Civici e proprietà collettive Diversa natura giuridica

- 1437 gestioni in 9 Regioni (1,1 M ha ca.) (www.usicivici.unitn.it). *“Si calcola che, al momento della formazione del Regno d'Italia, la proprietà e i diritti collettivi interessassero non meno dell'80% del territorio nazionale; oggi, dopo la forzata e spesso illegittima privatizzazione durata oltre 100 anni, non ne residuano più di 5-7 milioni di ettari, tra il 10 e il 15 % del territorio nazionale”* (Franco Carletti)
- Inalienabili, inusucapibili, imprescrittibili e immutabili nella loro destinazione agro-silvo-pastorale
- Usi Civici: istituti di diritto pubblico = diritti parziali di godimento di beni e servizi in terreni di proprietà diversa, di norma comunali
- Proprietà collettive: istituti di diritto privato = proprietà gestite collettivamente dai discendenti degli antichi residenti di un'area (Regole, Magnifiche Comunità, Vicinie, Partecipanze, Patriziati (CT in CH), ...)

Radici storiche diverse

Usi Civici (Italia centro-meridionale)

- Diritti di legnatico, rifabbrico, fungatico, pascolo, abbeveraggio, raccolta strame, corteccia, ... distinti nelle due classi di “essenziali” e “utili” (= a fini commerciali)
- Esercitati da una comunità territorialmente limitata (abitanti di un Comune, frazione o Parrocchia)
- Istituto residuo collegato all'infedazione: anticamente *Omnia erant communia*; con l'istituzione dei feudi si mantiene una minima garanzia dei vecchi diritti agli abitanti locali (così diffusa che: *Ubi feuda, ibi demania*)
- *“Dal che si arguisce che laddove le condizioni economiche delle popolazioni si evolvono e migliorano, gli usi civici vanno estinguendosi”* (Frassoldati, 1960)

Radici storiche diverse
Proprietà collettive (Italia settentrionale)

- Legate al diritto germanico, dove la proprietà è un complesso di diritti di utilizzo di un bene (frazionati e separabili); ogni utilità del bene può spettare a diversi soggetti:
 - i proprietari di determinati fondi (consortile di masisti)
 - solo ad una determinata categoria di persone (famiglie originarie o ereditarie)
 - tutti i cittadini di un Comune o frazione → demani comunali
- Processo storico: da un “albo chiuso” (mantenuto contro i “forestieri” sopravvenuti) al demanio comunale, gestito da tutti i residenti (democrazia diretta), al Comune amministrativo locale (democrazia rappresentativa)

Radici storiche diverse
 → valutazione molto diversa in sede politica ed accademica

- Usi civici: retaggio di una economia di sussistenza; gestione ritenuta irrazionale (perché irregolata) di beni = difficoltà a realizzare interventi di razionalizzazione, riorganizzazione dei fondi → affrancamento degli UC
- Leggi di eversione della feudalità prima e dopo l’Unità (Legge 01/09/1806, RD 08/06/1807, RD 03/12/1808, Legge 12/12/1816, RD 06/12/1852, RD 03/07/1861, Ministeriale 19/09/1861 ed altre)
- Legge 1766/1927 e relativo Regolamento di attuazione RD 332/1928 sulla “liquidazione” degli UC; proprietà collettive assimilate agli UC
- Trasferimento alle Regioni della materia (DPR 616 del 1977). Rimangono i Commissariati per l’accertamento.

Radici storiche diverse
 → valutazione molto diversa in sede politica ed accademica

- Nel secondo dopoguerra: riconoscimento della differenza tra UC e proprietà collettive → stabilizzazione di queste ultime; regolamentazione degli UC

Parallelamente:

- Nell’ambito dell’economia dello sviluppo e dell’economia neo-istituzionalista viene riconosciuto il ruolo sociale ed economico delle proprietà collettive: Elinor Ostrom (1933-2012) e suo marito Vincent evidenziano il ruolo dei *commons* (e in articolare delle *common forests*)



The Workshop in Political Theory and Policy Analysis

The screenshot shows the website for 'The Vincent and Elinor Ostrom Workshop in Political Theory and Policy Analysis'. The navigation menu includes: Home, About the Workshop, People, Research, Collaborators and working groups, Courses and trainings, Publications, Research Library, Conferences and meetings, Prospective students and visitors, News and Events Archive, Resources, Contact/Visit us, and Site map. The 'Research' section contains text about the workshop's history and a specific grant announcement: '\$1.2 million NSF grant: climate change and governance'.

