Journal of Alpine Research | Revue de géographie alpine

109-1 | 2021

La montagne et la gestion collective des biens :
quelles influences ? quelles interactions ?

Proprietà collettive e sviluppo locale. Elementi di ricerca per il Friuli Venezia Giulia (Italia)

Maurizio Daici

Edizione digitale

URL: <https://journals.openedition.org/rga/8221>

DOI: 10.4000/rga.8221

ISSN: 1760-7426

Traduzione(i):

Common Property and Local Development. Research Elements for Friuli Venezia Giulia (Italy) - URL : <https://journals.openedition.org/rga/8191> [en]

Editore:

Association pour la diffusion de la recherche alpine, UGA Éditions/Université Grenoble Alpes

Notizia bibliografica digitale

Maurizio Daici, « Proprietà collettive e sviluppo locale. Elementi di ricerca per il Friuli Venezia Giulia (Italia) », *Journal of Alpine Research | Revue de géographie alpine* [En ligne], 109-1 | 2021, mis en ligne le 08 mai 2021, consulté le 08 décembre 2022. URL : <http://journals.openedition.org/rga/8221> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/rga.8221>

Questo documento è stato generato automaticamente il 8 décembre 2022.

Creative Commons - Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International
- CC BY-NC-ND 4.0

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Proprietà collettive e sviluppo locale. Elementi di ricerca per il Friuli Venezia Giulia (Italia)

Maurizio Daici

La proprietà collettiva nella legislazione italiana: da problema a risorsa

Un istituto del passato da armonizzare in un ordinamento giuridico ed economico moderno

La proprietà collettiva della terra fa pensare inerzialmente al passato precapitalistico, largamente caratterizzato da un'economia di sussistenza e di autosufficienza delle comunità locali rurali (Deane, 1971). Come forma superstite di proprietà, rispetto alla proprietà privata caratterizzata dalla disponibilità assoluta del bene da parte di una determinata persona, fisica o giuridica, è del resto trattata in manuali di diritto privato, nei quali la proprietà collettiva è associata ad altri diritti collettivi d'uso della terra riferiti a situazioni sociali ed economiche superate dalla storia e in maniera generica denominati in Italia "usi civici" (Rescigno, 1989, Iudica e Zatti, 2005).

- 1 Gli usi civici, ricordiamolo, sono l'esercizio di diritti quali il far legna o il pascolare o il raccogliere frutti o erba su terreni di altrui proprietà. Si tratta di diritti collettivi perché non sono esclusivi di una singola persona, ma appartengono a tutti i membri di una comunità che, con riferimento all'assetto amministrativo italiano, genericamente viene identificata nell'insieme dei cittadini (*cives*) di un Comune o di una frazione comunale. Questa può sembrare una precisazione inutile, ma richiama l'attenzione su una convinzione che ha avuto conseguenze rilevanti sul piano politico e giuridico: infatti, nella sistemazione degli usi civici derivata dalla legge n. 1766 del 1927 i terreni soggetti ad uso civico non attribuibili a un singolo proprietario (i terreni non affrancati) furono assegnati all'ente locale e gestiti con le modalità proprie della pubblica amministrazione, cioè secondo principi e disposizioni del diritto

amministrativo. Anche nel caso che la gestione non facesse capo all'amministrazione comunale ma ad organi amministrativi costituiti *ad hoc* (i comitati delle "amministrazioni separate dei beni frazionali").

- 2 L'intervento legislativo del 1927 aveva lo scopo di definire un ordinamento giuridico unico in materia di diritti collettivi sulle risorse naturali, non ascrivibili a un titolo di proprietà o di possesso da parte del singolo beneficiario o a rapporti negoziali nelle forme cristallizzate dalla codificazione civile, e di eliminare le fonti di controversie dovute anche alla conservazione nel Regno d'Italia degli ordinamenti degli Stati preesistenti. Inoltre, vi era l'intento di incentivare la proprietà privata e la conduzione moderna dei fondi agricoli, affrancando i terreni agricoli da gravami e limiti imposti dagli usi civici (Petronio, 1992).
- 3 La legge n. 1766/1927 prevede l'accertamento degli usi civici e, conseguentemente, la loro liquidazione agli aventi diritto per liberare le terre che vi sono assoggettate ed ottenere su tali terre il libero esercizio della proprietà privata. Le terre non affrancate vengono assegnate ai Comuni o alle frazioni comunali. Esse comprendono anche i terreni assegnati a compensazione della liquidazione, corrispondenti a porzioni dei fondi già interessati dagli usi civici. Solo su tali terreni hanno diritto di esercitare gli usi civici i residenti del Comune o della frazione.
- 4 Ma la legge prevede anche che i terreni assegnati ai Comuni o alle loro frazioni come effetto della liquidazione, come pure altri terreni di proprietà dei Comuni e delle frazioni su cui si esercitino usi civici, se "convenientemente utilizzabili per la coltura agraria", siano ripartiti fra "le famiglie dei coltivatori diretti del Comune o della frazione, con preferenza per quelle meno abbienti, purché diano affidamento di trarne la maggiore utilità". Per questi ultimi la legge stabilisce anche la possibilità che siano svolti lavori di sistemazione e trasformazione a cura di tecnici scelti dall'autorità governativa prima della ripartizione tra le famiglie contadine, per assicurare l'adeguatezza delle singole unità fondiari rispetto alle esigenze culturali e reddituali, e che il piano di ripartizione individui le migliori e gli obblighi a carico delle famiglie assegnatarie. L'assegnazione dei terreni ai privati si traduce in un contratto di enfiteusi con pagamento del relativo canone e in un riscatto finale a titolo di proprietà a condizione che le migliori stabilite siano state eseguite.
- 5 Senza addentrarsi nei particolari della legge n. 1766/1927, merita ricordarne alcuni altri aspetti che paiono significativi dal punto di vista storico, per quanto possano rivelarci della condizione economica dell'epoca, del ruolo del potere pubblico e degli effetti di lungo periodo della sistemazione normativa individuata:
 - La distinzione dei terreni assegnati ai Comuni o alle frazioni in "terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo" e in terreni a vocazione colturale agricola di cui si è detto poco sopra. Per la delimitazione la legge richiede che si contemperino i bisogni della popolazione con quelli della conservazione del patrimonio boschivo e pascolivo nazionale e che la gestione dei boschi e pascoli avvenga secondo piani economici, sotto la sorveglianza dell'amministrazione forestale statale. Si ricorda che il tema della pianificazione forestale è estremamente attuale, con riferimento ai fenomeni della parcellizzazione e dell'abbandono dei terreni privati che sottraggono ampie superfici forestali a pratiche silvicolture razionali, economicamente ed ecologicamente sostenibili.
 - La distinzione di due categorie di usi civici: quelli "essenziali", necessari ai "bisogni della vita" ("pascere e abbeverare il proprio bestiame, raccogliere legna per uso domestico o di personale lavoro, seminare mediante corrisposta al proprietario"), e "utili" ("in generale i