<http://www.indiana.edu/~workshop>

Intorno al concetto di *Common Forests*

✓ Molte 'interpretazioni' del concetto di *Common forests* (o *Forest Commons*): dalla *proprietà* comune alla *gestione* comune

→ Ostrom (1999) separare l'attributo 'istituzionale' (= le forme di distribuzione dei diritti di proprietà) dall'attributo 'gestione della risorsa'

Forme di distribuzione dei diritti di proprietà (FONTE: Ostrom et al., 1999)

Tipologie di distribuzione dei diritti di proprietà	Caratteristiche
Open access	Accesso consentito a tutti, non ci sono definiti diritti di proprietà
Proprietà privata (di individui)	Accesso alla risorsa consentito solo a un individuo (o ad un'impresa) che può escludere altri
Proprietà privata (di gruppi di individui)	Accesso alla risorsa consentito a un gruppo di individui, che possono escludere altri
Proprietà pubblica	Accesso alla risorsa detenuto dall'ente pubblico, che può regolarne l'uso (e sostenere la gestione con fondi pubblici)

Il regime dei diritti di proprietà comporta conseguenze non solo sull'accesso/uso della risorsa, ma anche sui processi decisionali

PROPRIETÀ FORESTALE

Privata di singoli individui	di comunità <i>Common forest</i>	Comunale <i>Community forest</i>	statale	universale
------------------------------	-------------------------------------	-------------------------------------	---------	------------

'Gradiente' di complessità del processo decisionale

Esclusione degli interessi di terzi dal processo decisionale sulla gestione della risorsa

▶

Numerosità dei potenziali interessi da considerare nel processo decisionale

- sussistenza/indipendenza economica
- sostenibilità economica e ambientale
- opportunità di partecipazione al processo decisionale/democrazia

FONTE: Schurr, 2011

Common e Community forests

Attributi	Common forests	Community forests
Comunità di aventi-diritto	chiusa	aperta
Dimensione della comunità di aventi diritto	Medio-piccolo	Medio-grande
Forma di proprietà	privata	pubblica
Esclusione degli interessi di terzi	sì	no
Processo decisionale	diretto (assemblee)	Indiretto (consiglio, giunta comunale)
Distribuzione utili/perdite	diretto	Indiretto (tassazione)
Principi e regole di gestione della risorsa e monitoraggio della stessa	interni	esterni

FONTE: Schurr, 2011

2. Il contesto italiano

2.1 Tre esempi positivi

2.2 Indagine conoscitiva sulle proprietà collettive della Regione Veneto

2.1 Tre esempi positivi la Magnifica Comunità di Fiemme

- 21.000 ettari di bosco, tutti assestati, certificati FSC e PEFC. Produzione legnose (abete rosso) di alta qualità; segheria a Ziano (produzione segati e semilavorati). Attività nell'ambito delle biomasse (centrale a Cavalese) e raccolta funghi.
- Radici storiche che si rifanno al 1111. Una Vicinia il cui territorio si estende, oltre che in Val di Fiemme, anche in parte della Val di Fassa. Comprende 11 Comuni (Moena, Predazzo, Ziano, Panchià, Tesero, Cavalese, Varena, Daiano, Carano, Castello-Molina di Fiemme, Trodena - BZ).
- *Governance* interna: il Consesso (consiglio di amministrazione costituito da un rappresentante per ogni comune), la Giunta (presidente, il vice e 3 regolani), la Commissione di vigilanza e lo 'Scario' (il segretario)

Significativo ruolo in investimenti sociali (spec. nel passato):

- realizzazione del collegamento stradale verso l'esterno nel 1850 (poi SS 48)
- acquisto in tempi di carestia di grano per la popolazione
- negli anni '50 costruzione dell'ospedale
- costruzione delle case di riposo di Predazzo e Tesero
- sponsorizzazione eventi sociali



Consorzio Comunale di Borgovalditaro

- 11.000 ettari di terreni agrosilvopastorali
- *Governance* interna: Consorzio di 2° grado, formato da 30 Comunalie e 5 Consorzi volontari tra privati.
- Interventi: viabilità forestale e di collegamento tra le diverse frazioni del territorio, miglioramenti boschivi, imboscamenti di terreni nudi degradati, miglioramenti dei pascoli, costruzione di acquedotti, recupero di cave abbandonate, sistemazione degli alvei e delle pendici dei torrenti, sentieristica attrezzata, Piani di Assestamento Forestale.



- Valorizzazione dei prodotti del sottobosco: funghi (dal 1963) con il riconoscimento di Indicazione Geografica Protetta per il "Fungo di Borgotaro", erbe medicinali e aromatiche

La Strada del Fungo Porcino di Borgonato (Pz)

IL PANCINO SOP
La "caccia" della tradizione.

«Sembra il grande demone il rege dell'Inferno: quando non riesce in preda che ricorre da metafora anche a strabali - «ai via ubbidienti» - l'unico riconquistato dalla foresta, il diavolo prova lo strabali dei rege, «a per sfuggire alla invasione baronica e tanto più al rege, un per centro fenomeno di montagna, ancora povera, molto più appetibile della caccia di città».

Sono immagini medievali che segnano, insieme all'anno 1488, la "subordinazione" delle terre montane, con la fondazione di castelli e borghi dominati dalla salda romanità del "villaggio lavorato a mano". A livello tra via rege e via del sole, le zone che dalla città si stagliano verso i monti fino al monte Serra fanno da via ad una ricca cultura di montagna: e ciò dello strabali e della governance sono ancor oggi momenti vitali che assicurano in tutte le valli. La "caccia" del fungo è stata da sempre al centro di questo strabali. E, tra tutti i funghi, una in particolare è capace di resistere anche conosciuta: il fungo di Borgonato.

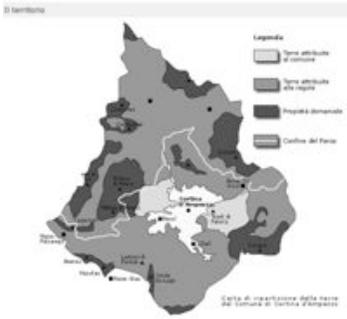
Insegna e prodotto

Il fungo Porcino è un prodotto naturale di qualità superiore, designato di IOP (Indicazione Geografica Protetta) dal 1993 e tutelato dall'azienda Consorzio, grazie nei boschi della valle Tena. Il suo nome botanico, a tutti noto, è *Boletus edulis*, capogruppo del gruppo degli *Boletus* (Genere *Boletus*, spp. *Boletus*). Il porcino raccolto nella stagione più propizia, fine estate ed autunno, associato a *Urtica*, *Fenice*, insieme a far parte di tutti i menù tradizionali di montagna. Sostanziale e saporito, viene molto spesso del tipo Porcino, il profumo del fungo Borgonatese ha valicato i confini, oggi è uno dei prodotti tipici di Pienza più famosi ed apprezzati.



Regole d'Ampezzo

- 16.000 ettari di boschi a Cortina d'Ampezzo (BL)
- **Governance** interna: partecipanti alle regole (regolieri) fissata dai laudi.
- Attività: gestione Parco Regionale; attività forestali; gestione pascoli; gestione patrimonio per attività turistiche-culturali (museo).



Regole d'Ampezzo

La gestione del patrimonio collettivo

L'attività secolare delle Regole è stata la gestione dei pascoli. Successivamente le Regole hanno assunto anche l'amministrazione collettiva dei boschi e del legname.

Oggi le Regole d'Ampezzo mantengono queste due funzioni tradizionali, amministrando un territorio con finalità agro-silvo-pastorale e con una funzione di tutela ambientale sempre più determinante.



Taglio e vendita del legname	Piano di assetto forestale	Dritto di legname	Attività di pascolo
Beni e usi diversi	Parco Naturale delle Dolomiti d'Ampezzo	L'attività culturale	Consulta della proprietà Regolare

7 mst. di legna per ogni capo famiglia, più 1 mst. per ogni suo componente. Legname da costruzione ad uso non commerciale.