diritti di servirsi del fondo in modo da ricavarne vantaggi economici, che eccedano quelli che sono necessari al sostentamento personale e familiare”). Si tratta di una classificazione di interesse storico, non attuale, che però è utile per ragionare sul ruolo delle proprietà collettive al giorno d’oggi.

- L’amministrazione dei terreni assegnati ai Comuni o alle frazioni secondo il diritto amministrativo (“a norma della legge comunale e provinciale”). Ciò comporta i limiti e i controlli tipici della gestione pubblica che, superabile alla luce dell’ultima legge in materia di proprietà collettive, legge n. 168 del 2017, tuttavia è difficile cambiare, specie nel caso di proprietà gestite dalle amministrazioni comunali.
- L’assoggettamento alla disciplina pubblicistica anche delle proprietà collettive delle associazioni agrarie. Ciò sarà motivo di interventi normativi successivi tesi invece a distinguere le situazioni e a tutelare l’autonomia di diritto privato delle proprietà acquisite a titolo originario o consolidate storicamente e rette da statuti che definiscono anche i requisiti di appartenenza dei singoli o delle famiglie alla comunità degli aventi diritto.

Una risorsa per lo sviluppo delle aree montane

- 6 Nel 1952 viene promulgata la prima legge della montagna (legge n. 991), in attuazione dell’art. 44 della Costituzione il quale richiede provvedimenti a favore delle zone montane. La legge n. 991/1952 ripropone il tema del più razionale sfruttamento dei beni agro-silvo-pastorali delle proprietà collettive, in fondo presente anche nella legge n. 1766/1927, tramite la costituzione – facoltativa – di aziende o consorzi per la loro gestione. Ma tutela anche le proprietà delle “comunioni familiari”, aventi le caratteristiche sopra ricordate a proposito delle associazioni agrarie, riconoscendo a tali forme di proprietà il diritto di regolarsi secondo i propri statuti e le proprie consuetudini.
- 7 Anche la seconda legge della montagna (legge n. 1102 del 1971) si occupa delle comunioni familiari per ribadire che sono disciplinate dai loro statuti e dalle loro consuetudini e non dalla legge n. 1766/1927 e, soprattutto, per chiarire che appartengono alla categoria delle comunioni familiari alcune tipiche forme di proprietà collettiva dell’area alpina: le regole ampezzane di Cortina d’Ampezzo, le regole del Comelico, le società di antichi originari della Lombardia e le servitù della Val Canale. Inoltre, pur vincolando i beni delle comunioni familiari alla destinazione agro-silvo-pastorale, prevede un’eccezione per un loro uso a fini turistici a condizione che la primitiva consistenza forestale sia reintegrata con l’acquisizione al patrimonio di altri beni a titolo di compensazione e stabilisce che i terreni acquistati dopo il 1952 possano essere oggetto di libera contrattazione. Infine, è prevista la possibilità, sotto la vigilanza delle autorità regionali, di usi temporanei diversi da quelli forestali dei terreni del patrimonio vincolato.
- 8 Non manca di occuparsi delle proprietà collettive neppure l’ultima legge della montagna, legge n. 97 del 1994. Se le leggi precedenti si focalizzavano sulla questione dello *status* giuridico delle comunioni familiari e sulla conservazione dell’originaria destinazione agro-silvo-pastorale dei loro beni, con una timida apertura, nella legge del 1971, ad un uso rispondente alle esigenze di un’economia che in maniera crescente si indirizza nelle zone montane verso le attività turistiche, la legge del 1994 si propone invece di valorizzare i beni agro-silvo-pastorali appartenenti alle comunioni familiari e ad altre forme simili di proprietà collettiva, diverse da quelle gestite dai Comuni o dalle loro frazioni, tanto come risorse ambientali da tutelare quanto come risorse

economiche con un loro “profilo produttivo”. La valorizzazione è affidata alle Regioni alle quali è chiesto di riordinare la disciplina di tali proprietà di diritto privato, tra cui il conferimento della personalità giuridica e – di interesse per il tema di questo articolo – la destinazione dei beni ad attività diverse da quelle tradizionali assicurando comunque al patrimonio antico la primitiva consistenza agro-silvo-pastorale, nonché il loro “coinvolgimento nelle scelte urbanistiche e di sviluppo locale e nei procedimenti avviati per la gestione forestale e ambientale e per la promozione della cultura locale”.

- 9 La legge n. 97 va ben oltre la tutela delle comunioni familiari e delle altre formazioni sociali ad esse assimilabili richiedendo alle Regioni di garantire il loro coinvolgimento nelle sopra ricordate attività pubbliche. Si prefigura per loro, a ben vedere, un ruolo di attori privilegiati dello sviluppo locale in quanto portatori di interessi collettivi.

Un bene comune?

- 10 Il riferimento nella legge del 1994 ai valori ambientali delle proprietà collettive ha un importante precedente nella legge n. 431 del 1985 che le sottopone al vincolo paesaggistico; vincolo confermato dal codice di beni culturali e del paesaggio in vigore, il decreto legislativo n. 42 del 2004. È una forma di tutela delle proprietà collettive (“le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici”: la coerenza e semplicità lessicali non sono una prerogativa della legislazione italiana) svincolata dall’interesse pubblico per la funzione economica e per la tutela di particolari situazioni giuridiche soggettive, comunque rilevanti nel contesto della vita sociale di diverse aree rurali e montane d’Italia, che motivano le leggi precedentemente ricordate. La tutela paesaggistica esprime l’interesse per un bene che è percepito come un valore universale. Il paesaggio è qualcosa che potremmo definire – in un’accezione generica che si connette a un dibattito attuale su attività e sull’uso di risorse essenziali alla vita naturale e sociale, come per esempio l’acqua – un bene comune (Marinelli, 2014).
- 11 Ma c’è da chiedersi se le proprietà collettive siano beni comuni (*commons*) anche in un senso più ristretto, cioè istituzioni per lo sfruttamento di risorse di uso collettivo del tipo studiato da Elinor Ostrom, connotate da capacità auto-organizzativa o di auto-governo e in grado di soddisfare in maniera sostenibile nel tempo i loro beneficiari con costi inferiori a quelli di un godimento esclusivo (Ostrom, 2006).
- 12 La domanda è giustificata alla luce della legge n. 168 del 2017 che riconosce le proprietà collettive di tutti i tipi, conferendo agli enti che ne esercitano i diritti la personalità giuridica di diritto privato e l’autonomia statutaria (con la residuale conferma della gestione delle proprietà da parte dei Comuni in assenza di tali enti).
- 13 Per denominare in maniera univoca tutte le proprietà collettive, al di là dei diversi nomi che hanno assunto nelle diverse realtà territoriali e delle modalità storiche tramite cui si sono costituite, la legge n. 168/2017 adotta la comune espressione di “dominio collettivo”. Ebbene, ai sensi della legge n. 168 i domini collettivi hanno la propria fonte di legittimazione in un “ordinamento giuridico primario delle comunità originarie” caratterizzato dall’autonomia (“capacità di autonormazione”) per quanto riguarda la gestione dei beni, i quali formano un patrimonio qualificato dalla legge come “comproprietà inter-generazionale”.
- 14 Al di là delle questioni giuridiche (Marinelli, 2018; Oliverio, 2018) e ribadite la “perpetua destinazione agro-silvo-pastorale” delle proprietà e in generale la loro

“inalienabilità, indivisibilità e inusucapibilità”, la legge n.168 tutela le proprietà collettive per il ruolo che hanno:

- per la vita e lo sviluppo delle collettività locali;
 - per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale e culturale, quali componenti stabili del sistema ambientale e istituzioni storiche dei territori di appartenenza;
 - per la conservazione ecologica del paesaggio agro-silvo-pastorale nazionale;
 - come fonte di risorse rinnovabili da valorizzare ed utilizzare a beneficio delle collettività locali.
- 15 Ma per definire le proprietà collettive come beni comuni nel senso della Ostrom bisogna analizzare i comportamenti effettivi dei soggetti che li gestiscono e li usano (Bassi e Carestiato, 2016), anche se già la legge nel riconoscere l'autonomia dei domini collettivi e nel tutelarne il patrimonio come capitale inter-generazionale, non liquidabile, appare dettata da un legislatore convinto di tale possibilità. Inoltre, la legge vede nei domini collettivi delle formazioni sociali il cui ruolo non è ristretto all'ambito della gestione delle proprietà, perché sono parte – definita “fondamentale” – dei processi di sviluppo locale in un'ottica che trascende gli interessi diretti degli appartenenti al dominio. Il loro essere bene comune, pertanto, comprende anche un livello di benefici ulteriori rispetto a quello costituito dai diritti d'uso: un livello rappresentato dagli obiettivi di sviluppo locale cui i domini collettivi concorrono con il proprio patrimonio e con l'essere espressione di una volontà collettiva (Camera dei Deputati, 2017, per l'accostamento del dominio collettivo al concetto di “bene comune” nel dibattito parlamentare sulla legge).