I casi esemplari sono rappresentativi? Mancano analisi sistematiche su scala nazionale

Un caso di studio particolarmente interessante: il Veneto

La ricostituzione delle Regole nella Regione Veneto

- Legge regionale 19 agosto 1996 n. 26 'Riordino delle Regole'
'la Regione Veneto riconosce le Regole come soggetti concorrenti alla tutela ambientale e allo sviluppo socio-economico del territorio montano, ne riordina la disciplina e ne favorisce la ricostituzione' (Art 1)
- avviati processi di ricostituzione delle Regole: almeno **17 Regole** iscritte nel Registro Regionale dopo il 1996, diversi processi ancora in corso
- 20 marzo 2012: approvazione emendamento Legge finanziaria regionale
→ Anche le proprietà collettive, le vicinie e le Comunanze dell'Altopiano di Asiago sono soggette alla LR 26/1996

2.2 Indagine conoscitiva sulle proprietà collettive della Regione Veneto

Ipotesi di lavoro

Nella proprietà collettiva, i legami della comunità locale con il suo patrimonio e quindi la prossimità tra la risorsa e i processi decisionali che la riguardano comportano:

- maggiore sostenibilità della gestione forestale
- maggiori opportunità di produzione di servizi ecosistemici
- minori conflitti nell'uso/destinazione delle risorse

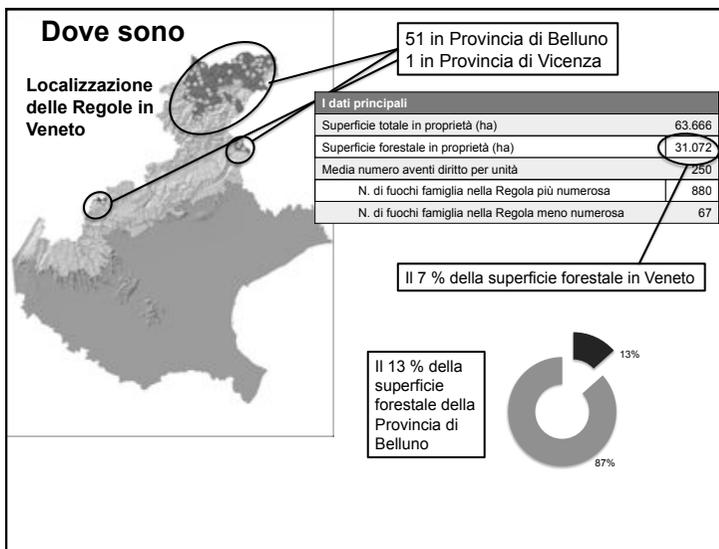
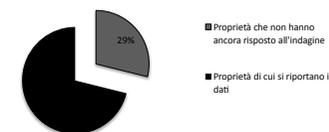
Fonti dei dati

- Dati superfici forestali: Piani di Assestamento
- Dati usi e gestione della proprietà: interviste dirette tramite questionario