La proprietà collettiva nella montagna del Friuli Venezia Giulia

Il contesto regionale

- 16 In Friuli Venezia Giulia, regione del nord-est dell'Italia confinante con Austria e Slovenia, le proprietà collettive hanno una superficie totale stimata pari al 7% del territorio regionale (Carestiato, 2016), vale a dire circa 55.000 ettari, e si trovano sia in pianura che in montagna.
- 17 Anche il censimento dell'agricoltura del 2010 rileva le superfici delle proprietà collettive, ma come superficie agricola utilizzata (SAU) e come superficie agricola totale (SAT). L'unità di rilevazione è l'azienda agricola definita come unità produttiva con la presenza di un conduttore. In tal modo non sono rilevati i terreni dati in uso ad aziende agricole terze e i terreni non associati ad un'unità produttiva. Per la regione il censimento restituisce il dato di 6.497 ettari di SAT per le proprietà collettive su un totale di 277.887 ettari, cioè il 2,34% del totale regionale. Il dato nazionale invece è rispettivamente di 1.668.852 e 17.081.099 ettari, ovvero il 9,77% (Censimento, 2010; Greco, 2014).
- 18 Le proprietà accertate con le procedure della legge n. 1766/1927 e quelle tutelate, come comunioni familiari, dalla legge 1102/1971 interessano 57 Comuni di cui 27 sono in area montana secondo la classificazione per zone altimetriche dell'ISTAT (Zone altimetriche, 2020); ma ancora nel 2015 erano in corso procedure di accertamento ai sensi della legge

- n. 1766/1927 che riguardavano 90 comuni (Marchesi, 2016). Sono 27 invece i domini collettivi dell'area montana regionale: 5 amministrazioni frazionali e 22 comunioni familiari, queste ultime concentrate quasi tutte nella Val Canale (Nazzi, 2018). Dati leggermente diversi si possono rilevare dal sito <http://www.usicivici.unitn.it/> del Centro Studi e Documentazione sui Demani civici e le Proprietà collettive dell'Università di Trento, in cui sono censite 8 amministrazioni frazionali e 17 enti riferibili a comunioni familiari. La differenza è probabilmente da attribuire, per i beni frazionali, a situazioni di inattività e, per quanto riguarda le comunioni familiari, a inattività o a mancati aggiornamenti (Nazzi, 2018, per 2 comunioni non censite).
- 19 Prima della legge del 2017, che dovrebbe avere superato la legge n. 97/1994 sul riconoscimento da parte della Regione della personalità giuridica ai domini collettivi già identificati come comunioni familiari (Oliverio, 2018, sulle controverse opinioni sull'innovatività della legge n. 168), la Regione aveva dato attuazione alla legge n. 97 con la propria legge regionale n. 3 del 1996.
 - 20 La legge regionale si limita sostanzialmente a definire una procedura per l'attribuzione della personalità giuridica di diritto privato alle organizzazioni dei proprietari dei beni tramite l'iscrizione in un apposito registro e per la risoluzione dei contenziosi tra le proprietà collettive e le amministrazioni pubbliche, nel qual caso la Regione deve promuovere accordi con la finalità di garantire la tutela ambientale delle terre, preservare la loro natura agro-silvo-pastorale, promuoverne lo sviluppo e impedirne l'alienazione, la divisione e l'usucapibilità. A ciò si aggiungono il diritto delle proprietà collettive di accedere ai benefici previsti dalle leggi regionali in materia agro-silvo-pastorale e di agriturismo e la possibilità di affidare ad esse "funzioni, per l'esecuzione di opere ed interventi di sistemazione idraulico-forestale, di miglioramento fondiario e di tutela ambientale del loro patrimonio immobiliare o di quello di singoli proprietari". Per quanto riguarda infine il ruolo politico dei domini collettivi indicato dalla legge n. 97, la legge regionale stabilisce semplicemente che "gli enti locali possono prevedere nei loro statuti forme e modalità di coordinamento e di cooperazione con le associazioni riconosciute".
 - 21 È indubbiamente meno di quanto previsto dalla legge n. 97 sul punto della partecipazione dei domini collettivi alle scelte urbanistiche e di sviluppo locale. Non è disciplinato dalla legge regionale il loro ruolo di interlocutori delle istituzioni pubbliche, dal Comune alla Regione, nella definizione di strategie di sviluppo locale. E siamo ben lontani dall'orizzonte politico aperto dalla legge n. 168.
 - 22 C'è da chiedersi quale sia la ragione dell'atteggiamento, per così dire, prudente della Regione, che non è mai andata oltre la legge regionale n. 3/1996. Forse semplice inerzia, come viene denunciato dal Coordinamento della proprietà collettiva in Friuli Venezia Giulia il quale lamenta, però, anche l'assenza di iniziativa per una maggiore valorizzazione delle proprietà collettive che, d'altra parte, non tutti i Comuni tutelerebbero (Nazzi, 2016 e 2018). La questione riguarda soprattutto l'accertamento degli usi civici e, di conseguenza, il riconoscimento del dominio collettivo su assetti fondiari iscritti al patrimonio comunale. Secondo il Coordinamento, se alcuni Comuni lasciano in stato di abbandono "consistenti patrimoni agro-silvo-pastorali", altri si opporrebbero all'accertamento e alla costituzione dei comitati frazionali per poter gestire i beni e le risorse che ne derivano senza i vincoli di destinazione e conservazione imposti dalle leggi statali sopra ricordate (Nazzi, 2016).

- 23 Eppure, ci sono anche esempi di proprietà collettive che si sono dimostrate fattori di sviluppo sociale ed economico, con innovazioni nelle modalità di gestione del patrimonio rispondenti alle situazioni attuali (Carestiato, 2016a e 2016b). Ne facciamo alcuni esempi anche nel paragrafo 2.2.
- 24 Dal punto di vista delle politiche di sviluppo locale, basate sulle peculiarità dei territori e tese a sfruttare le potenzialità di crescita anche delle aree marginali (Barca et al., 2012), tali esperienze appaiono significative: in esse si riflette il “senso di comunità” che i domini collettivi conferiscono alla propria attività e che Barca et al. (2012) considerano una manifestazione del capitale sociale, elemento che le teorie della crescita place-based mettono positivamente in evidenza.
- 25 Un intervento di sviluppo place-based è senz'altro l'approccio LEADER (Servillo, 2019), nato nel 1989 da un'iniziativa della Commissione europea e in Italia attuato dalle Regioni dal 1994 (LEADER II) ad oggi. Maturato nel quadro della politica europea di sviluppo rurale, LEADER attualmente (2014-2020) è uno metodo esteso a tutti i fondi strutturali europei con la denominazione di “sviluppo locale di tipo partecipativo” (CLLD, da “community-led local development”) (regolamento (UE) n. 1303/2013). In Friuli Venezia Giulia questo strumento di sviluppo locale riguarda solamente lo sviluppo rurale (FEASR) e il programma di cooperazione territoriale INTERREG Italia-Austria (FESR). Per quanto riguarda l'area alpina LEADER è l'esperienza di riferimento della Regione Friuli Venezia Giulia per una programmazione place-based.
- 26 LEADER ha una forte componente bottom-up. Si basa infatti sulla partecipazione degli attori locali, pubblici e privati, riuniti in gruppi di azione locale (GAL) che assumono la responsabilità di definire e realizzare strategie di sviluppo locale caratterizzate da intersectorialità e da innovatività. È indubbio che l'approccio si ispira al concetto di capitale sociale. Ci si aspetterebbe, perciò, per quanto detto, di ritrovare nei GAL i domini collettivi. Ebbene, i domini collettivi sono nel partenariato di un solo GAL sui quattro che operano nella montagna regionale, tramite una loro associazione locale. Si tratta delle vicinie riunite nell' Associazione dei Consorzi Vicinali della Val Canale. L'assenza riguarda i territori in cui prevalgono i beni frazionali rispetto alle comunioni familiari e probabilmente è da collegare ad un momento storico che per tali tipologie di dominio collettivo in molti casi è ancora quello della riconoscibilità politico-istituzionale piuttosto che quello della costruzione di relazioni tra soggetti istituzionalmente definiti, come già accennato e come appare dalla lettura della rivista online del coordinamento regionale dei domini collettivi, La Vicinia (<http://www.friul.net/vicinia.php>). La legge n. 168/2017, tuttavia, sembra avere aperto una fase nuova, ponendo le premesse di un più diffuso riconoscimento istituzionale, necessario per la migliore valorizzazione delle proprietà collettive quali fattori di sviluppo locale.

Esperienze in area montana

Maurizio Daïci

- 27 Di seguito si cercherà di presentare in breve alcune situazioni concrete, così come riferite da persone che le vivono, riguardanti due amministrazioni frazionali e una comunione familiare (v. figura per visualizzare la localizzazione).
- 28 Le due amministrazioni separate sono quelle di Pesariis (Comune di Prato Carnico) e Givigliana-Tors (Comune di Rigolato). Le informazioni sono state fornite da Delio Strazzaboschi, segretario del Coordinamento regionale della proprietà collettiva. Ulteriori informazioni sono pubblicate in <http://www.pesariis.it/> e <http://www.givigliana.org/>.
- 29 Pesariis è una frazione di fondo valle di circa 170 abitanti, ad un'altitudine di 750 metri; Givigliana ha poco più di 10 abitanti e sorge sul versante di un rilievo montuoso a 1.120 metri. Entrambi i borghi si trovano in Carnia, un territorio montano che comprende 28 Comuni nel nord-ovest del Friuli, confinante con la Regione del Veneto e con l'Austria.
- 30 Pesariis ha 1.597 ettari di terreni, occupati per il 55% da boschi produttivi ed essenze arboree ad uso dei cittadini per ricavarne legno da ardere, e per il resto da boschi di protezione, prati di alta quota, rocce, ecc. Ha un notevole patrimonio edilizio: la sede dell'amministrazione e il centro sociale con una moderna sala riunioni nell'ex caseificio, unità immobiliari per turisti ricavate in una scuola dismessa, un albergo, un negozio, un bivacco alpino e piccoli manufatti storici (un lavatoio e una fonte solforosa degli anni '20 del secolo scorso). L'amministrazione si è impegnata in una gestione economicamente efficiente. A tal fine ha effettuato investimenti, assunto personale. Ha in questo modo superato la vendita "in piedi" del legname con la vendita "in piazzale", incrementandone il valore commerciale. Anche per il legno da ardere spettante alle famiglie come uso civico, l'amministrazione ha agito secondo logica imprenditoriale,

cioè tagliando e consegnando la legna alle famiglie a un prezzo inferiore a quello di mercato, invece di permettere che le famiglie provvedessero autonomamente al prelievo. Con questo spirito si sono sviluppati i progetti culturali, turistici e commerciali con cui il dominio cerca di sostenere la vita sociale ed economica del paese.