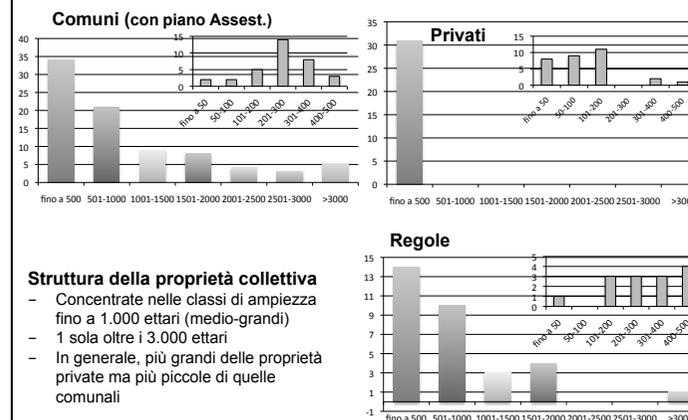
Universo

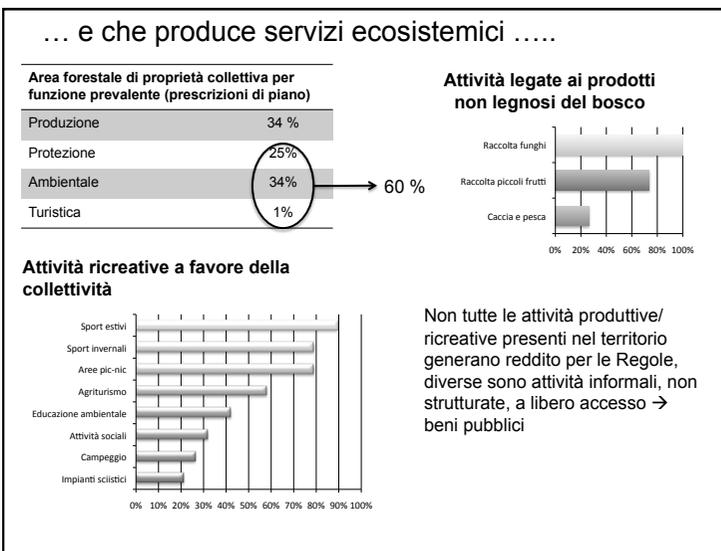
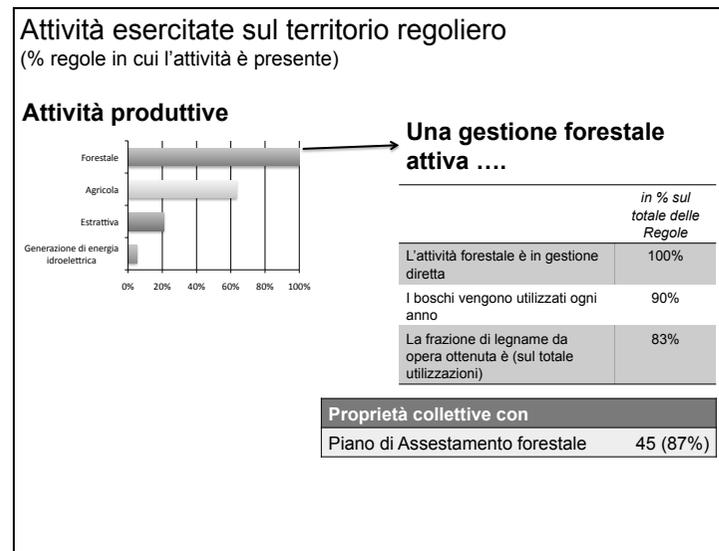
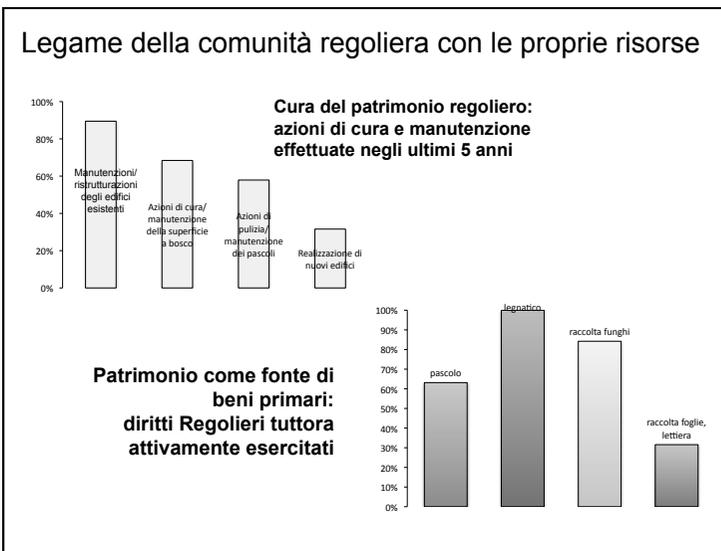
52 Regole della Regione Veneto, pre-esistenti o ricostituite ai sensi della LR 26/1996

Stato di avanzamento dello studio



Struttura proprietà fondiaria regoliera vs altre forme di proprietà





- ### In sintesi:
- Patrimoni di elevata qualità (ampiezza significativa, quasi sempre in un corpo unico)
 - Gestione attiva del patrimonio, non c'è abbandono
 - Nelle proprietà si fanno investimenti di manutenzione e cura del patrimonio
 - La gestione forestale è svolta in forma diretta, è tuttora l'attività più 'caratterizzante' le Regole
 - La gestione forestale è sostenibile (più di 2/3 delle proprietà con Piano di Riassetto, presenza di certificazione)
 - Le prescrizioni dei Piani indicano predominanza di funzioni protettive/ambientali/turistiche
 - Vi sono numerosi esempi di attività di valorizzazione del patrimonio in usi turistico-ricreativi, a volte strutturati