- 31 Il patrimonio di Givigliana-Tors è di soli 155 ettari di bosco produttivo, gestiti avvalendosi della collaborazione dell'amministrazione di Pesariis. Comprende inoltre una ex latteria trasformata in sede sociale e in ristorante e un ex edificio scolastico che si vorrebbe trasformare in una struttura turistica con 20 posti letto.
- 32 In generale, la gestione delle risorse forestali dei domini deve migliorare: vi è necessità di meccanizzare maggiormente il prelievo, la prima lavorazione, lo stoccaggio, ecc. del legname per aumentare l'occupazione locale e per ricavare dal bosco le risorse finanziarie da investire nei servizi per la popolazione e i turisti. È questo il nuovo ritorno economico e sociale per le comunità locali dei domini collettivi. Da questo punto di vista, bisogna promuovere la collaborazione tra i domini collettivi per ottimizzare la gestione del patrimonio.
- 33 A nord-est del Friuli, stretta tra le Alpi Carniche e le Alpi Giulie, si estende la Val Canale. Già austriaca, è diventata italiana dopo la Prima Guerra Mondiale. Prima il confine era posto sul ponte che unisce la due zone del paese di Pontebba, quella italiana dal 1866 e quella ex austriaca, Pontafel. Il Comune ha 1.353 abitanti (2020); il capoluogo sorge ad un'altitudine di 568 metri. Località di confine, la sua storia ne è stata segnata fino al costituirsi dell'attuale spazio comune economico europeo e al crollo della "cortina di ferro". Infatti, a Pontebba si effettuavano i controlli doganali ed erano insediate imprese di spedizionieri; e il paese ospitava due caserme dell'esercito. Il venir meno delle attività di confine e della presenza militare ha mutato l'economia locale e posto il paese di fronte a una nuova realtà.
- 34 Nel territorio di Pontebba ha le sue proprietà la Nachbarschaft Pontafel - Consorzio Vicinale di Pontebba Nova, dominio la cui autonomia era stata tutelata dalla legge n. 1102/1971. In questo caso, le informazioni provengono dal suo presidente, Michele Kovatsch.
- 35 La proprietà del dominio - "vicinia" secondo il termine in uso in tutta la valle - si è costituita nel 1869 con l'acquisto di 3.467 ettari appartenenti ad un antico feudo carinziano da parte dei proprietari di 88 abitazioni ("realità") che già vantavano diritti di legnatico sui terreni feudali. Con la costituzione della proprietà veniva a cessare, per le famiglie contadine della vicinia, il legnatico sui restanti boschi della signoria feudale. È da evidenziare come l'appartenenza alla vicinia derivi dalla proprietà delle 88 realtà e che pertanto il subentro individuale nei diritti vicinali segua all'acquisizione della proprietà delle realtà originarie. Per tale motivo oggi tra i membri alla vicinia c'è anche il Comune in quanto proprietario di 2 realtà.
- 36 Oltre ai boschi (1.400 ettari di bosco produttivo) e ai pascoli (600 ettari) con annessi gli immobili di 3 malghe (3 casere e 5 stalle), la vicinia possiede immobili nel centro abitato adibiti a propria sede, abitazioni in locazione, attività commerciale (uno) e artigianale (due). La gestione delle risorse forestali si limita alla vendita "in piedi" del legname in lotti messi all'asta, mentre due malghe vengono affittate. Pur essendo vicine alla località turistica austriaca di Nassfeld (polo sciistico e stazione turistica estiva sorta al Passo Pramollo, dove corre il confine statale), le malghe non hanno un'attività agrituristica, limitandosi alla vendita diretta della loro produzione casearia. Gli ultimi

dati (2020) sul carico zootecnico sono di 40 vacche da latte e 120 torelli da carne. Inoltre, nella zona di Pramollo, la vicinia ha un'azienda faunistico-venatoria.

- 37 I proprietari delle realtà hanno diritto di prelevare regolarmente legname da brucio e, per lavori di manutenzione delle realtà, di legname da opera.
- 38 Rispetto alle motivazioni che condussero le famiglie a costituire la proprietà collettiva, legate alle necessità dell'attività agricola, va rilevato che quest'ultima riguarda solo tre realtà con un numero limitato di capi che non richiede l'uso del pascolo comune. Perciò bisognerebbe prendere in considerazione la costituzione, tra membri della vicinia, di una cooperativa che, con personale dipendente, gestisca le malghe allevando animali per carne da commercializzare con un marchio di qualità. Ci sarebbero disponibilità in tal senso. Inoltre, parlando di progetti di sviluppo, l'idea è di utilizzare i beni della vicinia, assieme a beni di proprietà privata, per dare vita a un'ospitalità turistica nelle casere e nelle baite nei pressi di Nassfeld-Pramollo. Sempre nella stessa zona, anche con il sostegno della vicinia, bisognerebbe favorire, come proposta complementare o alternativa allo sci alpino, esperienze di un turismo lento e wild. Un punto di forza della proprietà collettiva è che non ha scopo di lucro e può, sì, reinvestire gli utili per la valorizzazione del patrimonio (interventi sulla viabilità forestale e sugli edifici del capoluogo) ma anche "tesaurizzarli" per i nuovi progetti di sviluppo.
- 39 Il Comune, come s'è detto, è membro della vicinia. Ciò facilita il rapporto con l'amministrazione comunale. Inoltre, il Comune possiede di suo migliaia di ettari di bosco e malghe. Ciò favorisce la definizione di strategie di sviluppo inserite in una visione d'insieme del futuro di Pontebba e del suo circondario.