Sintomi di conflitti nell'uso delle risorse delle proprietà collettive: due esempi emblematici del dilemma tra conservazione e sviluppo

1 – il caso dell'area sciistica Pelmo-Mondeval a San Vito di Cadore

1. Progetto riguarda area di elevato valore ambientale e storico-archeologico
2. Promosso da cordata locale/regionale
3. Regola proprietaria del terreno
4. Comune sostiene il progetto
5. Forte discussione interna nella Regola, con ampia visibilità nei giornali locali
6. Infine, Assemblea Generale delibera opposizione al progetto, ma con scarsa maggioranza



2 – La realizzazione di un campeggio a Valgrande Comelico



1. Progetto sostenibile dal punto di vista ambientale
2. Promosso da imprenditore privato
3. Regola proprietaria del terreno
4. Comune esprime parere favorevole
5. Conflitto interno nella Regola, prima contraria, poi a favore, e nel frattempo cambio di leadership
6. Conflitto istituzionale a livello Regione/Ministero
7. Progetto bloccato nel 2006 dal Ministero Ambiente/Consiglio di Stato

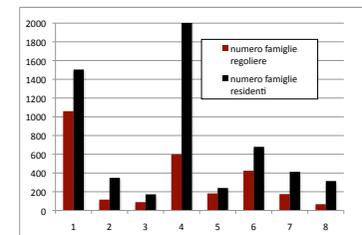
3. Alcune riflessioni, non conclusioni

- Buone prestazioni economiche e ambientali delle Regole
- Le Regole non sono esenti da problemi, da forme di discriminazione (donne/uomini, regolieri/esterni, anziani/giovani). In particolare i conflitti insorgono sia internamente alle comunità regoliere (generazionali) che tra queste e le comunità dei residenti
- Cruciali sono quindi i processi interni di *governance* delle comunità e la loro capacità di aprirsi verso l'esterno:
 - ✓ una chiusura eccessiva potrebbe costituire una minaccia alla sopravvivenza stessa della Comunità Regoliera
 - ✓ ma uno sviluppo eccessivo (apertura incondizionata a nuovi membri) è una minaccia alla conservazione dell'ambiente
- Nuovi processi adattativi, nuove forme di partecipazione, nuove strategie di sviluppo sono necessari

I drivers del malessere:

- **Dimensione ambientale:** le risorse intatte (ancora da sfruttare) diventano sempre più scarse e il patrimonio regoliero, di forte valenza ambientale, è fatto sempre più oggetto di pressioni per avviare progetti di sviluppo
- **Dimensione culturale/valoriale:** attività agricole e forestali non più percepite come forti elementi di dipendenza/identità e coesione delle comunità locali

- **Dimensione istituzionale:** la comunità regoliera e quella dei residenti non sempre coincidono ancora



Più in generale:

Contesto di forti cambiamenti istituzionali generali e specifici nel settore della gestione dei beni agro-silvo-pastorali:

- a livello nazionale, la revisione organizzazione amministrativa territoriale → abolizione/riaccorpamento Comuni
- a livello regionale: riforme nell'amministrazione del settore agricolo e forestale: frammentazioni, riaccorpamenti, perdita di identità dell'istituzione pubblica (Secco & Saccone, 2012)

Scenari locali: ripensamento rapporto proprietà collettive/ Comuni

- Abolizione delle Regole → chi sono i custodi di questi patrimoni fondiari?
- Creazione 'Supercomuni' → rischio che le proprietà fondiaria comunali vengano gestite anche da istituzioni 'distanti' dal territorio

Proprietà collettive come nuovi interlocutori, custodi di valori e patrimoni locali, decentralizzazione della gestione fondiaria

Seguendo l'insegnamento della Ostrom, è opportuno ricordare che non c'è un solo modello valido universalmente, ma devono essere ricercati modelli adatti ai singoli contesti.

L'importante è che tutti coprano con competenza, efficienza-efficacia, *accountability* e trasparenza il proprio ruolo nel negoziare nuovi modelli gestionali.