Conclusioni

- 40 La legislazione nazionale individua nelle proprietà collettive non solo un valore ambientale, ma anche una risorsa per politiche di sviluppo. In quest'ottica non basta la sola valorizzazione del patrimonio agro-silvio-pastorale. Bisogna che i domini individuino benefici per l'intero territorio cui appartengono, mettendo a disposizione di questo territorio la gestione dei loro beni anche per finalità diverse e partecipando alla definizione delle politiche di sviluppo locale.
- 41 Su questo punto, la legislazione regionale coglie timidamente l'invito del legislatore nazionale. E si intravedono difficoltà anche nei rapporti con i Comuni. Tuttavia, come dimostrano le esperienze, i domini collettivi "si danno da fare" per la crescita dei propri territori, migliorando la gestione del proprio patrimonio anche per offrire occasioni di lavoro e di crescita dell'economia locale, sia nei settori agricolo e forestale che in altri settori, in particolare quello turistico. Bisognerebbe che i domini capitalizzino queste esperienze come esempi proponibili nelle aree montane in cui c'è assenza di una simile considerazione delle proprietà collettive e che rafforzino il loro profilo sociale con la partecipazione attiva ai processi bottom-up delle politiche di sviluppo locale.

BIBLIOGRAFIA

Barbina A., 1962.– *Le servitù boschive della Valcanale*. Camera di Commercio Industria e Agricoltura di Udine.

Barca F., McCann Ph., Rodriguez-Pose A., 2012. – “The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches”. *Journal for Regional Science*, Vol. 52, No. 1 (2012), pp. 134-152. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x>. Consultato nel settembre 2020.

Bassi I., Carestiato N., 2016.– “Common property organisations as actors in rural development: a case study of a mountain area in Italy”. *International Journal of the Commons*, Vol. 10, No. 1 (2016), pp. 363-386. <https://www.jstor.org/stable/26522869>. Consultato nel dicembre 2019.

Camera dei Deputati, 2017.– *Resoconto dell'Assemblea. Seduta n. 879 di giovedì 26 ottobre 2017*. Consultato nell'agosto 2020. <https://www.camera.it/leg17/410?idSeduta=0879&tipo=stenografico-sed0879.stenografico.tit00050>.

Carestiato N., 2008.– *Beni comuni e proprietà collettiva come attori territoriali per lo sviluppo locale*. PhD thesis, University of Padua. http://paduaresearch.cab.unipd.it/903/1/Tesi_Carestiato.pdf. Consultato nel maggio 2020.

Carestiato N., 2016a.– “Le proprietà collettive: una risorsa per la gestione del paesaggio montano”. *I quaderni del Piano paesaggistico regionale del Friuli Venezia Giulia. 02. I workshop tematici [prima parte]*, pp. 86-89. https://www.regione.fvg.it/rafvig/export/sites/default/RAFVG/ambiente-territorio/pianificazione-gestione-territorio/FOGLIA21/allegati/QUADERNO2_PPR_FVG.pdf. Consultato nell'aprile 2020.

Carestiato N., 2016b.– “Le proprietà collettive: una risorsa per la gestione del paesaggio montano”. *I quaderni del Piano paesaggistico regionale del Friuli Venezia Giulia. 03. I workshop tematici [seconda parte]*, pp. 37-39. https://www.regione.fvg.it/rafvig/export/sites/default/RAFVG/ambiente-territorio/pianificazione-gestione-territorio/FOGLIA21/allegati/30112016_terzoQUADERNO_PPR_FVG.pdf. Consultato nell'aprile 2020.

Censimento, 2010.– *6° Censimento dell'agricoltura*. ISTAT. <http://dati-censimentoagricoltura.istat.it/Index.aspx>. Consultato nell'aprile 2020.

Daici M., 1997.– “Il programma comunitario LEADER II”. *La panarie*, n. 114, September 1997, pp. 95-102.

Deane P., 1971.– *The First Industrial Revolution*. Cambridge University Press, 1967.

Gatto P., 2017.– “Accesso alle terre e assetti fondiari collettivi: uno sguardo alla situazione internazionale e italiana”. *Agriregionieuropa*, n. 49, giugno 2017. <https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/49/accesso-alle-terre-e-assetti-fondiari-collettivi-uno-sguardo-alla-situazione>. Consultato nel maggio 2020.

Greco M., 2014.– “Le statistiche sulle Common Land nell'Unione Europea e in Italia”. *Agriregionieuropa*, n. 36, marzo 2014. <https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/36/le-statistiche-sulle-common-land-nellunione-europea-e-italia>. Consultato nel maggio 2020.

Iudica G., Zatti P., 2005.– *Linguaggio e regole del diritto privato*, CEDAM.

Mantino F., 2008.– *Lo sviluppo rurale in Europa*, Edagricole.

- Marchesi A., 2016.- “Le proprietà collettive: il lavoro di recognizione delle 'zone gravate dagli Usi Civici'”. *I quaderni del Piano paesaggistico regionale del Friuli Venezia Giulia. 03. I workshop tematici [seconda parte]*, p. 40. https://www.regione.fvg.it/rafv/export/sites/default/RAFGV/ambiente-territorio/pianificazione-gestione-territorio/FOGLIA21/allegati/30112016_terzoQUADERNO_PPR_FVG.pdf. Consultato nell'aprile 2020.
- Marinelli F., 1997.- “Settant'anni della legge 16 giugno 1927 n. 1766: ripensare gli usi civici”. *Giustizia Civile*, fasc.5. <https://dejure.it/>. Consultato nel dicembre 2019.
- Marinelli F., 2014.- “Beni comuni”. *Enciclopedia del diritto, Annali VII*. Giuffrè Francis Lefebvre. <https://dejure.it/>. Consultato nel febbraio 2018.
- Marinelli F., 2018.- “Dagli usi civici ai domini collettivi”. *Giustizia Civile*, fasc.4. <https://dejure.it/>. Consultato nel dicembre 2019.
- Merusi F., 2003.- “Il diritto 'sussidiario' dei domini collettivi”. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc.1. <https://dejure.it/>. Consultato nel dicembre 2019.
- Nazzi L., 2016.- “Comunità protagoniste nella tutela del paesaggio”. *I quaderni del Piano paesaggistico regionale del Friuli Venezia Giulia. 03. I workshop tematici [seconda parte]*, pp. 41-44. https://www.regione.fvg.it/rafv/export/sites/default/RAFGV/ambiente-territorio/pianificazione-gestione-territorio/FOGLIA21/allegati/30112016_terzoQUADERNO_PPR_FVG.pdf. Consultato nell'aprile 2020.
- Nazzi L., 2018.- “Malghe collettive”. *La Vicinia*, maggio 2018. http://www.friul.net/articui_vicina.php?id=1125. Consultato nel maggio 2020.
- Nespor S., 2013.- “Tragedie e commedie nel nuovo mondo dei beni comuni”. *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, fasc.6. <https://dejure.it/>. Consultato nel dicembre 2019.
- Oliverio F. S., 2018.- “Verso una nuova definizione degli usi civici”. *Agriregionieuropa*, n. 55, dicembre 2018. <https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/55/verso-una-nuova-definizione-degli-usi-civici>. Consultato nel maggio 2020.
- Ostrom E., 1990.- *Governing the commons*, Cambridge University Press.
- Petronio U., 1992.- “Usi civici”. *Enciclopedia del diritto*, XLV. Giuffrè Francis Lefebvre. <https://dejure.it/>. Consultato nel febbraio 2018.
- Rescigno P., 1998.- *Manuale del diritto privato italiano*, Jovene.
- Rose C. M., 2020.- “Thinking about the Commons”. *International Journal of the Commons*, 14(1), pp. 557-566. DOI: <https://doi.org/10.5334/ijc.987>. Consultato nel febbraio 2021.
- Servillo L., 2019.- “Tailored polities in the shadow of the state's hierarchy. The CLLD implementation and a future research agenda”. *European Planning Studies*. <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1569595>. Consultato nel luglio 2020.
- Zone altimetriche, 2020.- *Classificazioni statistiche e dimensione dei comuni*. ISTAT, 2020. <https://www.istat.it/it/archivio/156224>. Consultato nel luglio 2020.

RIASSUNTI

La proprietà collettiva della terra è stata vissuta fino a pochi decenni fa come un istituto giuridico del passato, incompatibile con l'economia capitalistica e, quindi, con la forma di proprietà che ne ha accompagnato la crescita: la proprietà privata. Questa convinzione ha guidato il legislatore nel 1927 che si preoccupò di liberare i terreni agricoli dagli usi civici,

riconoscendone l'esercizio in proprietà collettive di dimensioni ridotte e controllate dai Comuni. A partire dagli anni '50 del '900 però, le leggi sulla montagna indicano nei patrimoni agro-silvo-pastorali delle proprietà collettive una risorsa utile allo sviluppo anche in settori diversi da quelli agricoli o forestali (in particolare, nel settore turistico), e provvedono a tutelare l'autonomia di alcuni tipi di proprietà, formati a titolo originario o costituiti con atto negoziale. Inoltre, si attribuisce alle proprietà collettive una funzione di presidi di tutela ambientale. Infine, nel 2017 si afferma il principio dell'autonomia delle proprietà collettive e le si riconosce come elementi di sviluppo locale. Ma per essere effettivamente attori di sviluppo locale, i titolari delle proprietà collettive devono spostare l'interesse dalla conservazione degli usi tradizionali ad obiettivi di sviluppo economico e sociale per il territorio di appartenenza, superando le diffidenze delle istituzioni, Regione e Comuni. Come indicano alcune esperienze del Friuli Venezia Giulia.

A few decades ago, common land ownership was viewed as a legal institution of the past, irreconcilable with the modern capitalistic economy, that required private ownership. With this opinion, in 1927, the legislator mainly acted to get the agricultural properties free from common uses (grazing, gathering wood, etc.) and to reduce the extensions of the properties opened to a shared utilisation, by putting them at the same time under the authority of the municipalities. However, from the 1950s, law provisions for special measures in favour of mountain areas indicated the common properties (meadows, forests, farm buildings) as valuable resources for development initiatives, not only in traditional activity sectors (especially in the touristic sector). Besides, they protected the self-government of some typologies of shared ownership. Finally, in 2017, a law stated the principle of self-government of all common ownerships and the concept that these ownerships are local development elements. Nevertheless, for a role in the local development, the representatives of the common ownerships have to change their interests from the mere conservation of their assets to targets of social and economic development of the entire territory which they live in, and to overcome, if necessary, the suspiciousness of regional and municipal institutions which experiences in Friuli Venezia Giulia show.

INDICE

Keywords : Community, Resources, Local development, Change, Law

Parole chiave : collettività, risorse, sviluppo locale, cambiamento, legge

AUTORE

MAURIZIO DAICI

Fino al 2020 funzionario della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, si è occupato sempre delle politiche di sviluppo socio-economico dei territori montani. Tra l'altro, anche come responsabile di una posizione organizzativa dedicata allo sviluppo locale, ha seguito la programmazione e l'attuazione in ambito regionale della misura LEADER e della strategia nazionale per le aree interne. È laureato in filosofia e scienze politiche (Università di Trieste).

mauriziodaici@gmail.com